Volume 09 | Número 17 | Janeiro - Junho 2020

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Crime e Relações Internacionais

editora UFGD

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EXPEDIENTE V. 9, N. 17 – jan./jun., 2020

Editores:

Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Déborah Silva do Monte (UFGD)
Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Editoria do número:

Manuela Trindade Viana (PUC-RJ)
Marcelo da Silveira Campos (UFGD)
Paulo José dos Reis Pereira (PUC-SP)
Thiago Rodrigues (UFF)

Equipe Monções:

Gracia Sang A Yang Lee
Beatriz Ferraça
Julia Rodrigues Amaral

Capa: Gracia Sang A Yang Lee
Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:

O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Dr. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)
Dra. Katiuscia Moreno Galhera (UEL)

Diagramação:

Déborah Silva do Monte
Beatriz Ferraça
Julia Rodrigues Amaral

Editoração:

Déborah Silva do Monte
Beatriz Ferraça
Julia Rodrigues Amaral

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323

Contato:
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br
Facebook: https://www.facebook.com/revistamoncoes

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL: OLHARES PARA ALÉM DA DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MANUELA TRINDADE VIANA
Professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Rio de Janeiro-RJ, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2243-358X;
m.trindadeviana@gmail.com

MARCELO DA SILVEIRA CAMPOS
Professor da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5242-7095
celo.campos@gmail.com

PAULO JOSÉ DOS REIS PEREIRA
Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo- SP, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8334-9448;
pjrpereira@pucsp.br

THIAGO RODRIGUES
Professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro-RJ, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0962-0391;
trodrigues@id.uff.br

"Crime". Essa palavra nos remete quase imediatamente a transgressões penais que acontecem dentro dos Estados, nas cidades, nos bairros, nas ruas, naquilo que é entendido como local e doméstico. E, de fato, esse espaço interno foi historicamente o espaço privilegiado para compreender o crime e para definir políticas para o seu combate. Os trabalhos de criminologia, cuja interdisciplinaridade incorporou abordagens sociológicas, antropológicas, jurídicas, entre outras, evoluíram ao longo do século XX por tais parâmetros (LOADER; SPARKS, 2007).

No entanto, as últimas décadas presenciaram novas dinâmicas da criminalidade, da percepção política sobre esse fenômeno e da produção de conhecimento a seu respeito. Nesse novo momento, o internacional ganhou proeminência, tornando-se um espaço social crescentemente relevante. Isso repercutiu na importação de conceitos da área de Relações Internacionais pela

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.9. n.17, jan./jun.
Disponível em: http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes
DOI 10.30612/rmufgd.v9i17.12881

Criminologia, como é o caso do “transnacional”, ao mesmo tempo em que estudos de Relações Internacionais passaram a incorporar parâmetros criminológicos nos seus referenciais analíticos (LOADER; PERCY, 2012). Tráfico de drogas, armas e pessoas, contrabando, comércio ilegal de vida selvagem e de bens culturais e lavagem de dinheiro são alguns dos tópicos que passaram a ter o “internacional” como qualificador.

Isso não significa que as atividades ilícitas internacionais sejam uma novidade. Na verdade, elas surgiram com o próprio sistema internacional moderno, o capitalismo global e, principalmente, a evolução e fortalecimento do Estado baseado na soberania política, uma vez que é a lei do Estado que define as zonas de ilegalidades e o crime (GALLANT, 1999, p. 50). A pirataria e o tráfico de escravos são exemplos de dinâmicas criminais internacionais antigas que estiveram conectadas aos principais processos de exploração, dominação e violência que estruturaram nosso mundo atual (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 23).

Contudo, é inegável que o aumento da importância acadêmica da dimensão internacional do crime ocorreu em paralelo ao aumento de sua importância política desde os anos 1980. Concorreram para isso a evolução e expansão global do tráfico de drogas e dos grupos que o operam, com destaque para aqueles localizados na América Latina, e a cruzada internacional de guerra às drogas levada a cabo pelos Estados Unidos, inclusive com ações militares e de aplicação extraterritorial da Lei e da justiça. Os anos 1990, por sua vez, presenciam o adensamento de tal preocupação com o fim da Guerra Fria e a incorporação do crime, designado por vezes como “O novo império do Mal”, entre as novas ameaças a esta emergente ordem internacional (C.f. ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 158). A percepção prevalecente era de que o crime se tornara um assunto de segurança internacional, impulsionado pelas inovações tecnológicas e pelas variadas dinâmicas da globalização e integração regional, colocando em risco as democracias ocidentais, os direitos humanos e o desenvolvimento econômico e social. O resultado institucional dessas preocupações foi a criação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional no ano 2000. Também nessa época surgem as novas classificações do crime, que passaram a ser utilizadas por organizações internacionais e não governamentais, pela mídia, por governos e acadêmicos: crime global, crime internacional organizado, redes criminosas internacionais, crime internacional, crime

multinacional, crime transnacional, fenômeno de zonas gris e crime organizado transnacional (SERRANO, 2005, p. 28).

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos, as preocupações com o crime transnacional se articularam à guerra global ao terror. O nexo crime-terrorismo mobilizou, a partir daí, uma importante agenda política e acadêmica em diferentes partes do mundo, gerando produções direcionadas à compreensão dessas articulações, sua amplitude e consequências em termos de segurança (e.g. SHELLEY, 2007).

Um dos resultados desse cenário em evolução ao longo das últimas décadas foi a maior atenção que a área de Relações Internacionais passou a dar ao crime enquanto objeto de estudo. E isso impôs à disciplina alguns importantes tensionamentos, dos quais destacamos três. O primeiro deles refere-se ao lugar privilegiado que a guerra ocupa como fenômeno de análise. Contextos de paz formal com altos índices de violência criminal expandem-se pelo mundo, fragilizam sociedades e tornam-se cada vez mais importantes, demandando novos referenciais teóricos e metodológicos que incorporem o papel de processos e atores transnacionais. Nessa mesma linha, resulta cada vez mais relevante compreender como os "ilegalismos transnacionais" mobilizam múltiplas formas de violência (estatais, privadas e ilícitas), cujas lógicas e práticas merecem ser pensadas em relação à clássica noção de monopólio do uso legítimo da violência pelo Estado soberano.

O segundo tensionamento diz respeito à crescente indistinção entre a clássica separação entre militares e policiais como, respectivamente, instrumentos do Estado no âmbito internacional para lutar a guerra e derrotar o inimigo e instrumentos do Estado no âmbito doméstico para promover a ordem e conter as transgressões criminais de seus cidadãos. Com o novo lugar que o crime transnacional assumiu nas agendas políticas, tais instrumentos adquirem novos formatos e funções. Os militares atuam cada vez mais em âmbito doméstico para combater as manifestações criminosas de diferentes grupos, enquanto a polícia atua cada vez mais transnacionalmente para promover a aplicação da lei em âmbito regional e internacional (ANDREAS; PRICE, 2001). A polícia torna-se, assim, cada vez mais um objeto de análise da área de Relações Internacionais.

O terceiro tensionamento refere-se ao papel central que cumpre a reflexividade para a compreensão das relações de poder e conhecimento entre o campo das Relações Internacionais e os *policymakers* e profissionais que lidam com os assuntos de segurança vinculados ao crime (BIGO, 2016). Como a incorporação da temática do crime transnacional às Relações Internacionais evoluiu *pari passu* com o aumento da relevância política do tema para os Estados, particularmente para os Estados Unidos, um imperativo analítico e ético de independência intelectual torna-se cada vez mais relevante. Compreender os argumentos oficiais do "combate ao crime" não deve significar aceitá-los como explicações sobre os processos sociais em análise. É, assim, fundamental identificar, por exemplo, os diferentes interesses em disputa nas redefinições de fronteiras entre crime e guerra, polícia e militar, interno e externo. Da mesma forma, esse olhar sobre o fenômeno da "lei e ordem" em âmbito internacional sugere à disciplina a necessidade de se aprofundar em temas transversais relacionados às transgressões e ao controle social, como racismo, gênero, capitalismo, encarceramento, desigualdade, punição, sistema de justiça etc.

Os "porquês" ganham enorme relevância em tais pesquisas e tornam-se desafios analíticos, que obrigam os pesquisadores do campo a elaborarem novas teorias, metodologias, abordagens e inovações no tratamento das fontes. Isso pressupõe o reconhecimento de que os conceitos não podem ser separados do contexto nos quais são criados, uma vez que são resultados de forças institucionais, ideias e capacidades materiais que compõem determinado espaço em um momento específico (COX, 1986). Por outro lado, permite ao pesquisador descortinar os parâmetros pelos quais o "problema" e a "resposta" às práticas ilícitas são definidos e com quais objetivos. Em outras palavras, resulta possível compreender "como 'o problema' é narrado e como isso respectivamente seleciona estratégias de controle e seus instrumentos operacionais concomitantes" (EDWARDS; GILL, 2002, p. 247).

Em busca de visibilidade e legitimidade

Na virada dos anos 1990 para o novo século, não era simples o trabalho de quem pretendia pesquisar "crimes" em sua expressão internacional. Em um momento no qual a área das Relações Internacionais passava por grande crescimento, com a abertura de dezenas de cursos de graduação e a abertura e/ou consolidação de

programas de pós-graduação em importantes universidades, a produção nacional sobre atividades ilícitas e Relações Internacionais era praticamente nula. Uma única exceção destacava-se: a publicação, em 1997, do artigo "O Brasil no contexto do narcotráfico internacional", escrito pelos professores do Instituto de Relações Internacionais (IRel) da Universidade de Brasília, Argemiro Procópio e Alcides Costa Vaz. Estampando as páginas da Revista Brasileira de Política Internacional, o artigo foi o primeiro a ser produzido por pesquisadores brasileiros da área das Relações Internacionais e expressava resultados finais de pesquisa financiada pelo CNPq e liderada por Procópio (PROCÓPIO; VAZ, 1997).

Apesar de apresentar poucas novidades para um estudioso da questão do narcotráfico, e de fiar-se em dados de apreensões de drogas ilícitas oferecidos pela Polícia Federal brasileira sem uma detida problematização dessa fonte, o artigo é pioneiro em considerar que o tráfico internacional de drogas ilegais era um assunto a ser incorporado pela academia das Relações Internacionais. Esse papel não é pequeno, pois, até o momento, a questão do narcotráfico aparecia nas prateleiras de livrarias apenas nas seções de Direito Penal (em geral, livros comentando a então vigente Lei de Tóxicos de 1976 e suas emendas) ou no campo do jornalismo investigativo (AMORIM, 1994; ARBEX Jr., 1996). Enquanto na Europa, nos Estados Unidos e na própria América Latina, a preocupação com o narcotráfico e com os programas de combate a ele, inspirados pela perspectiva estadunidense da "guerra às drogas" já ocupava sociólogos/as, cientistas políticos, antropólogos/as e historiadores/as que consideravam a dimensão transnacional do tráfico de drogas como uma dimensão indispensável para o estudo desse complexo fenômeno (SOMOZA, 1990; DEL OLMO, 1990; ORMAZÁBAL, 1999; McALLISTER, 2000; LABROUSSE, 1993; LABROUSSE; KOUTOUZIS, 1996).

Autores que se tornariam referência para o estudo dos ilegalismos no Brasil e suas conexões internacionais, como o sociólogo Michel Misse, estavam começando suas investigações: sua tese de doutorado, *Malandros, Marginais, Vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro* foi defendida no então Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em 1999. Assim como avançavam os estudos no campo sobre violência, criminalidade e segurança pública (KANT DE LIMA, MISSE E MIRANDA, 2000) e do crime (historiadores, antropólogos, cientistas políticos e juristas), esses autores formaram uma primeira geração de empreitadas analíticas

sobre a temática dos ilegalismos desde uma perspectiva das ciências humanas (VELHO, 1977; ZALUAR, 1994; CARNEIRO, 1994; McRAE, 1992; BATISTA, 1990; PASSETTI, 1991; TELLES, 2001). Nenhum/a deles, no entanto, provinha do campo das Relações Internacionais – naquela época, recente no Brasil. Uma pesquisa mais aprofundada sobre os primeiros trabalhos publicados na perspectiva da dimensão transnacional/internacional do "crime" é um esforço que ainda precisa ser feito, já que o Portal de Teses e Dissertações da Capes ou o Portal Domínio Público do Governo Federal não apresenta a totalidade dos trabalhos acadêmicos defendidos em programas de pós-graduação brasileira. Uma busca no portal do indexador Scielo Brasil indica que, após o mencionado artigo de Procópio e Vaz, o seguinte registro é de 2002, com o artigo "A infindável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente", de autoria de Thiago Rodrigues, um dos editores deste dossiê (RODRIGUES, 2002).

Desde 2000, novos trabalhos acadêmicos passaram a tomar questões relacionadas aos ilegalismos em escala transnacional, dentre os quais se encontram aqueles produzidos pelos organizadores desse dossiê (CAMPOS E KOERNER, 2011; RODRIGUES, 2012; VIANA; VIGGIANO, 2013; PEREIRA, 2015). No entanto, o tema continua enfrentando problemas de legitimidade que se aproxima do que Steve Smith colocou como o desafio a qualquer pesquisa no campo das Relações Internacionais que não tenha o Estado e as relações entre Estados como seu objeto. Comentando sobre a disciplina das Relações Internacionais, Smith afirma que "those approaches that do not treat inter-state war as the core problem to be explained by the discipline, run the risk of their work being deemed 'irrelevant' or 'not IR'" (2000: 358). Sendo a questão dos ilegalismos ou da "criminalidade" ligada à ação de indivíduos ou de grupos não-estatais, de expressão local, nacional ou transnacional, a ausência do Estado como único ator relevante nos estudos sobre criminalidade abriu um grande flanco para que as perspectivas teórico-metodológicas mais tradicionais nas Relações Internacionais – notadamente, as escolas Realista e Liberal – tendessem a ignorar ou a minimizar a relevância do estudo do par "crime/relações internacionais" na academia.

No Brasil, país cujos começos da área acadêmica das Relações Internacionais deram-se tardiamente em comparação aos países centrais, e mesmo a outros latino-americanos como Argentina, México, Chile e Colômbia, a abertura dos primeiros

programas de pós-graduação e cursos de graduação – com a exceção de alguns poucos, como o Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio – foi moldada por acadêmicos provenientes da Ciência Política, da História, da Economia e do Direito que traziam como referências teóricas no campo das Relações Internacionais os debates clássicos entre liberais e realistas, neoliberais e neorrealistas. Dessa forma, o estudo da dimensão ilegal das relações internacionais teve seus começos marcados pela busca de referenciais teórico-metodológicos na Sociologia Política ou na Filosofia Política até que autores e autoras de correntes contemporâneas do pensamento teórico internacionalista, como os Pós-Estruturalistas, Pós-Coloniais ou Feministas, passassem a ser mais conhecidos e difundidos entre os estudantes brasileiros/as.

A baixa incidência de temáticas relacionadas a pesquisas sobre atividades ilícitas no espaço internacional fica aparente quando se faz um breve levantamento nos anais dos encontros nacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) de 2007, data do primeiro evento, a 2019, o mais recente (com exceção do 2º Encontro, realizado em 2009, cujos anais não estão disponíveis no site da ABRI). Levamos em consideração: 1) as palavras-chave "crime", "narcotráfico", "tráfico", "ilícito", "criminalidade" e "drogas" (a escolha por "narcotráfico" e "tráfico" não é redundante, pois "tráfico" costuma ser usado, por exemplo, para designar o mercado ilegal transnacional de armas e pessoas, enquanto "drogas" pode estar associado às expressões "guerra às drogas" – como sinônimo de "combate ao narcotráfico" – ou "política de drogas"); 2) as palavras-chave que ocorrem nos títulos das apresentações e/ou comunicações, de modo a evitar sobrecontagem, pois podem ocorrer repetidas vezes no resumo da comunicação. Sendo assim, chegamos aos seguintes números:

Encontros da ABRI / **palavras-chave**	**2007**	**2011**	**2013**	**2015**	**2017**	**2019**
crime	0	0	1	0	2	5
narcotráfico	1	2	1	0	1	0
tráfico	1	1	1	0	0	1
drogas	1	0	2	1	1	5
ilícito	1	0	0	0	3	0
criminalidade	0	0	0	1	1	1

Em eventos concorridos e com dezenas de mesas e simpósios temáticos, contando com centenas de participantes, nota-se que a temática do "crime nas relações internacionais" tem aparecido pouco naquele que é o mais importante evento brasileiro do campo. Um fato a ser destacado é que, dentre os trabalhos apresentados em tais eventos, encontram-se quatro com a palavra "crime" no título apresentados, sozinhos ou em coautoria, por organizadores deste dossiê (dois por Manuela Trindade e dois por Paulo Pereira), um com "narcotráfico" e outro com "tráfico" no título, ambos em coautoria com outro organizador deste dossiê (Thiago Rodrigues). A presença de três dos quatro organizadores deste dossiê nos programas dos Encontros da ABRI indica que suas inserções na pesquisa sobre "crime e relações internacionais" não são recentes, mas, ao mesmo tempo, explicita o limitado número de pesquisadores/as que se dedica ao assunto numa área muito dinâmica e com grande quantidade de acadêmicos/as, mestrandos/as e doutorados/as. Não obstante, o aumento recente dos trabalhos relacionados a debates sobre "crime" e "drogas" (5 ocorrências cada) pode ser pequeno no universo dos trabalhos apresentados, mas significa uma tendência expressiva de crescimento para essa subárea.

O presente dossiê, levado ao público pela *Monções*, procura contribuir para a difusão de pesquisas interessadas na dimensão transnacional/internacional das atividades ilegais, considerando-a um objeto não apenas legítimo para ser estudado e problematizado pelas Relações Internacionais, como um dado da nossa realidade como brasileiros/as, latino-americanos/as, e cidadãos/ãs do Sul Global. Os problemas da(s) nossa(as) realidade(s) não podem, acreditamos nós, ser resumidos às preocupações e temáticas elaboradas nos países centrais, porque os desafios não são os mesmos e o papel social do/a internacionalista como analista e agente em sua realidade imediata, consequentemente, também não o é. Pela reunião de artigos de autores brasileiros/as e estrangeiros/as, o dossiê coloca-se como um libelo em defesa da diversidade teórico-metodológica e do duplo "crime/relações internacionais" como um tema necessário de ser estudado, debatido e difundido na academia brasileira das Relações Internacionais.

Organização do dossiê

Um caleidoscópio sobre o crime. Os artigos que compõem esta edição especial percorrem diferentes fronteiras tangenciadas e confundidas quando tratamos do fenômeno do crime: legal-ilegal, doméstico-internacional, civil-militar, público-privado, crime-guerra. Ao fazê-lo, parte dessas contribuições ocupa-se de explorar a cumplicidade de conceitos e teorizações que circulam na disciplina de Relações Internacionais e Ciências Sociais com o apagamento de desigualdades na organização da violência e com a normalização da guerra como mecanismo regulador das relações sociais. Outro conjunto de artigos propõe abordagens alternativas sobre a produção de conhecimento a respeito do crime, problematizando aquilo que já se toma como dado no campo disciplinar, ou mesmo familiarizando a área de estudos com aquilo que lhe é ou lhe parece estranho. Nesse percurso, todas as contribuições são marcadas pelo olhar transdisciplinar, seja porque seus autores vêm de áreas diversas (História, Sociologia, Direito e Relações Internacionais), seja porque mobilizam, como matéria-prima de seus argumentos, trabalhos de outras disciplinas. É nesse sentido que oferecemos aos leitores um caleidoscópio, no qual a combinação das peças que formam o dossiê estimula engajamentos com novos frontes, a partir dos quais podemos explorar o fenômeno do crime e a construção deste como objeto de estudo – na disciplina de Relações Internacionais e para além dela.

Com esse espírito, esta edição especial é aberta por um jogo de artigos que se debruçam criticamente sobre o teorizar o crime. Buscando identificar os termos com que este tem sido reivindicado como um objeto elegível no campo das Relações Internacionais, Manuela Trindade Viana e Ana Clara Telles de Souza mapeiam as principais linhagens de produção de conhecimento nessa seara. As autoras revelam que tais práticas de objetificação encontram no “cruzar a fronteira” sua principal condição de possibilidade e, mobilizando perspectivas críticas sobre a fronteira guerra-crime e tecnocracias transnacionais, confrontam o apagamento daquilo que o aparato penal faz “dentro do Estado” como algo que não diz respeito à disciplina. Com isso, encorajam o engajamento com estudos críticos de criminologia como janela para interpretar processos de criminalização e suas conexões com práticas de inclusão/exclusão na política global.

Paulo Pereira e Leonardo Jordão propõem um mergulho na textura do caso conhecido como “helicoca” para expor como este só pode ser compreendido a partir dos fluxos transnacionais de cocaína. Mobilizando a estratégia metodológica de

assemblages, o artigo oferece tratamento teórico à conceitualização do "transnacional" e revela como esta borra os termos que dão sustentação a dicotomias como doméstico-internacional, lícito-ilícito e público-privado. Nesse processo, os autores realçam a insuficiência analítica de uma abordagem calcada no "crime organizado transnacional" para compreender casos como o do "helicoca", pois perde de vista a miríade de agentes públicos e privados, legais e ilegais, que compõem a trama desses fluxos transnacionais.

Por sua vez, Marina Vitelli, Suzeley Kalil Mathias e Helena Salim Castro empreendem uma análise crítica acerca de um dos conceitos-chave com que o crime tem sido articulado como objeto de estudo nas Relações Internacionais: "securitização". Para as autoras, ainda que este tenha sido avançado a partir de uma proposta de ampliação da agenda de segurança, a mobilização do conceito de securitização para o estudo do crime na disciplina tem sido marcada tanto pela centralidade do Estado e do profissional militar como pelo vocabulário da segurança nacional. À luz de contribuições da Ciência Política e da Sociologia, o trabalho problematiza a fronteira legal-ilegal que marca grande parte dos estudos sobre o Primeiro Comando da Capital (PCC) e do Comando Vermelho (CV) e argumenta que práticas de ordenamento são tecidas com o crime, e não contra o crime – principalmente em países com quadros deficitários de democracia e desenvolvimento.

Um novo jogo de artigos desfia-se a partir de reflexões investidas sobre a fronteira civil-militar. Esse é o caso do artigo assinado por Mariana Cardoso dos Santos Ribeiro, que analisa a cooperação entre o aparato policial-militar instituído na Espanha sob Francisco Franco e o regime de Getúlio Vargas entre 1936 e 1939, com o objetivo de perseguir, no Brasil, opositores políticos enquadrados como *Rojos.* Por meio de uma análise das correspondências trocadas entre ex-funcionários do Ministério de Estado espanhol no Brasil e de registros policiais de *Rojos* em São Paulo, a autora argumenta que tal colaboração foi condição para que a ditadura franquista se estendesse no tempo e, ademais, chama atenção para a impossibilidade de identificarmos contornos precisos para o aparato repressivo espanhol em termos espaciais e funcionais.

Desenhando um arco analítico que orbita em torno dos binômios civil-militar e público-privado, Gabriel Petrarca e Cléber da Silva Lopes discutem as transformações na responsabilidade pela segurança marítima de embarcações civis. Mais

precisamente, o artigo explora as circunstâncias dentro das quais o centro gravitacional desse debate passou de uma inegociável defesa da responsabilidade militar-estatal para uma crescente flexibilização das regras, de modo a permitir que empresas militares e de segurança privada desempenhassem um papel cada vez mais central nessa seara.

Atenta à participação de empresas de segurança privada em uma fatia significativa do aumento de circulação de armas, Daniele Dionísio discute a regulação do porte de armas no Brasil a partir de um diálogo com a literatura de modelos de políticas públicas. Fechando esse conjunto de artigos, a autora argumenta que a forma com que se produz dados sobre essa matéria no país constitui um dos principais obstáculos à regulação da circulação de armas segundo uma abordagem integrada em termos de atores (de porte), categorias de uso e espaços de circulação.

O último bloco de textos que forma este dossiê explora a fronteira guerra-crime. Nessa direção, Priscila Villela discute como a guerra às drogas emerge na agenda política internacional do Brasil nos anos 1990, a partir da ideia de “ameaça” como discurso central à segurança nacional. Em conexão com as políticas proibicionistas dos anos 1990, impulsionadas pela influência decisiva dos Estados Unidos nesse processo de indução da política externa, o Brasil permaneceria na esteira proibicionista gerada com sua lei anterior de drogas, promulgada em 1976. No entanto, segundo a autora, é a partir dos anos 1990 que se intensifica a apresentação do tráfico de drogas como ameaça à segurança internacional, e não apenas como um problema de ordem criminal interno.

Nessa linha, Thaiane Caldas Mendonça explora as políticas de exceção na interseção nebulosa entre o interno e o externo, o nacional e o internacional, o crime e a guerra – estratégia esta que, em conjunto, tem sido utilizada como justificativa para práticas “excepcionais” de segurança relacionadas à ideia de pacificação. Para a autora, tais pares e nexos – segurança e desenvolvimento – engendram práticas de pacificação relacionadas às políticas de segurança atuais, principalmente àquelas de “combate” ao crime organizado.

Por sua vez, Luísa Lobato e Victória Santos contrastam duas lógicas distintas de prevenção: o policiamento preditivo e a gestão de crises internacionais. Nos dois casos analisados, a categoria "crime" é tornada legível enquanto problema, possibilitando essas duas formas distintas de intervenção, a partir da realocação da

presença policial, no caso do policiamento preditivo; e da difusão de modelos de boa governança, no caso da gestão de crises internacionais.

Luciana Costa revisa a literatura sobre políticas de drogas, pretendendo debater como a guerra às drogas está revolvida por constructos de ódio e medo que lhe são próprios. A autora chama atenção para as práticas de criminalização de pessoas negras e pobres que são constitutivas da guerra às drogas e mostra como isso impacta específica e diretamente o encarceramento das mulheres brasileiras. O trabalho conclui que os delitos de drogas têm servido como legitimadores da manutenção de uma ordem de extermínio e encarceramento.

Finalizamos este dossiê trazendo uma análise sobre fronteiras. Marília Pimenta e Luis Fernando Trejos Rosero analisam o marco de segurança na subregião amazônica, localizada na parte Sul da fronteira entre Colômbia e Venezuela, baseando-se em uma análise da presença de atores armados não estatais nos departamentos de Arauca, Vichada e Guainía. O artigo nos leva a refletir sobre os efeitos da presença estatal nessa região, assim como sobre os mecanismos informais de governança gerados por tais grupos. Para os autores, os grupos dissidentes formados após os Acordos de Paz aumentaram na região, gerando ainda mais instabilidade, disputas e insegurança para as populações locais.

Legal-ilegal, doméstico-internacional, civil-militar, público-privado, crime-guerra... Seja em um artigo de forma isolada, ou na combinação de contribuições, o trânsito por diferentes fronteiras neste dossiê oferece novos ângulos a partir dos quais podemos pensar o fenômeno do crime, os efeitos de práticas de criminalização e a própria construção do crime como um objeto disciplinar e disciplinado. Nesse sentido, esperamos que o leitor aprecie o percurso pelo caleidoscópio deste dossiê da *Monções*.

Referências

AMORIM, C. **Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado**. Rio de Janeiro: Record, 1994.

ARBEX JR., J. **Narcotráfico: um jogo de poder nas Américas**. São Paulo: Moderna, 1996.

ANDREAS, P.; NADELMANN, E. **Policing the Globe: criminalization and crime control in international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

_____; PRICE, R. From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. **International Studies Review**, 3, n. 3, p. 31-52, 2001.

BATISTA, N. **Punidos** e **mal pagos**: **violência**, **justiça**, **segurança pública** e **direitos humanos** no **Brasil** de **hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BIGO, D. Rethinking Security at the Crossroad of International Relations and Criminology. **The British Journal of Criminology**, 56, n. 6, p. 1068-1086, 2016.

CAMPOS, M. S.; KORNER, A. Segurança e "guerra ao terror": um balanço da literatura contemporânea sobre a América Latina após 11 de setembro. Revista Mediações (UEL), v. 16, p. 51-71, 2011.

CARNEIRO, H. **Filtros, mezinhas e triacas: a drogas no mundo moderno**. São Paulo: Xamã, 1994.

COX, R. Social forces, States and World Orders beyond international relationstheory. *In*: KEOHANE, R. (Ed.). **Neorealism and its critics**. New York, 1986. v. Columbia University Press.

DEL OLMO, R. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

EDWARDS, A.; GILL, P. The politics of 'transnational organized crime': discourse, reflexivity and the narration of 't hreat'. **The British Journal of Politics and International Relations**, 4, n. 2, p. 245-270, 2002/06/01 2002.

GALLANT, T. W. Piracy, Capitalism, and State Formation: Transnational crime from a Historical World-System Perspective. *In*: HEYMANN, M. J. (Ed.). **States and Illegal Practices**. New York: Berg, 1999.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel ; MIRANDA, Ana Paula Mendes de . Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, p. 45-123, 2000.

LABROUSSE, A. **La drogue, l'argent et les armes**. Paris: Fayard, 1991.

_____; KOUTOUZIS, M. **Géopolitique et Géostrategies des drogues**. Paris: Economica, 1996.

LOADER, I.; PERCY, S. Bringing the 'outside' in and the 'inside' out: crossing the criminology/IR divide. **Global Crime**, 13, n. 4, p. 213-218, 2012/11/01 2012.

LOADER, I.; SPARKS, R. Contemporary landscapes of crime, order and control: governance, risk and globalization. *In*: MAGUIRE, M.;MORGAN, R.*, et al* (Ed.). **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford: Oxford University Pres, 2007.

MacRAE, E. **Guiado pela lua: xamanismo e uso ritual da ayuahuasca no culto do Santo Daime**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1992.

McALLISTER, W. **Drug Diplomacy in the Twentieth Century**. New York: Routledge, 2000.

MISSE, M. Malandros, **Marginais, Vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado, IUPERJ, 1999, 390pp.

ORMAZÁBAL, R. **Mamã Coca, Coca-Cola, cocaína: três pessoas numa só**. Lisboa: Editorial Caminho, 1999.

PASSETTI, E. **Das *fumeries* ao narcotráfico**. São Paulo: Educ, 1991.

PEREIRA, P. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 58, n. 1, p. 84-107, 2015.

PROCÓPIO, A; VAZ, A. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 40, n. 1, p. 75-122, 1997.
PROCÓPIO, A. **O Brasil no mundo das drogas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

RODRIGUES, T. A infindável guerra america: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **São Paulo em Perspectiva**, 16, n. 2, p. 102-111, 2002.

_____. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra, **Contexto Internacional**, vol.34, n.1, p. 9-41, 2012.

SERRANO, M. **Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional: Cambio y Continuidad**. Mexico: FCE, 2005.

SHELLEY, L. Unholy trinity: delinquency transnational, corruption and terrorism. **Caderno CRH**, 20, p. 151-159, 04/01 2007.

SMITH, S. The discipline of international relations: still an Americas social science? **British Journal of Politics and Internacional Relations**, vol. 2, n. 3, p. 374-402, 2000.

TELLES, V. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

VELHO, G. Desvio e divergência: uma crítica da patologia social. 2. ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1977.

VIANA, M. T.; VIGGIANO, J. L. Indefinição de fronteiras: a fusão entre guerra e crime nas políticas dos Estados Unidos para a Colômbia. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, H. L. (org.). **Paz, Defesa e Segurança nas Relações Internacionais.** São Paulo: UNESP, 2013, v. 1, p. 75-104.

ZALUAR, A. M.. Drogas e Cidadania (org.). Editora Brasiliense, 1994.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ENTREVISTA COM EUGENIO RAÚL ZAFFARONI

Entrevistadores

MANUELA TRINDADE VIANA
Professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Rio de Janeiro-RJ, Brasil; ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2243-358X; e-mail: m.trindadeviana@gmail.com

MARCELO DA SILVEIRA CAMPOS
Professor da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS, Brasil; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5242-7095; e-mail: celo.campos@gmail.com

PAULO JOSÉ DOS REIS PEREIRA
Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo-SP, Brasil; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8334-9448; e-mail: pjrpereira@pucsp.br

THIAGO RODRIGUES
Professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro-RJ, Brasil; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0962-0391; e-mail: trodrigues@id.uff.br

O argentino Eugenio Raúl Zaffaroni é juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, professor emérito do Departamento de Direito Penal da Universidade Nacional de Buenos Aires e vice-presidente da Associação Internacional de Direito Penal. De 2003 a 2014, foi ministro da Suprema Corte Argentina. Zaffaroni é também um dos expoentes da criminologia crítica latino-americana, sendo Em busca das penas perdidas *(publicado em 2010 pela Editora Revan) um de seus trabalhos mais renomados nessa área.*

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.9. n.17, jan./jun.
Disponível em: http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes
DOI 10.30612/rmufgd.v9i17.12882

Pergunta: Os estudos de criminologia crítica possuem uma trajetória relativamente recente na América Latina, tendo adquirido maior proeminência a partir da década de 1970. Uma das características centrais desse campo diz respeito à ênfase em processos de criminalização (e não na criminalidade) como seu objeto de estudo e à seletividade penal que se revela a partir de tais análises. Na sua visão, quais são as principais transformações dos processos de criminalização e de seus efeitos na América Latina nos últimos anos? Que persistências históricas das práticas do aparato penal o senhor destacaria nesse período?

Resposta: O que é mais visível na região é o abuso da detenção preventiva, o aumento do número de presos em geral, a acentuada deterioração das prisões e, nos últimos anos, o fato de que a seletividade não recai apenas sobre estereótipos, mas também sobre opositores e dissidentes – por outras palavras, o produto da chamada *lawfare*. Como resultado, há uma deterioração do Estado de direito e uma regressão dos direitos humanos. Em alguns países, esse quadro tem sido marcado por mais letalidade, violência policial e racismo.

Pergunta: A disciplina de Relações Internacionais está ancorada em algumas fronteiras que vieram a organizar discursos sobre a violência, entre elas: nacional/internacional, guerra/paz e legal/ilegal. Entre outros efeitos, tais fronteiras definem os termos dentro dos quais determinado objeto é elegível para a produção de conhecimento no âmbito da disciplina. Como os estudos de criminologia crítica desafiam as fronteiras com que opera a disciplina de Relações Internacionais?

Resposta: Não acredito em divisões acentuadas entre as ciências. A pretensão cartesiana de fragmentar a realidade para estudá-la e depois acrescentar conhecimento parcial falhou. Na realidade, tudo tem a ver com tudo. Os fenômenos punitivos e violentos devem ser iluminados por diferentes tipos de conhecimento – e as relações internacionais são um deles. Em resumo, são fenômenos de poder, e isso também é internacional, particularmente no mundo

de hoje. Mas penso que a relação de poder internacional na América Latina sempre foi fundamental, pois passamos por diferentes momentos de colonialismo: original, neocolonialismo oligárquico, segurança nacional e, finalmente, o atual colonialismo financeiro das corporações transnacionais do Norte.

Pergunta: O jurista holandês Louk Hulsman afirmava que o sistema jurídico-punitivo se sustenta em uma "cultura do castigo". Como o senhor analisa essa afirmação, em especial a partir do contexto da América Latina? Na sua visão, como o abolicionismo penal pode contribuir para uma agenda política alternativa a essa "cultura do castigo" na região?

Resposta: O abolicionismo é uma proposta de mudança total, não apenas social, mas também civilizatória. Creio que, para torná-lo realidade, seria mesmo necessário mudar a nossa ideia de tempo linear. Parece-me que Nietzsche tinha razão: vingança é vingança contra o tempo. Vingamo-nos porque não somos capazes de fazer com que o que aconteceu não tenha acontecido. O sistema penal, entre suas muitas funções – que não conhecemos em sua totalidade –, serve também para canalizar a vingança. Eu não especulo sobre sociedades futuras, nem a abolicionista, nem o Estado ético de Kant, ou o Estado racional de Hegel. Nós, latino-americanos, vivemos sob Estados que não são abolicionistas, nem éticos, nem racionais, e nos quais se pratica ou se tende a praticar um genocídio gotejante. Por isso, o que devemos fazer é tentar reforçar o Estado de direito, conter e limitar o exercício do poder punitivo, eliminar os excessos da violência irracional e deixar aos cidadãos o espaço para se expressarem e dinamizarem o modelo de sociedade que querem. A partir do direito penal e da criminologia, não vamos mudar a sociedade – muito menos para fazer transformações radicais.

Pergunta: Nos últimos anos, temos assistido à emergência de governos ultraconservadores e de ênfase punitivista na América Latina. Partindo do pressuposto de que cada um dos países da região apresenta uma política criminal específica e em constante movimento, como seria possível combinar um

diagnóstico teórico-crítico com uma análise empiricamente orientada, que leve em consideração as especificidades dos processos sociais na América Latina?

Resposta: Ao menos no que diz respeito ao meu país [Argentina], acho que não tivemos um governo ultraconservador. Isso seria uma questão de ideologias. O que tínhamos era um governo de predadores e pessoas corruptas, que endividavam astronomicamente o país, destruindo tudo. Foram funcionais ao colonialismo financeiro por meio de uma manobra primitiva e grosseira, que permitiu a entrada de dólares para transformá-los em pesos, obter os juros muito altos em pesos, convertê-los de volta em dólares e levá-los para fora do país. Isso não é conservadorismo: é crime macrossocial e macroeconômico. Logicamente, o punitivismo não era mais do que um recurso publicitário para satisfazer a vingança promovida pela mídia monopolista com seu discurso único.

Pergunta: Nas últimas décadas, as políticas de "combate ao crime organizado" na América Latina e nos Estados Unidos foram marcadas pela violência policial e pelo encarceramento em massa de grupos sociais específicos. Na sua visão, quais têm sido os principais excessos e limites do discurso da segurança pública no hemisfério? Qual tem sido o papel dos profissionais da justiça nesses excessos e limites?

Resposta: Eles nunca combateram seriamente a chamada criminalidade organizada porque a maior renda dessa criminalidade fica no Norte, e toda renda é também reciclada nos refúgios fiscais do Norte. O crime organizado é geralmente funcional: por isso, não se destina a desaparecer, mas sim a ser mantido dentro dos limites funcionais do Norte. Somente se combate o crime organizado quando este se torna disfuncional em relação a esses interesses. O poder punitivo tem sido usado para outros fins, como sempre. Bruxas, hereges, anarquistas, sífilis, comunismo internacional e um longo "etc." – sempre foram pretextos para lutar contra outras coisas e obter outros resultados para o poder. Nenhum desses problemas foi resolvido pelo poder punitivo durante um milênio. As bruxas deixaram de ser um problema, os hereges também, os anarquistas desapareceram, a sífilis foi curada pela penicilina e o comunismo internacional

implodiu. Essa é a prova mais clara de que o poder punitivo sempre diz que quer combater uma coisa muito séria e ameaçadora, mas na realidade é usado para outros fins de controle e dominação. Também neste caso, esse poder é reforçado para conter a crescente exclusão e eventuais surtos em sociedades que, cada vez mais, concentram mais riqueza.

Pergunta: As propostas de regulação da *Cannabis* têm ganhado cada vez mais expressão no continente americano. Uruguai, Canadá e diversos estados estadunidenses regulamentaram integralmente o mercado dessa planta, contrariando as convenções internacionais das Nações Unidas e o *status quo* que prega a sua criminalização. Na sua avaliação, dentro de que condições essa quebra de paradigma pode contribuir para a redução do poder punitivo do Estado sobre as populações mais vulneráveis?

Resposta: A proibição de qualquer coisa que tenha uma demanda rígida ou crescente reduz a oferta e gera um enorme valor agregado para o serviço de distribuição daquela coisa. É o método atual da alquimia: qualquer lixo pode se transformar em ouro, o ideal dos alquimistas. Querem realmente combater o uso de tóxicos? Mentira: os psicofármacos expandem-se como se fôssemos todos psicóticos, mas poucos de nós os temos nos bolsos ou carteiras. O tóxico mais criminogênico da região é o álcool. A guerra contra a cocaína foi bem-sucedida ou ajudou a difundir seu uso? Nós banimos a maconha por razões de saúde, mas não proibimos a *junk food*? De que saúde estão falando quando a obesidade e diabetes estão difundidas por causa da comida que promovem entre os jovens? A manipulação internacional é clara e também funcional, pois quanto mais caos houver nas nossas sociedades, mais vulneráveis serão os nossos Estados.

Pergunta: Uma das teses centrais de parte da criminologia crítica foi propagar a ideia de que a diminuição do Estado de Bem-Estar Social, tal como nos Estados Unidos, coexistiria com o aumento do aparato penal – e, por conseguinte, com o aumento da criminalização da pobreza. Se olharmos para o Brasil, entretanto, ao mesmo tempo em que o país apresentou, até 2014, uma diminuição histórica e substantiva dos índices de desigualdade e de aumento do emprego formal, sua

população carcerária atingiu a marca de 700.000 presos nesse mesmo período. Na sua percepção, que limites esse quadro coloca aos estudos de criminologia crítica? De que outras epistemologias esse campo se beneficiaria para contornar tais limites?

Resposta: As ideias da criminologia crítica dos anos 70 eram lineares e vinham do Norte. A nossa realidade é diferente – em especial agora. O que está acontecendo no Brasil, eu não entendo completamente. A sua política criminal é suicida e deve ser atribuída a governos de ideologia muito diferente ao longo de muitos anos. O resultado é catastrófico e preocupante. Não apenas existem 700.000 prisioneiros em campos de concentração chamados prisões, mas também outros 700.000 libertados com mandados de prisão que já nem sequer podem servir, pois não há espaço em prisões superlotadas geridas pelos prisioneiros. Isso gera uma nova fonte de receita autônoma para suas polícias, mas implica a existência de 1.400.000 entre presos e não presos, mas com prisão preventiva decretada. O Judiciário é uma máquina para aprisionar sem sequer ter em conta a capacidade operativa do sistema. Todos os sistemas penais são compartimentados, mas esse grau de isolamento dos segmentos é totalmente invulgar.

E há mais: não sei quantos são os réus sem uma ordem de prisão preventiva, embora a experiência mundial indique que há muitos mais do que aquelas que são decretadas. Imagino algo em torno de 2 milhões. Se somarmos o número total, o Brasil deve ter cerca de 3.400.000 pessoas envolvidas em processos criminais. Cada uma dessas pessoas tem família, amigos, parentes etc. Vamos calcular que estão em íntima relação com cerca de 6 ou 7 pessoas, que estão acostumadas a ver a matéria criminal como algo natural – semelhante a ir ao hospital. Dessa maneira, no Brasil, existem cerca de 20 milhões de habitantes (aproximadamente 10% da população) que banalizam a matéria criminal. Se acrescentarmos a isso a deterioração dos prisioneiros nos campos de concentração dirigidos por prisioneiros, não me surpreende a elevada taxa de homicídios do Brasil.

É claramente um mecanismo para a reprodução da delinquência e produção da morte. Socialmente suicida. Se ninguém perceber que este é um grave

problema de segurança nacional e tomar as rédeas para revertê-lo, se continuarem brincando com a mídia irresponsável e com os valentões que querem conseguir votos, estão perdidos: a cada dia haverá mais violência e mais mortes. A história do Brasil é a de um grande país; não entendo como podem se perder agora, dessa forma suicida.

Pergunta: Como juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como o senhor enxerga as potencialidades de transformação social *por meio* do Direito?

Resposta: Acho que o direito não transforma; o que transforma as sociedades é a política. O direito deve lutar, sim, mas para garantir os espaços de transformação, de dinâmicas sociais para que os cidadãos sejam livres e possam desempenhar um papel de liderança na política.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

FÓRUM CRIME E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
COMO PESQUISAR A DIMENSÃO INTERNACIONAL DO CRIME?

MARCELO DA SILVEIRA CAMPOS
Doutor em Sociologia pela USP com doutorado sanduíche em Criminologia pela University of Ottawa. Professor adjunto da UFGD/Faculdade de Ciências Humanas, Dourados-MS. Pesquisador do INCT-InEAC/UFF e professor convidado do Instituto de Psiquiatria da USP.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5242-7095
celo.campos@gmail.com

Sobre Fronteiras e Margens.

A questão "como pesquisar a dimensão internacional do crime" pressupõe, em sua resposta, a busca pela coexistência de duas estratégicas epistemológicas e teóricas: a junção, nem sempre simples, entre a perspectiva da descrição e compressão das dinâmicas dos crimes e dos criminosos nas fronteiras em conjunto com as sociabilidades das vidas transfronteiriças, que transitam nas margens do Estado**.** O domínio dessas duas perspectivas e subáreas do conhecimento das Ciências Sociais é a primeira parte importante da resposta para descrever, compreender e analisar a criminalidade transnacional com pesquisa empírica e refinamento teórico.

Nesse sentido, o esforço epistemológico nos últimos anos no projeto coordenado por mim "Drogas, Violência e Fronteiras" financiado pelo CNPQ tem sido o de orientar coletivamente diversas pesquisas (de iniciação científica a dissertações de mestrado) em perspectiva multidisciplinar englobando a sociologia da violência, as descrições das diversas sociabilidades fronteiriças, a administração estatal e não estatal de conflitos nas fronteiras do Brasil e as relações internacionais. Está claro, para nosso coletivo de pesquisa, que a compreensão da produção – do legal e ilegal; do lícito e ilícito; das vidas e mortes - nas margens do estado (Das e Poole, 2008) necessita do domínio fino da teoria sócio antropológica, bem como, da análise

quantitativa e qualitativa dos conflitos em sua dimensão transnacional que se inter-relacionam, muitas vezes, com os fenômenos da criminalidade além das fronteiras do Estado-Nação.

Nesse sentido, de um ponto de vista objetivo e epistemológico a resposta para essa pergunta é, ao mesmo tempo, uma proposta epistemológica que enumera cinco dimensões conceituais e empíricas que considero fundamentais para pesquisar e compreender a dimensão internacional do crime e das sociabilidades violentas (Machado, 2008) nas margens do Estado-Nação. Ressalto que essas cinco dimensões atuam conjuntamente, sem as quais é impossível compreender a dimensão internacional do crime na atualidade: Nação-Espaço; Fronteiras e Diferenças; Margens; Ilegalismos; Violência e Sociabilidades.

i) Nação e Espaço

Na teoria social clássica é Simmel e Weber que formularam os conceitos mais instigantes sobre Nação, Espaço e Fronteiras. Para Weber é a comunidade étnica (diferentemente da comunidade de clã) que facilita as relações comunitárias. São elas, portanto, que fomentam as relações políticas. E, ao mesmo tempo, é a comunidade política que costuma despertar a crença na comunhão étnica. Dessa forma, a transformação de relações associativas racionais em relações comunitárias pessoais (crença da comunhão étnica é muitas vezes o limite da comunidade de intercâmbio social). Crença na honra étnica se dá por um "patrimônio cultural de massas" específico que facilita a compreensão mútua: a comunidade linguística. Ora, em Weber, a língua (a comunidade linguística) e, em segundo lugar, a homogeneidade da regulamentação ritual da vida (ideias religiosas parecidas) constituem por toda parte elementos extremamente fortes de afinidade étnica porque a compreensibilidade no sentido das ações dos outros é o pressuposto elementar de uma relação comunitária. A honra étnica, logo, é análoga ao conceito de honra estamental. Esta é a honra específica das massas por ser acessível a todos que pertencem à comunidade e origem subjetivamente imaginada.

Em outros termos, o que Weber quer assinalar é que, além da língua, um forte sentimento de comunidade é motivado não só pela lealdade para com a comunidade política, mas sim pela particularidade dos costumes. E os costumes (os habitus) são

sentidos subjetivamente como “comuns” quando condicionados pela diferença na estrutura social e garantidos pela existência como um país específico, ou seja, por um território, mas acima de tudo por uma ideia subjetivamente visada de Nação. Nação, portanto, é certo grupo de pessoas que pode ser esperado – diante de outros – um sentimento de solidariedade específico à esfera de valores. É com base na teoria da ação social weberiana - e das esferas - que assinalo e destaco a primeira tarefa epistemológica para compreender a dimensão internacional da criminalidade: entender que o conceito de Nação é muito mais que uma linha demarcatória e entre estados que detém o monopólio físico da violência legítima. Nação é um sentimento de solidariedade específico que combina a adesão a valores de modo que os costumes (*os habitus*) são sentidos subjetivamente como “comuns” quando condicionados pela diferença na estrutura social. São os sentimentos de comunidade e solidariedade em suas condições de origem e consequências para as ações sociais dos participantes que formam a existência de uma Nação. E garantidos, logo, pela existência como um país específico: *o cultivo de um modo de ser peculiar e particular*.[1]

Tal reflexão de Weber casa com um segundo aspecto teórico, ainda deste primeiro item, central às pesquisas sobre a criminalidade internacional: interesse no espaço enquanto uma figuração especial das coisas, e não no espaço ou na espacialidade em geral, que apenas constituem a *conditio sine qua non* de tais figurações.

Sem, contudo perfazerem a essência particular dessas mesmas coisas ou ser seu fator gerador. São os conteúdos dessas formas que experienciam a particularidade de seus destinos apenas através de outros conteúdos. Nesse sentido, a importância da observação do espaço reside justamente na observação de processos que frequentemente transcorrem de um modo tal, que a condição formal ou negativa de sua espacialidade se destaca particularmente para a observação. E que essa espacialidade constitui, Simmel destaca, a documentação mais clara das forças reais. Em suma, o conteúdo das formas vivas é o que a espacialidade permite observar, descrever e analisar as formas de sociação nas fronteiras. Portanto, descrevendo as formas de sociação na fronteira nós inquirimos o significado que as condições espaciais de uma sociação possuem, em perspectiva sociológica, para a sua determinação e desenvolvimentos restantes e; ao mesmo tempo, a sociação

[1] WEBER, Max. Relações comunitárias étnicas. Economia e Sociedade. Fundamentos de sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa. Brasília: UnB, 1994, PP. 267-277, vol.2.

justamente se desdobra em seu caráter processual do termo original, ou seja, no sentido de “engendrar sociedade” por meio dos efeitos recíprocos dos indivíduos uns em relação aos outros, ou seja, suas interações nos espaços fronteiriços.

ii) Fronteiras e Diferenças

Fronteiras são criações, no sentido de Foucher (2009). Isto porque criar uma fronteira visa, sempre, solucionar um problema, incontestável ou não, segundo a prática antiga e bem britânica da partição sem nunca saber o que acontecerá em seguida. São quatro as etapas das fronteiras discutidas por Foucher: i) Tratado de Tordesilhas, de 1494, e Tratado de Saragoça, de 1529; ii) quando o continente africano foi partilhado, dividido entre as nações europeias que elegeram aqueles territórios na Conferência de Berlim, (1884-1885); iii) cortina de ferro, termo utilizado para denominar a divisão da Europa entre ocidental e oriental, sob influencia do bloco comunista; iv) queda do muro de Berlim, que Foucher (2009) define como “uma reorganização, sistemática e sistêmica, de territórios estaduais e nacionais.”

Entretanto, essa definição limítrofe a qual insiste Foucher foi ultrapassada pelas teorias que assinalam as diferenças como aspecto constitutivo da vida fronteiriça. Falar em fronteiras, hoje, na teoria social tem o significado (político, étnico, de gênero, classe, linguística e racial) com o que (Brah, 2006) denomina como as diferenças.

Diferença torna-se a categoria analítica. Essa ideia remete à análise de como as formas específicas de discursos sobre a diferença se constituem nas fronteiras, são contestados, reproduzidos e (re) significados, pensando na diferença como experiência, como relação social, como subjetividade e como identidade. A “raça” atua como um marcador aparentemente inerradicável de diferença social. Construções de diferença e distribuições de poder que incidem no posicionamento desigual dos sujeitos no âmbito global. Barth também assinala, na mesma direção, que manipulação dos limites entre “nós” e “outros” significa que qualquer que seja o grupo considerado a questão será compreender o que significa, em termos de valores, ser e pertencer enquanto um membro do grupo. Os atores dão conta de sua pertença a um sistema social e de quem não pertence a esse sistema social. Nesse sentido, um grupo pode adotar traços culturais do outro (língua, religião), mas ainda continuar percebido e a perceber-se como distintivo. A manutenção das fronteiras baseia-se no

reconhecimento e na validação das distinções étnicas nas interações sociais. As diferenças, agora, não são mais essencializadoras. Os processos culturais são dinâmicos. São os discursos etnicistas que procuram impor noções estereotipadas de "necessidade cultural comum" sobre grupos heterogêneos com aspirações e interesses sociais diversos. E frequentemente deixam de tratar da relação entre a "diferença" e as relações sociais de poder em que ela pode estar inscrita. O termo "negro" não precisa ser construído em termos essencialistas. Pode ter diferentes significados políticos e culturais em contextos diferentes e a "diferença" é construída de maneira diferente dentro desses discursos. Esses vários significados assinalam diferentes estratégias e resultados políticos. Mobilizam diferentes conjuntos de identidades culturais e/ou políticas. "As culturas são mais híbridas que as identificações" adverte Grimson (2009). É dessa forma que uma teoria decolonial sobre as fronteiras advertiu para as diferenças, hibridez e colonialidade do poder, especialmente, na América Latina. São esses movimentos, trânsitos[2], formas de sociação nas e das diferenças o segundo aspecto central para o estudo da dimensão internacional do crime e do criminoso, especialmente, na América Latina: descrever o Estado e suas Margens.

iii) Margens

Das e Poole (2008) foram as autoras que melhor assinaram a ideia de estudar os grupos que estão nas margens do Estado-Nação[3]. A ideia central das autoras, muito influente no Brasil, é o de realizar etnografia do estado sobre as práticas, os lugares e as linguagens que são consideradas e habitam as margens do estado nação. O que nessa perspectiva consideramos central para a pesquisa empírica sobre criminalidade internacional é o pressuposto epistemológico de que a ideia de "Estado Fraco" não ajuda a compreender a estatalidade fora da centralidade administrativo-burocrática. Em outros termos, é necessário quando se pesquisa fronteiras e margens distanciar-se da imagem (consolidada na teoria jurídica e política) do estado como forma administrativa de organização política racionalizada que tende a debilitar-se ou desarticular-se ao largo de suas margens territoriais e sociais. O pressuposto das

[2] Ver Albuquerque e Cardin, 2018.
[3] Ver Alvarez e Salla, 2013.

autoras é uma necessidade empírica e teórica para pesquisar a criminalidade internacional na maneira viva que ela se apresenta nas margens: como as práticas e políticas da vida nestas áreas moldam e modulam as práticas políticas de regulação e disciplinamento que constituem aquilo que chamamos de "Estado". Repensando, logo, o que é centro e o que é periferia o enfoque deixa para trás conceitos abstratos como "paradiplomacia" para descrever efetivamente como as populações que foram sendo marginalizadas das estruturas políticas e econômicas nos domínios coloniais e pós-coloniais produzem formas locais de vida que combinam uma pluralidade legal, econômica e cultural. E que tais formas em suas diversidades e diferenças marcam os sujeitos. Portanto, é onde o estado está constantemente redefinindo seus modos de governar e de legislar justamente que tais redefinições podem ser descritas como relatos de exclusão e sobrevivência: uma redefinição da lei através de formas de violência e autoridade, as quais podem ser construídas como extra-judiciais tanto como as que são previstas no estado. E também fora do estado. O que, por conseguinte, desestabiliza a linguagem intrinsecamente territorial. Viver nas margens significa mover-se tanto no interior como fora do estado. Eis o ponto que se interconecta com a penúltima questão sem a qual se torna praticamente impossível compreender a dimensão internacional da criminalidade: os ilegalismos.

iv) Ilegalismos

O tema dos ilegalismos (destaque no Brasil para as pesquisas de Telles 2010 sobre os ilegalismos nos grandes centros urbanos) é um tema relacionado às reformas penais e "humanizadoras das penas" que Foucault descreve magistralmente em Vigiar e Punir, mais especificamente, que o autor francês vai denominar conceitualmente como "outra política em relação às ilegalidades" (Foucault, 1971).

Em suma, no Antigo Regime todos os estratos sociais tinham certa ilegalidade tolerada. Havia uma glorificação do criminoso (um contrabandista ou camponês perseguidos pela extorsão do senhor feudal). No antigo regime a fraude fiscal e o contrabando manifesto "faziam parta da vida econômica do reino" (Foucault, 2006, p.45-46). O nascimento desse novo poder de castigar é algo tipicamente moderno. A Retomada política e filosófica para tal objetivo da punição moderna era a seguinte: fazer da punição e da repressão às ilegalidades uma função regular e coextensiva à

sociedade; não punir menos, mas punir melhor; Punir com uma severidade, mas atenuada; mais com mais universalidade e necessidade; inserir, no corpo social, o poder de punir. É, portanto, na segunda metade do século XVIII que isto muda naquela diferenciação conceitual tão bem denotada por (Acosta, 2004) e feita por Foucault entre ilegalidades de bens e de direitos. Resumindo, na modernidade a ilegalidade popular não se volta para os direitos. E sim, a ilegalidade popular para os bens. Logo, a pilhagem e o roubo vão substituindo as lutas contra o fisco e está aberta uma crise da ilegalidade popular. Será necessário punir a ilegalidade de bens. E, imediatamente, a burguesia vai considerar intolerável essa ilegalidade sobre bens (mercadorias e máquinas) de modo que será necessário codificar e controlar as práticas ilícitas destinando e diferenciando às ilegalidades e ilegalismos para classes diferentes. A ilegalidade de bens, agora, vai ser destinada às classes populares (para o roubo, os tribunais e castigos); a ilegalidade de direitos para as classes dominantes ascendentes (fraudes, evasões fiscais, operações comerciais, multas atenuadas e os chamados crimes de colarinho branco). Trata-se do aparecimento da polícia, da hierarquia administrativa como o próprio Foucault assinala, pois, é a prisão que faz constituir no interior mesmo das massas populares um número de pessoas que seriam os "titulares privilegiados e exclusivos de comportamentos ilegais". A prisão é um recrutamento para um exército de delinquentes, dos quais, as vítimas também dessa delinquência são os mais pobres com um gigantesco lucro político e econômico que os comércios ilegais fronteiriços – a criminalidade internacional – proporcionam como o comércio ilegal de cigarros, bebidas, roupas, armas e, especialmente, o comércio de drogas ilícitas. Os mercados ilícitos, portanto, modulam boa parte das vidas e atividades criminais e não criminais nas fronteiras com o estado, às margens do estado. E, para além do Estado-Nação.

v) Violência e Sociabilidades

Por fim, seria impossível não conectar os ilegalismos, as margens, as diferenças, os espaços sem tocar nas violências e sociabilidades ou nas sociabilidades violentas (Machado da Silva, 2004). Por violência e sociabilidades entendo que as pesquisas sobre a dimensão internacional do crime pode ser resumidas em: i) as pesquisas descrevem os mecanismos interacionais do crime e do criminoso que possuem certas

"positividades" no sentido de produzir "sociabilidades" e "amizades"; ii) descrevem estas interações e representações com base em material e método qualitativo (muitas vezes etnográfico) nas (novas) figurações da violência; iii) não possuem uma afinidade eletiva, ao menos metodológica e teórica, com a perspectiva burocrática-estatal (Campos e Alvarez, 2017). O foco, empírico e analítico, são as atividades criminais[4] com o foco na transnacionalidade[5] dos conflitos sem esquecer as representações sociais da violência na fronteira[6].

Nos últimos anos as pesquisas sobre fronteiras, especialmente, a fronteira do Brasil com o Paraguai e Bolívia buscaram, de uma lado, descrever a origem social, as formas de vidas nas fronteiras, as sociabilidades, as atividades criminosas internacionais do ponto de vista dos sujeitos imersos em suas redes, com destaque especial para a compreensão dos presos por drogas nas fronteiras e dos indivíduos que praticam o comércio ilegal de substâncias lícitas e ilícitas. Se por um lado esse foco sócio-político permitiu-nos ir além dos ilegalismos, tornando a fronteira um espaço rico em fluidez cultural e hibridismos de sociabilidades; por outro, essas pesquisas mostram a permanência daquilo que Machado da Silva (2004) denominou como Sociabilidade Violenta, pois, muitos dos indivíduos (não todas e todos é importante lembrar) são constituídos e constituem relações sociais a partir das práticas de crimes internacionais, ou seja, da constituição de formas de sociabilidade autônomas transnacionais pelos criminosos nas quais a intersubjetividade é reduzida e para os quais a força de meio de obtenção de interesses muitas vezes violenta trasforma-se, logo, em um princípio de coordenação através da racionalidade *'instrumental'* dos atores e suas ações.

Referências

ACOSTA, Fernando. Os Ilegalismos Privilegiados. Antropolítica. Revista Contemporânea de política. Niterói, n. 16, p. 65- 98, 1º sem. 2004.

ALBUQUERQUE, J. L. C.; CARDIN, E. . Fronteiras e deslocamentos. REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, v. 6, p. 114-131, 2018.

[4] Misse, 2011; Misse et.al, 2016; Beato e Zili, 2012; Dias e Manso, 2018; Paiva, 2019.
[5] Oliveira, 2017; Melo, 2019; Yuji, 2020, Prado, 2020; Alvarez e Salla, 2013.
[6] Porto, 2009; Faisting, 2018.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F. A. . Estado-Nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo.. Civitas: Revista de Ciências Sociais (Impresso), v. 13, p. 9-26, 2013.

BARTH, F. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, P.; STREIFF-FENART, J. Teorias da etnicidade. São Paulo: EdUNESP, 1998. pp. 185-227.
Brah, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. Cadernos Pagu (26), janeiro-junho de 2006, p.329-376.

BEATO, C.; ZILLI, L.F. A estruturação de atividades criminosas: um estudo de caso. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n.80, p. 71-88, 2012.

CAMPOS, M. S. ; ALVAREZ, M. C. . Politicas Públicas de Segurança, Violência e Punição no Brasil (2000 - 2016). In: Sergio Miceli; Benedito Martins. (Org.). Sociologia brasileira hoje. 1ed.Cotia - SP: Ateliê Editorial, 2017, v. , p. 143-213.

CAMPOS, MARCELO DA SILVEIRA. Segurança Pública no Mato Grosso do Sul: sobre viver nas fronteiras. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, v. 1, p. 65-66, 2018.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social Nº 27, pp. 19–52, 2008.

FAISTING, A. L.. Representações da Violência na Fronteira: um estudo a partir das regiões da Grande Dourados (MS) e do Oeste Paranaense (PR). Revista de Ciências Sociais (UFC), v. 49, p. 131-174, 2018.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir. Ilegalidade e Delinquência. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. Gerir os ilegalismos. Entrevista a Roger Pol-Droit gravada em janeiro de 1975. In:_____. Michel Foucault: entrevistas. Tradução de Vera Portocarrero e Gilda Gomes Carneiro. Rio de Janeiro: Graal, 2006. p. 41-52.

FOUCHER, Michel. Introdução: a arte dos limites. Obsessão por fronteiras. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical livros, 2009.

GRIMSOM, Alejandro. LAS CULTURAS SON MÁS HÍBRIDAS QUE LAS IDENTIFICACIONES. Anuário Antropológico/2007-2008, 2009: 223-267

MACHADO DA SILVA, L.A. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. Sociedade e Estado, v. 19, n. 1, p. 53-84, 2004.
MANSO, B. P.; DIAS, Camila Nunes. A guerra - a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018. v. 1. 344p .

MARTINS, Júlia d o Prado. PARA ALÉM DA PARADIPLOMACIA: TRÁFICO DE DROGAS NA FRONTEIRA BRASIL - BOLÍVIA EM CORUMBÁ MS, A TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS ILEGALIDADES. Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais, 2020, 65f.

MELO, Caroline Andressa Momente. CIRCUITOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE DROGAS ENTRE O PARAGUAI E O BRASIL: ATORES E DINÂMICAS SOCIAIS. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade Federal da Grande Dourados, 2019, 176f.

MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 19, n. 40, p. 13-25, Oct. 2011 .

Misse, Michel; Neves, A.J. (Org.) ; Baptista, G.C. (Org.) . Segurança Públicas nas Fronteiras: Arco Sul. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2016. v. 1. 736p .

OLIVEIRA, Giovanni França. O policia de fronteira e o policial da fronteira: efeitos sociais das políticas nacionais de segurança em Corumbá-MS. P. 127-157. In: In: Eli Narciso Da Silva Torres; Gesilane Maciel José. (Org.). Prisões, Violência e Sociedade. 1ed.Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2017,v. , p. 89-104.

PAIVA, Luiz Fábio S.. AS DINÂMICAS DO MERCADO ILEGAL DE COCAÍNA NA TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE BRASIL, PERU E COLÔMBIA. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 34, n. 99, e349902, 2019.

PORTO, M.S.G. Mídia, segurança pública e representações sociais. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 21, n. 2, p.211-233, 2009.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. LANDER, Edgardo (org.). Colonialidade do saber. Eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SIMMEL, Georg. (2013), “Sociologia do espaço”. Estudos Avançados, v. 27, n. 79, pp. 75-112.
TELLES, Vera. (2010), “Nas dobras do legal e do ilegal: Ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade”. Dilemas, Vol. 2, nº 5-6, pp. 97-126.

VILA, Pablo. Crossing borders, reinforcing borders. 1. ed. USA: University of Texas Press, 2000.

WEBER, Max. Relações comunitárias étnicas. Economia e Sociedade. Fundamentos de sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa. Brasília: UnB, 1994, PP. 267-277, vol.2.

WEBER, Max. A nação. Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa. Brasília: UnB, 1999, PP. 172-175, vol.1.

YUJI, Gabriel. AS MORTES NA FRONTEIRA E AS FRONTEIRAS DA MORTE: HOMICÍDIOS E DROGAS NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade Federal da Grande Dourados, 2020, 246f.

Como pesquisar a dimensão internacional do crime?

CAMILA NUNES DIAS
Graduação em Ciências Sociais, mestrado (2005) e doutorado (2011) em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professora associada da UFABC, atua no Bacharelado em Ciências e Humanidades e do Bacharelado em Políticas Públicas e é também docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da mesma universidade. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo e coordenadora do Grupo de Pesquisa em Segurança, Violência e Justiça-SEVIJU. Faz parte do Conselho Fiscal do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8389-3830
camila.dias00@gmail.com

A resposta à pergunta “como pesquisar a dimensão internacional do crime”, em primeiro lugar, demanda situar a expressão “dimensão internacional” como parte essencial da resposta.

A categoria “crime” também carrega uma larga discussão teórica relacionada a sua configuração primariamente jurídica e, desta forma, como instrumento de poder em termos da classificação de comportamentos, condutas e de indivíduos. Contudo, aqui não nos deteremos nesta discussão, assumindo o ponto de partida de tratar de dinâmicas sociais que envolvem atividades ou produtos considerados ilegais pelo ordenamento jurídico brasileiro e que, em função de sua ilegalidade, conforma uma série de dispositivos estatais (e, também, não estatais) de vigilância, controle e punição. A configuração deste campo, portanto, envolve uma série de mecanismos de regulação de conflitos, de criação e aplicação de normas e regras e de produção de lealdades, de disputas e de colaboração que passam ao largo das regulamentações formais do estado e, por isso, podem implicar o uso da violência física. No caso das pesquisas tratadas aqui, essa categoria está associada ao mercado ilegal de substâncias ilícitas, especialmente, a maconha e a cocaína.

No que diz respeito à dimensão internacional, é importante situar o fenômeno analisado em função desta perspectiva já que ela pode indicar uma variedade de manifestações, elementos, expressões ou processos. No que concerne aos trabalhos que realizei, a dimensão internacional dos fenômenos que busquei – e ainda busco - compreender pode ser melhor definida através dos termos utilizados nos estudos sobre “redes sociais”.

Trata-se, assim, de um fenômeno relacionado aos ilegalismos, notadamente, ao mercado de drogas ilícitas operado por atores que, através de múltiplos encadeamentos e do estabelecimento de diversas formas de conexão com outros atores, acabaram por constituir uma rede ampla e diversa que se estende para além das fronteiras nacionais do país. A dimensão internacional do crime tem relação direta, em primeiro lugar, com a característica da mercadoria comercializada, cuja produção, total ou majoritariamente, ocorre fora do território nacional – no caso da maconha, no Paraguai e no caso da cocaína, no Peru, na Bolívia e na Colômbia. O efeito óbvio e imediato é que para prover as demandas por estes produtos, inevitavelmente, os sujeitos que atuam neste mercado estabelecerão relações com os atores internacionais, conformando assim uma rede de dimensão internacional.

Portanto, é no que diz respeito à extensão das relações sociais estabelecidas entre diversos atores para o provimento de produtos considerados ilegais que podemos situar a dimensão internacional do fenômeno aqui considerado e, portanto, das formas através das quais é preciso mobilizar esforços, recursos e estratégias para viabilizar a pesquisa.

Uma categoria em relação a qual é necessário situar a dimensão internacional da análise é “fronteira”, considerando que em geral se refere a uma área cujos fluxos e circulação de pessoas e mercadorias não se restringem aos limites territoriais oficialmente demarcados na configuração dos Estados nacionais. Neste sentido, muitas pesquisas em ou sobre “região de fronteira” tem como pressuposto teórico-metodológico observar os fenômenos dos dois lados das linhas demarcatórias oficiais já que, em geral, é justamente a partir dos fluxos que aí se estabelecem que residem as peculiaridades e especificidades que permitem compreender os fenômenos produzidos nestas áreas – sejam eles de natureza econômica, social, cultural ou política.

A noção de fronteira também remete a percepções sobre fluxos e circulações em detrimento de condições estáticas. Da mesma forma que as dinâmicas relacionadas aos mercados – ilícitos ou não. Neste sentido, esse é mais um desafio que se coloca para o pesquisador que pretende compreender fenômenos que se caracterizam pelo movimento, enquanto a interpretação e a própria escrita tendem a reproduzi-los na sua forma estática, como uma fotografia que retrata um determinado

momento, de um determinado fenômeno, num determinado ponto do espaço. Ainda que esta fotografia, paradoxalmente, retrate os fluxos.

Considerando todas essas questões como dimensões teórico-empírico-metodológicas essenciais do conhecimento produzido sobre a "dimensão internacional do crime", é possível apresentar algumas estratégias que foram utilizadas no decorrer da pesquisa que venho realizando desde 2014 no âmbito dessa temática.

O objetivo de compreender as dinâmicas criminais de uma determinada região da fronteira brasileira com o Paraguai, descrevendo as redes e os atores que ali atuam e a interação entre eles e com outros atores estatais e não estatais revelou-se, logo de início, demasiado pretensioso e muito difícil de ser realizado. Pelas próprias características do fenômeno e pelas dificuldades intrínsecas de abordagem de fenômenos ilícitos, era necessário reenquadrar a problemática da pesquisa em termos mais restritos.

Em primeiro lugar, porque não teria como conhecer todas as redes ilegais que atuavam na região delimitada no projeto, no caso, as cidades-gêmeas Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Ademais, como saberia se estavam todas "catalogadas" sendo que a principal característica destas atividades é justamente a sua ilicitude e, em decorrência disso, o segredo que a envolve bem como aos seus atores. Uma outra questão que foi possível perceber é que na região há enorme variedade de redes, de atores, de mercados, mercadorias e serviços, legais, ilegais e mais ou menos imbricado entre si, uma imensa capacidade de adaptação, readaptação e de inovação nas estratégias de atuar, de comprar, de transportar, de armazenar os produtos ilícitos e inúmeras formas de estabelecer redes de proteção e de cooperação com diversos agentes públicos e privados. É possível afirmar que há um emaranhado de redes ilícitas, de diferentes tamanhos e formatos, que se cruzam mais ou menos entre si e cujas propriedades concretas, bem como de seus atores, só é possível conhecer parcialmente.

Do ponto de vista estritamente pessoal, é possível afirmar que a reação a essas descobertas iniciais da pesquisa foi sentir-se atônita. Buscava um padrão, uma base, uma essência, um centro de convergência em meio a tantas possibilidades e a tanta diversidade e fragmentação. Mas, de tudo o que pretendia construir como ponto de ancoragem da análise, era percebido como uma possibilidade dentre outras. Ou seja,

não havia o padrão, tampouco havia estruturas sólidas e consolidadas passíveis de serem compreendidas. Não havia "a" forma de acessar os produtores ou intermediários dos produtos – havia atores que detinham um número maior ou menos contatos; tampouco havia "uma" forma de realizar o transporte ou organizar a logística, havia uma infinidade de estratégias, de possibilidades, um imenso cardápio que seria ajustado pelos atores responsáveis pelo envio do referido carregamento. Mas, os mesmos atores, poderiam enviar outros carregamentos das mesmas substâncias, utilizando outras estratégias.

Contudo, se era impossível produzir um conhecimento exaustivo destas redes, atividades e atores, era possível perceber transformações importantes que vinham ocorrendo em termos destas dinâmicas criminais. Neste sentido, o aumento de atores vinculados a grupos criminais de base prisional da região sudeste do Brasil, principalmente do Rio de janeiro, com o Comando Vermelho (CV), e de São Paulo, com o Primeiro Comando da Capital (PCC), era um processo que parecia importante. Importante porque esses atores, ao mesmo tempo que estabeleciam relações comerciais com os atores "tradicionais" da região da fronteira – especialmente, empresários, comerciantes, produtores rurais – começaram a tensionar as relações conforme foram migrando em maior número para a região, deslocando o protagonismo dos primeiros e se assumindo relevância - econômica e militar - nas redes criminais que aí se estabeleciam.

Desta forma, uma chave analítica que considerei interessante – diante dos desafios e dificuldades que se interpunham em termos da enorme heterogeneidade existente– foi justamente a compreensão dos processos e das dinâmicas relacionadas a essa transformação das redes criminais que atuavam na região. De modo algum significaria que apenas os grupos de base prisional passariam a atuar – a multiplicidade de atores, continuava a mesma. Redes de vários tamanhos e formatos continuavam a povoar o território da fronteira. Contudo, cada vez mais ganhavam proeminência as redes criminais cujos nodos centrais se encontravam dentro das prisões e a chave da análise compreensiva da dimensão internacional do crime passou a envolver, portanto, as prisões e as fronteiras.

Neste ponto, importante situar o cruzamento da trajetória da pesquisadora com a trajetória da pesquisa. Em quase duas décadas de pesquisa em instituições prisionais, foi justamente neste lócus institucional que construí novamente parte das

possibilidades de realização do trabalho de campo, coletar material empírico de fontes primárias e situar o eixo teórico-metodológico a partir do qual tecer as reflexões sobre a dimensão internacional que as redes criminais que eu tentava compreender assumia. Certamente, não é coincidência que, dentre tantas outras opções, tenha optado por re-situar a prisão na posição de centralidade das pesquisas, na compreensão do papel que assume como vetor de redes criminais que cada vez mais expandem suas dimensões para além do território nacional. A prisão se apresentou como uma possibilidade mais concreta, mais segura e mais efetiva diante de um horizonte tão amplo – espacial, social e empiricamente – que a fronteira me pareceu representar.

Dadas as decisões teórico-metodológicas que foram sendo tomadas no decorrer da pesquisa as técnicas utilizadas para a coleta de dados oriundos de fontes primárias e de fontes secundárias não diferem muito daquelas utilizadas em outras pesquisas: documentos oficiais (inquéritos, sentenças, denúncias, processos); bancos de dados da imprensa; relatórios de instituições diversas, estatais e não-estatais; documentos produzidos pelos próprios atores envolvidos em atividades criminais (principalmente, 'salves' escritos por membros do PCC e de outros grupos criminosos), entrevistas e conversas com agentes públicos (juízes, promotores, policiais civis e militares) e com sujeitos envolvidos nas dinâmicas criminais, principalmente, aqueles que se encontravam na condição de encarcerados.

Em suma, pesquisar a dinâmica internacional do crime envolveu compreender a multiplicidade de redes criminais existentes, de tamanhos diferentes, formas, tipos de configuração; as diversas formas de relações existentes ou possíveis entre atores criminais ou não, estatais e não estatais, situados em posições e em funções as mais variadas dentro das redes. Por fim, trata-se de dar alguma inteligibilidade a um emaranhado de dinâmicas e processos e para tanto é necessário fazer escolhas teóricas, metodológicas e empíricas e, neste sentido, a opção de situar a prisão como horizonte compreensivo da pesquisa, a fim de organizar a análise e a compreensão dos processos foi um caminho, possível dentro tantos outros, em que foi fundamental o cruzamento entre a trajetória da pesquisa e da pesquisadora. É através destas escolhas que vamos conformando o universo social das pesquisas, conferindo significado e sentido aos fenômenos que recortamos e que produzimos no bojo de nossa construção teórico-metodológica do nosso objeto/sujeito do conhecimento.

Como você entende a criminalidade internacional?

JOSÉ LINDOMAR C. ALBUQUERQUE
Tem Graduação em Ciências Sociais (1997), mestrado (2000) e doutorado (2005) em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor associado da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), atua na Licenciatura e no Bacharelado em Ciências Sociais, e é também docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma universidade. Pesquisador de temas relacionados às fronteiras internacionais e Coordenador do Grupo de Pesquisa Laboratório de Investigação em Migração, Nação e Região de Fronteira - LIMINAR da UNIFESP.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4761-1899
jose.lindomar@unifesp.br

Gostaria primeiramente de dizer que minha resposta não é de um especialista na área de violência e criminalidade, mas de um sociólogo interessado nos estudos de fronteira. O tema da criminalidade apareceu inicialmente em minhas reflexões mais como um campo discursivo de produção da fronteira como zona perigosa. Não se trata de contrapor discurso e realidade, mas de ver o discurso associado a práticas sociais e produzindo efeitos reais, ou seja, como dispositivo que enfatiza determinada dimensão do real enquanto invisibiliza outras.

Lembro que as primeiras impressões que obtive da fronteira como lugar do crime foi por meio da leitura de um livro jornalístico que tive acesso durante a pesquisa do doutorado sobre os imigrantes brasileiros no Paraguai (2002-2005): País Bandido: crime tipo exportação (2003), de Carlos Wagner. A capa do livro apresenta uma imagem de um mapa do denominado país bandido como o décimo terceiro país da América do Sul, cujos limites imaginados entre Brasil, Paraguai e Argentina estão demarcados por cruzes. Toda a narrativa do livro se concentra nas diversas atividades econômicas: contrabando de cigarro, pirataria, roubo e furto de carros e celulares, tráfico de armas, plantio e tráfico de maconha, homicídios, etc. Nesse livro-denúncia, a nação imaginada teria como heróis os “bandidos”, o poder de mando é o “cano de revolver” e o principal produto de exportação seria a “violência”. Neste contexto, eu estava mais preocupado em problematizar a narrativa que reduz a fronteira ao lugar do crime e buscava pensar a complexidade de uma realidade transfronteiriça em que

a criminalidade é somente uma das dimensões. Há outros modos de viver e fazer a fronteira.

Entre 2014 e 2018 realizei trabalho de campo em outra região de fronteira, graças ao convite do colega Luiz Fábio Paiva (UFC) para integrar a equipe do projeto (In)segurança na fronteira: o que os moradores de Tabatinga pensam sobre perigo e violência na tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia. Aqui não houve somente um deslocamento de uma região de fronteira para outra, mas também uma mudança de tema de pesquisa e o aprendizado de fazer trabalho de campo em companhia de outro pesquisador. As noções de violência, perigo e crime passaram a ser consideradas fundamentais para o nosso entendimento das dinâmicas transfronteiriças, especialmente do ponto de vista dos moradores locais.

Diante desse percurso de pesquisa, tentarei me deter em uma dimensão da criminalidade internacional: a transfronteiriça. Grosso modo, entendo que a criminalidade internacional é produzida por meio de um conjunto heterogêneo de práticas ilícitas, transgressões às normas legais de diferentes países, estratégias, redes e acordos instáveis e negociações inconstantes praticados por agentes e grupos organizados de modo transnacional. Por outro lado, é produzida publicamente também por meio das estatísticas oficiais, não governamentais e acadêmicas e pelos discursos midiáticos e governamentais sobre o "crime organizado internacional", "tráfico de pessoas", "narcotráfico", "terrorismo", "lavagem de dinheiro etc.

A criminalidade transfronteiriça, por sua vez, é aqui compreendida como aquela que ocorre nos territórios de fronteira internacional e envolve circuitos variados de mercadorias, transações financeiras e mobilidades de pessoas entre territórios nacionais que são praticados em desacordo com as normativas legais - descaminho, contrabando, agiotagem, evasão de divisas, tráfico de drogas, armas e pessoas e crimes ambientais relacionados à extração e comercialização de madeira, minérios, pescado, entre outros recursos naturais, nas zonas de fronteira. Mas também homicídios relacionados às dinâmicas transfronteiriças, roubos e furtos em um território nacional e venda em outro (carros, motos, produtos eletrônicos etc). Estes crimes envolvem agentes locais e grupos com variados arranjos operacionais e estruturas de poder que se conectam com outros estados e países, envolvendo rotas transnacionais.

A criminalidade transfronteiriça se configura por meio de mobilidades entre fronteiras e pela própria existência dos limites das soberanias estatais. Os limites do Estado nacional funcionam como atrativo para diversos negócios e dinâmicas criminais. Essa "sedução pela fronteira", como nos falou um interlocutor em Tabatinga, compreende assimetrias econômicas no preço das mercadorias (inclusive do cloridrato de cocaína e pasta base) entre um lado e outro do limite nacional, legislações e fiscalizações diferentes entre territórios próximos e a facilidade de fuga para exterior em relação àqueles que são procurados pela justiça da nação fronteiriça.

A criminalidade nas fronteiras dos países da América Latina é um fenômeno histórico que adquire maior visibilidade política, midiática e acadêmica nas últimas décadas. Podemos dizer que ela se configura a partir de relações complexas entre Estado, mercado e crime, entendidos como processos sociais relacionais em permanente construção e transformação. O fazer Estado ocorre por meio de novas legislações e dispositivos de fiscalização de práticas que ocorriam na fronteira de maneira tradicional - como as trocas comerciais e financeiras entre povos vizinhos- que atualmente são consideradas crimes de descaminho, contrabando e agiotagem, assim como tipifica crimes derivados dos relevantes mercados das drogas, armas e munições. Por sua vez, os mercados vão se ampliando nas regiões de fronteira por serem pontos estratégicos que estruturam as dinâmicas econômicas transnacionais. Os mercados de fronteira transformaram fortemente muitas das áreas limítrofes entre Brasil e os países vizinhos a partir da década de 1970, levando a um considerável processo de urbanização, migração e reconfiguração das populações locais que construíram historicamente modos de vida específicos e distintas concepções morais sobre o denominado crime transfronteiriço.

Nossa compreensão se distancia daqueles autores que atribuem a existência ou o aumento da criminalidade na fronteira a ausência ou fraqueza do Estado. Em nossa perspectiva, não existe a criminalidade transfronteiriça sem a presença do Estado, entendido como uma heterogênea organização política formada por redes de relações pessoais e impessoais, dispositivos jurídicos, burocráticos, militares, técnicos e agentes que operam na fronteira entre os procedimentos hierárquicos das regulamentações oficiais e o poder discricionário dos indivíduos.

Esta relação entre Estado e crime transfronteiriço se estabelece de diversas formas: primeiro, porque são os Estados nacionais, em suas constituições, códigos

penais e leis específicas que definem determinadas atividades, ações e condutas como criminosas, incluindo aquelas que se realizam nas fronteiras de seus territórios; segundo, a existência ou aumento da criminalidade transfronteiriça serve como justificativa para as políticas de securitização das fronteiras, possibilitando a reivindicação política por mais agentes estatais e por mais instituições de segurança nas zonas fronteiriças; terceiro, os controles estatais, as políticas de securitização e as operações de fiscalização da fronteira não acabam com a criminalidade transfronteiriça, mas produzem novos contornos, ritmos e rotas alternativas nas dinâmicas criminais; quarto, os agentes criminais contam, muitas vezes, com relações, negociações, proteções e subornos de agentes estatais que favorecem a passagem de mercadorias ilícitas ou evitam a investigação e punição de determinados crimes.

O que o Estado define como delito transfronteiriço não é o mesmo que a população local vê como crime. Dificilmente o descaminho e o contrabando são compreendidos como crimes e sim como sustento, trabalho e sobrevivência familiar diante de uma realidade social vulnerável e com poucas oportunidades de emprego. O tráfico de drogas está em uma zona liminar entre o que é condenado e legitimado por parte de setores sociais transfronteiriços. Há uma tolerância expressiva em relação ao tráfico “que passa” e não gera “problemas” e o trabalho de “mulas” no transporte da droga, neste caso também com a justificativa que as pessoas precisam se sustentar e não há oportunidades com os mesmos ganhos na economia formal. A ideia moral de crime está mais associada aos “acertos de contas” nos negócios da cocaína que envolvem geralmente assassinatos praticados por pistoleiros em determinados períodos do ano, assim como as mortes de traficantes por grupos de extermínio formados por militares que agem de forma extralegal. Outro tipo de crime, geralmente referido por nossos interlocutores em Tabatinga, são os roubos e furtos de motos, barcos, motores e outros bens materiais, muitas vezes para serem usados no transporte da cocaína.

Aqueles que participam das dinâmicas econômicas transfronteiriças costumam se envolver simultaneamente com diversos negócios. Gostaria de narrar um caso específico de um senhor colombiano que conhecemos em uma rinha de galos na cidade de Letícia (Colômbia). Ele se autonomeou de cambalacho, referindo-se aos vários negócios ilegais que se dedica na região de fronteiras. Relatou que já foi militar

colombiano, servindo durante quatro anos no Exército Colombiano. Em seguida, nos contou que se desloca frequentemente para as cidades brasileiras próximas (Tabatinga, Benjamin Constant e Atalaia do Norte) para vender remédio para ereção masculina vindo dos Estados Unidos e para artrite, importado da Venezuela mas de origem cubana. Também narrou que, por conhecer todos os caminhos pela floresta e pelos rios até Bogotá, parte aprendido no período que serviu ao Exército, também ajuda a fugitivos da justiça brasileira a chegar até a capital colombiana. Importante elucidar que não há rodovia entre Letícia e outras cidades colombianas e o principal acesso a Bogotá é por via área, mas os aeroportos são as fronteiras mais fiscalizadas. Ainda nos disse que tem esquemas confiáveis para conseguir todos os documentos legais e o fugitivo obter a nacionalidade colombiana. Por cerca de 10 mil reais, ele providencia estes documentos por meio de pessoas confiáveis, começando pelo registro civil em notário e depois o indivíduo consegue os demais documentos e passa a viver em território colombiano “como se fosse uma nova pessoa” (Diário de Campo, 19/8/2014).

A criminalidade transfronteiriça está ainda associada às relações de identidade, alteridade e processo de estigmatização do “outro” nas zonas de fronteira. A partir das narrativas dos moradores locais de Tabatinga, o contrabando, os plantios de coca, os furtos e roubos na cidade brasileira são atribuídos principalmente aos peruanos. Do ponto de vista dos moradores brasileiros em Tabatinga, a alteridade nacional mais estigmatizada é a peruana, uma vez que sobre os cidadãos do país vizinho pesam acusações de ladrões, invasores, vendedores de produtos falsificados, exploradores dos recursos naturais em terras indígenas etc . Já a agiotagem é atribuída aos denominados prestamistas colombianos, que emprestam dinheiro a juros a colombianos, peruanos e brasileiros. Tudo indica que parte deste dinheiro dos prestamistas é derivado do tráfico de drogas e o empréstimo se destina, muitas vezes, aos negócios de contrabando de diversos produtos e de tráfico de cocaína na fronteira. Já a pistolagem é praticada por brasileiros, peruanos e colombianos que usam instrumentalmente os limites da soberania territorial para realizar os homicídios encomendados no “exterior” e retornarem aos respectivos territórios nacionais.

Em suma, a criminalidade transfronteiriça é um fenômeno complexo que envolve diversas esferas da vida social de maneira articuladas. Em termos econômicos, está relacionada com os mercados ilegais e estes movimentam uma

gama de dispositivos tecnológicos, comunicacionais e armamentistas, operacionalizados por agentes locais, transfronteiriços e transnacionais no processo de produção, circulação, proteção e comercialização destas mercadorias; nas esferas política e moral, os agentes do mundo do crime se organizam, às vezes, como comunidades políticas e morais com suas hierarquias de poder, códigos morais a serem cumpridos e "tribunais do crime" para os traidores etc; na dimensão das desigualdades sociais, as situações de pobreza de parte das populações fronteiriças são fatores relevantes para agenciamentos, sobretudo de jovens, para o mundo do crime e como narrativa justificadora que estão somente trabalhando e conseguindo o sustento familiar. Por último, a criminalidade transfronteiriça não pode ser compreendida separada das dinâmicas simbólicas e identitárias em diferentes escalas territoriais. Desde os crimes locais atribuídos a peruanos e colombianos, como no próprio jogo de poder, disputas e alianças táticas entre as facções do sudeste (Primeiro Comando da Capital - PCC, Comando Vermelho-CV) e do norte do país (Família do Norte -FDN) são acionadas as identidades e alteridades locais, regionais e nacionais como formas de legitimação das disputas e de ampliação de fatias dos lucrativos negócios que se configuram na e para além da fronteira.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

PROCURA-SE: O CRIME NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MANUELA TRINDADE VIANA
Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Rio de Janeiro-RJ, Brasil; ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2243-358X
m.trindadeviana@gmail.com

ANA CLARA TELLES
Programa de Saúde Pública da Open Society Foundations, Rio de Janeiro-RJ, Brasil;
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1863-5077
anaclara.telles@hotmail.com

Resumo: Partindo do mapeamento das principais linhagens de produção de conhecimento sobre o crime nas Relações Internacionais (RI), este artigo busca compreender a política dos critérios na construção desse objeto no campo disciplinar. Primeiramente, sustentamos que os trabalhos sobre "novas guerras" e "crime organizado transnacional" entendem o crime como objeto das RI apenas quando este extrapola a fronteira nacional. Em seguida, o artigo percorre as abordagens sobre policiamento global e nexo segurança-desenvolvimento e argumenta que tais análises ainda preservam a extrapolação do doméstico como critério de objetificação. O artigo então lança mão de linhagens que exploram a fronteira guerra-crime e as tecnocracias transnacionais para repensar tanto a fronteira interno-externo que organiza o campo das RI como os agentes investidos em processos de criminalização. Partindo de uma leitura sobre Estado, aparato penal e o internacional, argumentamos que o controle de populações é condição de possibilidade do internacional, e vice-versa. Com isso, o artigo confronta o apagamento daquilo que o aparato penal faz "dentro do Estado" como algo que não diz respeito à disciplina de RI e encoraja o engajamento com estudos críticos de criminologia como janela para interpretar processos de criminalização e suas conexões com práticas de inclusão/exclusão na política global.
Palavras-chave: crime; criminalização; Relações Internacionais.

WANTED: CRIME IN INTERNATIONAL RELATIONS

Abstract: This article aims to understand the politics of the criteria through which crime has come to be constructed as a legitimate object of knowledge within the field of International Relations (IR). First, we show that discussions on "new wars" and "transnational organized crime" take up crime as an object of IR only insofar as it crosses national borders. Next, we go through approaches on global policing and on the security-development nexus, showing that these analyses remain wedded to border-crossing as a criterium of objectification. The article then turns to literatures exploring the war/crime boundary and the work of transnational technocracies to pose questions both to the inside/outside boundary organizing IR and to the set of agents involved in processes of criminalization. By reading the interconnectedness between State, penal apparatus, and the international, we argue that the control of populations is a condition of possibility of the international – and vice-versa. Thus, the article confronts the

erasure of the “domestic” work of the penal apparatus as not concerning the discipline of IR and encourages engagements with critical studies on criminology as an entry point to interpret processes of criminalization and their connection with practices of inclusion/exclusion in global politics.
Keywords: crime; criminalization; International Relations.

SE BUSCA: CRIMEN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Resumen: A partir del mapeo de las principales líneas de producción de conocimiento sobre el crimen en las Relaciones Internacionales (RRII), este artículo busca comprender la política de criterios en la construcción de este objeto en el campo disciplinar. Primero, sostenemos que los trabajos sobre “nuevas guerras” y “crimen organizado transnacional” entienden el crimen como objeto de RRII sólo cuando traspasa la frontera nacional. Luego, argumentamos que los enfoques sobre policiamiento global y nexo seguridad-desarrollo aún conservan la extrapolación de lo doméstico como criterio de objetificación. El artículo entonces utiliza trabajos que exploran la frontera guerra-crimen y las tecnocracias transnacionales para repensar la frontera interno-externo que organiza el campo de las RRII y los agentes de procesos de criminalización. Partiendo de una lectura sobre Estado, aparato penal y el internacional, sostenemos que el control de poblaciones es condición de posibilidad de lo internacional, y viceversa. Con esto, confrontamos el apagamiento de lo que hace el aparato penal “dentro del Estado” como algo que no concierne a la disciplina de RRII y subrayamos la importancia de la criminología crítica como ventana para interpretar procesos de criminalización y sus conexiones con prácticas de inclusión/exclusión en la política global.
Palabras-clave: crimen; criminalización; Relaciones Internacionales.

Introdução

Nas últimas décadas, os temas do crime, da criminalidade e da criminalização[1] entraram de vez na agenda das Relações Internacionais (RI), impulsionados pelos chamados movimentos de alargamento e aprofundamento dos estudos de segurança internacional[2]. No contexto do fim da Guerra Fria e da acentuação do processo de

[1] Os termos “crime”, “criminalidade” e “criminalização” serão utilizados separadamente porque designam fenômenos distintos. Por “crime”, entende-se a categoria do delito em si – ou, mais especificamente, a conduta que, em determinado momento histórico, foi criminalizada pelo aparato penal. Por “criminalidade”, entende-se o fenômeno mais amplo do delito, que agrega em escala social o fenômeno do(s) crime(s), a partir dos jargões da área que falam em tendências, números e estatísticas. Por fim, “criminalização” será aqui entendida como a prática ou o processo de tornar *algo* um crime ou *alguém* um criminoso.

[2] Cabe registrar que é, no mínimo, curiosa a reivindicação de um caráter de novidade para o estudo do crime nas RI, quando já existia um irrigado campo de estudos sobre violações de direitos humanos na disciplina – o que também circunscreve um conjunto de delitos. A inquietação merece atenção justamente por sugerir que a visibilidade da discussão sobre o crime na disciplina de RI está intimamente ligada à sua conexão com o que viemos a associar com “crime organizado transnacional”, e deste último com *o problema* de violência com o qual a governança global deve lidar. A diferenciação e hierarquização de violências que pode estar aí subentendida pode ser uma boa hipótese para percorrer esse terreno.

globalização, parecia lugar-comum afirmar que o crime atravessava cada vez mais a política global. Para além da percepção largamente difundida dentro da disciplina sobre uma alegada transnacionalização das redes criminosas e uma crescente porosidade entre as fronteiras do crime e da guerra como marca dos novos conflitos armados (KALDOR, 2007; ARNSON, 2005; COLLIER, 2000), alguns trabalhos dos últimos anos buscam compreender processos de homogeneização dos sistemas de justiça criminal e o crescimento na cooperação bilateral ou multilateral para o controle da criminalidade (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012; SHEPTYCKI, 2007; ANDREAS; NADELMANN, 2006). Como buscaremos argumentar, essa profusão de trabalhos tem se dedicado a estudar esses fenômenos de maneira tangencial, sem olhar mais demoradamente para a forma como as práticas de criminalização e controle do crime se entrelaçam à fabricação de uma ordem social, política e econômica (inter)nacional.

Nesse quadro, o presente artigo tem um duplo objetivo. Primeiramente, busca compreender a política dos critérios na construção do "crime" como objeto na disciplina de RI e discutir seus efeitos. Para tal, dedica-se a sistematizar a produção de conhecimento sobre essa matéria[3] em torno de duas práticas de objetificação centrais. No primeiro grupo, percorremos trabalhos que, ao pensarem as transformações da guerra e do crime no pós-Guerra Fria, chegam ao crime como objeto das RI. No segundo grupo, está um conjunto de abordagens que busca pensar a construção do crime como endógena às agências engajadas no controle do crime. À luz do percurso por tais linhagens, argumentamos que todas compartilham o cruzar a fronteira nacional como princípio de elegibilidade de seus objetos na disciplina de RI. Ou seja, o que faz com que seus objetos sejam encarados como *naturalmente* do campo disciplinar é justamente a afirmação de que saíram do doméstico e entraram no internacional. Longe de ser um detalhe, isso nos permite revirar os imaginários políticos que lhes dão sustentação. É nesse sentido que finalizamos esse arco do artigo recorrendo a abordagens que incidem sobre o campo das RI, mas a partir de um olhar interdisciplinar, para repensarmos tanto a fronteira interno-externo que

[3] Com isso, não pretendemos realizar uma varredura dos estudos sobe o tema na literatura de RI, mas mostrar sua pluralidade e identificar as premissas que avançam ao construírem o crime como objeto de estudo. Nesse mapeamento, selecionamos textos amplamente citados no Brasil e no mundo dentro do campo das RI.

organiza a disciplina como o repertório de agentes investidos em processos de criminalização.

Isso nos leva ao segundo objetivo deste artigo: mobilizar uma disposição crítica em direção à naturalização do crime e da criminalidade para interrogar os limites, os silêncios e as marginalizações produzidos pela disciplina de RI quando aborda esses temas. Com base em uma leitura sobre as conexões entre o internacional e as práticas de controle social no Estado moderno, principalmente por meio do aparato penal, buscamos tornar visível o que as práticas de objetificação nas RI apagaram com seu imperativo disciplinar – de que tudo aquilo que o aparato penal faz "dentro do Estado" não diz respeito ao campo.

A partir desse esforço, abre-se um horizonte de olhares críticos à disciplinarização das RI, permitindo expor não apenas o que ela oculta, mas também o que ela reproduz em termos de hierarquias e estigmatizações de lugares e sujeitos perigosos. Mais do que isso, a disposição crítica encorajada a partir do artigo traz oxigênio a reflexões sobre processos de criminalização e provoca a disciplina a aprofundar sua agenda de pesquisa sobre as conexões de tais processos com práticas de inclusão/exclusão na política global.

O crime como objeto das RI

No final da década de 1990, um número significativo de estudos no campo das RI buscou dar sentido ao que se identificava como um marco na organização da violência no mundo. Houve duas avenidas principais com que tais interpretações foram empreendidas: um primeiro conjunto de estudos depositava nas transformações da guerra o centro nevrálgico desses novos padrões de violência; um outro reivindicava as transformações do crime organizado como o tema central das dinâmicas de violência emergentes no pós-Guerra Fria. Nesta seção, exploramos os contornos de tais agrupamentos, com vistas a compreender os termos dentro dos quais o crime passou a ocupar uma posição privilegiada na disciplina de RI.

A propósito, Dannreuther (2007) aponta para três linhagens de destaque ao analisar sistematicamente a literatura sobre as "novas guerras". A primeira interpretação tem como expoente a tese do "choque de civilizações" de Samuel Huntington (1993), para quem as causas fundamentais da eclosão de conflitos

internacionais não mais estavam ancoradas em diferenças ideológicas, mas sim em questões econômicas e culturais. Já a segunda linhagem de interpretações enfatiza as dinâmicas da globalização como principal fator causal das “novas guerras” do século XXI. Por fim, a terceira veia interpretativa concentra-se nos problemas de capacidade institucional enfrentados pelos chamados “Estados falidos” ou “frágeis” como o principal combustível desses novos conflitos. O mapeamento proposto por Dannreuther (2007) nos ajuda a capturar a diversificação de estudos que efervesciam a partir da década de 1990 sobre novos padrões de violência. Contudo, é na semelhança que essas três linhagens apresentam quanto a premissas e efeitos analíticos que estamos interessadas para os propósitos deste artigo.

Um bom ponto de partida para nosso percurso é justamente a reivindicação de um caráter “novo” para os padrões de violência do pós-Guerra Fria. Para Kaldor (2007), a intensificação da globalização nesse período dilui a fronteira entre “público e privado, estatal e não-estatal, formal e informal” (KALDOR, 2007, p. 2), contribuindo para a desintegração das formas modernas de organização estatal, especialmente no que tange à erosão do monopólio da violência legítima organizada (KALDOR, 2007, p. 5). Com isso, não mais é possível diferenciar guerra, crime organizado e violações massivas de direitos humanos (KALDOR, 2007, p. 2). Em contraste com as “velhas guerras”, a violência que caracteriza as “novas guerras” é rentista (*rent-seeking*), apresenta conexões íntimas com redes criminais e tem os civis como suas principais vítimas (COLLIER, 2000; MÜNKLER, 2005; KALDOR, 2007).

Note-se que o diagnóstico traçado por Kaldor ecoa aquele de Huntington no que toca ao combustível desses novos conflitos. Para ela, a corrosão da organização da violência e da legitimidade do Estado abre espaço para reivindicações concorrentes pelo poder, movidas por pautas identitárias (KALDOR, 2007, p. 7). Para Huntington, o fim da disputa bipolar entre a União Soviética e os Estados Unidos marca a dispersão desta como o principal eixo organizador da política global, deixando o campo aberto para a emergência de outras tensões (HUNTINGTON, 1993). Nesse processo, a intensificação da globalização é fator acelerador dessas novas tensões, ao colocar mais recorrentemente as diferentes civilizações em contato – e atrito –, em um mundo que “está se tornando um lugar menor” (HUNTINGTON, 1993, p. 25). Ambos os autores, nesse sentido, destacam as clivagens étnicas, nacionalistas e religiosas entre as forças-motrizes de padrões de violência a partir da década de 1990.

De outro lado, parte da literatura de "novas guerras" buscou confrontar essa ênfase depositada nas motivações políticas e ideológicas, bem como a visão de que os recursos econômicos constituem meros meios para guerras travadas por objetivos políticos (ARNSON, 2005, p. 2). Com efeito, há toda uma ramificação dessa literatura voltada à produção de material empírico para argumentar que, embora tenham surgido conflitos motivados por pautas ideológicas, identitárias e étnicas a partir da década de 1990, os benefícios econômicos extraídos por meio das redes ilegais que se estruturam nessas dinâmicas violentas é que dificultam qualquer cenário de paz, e não a qualidade do acordo e os grupos que este define como vencedores[4] (COLLIER, 2000; ARNSON, 2005).

Em todos os casos acima, a emergência dessas novas formas de violência está atrelada ao colapso da capacidade institucional de determinados Estados – o que nos leva a sublinhar uma importante aproximação com a literatura sobre Estados frágeis/falidos. Mais precisamente, tais trabalhos são marcados pelo entendimento de que esse processo de fragmentação das fronteiras estatais facilita a fragilização das economias em desenvolvimento, incita a transposição entre mercados legais e ilegais e acentua o caráter transnacional de ameaças e de respostas a elas.

É nesse quadro que o crime deixa de ser um fenômeno encerrado dentro das fronteiras do Estado para se tornar cada vez mais implicado na dinâmica de confusas fronteiras que marca a violência contemporânea. De modo semelhante, Jung (2003) afirma que a política contemporânea é marcada pela acentuada deturpação nos processos de *state-building* nos chamados países em desenvolvimento de tal forma a favorecer o envolvimento de atores paraestatais ou criminosos nas guerras civis e demais conflitos armados do século XXI. Por sua vez, Zartman (1995), referência na literatura sobre resolução de conflitos e no debate sobre "Estados falidos", aponta para um quadro recente (e crescente) de colapsos nas estruturas estatais – verificados,

[4] Ainda que fuja ao escopo deste artigo, cabe mencionar que essa linhagem de estudos desemboca na propulsão do desenvolvimento como a forma mais garantida de uma paz duradoura. Analisando as contribuições de Collier nessa seara, Arnson sustenta que o objetivo central dessa agenda de pesquisa é "prever quais sociedades são as mais propensas à guerra civil e, com isso, desenhar as melhores estratégias para a prevenção de conflitos. Tais políticas incluem promover um desenvolvimento que reduza a dependência de determinado país da renda obtida com *commodities* e avançar políticas comerciais que limitem ou suprimam a capacidade dos combatentes de comercializar recursos saqueados" (ARNSON, 2005, p. 6).

sobretudo, no Sul Global –, em que “o Estado está paralisado e inoperante: leis não são feitas, a ordem não é preservada, e a coesão social não é fortalecida” (ZARTMAN, 1995, p. 5), contexto frutífero para o crime, segundo o autor.

O percurso feito até aqui nos permite identificar um conjunto de trabalhos que chegam ao crime como um objeto elegível para o campo das RI a partir de uma análise centrada nas transformações da guerra no pós-Guerra Fria. Um outro grupo de estudos reivindica a transnacionalização do crime organizado como objeto da disciplina por meio de outro caminho, qual seja: diagnósticos sobre as transformações do crime desde a década de 1990.

Assim como no caso das interpretações sobre as “novas guerras”, parte significativa da literatura especializada sobre crime organizado transnacional assume que o fim da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização foram fatores determinantes para fortalecer as redes internacionais do crime. Para Viano (1999), a década de 1990 viu emergir novos desafios para a segurança internacional catalisados pelas inovações tecnológicas e científicas, pela rapidez e fluidez das comunicações e pelo fluxo acelerado de informações que marcam a segunda metade do século XX. Martin acrescenta: “além da globalização, outra tendência é a descentralização da autoridade estatal, o que poderia ser uma boa coisa por si só se não tivesse um efeito enfraquecedor no Estado” (1999, p. 25).

Nesse quadro, a globalização é vista como produtora de dois efeitos. Primeiramente, oferece oportunidades de lucro em escala transnacional para grupos criminosos capazes de se organizar globalmente para aproveitar uma gama de conexões (políticas, sociais, geográficas e financeiras) tornadas possíveis a partir dos avanços tecnológicos. Em segundo lugar, ao fragilizar economias e acentuar desigualdades nos países “em desenvolvimento”, provoca o florescimento de grupos criminosos organizados que, atuando ou não globalmente, buscam suprir necessidades econômicas e sociais de populações marginalizadas (LEE, 1999; KELLY; MAGHAN; SERIO, 2005). De todo modo, o crime organizado transnacional é entendido como fenômeno relativamente recente e diretamente associado às transformações na política global que marcam o final do século XX.

Ao mesmo tempo, as organizações criminosas que atuam em escala transnacional são vistas como elementos de desestabilização das fronteiras – físicas e políticas – das relações internacionais. O próprio termo designa, por excelência, a

capacidade dos grupos criminosos transnacionais de se pulverizarem globalmente, para além das fronteiras nacionais que antes supostamente encerravam as atividades criminosas dentro do território estatal. Nesse sentido, o crime organizado transnacional torna-se um problema das relações internacionais na medida em que passa a demandar esforços de cooperação em âmbito policial, militar e de inteligência de distintos países (ALBANESE, 2012). Em outras palavras, uma vez ultrapassadas as margens da política doméstica, o crime organizado transnacional alcançaria um outro nível de agência política – o nível global –, em que respostas individuais de natureza nacional não mais surtiriam efeito. No entanto, mais que isso, a literatura sobre o tema também interpreta a criminalidade transnacional como potencialmente destrutiva de uma série de fronteiras bem estabelecidas entre interno e externo, polícia e defesa nacional e entre segurança pública e segurança internacional. Nos termos de Bergeron (2013, p. 9), "a atividade criminal transnacional transpassa mais que fronteiras; ela atravessa margens constitucionais, legais e culturais contestadas entre defesa e polícia, soberania nacional e os direitos dos bens comuns internacionais".

Por fim, parte expressiva da bibliografia sobre crime organizado transnacional também assume como um dos principais efeitos da transnacionalização das organizações criminosas a ameaça à ordem internacional vigente. Esse entendimento está presente em três aspectos específicos. Primeiramente, através da interpretação de que o crime organizado transnacional é um desafio para a consolidação da democracia liberal em nível internacional, corroendo instituições republicanas e enfraquecendo as capacidades de governança, sobretudo, dos países em desenvolvimento (MARTIN, 1999; KELLY; MAGHAN; SERIO, 2005). Acredita-se também que as *shadow economies* sustentadas pelo crime organizado transnacional enfraqueçam a ordem econômica capitalista vigente, aumentando custos e concorrendo de forma desleal com o mercado lícito de bens e serviços, especialmente nos países mais pobres (LEE, 1999). Ao ameaçar o monopólio estatal do uso legítimo da força, a criminalidade organizada transnacional desestabilizaria, ainda, a ordem internacional fundamentada nos Estados como principais atores do sistema internacional, aprofundando uma crise de interpretação sobre as transformações da política global contemporânea que já estava em curso com a globalização (LEE, 1999; BERGERON, 2013).

Até aqui, a análise tecida com base nas linhagens de produção de conhecimento sobre o crime no campo das RI revela ao menos dois aspectos fundamentais. O primeiro deles diz respeito ao próprio objeto constituído por meio de tais estudos: "o crime". Se entendermos este último como uma conduta social desviante tipificada em determinado código penal, o estudo do crime como objeto da disciplina de RI não nos permite inscrever a posição desse crime na criminalidade, ou seja, na soma das condutas infracionais que se pretende como a fotografia fiel dos desvios a serem corrigidos em determinada sociedade[5]. Com isso, somos privados de compreender por que este ou aquele crime, em meio a tantos outros, alçou voo para além das fronteiras nacionais. O confinamento do crime como objeto das RI "após o fim da Guerra Fria" também constrange possibilidades de indagação sobre a ascensão e queda de determinados crimes na pauta de atores da política global ao longo da história[6].

O segundo aspecto que a análise desenvolvida até aqui revela diz respeito à fronteira interno-externo. Como vimos, a globalização e o fim da Guerra Fria são considerados forças-motrizes da desintegração de fronteiras caracteristicamente modernas: não apenas aquela que separa o interno do externo, mas também as diferenciações público-privado, econômico-político e civil-militar. Com efeito, todas as linhagens analisadas preservam o entendimento de que o crime é um fenômeno intrinsecamente interno às fronteiras estatais, que transborda para o global a partir de fatores exógenos que atuam sobre as formas de concepção e prática da soberania do Estado – como no caso da globalização e do fim da Guerra Fria. Em todos os casos, as formas de ver o mundo e suas fronteiras são transformadas – e é a partir daí que temas como o crime passam a fazer parte da preocupação de estudiosos do campo

[5] O que faz, por exemplo, que "crimes de colarinho branco" viajem menos como objeto de trabalho de arranjos de cooperação policial do que crimes ligados ao tráfico de drogas? Esta indagação é apenas uma dentre outras tantas tornadas possíveis a partir de uma disposição crítica em relação à política em jogo na priorização de certos crimes em detrimento de outros como objetos de trabalho de uma governança contra o crime.

[6] O pano de fundo para essa observação pode ser ilustrado pelos estudos de Orozco (1992), que analisa a crescente ressonância de discursos sobre a morte do "delito político", tipo penal herdado do direito internacional que, reconhecendo o direito à contestação política, garantia benefícios como cela especial e asilo político àqueles assim enquadrados. Para Orozco, a reforma do Código Penal colombiano de 1980 calcifica a visão de que a guerra, cada vez mais, é uma atividade delinquencial, esvaziada de conteúdo político. Tal leitura é uma das molas propulsoras que faz com que a Reforma Penal de 1980 na Colômbia esvazie o "delito político" e fortaleça, em seu lugar, o tipo penal "terrorismo" (OROZCO, 1992, pp. 162-170).

das RI. Esse marco temporal com que trabalham as linhagens analisadas nesta seção implica, ainda, a afirmação da transnacionalização ou globalização do crime como um fenômeno apenas verificado a partir da década de 1990.

Na próxima seção, abordaremos estudos que confrontam a objetificação do crime e reivindicam, em seu lugar, a importância do enquadramento de práticas de policiamento ou ordenamento global como objeto de estudo. Com isso, queremos aprofundar a discussão sobre os efeitos da construção do crime como um objeto privilegiado na disciplina de RI. A partir desse movimento, avançaremos em uma análise centrada não no vocabulário do "crime", mas naquele da "criminalização".

O policiamento global como objeto das RI

Como já argumentamos, as linhagens analisadas na primeira seção têm pouco a dizer sobre a vida política por trás do enquadramento de determinado fenômeno social como um crime. O conjunto de trabalhos sobre os quais agora nos debruçaremos adota uma disposição crítica quanto à objetificação do crime na disciplina de RI, a partir de influências principalmente da Sociologia. Em contraste com os diagnósticos sobre o crime organizado transnacional voltados a destilar mecanismos de governança que melhor podem fazer frente a essa nova ameaça, uma primeira linhagem de estudos explora os efeitos do policiamento global.

O trabalho de Andreas e Nadelmann (2006) é expressivo dessa corrente: para os autores, as práticas de controle do crime em âmbito global (*global law enforcement*) são fruto de regimes morais e de crenças em larga medida emanados dos países "mais desenvolvidos" (em referência aos Estados Unidos[7]). Para os autores, a história de tais regimes é irrigada por disputas políticas, assim como a definição de sua substância – entendida em termos dos significados que os permeiam e da produção de conhecimento que lhes dá sustentação (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. v).

Os autores recusam a narrativa hegemônica de que a transnacionalização da polícia meramente responde à transnacionalização do crime, mas o fazem a partir de uma abordagem conciliatória. Para Andreas e Nadelmann, é preciso articular um olhar

[7] Em *Cops Across Borders* (1993), Nadelmann já havia escrito sobre o processo de "americanização" das práticas de controle do crime em âmbito internacional.

liberal, que enxerga o aumento da cooperação internacional de forças policiais em função de interesses mútuos; com um olhar realista, que sublinha dinâmicas de poder na definição de agendas e no alcance destas em matéria de controle internacional do crime; e um olhar construtivista, com o qual é possível capturar a ascensão e queda de determinados enquadramentos de condutas sociais como "normais" ou "desviantes" (ANDREAS; NADELMANN, 2006, pp. 7-8). Somente por meio dessa combinação, sustentam os autores, é possível capturar o entrelaçamento de poder, interesse e normas (ANDREAS; NADELMANN, 2006, pp. 7-8).

Por um caminho distinto, Bowling e Sheptycki (2012, p. 1) também confrontam a leitura de que a transnacionalização da polícia constitui uma reação à transnacionacionalização do crime. Para Sheptycki (2007), práticas globais de controle do crime se tornaram centrais para a política global contemporânea menos por conta da transnacionalização do crime e mais pela globalização de práticas de governança[8]. Ao analisarem os efeitos disso, Bowling e Sheptycki utilizam os termos "policiamento global" (*global policing*) para designar "qualquer forma de manutenção da ordem, aplicação da lei, manutenção de paz, investigação criminal, compartilhamento de inteligência, ou outra forma de trabalho policial que transcende ou atravessa as fronteiras nacionais" (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 3). Os autores destacam que, apesar das dificuldades dessa governança transnacional em consolidar uma força policial de alcance global[9], o policiamento transnacional já é uma realidade (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 3).

Tanto na quimera da "força policial global" (BOWLING; SHEPTYCKI, 2012, p. 3) como no "policiamento global", está em jogo, para os autores, uma discussão sobre poder que deposita na capacidade de determinados Estados a coerção e a vigilância em alcance global. Nesse sentido, a análise dos autores distingue-se daquela de Andreas e Nadelmann (2006) no espraiamento da agência do controle sobre condutas sociais da corporação policial para um repertório mais amplo de práticas. Ao fazê-lo, preserva um entendimento de que os Estados Unidos e os países europeus constituem polos de difusão dessas práticas de ordenamento social, pois é nesses

[8] Mais especificamente, o autor destaca a preocupação em torno de como governar e policiar as "cidades globais", entre outros espaços que se tornaram mais globalizados nas últimas décadas.
[9] Esta envolveria uma jurisdição universal, mobilidade global e a prerrogativa formal para deter e prender suspeitos em qualquer parte do mundo (BOWLING; SHEPYTCKI, 2012, p. 8).

Estados que se observa uma capacidade de emprego do policiamento em escala global.

Embora distintas entre si, as abordagens de Andreas e Nadelmann (2006), de um lado, e de Bowling e Sheptycki (2012), de outro, buscam enfatizar que o crime não é um fenômeno dado ou exógeno às práticas de controle do crime em âmbito global; é parte (e produto) dessas mesmas forças. O objeto de pesquisa desses estudos poderia ser, assim, formulado em termos das transformações das *práticas de controle do crime*, e não do crime.

É de fundamental importância frisar aqui outros dois traços marcantes desses trabalhos. O primeiro deles é certamente o protagonismo da corporação policial nos processos mencionados acima – isto é, o entendimento de que é preciso recorrer ao estudo da força policial para compreender práticas de ordenamento global. Em Andreas e Nadelmann (2006), isso aparece explicitamente como uma análise que busca historicizar o controle do crime em função da cooperação internacional entre forças policiais; em Bowling e Sheptycki (2012), com o uso do termo "policiamento" como o centro de gravidade semântico a partir do qual um amplo repertório de práticas de ordenamento social é investigado. Cabe observar que, nos dois casos, é preservada a ideia de que a polícia que interessa às RI é aquela que extrapolou a fronteira do doméstico – tornou-se global.

O segundo traço que caracteriza esse conjunto de trabalhos é o desagenciamento do Sul Global na gestação de práticas internacionais de controle do crime ou práticas de policiamento global. Em Andreas e Nadelmann, a harmonização dos regimes morais por meio da cooperação internacional de forças policiais é, na verdade, resultado de fluxos de exportação de normas ético-sociais com remetente e destinatário previamente estabelecidos: no caso das Américas, dos Estados Unidos para os países da América Latina (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 10, p. 13). De modo similar, para Bowling e Sheptycki (2012), as práticas de ordenamento que constituem o policiamento global irradiam a partir de Estados com maior capacidade de coerção e vigilância. Portanto, há dois filtros importantes operando na chave interpretativa de trabalhos que seguem essa linha: os regimes morais globais são harmonizados não apenas em função daquilo sobre o que a cooperação internacional de polícias (ANDREAS; NADELMANN, 2006) ou as práticas de policiamento global

(BOWLING; SHEPTYCKI, 2012) lançam luz, mas também – e principalmente – daquilo que as agências policiais dos Estados Unidos/Europa priorizam.

Uma segunda linhagem debruça-se sobre o estudo das transformações da guerra para confrontar a mobilização de políticas de desenvolvimento como solução de problemas de segurança, trazendo para o primeiro plano a governança global produzida por meio de tais práticas. Aqui, adquire destaque a contribuição de Duffield (2001), para quem projetos de desenvolvimento financiados por países do Norte Global constituem formas de domesticação de modos de governo de condutas sociais no Sul Global, por meio das condicionalidades com que operam aqueles projetos. Nas palavras de Duffield (2001, p. 36),

> a capacidade de um país administrar os múltiplos problemas do subdesenvolvimento e da transição (pobreza, competição por recursos, desemprego, crescimento populacional, crime, degradação ambiental etc.) e, especialmente, de resolver antagonismos pacificamente é agora uma preocupação central dentro do novo ou mais amplo marco da segurança.

Em termos mais específicos, as condições para aprovação de recursos de programas de desenvolvimento carregam um amplo espectro de critérios, que se estende desde a definição dos termos de execução do projeto, passando pelas avaliações sobre a solidez e capilaridade local das instituições governamentais para empreendê-lo, até chegar aos mecanismos de avaliação e monitoramento sobre o impacto de tais programas. A elegibilidade para um projeto de desenvolvimento é definida, portanto, em termos de padrões de comportamento, expectativas normativas e desenhos institucionais específicos (DUFFIELD, 2001). A direção Norte-Sul dessas práticas de ordenamento global é aqui interpretada como uma reprodução, pelo Sul Global, de padrões de conduta social almejados como critério indispensável para a superação de sua condição de subdesenvolvimento. A agência do Sul Global é, assim, sempre mediada pela persistente busca de tecidos institucionais, modos de governo e normalização social associados ao Norte.

Nessa trama, o crime divide espaço com outras inseguranças que vieram a ser associadas ao Sul Global, e o policiamento, com outras agências internacionais de segurança e desenvolvimento. Ainda que o crime não seja o centro da crítica avançada por Duffield (2001), sua incorporação no mapeamento desta seção é

justificável por duas razões. Primeiramente, porque mobiliza uma leitura crítica daquela que foi uma das linhagens centrais analisadas na primeira seção deste artigo – que avança o enquadramento do crime como um objeto das RI em função das transformações da guerra desde a década de 1990. A segunda razão diz respeito à normalização de condutas sociais do Sul Global por meio de projetos de desenvolvimento. Como veremos a seguir, mesmo que não passe estritamente pelo aparato penal de determinado Estado, as práticas de nexo segurança-desenvolvimento compartilham com aquele o efeito de domesticação daquilo que se entende como desvio – no caso, em referência às normalidades vinculadas ao Norte Global.

A análise crítica empreendida pela linhagem da qual Duffield (2001) é expressão revela a preservação do cruzar a fronteira nacional como critério de elegibilidade de seu objeto no campo das RI. Note-se que os projetos de desenvolvimento estão operando no espaço "doméstico" do Sul Global – sendo a intervenção, entendida aqui na direção do fora para o dentro, marcadamente um objeto do internacional. Ao debruçar-se sobre o que o Norte produz como normalização no Sul Global a partir da agenda de desenvolvimento, a governança global de que trata Duffield (2001) é assim constituída não pela inviolabilidade do doméstico, mas sim pela hierarquia que define a direção desse cruzar a fronteira.

É aqui que identificamos uma zona de transição para o engajamento com abordagens que nos permitam repensar a fronteira interno/externo e, nesse exercício, ampliar nossa visão sobre o aparato que torna possível o enquadramento de determinados fenômenos como crime. Agora, recorreremos a trabalhos que confrontam não as transformações (nas práticas de controle) do crime ou (nas práticas de ordenamento reveladas por meio) da guerra, mas investigam as transformações na *relação* entre crime e guerra, mas por caminhos bastante diferentes. Em um dos grupos, estão estudos que têm se dedicado a explorar a fronteira guerra-crime na produção de uma ordem liberal (inter)nacional a partir de influências marxistas. No outro, trabalhos que avançam uma discussão sobre redes de saber-poder na articulação transnacional de tecnocracias no campo da segurança. Um dos efeitos desse empreendimento envolve a diluição da importância do pós-Guerra Fria na trajetória histórica dessa relação.

No primeiro grupo estão trabalhos como o de Neocleous (2014), para quem a fronteira entre crime e guerra foi artificialmente construída a partir de uma filosofia liberal que distingue o "doméstico" do "internacional". Para ele, práticas policiais e práticas militares devem ser entendidas como um conjunto de tecnologias de fabricação da ordem social liberal, tanto para "dentro" quanto para "fora" do Estado; em outras palavras, como duas faces de um mesmo projeto de poder, em vez de fenômenos completamente distintos entre si. Em seus próprios termos,

> Por um lado, precisamos entender o exercício do poder de polícia como *guerra* constante contra os 'inimigos da ordem'. Tratados, textos, discursos e ações policiais nunca deixam de nos contar sobre as constantes guerras policiais contra os desordeiros, indisciplinados, criminosos, indecentes, desobedientes, desleais e sem lei. Por outro lado, também precisamos entender as capacidades do poder da guerra de *produzir ordem*. (...) Se, como foi dito, a guerra pode ser melhor definida em uma palavra – *formação* –, então podemos dizer que o que está sempre em formação é a ordem: a ordem social, a ordem internacional, e a ordem da acumulação (NEOCLEOUS, 2014, p. 14).

Por sua vez, Bigo (2008, 2016) recorre a estudos críticos da Criminologia e da Sociologia para entender a formação dessa ordem como resultado de disputas entre agências burocráticas: o que se combate como crime por meio da cooperação de agências policiais, por exemplo, não pode ser compreendido sem que tomemos em conta essas relações de poder. Mais especificamente, o enquadramento de determinado fenômeno como uma insegurança transnacional a ser resolvida envolve disputas por orçamento em função da hierarquização dessa insegurança como mais prioritária que outras, mas também disputas entre uma agência e suas contrapartes pela autoridade discursiva na articulação transnacional para combater a fonte dessa insegurança[10] (BIGO, 2008, p. 10; 2016, p. 402; ver também HUYSMANS, 2006, pp. 26-29). Nesses dois frontes, as disputas inscrevem-se em redes de saber-poder, é dizer, a autoridade reivindicada para avançar o enquadramento de um problema de segurança está ancorada em saberes incrustados na rotina de trabalho dos profissionais dessa burocracia sobre o referido problema (BIGO, 2008; HUYSMANS,

[10] Nesse sentido, toda agenda de segurança é formada a partir de múltiplos frontes de disputas pela hierarquização de inseguranças, para além dos efeitos de insegurança dessas agendas para determinadas populações na política global. Por isso, todo campo de segurança é também um campo de insegurança – ou (in)segurança.

2006). Entre outros saberes, esses profissionais reivindicam a “autoridade da estatística” por meio do revestimento de seus saberes com um manto de verdade cientificamente precisa, com base na qual são capazes de classificar e priorizar problemas de ordem (BIGO, 2008, p. 12). Por esse motivo, é mais preciso conceitualmente abordar tais agências como tecnocracias – para Bigo (2016), guildas; para Huysmans (2006), profissionais da segurança.

É com base nesses termos que Bigo (2008, 2016) entende a transnacionalização da polícia. A formação de um campo de profissionais que lidam com o “problema do crime” no âmbito transnacional não se restringe à corporação policial: envolve uma constelação de nichos profissionais análogos que competem entre si, dentro do campo, assim como com outros nichos tecnocráticos (BIGO, 2008, p. 12). O conjunto de crimes que vem a constituir objeto desse campo não pode ser dissociado do conhecimento técnico que constitui a grade de inteligibilidade com que determinado fenômeno passa a ser visto como crime (BIGO, 2016, p. 410). A transnacionalização da polícia é, portanto, uma das expressões de um campo transnacional de profissionais que lidam com o “problema do crime” a partir de um diagnóstico técnico que compartilham sobre a globalização da insegurança (BIGO, 2008, pp. 12-13).

As duas primeiras linhagens analisadas nesta seção buscam entender os efeitos de práticas de ordenamento global mobilizadas pelo policiamento global (ANDREAS; NADELMANN, 2006; BOWLING; SHEPTYCKI, 2012) ou por agências internacionais de segurança e desenvolvimento (DUFFIELD, 2001). Por sua vez, Bigo (2008; 2016) e Neocleous (2014) propõem uma leitura mais profunda sobre como se fabrica a ordem (inter)nacional com base na produção da (in)segurança. Em termos específicos, os questionamentos propostos por esses autores convidam a pensar sobre a fronteira interno/externo como a configuração espacial com que viemos a organizar práticas de ordenamento na modernidade (BIGO, 2008; 2016; NEOCLEOUS, 2014) e como produto da prática cotidianamente reiterada de nichos tecnocráticos (BIGO, 2008; 2016). Na próxima seção, avançamos nessa direção e recolocamos a pergunta sobre os efeitos dos critérios de elegibilidade com que o crime passou a constituir um objeto da disciplina de RI.

Práticas de objetificação em defesa do internacional

A expressão “Estado penal” é uma redundância. O processo de emergência do Estado não pode ser dissociado da cristalização de um conjunto de normas que buscam regular as condutas sociais na modernidade. A formação de sociedades cada vez mais complexas porque constituindo multiplicidades humanas, associada à posição privilegiada do comércio como a atividade por meio da qual o Estado acumulava força, foi a substância do trabalho de ordenamento das práticas de governo que hoje conhecemos como características da modernidade (ELIAS, 2000; FOUCAULT, 2007; 2011). De acordo com Elias (2000), essas sociedades complexas circunscreviam tanto a potencialidade da prosperidade resultante do acúmulo de comércio como o risco de ruína de tais sociedades, tendo em vista os efeitos prejudiciais que a ausência de ordenamento poderia gerar para a otimização de circulação de pessoas e mercadorias (ELIAS, 2000, pp. 372-395). Na sociogênese do Estado moderno desenvolvida por Elias (2000, p. 372), o período que se estende do século XVII ao XIX é marcado, entre outras coisas, pela emergência de modos de controle das condutas sociais de modo que estas operem, cada vez mais, em direção ao ponto médio: em outras palavras, é preciso que as condutas de cada indivíduo sejam o mais previsíveis possível para que o governo exerça a tarefa de otimizar a circulação de pessoas e mercadorias[11]. A cristalização de noções de condutas socialmente aceitáveis e, de forma especular, daquelas socialmente inaceitáveis em determinado tempo histórico, é constitutiva não apenas de um aparato governamental com vistas a controlar o comportamento dos indivíduos, mas também de um aparato de autocontrole automático e de funcionamento espontâneo (ELIAS, 2000, pp. 367-368) – algo que em muito nos remete à hiperpenetração da pena como mecanismo

[11] Ainda que fuja ao escopo deste artigo, cabe destacar que esta é apenas uma das dimensões que Elias desenvolve em sua análise sobre o processo civilizador. Este só pode ser compreendido a partir do entrelaçamento de dois mecanismos históricos. De um lado, o mecanismo do monopólio da violência (ELIAS, 2000, p. 276), que opera na direção da formação de “espaços sociais pacificados” e de uma sociedade marcada por aglomerados humanos, mas também por uma crescente interdependência funcional (ELIAS, 2000, p. 373). De outro lado, o mecanismo real (ELIAS, 2000, p. 396) expressa o uso da sociedade de corte pelo rei como contrapeso à força sociopolítica da burguesia: a primeira, representando a linhagem sanguínea e os costumes como fonte de prestígio social; a segunda, o acúmulo monetário como fonte desse prestígio (ELIAS, 2000, p. 422). Os efeitos disso fazem-se sentir tanto na gestação de modos de governo que busquem otimizar e fortalecer o comércio, haja vista que este passa a ser crescentemente a base da força de um Estado; quanto no autoconstrangimento de cada indivíduo sobre suas condutas como forma de regulação da vida dos indivíduos em sociedade (ELIAS, 2000, pp. 367-368).

regulador do cotidiano da vida em sociedade, seja de maneira mais explícita, ou menos (MALAGUTI, 2011).

Para a análise que queremos desenvolver, estamos especialmente interessadas nesse aparato penal que efervesce de modo indissociável da emergência do Estado moderno[12]. Junto às instâncias do Direito que consolidam noções do desvio no Código Penal, sempre caminha a polícia[13]. Nas palavras do autor, "nada torna mais frágil o instrumento das leis que a esperança da impunidade (...). Daí a ideia de que o instrumento de justiça seja acompanhado por um órgão de vigilância que lhe seja diretamente ordenado" (FOUCAULT, 2011, p. 92). Outra peça central nesse sistema penal é, portanto, a prisão. Mobilizado por meio de um discurso humanista que marca a Europa do século XVIII, o projeto penal do qual a prisão é parte busca diferenciar-se do antigo sistema punindo não mais, mas melhor (FOUCAULT, 2011, p. 79). À privação de liberdade (o isolamento), são associados outros mecanismos disciplinares que buscam transformar irregularidade em regularidade (o trabalho) e recompensar a conduta rotinizada com uma redução calculada da pena (a modulação da pena) (FOUCAULT, 2011, p. 222, p. 226, p. 230). O investimento dessas práticas de disciplinarização sobre os apenados tem por expectativa sua docilização.

Mas o sistema carcerário é mais do que apenas a prisão, assim como os efeitos de disciplinarização são mais amplos do que a docilização de um único apenado. Nas palavras de Foucault (2011, p. 257), o sistema carcerário é um complexo que "junta numa mesma figura discursos e arquitetos, regulamentos coercitivos e proposições científicas, efeitos sociais reais e utopias invencíveis, programas para corrigir a delinquência e mecanismos que solidificam a delinquência". Para compreendermos o que está em jogo aqui, cabe destacar que a economia do castigo destilada a partir do século XVIII propõe-se a ser menos violenta e mais vigilante: analisa, categoriza e administra as ilegalidades em função de sua periculosidade (FOUCAULT, 2011, p.

[12] Cabe observar que, em *Vigiar e Punir* (2011), Foucault identifica um ponto de inflexão de fundamental relevância na passagem do século XVI para o XVII: o desaparecimento do suplício da paisagem europeia em menos de um século, como manifestação violenta do direito monárquico de punir.
[13] Para o autor, o que viemos a denominar "polícia" resulta de um processo de mimese, por um aparato centralizado de governo, de mecanismos disciplinares que existiam de forma dispersa na sociedade (FOUCAULT, 2011, pp. 201-203).

86). Diante da curiosa coexistência do projeto-prisão com a persistente vocalização de críticas com base em indicadores de reincidência e no estudo da prisão como uma "escola do crime", Foucault propõe pensarmos a prisão para além da promessa de reformar indivíduos desviantes (FOUCAULT, 2011, p. 258). Para ele, a força do projeto-prisão está na produção de uma massa de "tipo especificado, forma política ou economicamente menos perigosa – talvez até utilizável – de ilegalidade" (FOUCAULT, 2011, p. 262). Dito de outro modo, a delinquência "bloqueia ou ao menos mantém a um nível bastante baixo as práticas ilegais recorrentes (pequenos roubos, pequenas violências, recusas ou desvios cotidianos da lei), impede que elas resultem em formas amplas e manifestas" (FOUCAULT, 2011, p. 264).

É aqui que entra em cena a criminologia, conjunto de saberes que tem como objeto de estudo a criminalidade. A massa de apenados, nesse sentido, significa mais do que um conjunto de indivíduos desviantes: ela se torna, por meio do sistema carcerário, objeto de análise útil às práticas de ordenamento do sistema penal. O circuito de saberes que atravessa os muros da prisão conecta vigilância da rotina dos apenados, análise das categorias que estes representam e atualizações na regulação das penas em função da periculosidade que revelam. A criminalidade, condição para o trabalho criminológico e efeito deste, oferece uma anatomia do desvio, distribuindo-o em seus diferentes graus de perigo à sociedade. A relevância da criminologia para o sistema penal emergente no século XVIII deriva justamente daquilo que oferece como matéria ao controle das condutas sociais desviantes, na forma de sistemas de classificação das ilegalidades.

O aparato penal é, assim, vasto nas tecnocracias que cobre, incluindo talvez de forma mais central as instâncias judiciais, a polícia, a prisão e a criminologia. O efeito do funcionamento desse aparato penal é a disciplinarização, que, mais do que reprimir a irregularidade, normaliza-a e busca tornar sua docilização útil à composição de forças produtivas da sociedade. Nesses termos, o sistema penal circunscreve um conjunto de tecnologias de poder também observáveis em outras instâncias da vida social, como a escola, a fábrica e o quartel (FOUCAULT, 2011, p. 234). A especificidade da disciplina como técnica de poder é o critério de maximização de utilidade e docilidade com que opera: maximizar o poder com o menor dispêndio e maior invisibilidade possível e espraiar o poder o máximo possível, sem falhas ou lacunas (FOUCAULT, 2011, p. 207).

Oras, mas a formação de um aparato de governo voltado à disciplinarização da sociedade ocorre em um contexto marcado pelo problema da escala – sociedades cuja complexa administração decorre dos aglomerados humanos que as compõem. Em uma leitura cruzada de *Vigiar e Punir* (2011) e *Segurança, Território, População* (2007), a busca pela formação de uma força produtiva – que, como em uma tropa, tivesse seu todo superior à soma da força de suas partes (FOUCAULT, 2011, pp. 161-163) – faz do controle da coexistência humana tarefa constitutiva da otimização das forças de um Estado, representada principalmente por sua potência mercantil.

Mas como conhecer a infinitude de desordens a serem ordenadas no corpo social diante da escala dessas sociedades? A posição privilegiada que a estatística passa a desfrutar nesse contexto histórico entre os séculos XVII e XVIII está diretamente associada à tradução da complexidade social na abstração dos números (FOUCAULT, 2007, p. 315). Os saberes estatísticos passam, assim, a ser investidos tanto na administração da escala da delinquência, junto à criminologia, como na administração do censo, na dissecação do corpo social por meio de categorias quantificáveis (FOUCAULT, 2007, pp. 274-275) – número de habitantes, mortalidade, natalidade, ocupação, renda, educação, patrimônio etc. Se a multiplicidade dos desvios é domesticada como “delinquência” ao ser transformada em objeto de análise da criminologia, a multiplicidade humana é domesticada como “população” ao ser transformada em objeto de análise da estatística e do aparato administrativo de governo que a reveste de autoridade.

Aparato penal, aparato de conhecimento, aparato administrativo: estas são algumas das dimensões centrais a essa racionalidade de governo de populações que adquire contornos mais sólidos no século XVIII. Ocorre que essa administração de populações com vistas à otimização de suas forças produtivas inscreve-se em um sistema de comunidades políticas que começam a se entender como semelhantes – um sistema de Estados europeus. A importância do Concerto Europeu, no início do século XIX, para a análise até aqui desenvolvida diz respeito à inscrição das práticas governamentais analisadas nesta seção em uma dinâmica de equilíbrio entre essas unidades políticas. Ou seja, não era suficiente que um Estado conhecesse suas forças e as otimizasse da melhor forma: era preciso equilibrá-las de forma racional – nem crescer demais, nem crescer menos (FOUCAULT, 2007, p. 288).

Um aspecto central desse crescimento racional das forças de um Estado é, portanto, o contexto dentro do qual esse crescimento deve ser alcançado: a pluralidade de Estados europeus. Aqui, o trabalho dos governos é guiado pelo cálculo e uso dessas forças de modo a permitir que cresçam ao mesmo tempo em que esse crescimento não deve fraturar o todo (FOUCAULT, 2007, p. 296). Embora Foucault esteja mais atento, em *Segurança, Território, População* (2007), à centralidade da polícia nesse contexto histórico, a análise que o autor desenvolve em *Vigiar e Punir* (2011) nos permite formular essa dinâmica nos seguintes termos: ao mesmo tempo em que a ordem do corpo social é condição para a prosperidade resultante da otimização da circulação de pessoas e mercadorias, a força produtiva alcançada por meio dos mecanismos disciplinares de ordenamento das confusões humanas nessas sociedades complexas precisa, por sua vez, ser domesticada. Uma vez que o equilíbrio exige que um Estado conheça não apenas suas próprias forças, mas também aquelas dos demais Estados europeus, Foucault sustenta que a estatística é não apenas o conhecimento do Estado sobre si, mas também sobre os demais Estados[14] (FOUCAULT, 2007, p. 315).

A circulação transnacional de saberes estatísticos na Europa dos séculos XVII, XVIII e XIX, mas também de saberes penais (sejam eles policiais, carcerários, judiciais e/ou criminológicos), é, portanto, indissociável da busca pelo equilíbrio de um sistema de Estados. Isso aparece, por exemplo, no uso de Estados menores à época, como Irlanda e Alemanha, como a base de um corpo de conhecimento estatístico dedicado a calcular os recursos de um Estado em escalas maiores (FOUCAULT, 2007, p. 274). Também é expressão desse conjunto de processos a formação de um edifício textual nas universidades germânicas sobre os usos da estatística no que se denominava uma “ciência da polícia”, que passou a ser reproduzida em outros Estados da Europa (FOUCAULT, 2007, p. 318). De modo semelhante, versões de “boas práticas” do que

[14] A polícia é apenas um dos aparatos analisados por Foucault ao trabalhar essa dinâmica do Concerto Europeu. Para ele, a busca pelo equilíbrio é também um jogo entre esses Estados. Conhecer as próprias forças é tão importante quanto conhecer as forças dos demais Estados (FOUCAULT, 2007, p. 315) – e, sendo uma disputa, codificar as próprias forças é tão importante quanto mapeá-las (ver, por exemplo, nota de fim 64 em FOUCAULT, 2007, p. 283). Em meio a essa trama de classificações do que pode ou não ser divulgado (FOUCAULT, 2007, p. 275), Foucault analisa a função do aparato de inteligência e do aparato militar-diplomático como centrais a esse jogo de decodificação das forças dos demais Estados (FOUCAULT, 2007, p. 302).

uma polícia deveria ser circulavam na Europa do século XVII e XVIII e eram utilizadas como parâmetro para aperfeiçoamentos da arte de governar (ver, por exemplo, nota de fim No. 14 em FOUCAULT, 2007, p. 330). É com base na identificação desses fluxos que Foucault se refere à emergência de uma "polícia interestatal"[15] (FOUCAULT, 2007, p. 315) como condição para a preservação do equilíbrio europeu: este só pode ser mantido "desde que cada Estado possua uma boa polícia que permita o desenvolvimento de suas próprias forças. Haverá desequilíbrios se o desenvolvimento entre cada polícia não estiver relativamente equiparado" (FOUCAULT, 2007, pp. 314-315).

A leitura cruzada desses dois trabalhos de Foucault nos oferece algo de fundamental importância para a discussão sobre o crime e o internacional. A análise acima revela que a estatística e a disciplina, como mecanismos centrais no governo de populações, são não apenas efeito e instrumento do aparato penal dentro dos Estados; elas são também efeito e instrumento de um sistema de Estados europeu. Dito de outro modo, o aparato penal e a ordem são mais do que condições para que os Estados se reivindiquem como sujeitos na política internacional[16]: são condições para que o equilíbrio entre os Estados europeus seja produzido e reproduzido. Porque a dinâmica em que esse aparato penal está imerso é também marcada pelo referencial do equilíbrio, a afirmação se sustenta em suas duas direções: o controle de populações é efeito do internacional, e o internacional é efeito do controle de populações.

É este precisamente o gancho que nos interessa com a discussão sobre práticas de objetificação do crime na disciplina de RI. Longe de evocar os textos de Foucault como evidências históricas de uma transnacionalização de práticas de

[15] Cabe ressaltar que o autor chega a esse ponto a partir de uma discussão sobre o que Foucault denomina "estado de polícia". Para ele, essa expressão marcou a obsessão pela busca da perfeição no desenho da "boa polícia" como sinônimo de "bom governo" nos séculos XVII e XVIII (ver nota de fim No. 3 em FOUCAULT, 2007, p. 329). O que nos permite trocar o termo "aparato policial" por "aparato penal" aqui é o entendimento de que, ao tratar do "estado de polícia" em termos de um controle sobre a microscopia da vida social (FOUCAULT, 2007, p. 335-337), a versão dessa dinâmica em *Vigiar e Punir* (2011) seria o aparato penal analisado no início desta seção, no presente artigo. A própria análise que o autor desenvolve em *Segurança, Território, População* (2007) sobre a circulação da estatística e dos modelos de policiamento na Europa do século XVII/XVIII nos remete à criminologia e às regulações penais que dariam sustentação a esse trabalho da "política total", bem como à administração penitenciária necessária a esse controle da vida social (FOUCAULT, 2007, p. 274, p. 318).

[16] O internacional corresponde, na análise do Concerto Europeu, ao pluriverso de Estados europeus.

controle do crime que em muito antecedem o tão recorrente marco temporal da Guerra Fria (embora tal empreitada também se mostre pertinente), queremos mobilizar o cruzamento desses dois trabalhos do autor como um ponto de entrada analítico para pensarmos o papel da fronteira dentro/fora em discussões sobre o crime. Portanto, o fato de que Foucault se dedicou muito em pensar a Europa e pouco a relação desta com suas colônias ou o internacional pensado para além da Europa nos interessa menos do que o substrato lógico que se pode extrair da conexão entre aparato penal e equilíbrio europeu com base nos dois trabalhos do autor aqui analisados.

A demarcação de um dentro e de um fora tendo por referência o Estado e o sistema de Estados, respectivamente, não foi inventada pela disciplina de RI: trata-se de uma configuração espacial característica da modernidade produzida discursivamente e que organiza nosso imaginário e vida políticos (WALKER, 1993). O trânsito transnacional de profissionais da polícia e da criminologia, por exemplo, ocorre em posse de um passaporte nacional específico, assim como, por mais transnacional que seja a articulação de tecnocracias penais, as práticas de ordenamento constituídas por meio dela perseguem uma ordem global que ainda se encontra ancorada na figura dos Estados, ou em comunidades políticas maiores ou menores que se constroem como versões destes (WALKER, 1993, pp. 125-140).

A emergência da disciplina de RI é, nesse sentido, expressão dos limites do que viemos a chamar de “internacional moderno”. Ao afirmar o “internacional” como critério de elegibilidade para os objetos de pesquisa em seu seio, a disciplina volta-se para tudo aquilo que cruza a fronteira nacional em direção ao “fora do Estado” e dá as costas para fenômenos “dentro do Estado” – ou, como vimos no caso de Duffield (2001), autoriza a objetificação do cruzamento da fronteira doméstica de um Estado como intervenção, a fim de retificar a perturbação que este coloca ao equilíbrio do internacional. Como vimos na primeira seção deste artigo, a objetificação do crime como um objeto de estudo nas linhagens das “novas guerras” e do “crime organizado transnacional” só é possível porque constitui uma anomalia: isto é, a pertinência de seu estudo deriva de um estranhamento com a presença do crime no internacional. Por sua vez, a mobilização de programas de desenvolvimento do Norte Global em direção ao Sul Global ecoa anseios pela domesticação daquilo que está fora de controle: uma criminalidade que atravessa fronteiras, articula delinquências em diferentes Estados e irradia perturbação da ordem para diferentes cantos do mundo.

Seguindo esses mesmos critérios de elegibilidade, o crime que não extrapola as fronteiras nacionais não é naturalmente esperado como um objeto da disciplina de RI. Ele está onde deveria estar. Conhecer as injustiças do sistema penal, a seletividade com que opera, o encarceramento em massa, a legitimação judicial da violência policial – todos estes são temas relegados a outras disciplinas, encarregas de pensar "ordens internas".

Considerações finais

O trajeto percorrido neste artigo nos revela que falar de criminalização envolve uma constelação de saberes que vai muito além do aparato policial, envolvendo também instâncias judiciais, sistema carcerário, criminologia, entre outros. Ainda, o enquadramento de determinado fenômeno como um crime é resultado de disputas tecnocráticas ancoradas na reivindicação de uma perturbação estatisticamente precisa e inscrita em um regime de categorias do desvio. Além disso, vimos que as práticas de criminalização fadadas ao esquecimento na disciplina de RI porque estão onde deveriam estar – "dentro dos Estados" – devem nos interessar por constituírem condição de possibilidade do internacional – assim como são tornadas possíveis por ele.

A disposição crítica que buscamos mobilizar neste artigo quanto à naturalização do crime e da criminalidade abre espaço para uma série de investigações estimulantes na disciplina de RI, bem como contra a disciplinarização da produção de conhecimento nesse campo. Dentre as possíveis empreitadas, podemos explorar as conexões globais do protagonismo das instâncias judiciais do Rio de Janeiro na legitimação da letalidade da polícia por meio do arquivamento sistemático de inquéritos de auto de resistência, dando conteúdo estatístico ao discurso liberal de que a polícia somente utiliza a violência como *ultima ratio* (ZACCONE, 2015) e de que o Estado não é, ele próprio, parte do problema da violência, mas solução para este. Ou podemos investigar onde está o internacional na pesquisa avançada por Alexander (2012) sobre como a "cegueira de cor" (*colorblindness*) que marca o discurso da justiça criminal nos Estados Unidos nos anos 1960, com o fim das leis "Jim Crow", pacifica a pauta de movimentos negros

nesse país e a reorganiza na forma de reivindicação por direitos civis, fomentando um grande apoio a normas racialmente "cegas" (ALEXANDER, 2012). Mais do que significar uma dinâmica exclusiva aos Estados Unidos, podemos pensar como a lavagem estatística que oculta a seletividade do aparato penal nos Estados Unidos está conectada com a guerra às drogas na América Latina e a calcificação de um imaginário de "negro criminoso" em países como o Brasil (BORGES, 2019). Estes são apenas alguns dos horizontes abertos por uma agenda de pesquisa que olha para além dos suspeitos usuais das práticas de objetificação da disciplina de RI.

Referências

ALBANESE, Jay S. Deciphering the linkages between organized crime and transnational crime. *Journal of International Affairs*, v. 66, n. 1, p. 1-16, 2012.

ALEXANDER, Michelle. *The New Jim Crow.* Nova York: The New Press, 2012.

ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. *Policing the Globe*: criminalization and crime control in International Relations. Oxford: Oxford University, 2006.

ARNSON, Cynthia J. The Political Economy of War: situating the debate. In: ARNSON, Cynthia J.; ZARTMAN, I. William (eds.). *Rethinking the Economics of War:* the intersection of need, creed, and greed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 2005, p. 1-22.

BERGERON, James. Transnational Organised Crime and International Security: a primer. *The RUSI Journal*, v. 158, n. 2, p. 6-9, 2013.

BIGO, Didier. Globalized (in)security: the field and the ban-opticon. In: BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia (eds.). *Terror, Insecurity and Liberty*: illiberal practices of liberal regimes after 9/11. Nova York: Routledge. 2008, p. 10-48.

_____. Sociology of Transnational Guilds. *International Political Sociology*, v. 10, n. 4, p. 398-416, 2016.

BORGES, Juliana. *Encarceramento em massa.* São Paulo: Pólen, 2019.

BOWLING, Ben; SHEPTYCKI, James. *Global Policing*. Nova York: Sage, 2012.

COLLIER, Paul. Doing Well Out of War: an economic perspective. In: BERDAL, Mats; MALONE, David M. (eds.). *Greed and Grievance:* economic agendas in civil wars. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000, p. 91-112.

DANNREUTHER, Roland. *International Security*: the contemporary agenda. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2007.

DUFFIELD, Mark R. *Global Governance and the New Wars*: the merging of development and security. Londres: Zed, 2001.

ELIAS, Norbert. *The civilizing process.* Oxford: Blackwell, 2000.

FOUCAULT, Michel. *Security, Territory, Population*. New York: Palgrave McMillan, 2007.

_____. *Vigiar e Punir*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs,* v. 72, n. 3, p. 22-49, 1993.

HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity*: fear, migration and asylum in the EU. Londres: Routledge, 2006.

JUNG, Dietrich (ed.). *Shadow Globalization, Ethnic Conflicts and New Wars*: a political economy of intra-state war. Londres: Routledge, 2003.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars:* organized violence in a global era. Stanford, CA: Stanford University, 2007.

KELLY, Robert J.; MAGHAN, Jess; SERIO, Joseph. *Illicit Trafficking*: a reference handbook. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2005.

LEE, Rensselaer W. Transnational Organized Crime: an overview. In: FARER, Tom (ed.). *Transnational Crime in the Americas*: an inter-American dialogue book. Londres: Routledge, 1999, p. 1-38.

MALAGUTI, Vera. *Introdução Crítica à Criminologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

MARTIN, Peter V. Confronting Transnational Crime. In: VIANO, Emilio (ed.). *Global Organized Crime and International Security*. Farnham: Ashgate, 1999, p. 25-32.

MÜNKLER, Herfried. *The New Wars*. Cambridge: Polity, 2005.

NADELMANN, Ethan. *Cops Across Borders:* the internationalisation of US criminal law enforcement. University Park, PA: Penn State University, 1993.

NEOCLEOUS, Mark. *War Power, Police Power*. Edimburgo: Edinburgh University, 2014.

OROZCO ABAD, Ivan. *Combatientes, rebeldes y terroristas:* guerra y derecho en Colombia. Bogotá, DC: Temis, 1992.

SHEPTYCKI, James. Criminology and the transnational condition: a contribution to international political sociology. *International Political Sociology*, v. 1, n. 4, p. 391-406, 2007.

VIANO, Emilio (ed.). *Global Organized Crime and International Security*. Farnham: Ashgate, 1999.

ZACCONE, Orlando. *Indignos de Vida*: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ZARTMAN, I. William. *Collapsed states:* the disintegration and restoration of legitimate authority. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.

WALKER, R. B. J. *Inside/Outside:* International Relations as Political Theory. Cambridge: Cambridge University, 1993.

Recebido em: 26/01/2020

Aprovado em: 06/08/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O CRIME SOB UMA LENTE TRANSNACIONAL: O CASO “HELICOCA”

PAULO JOSÉ DOS REIS PEREIRA
Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Unesp/Unicamp/PUC-SP e do Mestrado Profissional em Governança Global da PUC-SP. Coordenador do Núcleo de Estudos Transnacionais da Segurança. São Paulo, SP, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8334-9448
pjrpereira@pucsp.br.

LEONARDO CHILIO JORDÃO
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC-SP). Membro do Núcleo de Estudos Transnacionais de Segurança. São Paulo, SP, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5655-2240
leonardo.cj94@gmail.com

Resumo: O artigo examina o conceito de transnacionalidade do crime para a compreensão dos variados fluxos ilícitos contemporâneos. Tais fluxos configuram mercados ilícitos que conectam diferentes escalas analíticas de distância (local, nacional e internacional) e articulam atores estatais e não estatais em um processo sócio-político que mobiliza diferentes tipos de violência e discursos de segurança. Com esse objetivo, o artigo recupera a literatura que trabalha o conceito de crime organizado transnacional e de mercados ilícitos transnacionais, destacando suas limitações e potencialidades. A partir desse referencial, analisa um caso ocorrido no Brasil em 2013, conhecido como “helicoca”. Alguns outros casos similares são utilizados para ilustrar aspectos relevantes e apoiar a análise. Utilizando como estratégia metodológica a noção de *assemblages* (montagens) aplicada às relações internacionais, o artigo expõe algumas dinâmicas do fluxo transnacional de cocaína da América do sul para a Europa. Ao fazê-lo, sugere que a análise de casos concretos pode ser uma estratégia consistente para redefinir os termos do debate da área de relações internacionais sobre o crime, problematizando categorias dicotômicas como público-privado, doméstico-internacional e lícito-ilícito neste tipo de estudo. Isso tem o potencial de qualificar a abordagem da área de relações internacionais sobre o crime e a dimensão transnacional dos mercados ilícitos.

Palavras-chave: crime; transnacional; mercados ilícitos.

CRIME FROM A TRANSNATIONAL LENS: THE “HELICOCA” CASE

Abstract: The article examines the concept of transnationality of crime to understand the various contemporary illicit flows. These flows configure illegal markets that connect different analytical scales of distance (local, national and international) and articulate non-state and

state actors in a socio-political process that mobilizes different kinds of violence and security discourses. With this objective, the article debates the literature that uses the concept of transnational organized crime and illicit transnational markets, highlighting its limitations and potentials. Based on this framework, it analyzes a case that occurred in Brazil in 2013, known as “helicoca”. Some other similar cases are drawn on to illustrate relevant aspects and support the analysis. Based on the notion of assemblages as a methodological strategy applied to international relations, the article exposes some dynamics of the transnational flow of cocaine from South America to Europe. In doing so, it suggests that the analysis of concrete cases may be a consistent strategy to redefine the terms in which international relations debate crime, problematizing dichotomous categories such as public-private, domestic-international and licit-illicit. Thus, it has the potential to qualify the international relations’ approach to crime and the transnational dimension of illicit markets.

Keywords: crime; transnational; illicit markets.

DELINCUENCIA BAJO UNA LENTE TRANSNACIONAL: EL CASO “HELICOCA”

Resumen: El artículo examina el concepto de la transnacionalidad del crimen para la comprensión de los diviersos flujos ilícitos contemporáneos. Tales flujos configuran mercados ilícitos que conectan diferientes escalas analíticas de distancia (local, nacional, internacional) y articulan actores estatales y non estatales en un proceso socio-político que que moviliza diferientes tipos de violencia y discursos de seguridad. Con ese objectivo, el artículo recupera la literatura que trabaja el concepto de crimen organizado transnacional y de mercados ilícitos transnacionales, destacando sus limitaciones y potencialidades. A partir de este referencial, analisa un caso ocurrido en Brasil en 2013, conocido como “helicoca”. Algunos otros casos similares son utilizados para ilustrar aspectos relevantes y suportar la análisis. Utilizando como estrategia metodológica la noción de las *assemblages* aplicada a las relaciones internacionales, el artículo expone algunas dinámicas del flujo transnacional de cocaína de la America del Sur hacía Europa. Haciéndolo, sugere que la análisis de casos concretos pude ser una estrategia consistente para redefinir los términos del debate del área de las relaciones internacionales sobre el crimen, problematizando categorías dicotómicas como publico-privado, doméstico-internacional e lícito-ilícito en este tipo de estudio. Eso tiene el potencial de cualificar el abordaje del área de relaciones internacionales sobre el crimen y la dimensión transancional de los mercados ilícitos.

Palabras-clave: crimen; transnacional; mercados ilegales.

INTRODUÇÃO

O artigo examina o conceito de transnacionalidade do crime, assumindo que a dualidade doméstico-internacional, tradicional à área de Relações Internacionais, pouco auxilia na compreensão dos variados fluxos ilícitos contemporâneos. Crescentemente, as violências locais e as questões de segurança postas para os países são o produto de uma longa cadeia de ações interconectadas, mas geograficamente dispersas e fisicamente distantes (AAS, 2012). Isso é particularmente verdadeiro para determinados tipos de atividades ilícitas, tais como o

tráfico de drogas, de armas e de pessoas, a falsificação e contrabando de produtos, os crimes cibernéticos e os crimes ambientais. A qualificação “transnacional” para designar tais crimes ganhou um status formal ao ser utilizada na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000. Isso refletiu um processo político desenvolvido ao longo dos anos 1990, gestado nos Estados Unidos, que assumiu o crime como uma ameaça global, o novo império do mal em substituição ao comunismo da Guerra Fria (ANDREAS, RICE, 2001; PEREIRA, 2015).

A partir daí, tal qualificação passou a ter uso comum por governos, organizações não governamentais e pela própria academia. Seu significado, no entanto, se mantém controverso e isso se deve ao menos a dois fatores. O primeiro diz respeito à origem normativa e não analítica do termo, criado para enquadrar o fenômeno do “crime que atravessa fronteiras” dentro de um arcabouço jurídico que viabilizasse seu uso instrumental por parte dos Estados para reprimir um conjunto de condutas (VON LAMPE, 2016). O segundo fator se refere ao próprio debate acadêmico. O conceito de transnacionalismo que evoluiu no campo de estudo das relações internacionais desde os anos 1980 não teve como preocupação a dimensão ilícita da atividade de atores não estatais. Sua atenção esteve voltada para a dimensão lícita dessas dinâmicas, particularmente à atuação de movimentos sociais, organizações não governamentais e empresas. Além disso, o diálogo entre as relações internacionais e a criminologia é recente, dado que, historicamente, as distinções disciplinares impuseram às duas áreas a separação entre, respectivamente, o estudo da guerra/segurança internacional e do crime/segurança interna (BIGO, 2016).

O objetivo deste artigo é problematizar o conceito de transnacional aplicado às atividades ilícitas, de forma a identificar algumas das suas potencialidades para a análise de casos concretos dos mercados ilegais e seus fluxos, especialmente de drogas, do qual a região sul-americana é um importante espaço. Com isso pretende-se aprofundar o diálogo entre a área de relações internacionais, particularmente segurança internacional, e a criminologia. Para tanto, propomos articular a noção de fluxos e atores ilícitos de forma a relevar como esses mercados transnacionais obrigam a redefinição das tradicionais escalas analíticas de distância (local, nacional

e internacional) e articulam agentes estatais e não estatais em um processo sócio-político que mobiliza diferentes tipos de violência e discursos de segurança.

Com esse intuito, o artigo recupera as produções que trabalharam na intersecção entre criminologia e relações internacionais, destacando a dimensão transnacional dos mercados ilícitos e sistematizando seus principais achados. Com base nesse referencial, analisa um caso ocorrido no Brasil em 2013, conhecido como "helicoca", relevador de algumas características fundamentais dos mercados ilícitos transnacionais. O nome do caso se refere a um helicóptero, pertencente a um deputado brasileiro, apreendido pela polícia federal com 450kg de cocaína em uma fazenda no estado do Espírito Santo. A droga, de origem boliviana, foi carregada no Paraguai e tinha como provável destino países europeus. Alguns outros casos similares são utilizados para ilustrar aspectos relevantes e apoiar a análise.

Tendo em vista essa proposta geral, foi feita uma pesquisa bibliográfica em duas frentes articuladas. A primeira diz respeito às produções que dialogam com a noção normativa de crime organizado transnacional. A segunda se refere àquelas que utilizam como referencial a noção de mercados ilícitos e sua dimensão transnacional. Tais perspectivas interdisciplinares tem importantes diferenças e colocam em diálogo as relações internacionais, a criminologia e a sociologia. Ao contrapor essas duas frentes bibliográficas, o artigo identifica seus aspectos mais úteis para a análise dos fluxos ilícitos.

A estratégia metodológica das *assemblages* (ou montagens) organiza a seleção desses aspectos analíticos, além de apoiar a sua aplicação na compreensão do caso "helicoca" e seus casos complementares. Utilizamos *assemblage* da mesma forma que Sassen, como "uma tática analítica para lidar com o abstrato e o invisível" (c.f. entrevista concedida em ACUTO, CURTIS, 2014, p. 18)[1]. As *assemblages* são formações de redes *ad hoc* altamente especializadas, constituídas por conexões entre atores estrangeiros e nacionais (incluindo grupos não estatais e instituições governamentais), com atividades domésticas e internacionais. Elas são focadas em utilidades e propósitos específicos e muitas vezes auto interessados (BACHMANN, BELL, HOLMQVIST, 2015, p. 4). Como fica explícito ao longo do artigo, a

[1] Todas as citações em língua estrangeira foram traduzidas pelos autores.

compreensão das articulações ilícitas transnacionais se beneficia dessa tática analítica, dados seus componentes, características e funcionamento. Para o debate entre as duas frentes bibliografias foram utilizadas como fontes livros, capítulos de livros e artigos acadêmicos. Para a reconstrução do caso "helicoca" e dos casos complementares foram utilizadas como fontes reportagens de jornalismo investigativo, notícias de jornal e a sentenças de processos judiciais, emitidas pelo Ministério Público Federal.

O artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. Na primeira parte apresentamos a perspectiva mais tradicional sobre o transnacional nos debates a respeito do crime, atrelada à noção política e normativa de crime organizado, apontando suas limitações. Na segunda parte, trazemos o debate sobre a transnacionalidade do crime a partir da discussão de fluxos e mercados ilegais, apontando suas potencialidades analíticas. Na terceira parte, o caso "helicoca" é apresentado e debatido à luz das reflexões feitas nos tópicos anteriores. Finalizamos o artigo trazendo algumas conclusões sobre a importância de deslocar o olhar para os referenciais analíticos dos mercados ilícitos transnacionais.

O termo "crime organizado transnacional" sob escrutínio

Diversos estudos criminológicos clássicos assumem que o crime é socialmente construído, sendo, portanto, inerentemente político e normativo. Ou seja, as definições do que é crime tendem a refletir interesses e valores de segmentos sociais que têm o poder de utilizar o Estado para se fortalecer (C.f. GRIZA, TIRELLI, SCHABBACH, 2012; HEYMAN, SMART, 1999, p. 3). Disso deriva a necessidade de observar a política de definição do crime, incluso o transnacional, bem como as práticas para o seu combate a partir de uma abordagem histórica que pressuponha os crimes como criações da lei do Estado e da relação entre Estados (ANDREAS, NADELMANN, 2006). Nesse sentido, seria impossível compreender as origens da noção globalmente aceita de um "crime organizado" qualificado como "transnacional" sem levar em conta a sua evolução histórica e as relações de poder e influência a que esteve sujeita.

É sob esse prisma que devemos avaliar a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000. Tal instrumento internacional

cristalizou um processo político doméstico estadunidense que identificou uma nova ameaça internacional designada como “crime organizado transnacional”. Esse processo ocorreu ao longo dos dois mandatos do governo Clinton, compreendendo toda a década de 1990, e funcionou como substituto da antiga ameaça comunista da Guerra Fria. O fenômeno, no entanto, não é novo, já que as atividades ilícitas que atravessam fronteiras nacionais remontam à própria criação do sistema internacional moderno e suas soberanias territoriais, das quais são exemplos a pirataria e o tráfico de escravos (ANDREAS, NADELMANN 2006, p. 23). A novidade, nesse sentido, é sua recente qualificação como ameaça global. O mesmo pode ser dito sobre o termo “crime organizado”, cuja trilha de desenvolvimento tem diferentes etapas e encadeamentos que remontam às ondas de imigração europeia aos Estados Unidos do século XIX, à criação do termo “crime organizado” no início do século XX, à atuação do *Kefauver Committee* nos anos 1950 e às vinculações entre crime organizado e tráfico de drogas nos anos 1980-90.

Klaus von Lampe (2016, p. 19) traça a origem política do termo aos Estados Unidos de 1919. “Crime organizado” foi o termo utilizado pela *Chicago Crime Comission* para designar crimes que eram vistos como negócios ilícitos (LAMPE, 2016, p. 19). Woodiwiss (2006, p. 14) afirma que por volta dos anos 1930 o termo já se referia a “atividade criminosa sistemática” ou como sinônimo de “extorsão” e Albanese (2015), por sua vez, descreve como a contínua mudança do significado do termo evoluiu para o de atividades criminosas ligadas a grupos étnicos de origem italiana, as denominadas “máfias”. Para Lampe (2016, p. 25), o termo ganhou alcance e aceitação pública e nacional após a sua vinculação às máfias italianas. Isso se deu principalmente pela *Senate Investigation Committee on Organized* Crime nos anos 1950, que, presidida pelo Senador Estes Kefauver, investigava o crime organizado italiano que atuava em diferentes estados dos Estados Unidos. A partir de então o crime organizado passou a ser visto como a conspiração de um exército criminoso que parasita o Estado, constituído por sucessivas gerações derivadas dos imigrantes do século XIX (WOODIWISS 2003, p. 16).

Nos anos 1970 e 1980, o crime organizado passou a ser vinculado diretamente ao tráfico internacional de drogas, impelido pela criação e expansão da política de guerra às drogas estadunidense que ganhava dimensões nacionais e internacionais.

De acordo com Corva (2008, p. 179), “nas Américas, isso ocorreu principalmente pela construção de uma categoria específica de crimes e criminosos associados à produção, distribuição e consumo de drogas ilícitas”. Esse foi um passo fundamental para a criação do termo “crime organizado transnacional” nos anos 1990, que projetou a noção de máfia globalizada e *pax mafiosa* por todo o mundo. Data daí a criação do termo “crime organizado transnacional” e a sua identificação como importante ameaça nacional e internacional de origem estrangeira. Nos anos 2000, todo esse processo histórico desembocou na referida convenção da ONU[2], que fez crer que a identificação e qualificação da ameaça do crime organizado transnacional eram óbvias e unívocas, decorrente do assentimento dos países na assembleia geral (PEREIRA, 2015, p. 102-103).

Definir tal tema como ameaça teve importantes implicações políticas. Mike Woodiwiss, por exemplo, avalia que um tal processo resultou no uso cada vez mais irrestrito e abusivo das forças de segurança de diferentes países para o combate ao crime, com destaque para os Estados Unidos. Procedimentos excepcionais e questionáveis eticamente passaram a ser corriqueiros, como o uso de aparelhos de escutas e interceptação telefônica e o emprego de informantes, como o intuito de garantir condenações com sentenças longas e apreensão de ativos financeiros dos seus alvos (WOODIWISS, 2003, p. 16).

Segundo o autor, a estratégia política por trás da criação do termo é mantê-lo genérico o suficiente para poder ser instrumentalizado ao sabor das circunstâncias, ampliando as margens de legalidade de ações repressivas. Nesse sentido, isso se tornou um incentivo ao envolvimento de militares nas atividades de aplicação da Lei e ao emprego de medidas excepcionais pelos Estados Unidos, mesmo fora de seu território (WOODWISS, 2003, p. 19). Ainda, o foco no grupo criminoso, que seria responsável por toda a atividade criminosa, deixava de lado a importância de outros atores relevantes, públicos e privados, parte da chamada “sociedade respeitável”, no funcionamento do mercado ilícito transnacional (WOODWISS, 2003, p. 23).

A elaboração política do termo ganhou expressão internacional nas últimas duas décadas e repercutiu nos meios acadêmicos, incentivando um sem número de

[2] Para uma explicação sobre o processo de securitização do crime organizado transnacional pelos Estados Unidos nos anos 1990 e seus efeitos para a América Latina, ver Pereira, 2015.

reflexões que procuravam problematizar e qualificar o crime organizado transnacional também como conceito explicativo. Essa "tradução" do político para o acadêmico não foi feita sem custos, por que, como nos alerta von Lampe (2016, p. 13),

> (...) as coisas se complicam quando lidamos com um assunto que é primeira e principalmente um constructo mais do que um fenômeno empírico coerente. Em um caso como esse, a pesquisa em ciências sociais é confrontada com um tema encapsulado em percepções e suposições leigas preexistentes. O crime organizado não é uma descoberta científica. A noção de crime organizado foi promovida pela primeira vez por lideranças civis, políticos e jornalistas e somente posteriormente adotada pelos cientistas sociais.

As restrições e dificuldades impostas ao uso do termo "crime organizado transnacional" como conceito analítico fica expresso na literatura que tenta fazer tal tradução e à qual nós nos voltamos agora. Nela, a observação do ator criminoso se mantém como um aspecto decisivo para a análise dos casos concretos que envolvem a transnacionalidade do crime. Com isso, como veremos, outros aspectos relevantes do fenômeno, como a pluralidade de atores públicos e privados, legais e ilegais, que operam os mercados ilícitos transnacionais, bem como a complexidade que a noção de fluxo transnacional impõe às escalas analíticas local, nacional e global acabam perdendo relevância.

O "transnacional" no crime organizado transnacional

Em seu livro "Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance" Klaus von Lampe afirma que "de uma maneira geral, o conceito de crime organizado transnacional se refere ao crime que de alguma forma transcende as fronteiras nacionais" (VON LAMPE, 2016, p. 293). De maneira mais detalhada, o autor afirma que as modalidades transnacionais do crime podem ser: atividades ilegais que cruzam fronteiras, organizações criminosas que são móveis ou estão presentes em mais de um país e uma governança ilegal que se estende além de um país (VON LAMPE, 2016, p. 294).

Por fim, afirma que a base para a emergência e funcionamento de qualquer tipo de estrutura criminal transnacional é "a mobilidade transfronteiriça e a rede transfronteiriça de criminosos" (VON LAMPE, 2016, p. 308). A definição do

transnacional do “crime organizado transnacional” refere-se ao fato do ator – formado por um coletivo de indivíduos com funções específicas na estrutura de um grupo criminoso – realizar ações ou estabelecer relações que cruzam as fronteiras nacionais. Tais ações ou relações podem significar: criminosos ultrapassarem fronteiras, criminosos se alocarem em diversas localidades transfronteiriças, criminosos movimentarem ilícitos entre fronteiras – seja pelas suas próprias mãos ou através das citadas redes.

Essa conceituação de Von Lampe sobre o transnacional é, em grande medida, uma adaptação acadêmica daquela apresentada pela Convenção da ONU de 2000. Segundo o documento, a infração cometida por um grupo é de caráter transnacional se:

> a) For cometida em mais de um Estado;
> b) For cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planeamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado;
> c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou
> d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado. (ONU, 2000)

Isso reforça os próprios temores do autor quanto à dificuldade de se lidar com um assunto que é primeiramente político. Explicitando ainda mais essa confusão entre a definição política da transnacionalidade do crime e sua elaboração acadêmica, Jay Albanese (2016, p.212) afirma que a dimensão transnacional do crime se realiza caso as ações do grupo estejam enquadradas nos aspectos definidos pelas convenções da ONU sobre o tema. Nela, a referência determinante às fronteiras nacionais e o foco na ação dos atores qualificados como não estatais e ilegais para a definição de crime organizado transnacional se mantêm. De fato, essa tornou-se uma das perspectivas mais difundidas na literatura que aborda o tema (BAGLEY, 2009; MEJÍAS, 2014; BAGLEY, ROSEN, 2015).

Tais abordagens também estavam em íntimo diálogo com as discussões focadas no impacto da globalização para a expansão internacional do crime, refletindo as principais preocupações de países como os Estados Unidos. Phil Williams, por exemplo, contextualiza o crime organizado transnacional como reflexo da economia globalizada com suas políticas liberalizantes que aumentam consideravelmente os

fluxos ilícitos (WILLIAMS, 1994, p. 318). No que se refere ao aspecto transnacional, afirma que tais grupos “operam fora das estruturas existentes de autoridade e poder na política mundial e desenvolvem estratégias sofisticadas para contornar a aplicação da lei em cada Estado e na comunidade global de Estados” (WILLIAMS, 1994, p. 321). Segundo o autor, a transnacionalidade do grupo responderia ao ambiente no qual opera suas atividades ilegais.

Da mesma forma, Friedrichs também avalia que a globalização é um fenômeno de grande impacto para a análise do crime transnacional no século XXI, particularmente as mudanças nas comunicações e a maior conexão dos mercados no âmbito mundial. Por isso, seria necessário rever os parâmetros do debate criminológico e da definição de crime no contexto da globalização” (FRIEDRICHS, 2007, p. 15). Nessa trilha analítica, a transnacionalidade do crime deriva dos incentivos do ambiente no qual opera. Quando o Estado perde capacidade de controle, o crime avança. Em todas essas perspectivas o Estado é o antagonista do crime e vice-versa. Tal perspectiva dicotômica e centrada nas fronteiras nacionais também é reafirmada por autores como Shelley, Picarelli, Corpora (2003, 145) para os quais “pensar no crime como transnacional ilustra melhor as maneiras pelas quais essas organizações criminosas procuram operar fora do sistema de Estados, transcendendo a soberania que organiza o sistema estatal moderno e aproveitando-o para seu próprio ganho”.

O trabalho de sistematização bibliográfica das abordagens sobre o crime organizado transnacional feito por Marco Cepik e Pedro Borba (2013) nos indica, no entanto, que outras entradas no debate são possíveis. Os autores distinguem três perspectivas: o grupo criminoso, o cluster regional e o mercado ilegal. Se, por um lado, a primeira delas ainda se alinha à lógica tradicional de análise esse fenômeno ao centra-se no ator criminoso e no seu domínio sobre as atividades ilícitas, as duas últimas abordagens, o cluster e o mercado, seguem um caminho distinto. Ambas discutem o crime transnacional como consequência das mudanças globais da segunda metade do século XX em termos tecnológicos e econômicos que transformaram a “distância” entre o produtor e o consumidor, no caso do mercado, e a “localização” de grupos criminosos, no caso do cluster, para regiões do sul global (CEPIK, BORBA, 2013, p. 380-381).

Tais abordagens sugerem que o “crime organizado” funciona como uma operação mais complexa e plural de atores e não apenas uma única organização responsável por todas as ações ilícitas, inclusive reconhecendo que não há uma relação predatória do “crime organizado” com o “Estado”, e sim uma relação ambígua que depende da colaboração de ambos (CEPIK, BORBA, 2013, p. 385). No debate com essa literatura, no entanto, pouca ênfase é dada ao conceito de transnacionalidade para além do seu arcabouço pautado no ator que atravessa as fronteiras nacionais.

Essa sistematização das perspectivas que trabalham o conceito de crime organizado transnacional sugere certa pluralidade de ênfases em aspectos específicos do crime, ainda que os autores estejam unidos pela definição unânime de que transnacionalidade significa ultrapassar fronteiras nacionais, mantendo-se atrelados ao referencial espacial-territorial das distâncias que organizam as categorias de local, nacional e internacional. Ademais, todos se centram com maior ou menor destaque na ideia de ator ilegal, o grupo criminoso organizado, antagônico ao Estado, para explicar a dinâmica complexa e multifacetada dos mercados ilícitos transnacionais.

O referencial analítico do Estado, nesse sentido, estrutura completamente tal entendimento. É o Estado que define a lei e, por conseguinte, qualifica as práticas de determinado agrupamento como criminoso. Tal aporte dificulta a compreensão sobre as formas de envolvimento de agentes estatais e não-estatais legais - a chamada “sociedade respeitável” - no funcionamento dos fluxos dos mercados ilícitos transnacionais. Por outro lado, a definição do transnacional se constrói pela identificação do movimento eminentemente físico de mercadorias ou pessoas que atravessa as linhas que separam os territórios nacionais. É possível um entendimento complementar que avance na compreensão dessa lógica ilícita transnacional?

Transnacionalidade do crime, Estado e mercados ilícitos

Em resposta às perguntas levantadas pelo tópico anterior, propomos discutir o conceito de transnacionalidade desde uma perspectiva dos mercados ilícitos, bem como sua articulação com a esfera lícita de atuação de atores. Daí resulta uma

abordagem complementar de análise sobre o chamado "crime organizado transnacional", objetivo principal desse artigo. É ainda destacado o papel do Estado como responsável pela criminalização de práticas sociais, bem como importante agente da governança dessas mesmas ilicitudes, aspecto pouco representado nas análises mais usuais sobre o tema.

A literatura que busca uma alternativa à noção de "crime organizado transnacional" como ponto central da análise contribui para a nossa reflexão ao deslocar o olhar para a maior complexidade de atores e suas articulações na montagem e transformação dos mercados ilícitos, bem como ao enfatizar e problematizar o conceito de transnacional. Fiorentini, por exemplo, critica o uso do termo "crime organizado transnacional" como análogo ao mercado ilegal e todos os seus processos ilícitos de produção e distribuição. Para o autor, tal termo "(…) baseia-se na ideia do crime organizado como uma empresa altamente integrada - vertical e horizontalmente - que opera monopólios em vários estágios da produção e distribuição de mercadorias ilegais" (FIORENTINI, 1999, p. 436). Ao centralizar todas as atividades criminosas no crime organizado, perde-se a compreensão das relações entre diversos e diferentes grupos articulados para a produção e distribuição de um determinado bem ilícito. Apesar do autor não abdicar do termo "crime organizado transnacional", os grupos criminosos organizados ainda seriam somente mais um ator dentre tantos que concorrem para a governança dos mercados ilegais transnacionais (FIORENTINI, 1999, p. 50).

Autores como Ric Curtis, Travis Wendel, Jonathan Caulkins e Peter Reuter observaram tal montagem transnacional a partir da oferta e demanda de drogas. Reconhecem, assim, que a lei de oferta e demanda permite uma rede de relações transnacionais que tem a droga como aspecto central da estruturação desses mercados ilícitos. Enquanto os dois primeiros elaboram uma tipologia de mercados ilegais baseada em aspectos técnicos e sociais das relações entre oferta e demanda em âmbito internacional (CURTIS, WENDEL, 2000, p. 128), os últimos estão preocupados em entender como as alterações de preços e, consequentemente, lucros dos mercados ilícitos transnacionais são alterados pela apreensão de drogas ou pela prisão de indivíduos (CAULKINS, REUTER, 2004). Ao incorporarem uma perspectiva

econômica para pensar o crime os quatro autores ampliam o debate dos mercados ilícitos com a lei de oferta e demanda.

Jens Beckert e Frank Wehinger interagem com essa mesma perspectiva e vão além. Trazem o Estado para o centro do debate das articulações dos atores criminosos, compondo a montagem dos mercados ilícitos. Segundo os autores, "os mercados são ilegais se o produto em si ou a sua troca violar disposições legais (...) Como a ilegalidade é definida por lei, o que constitui um mercado ilegal difere entre as jurisdições e ao longo do tempo" (BECKERT, WEHINGER, 2012, p. 3). Aqui o Estado torna-se essencial na análise dos mercados ilícitos. Mas se, por um lado, seu aparato jurídico e legal define o contexto de ilegalidade de um mercado, por outro lado deve-se levar em conta que "como os meios legais de proteção contra a concorrência não se aplicam, eles (mercados) devem recorrer a outras soluções. Um dos dispositivos aplicados é a corrupção" (BECKERT, WEHINGER, 2012, p. 11).

Com essa qualificação, os agentes estatais adquirem um status diferente nos mercados ilegais, uma vez que passam a compor e sustentar tais relações ilícitas. Isso nos leva à contribuição de Massimo Nardo e sua caracterização de zona cinzenta: "A economia cinzenta é o segmento da economia no qual as transações [ilícitas] ocorrem, geralmente sem vestígios formais (...) onde os conhecimentos e habilidades desenvolvidos na economia legal podem ser oferecidos em estruturas semilegais e progressivamente ilegais" (NARDO, 2011, p. 50). Mais do que apenas uma proteção por meio da corrupção, Nardo sugere uma relação mais profunda que envolve agentes públicos e privados no oferecimento de expertise para as atividades ilícitas, articulando-se com atores criminosos para além da simples proteção (NARDO, 2011, p. 52). O que ele denomina de "economia cinzenta" na verdade é o próprio mercado ilícito: uma estrutura relacional para comercialização de bens ilícitos na qual existe a participação ativa de atores públicos e privados da chamada economia legal.

A distinção entre economia legal e ilegal acaba questionada por essa perspectiva. Segundo Jean-François Bayart, a distinção legal-ilegal é problemática desde a formação do modo de produção capitalista e do Estado moderno. Em diálogo com o provocador artigo de Charles Tilly (1985), que faz uma analogia entre o Estado e o crime organizado, Bayart defende que a criação do Estado pressupôs a ambiguidade entre a esfera lícita e ilícita nos marcos da evolução do modo de

produção capitalista (BAYART, 2004, p. 96). De fato, são as relações socioeconômicas de variados atores sociais em articulação com o Estado que definiu ao longo da história os enquadramentos legais e ilegais de variadas práticas. Isso não significa, no entanto, que os âmbitos legal e ilegal sejam totalmente apartados um do outro. Bayart afirma que as atividades ilícitas financiam importantes processos políticos, de forma que exista uma simbiose entre o funcionamento do Estado e o crime no contexto das trocas comerciais capitalistas (BAYART, 2004, p. 100).

Bayart considera que a evolução do Estado dependeu de diferentes formas de extorsão e expropriação de recursos da população por meios violentos, aos moldes do crime organizado, ao mesmo tempo em que garantiu o controle sobre a maioria dos fluxos comerciais em articulação com diversos atores privados. O controle sobre esses fluxos comerciais legais dependeu também, por sua contraparte, da repressão, por meio de mecanismos violentos, dos fluxos enquadrados como ilícitos (BAYART, 2004, p. 97). Nesse sentido, a marca do Estado é sempre buscar a governança dos fluxos legais e ilegais. Uma dimensão de governança dos fluxos ilícitos pelo Estado é a proteção via corrupção, uma aproximação e relação "natural" do âmbito legal com o ilegal. Diferentemente do antagonismo Estado-crime, tal perspectiva sugere que é possível pensar que crime e Estado podem funcionar em uma relação simbiótica de apoio mútuo. Segundo Bayart (2004, p.100),

> A hibridação transnacional do estado e do crime não se limita ao jogo de atores circunscritos em circunstâncias particulares. Parece ser de natureza sistêmica, constituindo uma das engrenagens da montagem do Estado e do capitalismo mundial. De qualquer forma, é um dos elementos de sua geografia. A circulação de produtos ou capitais ilícitos continua a ser subjugada pela autoridade estatal à qual ele aqui ou ali dá parte de sua força.

No âmbito dos estudos sociológicos sobre o crime, Michel Misse e Vera Telles aprofundam essa interpretação ao reconhecerem os agentes do Estado como atores essenciais da análise. Misse traz uma contribuição fundamental, utilizando o conceito de "mercadoria política", que seriam mercadorias especiais das quais as organizações criminosas dependem para sobreviver na sua relação com o Estado. Uma mercadoria que oferece proteção para quem negocia produtos na esfera ilegal e que depende de um cálculo efetivo de poder e de correlação de forças para poder adquirir características econômicas (MISSE, 2011, p. 23). Esse termo remete às relações nas

quais os agentes estatais realizam uma: "(...) troca assimétrica, quase sempre compulsória, embora interesse geralmente a ambas as partes realizá-la" (MISSE, 2011, p. 23). Nesse sentido, os agentes estatais são, na verdade, os mantedores e administradores dos mercados ilícitos ao ofertarem essa mercadoria especial, "constituída por relações de força e poder ou extraída simplesmente da autoridade pública, como uma fração privatizada e mercantilizada da soberania do Estado" (MISSE, 2007).

Para Vera Telles (2010, p.176), "as relações incertas entre o lícito, o ilegal e o ilícito constituem um fenômeno transversal na experiência contemporânea". Isso porque no mundo urbano contemporâneo os mercados nunca são apenas ilícitos, mas uma mescla pela qual transitam atores e produtos em uma trama relacional que ocorre "nas dobras do legal e do ilegal, nas dobras das fronteiras políticas" (TELLES, 2010, p. 183). Há uma sustentação relacional entre mercados dos diferentes tipos: legal, ilícito e informal. Ressaltar, então, a posição de agentes estatais nessa equação é essencial para entender as dinâmicas de manutenção da ilicitude.

Integrando os mercados ilegais ao conceito de transnacional

Parte expressiva dos mercados ilícitos contemporâneos precisam ser compreendidos em um contexto de transnacionalidade. Tal conceito, que pela sua acepção usual se refere às atividades que atravessam as fronteiras dos países, pode ser problematizada e ampliada a partir de outros enfoques. Vincenzo Ruggiero, por exemplo, afirma que: "(…) o que se entende por crime transnacional não é atividade criminosa que atravessa fronteiras, mas a atividade criminosa originária de países em desenvolvimento que atravessa as fronteiras de países desenvolvidos" (RUGGIERO, 2000, p. 189). Nesse sentido, afirma que "crime organizado transnacional" nada mais é que um discurso político que teve pouca reflexão conceitual e tem a função de criar uma ameaça externa, incentivando a cooperação internacional de políticas repressivas (RUGGIERO, 2000). Sua maior preocupação, portanto, é com as consequências do uso de uma terminologia propositalmente obscura que justifica agendas políticas de atores auto interessados.

Adam Edwards e Peter Gill também reforçam essa perspectiva e propõem que a melhor forma de compreender tais dinâmicas criminais para além dos discursos

políticos de crime organizado transnacional é incorporando a noção de mercados. Para eles,

> o conceito de “mercado” é a maneira mais útil de resumir o contexto atual de muitos crimes. Embora as definições oficiais usem essa terminologia, elas o fazem de maneira muito limitada. A concepção central das narrativas oficiais é que o crime organizado e os criminosos estão essencialmente desconectados dos mercados e corporações legítimas e procuram "se infiltrar" ou "penetrar" neles. No entanto, pode ser demonstrado que diferentes mercados [lícito e ilícitos] são realmente altamente interdependentes e que 'empresa' é mais bem compreendida como um espectro ao longo do qual atividades específicas [lícitas e ilícitas] estão localizadas (EDWARDS, GILL, 2002, p. 260).

Essa passagem afirma a necessidade de analisar a criminalidade a partir da articulação e interdependência entre os mercados lícitos e ilícitos, rompendo com a sua orientação dicotômica. Nessa perspectiva os autores defendem uma abordagem mercadológica que confira importância para o contexto das atividades criminais, seja ele espacial, político e econômico (EDWARDS, GILL, 2002, p. 260). Tal perspectiva contextual rompe ainda com a homogeneização da noção de “crime organizado transnacional”, pretensamente aplicável globalmente. Ademais, a transnacionalidade ganha relevância a depender do contexto do caso específico em análise, ou seja, se as ações dos diferentes atores envolvidos nesse mercado criam um espaço transnacional de fluxos. Isso nos leva à necessidade de aprofundar a noção de transnacional para pensar o tema da criminalidade.[3]

Didier Bigo contribuiu com essa ótica ao articular a área de relações internacionais e a criminologia utilizando como artifício imagético a tira de Mobius. Ao tentar compreender as práticas cotidianas da segurança, o autor assume que seus dois âmbitos, o interno e o externo, não são dois fenômenos diferentes e também não são um único fenômeno globalizado, mas um conjunto de práticas diferenciadas que estão, no entanto, conectadas como na tira de Mobius, aonde a superfície tem apenas um lado, mas não tem borda (BIGO, 2016, p.1070). Nesse sentido,

[3] O termo “transnacional” teve grande investimento analítico pela subárea de instituições internacionais da disciplina de relações internacionais desde os anos 1970, no contexto da grande crise do petróleo. Sua maior contribuição foi relativizar a importância do Estado vis-à-vis organizações não estatais, como corporações transnacionais. O transnacional, à época, foi definido enquanto “contatos, coalisões e interações através das fronteiras estatais que não são controlados pelos órgãos centrais de política externa dos governos” (NYE, KEOHANE, 1971, p. 331). No entanto, as discussões sobre segurança ficaram relativamente apartadas desse debate e o tema da criminalidade nem mesmo fazia parte da reflexão da área até os anos 1990.

> elas são de fato a mesma dimensão cuja topologia cria controvérsias intelectuais sobre fronteiras e limites do fenômeno; limites que não dependem de uma verdade objetiva do mundo real, mas de formas intersubjetivas de inversão de fronteiras que ninguém deseja reconhecer, pois põe em risco a principal premissa de segurança: i.e. ser uma resposta à violência (BIGO, 2016, p.1083).

Para Bigo, tal análise deve compreender os fenômenos da segurança por dinâmicas de cadeias de interdependência ou cadeias de redes heterogêneas onde há a circulação de indivíduos (BIGO, 2013, p. 175). Ao quebrar os níveis de análise, Bigo defende uma epistemologia transversal, processual e relacional; uma epistemologia de montagens complexas de atores e fluxos transnacionais (BIGO, 2013, p. 178). Nessa lógica, o Estado pode compor, ser parte integrante e fundamental das dinâmicas transnacionais. Atores não estatais e atores que fazem parte da estrutura do Estado, ou seja, que fazem parte deste campo de poder específico, podem estabelecer conexões e estruturar fluxos transnacionais (BIGO, 2016, p. 403).

Podemos avaliar o transnacional, nesse sentido, para além do "atravessar as fronteiras do Estado", entendendo-o a partir das conexões de atores e da formação de um espaço social marcado pelo fluxo. Dois autores estão de acordo com essa abordagem e seus impactos na Segurança Internacional. Willem Van Schendel e Itty Abraham discorrem sobre os limites de tratar segurança e fluxos transnacionais através de categorias tradicionais. Por isso, sugerem a necessidade de "(...) repensar os conceitos centrais usados atualmente na análise de ligações transnacionais, especialmente aquelas que os estados não aprovam" (VAN SCHENDEL, ABRAHAM, 2005, p. 4), ou seja, do crime.

Reconceitualizar as ligações transnacionais podem esclarecer processos sociais que ficam encobertos pela diferenciação entre categorias dicotômicas interno-externo. A narrativa que organizada essas categorias dicotômicas nos faz entender "muito mais sobre como os Estados lidam com as fronteiras do que como as fronteiras lidam com os Estados (...) as fronteiras não apenas unem o que é diferente, mas também dividem o que é semelhante" (VAN SCHENDEL, ABRAHAM, 2005, p. 44). Tratar a dimensão transnacional através de conexões sociais que não são completamente visíveis requer também repensar como tratar os níveis de análises, atores e fluxos.

Nessa trilha, Katja Franko Aas une as duas contribuições acima, reiterando a importância de uma "nova gramática espacial" para estudar a criminalidade, afirmando que o "(...) 'espaço de lugares' ao invés de 'espaço de fluxos' está fora de sincronia com o processo social e estrutural que molda o mundo da injustiça hoje " (AAS, 2012, p.236). A pesquisadora destaca que os fluxos criam uma dimensão própria para a análise, tornando-se espaços sociais em si mesmos que não se confundem ou podem ser reduzidos a "lugares", referencial territorial de proximidade que tende a recair no debate do interno/externo.

Por essa perspectiva, pode-se afirmar que "os novos atores globais ganham cada vez mais vantagens por meio das redes sociais e da ampla disseminação da tecnologia da informação, e não por meio da estreita barreira dos governos de base territorial (AAS, 2012, p. 245). Aceitar essa lógica nos sugere que o crime organizado transnacional "é, em alguns aspectos, simplesmente um termo novo e mais chamativo (mas menos claro) para uma prática econômica transnacional clandestina há muito estabelecida" (ANDREAS, 2004, p. 643).

Finalmente, complementando essa perspectiva, Robin Naylor sugere que "hoje, o principal problema talvez não seja o fato de os criminosos assumirem e subverterem os negócios jurídicos, tanto quanto os negócios jurídicos, usando métodos criminais e, portanto, às vezes contratando criminosos de carreira para trabalhos específicos para obter lucro" (NAYLOR, 2004, p. 36). Naylor argumenta que as diversas etapas que compõe o funcionamento dos mercados ilícitos fazem com que o lucro para os atores criminosos não seja tão grande se comparados aos dos atores legais envolvidos nesse mercado. Este último, vendo as vantagens e a possibilidade de ditar os rumos dos mercados ficam com as parcelas mais altas do lucro. Isso ocorre pela lavagem de dinheiro ou pela própria participação, oferecendo proteção ou demais serviços.

É revelador, nesse sentido, que os principais atores considerados ilegais, por mais poderosos que tenham sido em algum momento histórico, tenham sucumbido aos atores estatais responsáveis pela aplicação da Lei e pela venda das chamadas mercadorias políticas. Os atores legais envolvidos no mercado ilegal, por sua vez, dificilmente são identificados e punidos por conta de suas proteções e aparências legais, mantendo-se por longo tempo em atividade. Em resumo, nas montagens dos

mercados ilícitos transnacionais, quem permanece exercendo as mais importantes dinâmicas de governança são as estruturas do Estado envolvidas com o fluxo ilícito, além dos atores não estatais da chamada “sociedade respeitável”, entre eles grandes empresários e políticos.

Gabriel Feltran produziu uma pesquisa empírica etnográfica rica em detalhes sobre o roubo de automóveis no Brasil e sua conexão com o tráfico transnacional de cocaína que serve de fechamento ilustrativo para tal dimensão dos mercados ilícitos. Nessa dinâmica, segundo Feltran,

> uma Toyota roubada, que significou um investimento de R$ 10 mil a R$ 15 mil pode se tornar 6 quilos de pasta-base de cocaína que, depois de preparada e misturada a muitas outras coisas, e vendida no varejo, poderia render até R$ 360 mil. É muito dinheiro e, por isso há tantos roubos de carro e tanto tráfico de drogas (FELTRAN, 2019, p. 7).

A pasta-base de cocaína que, nesse caso é originária da Bolívia, é trocada por veículos roubados e essa troca alimenta diversos mercados lícitos e ilícitos: o de peças automotivas, o de carros novos e usados, o de drogas, o de seguros e o de armas. O mercado ilícito, que se estrutura por fluxos, está intimamente conectado ao mercado lícito, tornando-se parte integramente da lógica capitalista. A dimensão transnacional do crime pode ser observada e analisada, portanto, através de mercados ilícitos transacionais: uma abordagem epistemológica que une atores, fluxos e mercados numa cadeia relacional e complexa, com um referencial próprio. O referencial analítico focalizado no “crime organizado transnacional” somente torna essa dinâmica relacional nebulosa, pois, no primeiro caso, tendem a invisibilizar as relações transnacionais por meio da dicotomia interno-externo e, no segundo caso, tendem a excluir a diversidade de atores envolvidos em tais dinâmicas. Assim, assumindo que os mercados ilícitos transnacionais precisam ser compreendidos nos seus contextos específicos, optamos por analisar um caso relevador sob o referencial trabalhado ao longo deste tópico.

O caso “Helicoca” e o mercado ilícito transnacional de cocaína[4]

[4] A narrativa do caso e seus desdobramentos foi construída a partir da sentença proferida pelo Ministério Público Federal (MPF, 2017), dos relatos dos principais jornais brasileiros, particularmente Folha de São Paulo, O Globo e Estadão, bem como uma matéria de jornalismo investigativo de Maciel, Alice (2018, 27 de março). Vale destacar que o acesso às informações, dados e fatos sobre esse tipo de dinâmica transnacional ilícita é extremamente difícil e depende, principalmente, do acesso aos resultados do trabalho policial investigativo e do trabalho jornalístico

A Polícia Federal brasileira apreendeu no dia 24 de novembro de 2013, em uma fazenda no interior do estado do Espírito Santo, sudeste do Brasil, 450 kg de pasta base de cocaína e R$ 16 mil reais (US$ 7 mil à época) em um helicóptero, uma das maiores apreensões de cocaína ocorridas no Brasil. O caso ficou conhecido popularmente como “helicoca”. A apreensão da cocaína foi feita em parceria com a polícia estadual do estado do Espírito Santo, que investigava movimentações suspeitas em propriedades rurais da região. Informações de inteligência policial indicavam que fazendas estavam sendo compradas na região com valor muito acima do mercado, em espécie e com contratos “de gaveta” (sem passar pelos trâmites imobiliários), para servir para pouso de aeronaves com drogas. A aeronave que carregava a cocaína pertencia a empresa Limeira Agropecuária, do então deputado mineiro Gustavo Perrella, filho de José Perrella, um senador da república e ex-presidente de um dos maiores times de futebol do Brasil, o Cruzeiro Esporte Clube. Em junho de 2016, Gustavo Perrella foi nomeado Secretário Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor, um órgão do Ministério do Esporte, pelo presidente Michael Temer. Foi exonerado em dezembro de 2017 e em janeiro de 2018 passou a ocupar o cargo de diretor da Confederação Brasileira de Futebol. Seu pai, José Perrella, responde a processos estaduais e federais por enriquecimento ilícito durante sua atuação como deputado entre 2007 e 2010, lavagem de dinheiro pela venda de jogadores de futebol e há ainda uma investigação para apurar a compra de uma propriedade estimada em R$ 50 milhões, apesar do senador ter declarado à Justiça Eleitoral um patrimônio de R$ 490 mil.

O piloto do helicóptero, por sua vez, uma das quatro pessoas presas em flagrante na ação da Polícia Federal, era funcionário da família Perrella e também servidor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tendo sido nomeado pelo então deputado. Tendo sido apresentado por um amigo português em comum com Gustavo, o piloto trabalhou com a família Perrella por quase um ano antes de ser flagrado na operação que apreendeu quase meia tonelada de cocaína. Os advogados dos

investigativo. Tais relatos devem ser lidos criticamente, levando em conta suas funções, que são, respectivamente, apresentar denúncias estruturadas formalmente no sistema de justiça e informar o grande público. Nenhuma delas tem objetivos acadêmicos. Por isso, seu tratamento adequado é tarefa do analista.

políticos afirmaram no mesmo dia da apreensão que a responsabilidade pelo crime era exclusivamente do piloto que teria a chave da aeronave e agiu de forma indevida, sem qualquer autorização da empresa. Dias depois, o deputado revelou que havia autorizado o uso do helicóptero para a realização de um frete, mas que não sabia qual carga seria transportada. Nenhum dos políticos foi indiciado pelo crime ou mesmo foram ouvidos em audiências do caso. O helicóptero, por sua vez, foi devolvido à família Perrella em agosto de 2014.

Em dezembro de 2017, quatro anos depois do ocorrido, os quatro presos em flagrante e o dono da fazenda na qual o helicóptero pousou tiveram sentença publicada pela Justiça Federal. Todos foram condenados a cerca de dez anos de prisão por tráfico de drogas, mas ainda podem recorrer da decisão. O piloto foi novamente preso em abril de 2018 em uma operação que apreendeu um helicóptero em cidade do inteiro de São Paulo que seria utilizado pelo PCC para o tráfico de drogas. O juiz federal que deu a sentença sobre o caso questionou a ausência, nos autos do processo, da continuidade da conversa que o piloto do helicóptero responsável pelo transporte da cocaína teve com Gustavo Perrella por celular, após a rápida autorização para a realização do frete sem que os demais sócios da empresa fossem consultados. Ainda mais pelo fato de a empresa Limeira Agropecuária não ter autorização para realizar fretes e Gustavo alegar que desconhecia quais produtos seriam transportados, quem era o contratante, se o fretamento tinha sido formalizado por escrito ou qual era a origem dos R$ 12 mil que receberia pelo serviço.

Por isso, o juiz decretou a responsabilidade cível de Gustavo Perrella, evidenciada pela violação às normas legais e regulamentares da atividade de aviação civil, e solicitou confisco da aeronave.

Uma perícia feita no *Global Positioning System* (GPS) da aeronave indicou que o helicóptero esteve em Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, fronteira seca com Juan Pedro Caballero, Paraguai, no dia anterior à apreensão para fazer o carregamento da cocaína. Ao longo do trajeto o helicóptero parou em diferentes aeroportos, helipontos e áreas rurais em São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Espírito Santo. Uma dessas paradas ocorreu no município de Jarinu, São Paulo, em um hotel fazenda chamado Parque D'Anape, no qual parte da droga teria sido descarregada. Apesar disso, não houve investigação sobre o local e seus donos não foram procurados pela polícia nem

chamados para depor no caso. Outra parada importante do helicóptero, negada pelo piloto, teria ocorrido no município de Cláudio, em Minas Gerais, que ficou conhecido por ter tipo um aeroporto construído com R$ 14 milhões do governo estadual em uma fazenda de um parente do Senador Aécio Neves, candidato à presidência da República em 2016.

As investigações sobre o caso não revelaram o destino da droga, que poderia render mais de R$ 50 milhões no comércio de varejo. No entanto, dois outros casos, ambos ocorridos em 2017, trazem outros indícios sobre o funcionamento do fluxo transnacional de cocaína do Brasil para a Europa, na qual o helicóptero dos Perrella é somente um pontual, mas significativo exemplo. O primeiro caso envolveu o presidente do clube de futebol Desportivo Ferroviária, do Espírito Santo. De acordo com investigação da polícia federal, o cartola do clube, flagrado com 250 kg de cocaína, que também era agente portuário, seria o responsável pela logística do transporte marítimo da droga para Portugal pelo porto de Vila Velha no estado do Espírito Santo. Esse é o mesmo caminho que deveria ter seguido a cocaína apreendida em 2013 no helicóptero dos Perrellas, bem como de outros carregamentos apreendidos em 2017 que totalizaram mais de uma tonelada. No caso de 2013, de acordo com o Ministério Público, o piloto do helicóptero dos Perrella afirmou ter ouvido que os proprietários da cocaína seriam “pessoas grandes, pessoas importantes”, sem saber precisar quem.

O segundo caso é resultado da Operação Bravo da Polícia Federal, que desarticulou um esquema que envolvia mais de 150 pessoas no tráfico internacional de drogas por portos brasileiros entre 2015 e 2017. Durante essa época foram movimentadas nove toneladas de cocaína para portos europeus. O Ministério Público de São Paulo informou que a cocaína era adquirida na Bolívia e Colômbia para ser distribuída em países como Itália, Rússia, Bélgica, Espanha e Inglaterra. Sete subgrupos faziam parte deste esquema, com funções distintas, que envolviam desde o fornecimento da cocaína, passando pelos compradores, tripulantes dos navios, logística de embarque da droga, seguranças e funcionários dos terminais portuários e compradores e receptadores da cocaína nos países europeus. Ainda de acordo com o Ministério Público, o Primeiro Comando da Capital e uma máfia sérvia faziam parte dessa articulação de fluxo ilícito transnacional (MPF, 2019).

Tais casos, ainda que não articulados no sentido jurídico, estão articulados no sentido sociológico. Ou seja, fazem parte de uma dinâmica social duradoura que constrói um fluxo transnacional de mercadorias ilegais de alta demanda em diferentes mercados mundiais. Esse funcionamento demanda o envolvimento de agentes públicos e privados, legais e ilegais conectados a partir de diferentes escalas analíticas (local, nacional e global).

Implicações para a análise

No que se refere aos fatores facilitadores para o fluxo de cocaína do Brasil para o exterior, o caso principal descrito e os casos complementares sugerem alguns pontos importantes para a análise dos mercados ilícitos transnacionais. O fluxo transnacional de cocaína no Brasil tem o envolvimento de pessoas consideradas parte da "sociedade respeitável", muitas vezes sem qualquer passagem pela polícia. Ao analisar as narrativas sobre o crime organizado estadunidense desde os 1950, Woodiwiss (2003, p. 16) já avaliava que ele normalmente incluía o envolvimento ativo da polícia, políticos, juízes, homens de negócio legais e advogados, mas que o tratamento governamental dado ao tema tendia a minimizar essa participação. De fato, no caso brasileiro fica patente que existe envolvimento de empresários do ramo de transporte, do ramo turístico e futebolístico, por exemplo, bem como de políticos. Esses últimos estão próximos e participam de maneira direta ou indireta dessa circulação ilícita.

Porém, casos descobertos de políticos que atuam diretamente como traficantes de drogas no Brasil são raros, reafirmando a proteção sócio-política dos atores considerados legais, expressando bem aspectos essenciais das trocas das chamadas mercadorias políticas. Tal proteção só é quebrada por situações muito impactantes. É o caso de Wallace Souza, ex-policial civil, que obteve dois mandatos como deputado pelo estado do Amazonas (1999-2001 e 2003-2006), e foi acusado pela polícia civil de associação com o tráfico de drogas e de assassinato em 2008 (UOL NOTÍCIAS, 2010, 27 de julho). Um dos mais impactantes, no entanto, é de Hildebrando Pascoal, deputado estadual (1995-1999) e federal (1999) pelo Acre, conhecido como "deputado da motosserra" por ter cometido um assassinato com esse instrumento. O ex-coronel da Polícia Militar foi condenado no começo dos anos 2000 por integrar um grupo de

extermínio e um esquema de crime organizado para o tráfico de drogas e roubo de cargas no estado do Acre (RODRIGUES, 2017, 20 de fevereiro). Mais recentemente, a deputada federal e à época nomeada ministra do Trabalho, Cristiane Brasil, passou a ser investigada por suspeita de tráfico de drogas e associação para o tráfico durante a campanha eleitoral de 2010 (G1 RIO, 2018, 02 de fevereiro). Esses três exemplos, juntos ao caso da "Helicoca", representam ilustrações dessa participação de agentes públicos e privados, como administradores, ou como atores que participam através de sua expertise de logística e transporte, ambos relacionados às discussões sobre mercados ilícitos e da lógica das mercadorias políticas.

Existem ainda outros tipos de conexões entre políticos e os mercados ilícitos, especialmente o de drogas. Segundo a Polícia Federal, existem indícios de que o dinheiro oriundo do tráfico tenha sido entregue a políticos e agentes públicos investigados pela Operação Lava Jato (PRAZERES, 2018, 15 de maio). Esse tipo de elo entre tráfico de drogas e corrupção parece se centrar em doleiros que atuam nos dois campos. A recente prisão do traficante Luis Carlos da Rocha em maio de 2018, um dos mais importantes da América Latina, e de dois de seus doleiros aponta nessa direção. Antecipando essas descobertas, Marcinho VP, um dos mais importantes traficantes de drogas do Complexo do Alemão no Rio de Janeiro nos anos noventa, afirmou em entrevista concedida em 2017 na prisão de segurança máxima do estado do Rio Grande do Norte que "o tráfico de drogas não acaba porque financia campanhas políticas no Brasil" (COSTA, ANDRADE, 2017, 20 de outubro). Isso indica que existem conexões entre essas dinâmicas de corrupção política e os principais grupos de criminosos do país, como o PCC, que tem envolvimento com grande parte dos principais carregamentos de cocaína direcionados ao exterior e, por isso, também detém grande quantidade de dinheiro em espécie.

Vale destacar que a seletividade do sistema de justiça criminal no Brasil acaba conferindo um tratamento muito distinto para as pessoas que estão envolvidas direta ou indiretamente no comércio varejista de cocaína nas periferias do país. Dos mais de 720 mil presos brasileiros, cerca de 32% são por tráfico de drogas. Entre 2005 e 2013 esse aumento foi de 339%, reflexo da lei de drogas aprovada em 2006 (VELASCO, AGOSTINO, REIS, 2017, 02 de fevereiro). A maioria desses presos são

réus primários, moradores de comunidades pobres, sem armas e com pequena quantidade de drogas.

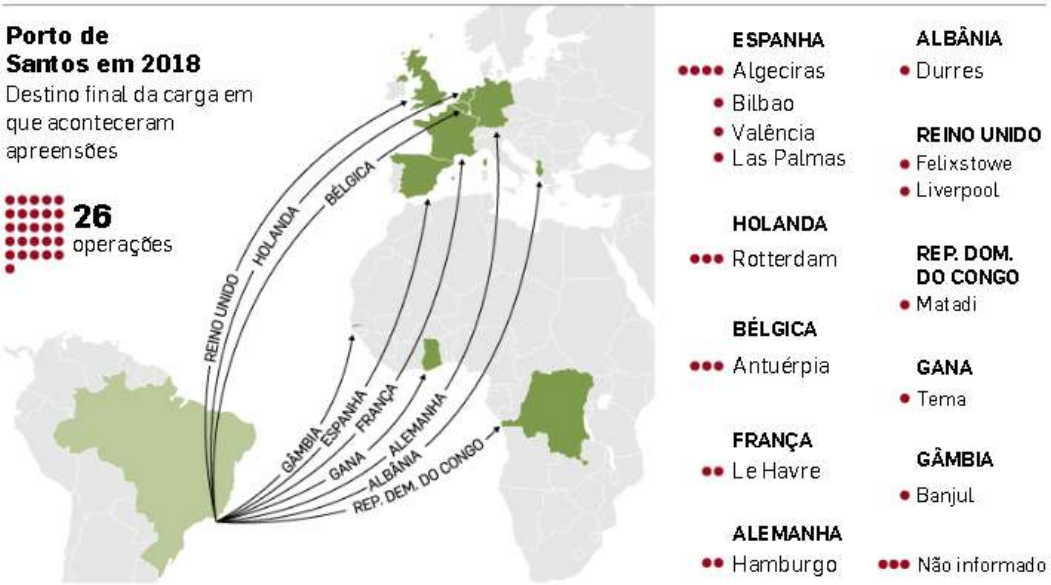
Em São Paulo, um estudo realizado em 2012 apontou que em 62% dos casos de flagrante por tráfico em São Paulo a pessoa era presa com menos de 100 gramas de droga e 80,6% dos detidos eram réus primários. Já no Rio de Janeiro, outro estudo demonstrou que entre os acusados de tráfico em 2013, 80,6% eram réus primários e 92,5% não portavam arma de fogo no momento do flagrante (MENA, MACHADO, 2017, 15 de janeiro). E esses dados contrapõem a denúncia de poucas sentenças dadas à políticos envolvidos no tráfico de drogas, atores de suma importância no transporte e venda dessas substâncias. Tais dados, que contextualizam de maneira ampla o caso "helicoca", expressam a complexidade das montagens dos mercados ilícitos transnacionais e sua relação entre atores ilegais e legais, especialmente aquele relacionados à esfera política e estatal.

Sobre a estruturação do fluxo transnacional ilícito de cocaína, o caso indica a grande importância do transporte aéreo e terrestre formal e declarado, ou seja, legal. O "helicoca" tinha piloto com experiência e documentos que autorizavam o voo, o helicóptero era registrado e supervisionado pelas agências reguladoras. O mesmo pode ser dito do transporte marítimo, que é o principal meio para o escoamento da droga do Brasil para a Europa e a África. Enquanto em 2017 foram apreendidas 2,5 toneladas de cocaína no aeroporto de Cumbica em Guarulhos, o principal do país, foram apreendidas 12,1 toneladas de cocaína no Porto de Santos, o principal do país. E nos últimos anos a apreensão de cocaína tem aumento regulamente, reflexo, segundo forças policiais, da expansão do PCC no país e suas articulações internacionais (CARVALHO, 2018, 21 de julho).

Sobre esse aspecto, vale notar a crescente importância da articulação entre diferentes grupos criminosos, com dinâmicas de funcionamento e histórias muito próprias, como é o caso do PCC e das máfias italianas, como a 'Ndrangheta, que, segundo o Ministério Público Federal, tem intermediadores no Brasil para viabilizar o escoamento da cocaína para a Europa (TERRA, 2017, 24 de janeiro). Como fica expresso pela Operação Bravo, tais articulações envolvem ainda outros grupos, como sérvios. Isso sugere que o estabelecimento de vínculos entre indivíduos e grupos que viabilizam o fluxo transnacional desse mercado ilícito se estabelece em função das

circunstâncias e conveniências, ou seja, aquilo que funciona em determinado momento e contexto para suprir a demanda pela mercadoria ilegal. De acordo com Lee III (1999, 15), da mesma forma que a cooperação entre multinacionais, as organizações criminosas estabelecem alianças para maximizar as oportunidades mercado, melhorar a logística e reduzir a exposição dos negócios. O mapa 1 indica o destino da cocaína apreendida em 2018 pela polícia federal no porto de Santos.

Mapa 1. Destino da cocaína apreendida no Porto de Santos em 2018



Fonte: Carvalho, 2018, 21 de julho.

A quantidade de carga movimentava pelo Porto de Santos explicita a enorme dificuldade para de fazer qualquer tipo de fiscalização eficaz. Em 2018 e estimado que passaram pelo porto cerca de 133 milhões de toneladas de produtos. Em 2017 foram quase 5 mil navios atracados e 3,8 milhões de contêineres movimentados (EXAME, 2018, 22 de fevereiro). Os dados sugerem a importância de São Paulo no fluxo internacional de cocaína e a dificuldade para realizar qualquer tipo de fiscalização efetiva das cargas marítimas. Os resultados da Operação Bravo reforçam essa informação. No entanto, ao tornar-se visado pela polícia federal, outros portos, como o do Espírito Santo, têm passado a servir como rota alternativa para a cocaína, como demonstra o caso analisado. Interessa notar, nesse sentido, como o funcionamento

do mercado ilícito está atrelado ao funcionamento do mercado lícito, ainda que com diferentes lógicas. Nos casos analisados, os produtos ilegais eram transportados pelas mesmas rotas, no mais das vezes no mesmo espaço físico das mercadorias legais. Batatas e cocaína se deslocam juntas pelo oceano atlântico rumo aos seus consumidores finais, criando o espaço dos fluxos que depende de uma complexa governança envolvendo a comercialização de mercadorias políticas.

A noção de montagens do fluxo dos mercados ilícitos transnacionais no caso "helicoca" e seus casos complementares é muito distinto da noção de "crime organizado transnacional" como ator que operacionaliza todas essas etapas mercadológicas. É uma lógica pautada em flexibilidade, coalizões ad hoc e empreendedores oportunistas, que tem uma maior capacidade de adaptação às restrições e oportunidades de atuação, especialmente em relação às pressões estabelecidas pelas agências de aplicação da Lei no âmbito doméstico e internacional (PEREIRA, 2016, 220). A presença e importância dos chamados grupos criminosos nesse arranjo não impõe ao analista um foco sobre o conceito de "crime organizado transnacional". Pelo contrário, obriga um olhar ampliado que capte a diversidade de atores públicos e privados, legais e ilegais envolvidos nessa trama, que expressa o funcionamento de um mercado ilícito transnacional.

No caso "helicoca", sua diversidade comporta um fornecedor em país estrangeiro, vários mediadores, sendo ao menos um gestor do tráfico, ou seja, alguém que coordena os demais mediadores, e um ou mais receptores no país estrangeiros. É uma estrutura muito pouco hierárquica no todo, ainda que essa possa ser a lógica das células que prestam serviços específicos. O mesmo pode ser dito do funcionamento da estrutura exposta pela Operação Bravo. Essas articulações de atores é a própria ilustração dos mercados ilícitos, feita na sessão anterior: uma estrutura relacional de atores que transportam o fluxo ilícito, desde a produção até a distribuição. A crítica ao termo "crime organizado transnacional" e a defesa de uma abordagem voltada aos mercados ilícitos decorre justamente da necessidade de observar tais relações transnacionais por um olhar direcionado ao fluxo e como ele se estrutura, não a um único ator criminal.

O funcionamento desses mercados se dá por meio da conexão entre diversas células que movimentam seu fluxo. Além disso, tal funcionamento faz com que um

participante ou célula tenha pouco ou nenhum conhecimento sobre outros participantes ou células, especialmente em relação aos principais articuladores dessa rede transnacional. Por isso, no mais das vezes, as investigações param nos integrantes do caso flagrante, mesmo quando sua descoberta é fruto de um trabalho de inteligência policial. Como resultado, essa célula ou participante tende a ser rapidamente substituída por outra, que já cumpre tal função em outra parte da rede do fluxo ou pela constituição de uma nova célula para esse fim. Isso fica patente no caso analisado e no seu caso de desdobramento. Isso sugere que as montagens dos mercados ilícitos transnacionais que também estruturas efêmeras, que estão em constante reorganização.

Os casos mencionados neste artigo têm sido expostos por muitas operações policiais e forçam os argumentos aqui elaborados. A título de exemplo, em dezembro de 2019, uma operação da polícia federal, intitulada “Voo Baixo”, prendeu diversas pessoas em vários estados do Brasil por envolvimento com o tráfico internacional de cocaína desde a Bolívia. O destaque foi um empresário da cidade de Rio Preto, foco da operação, preso em sua casa em um condomínio de luxo da região. No local foram apreendidos carros importados e armas. O empresário também tinha aeronaves no seu nome. Fazendas eram utilizadas como espaços para operacionalizar a distribuição da droga para outras regiões, que tinham como destino final os portos do litoral do país que escoariam a droga para a Europa (G1 Rio Preto e Araçatuba, 2019). Isso é o que Williams (2001, 72) chama de resiliência e redundância funcional das redes criminosas, que as tornam capazes de se reestabelecer rapidamente e difíceis de serem liquidadas.

É possível compreender o funcionamento de parte da rede e mesmo entender quais são esses personagens, ainda que muitos deles não sejam acessíveis no processo de investigação do sistema de justiça e a maioria fique impune. Além disso, a célula denunciada e que sofre as sanções da lei é encarada pelos órgãos públicos e por parte da sociedade como o ator central, o “crime organizado transnacional” responsável por toda as ações ilegais. Essa lógica encobre toda uma rede de atores envolvidos, inclusive os responsáveis pela aplicação da lei. O caso “helicoca” e seus casos complementares, portanto, demonstram a extensa rede de atores que permite o fluxo transnacional de drogas, e como uma abordagem aos mercados ilícitos clareia

essas conexões entre células criminosas e o envolvimento central de agentes públicos e privados que operam simultaneamente em diferentes escalas espaciais.

Conclusão

A noção de transnacionalidade do crime é uma chave analítica importante para a compreensão dos fenômenos contemporâneos relacionados a variadas atividades ilícitas, dentre as quais o tráfico de drogas se destaca. Seu entendimento mais usual, sob o signo do "crime organizado transnacional", se estruturou ao longo do tempo em torno de uma perspectiva normativa de segurança que teve nos Estados Unidos sua mola propulsora e na Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional de 2000 sua formalização mais importante.

Por essa trajetória, desde os anos 1990, a noção de transnacionalidade se acoplou à categoria crime organizado como uma resposta política a uma dinâmica percebida como crescentemente ameaçadora no âmbito internacional. Isso acabou pautando as discussões acadêmicas sobre o tema na área de relações internacionais e segurança internacional, estabelecendo um tipo de análise focada em um único tipo de ator, o grupo criminoso organizado.

Tal referencial estrutura-se em compreensões duais que opõem Estado e crime, atores públicos e atores privados, escala doméstica e escala internacional. Todas são definições normativas, que tem o objetivo de estabelecer parâmetros de conduta dos atores, dificultando a compreensão das complexas dinâmicas de montagens pelas quais funcionam os mercados ilícitos transnacionais. Ademais, refletem preocupações instrumentais e práticas das funções públicas dos agentes de aplicação da Lei dos Estados.

Há uma literatura em desenvolvimento, no entanto, que atenta para outros aspectos relevantes do fenômeno criminal contemporâneo, destacando a incorporação de diferentes atores à análise, estatais e não estatais legais, e a reflexão sobre o transnacional enquanto fluxos estruturados como mercados dentro da lógica capitalista, a chamada governança dos mercados ilícitos transnacionais. O Estado, nessa perspectiva, é ator central na governança das ilicitudes, seja pela criminalização

de práticas sociais, seja pela administração do funcionamento dos fluxos ilegais pela comercialização das chamadas mercadorias políticas.

Essa orientação aceita as nuances da relação interno-externo, bem como do lícito-ilícito, relativizando a carga dicotômica que historicamente foi desenvolvida *pari passu* à evolução do Estado moderno. Essa relativização possibilitou as relações internacionais serem incorporadas à lógica de estudos interdisciplinares do crime. Por fim, o transnacional se torna um espaço de fluxos, relativizando a importância da proximidade ou distância física – que estrutura a percepção, por exemplo, do que é ou não é "local" - e privilegiando os diferentes tipos de conexões dos atores. Tais conexões estruturam montagens, em constante reorganização, que suprem uma constante demanda por mercadorias e serviços considerados ilegais. As enormes somas financeiras geradas nessa dinâmica econômica são reinseridas tanto no meio ilícito quanto na economia capitalista legal. A participação direta ou indireta da chamada "sociedade respeitável" nessa lógica lícita-ilícita-lícita é fundamental.

O caso helicoca, trabalhado no artigo a partir dessa lente analítica e em articulação com casos similares, revela o potencial desse tipo de abordagem, bem como a complexidade dos mercados ilícitos transnacionais. Ele reafirma a necessidade de avaliar contextualmente os fluxos ilícitos transnacionais, observar os atores que compõe o funcionamento dessas dinâmicas e compreendê-las como montagens efêmeras que se reestruturam ao longo do tempo e do espaço para dar conta das demandas por produtos e serviços que foram definidos pelo Estado como ilegais. Além disso, o(s) caso(s) expõe(m) as dificuldades para se lidar com um fenômeno cujas categorias de tratamento advém inteiramente das compreensões normativas entre legal e ilegal definidas pelo próprio Estado.

Nesse sentido, o analista é "convidado" regularmente a assumir tais termos como os termos do debate. Nesse sentido, apresenta os desafios da compressão sobre o funcionamento de fluxos a partir de montagens heterogêneas de atores que muitas vezes não podem ser encaixados em categorias dicotômicas, como legal/ilegal, estatal/privado ou doméstico/internacional. O uso do helicóptero de uma influente família política para movimentar milhões de reis em cocaína por diferentes jurisdições compõe a lógica do mercado de drogas ilícitas transnacionais,

independente do enquadramento jurídico da família em questão como parte integrante ou não de uma estrutura de crime organizado transnacional.

Da mesma forma, como enquadrar em categorias dicotômicas o rico e bem sucedido empresário que participa do tráfico internacional de cocaína? Afinal, é exatamente o fato de ser um rico e bem sucedido empresário que amplia as possibilidades de ser um rico e bem sucedido traficante de drogas. Ou o policial que comercializada mercadorias políticas para autorizar o funcionamento de uma determinada atividade considerada ilegal juridicamente? Ele faz parte do Estado e também faz parte do crime. Defini-lo como um ou outro (no mais das vezes pelo termo corrupção) talvez explique mais sobre o próprio analista do que sobre o fenômeno em si. Os exemplos poderiam continuar indefinidamente. Em resumo, o breve olhar sobre tais casos concretos sugere que essa pode ser uma estratégia consistente para redefinir os termos do debate sobre os mercados ilícitos transnacionais, fazendo avançar as análises da área de relações internacionais sobre o crime.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAS, Katja Franko. (In)security-at-a-distance: rescailing justice, risk and warfare in transnational age. *Global Crime*, Vol. 13, No. 4, p. 235 – 253, 2012.

ACUTO, Michele; CURTIS, Simon (eds). *Reassembling International Theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

ALBANESE, Jay S. *Organized Crime:* from the Mob to Transnational Organized Crime. Waltham: Anderson Publishing, 2015.

ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. *Policing the Globe:* Criminalization and Crime Control in International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BAGLEY, Bruce. Globalization and Organized Crime in Latin America and the Caribbean. In: SOLÍS, Luis Guillermo; ARAVENA, Francisco Rojas (ed.). *Organized Crime in Latin America and the Caribbean:* Summary of Articles. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009, p. 39 – 46.

BAGLEY, Bruce; ROSEN, Jonathan D. Drug Trafficking, Organized Crime and Violence on the Americas Today. Gainesville: University Press of Florida, 2015.BAYART, Jeans-François. Le crime transnational et la formation de l'État. *Politique Africaine*, N°93, p. 93 – 104, 2004.

BECKERT, Jens; WEHINGER, Frank. In the shadow: illegal markets and economic sociology. *Socio-Economic Review*, p. 1 – 26, 2012.
BIGO, Didier. A sociologia política internacional distante da grande síntese: como articular relações entre as disciplinas de Relações Internacionais, Sociologia e Teoria Política. *Contexto Internacional*, Vol. 35, No. 1, p. 173 – 195, 2013.

_____. Sociology of Transnational Guilds. *International Political Sociology*, 10, p. 398 – 416, 2016.
_____. Rethinking security at the crossroad of international relations and criminology. Brit. J. Criminol. 56, 2016, pp.1068–1086.

CALUKINS, Jonathan P; REUTER, Peter. *Illicit drug markets and economic Irregularities*. Santa Monica: Rand Policy Research Center, 2004.

CARVALHO, Marco Antônio. *Apreensão de cocaína nos portos do País tem o maior volume em dez anos*. 2018. Disponível em: https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,apreensao-de-cocaina-nos-portos-do-pais-chega-a-66-quilos-por-dia-e-bate-recorde,70002409501. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

CASTLE, Allan. *Transnational Organized Crime and International Security*. Vancouver: The University of British Columbia, 1997.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, Vol. 33, n. 2, p. 375 – 495, 2012.

CORVA, Dominic. Neoliberal globalization and the war on drugs: Transnationalizing illiberal governance in the Americas. *Political Geography*,27, (2008), p. 176 – 193, 2008.

COSTA, Flávio; ANDRADE, Vinícius. *O poder do crime:* preso há 21 anos, Marcinho VP diz que cadeia não regenera e que narcotráfico financia campanhas eleitorais. 2017. Disponível em: em https://www.uol/noticias/especiais/marcinho-vp.htm#sergio-cabral-e-o-maior-criminoso-do-rio. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

CURTIS, Ric; WENDEL, Travis. Toward the development of a typology of illegal markets. *Crime Prevention Studies*, volume 11, p. 121 – 152, 2000.

EDWARDS, Adam; GILL, Peter. The politics of 'transnational organized crime': discourse, reflexivity and the narration of 'threat'. *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 4, No. 2, p. 245 – 270, 2002.

EXAME. *Porto de Santos bate recorde anual de movimentação de cargas*. 2018. Disponível em: https://exame.abril.com.br/negocios/dino/porto-de-santos-bate-recorde-anual-de-movimentacao-de-cargas/. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

FELTRAN, Gabriel. Economias (i)lícitas no Brasil: uma perspectiva etnográfica. *Journal of Illicit economies and Development*, 1, (2), p. 1 – 10, 2019.

FIORENTINI, Gianluca. Organized crime and Illegal Markets. In: FIORENTINI, Gianluca; ZAMAGNI, Stefano; HOPKINS, Johns (ed.). *The economics of corruption and illegal markets.* Cehlteham: Edward Elgar Pub, 1999, p. 434 – 459.

G1 RIO. *Cristiane Brasil é investigada em inquérito sobre associação para o tráfico de drogas*. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/cristiane-brasil-e-investigada-em-inquerito-sobre-associacao-para-o-trafico-de-drogas.ghtml. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

G1 Rio Preto e Araçatuba. *Operação 'Voo Baixo': PF prende em Rio Preto empresário suspeito de chefiar tráfico internacional de drogas.* 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2019/12/04/pf-cumpre-mandados-em-operacao-contra-o-trafico-internacional-de-drogas-no-noroeste-paulista.ghtml. Acessado em 16 de Julho de 2020.

GRIZA, Ainda, TIRELLI, Claudia, SCHABBACH, Letícia. A contribuição dos sociólogos clássicos para a análise da violência e do crime. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 20:94, jan-fev., 2012.
HEYMANN, MacC J.; SMART, Alan. States and Illegal Practices: an overview. In: HEYMANN, MacC J. (comp.). *States and Illegal Practices*. Berg: Oxford and New York, 1999.

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25, n. 3, p. 329-349, 1971.

LAMPE, Klaus von. *Organized Crime:* Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures and Extra-Legal Governance**.** Thousand Oaks: SAGE Publications, 2016.

LEE III, Rensselaer. Transnational Organized Crime: an overview. In: FARER, Tom. (ed.). *Transnational Crime In the Americas*. New York and London: Routledge, 1999, p. 1 – 38.

MEJÍAS, Sonia Alda. Estado y crimen organizado en América Latina: Posibles relaciones y complicidades. *Revista Política y Estrategia* Nº 24, p. 73 -107, 2014.

MENA, Fernanda; MACHADO, Leandro. *País superlota cadeias com réus sem antecedentes e não violentos.* 2017. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1850004-pais-superlota-cadeias-com-reus-sem-antecedentes-e-nao-violentos.shtml. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2019). Sentença. Ação Penal n° 0015509-37.2017.403.6181. 18 de março de 2019.

MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2017). Sentença. Procedimento Esp. da Lei antitóxicos: Processo n°0012299-92.2013.4.02.5001 (2013.50.01.012299-2).

MISSE, Michel. Crime Organizado e Crime Comum no Rio de Janeiro: Diferenças e Afinidades. *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. 40, p. 13 – 25, 2011.

MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 139-157, Dec. 2007.

NARDO, Massimo. Economic crime and ilegal markets integration: a platform for analysis. *Journal of Financial Crime*, Vol. 18, No. 1, p. 47 – 62, 2011.

PEREIRA, Paulo. Crime Organizado Transnacional: identificação, combate e seus dilemas. In: DUQUE, Raquel; NOIVO, Diogo; SILVA, Teresa de Almeida e (coord.). *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Editora Pactor, 2016, p. 215 – 230.

_____. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58, (1), p. 84-107, 2015.

PRAZERES, Leandro. *PF vê indícios de que dinheiro do narcotráfico foi para políticos corruptos*. 2018. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/05/15/dinheiro-do-trafico-pode-ter-ido-parar-nas-maos-de-politicos-corruptos-diz-pf.htm. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

RODRIGUES, Iryá. *Ex-deputado Hildebrando Pascoal vai para casa após quase 20 anos preso*. 2017. Disponível em: http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2017/02/ex-coronel-do-caso-da-motosserra-vai-para-casa-apos-quase-20-anos-preso.html. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

RUGGIERO, Vincenzo. Transnational Crime: Official and Alternative Fears. *International Journal of the Sociology of Law*, 2000 28, p. 187 – 199, 2000.

SAIN, Marcelo Fabían; GAMES, Nicolás Rodriguez. *Tendencias y desafios del crimen organizado em Latinoamérica*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2017

SHELLEY, Louise; PICARELLI, John; CORPORA, Chris. Global Crime Inc. In: LOVE, Maryann Cusimano (org.) *Beyond Sovereignty*: Issues for a Global Agenda Second Edition. Belmont: Thomson Wadsworth, 2003.

TELLES, Vera. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TERRA. *Os caminhos da cocaína que sai do Brasil para a Europa*. 2017. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/os-caminhos-da-cocaina-que-sai-do-brasil-para-a-europa,24aebd6f6088c2910807b87bfe6e9fadfupkc62s.html. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

TILLY, Charles. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). *Bringing the state back in.* Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

UOL NOTÍCIAS. *Morre o ex-deputado Wallace Souza, acusado de matar traficantes para aumentar audiência de TV*. 2010 Disponível em https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/07/27/morre-o-ex-deputado-wallace-souza-acusado-de-matar-traficantes-para-aumentar-audiencia-de-tv.htm. Acessado em 21 de Janeiro de 2020

UNITED NATIONS. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. 2000. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html. Acessado em 21 de janeiro de 2020.

VAN SCHENDEL, Willem; ABRAHAM, Itty. *Illicit Flows and Criminal Things:* States, Borders, and the Other Side of Globalization. Bloomington: Indiana University Press, 2005.

VELASCO, Clara; AGOSTINO, Rosanne; REIS, Thiago. *Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas*. 2017 Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde-por-trafico-de-drogas.ghtml. Acessado em 21 de Janeiro de 2020.

WILLIAMS, Phil. Transnational organized crime and the state. In: HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 161 - 174

_____. Transnational criminal networks. In. ARQUILLA, John; DAVID, Ronfeldt, (eds.). *Networks and Netwars:* The Future of Terror, Crime, and Militancy. Santa Monica: RAND Corporation, 2001, p. 61 – 97.

_____. Transnational Crime Organizations and International Security. *Survival*, Vol. 36, No. 1, p. 96 – 113, 1994.

WOODIWISS, Mike. Transnational Organized Crime: the global reach of an American concept. In: EDWARDS, Adam; GILL, Peter. *Transnational Organized Crime:* Perspectives on Global Security**.** London: Routledge, 2003, p. 13 – 27.

Recebido em: 26/01/2020

Aprovado em: 10/08/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CRIMEN ORGANIZADO: CONFRONTANDO LA PERSPECTIVA SECURITIZADORA CON LOS APORTES SOBRE *STATE-CRIME COLLUSION*. IMPLICACIONES DISCIPLINARES[1]

MARINA VITELLI
Universidade Federal de São Paulo (EPPEN-UNIFESP), Programa de Pós-Graduação 'San Tiago Dantas' (São Paulo, SP, Brasil) e Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), São Paulo (SP), Brasil.
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-8827-6279.
marina.vitelli@unifesp.br

SUZELEY KALIL MATHIAS
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Programa de Pós-Graduação 'San Tiago Dantas', Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (DERI-FCHS) e Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), São Paulo (SP), Brasil.
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-0354-9675.
suzeley.kalil@unesp.br

HELENA SALIM DE CASTRO
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES - UNESP) e Núcleo de Estudos Transnacionais da Segurança (NETS - PUC/SP), São Paulo (SP), Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3059-2150
helena.castro@unesp.br

Resumen: Este trabajo ofrece un análisis crítico respecto de lo que identificamos como la perspectiva securitizadora del crimen organizado, la cual se ha fortalecido dentro del área de estudios sobre seguridad y defensa de América Latina. A pesar de su énfasis en un elemento propio de la ampliación de la seguridad – las amenazas no estatales transnacionales en lugar de conflictos militares interestatales – argumentamos que la misma continúa anclada en la visión tradicional, estatista y militarista propia de la noción de seguridad nacional. Llamamos la atención, a su vez, sobre la conexión entre dicha perspectiva y la agenda de las Relaciones Internacionales como disciplina. En contraste, defendemos la necesidad de agregar contribuciones de la Ciencia Política y la Sociología – entre otras áreas – que permiten una visión más precisa de la relación existente entre crimen y estado en América Latina. Puntualmente, confrontamos la perspectiva securitizadora con la literatura sobre *state-crime collusion* para mostrar el papel instrumental que las organizaciones criminales juegan en la gobernabilidad de los territorios en países con déficits democráticos y de nivel de desarrollo.

[1] Agradecemos a los revisores anónimos, cuyos comentarios ciertamente tornaron mucho más claro este artículo, inclusive para sus autoras.

Para ilustrar nuestro argumento recurrimos a investigaciones sobre dos importantes organizaciones criminales de Brasil: el Comando Vermelho y el Primer Comando de la Capital.
Palabras clave: Narcotráfico; Colusión; Brasil.

ORGANIZED CRIME: CONFRONTING THE SECURITIZING PERSPECTIVE WITH STATE-CRIME COLLUSION LITERATURE. DISCIPLINARY IMPLICATIONS

Abstract: This article offers a critical analysis of what we identify as the securitizing perspective of organized crime, which has become widespread within the area of Latin American security and defense studies. Despite its emphasis on a feature of the widening of security - non-state transnational threats rather than interstate military conflicts - we argue that it continues to be anchored in the traditional, statist and militaristic view of the notion of national security. We call attention, in turn, on the connection between this perspective and the International Relations agenda as a discipline. In contrast, we advocate the need to add contributions from Political Science and Sociology - among other disciplines - that allow a more accurate view of the relationship between crime and state in Latin America. Specifically, we confront the securitizing perspective with the literature on state-crime collusion to show the instrumental role that criminal organizations play in the governance of territories in countries with democratic and developmental deficits. To illustrate our argument, we turn to investigations on two important criminal organizations in Brazil: the Comando Vermelho and the Primeiro Comando da Capital.
Keywords: Drug-trafficking; Collusion; Brazil.

CRIME ORGANIZADO: CONFRONTANDO A PERSPECTIVA SECURITIZADORA COM AS CONTRIBUIÇÕES SOBRE *STATE-CRIME COLLUSION.* IMPLICAÇÕES DISCIPLINARES

Resumo: Neste artigo oferecemos uma análise crítica sobre o que identificamos como a perspectiva securitizadora do crime organizado, que vem se fortalecendo na área de estudos de segurança e defesa na América Latina. Apesar de sua ênfase em um elemento próprio da ampliação da segurança – as ameaças transnacionais não-estatais em vez de conflitos militares interestaduais – argumentamos que ela continua ancorada na visão tradicional, estatista e militarista, própria da noção de segurança nacional. Ao mesmo tempo, chamamos a atenção para a conexão dessa perspectiva com a agenda das Relações Internacionais como disciplina. Em contrapartida, defendemos a necessidade de agregar contribuições da Ciência Política e da Sociologia, entre outras áreas, que permitam uma visão mais precisa da relação entre o crime e o Estado na América Latina. Especificamente, confrontamos a perspectiva securitizadora com a literatura sobre conluio Estado-crime (*state-crime collusion*) para mostrar o papel instrumental que as organizações criminosas desempenham na governança de territórios em países com *déficits* democráticos e de desenvolvimento. Para ilustrar nosso argumento, recorremos às investigações sobre duas grandes organizações criminosas brasileiras: o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital.
Palavras-chave: Narcotráfico; Conluio; Brasil.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, la temática del crimen organizado – en particular el tráfico internacional de drogas – ha ido ganando espacio como objeto de análisis de los estudios latinoamericanos de Seguridad Internacional, sub-área de la disciplina de las Relaciones Internacionales (BUZAN; HANSEN, 2012). Entre esos estudios, a efectos de este trabajo, destacamos una perspectiva – presente tanto en el medio académico como en los debates públicos – que caracteriza al crimen organizado como una amenaza transnacional a la seguridad de los países de América Latina, mucho más palpable que los conflictos interestatales. Diferentemente de las tradicionales disputas por recursos, poder e influencia entre los países, el crimen se configura como un peligro más urgente, constituyendo un enemigo novedoso: un actor no estatal, con vínculos transnacionales, que en ocasiones posee mayor poder de fuego que el propio Estado.

En términos generales, esta perspectiva entiende que, en la medida en que el crimen organizado pone en jaque el monopolio estatal de la violencia legítima, la soberanía nacional y la integridad territorial, el problema se transforma en una amenaza a la seguridad nacional, tornando necesaria la adopción de una estrategia militar para su eliminación, incluyendo el empleo de las fuerzas armadas, tanto en tareas subsidiarias como en roles de protagonismo. Como consecuencia, a partir de este diagnóstico, el problema del crimen organizado suele ser concebido en términos de seguridad y defensa.

Este razonamiento refleja en gran parte la visión tradicional sobre la seguridad internacional que predominó en los estudios del área hasta la década de los 80. Dicha perspectiva privilegiaba la seguridad del Estado-nación, preponderantemente amenazada por otros Estados como resultado de las dinámicas propias del sistema internacional anárquico, básicamente, la lucha por el poder y la supervivencia entre los estados. Esta perspectiva enfrentó varias resistencias provenientes de diversas visiones que en las postrimerías de la Guerra Fría protagonizaron el movimiento conocido como “ampliación y profundización” del concepto de la seguridad (BUZAN et al, 1998;). En pocas palabras, y a riesgo de simplificar una perspectiva sumamente compleja, el Estado-nación fue cuestionado en tanto principal objeto referente de la seguridad: este podría, inclusive, ser la principal fuente de inseguridad para otros

sujetos posibles, tales como los individuos o la humanidad en su conjunto. A su vez, sea cual fuere el objeto de referencia de la seguridad, las amenazas enfrentadas por Estados, individuos, grupos o la raza humana ya no provenían principalmente de las dinámicas del conflicto interestatal, sino de problemáticas y actores no estatales con actuación transnacional: organizaciones criminales, terroristas y empresas con prácticas económicas insostenibles para el medio ambiente, entre otros.

A partir de esta complejización de la agenda, parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales comenzó a prestar atención a fenómenos con claras dinámicas transnacionales – esto es, que ponen en interacción intensa y regular a actores no estatales en distintos países – que resultaban amenazantes para los Estados, sus ciudadanos y a la humanidad en su conjunto. En lo que respecta al crimen organizado, el tráfico global de drogas aparece como un fenómeno que involucra organizaciones con claras vinculaciones a través de las fronteras, tanto por la construcción de cadenas de producción, distribución y venta del producto, así como del lavado de activos que produce, íntimamente vinculado al sistema financiero internacional. Aun reconociendo la relevancia del elemento transnacional, en este artículo llamamos la atención sobre una consecuencia negativa del estudio del crimen organizado por parte del área de la Seguridad Internacional. Partimos, así, de la premisa de que, a pesar de estudiar una amenaza no-estatal, dentro de dicha área se ha fortalecido una perspectiva sobre el crimen organizado que es propia de la visión tradicional de la seguridad – estado-céntrica y militarista – la cual resulta fundamental para legitimar las estrategias militarizadas del combate al crimen que forman parte del régimen internacional de lucha contra el narcotráfico, construido desde las Naciones Unidas. En contraposición, defendemos que los supuestos centrales de los estudios críticos de seguridad permiten una visión alternativa, aunque alejan la temática del área de Relaciones Internacionales, acercándola a otras disciplinas como la Ciencia Política, la Sociología y la Antropología.

En otras palabras, y a modo de provocación, en este trabajo colocamos la siguiente pregunta: ¿precisamos retirar el tema del crimen organizado de la agenda de las Relaciones Internacionales? En respuesta a este interrogante, argumentamos que resulta necesaria una reformulación de los supuestos de la perspectiva favorable

a la militarización – que denominamos perspectiva securitizadora – a partir de una mejor comprensión sobre la relación entre organizaciones criminales y gobierno de territorios a partir de la colusión entre criminalidad y estado. Mientras que la primera supone la separación entre lo criminal y lo estatal, la segunda enfatiza que crimen y estado confluyen para crear órdenes mutuamente beneficiosos (aunque perjudiciales para los ciudadanos), poniendo de relieve tanto el papel instrumental que las organizaciones criminales juegan en la gobernabilidad de los territorios en países con déficits democráticos y de nivel de desarrollo, como la dependencia que el crimen tiene en relación a las estructuras de estado. Esta realidad es más fácil de comprender recurriendo a desarrollos de la Ciencia Política, la Antropología y la Sociología, más que de las Relaciones Internacionales. Aún así intentaremos a lo largo del texto enfatizar las contribuciones de la disciplina.

Para ilustrar nuestro argumento, recurrimos como referente empírico al caso brasileño. Este país sufre de tasas de homicidio dignas de territorios en guerra. Sus principales organizaciones criminales no paran de crecer, habiendo llegado a establecer un férreo control sobre diversos espacios, incluyendo las prisiones. Como respuesta a esta emergencia, distintos gobiernos optaron por emplear a las fuerzas armadas brasileñas en tareas de seguridad pública, tanto en áreas urbanas como de frontera, adoptando el discurso de la amenaza a la seguridad nacional. A pesar de sus especificidades, en este trabajo utilizamos al caso brasileño para entender las limitaciones generales de la visión sobre el crimen organizado de corte militar asociada al concepto de seguridad nacional y presentar una perspectiva alternativa que subraya las variables políticas domésticas: la relación simbiótica entre crimen y gobernabilidad ofrecida por la literatura de *state-crime collusion*.

Con este propósito, el artículo comienza presentando un análisis crítico sobre la perspectiva securitizadora del crimen organizado, contrastándola con la perspectiva denominada *state-crime collusion*. A continuación, estos argumentos conceptuales son aplicados al caso brasileño, comenzando por el análisis de las características generales del crimen organizado en este país, realizando referencias al *modus operandi* de dos de las organizaciones criminales más importantes: el Primeiro Comando da Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV). La elección de estas

organizaciones no fue aleatoria. Ambas son organizaciones criminales con importantes incursiones internacionales, un actor no estatal violento, con nula o limitada reivindicación política, cuyo principal objetivo son las ganancias económicas para sus integrantes (FERREIRA, FRAMENTO, 2019, p. 93). El análisis del accionar de ambos grupos y las respuestas del estado brasileño apunta a la existencia de una serie de prácticas de beneficio mutuo, propias de la dinámica de *state-crime collusion*, un fenómeno que para ser detectado necesita del aporte de conceptos y debates politológicos, sociológicos y antropológicos.

La perspectiva securitizadora[2] del crimen organizado y el corolario de la militarización como estrategia

A pesar de ser producto de una construcción en varias etapas, es posible identificar el origen de la perspectiva securitizadora del crimen organizado en los procesos dinamizados a partir de la post Guerra Fría. El fin del conflicto entre comunismo y capitalismo, la instauración de gobiernos democráticos y la resolución pacífica de conflictos entre estados pusieron en cuestión los dos fenómenos que hasta el momento eran tenidos como amenazas por parte de los países de la región: las organizaciones armadas insurgentes y las disputas fronterizas interestatales y otras rivalidades políticas. En este marco, y en el contexto de los organismos específicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), los países de la región, bajo fuerte influencia de los Estados Unidos[3], formularon el concepto de la seguridad

[2] No cabe aquí un análisis completo de los diversos procesos de securitización de las drogas. Para los fines aquí buscados, entendemos a la securitización como "[...] un movimiento discursivo que pretende presentar una amenaza con respecto a una situación u objeto, con el objetivo de elevarla más allá del campo de la política, utilizando, por lo tanto, el uso de medidas excepcionales [...] "(MOTTA, 2018, [p. 1006]). Siguiendo la traducción de la Escuela de Copenhague, la securitización es un proceso que involucra desde el objeto de referencia, el agente de securitización que, a través del habla (acto del habla) llega a una audiencia que percibe el objeto nombrado por el agente como amenaza (MOTTA, 2018, [pág. 1006])

[3] La influencia del liderazgo estadounidense en la elaboración y mantenimiento de agendas de seguridad en las Américas puede ser observada en el caso de la definición del concepto de Crimen Organizado Transnacional y, más específicamente, del consumo y tráfico de drogas como una amenaza regional e internacional – lo que impulsó la imitación de la política de "guerra contra las drogas" en todo el continente (RODRIGUES, 2012). En el caso específico del crimen organizado, Pereira (2015) analiza cómo una serie de políticas e intereses domésticos en los Estados Unidos, principalmente a partir de los años 1990, impulsaron las discusiones sobre el concepto y actuación del

multidimensional, la cual incluiría tanto las amenazas tradicionales como las nuevas, entre ellas, el crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo (SAINT-PIERRE, 2011; VITELLI, 2016; DONADELLI, 2018).

Conforme fue desarrollándose el concepto de seguridad multidimensional a nivel de las organizaciones regionales, surgieron trabajos que tradujeron las discusiones realizadas por los países hemisféricos en análisis académicos dentro del área de las Relaciones Internacionales y la seguridad internacional. Aun tratándose de reflexiones heterogéneas, en este artículo argumentamos que es posible identificar en ellas como elemento común un razonamiento que interpreta un grave problema político y social como una amenaza a la seguridad nacional, movimiento analítico necesario para la aceptación de una estrategia militar como solución pragmática del problema.

Esta perspectiva securitizadora del crimen organizado parte de la premisa de que en la región existen territorios desgobernados (PREVOST et al, 2014; PIMENTA, 2016) en donde operan organizaciones criminales que – en función del control territorial que ejercen y del empleo de violencia armada – disputan con el estado el monopolio de la fuerza (SAMPÓ; TRONCOSO, 2015), amenazando la soberanía y erosionando la capacidad estatal de ejercer autoridad, adoptando así atributos de las organizaciones insurgentes (REALUYO 2015; 2018). En el marco de esta contextualización, por ejemplo, existen trabajos que analizan el caso mexicano y argumentan que, en dicho país, el crimen organizado afecta la gobernabilidad al erosionar la capacidad estatal de ejercer la autoridad sobre el territorio, en la medida en que las organizaciones criminales compiten con el Estado en la detención del monopolio de la violencia legítima. Así, la actividad criminal, cuya motivación es el lucro, adquiere gravedad tal que pasa a tener consecuencias políticas (BARTOLOMÉ, 2013; SULLIVAN, 2012).

De este modo, este tipo de análisis pone en primer plano casos en los cuales el Estado no lograría controlar amplios espacios geográficos – denominados también como zonas grises – que sirven de base a las organizaciones criminales, espacios

Crimen Organizado Transnacional en las agencias y foros de las Naciones Unidas, lo que permitió el delineamiento de instrumentos y acciones específicos para el combate contra esa amenaza.

geográficos que pueden estar ubicados en zonas urbanas, rurales o en áreas de frontera, en las que no imperan las leyes del Estado (TORRES, 2019, p. 331). En otras palabras, los países de la región tendrían territorios bajo dominio de complejas y poderosas organizaciones criminales y, consecuentemente, el Estado estaría imposibilitado de entrar en dichas zonas para ejercer la soberanía, dictar la ley y garantizar los derechos de sus ciudadanos (PIMENTA, 2016). Tal escenario, en el cual el Estado enfrenta un actor armado no estatal en su territorio, tendría importantes semejanzas con la existencia de enfrentamientos con movimientos insurgentes, lo cual lleva a los analistas a utilizar términos como "narcoinsurgencia", "insurgencia criminal" y "mafia insurgente" (SULLIVAN; ELKUS, 2008; SULLIVAN, 2012; BARTOLOMÉ, 2017), en virtud de las consecuencias políticas de la búsqueda de control sobre los territorios necesario para ejercer sus actividades ilícitas. Así, a pesar de priorizar una amenaza propia de la ampliación de la seguridad, esta perspectiva continúa alineada con la visión tradicional de la seguridad al conservar como objeto referente[4] al estado y a la acción militar como estrategia preferida.

Estas premisas tienen relaciones directas sobre las disciplinas. A pesar de tratarse de amenazas no estatales, los estados estarían viendo amenazados sus elementos centrales: integridad territorial, soberanía e independencia política. Un nuevo actor estaría colocando en jaque los baluartes tradicionales de la seguridad nacional, legitimando el estudio del crimen organizado dentro del área de la seguridad y la defensa. Por otro lado, la interacción constante a través de las fronteras de estos actores no estatales violentos e ilegales inmediatamente remite a diversas agendas de las Relaciones Internacionales: la necesidad de la cooperación internacional para

[4]Al considerar al Estado como un objeto de referencia, los enfoques de Relaciones Internacionales se centran en las percepciones de amenazas construidas por organismos y agentes institucionales, marginando la comprensión de los actores civiles sobre qué es una amenaza o cuáles son las causas y consecuencias de la violencia. Para romper con este estadocentrismo, otras áreas de conocimiento enfatizan el uso de metodologías que se enfocan en individuos y grupos de la sociedad civil. Moser y Mcllwaine (2004), por ejemplo, adoptaron una metodología de investigación participativa para comprender la violencia urbana en ciertos espacios en Colombia y Guatemala. El objetivo es dar agencia e identidad a las percepciones de violencia de la población local. Con esto, es posible tener una comprensión más amplia de la complejidad e interconexión de los diversos tipos de violencia, así como sus diversas causas y consecuencias, presentes en la sociedad (MOSER; MCLLWAINE, 2004).

la acción coordinada buscando su derrota; el trabajo policial concertado de ambos lados de las fronteras; la construcción de regímenes internacionales para su combate repartiendo costos y esfuerzos, y el conocimiento acabado del impacto de los flujos de recursos dentro del sistema financiero internacional.

En contraste con esta interpretación, otra parte de la literatura - proveniente no sólo de las Relaciones Internacionales, sino también del trabajo con otras disciplinas - ha presentado análisis bien diferentes con relación a dos ideas presentes en la perspectiva securitizadora que nos parecen problemáticas. Por un lado, la asociación entre crimen y motivación insurgente; por otro, la noción de que existe un espacio desgobernado y que el Estado no obtiene beneficios del dominio criminal sobre los territorios, a partir de la imposición de órdenes locales ilegales. Ambas nociones – que serán analizadas a seguir – constituyen elementos claves de la decisión de emplear a las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado y resultan centrales para interpretar, sobretodo, la crisis de seguridad pública brasileña.

Sobre la primera cuestión, entendemos que la asociación analítica entre crimen organizado e insurgencia opera como un elemento adicional que justificaría las estrategias militarizadas. El problema es que el intento de asociar crimen organizado e insurgencia aparece marcado por una serie de contradicciones. En primer lugar, esa perspectiva sostiene que, a pesar de no tener un proyecto político ni voluntad de tomar el poder, las organizaciones criminales pueden ser consideradas como movimientos insurgentes, al tiempo que se admite la ausencia de aquello que forma parte esencial de la insurgencia: el objetivo político de sustituir al poder estatal. A las debilidades analíticas de dicha asociación deben agregarse inconsistencias en la presentación de referentes empíricos. Esta interpretación sobre el crimen organizado latinoamericano coloca al Cártel de Medellín como ejemplo histórico reciente de una organización criminal con intentos de participación en la política. A pesar del gran poder que el narcotraficante Pablo Escobar había construido sobre la región donde operaba, no deja de ser un caso particular, tanto debido a la personalidad megalómana de aquel líder criminal, como en función del marco temporal, siendo que desde 1993, cuando Escobar fue asesinado, el tráfico de drogas en la región pasó por importantes transformaciones. Como argumento adicional, y también partiendo del caso Escobar,

los análisis sostienen que las bandas criminales sustituyen al Estado cuando proveen bienes sociales en las comunidades donde operan (BARTOLOMÉ, 2006), actividades que responden más a estrategias de negocio – a la necesidad de ejercer control sobre el territorio – que a preferencias ideológicas o activismo político.

Finalmente, cuando se señala el riesgo de convergencia motivacional entre criminales e insurgentes que podría derivarse de la interacción creciente, en el intento de demostrar la ambigüedad en la delimitación de organizaciones criminales y movimientos guerrilleros, se presentan dos ejemplos: las FARC y Sendero Luminoso (BARTOLOMÉ, 2013; SULLIVAN, 2012), ambos grupos insurgentes que utilizaron el tráfico para financiarse, hasta que en un momento esa actividad criminal se volvió más importante que la práctica política revolucionaria. El inconveniente surge cuando se utilizan esos ejemplos para fundamentar el concepto de narcoinsurgencia que apunta el hecho inverso: criminales que se transformaron en insurgentes políticos, lo cual no tiene hasta el momento un referencial empírico claro en la región.

A pesar de presentar una perspectiva alternativa a la securitización, autores como Lessing (2015) y Barnes (2017), parten de un punto en común a los trabajos arriba citados. Coinciden con estos en que separar la violencia criminal de la violencia política de los movimientos insurgentes en función de la distinta motivación no permite un análisis completo del fenómeno, oscureciendo el hecho de que la primera puede ser, efectivamente, un tipo de violencia política. Así, reconocen que la literatura sobre "narcoinsurgencia" tiene como ventaja poner de relieve las consecuencias políticas de la violencia criminal, dando importancia al hecho de que, como resultado de las estrategias para conseguir fines materiales, las organizaciones criminales pasan a enfrentar al Estado, inclusive con efectos similares en términos de *state-building* al de los grupos insurgentes. No obstante esto, existen diferencias importantes entre ambos tipos de violencia – política y criminal – que deben ser tenidas en cuenta para decidir sobre las políticas de enfrentamiento contra las organizaciones criminales.

Lessing (2015) explica esta diferencia a partir de la caracterización de la violencia propia de las organizaciones insurgentes como "*wars of conquest*", con una lógica de interacción estratégica diferente de la violencia criminal, caracterizada como "*wars of constraint*". Además de la motivación política de la violencia, la primera

supone la posibilidad de una victoria decisiva, sea del estado, al derrotar al grupo insurgente, sea de estos últimos, al subvertir el status quo y reemplazar al gobierno. Por el contrario, las guerras criminales no serían guerras de conquista y sí de coacción/restricción, en las cuales el actor que enfrenta al estado busca limitar su accionar, restringir su comportamiento y afectar el resultado de las políticas. En el caso de las organizaciones criminales, esto se traduce en cercenar la capacidad estatal de fiscalizar la legalidad de los mercados y de procesar penalmente a los responsables. En este caso, la victoria decisiva sería o imposible o indeseada: la derrota de una o varias organizaciones criminales – en particular las de narcotráfico - da lugar al surgimiento de otra, ya que continúa existiendo demanda por substancias ilegales. Así, la victoria como objetivo estratégico sería simplemente inalcanzable. Por otro lado, los cárteles no desean la victoria definitiva sobre el Estado, puesto que no tienen condiciones de sustituirlo completamente. Así, la función de la violencia en las "guerras criminales" es coercitiva, disuasoria en lugar de la obtención de la conquista definitiva.

En otras palabras, a pesar de considerar que la violencia criminal tiene efectos políticos, esta visión alternativa explica dichos efectos por las consecuencias, teniendo cuidado de no asimilar el accionar de las organizaciones criminales con la insurgencia política. Aun reconociendo los múltiples problemas políticos generados por las organizaciones criminales, entendemos que es necesario evitar confundir el hecho de que el crimen organizado tiene efectos graves sobre la política con una situación diferente: la existencia de una voluntad de subvertir el orden político, esto es, los mismos efectos que un grupo insurgente.

Siguiendo este razonamiento, Cepik y Borba (2011) argumentan que las organizaciones criminales se asemejan más a un parásito que a un predador, puesto que para existir el crimen organizado necesita la protección del Estado y la interacción con el mundo lícito. De esta manera, la racionalidad criminal es contraria al interés en destruir o reemplazar al Estado, por lo cual el crimen organizado actúa más como una fuerza conservadora del status-quo que como un actor insurgente. El crimen necesita instituciones estatales débiles, poco republicanas, que estén al servicio de gobernantes pasibles de corrupción o coacción, un estado que sea lo suficientemente

débil como para no imponer la ley, pero lo suficientemente fuerte para garantizar un orden social injusto. En efecto, tal como argumenta Pearce, el Estado en América Latina adopta estrategias de combate o de cooperación con actores violentos ilegales con el objetivo de garantizar los intereses de las elites, las cuales, a diferencia de la experiencia europea, nunca pasaron por el proceso de civilinización. En la actualidad, dichas estrategias suelen consistir en el enfrentamiento violento, por medios legales e ilegales, de grupos sociales previamente construidos como ciudadanos de segunda. De esta forma, más que un “Estado que falla”, en América Latina permite formas de violencia para el mantenimiento de órdenes sociales injustos, una “nueva forma perversa del Estado” (2010, p. 296).

De forma similar, otros especialistas analizan las estrategias militarizadas de enfrentamiento al crimen a partir de un concepto crítico de gobernanza. Desde esta visión, la inserción actual de los países de América Latina en el orden capitalista global apunta para una reconfiguración particular del Estado, fundada en una “estabilidad híbrida” que constituye una “nueva forma de gobernanza” (DEWEY, 2012 apud SAÍN, 2017, p. 136) o “nueva gobernabilidad de la inseguridad social[5]” (WACQUANT, 2009 apud RODRIGUES, BRANCOLI, KALIL, 2018, p. 89), en el marco de la cual las autoridades gubernamentales también obtienen beneficios políticos. En las palabras de Saín (2017, p. 137): [...] el Estado construye cierta gobernabilidad sobre determinados espacios o relaciones sociales de manera legal e ilegal y en acuerdo con (o mediante imposiciones a) actores legales e ilegales [...]. Esa gobernanza corresponde a una nova forma de orden político, la ‘crimilegalidad’, como la define Schultze-Kraft (SAÍN, 2017, p. 137), íntimamente ligada al fenómeno de la colusión entre crimen y estado. También habría un tercer aspecto, llamado "gobernanza de la seguridad", que se refiere a la coordinación de los diferentes agentes de seguridad

[5] El concepto de De Wacquant se adopta para reflexionar sobre el proceso de exclusión de ciertos actores considerados indeseables o peligrosos para las dinámicas sociales. Esta exclusión no significa la invisibilidad total de estos actores, sino su uso para "controlar y moldear a las clases trabajadoras al sufrir el abuso diario de las fuerzas de seguridad y de los grupos armados (legales e ilegales), la mano dura del sistema de justicia penal, aislamiento en barrios / guetos / barrios marginales, y finalmente entrada en los archipiélagos penitenciarios". (RODRIGUES; BRANCOLI; KALIL, 2018, p. 89, traducción propia).

que, aunque no tienen los mismos objetivos, acuerdan un espacio común para la construcción de la paz (BRAGA, 2007, p. 138).

Del Estado amenazado al estado socio necesario: los aportes del *state-crime collusion*

Conforme esbozado en los párrafos precedentes, en contraste con la asimilación entre crimen organizado y amenaza a la seguridad nacional existe otra literatura que critica la visión dualista entre crimen y gobierno, entendiendo que el orden ilegal creado por las organizaciones criminales también genera beneficios para los intereses políticos de garantizar gobernabilidad en determinados territorios. Se trata de la perspectiva de *state-crime collusion* (DEWEY; MÍGUEZ; SAÍN, 2017), empleada por diversos autores para describir la relación entre organizaciones criminales y entidades estatales en América Latina. En esta sección utilizamos investigaciones realizadas a partir de la visión no dual entre crimen y política, la cual, entendemos, permite describir más fielmente la realidad de la criminalidad organizada existente en países como Argentina y Brasil, muy diferente a la imagen de un aparato estatal amenazado por los criminales desde fuera. La principal diferencia con la perspectiva securitizadora es que el foco del análisis está puesto en las interacciones estratégicas entre criminalidad y estado, entendidas a partir de los intereses convergentes y divergentes de las organizaciones criminales y de las autoridades gubernamentales y sus aparatos coercitivos, o sea, factores pertenecientes a la dimensión política y sociológica doméstica.

Marcelo Saín (2017; 2015) ha aplicado esta perspectiva para identificar el doble pacto que existe en Argentina entre policía y criminales, y políticos y policía. El autor argumenta que en este país la clase política no necesariamente se involucra activamente en el crimen organizado, sino que lo que ocurre es que los gobernantes acaban siendo funcionales al delito en la medida en que delegan a la policía el manejo de la seguridad pública colocando como objetivo, no la eliminación de la criminalidad, sino sólo la preservación de la “gobernabilidad”, entendida como la ausencia de grandes escándalos públicos y de revueltas sociales. Las policías, para cumplir ese

mandato, acuerdan con las organizaciones criminales, organizado una serie de prácticas de regulación del crimen necesarias para que se cumpla el objetivo de los gobernantes. Algo muy similar ocurre en Brasil, donde los políticos respaldan organizaciones criminales (SCHWARCZ, 2019), como apuntan diferentes investigaciones del país que analizamos en la próxima sección. Pero, diferentemente del caso argentino estudiado por Saín, el involucramiento cada vez más masivo de las fuerzas armadas brasileñas en tareas de seguridad pública, torna a los militares - junto con las policías - actores centrales en la composición de la gobernabilidad de este país.

De esta manera, en contra del argumento de que el crimen organizado amenaza el monopolio de la violencia física del Estado moderno, Saín sostiene que en Argentina, por delegación de las autoridades políticas, la policía ejerce el monopolio del uso ilegal de la fuerza en el espacio regulado donde el crimen opera, y el monopolio de la invisibilización burocrática de los crímenes tradicionales y de los crímenes protegidos: aquellos cometidos por los poderosos (SAÍN; ARSLANIÁN, 2017). El resultado es el des-gobierno político y la gobernabilidad policial de la seguridad pública. El autor añade que la clase política no intenta una solución de fondo porque ello requiere tomar medidas económicas y políticas que afectan intereses de sectores muy poderosos. De esta manera, mientras que la visión tradicional apunta a la “ausencia del Estado” forzada por el poder de las organizaciones criminales, Saín – entre otros – sostiene que el Estado está presente, aunque de manera perversa, y no necesariamente bajo la figura de corrupción tradicional. Así, el problema es la actuación ilegal de los agentes del Estado para regular el crimen organizado por fuera de la ley, posibilitando no sólo su funcionamiento, sino también garantizando su expansión.

Investigadores sobre la crisis de seguridad pública de Brasil han presentado un cuadro similar al argentino. Muniz y Proença (2007), Desmond Arias (2006) en sus análisis sobre la realidad del crimen en las favelas de Río de Janeiro, y Feltran (2018) estudiando los barrios periféricos de San Pablo, han señalado que las demandas sociales de servicios que el estado deliberadamente desatiende – entre ellos la seguridad – son “mercantilizadas” y provistas por organismos ilegales con mayor o

menor grado de coerción, pero siempre con la indispensable aquiescencia del estado[6]. La policía – en tanto institución y no apenas como algunas “manzanas podridas” – no sólo “deja hacer” a los criminales a cambio de sobornos, sino que a través de una variedad de prácticas (milicias) van aceitando un orden paralelo que sirve tanto a los negocios de las diferentes organizaciones criminales, cuanto a las autoridades que aprovechan ese orden para necesidades políticas. En una línea similar, reflexionando sobre la responsabilidad del pragmatismo de los políticos en la actual crisis de seguridad pública brasileña, Lima (2017) ha señalado que el recurso a operaciones de Garantía de la Ley y el Orden en Brasil son estrategias de los gobernantes para evadirse de administrar las crisis, delegando esa función política a las fuerzas armadas[7].

A pesar de no utilizar el concepto de state-crime collusion, Hristov (2014) trae un análisis similar al proponer analizar a los grupos paramilitares en Colombia rompiendo la mencionada dualidad entre Estado y crimen. Siguiendo a la autora, a lo largo de la historia colombiana los paramilitares han actuado en cooperación con los sectores políticos y de seguridad del país, con el objetivo no solo de enfrentar a la guerrilla, sino de garantizar las condiciones esenciales para la acumulación de capital. Estos grupos promueven el acaparamiento de tierras y luchan contra manifestaciones y revueltas contrarias a las políticas neoliberales implementadas por las élites locales y extranjeras (2014, p. 169) Además, para Hristov (2014), cuando estos grupos aplican instrumentos de coerción y coacción contra la población, eximen al Estado de esta "tarea", que permite que, incluso en un entorno con violaciones de los derechos

[6] En una línea similar, Perea conceptualiza la “dominación territorial violenta” para ilustra la inserción social de la “ilegalidad organizada” (2019: 261), factor central para entender la violencia extrema existente en varios países de la región. En resumen, para entender el nivel extremo de violencia debe comprenderse que los actores ilegales desempeñan funciones de control de los territorios tales como la imposición de normas, la resolución de problemas de la vida cotidiana de los habitantes y el arbitrio de conflictos; un fenómeno complejo, asociado a las características políticas, sociales y económicas de dichos países.

[7] El recurso a las operaciones de GLO comenzó a comprometer a las fuerzas armadas con el crimen, como muestra el episodio del transporte de drogas realizado por un sargento brasileño, utilizando la flota de la comitiva presidencial en viaje a España, en junio de 2019. Corrobora esta afirmación una investigación conducida por Arruda (2007), la cual demostró que, mientras en el pasado los crímenes más cometidos por militares eran la deserción y la insubordinación, en 2000 los mismos representaban 41% frente a 59% de acusaciones por robo, extorsión, estelionato, homicidio calificado y otros considerados graves.

humanos, se pueda considerar que existe el mantenimiento de un régimen político formalmente democrático. Además de Colombia, este escenario se encontraría en toda América Latina, como en el caso de la relación entre grupos criminales y el Estado en Centroamérica y Brasil.

En resumen, estos investigadores han desafiado la idea de que el Estado en América Latina tiene la voluntad de hacerse presente en los territorios supuestamente copados por el crimen, una presencia que requeriría inversión de recursos económicos y riesgos políticos, y que se encontraría impedido de hacerlo en virtud del poder de fuego de las bandas criminales que los controlan, tal como plantea la lógica militar que ha venido siendo impuesta. En otras palabras, recurrir a una literatura alternativa a aquella asociada al concepto de multidimensionalidad de la seguridad y favorable a la participación de las fuerzas armadas en el combate contra el crimen organizado permite detectar inconsistencias en la representación más común del problema criminal de la región, aquí identificado como perspectiva securitizadora del crimen. En lugar de pensar con la lógica militar de territorios ocupados por fuerzas enemigas que disputan el poder con un estado cuyas fuerzas regulares no logran controlar, otras investigaciones apuntan a la existencia de órdenes particulares fruto de la connivencia entre el crimen y la política, una asociación que torna posible un cierto orden estatal, aunque difícilmente puede llamársele de orden democrático o republicano. Existe así una presencia territorial tanto del crimen como del estado interactuando bajo arreglos mutuamente beneficiosos, prácticas que van más allá de la corrupción entendida como soborno de autoridades públicas por parte de los criminales como será ejemplificado más adelante con referencias a la actuación de las dos organizaciones criminales más importantes de Brasil: el *Comando Vermelho* (CV) y el *Primeiro Comando da Capital* (PCC).

Criminalidad y desigualdad en el orden socio-político brasileño[8]

[8] Nota de agradecimiento a estudiantes y becarios por el levantamiento de datos.

Trabajos recientes que adoptan la perspectiva de los estudios de paz para analizar la violencia criminal en América Latina han llamado la atención sobre cuán paradójico resulta caracterizar a la región como una zona de paz cuando algunos de los países que la forman tienen índices de violencia interna comparables con zonas de guerra (FERREIRA, 2019; KURTENBACH, 2019). En términos generales, esa literatura ha llamado la atención sobre la persistencia de un concepto minimalista de paz, que supone la coexistencia entre regímenes democráticos formales y niveles altos de violencia. A efectos de nuestro argumento, cabe mencionar la observación de Kurtenbach a respecto de la vinculación necesaria existente entre el mantenimiento y reproducción del status quo económico y social desigual – favorable a los intereses de determinadas elites – y la represión estatal (legal e ilegal), la violencia política selectiva y la corrupción (2019: 294). Así, entender la relación entre las múltiples violencias y las características propias del orden socio-político de algunos países de la región nos parece central para identificar las prácticas de *state-crime collusion* como estrategias de gobierno de las zonas grises, realidad que cuestiona la militarización del combate al crimen organizado propio de la perspectiva securitizadora.

En la combinación de paz externa y guerra interna, Brasil es un ejemplo paradigmático. Este país, el mayor de América del Sur, logró conformar su territorio habiendo vivido un único gran conflicto armado: la guerra contra Paraguay[9]. Considerando que se trata del tercer país con más vecinos fronterizos, es digno de destaque el hecho de que sus límites territoriales fueron establecidos por la diplomacia y no por la fuerza. En contraste, cuando se observa la paz interna, Brasil es un país de violencia endémica, siguiendo la definición que realiza la Organización Mundial de la Salud (OMS), aplicada a aquellas regiones con tasas mayores que 10 homicidios por 1000 habitantes. Según el informe divulgado en marzo de 2019 de la ONG

[9] A excepción de la guerra contra Paraguay que fue de hecho el conflicto más importante en América del Sur. La lucha por el control de la Plata marcó las relaciones entre Portugal y España durante la colonización de América del Sur. Sin embargo, las guerras que han conformado al territorio brasileño, promovidos antes de la independencia y, por lo tanto, por los portugueses, fueron, de hecho, genocidas, contra las poblaciones indígenas. La más conocida de esas masacres fue promovida conjuntamente por los gobiernos españoles y portugués contra las misiones guaraníes al sur del territorio brasileño, este de Argentina y Paraguay, en la región de la triple frontera, conocida como territorio de las misiones (LUGON, 1977).

mexicana Seguridad, Justicia y Paz, 42 (84%) entre las 50 ciudades más violentas del mundo están en América Latina y de estas 17 (40%) están en Brasil. Cabe destacar que la investigación se realiza sólo en áreas urbanas, con base en las estadísticas producidas por órganos oficiales y, por lo tanto, revela apenas una pequeña parte de la identidad violenta de la sociedad brasileña. La violencia rural y contra pueblos originarios no son computadas por esta investigación, mientras que otros informes demuestran que viene creciendo[10].

Esta violencia no es sólo endémica, sino también estructural, en los términos de Galtung (2003): aquella que se relaciona intrínsecamente con la ausencia de perspectivas de movilidad social, de acceso a servicios básicos y convivencia en ambientes violentos en forma de un ciclo de reproducción infinita, origen de culturas de violencia. En este contexto, los individuos están expuestos de forma cotidiana al racismo, la xenofobia, el sexismo, violaciones de derechos que crean y recrean esta estructura de violencia. En función de esto, Brasil bate récords de crímenes contra la mujer – ubicándose en el quinto lugar a nivel mundial – y contra personas LGBTi, según datos de la OMS (SCHWACZ, 2019).

En este marco de violencia y marginalidad, los espacios territoriales donde actúa el crimen organizado en Brasil precisan ser entendidos como resultado de la configuración social y política del país para comprender que no se tratan de zonas simplemente ocupadas por fuerzas criminales como si fueran ejércitos invasores, noción presente en la perspectiva de la seguridad multidimensional que justifica la militarización de la seguridad pública. Por el contrario, el estado histórica y deliberadamente se ausentó de aquellos espacios a los cuales quedaron confinadas las poblaciones excluidas.

[10] Es importante remarcar que, a pesar de que Brasil es un país urbano (el 85% del territorio es clasificado de esa forma por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*), debe recordarse que los mayores conflictos son en tierras rurales, muchos de los cuales ni siquiera son reportados cuando suceden, sino que son dados a conocer mucho después. Sobre violencia rural, véase, por ejemplo, el informe realizado por Diaz para el Portal IG, disponible en <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/ download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14110-conflitos-no-campo-brasil-2017-web>. Y para pueblos originarios, https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2017-Cimi.pdf. Acceso en: 15/12/2018.

Como bien muestra Jessé de Souza (2015, 2017), el trazo indeleble y fundante de la cultura de violencia en Brasil es la esclavitud, factor central para entender los espacios supuestamente desgobernados del país, hoy bajo control de las organizaciones criminales – como el Comando Vermelho e el Primeiro Comando da Capital. La estructura social establece una dinámica que paulatinamente amplía la exclusión social y marginaliza cada vez más a los individuos en esta situación. Las relaciones sociales y políticas son, todas ellas, mediadas por esta dinámica, creando niveles de ciudadanía, en cuyos escalones más bajos se encuentran los sub-ciudadanos. Tales conciudadanos no son necesariamente los más pobres en términos de ingresos, sino los más excluidos de las políticas públicas.

Otro rasgo característico, que no es meramente una parte de la realidad política brasileña, sino que es constitutiva de la cultura y, en cierta medida derivada del primero, es la relación cercana de las fuerzas armadas con el poder político, producto de un proceso que se condensó en las cinco constituciones sancionadas apenas en cien años (MATHIAS; GUZZI, 2010). Este elemento fue un componente constitutivo del golpe de 1964 que erigió el autoritarismo burocrático y redundó en el control por parte de los militares de todo el proceso de transición hacia el gobierno democrático, incluyendo la imposición de la auto-amnistía y de funciones constitucionales para las fuerzas armadas que las mantienen como garantes de la legalidad y el orden. Asimismo, las fuerzas armadas representan una visión salvacionista de la autoridad política, independientemente de que esta autoridad sea parte del Estado o de un gobierno paralelo. La forma en que son educadas las fuerzas armadas nacionales para respetar la ley y someter cualquier ritual político también contribuye al diseño de las relaciones de poder. El comportamiento legalista de estas a menudo alimenta la extrapolación de la ley dentro de la legalidad – una paradoja nacional –, mientras que se garantiza la legitimidad de la acción en función de estar dictada por la ley[11] (FERREIRA, 2000).

[11] Caso ejemplar de esto fue el devenir del régimen burocrático-autoritario (1964-1985) (O'DONNELL, 1986): el primer Acto Institucional no tenía número y tenía fecha para expirar; las élites buscaron rápidamente garantizar la normalidad, sometiendo a Castelo Branco al Congreso para ser alzado a la Presidencia de la República; mantuvieron la alternancia de poder, aunque restringida al sector

Una particularidad que debe ser tenida en cuenta con relación a la organización del crimen en Brasil, y en particular en la ciudad de Río de Janeiro, es la existencia de las milicias[12]. Aunque no es posible trabajar el tema aquí, es importante al menos mencionarlas ya que estas componen una de las caras de la tragedia vivida por los sub-ciudadanos brasileños, formando parte de la trinidad que compone la política de inseguridad vigente en esas localidades. De hecho, tal como señala Schwarcz (2019, [p.126]) "las milicias no son solamente comandos regionales; funcionan con el respaldo de políticos y de líderes comunitarios", llegando a dominar el 41,6% de las favelas de Rio de Janeiro, mientras que el 55,9% permanecía, a finales de 2009, bajo control de los narcotraficantes y por Unidades de Policía Pacificadora. Por su parte, Arruda (2007) apunta que las milicias ya penetraron las fuerzas armadas, en particular la baja oficialidad, como muestra el arresto del sargento que formaba parte de la comitiva que trasladaba al presidente Jair Bolsonaro a la reunión del G20 (RODRIGUES, 2019). En ese sentido, a juzgar por las denuncias, en particular, aquellas relacionadas con el asesinato de la legisladora municipal Marielle Franco, es posible conjeturar que el gobierno alimenta la presencia de estas milicias al interior del Estado brasileño.

La suma de estos elementos que constituyen relaciones sociales y políticas de forma jerarquizada y discrecional, combinada con otras que aquí no podemos abordar – como la expansión de las iglesias neo pentecostales –, conforman un pacto en el cual el balance del ejercicio del poder no está en la forma clásica de equilibrio entre los tres poderes de la República, sino en un sistema de frenos dobles: ningún gobierno cumple una agenda de grandes transformaciones sociales – para, así, mantener una

castrense, así como la existencia del sistema de partidos, aunque tutelado; buscaron legalizar la excepción por medio de otra Constitución (1967), etc.

[12] Las milicias están formadas por policías y bomberos militares, por carceleros, por individuos que pasaron por el servicio militar obligatorio, entre otros perfiles. Pueden estar ya jubilados u ofrecer sus servicios en horas de descanso. Venden, por medio de extorsión, servicios de protección a los habitantes de los barrios periféricos, pudiendo inclusive expandir los servicios a transporte clandestino que circula en el interior de las favelas cariocas, alquiler de inmuebles, conexión ilegal a los servicios de televisión por cable e internet, y cobro de peaje ilegal para el acceso a determinadas vías públicas. En otras palabras, las milicias están compuestas por individuos entrenados por el propio Estado cuya función debería ser la de mantener la ley, asegurando el ejercicio de los derechos del ciudadano. En contraste, abusan de los medios del Estado para actuar en contra de la ley, provocando mayor vulnerabilidad en aquellas poblaciones ya tan descuidadas (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007).

masa de *sub-ciudadanos* a disposición del clientelismo político y de la explotación capitalista –, pero por más reaccionario que sea un gobierno tampoco realiza un programa completamente neoliberal (GARZON, 2019).

En resumen, el sistema político en Brasil se erigió incluyendo lo que la literatura llama "zona gris" para representar la ausencia del Estado en regiones dominadas por el crimen. Nuestro argumento, sin embargo, es que dichos espacios no se explican en función de la incompetencia o falta de capacidad del Estado: su existencia y permanencia son parte constitutiva del sistema socio-político brasileño. De esta forma, no se puede considerar tales zonas como ingobernables o incluso sin gobierno. Por el contrario, su existencia resulta fundamental para el tipo de gobernabilidad desarrollada en Brasil, centrada en el ejercicio restringido de la política y en el acceso limitado a los bienes de la ciudadanía, factores que permiten el nacimiento de liderazgos salvadores, tanto regionales como nacionales, hoy sustituidos por el crimen organizado.

Dentro de este contexto socio-político, el crimen en Brasil está formado por más de ochenta organizaciones, cada una de ellas disputando entre sí, y algunas veces con el poder público, la hegemonía del crimen y la provisión ilegal de servicios públicos para la *subciudadanía* a lo largo y ancho del extenso territorio brasileño y, como algunos estudios han señalado, a través de las fronteras, constituyendo una empresa transnacional con sede en Brasil. En el intento de comprender cómo operan y cómo se relacionan con el poder público, se escogió para esta sucinta exposición las dos organizaciones más poderosas: el *Comando Vermelho* (CV) y el *Primeiro Comando da Capital* (PCC)[13].

Colaboración entre crimen y estado en Brasil

[13] Hay una tercera fuerza criminal muy poderosa, la Familia do Norte (FN). Su estructura interna y su modus operandi es distinto de los dos otros. Sin embargo, es todavía una fuerza regional. Hoy disputa la triple frontera norte (Perú, Colombia y Venezuela) con PCC y CV. Hay un breve e importante análisis de esa organización criminal en SIQUEIRA; PAIVA, 2019.

El CV fue la primera organización de envergadura orientada al mercado de drogas de Brasil. Nació en los años setenta bajo la influencia de los presos políticos alojados en la penitenciaría de Ilha Grande (AMORIM, 2018). Su actividad era básicamente el mercado minorista de drogas, especialmente marihuana, y la provisión ilegal de servicios esenciales para los habitantes de las favelas cariocas. En paralelo, estableció vínculos con los banqueros del *juego del bicho*, sociedad que generaba ganancias económicas mutuas, además de mantener los límites de la exclusión social, redundando en beneficios para la política de aquel momento. Asimismo, al atender demandas de las poblaciones de las comunidades periféricas, como acceso a servicios de energía, distribución de medicamentos - los cuales no eran ni son garantizados por el poder público - así como bienes ilícitos, parte del accionar del CV se revela como simbiótico con relación a los intereses de las autoridades. Su estructura, semejante a las mafias italianas, pero menos letal, permaneció fundamentalmente igual hasta los años 2000 (MANSO; DÍAS, 2018). A partir de ahí, la metodología se enfocó menos en el control territorial y más en la reglamentación de la actividad criminal (MANSO; DÍAS, 2018, p. 171).

En los mismos años en que el CV monopolizaba el mercado del crimen en Río de Janeiro, en San Pablo, diferentes grupos se disputaban el control del tráfico de drogas, funcionando como pequeños intermediarios del tránsito y del comercio al por menor, situación que agudizaba el clima de inseguridad que se expresaba en índices de criminalidad cada vez mayores. En esos años, entre 1980 y 1990, ocurrieron tres procesos simultáneos. En primer lugar, la adopción y profundización de una combinación de políticas estatales para el combate del tráfico de drogas: la represión ostensiva, la criminalización del comercio de pequeñas cantidades de drogas, el encarcelamiento masivo y la militarización policial. También data de esta época la transformación de Brasil de principal ruta de transporte para drogas en uno de los mayores mercados de consumo, ubicándose en el segundo puesto en materia de consumidores de cocaína en 2012 (LARANJEIRA et. al., 2014). Si a este panorama se le suma la "desigualdad abismal y visible a simple vista" (FELTRAN, 2018, p. 146), el resultado lógico es el escenario actual de la criminalidad brasileña.

Esta realidad fue la propulsora de una nueva forma de organización del crimen, siendo la Masacre de Carandiru[14] el detonador de la hegemonía del PCC. Concebida como un "sindicato del crimen", en un principio el PCC se propuso combatir los abusos de los agentes penitenciarios y organizar la convivencia entre los presidiarios. Con el tiempo, la organización fue adoptando tres pilares: a) es una sociedad estamental y, por lo tanto, basada en el honor, pero que a la vez cuenta con un estatuto que especifica al detalle las conductas permitidas y prohibidas entre los miembros de la facción; b) la descentralización del comercio ilegal de la seguridad y aplicación de la justicia para sus miembros y en los lugares en donde actúa; y c) la política de experimentación en sus acciones con el mercado legal y el Estado - tales como, ataques contra policías, secuestro de reporteros, corrupción de funcionarios y ocupación de cargos públicos, etc. Aquellas acciones que prueban ser exitosas se mantienen; las que fracasan, se abandonan. El primer y segundo pilar resultan fundamentales para entender las dinámicas de colusión con el estado, al mostrar que, tal como apuntó Willis, el PCC "modifica las relaciones sociales y ocupan un espacio central en la "gobernanza de las condiciones urbanas de vida y muerte" (2015, p. 9, traducción propia).

Es posible entender hasta qué punto las dinámicas del PCC resultan funcionales a la gobernanza de los territorios cuando las comparamos con las prácticas del CV. La gran diferencia entre ambas está en la forma de pensar el territorio de actuación. La lógica del CV es empresarial y militar, lo que supone el control estricto de territorios por medio de las armas y de la imposición del miedo ("el morro tiene dueño"). Así, en las regiones controladas por el CV, la venta de cualquier producto o servicio, legal e ilegal, es controlada por sus jefes: ni siquiera se puede abrir una simple tienda de artesanía en los territorios controlados sin la anuencia del líder del CV local (AMORIM, 2018). En contraste, la lógica del PCC es aquella propia de las sociedades secretas, como la masonería (FELTRAN, 2018, 17). Su forma no

[14] La Masacre de Carandiru fue la matanza de 111 presos en la Penitenciaría de Carandiru, entonces la más grande prisión de América del Sur, en manos de la Policía Militar de São Paulo ocurrida en octubre de 1992.Cf. VARELLA, 1999. Esa fue la razón de la creación de una asociación destinada a la protección de los intereses de la masa carcelaria, que luego se convertiría en organización de tráfico, especialmente de drogas, pero también de otros bienes.

es piramidal, sino celular (las células adoptan el nombre de "*sintonías*") y especializada en cada eslabón que compone la cadena criminal[15]. Son estas células que actúan en las prisiones y en los barrios bajo control del PCC, conectadas en forma de red y formando colectivos que establecen las decisiones a nivel regional, nacional e internacional. A pesar de organizarse en células, el PCC cuenta con un selecto grupo de presos responsables por decisiones estratégicas - como la incorporación de nuevos mercados para el crimen (rutas de la droga, por ejemplo) - llamada Sintonía General Final (SGF) y por el disciplinamiento de prisioneros de la propia cúpula, bajo el nombre de Resumen Disciplinar (MANSO; DIAS, 2018).

En particular, la forma en la cual el PCC lidia con la resolución de conflictos tanto entre sus miembros como en los territorios donde actúa es una de las principales prácticas que sirve también a los intereses de los gobiernos. Dicha organización cuenta con un código de conducta que vale sólo para los miembros, pero la facción también reivindica el monopolio de la aplicación de la justicia en los territorios cuando allí no está la policía. La paz se mantiene porque es la propia organización criminal la que garantiza los negocios. En otras palabras, el PCC reivindica el monopolio de la justicia en los territorios en que está presente y sólo en aquellos momentos en los que la policía está ausente (FELTRAN, 2018, p. 149). En función de esto, los investigadores han sostenido que la caída de 73% del índice de homicidios en San Pablo ocurrida desde 2001 se debe precisamente al papel regulador del crimen y de pacificación de las relaciones en los territorios desempeñada por el PCC, a partir de la implementación en las periferias de las reglas de control de la violencia que estableció dentro de las prisiones (WILLIS, 2015). De esta forma, la actuación de la organización criminal contribuye - si bien de forma ilegal - con el interés público de mantener una cierta gobernabilidad, reflejando la existencia de una relación de coalición entre crimen y estado.

En pocas palabras, los estudios han mostrado que el conjunto de prácticas impulsadas por el PCC dentro de las prisiones contribuye de forma sustancial a la relativa pacificación de las cárceles brasileñas, permitiendo al estado continuar la

[15] Existen entre otras la *Sintonia de Bob*, responsable del comercio minorista de marihuana, la *Sintonia dos Gravatas,* responsable de la contratación y pago de abogados, etc.

política del encarcelamiento masivo en prisiones con pésimas condiciones de vida para los detenidos. Para mantener dicho status quo, las autoridades estatales llegan inclusive a favorecer a dicha organización criminal frente a otras. Recientemente, las decisiones sobre el líder del PCC Marcos Camacho (Marcola) parecen indicar, para algunos analistas, este tipo de práctica. Condenado a 300 años de prisión y preso desde 1999, Marcola pasó por diferentes prisiones de seis estados brasileños, habiendo pasado la mayor parte del tiempo en una cárcel de máxima seguridad en Presidente Venceslau, interior de San Pablo y luego enviado a la prisión federal de en Brasília. La transferencia de los líderes de las facciones busca desarticular la actuación criminal de la organización fuera de las cárceles, puesto que, a pesar de las restricciones de comunicación, se sabe que los miembros continúan actuando aun dentro de la prisión. Contrariamente al efecto buscado, la transferencia de líderes, como Marcola, contribuyó a la expansión de las facciones, incluido el PCC, a otros estados[16]. Lo que es más, los especialistas apuntan que la política gubernamental de transferencia de presos problemáticos a otras cárceles posibilitó la alianza entre el CV y el PCC desde la creación de este hasta 2016, al permitir el contacto entre los 'hermanos' y de éstos con las demás facciones, haciendo escalar la organización del crimen para toda la federación (FELTRAN, 2018; MANSO; DÍAS, 2008; AMORIM, 2018).

A medida que las facciones crecían en número y en poder, aumentaba la competencia por el control del mercado, en especial el ingreso de drogas desde el exterior. Asimismo, la prohibición del uso de crack y el estricto control del mercado de drogas en las prisiones por parte del PCC, llevó a la ruptura de esta organización con el CV. Este rompimiento, sumado a la ausencia de políticas penitenciarias y de seguridad pública efectivas, ha redundado en la crisis carcelaria y en los episodios de escalada de la violencia especialmente en las regiones Norte y Nordeste del país, siendo las mayores masacres conocidas desde 2016 hasta hoy, que llevaron al

[16] La organización celular exige poca anuencia/permiso de la cúpula. Sin embargo, la circulación de sus miembros, especialmente de los líderes, estimula y fortalece novas adhesiones y los lazos con la organización.

gobierno a incrementar el ya existente empleo de las fuerzas armadas para tratar de contener la matanza generalizada.

Las autoridades justificaron la transferencia de Marcola a partir del descubrimiento de un plan de fuga. Sin embargo, considerando que su primer destino fue Rondônia, es posible conjeturar que las autoridades deseaban promover la pacificación de las prisiones del norte del país, reveladas desde 2016. Conforme apuntan Ferreira e Framento (2019, p. 107), habiendo consolidado su hegemonía sobre la Ruta Caipira y siendo exitoso en la expansión de sus negocios, inclusive obteniendo el control de las prisiones de Paraguay y Bolivia (ABREU, 2018), el PCC pasó a disputar la Ruta del Solimões, anteriormente controlada por la Família do Norte (FN), tercera mayor organización criminal del país y entonces aliada del CV, pero actualmente compitiendo por el control de las prisiones con CV y PCC, con cierto éxito (SIQUEIRA; PAIVA, 2019). Este hecho desencadenó sangrientas rebeliones en diversas cárceles, hasta el momento no solucionadas por completo. La presencia de Marcola en una prisión del norte sugiere que puede haber una preferencia por el PCC, lo que podría llevar al debilitamiento, y quizás, desaparición de la FN/CV en esa región. Esta hipótesis refuerza la sugerencia de que existe una relación de colaboración entre crimen organizado y Estado.

En otras palabras, en sociedades fuertemente desiguales, como la brasileña, los organismos del estado no tienen la intención de “estar presentes” y “dominar el territorio” cuando eso significaría destinar recursos para garantizar a las poblaciones marginadas el acceso a derechos. En ese caso la presencia del estado se limita a lo justo y necesario para ganar las elecciones y prevenir tumulto social. En función de esta realidad, no existe tanto un problema militar de falta de control estatal sobre un territorio y sí una configuración social y política, sumamente perversa, pero sin posibilidad de ser resuelta con estrategias militares. Es un gravísimo problema político, de estado de derecho y políticas públicas (seguridad, salud, educación), pero no de seguridad nacional.

Consideraciones finales

A lo largo de este texto se buscó relativizar la visión tradicional sobre el crimen organizado en América Latina, caracterizada por una perspectiva militar sobre el fenómeno, la cual fundamenta, entre otras estrategias, el recurso a las fuerzas armadas para su combate. Por el contrario, propusimos una reinterpretación del fenómeno desde variables sociopolíticas: la relación de mutuo beneficio para los gobiernos y los criminales, desde que los primeros encuentran en los segundos socios para garantizar la gobernabilidad de los territorios sin necesitar invertir grandes recursos, resultando en la perpetuación de órdenes sociales excluyentes.

Aun reconociendo los múltiples problemas políticos generados por las organizaciones criminales, entendemos que es necesario evitar confundir el hecho de que el crimen organizado tiene efectos graves sobre la política con una situación diferente: la existencia de una voluntad de subvertir el orden político, esto es, los mismos efectos que un grupo insurgente. Así, mostramos que el intento de asociar crimen organizado e insurgencia aparece marcado por una serie de contradicciones analíticas y empíricas. Si bien considerar a la violencia criminal como política es relevante, en lugar de hacerlo a partir de encontrar elementos insurgentes en la misma, proponemos reflexionar sobre cuál tipo de orden socio-político dicha violencia torna posible y cómo esto lleva a descartar una estrategia militar de enfrentamiento con el crimen.

Utilizando las características y las dinámicas de las dos organizaciones criminales más grandes de Brasil, mostramos que, allí donde la visión de las “nuevas amenazas” identifica una situación militar de territorios dominados por el crimen, en los cuales las fuerzas estatales no logran ingresar para ejercer soberanía y monopolio de la violencia, en realidad existe un orden social injusto, violento y excluyente que la criminalidad organizada ayuda a gobernar, de manera perversa, aunque políticamente viable. En este contexto, gobernantes y criminales parecen más socios que enemigos, desmintiendo la idea de la insurgencia criminal y del Estado empeñado en hacerse presente como garante de derechos. Esta situación es socialmente crítica y moralmente injusta, afecta profundamente las bases de una paz positiva y debilita

seriamente a la democracia, pero es muy diferente a la concepción estatista de las amenazas a la seguridad nacional que justifican el empleo de las fuerzas armadas para su conjuración. La transformación de los militares latinoamericanos en agentes de seguridad pública encuentra su justificación en un discurso securitizador del crimen que lo convierte en una amenaza existencial.

Para fundamentar este argumento, fueron analizadas algunas características de las dos principales organizaciones criminales de Brasil, CV y PCC, defendiendo que el crimen organizado en algunos países de América Latina forma parte del orden político, siendo uno de los pilares de la gobernabilidad y del mantenimiento de la exclusión social de amplios sectores de la población. A pesar del recrudecimiento de la violencia en las regiones norte y nordeste, así como en la ciudad de Rio de Janeiro, el incremento del recurso a las fuerzas armadas para atender la crisis de seguridad pública debe ser entendida en el marco del papel de los militares en el orden socio-político basado en la exclusión deliberada de sectores de la sociedad y el manejo político instrumental de las tensiones generadas, incluso por medio de la colusión con el crimen. En conclusión, las principales amenazas al establecimiento de la paz están en el no reconocimiento de lo que es estructural en la formación social brasileña, que es la permanencia de la sub-ciudadanía y la conciliación entre elites por el mantenimiento de la exclusión social. Este es el verdadero problema de seguridad en Brasil, el cual no puede, de ninguna manera, tener una solución militar o incluso policial.

Retomando la pregunta colocada en la introducción, entendemos que las Relaciones Internacionales - y el área de la Seguridad Internacional, en particular, ciertamente tienen valiosos aportes para realizar al estudio del crimen organizado. Nuestra intención no fue deslegitimar las investigaciones desde esta disciplina sino realizar una serie de advertencias. En primer lugar, sostuvimos que los conceptos y enfoques de la visión tradicional sobre la seguridad nacional - aun adoptando algunos elementos de las perspectivas críticas - tienden a reforzar la estrategia militarizada. La dinámica transnacional de los grupos criminales instantáneamente remite a lo global y conecta el fenómeno con los flujos entre fronteras y la política internacional. A su vez, esa conexión se hace presente en las estrategias internacionales de

combate contra el fenómeno del crimen, aunque en parte importante dicha relación sigue los lineamientos de los intereses de los países poderosos. En función de esto defendemos una visión crítica sobre la relación que se establece entre la perspectiva securitizadora, la agenda de la cooperación internacional policial, de los esfuerzos coordinados de incautación de narcóticos en Estados Unidos y Europa y los intereses de los países consumidores netos en detrimento de los efectos que dichas estrategias tienen en los países de producción y/o tránsito. Así, entendemos que los análisis desde las Relaciones Internacionales deberían permanecer alertas a no exagerar el elemento transnacional para reclamar pertenencia disciplinar cuando el riesgo es la asociación con las perspectivas tradicional de la seguridad, militarista y estado-céntrica en relación al objeto referente.

En segundo lugar, y en conexión con lo apuntado arriba, creemos que las chances de caer en dicha exageración disminuyen cuando los internacionalistas tomamos en serio los aportes realizados por la Ciencia Política, la Sociología, la Antropología y otras ciencias sociales para entender la realidad del crimen organizado en América Latina. En este trabajo escogimos a las investigaciones sobre *state-crime collusion* para mostrar la naturaleza e impactos domésticos de la relación entre organizaciones criminales y estado, elementos que contradicen las premisas de la perspectiva securitizadora. Sin dudas, no somos las primeras en abordar el fenómeno desde una visión crítica sobre la seguridad, como prueban las referencias bibliográficas a colegas del área realizadas en este artículo, así como tantas otras investigaciones que ganan cada vez más espacio en las publicaciones y eventos científicos del área, a la cual esperamos haber contribuido con estas reflexiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Allan de. *Cocaína - a rota caipira*: o narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil. Rio de Janeiro, Record, 2018.

AMORIM, Carlos. *CV-PCC:* a irmandade do crime. Rio de Janeiro, Record, 14ª ed, [2006] 2018.

ARIAS, Edmond. D. *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro:* Trafficking, Social Networks, and Public Security. University of North Carolina Press, 2006.

ARRUDA, João Rodrigues. *O uso político das Forças Armadas e outras questões militares*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BARNES, N.. Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence. *Perspectives on Politics*, 15(4), p. 967–987, 2017.

BARTOLOMÉ, Mariano C. La criminalidad organizada, un severo problema de seguridad para el hemisferio. *Hemisferio*, n. 11, p. 68–90, 2017.

BARTOLOMÉ, Mariano C. Más allá del crimen organizado: la reformulación del concepto Insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2(3), p. 47–77, 2013.

BARTOLOMÉ, Mariano C. *La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.* Santiago de Chile: ANEPE, 2006.

BRAGA, Camila M. Paz, *Pacificação & Proteção. Explorando o processo de paz em Timor Leste (1999-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo, FFCLH-USP, 2017, digit.

BUZAN, B., & HANSEN, L. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BUZAN, B., WAEVER, O., WILDE, J. D., & WAEVER, O. *Security*: A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Pub, 1998.

CEPIK, Marco, BORBA, Pedro. Crime organizado, estado e segurança internacional. *Contexto Internacional*, 33(2), 375–405, 2011.

DEWEY, Matías.; MÍGUEZ, Daniel; SAÍN, Marcelo. The strength of collusion: A conceptual framework for interpreting hybrid social orders. *Current Sociology*, v. 65, n. 3, p. 395–410, 2017.

DONADELLI, Laura M. "Segurança Multidimensional". In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa.* São Paulo, Ed. Unesp Digital/Imprensa Oficial, 2018.

FELTRAN, Gabriel. *Irmãos:* uma história do PCC. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

FERREIRA, Marcos A. S. V. Transnational Organized Crime and Structural Violence in Brazil. In: ATIENO, Christine, ROBINSON, Colin (eds.). *Post-conflict Security,*

Peace and Development. Perspectives from Africa, Latin America, Europe and New Zealand. Springer International Publishing, 2019.

FERREIRA, Marcos A. S. V., FRAMENTO, Rodrigo. Degradação da Paz no Norte do Brasil: o conflito entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Família do Norte (FDN). *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 4 (2): 91-114, nov. 2019.

FERREIRA, Oliveiros S. *Vida e morte do partido fardado*. São Paulo, Senac, 2000.

GALTUNG, Johan. *Tras la violência, 3R*: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia. Gernika: Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 2003.

GARZON, Luis F. N. Um Panorama dos últimos 25 anos no Brasil: das ressurgências neoliberais às contrarrevoluções preventivas. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 13, nº 2, p. 203-229, Brasília, UnB, 2019.

HRISTOV, Jasmin. *Paramilitarism and neoliberalism: Violent systems of capital accumulation in Colombia and beyond*. London: Pluto Press, 2014.

KURTENBACH, Sabine.The limits of peace in Latin America. *Peacebuilding*, v. 7, no 3, p. 283–296, 2019.

LARANJEIRA, Ronaldo (supervisão) et. al. *II Levantamento de Álcool e Drogas (LENAD) 2012*. São Paulo, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD), Unifesp, 2014.

LIMA, Renato S. Rotas da Insegurança e da Violência no Brasil. *Interesse Nacional,* 10(37), 38-47, 2017.

LESSING, B. Logics of Violence in Criminal War. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), p. 1486–1516, 2015.

LUGON, C. *A República 'Comunista' Cristã dos Guaranis (1610-1768)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 3ª ed., 1977.

MANSO, Bruno P., DIAS, Camila N. *A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil.* São Paulo, Todavia, 2018.

MATHIAS, Suzeley Kalil, GUZZI, André C. Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25, 41-57, São Paulo, 2010.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *"Militares já não alimentam expectativas"* Entrevista com Suzeley Kalil Mathias, por Patrícia Fachin e Wagner Fernandes Azevedo. Instituto Humanitas Unisinos. Disponible en http://www.ihu.unisinos.br/592714-a-

desestruturacao-do-estado-e-a-falta-de-expectativa-dos-militares-no-governo-bolsonaro-entrevista-especial-com-suzeley-kalil-mathias. Acceso en 5 de diciembre de 2019.

MOSER, Caroline ON; MCILWAINE, Cathy. *Encounters with violence in Latin America: urban poor perceptions from Columbia and Guatemala*. New York, NY, Routlege, 2004.

MOTTA, Bárbara V. C. Securitização. In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa.* São Paulo, Ed. Unesp Digital/Imprensa Oficial, 2018.

MUNIZ, Jaqueline O.; PROENÇA Jr., Domício. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*, dez., 21(61), 159–172, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: autoritarismo de democratização.* São Paulo, Vértice, 1986.

PEARCE, Jenny. *Politics without Violence? Towards a Post-Weberian Enlightenment*. Durham: Palgrave Macmillan, 2020.

_____, Jenny. Perverse state formation and securitized democracy in Latin America. *Democratization*, v. 17 n. 2, p. 286–306, 2010.
PEREA, Carlos Mario. Extreme violence without war and its social reproduction implications for building peace in Latin America. *Peacebuilding*, v. 7, n. 3, P. 254–267, 2019.

PEREIRA, Paulo. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, p. 84-107, 2015.

PIMENTA, Marília C. B. de Souza. *Zonas Estratégicas e Estruturais para o Trânsitos Ilícitos (ZEETI): desafios à zona de paz na América do Sul.* Tese de Doutorado em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas'. Orientador: Luís Fernando Ayerbe. São Paulo, 2016, *digit.*

PREVOST, Gary. et al. (eds.). *US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean: T*he Concept of Ungoverned Spaces and Failed States. Palgrave Macmillan, 2014.

REALUYO, Celina. *The Future Evolution of Transnational Criminal Organizations and the Threat to U.S. National Security*. [s.l.] William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 2015. Disponible en https://www.academia.edu/15972830/The_Future_Evolution_of_Transnational_Criminal_Organizations_and_the_Threat_to_U.S._National_Security. Acceso en 21 de noviembre de 2017.

REALUYO, Celina. N*uevos Roles de las Fuerzas de Seguridad en la Lucha Contra el Crimen Organizado Transnacional en América*. CHDS Regional Insights, 2018.

RODRIGUES, Thiago. 'Facções podem ter penetrado nas baixas patentes militares'. Entrevista a Danilo Thomaz. Revista *Época*, 29/06/2019. Disponible en https://epoca.globo.com/entrevista-faccoes-podem-ter-penetrado-nas-baixas-patentes-militares-23772095. Acceso en 13 de septiembre de 2019.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico*: uma guerra na guerra. 2.ed. São Paulo: Desatino, 2012.

RODRIGUES, Thiago; BRANCOLI, Fernando; KALIL, Mariana. "Brazil, Pacification and Major Events: Forging an "Ambience of Security" in Rio." *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 1, pp. 71-86, 2018.

SAÍN, Marcelo. *Por qué elegimos no ver la inseguridad* (aunque digamos lo contrario). Buenos Aires: Siglo XXI editores Argentina, 2017.

SAÍN, Marcelo. *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*. [s.l.] UMET, 2015. Disponible en em: <https://www.academia.edu/23976825/La_regulaci%C3%B3n_del_narcotr%C3%A1fico_en_la_provincia_de_Buenos_Aires>. Acceso en 7 de mayo de 2017.

SAÍN, Marcelo.; ARSLANIÁN, León C. Seguridad: Cambiar de paradigma es buscar en la exclusión social las causas de la violencia. *Orillera*, v. 2, n. 2, p. 57–67, 2017.

SAMPÓ, Carolina; TRONCOSO, Valeska. La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las fuerzas armadas en la búsqueda de la seguridad pública. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad,* 10, no. 1, p. 89-109, 2015.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. ""Defesa"ou 'Segurança'? Reflexões Em Torno de Conceitos e Ideologias." *Contexto Internacion*al 33, no. 2, p. 407–433, 2011.

SCHWARCZ, Lilia. *Sobre o autoritarismo brasileiro* [e-book]. São Paulo, Cia. das Letras, 2019.

SEGURIDAD, Justicia y Paz. *Las 50 ciudades más violentas del mundo 2018*. Ciudad de México, marzo de 2019. Disponible en: http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf. Acceso en 6 de diciembre de 2019.

SIQUEIRA, Ítalo B. L.; PAIVA, Luiz F. S. "No Norte tem Comando": as maneiras de fazer o crime, a guerra e o domínio das prisões do Amazonas. *Revista Brasileira de Sociologia*, 07 (17), p. 125-154, set-dez, 2019.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro, Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira*. Rio de Janeiro, Leya, 2015.

SULLIVAN, John P. From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America. Implications for Global Security. *Working Papers Series,* 09, abr. [s.l.] Fondation Maison des sciences de l'homme, 2012.

SULLIVAN, John P.; ELKUS, Adam. State of Siege: Mexico's Criminal Insurgency. *Small Wars Journal*, 2008. Disponible en http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/84-sullivan.pdf. Acceso en 21 de noviembre de 2017.

TORRES, Jaime. Zonas grises y delincuencia organizada transnacional: Desafíos para la soberanía del Estado en América Latina. *Via Iuris*, 27, 318-349, dez/2019.
VARELLA, Drauzio. *Estação Carandiru*. São Paulo, Cia das Letras, 1999.

VITELLI, Marina. América del Sur: De la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. *Foro Internacional*, 56 (225), 724–755, 2016.

WILLIS, Graham D. *The Killing Consensus* – Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil. Oakland: University of California Press, 2015.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, Isabel S. Favelas sob o controle das Milícias no Rio de Janeiro. Que paz? *São Paulo em Perspectiva*, 21(2), 89-101, 2007.

Recibido en: 23/12/2019

Aprobado en: 06/09/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

VIOLAÇÕES TRANSNACIONAIS. DIPLOMACIA, COLABORAÇÃO E REPRESSÃO CONTRA ESPANHÓIS (1936-1939)[1]

MARIANA CARDOSO DOS SANTOS RIBEIRO
Universidade Federal do ABC (UFABC), pesquisadora colaboradora junto ao Bacharelado em Relações Internacionais
São Bernardo do Campo (SP), Brasil.
ORCID: 0000-0001-7184-3396
mariana.cardoso@ufabc.edu.br

Resumo: Neste artigo, analisaremos a participação da diplomacia espanhola nos atos de repressão praticados por autoridades varguistas contra espanhóis no Brasil, no período entre 1936 e 1939, e que levaram a violações de direitos humanos. Por meio da leitura crítica de correspondência trocada entre ex-funcionários do Ministério de Estado da Espanha, e que representavam o governo nacionalista no Brasil, e de relatórios e despachos produzidos pela polícia política do Estado de São Paulo (DEOPS/SP) avaliamos a eficácia da estratégia utilizada por diplomatas espanhóis para aniquilar seus inimigos. Sustentamos que as ações repressivas estiveram vinculadas intimamente à perseguição política que era empreendida na Espanha e foram cometidas em conjunto – por agentes públicos brasileiros e espanhóis - transpondo, assim, as fronteiras espanholas para atingir cidadãos deste país no território brasileiro.
Palavras-chave: Brasil; Diplomacia; Espanha; Repressão; Transnacionalidade.

TRANSNATIONAL VIOLATIONS: DIPLOMACY, COLLABORATION, AND REPRESSION AGAINST SPANISH (1936-1939)

Abstract: In this article we will analyze the participation of the Spanish diplomacy in repression acts practiced by Vargas' authorities against Spanish citizens in Brazil, over the period between 1936 and 1939, which led to human rights violations. By means of the critical reading of correspondence exchanged between ex-public servants of the State Ministry of Spain, who were representatives of the nationalist government in Brazil, and of reports and instructions produced by the political police of the State of São Paulo *(DEOPS/SP*), we evaluate the effectiveness of the strategy used by Spanish diplomats meant to annihilate their enemies. We assert that the repressive actions were closely connected to the political persecution that took place in Spain at the time and were conjointly carried out by Brazilian and Spanish public agents, thus passing over the Spanish frontiers so as to reach citizens from that country in Brazilian territory.
Keywords: Brazil; Diplomacy; Spain; Repression; Transnationality.

[1] Este trabalho recebeu apoio da Secretaria General Iberoamericana e da Fundación Carolina (SEGIB/FC).

VIOLACIONES TRANSNACIONALES. DIPLOMACIA, COLABORACIÓN E REPRESIÓN CONTRA ESPAÑOLES (1936-1939)

Resumen: En ese artículo, analizaremos la participación de la diplomacia española en los actos de represión practicados por autoridades del gobierno de Getúlio Vargas contra españoles en el Brasil, entre 1936 y 1939, y que resultaron en violaciones de los derechos humanos. A través de la lectura crítica de correspondencia cambiada entre exfuncionarios del Ministerio de Estado de España, y que representaban el gobierno nacionalista en Brasil, y de informes y decisiones de la policía política de la Provincia de San Pablo (DEOPS/SP) evaluamos la eficacia de la estrategia utilizada por diplomáticos españoles para aniquilar sus enemigos. Sustentamos que las acciones represivas han estado totalmente vinculadas a la persecución política en España y han sido cometidas en conjunto – por agentes públicos brasileños y españoles – transponiendo, así, las fronteras españolas para atingir ciudadanos de ese país en el territorio brasileño.
Palabras-clave: Brasil, Diplomacia, España, Represión, Transnacionalidad.

Introdução

Em 22 de julho de 2014, durante o 27º período de sessões do Comitê sobre Desaparecimentos Forçados das Nações Unidas, o relator especial Pablo de Greiff apresentou informe sobre as ações que foram adotadas pelo governo espanhol para a promoção da verdade, da justiça, da reparação e da garantia da não repetição de graves violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário que foram cometidas durante a guerra civil espanhola (1936-1939) e o franquismo (1939-1975).[2] Este documento foi elaborado a partir das impressões de Greiff coletadas durante missão especial na Espanha, no período entre 21 de janeiro e 3 de fevereiro de 2014. Esta visita teve por finalidade conhecer e avaliar as medidas adotadas pelas autoridades espanholas a respeito do assunto. E, para isso, reuniu-se com representantes do Estado e membros da sociedade civil, tanto em nível central quanto nas Comunidades Autônomas de Andaluzia, Catalunha e Galícia.

Pablo de Greiff analisou as políticas públicas a partir de quatro eixos principais, a saber: a promoção da verdade, da justiça, da reparação, e das garantias de não repetição. Primeiramente, constatou que a reforma nas Forças Armadas, durante o

[2] Cf. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. 27º período de sesiones (27 julio 2014). Doc. A/HRC/27/56/Add.1.

período de transição, consolidou a democracia na Espanha após o fim da ditadura franquista, eliminando o risco de quebra institucional por parte dos militares. Em seguida, ao avaliar a postura do governo para tratar dos legados da guerra civil e do franquismo, concluiu que as ações foram fragmentadas e não foram fruto de política de Estado consistente, inclusiva e global em favor dos eixos acima descritos. Para o relator, os maiores "vazios" estavam em matéria de verdade e de justiça.

Ressaltou que nunca se estabeleceu política de Estado para garantir o exercício do direito à verdade. Inexistiam tanto a informação oficial quanto os mecanismos para promover o esclarecimento da verdade. Apontou que o Estado delegava às vítimas e às associações privadas a obrigação de reaver os restos mortais de indivíduos desaparecidos. Nesse sentido, o modelo espanhol era o da "privatização"' das exumações – ação esta que, em sua opinião, alimentava a indiferença das instituições estatais, além de levar a dificuldades metodológicas de investigação, de reconhecimento e de oficialização da verdade – daquilo que teria ocorrido.

Com relação às políticas públicas para a promoção da justiça, Greiff considerou que o formalismo excessivo e as interpretações restritivas da Lei de Anistia (1977)[3] e do princípio da legalidade negavam o acesso à Justiça e impediam qualquer tipo de investigação. Sustentou que a omissão do Estado frente a estas questões aprofundava ainda mais a divisão existente na sociedade espanhola com relação ao tema dos legados da guerra civil e da ditadura franquista. E, que as instituições estatais e a sociedade civil deveriam colocar no centro de seus debates a reflexão sobre a noção de direitos, cuja titularidade deve ser reconhecida a todos os cidadãos independentemente de sua ideologia política. Ao final, o relator concluiu que o fortalecimento da democracia de determinado país pode ser medido a partir de sua capacidade para lidar com determinados assuntos (especialmente com relação aos direitos fundamentais), ainda que fossem "complexos e incômodos".

Neste informe do relator da ONU, chamou nossa atenção a ausência de recomendações a respeito da importância da cooperação internacional de Espanha com outros países para o esclarecimento da verdade - das graves violações de direitos

[3] Cf. ESPANHA. Lei nº 46, de 15 de outubro de 1977. Anistia. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/pdf/1977/BOE-A-1977-24937-consolidado.pdf. Acessado em: 14 jun.2020.

humanos cometidas durante a guerra civil e o franquismo - para, assim, promover-se a justiça, a reparação e as garantias de não repetição. Aquelas infrações não foram consideradas como ilícitos que, por suas características, extensão e consequências ultrapassaram os limites geográficos da Espanha, envolvendo outros Estados. Talvez, interpretação neste sentido decorra da cristalização na memória coletiva de determinados mitos franquistas, tais como o de que a guerra civil espanhola (1936-1939) foi um conflito entre espanhóis e de que não houve ingerência estrangeira.[4]

A historiografia já demonstrou que a Alemanha, a Itália, e Portugal prestaram auxílio aos militares insurgentes.[5] E, depois de terminada a contenda, aqueles países prosseguiram ajudando o regime franquista na persecução aos seus inimigos políticos.[6] Tal perseguição acarretou em violações de direitos e foi resultado da atuação conjunta de agentes públicos franquistas e de outros países. E, neste sentido, entendemos que os atos de violação devem ser analisados sob a perspectiva transnacional, uma vez que a política repressiva adotada desde o início da guerra ultrapassava as fronteiras da Espanha visando alcançar seus nacionais em outros países, e, dentre estes, o Brasil.

---

[4] Cabe esclarecer que, em agosto de 1936, os governos europeus (exceto o suíço) firmaram o "Acordo de Não Intervenção na Espanha". Nos termos deste acordo, os países signatários estavam proibidos de vender e exportar armas e munições para os combatentes; e, impedidos de permitir o trânsito de material bélico por seu território (incluídas as águas sob sua soberania). Segundo Enrique Moradiellos, este acordo foi uma farsa política e diplomática que permitiu asfixiar a República espanhola e garantir a vitória dos militares insurgentes. Prejudicou o governo republicano, uma vez que a Grã-Bretanha o cumpriu estritamente e fez com que a França e outros países o respeitassem também. Por outro lado, a Alemanha, a Itália e Portugal continuaram prestando apoio material aos rebeldes. Muito embora estes países fossem signatários do acordo de não intervenção, não tinham a menor intenção de respeitar o compromisso assumido (Cf. MORADIELLOS, Enrique. "La intervención: una farsa política y diplomática. In: VÍÑAS MARTÍN, Ángel (ed.). *En el combate por la historia: la Republica, la guerra civil y el franquismo*. Barcelona: Pasado & Presente, 2012, p. 221-234).

[5] Conforme o historiador Ángel Viñas, a Alemanha e a Itália prestaram auxílios material e humano (armas e combatentes), sem os quais não teria sido possível aos rebeldes vencer a guerra. Em termos quantitativos, este apoio foi fundamental. Muito embora em pequeno número, Portugal também contribuiu com o envio de combatentes (Cf. "Los apoyos exteriores, palancas de la victoria y de la derrota". In: VÍÑAS MARTÍN, Ángel (ed.). *En el combate por la historia: la Republica, la guerra civil y el franquismo*. Op. Cit., p.251-263).

[6] Cf. PRESTON, Paul. *El holocausto español: ódio y extermínio en la Guerra Civil y después*. Barcelona: Debate, 2011, p. 637-644; VILA-ABADAL, Francesc Vilanova I. "En el exílio: de los campos franceses al umbral de la deportación". In: MOLINERO, Carme et al. (eds.). *Una inmensa prisión: los campos de concentración y las prisiones durante la guerra civil y el franquismo*. Barcelona: Crítica, 2003, p. p.81-87 e p.106-107; PALACIOS, Julian Chaves. *Franquismo y Salazarismo unidos por la frontera: cooperación y entendimiento en la lucha contra la disidencia (1936-1950)*, 2017. Disponível em: http://ccec.revues.org/6571#tocto1n5. Acessado em: 29 out.2017.

Recentemente, revelamos que o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) também prestou sua colaboração ao regime franquista ao vigiar, prender e expulsar espanhóis *rojos*.[7] Nossa conclusão está baseada na correspondência remetida pela Censura Militar, na cidade de Vigo (Espanha), à polícia paulista a respeito do espanhol Francisco Quintana, que foi detido em 1940. Acusado de envolvimento com o comunismo, ele foi confinado no presídio da Ilha Grande, no Estado do Rio de Janeiro. Neste caso, pudemos demonstrar o nexo de causalidade existente entre a ação das autoridades militares nacionalistas e a perseguição à Quintana por parte da polícia varguista.[8]

Ressaltamos que, entre 1936 e 1939, dezenas de cidadãos espanhóis foram presos pela polícia política brasileira, sob a acusação da prática de atividade comunista. E eles foram obrigados pelo governo varguista a retornar a uma Espanha que ardia em chamas em virtude da eclosão de uma guerra civil que partiu o país em duas zonas, a nacional (nacionalista) e a republicana.

No Brasil, estes indivíduos estiveram submetidos à maus tratos, à tortura, à detenção e à expulsão ilegais, sendo que alguns desapareceram.[9] Houve desrespeito aos direitos à vida (incolumidade física), à liberdade de expressão do pensamento, à liberdade de locomoção, à liberdade de reunião, entre outros. E, estes atos configuram violações de direitos humanos – ofensas aos direitos considerados essenciais e indispensáveis à vida digna.[10] Acreditamos que esclarecer as circunstâncias em que

---

[7] Sobre esta questão ver: RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos Ribeiro. "Rojos no Brasil e na Espanha: a política da repressão em dois tempos (1936-1945)". *Studia Historica. História Contemporanea*, Salamanca, 2019, p.246-247. Disponível em: http://revistas.usal.es/index.php/0213-2087/issue/current/showToc. Acessado em: 25 jan.2020. Ressaltamos que a investigação sobre a perseguição aos espanhóis "rojos", durante a ditadura civil-militar brasileira, com o título "Violência de Estado: (re)pensando as fronteiras do direito à verdade no Brasil e na Espanha", está sendo desenvolvida por Isabela Montilha da Silva, pesquisadora do Projeto VOLVER da Universidade Federal do ABC, que está sob nossa coordenação. Esta investigação recebe apoio do Programa de Iniciação Científica da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal do ABC (PIC/PROPES/UFABC).

[8] Cf. RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. "Rojos no Brasil e na Espanha: a política da repressão em dois tempos (1936-1945)", op. Cit.

[9] Sobre casos de espanhóis perseguidos ver: RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. *Venha o decreto de expulsão: a legitimação da ordem autoritária no governo Vargas (1930-1945)*. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2012, p. 183-209. Sobre desaparecimentos, recordamos o caso de José Maria Alvarez Pérez (Cf. Sob o olhar da Cruz Vermelha: o Brasil e a proteção internacional dos direitos humanos (1930-1945). Assis, *História (São Paulo)*, v.37, e.1, p. 13-14, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-90742018000100601&script=sci_abstract&tlng=pt. Acessado em: 14 jun.2020.

[10] Não há um rol predeterminado de direitos essenciais. Conforme André de Carvalho Ramos, "...as necessidades humanas variam, e, de acordo com o contexto histórico de uma época, novas demandas

estes fatos ocorreram, bem como apurar as responsabilidades de agentes públicos do Brasil e da Espanha – especialmente, de membros da diplomacia - são questões urgentes e que ainda não foram tratadas detalhadamente pela historiografia.

Neste artigo, consideraremos um dos eixos de análise propostos por Pablo de Greiff, qual seja, o do direito à verdade. Nossa hipótese é a de que o esclarecimento de fatos passados (das violações de direitos humanos cometidas contra aqueles indivíduos), não deve estar adstrito ao território espanhol uma vez que alcançou o brasileiro. E, neste sentido, o pleno exercício do direito fundamental à verdade dependerá da garantia de acesso aos fundos documentais sobre a repressão guardados em arquivos espanhóis e brasileiros.

Tomaremos o estudo da repressão aos espanhóis no Brasil levando-se em consideração sua vinculação aos acontecimentos políticos na Espanha. Entendemos que a perseguição no Brasil acontecia em compasso com o desenrolar do conflito civil, iniciado em julho de 1936, e, depois de terminada a guerra, ocorria sob a influência dos objetivos da política franquista que institucionalizara a vingança enquanto projeto de poder.[11] Neste sentido, nosso objeto será analisado sob a perspectiva transnacional, segundo a qual a História deve ser pensada sem fronteiras, transcendendo os espaços nacionais, e valorizando-se as interconexões entre as distintas sociedades e culturas.[12]

Como ponto de partida, adotamos a premissa, por nós já defendida anteriormente[13], de que houve colaboração internacional entre as autoridades

---

sociais são traduzidas juridicamente e inseridas na lista dos direitos humanos...” Cf. *Curso de direitos humanos*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, p.29-30.

[11] Esclarecemos que, neste artigo, não analisaremos a perseguição aos *rojos* no Brasil após o término do conflito civil na Espanha, em abril de 1939. Esta questão foi investigada por esta autora durante a pesquisa, com o título “Rojos en Brasil y España: la cooperación internacional para la represión política (1936-1945)”, desenvolvida junto à Faculdade de Geografia e História da Universidade de Salamanca, e com apoio da Secretaria Geral Iberoamericana e da Fundação Carolina (SEGIB/FC).

[12] PRADO, Maria Ligia Coelho. “América Latina: historia comparada, historias conectadas, historia transnacional”. *Anuario de la Escuela de Historia*, Universidad Nacional de Rosario, nº 24, 2012, p.18-20.

[13] Esta premissa está baseada na investigação realizada junto aos arquivos espanhóis e brasileiros, no período entre 2009 e 2013, e durante a qual consultamos fontes primárias que revelara indícios de colaboração para a repressão, e apenas num único caso a colaboração efetiva entre Brasil e Espanha. Esta pesquisa recebeu os apoios da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Proc. 08/57134-0) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Proc. 5214/09-2), e um dos resultados foi publicado no artigo “Rojos no Brasil e na España: a política da repressão em dois tempos (1936-1945)”, op. Cit.

brasileiras e espanholas para a perseguição aos inimigos políticos, intitulados por *rojos* - categoria ampla que abrangia tanto os simpatizantes das ideologias de esquerda quanto indivíduos republicanos, liberais, democratas, opositores, ou, simplesmente, aqueles que tivessem ficado indiferentes à causa nacionalista.[14]

Analisaremos a participação da diplomacia espanhola na persecução que foi empreendida por parte das autoridades policiais varguistas contra espanhóis, no período entre 1936 e 1939. E, como fontes primárias, utilizaremos a correspondência trocada entre ex-funcionários do Ministério de Estado da Espanha, e que representavam o governo nacionalista no Brasil. Esta documentação pertence ao Acervo da embaixada espanhola no Rio de Janeiro e está guardada no Fundo Exteriores do Arquivo Geral da Administração (AGA/ES). Também, usaremos os relatórios de investigação e os despachos acostados aos prontuários policiais de espanhóis fichados pela polícia política paulista que estão armazenados no Fundo DEOPS/SP – Departamento de Ordem Política e Social do Estado de São Paulo, sob a guarda do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

Primeiramente, abordaremos as ligações que existiam entre a diplomacia espanhola e as polícias de outros países com a finalidade repressiva, e que conduziram a violações de direitos de espanhóis. Enquanto agentes de informação, por excelência, cônsules e diplomatas realizavam também o mapeamento do inimigo que estivesse no exterior com o objetivo de neutralizá-lo. Em segundo lugar, trataremos dos contatos que se estabeleceram entre as autoridades varguistas e as representações diplomáticas nacionalistas no Brasil para combater os *rojos*. Por último, avaliaremos a eficácia da estratégia utilizada por representantes diplomáticos do governo nacionalista – liderado pelos militares insurgentes - a fim de aniquilar aqueles indivíduos, e que culminou no desrespeito aos seus direitos humanos.

Diplomacia e polícia em conexão

A historiografia espanhola a respeito da guerra civil e do franquismo já demonstrou que as polícias de Alemanha, da França, e de Portugal, auxiliaram as

[14] Sobre esta questão ver: PRESTON, Paul. *La guerra civil española: reacción, revolución y venganza*. Barcelona: Liberduplex, 2010, p. 315-316.

autoridades policiais, militares e diplomáticas franquistas na vigilância e na perseguição aos seus inimigos políticos.[15] Esta colaboração ocorreu durante a contenda na Espanha, entre 1936 e 1939, e, depois de terminado o conflito, em abril de 1939, e revela que aquela ação repressiva ultrapassou as fronteiras do território espanhol.

Durante a guerra civil, organizou-se na zona nacionalista uma rede de inteligência e de informações. A finalidade era a de manter a população sob controle, e, ainda, obter notícias do exterior a respeito das frentes de combate. Estas notícias eram remetidas por diplomatas espanhóis lotados em diversos postos no exterior, e, que, em sua maioria, apoiaram Franco; e, pelos governos italiano, alemão e português, que, por afinidade ideológica, auxiliaram o futuro ditador a vencer a guerra.

A cooperação da Gestapo com a polícia espanhola - *Dirección General de Seguridad* (DGS) - acentuou ainda mais o terror na zona nacional, conforme o historiador Paul Preston.[16] Em janeiro de 1938, uma comissão de especialistas liderados pelo coronel das SS Heinz Jost foi enviada à cidade de Valladolid (ES) a fim de ensinar seus métodos para erradicar o comunismo, tendo se incorporado ao Ministério de Ordem Pública. Na ocasião, a equipe tinha por objetivo reestruturar a Administração Policial, a Polícia Política e o Corpo de Polícia Criminal; e, foi responsável pela criação de arsenal imenso de informação política, armazenado na cidade de Salamanca, e que era alimentado constantemente a partir do confisco de documentação encontrada nos territórios republicanos que iam sendo conquistados. Tratava-se de material localizado nas sedes de partidos políticos, sindicatos, lojas maçônicas e nas residências de indivíduos – desde republicanos conservadores e anarquistas até pacifistas e feministas. Estes documentos foram organizados e constituíram um grande fichário que permitia identificar os inimigos do regime.[17]

---

[15] Cf. PRESTON, Paul. *El holocausto español: ódio y extermínio en la Guerra Civil y después*. Op. Cit., p. 637-644; VILA-ABADAL, Francesc Vilanova I. “En el exílio: de los campos franceses al umbral de la deportación”, Op. Cit., p. p.81-87 e p.106-107; PALACIOS, Julian Chaves. *Franquismo y Salazarismo unidos por la frontera: cooperación y entendimiento en la lucha contra la disidencia (1936-1950)*, op. Cit.

[16] PRESTON, Paul. *El holocausto español: ódio y extermínio em la Guerra Civil y después*. Op. Cit., p.633-652.

[17] Ao todo, foram apreendidas 800 toneladas de documentos na zona republicana, e, que, atualmente, constituem o Acervo do Centro Documental para la Memória Histórica/Archivo de la Guerra Civil/Salamanca/ES. Inicialmente, a tarefa de armazenar e organizar dados sobre os inimigos coube à *Delegación de Servicios Especiales*, à *Oficina de Recuperación de Documentos* e a *Oficina de*

Posteriormente, esta documentação foi utilizada como prova para subsidiar prisões, expurgos e condenações de indivíduos com fundamento na Lei de Responsabilidades Políticas[18], de 9 de fevereiro de 1939, e na Lei sobre a Repressão da Maçonaria e do Comunismo, de 1 de março de 1940.

Muito além de auxiliar na organização de arquivo para a repressão política, a polícia alemã ajudou na perseguição e punição de exilados espanhóis na França ocupada pelas forças do III Reich, durante a Segunda Guerra Mundial. Na ocasião, firmou-se acordo com a polícia espanhola para a troca de indivíduos simpatizantes das esquerdas que foram detidos pelos serviços de segurança da Alemanha e da Espanha. Conforme o historiador Paul Preston, os nazistas desejavam repatriar judeus, comunistas e socialistas alemães que haviam lutado nas Brigadas Internacionais e que estavam em território espanhol. E, a polícia franquista, obter a remessa a Espanha de diversos líderes republicanos exilados na França, sendo que muitos destes figuravam nas listas fornecidas pelo embaixador José Félix de Lequerica.[19] Cabe ressaltar, que agentes alemães tiveram reconhecida sua imunidade diplomática, estabelecendo-se na embaixada e consulados na Espanha, onde passaram a operar livremente, sendo que o mesmo privilégio foi dado aos agentes espanhóis na Alemanha e na França ocupada.[20]

Com relação à França, a pedido da diplomacia franquista, as autoridades policiais mantiveram sob vigilância republicanos refugiados naquele país.[21] O

Información y Propaganda Antimasónica. Em 26 de abril de 1938, Ramón Serrano Súñer, então ministro de la Gobernación, criou a Delegación del Estado para la Recuperación de Documentos (DERD), que foi fruto da fusão daquelas três entidades. A DERD tinha por objetivo recolher, armazenar e classificar a documentação de partidos políticos, organizações e pessoas hostis ou desafetas ao *Movimiento* Nacional para facilitar sua localização e punição. Cf. PRESTON, Paul. El holocausto español: *ódio y extermínio en la Guerra Civil y después*, op. Cit., p.636-637.

[18] Esta lei previa as seguintes sanções: a inabilitação para o exercício de profissão; o desterro ou a expulsão após o cumprimento da pena (*extrañamiento*); e, o confisco de bens e o pagamento de multas. Ressaltamos que esta norma tinha efeito retroativo. Determinava que as penalidades poderiam ser aplicadas aos autores de infrações previstas naquela lei que tivessem sido cometidas a partir de outubro de 1934.

[19] O embaixador estabeleceu relações cordiais com os nazistas e facilitou a atuação, na zona ocupada, de policiais franquistas contra organizações republicanas ali sediadas. E, em novembro de 1940, pediu ao governo de Vichy a extradição de 3000 republicanos que deveriam ser julgados na Espanha. Cf. PRESTON, Paul. *El holocausto español: ódio y extermínio en la Guerra Civil y después*, op. Cit, p.644.

[20] PRESTON, Paul. *El holocausto español: ódio y extermínio en la Guerra Civil y después, op. Cit.*, p.637-644.

[21] A diplomacia franquista exercia pressão sobre a França para que extraditasse membros da cúpula dirigente de diversos grupos republicanos. Entretanto, obteve como resposta que tais indivíduos ficariam sob vigilância.

historiador Francesc Vilanova I Vila-Abadal[22] demonstrou que, ao final da guerra civil, o governo presidido por Édouard Daladier (1938-1940) procurou impedir a entrada de espanhóis que fugiam do avanço das tropas nacionalistas sobre a Catalunha. Entre fevereiro e abril de 1939, realizou-se a repatriação imediata desses indivíduos "indesejáveis" que conseguiram cruzar a fronteira e circulavam em solo francês. Após a invasão da França pelo III Reich, o governo formado em Vichy adotou três linhas de ação principais: permitiu o exílio de espanhóis na América com a ajuda mexicana; tomou a iniciativa de incorporá-los ao mercado econômico e laboral, explorando sua mão-de-obra; e, facilitou a repatriação à Espanha.[23]

Sobre Portugal, a polícia e a diplomacia deste país, por meio da fronteira com a Espanha, procuraram impedir qualquer sinal de oposição ao franquismo, auxiliando, desta forma, a consolidação de Franco no poder.[24] De acordo com o historiador Julián Chaves Palacios[25], tanto o governo português quanto o espanhol, acreditavam que a manutenção de regime autoritário no país vizinho era fundamental para sua própria sobrevivência, e a sincronia política entre estes países teria produzido relações bilaterais intensas e frutíferas. O controle exaustivo das fronteiras durante a guerra civil e no pós-guerra, e a vigilância sobre os movimentos de resistência na clandestinidade são exemplos de ações que beneficiavam os dois regimes. E, neste sentido, a repressão contra a dissidência política constituiu-se num dos pilares

[22] VILA-ABADAL, Francesc Vilanova I. "En el exílio: de los campos franceses al umbral de la deportación". Op. Cit, p. 106-107.
[23] Sobre os refugiados que foram aprisionados pelos nazistas durante a invasão da França, o autor demonstra que governo de Vichy não se interessou por seu destino, e estes indivíduos foram encaminhados para campos de concentração do III Reich. Para Paul Preston, muito embora o marechal Pétain não tivesse consentido com a entrega automática de líderes republicanos para serem julgados na Espanha (sem observar o processo regular previsto em tratado de extradição firmado entre os dois países), optou por mantê-los sob vigilância, utilizando para isso, as informações remetidas pelo embaixador Lequerica (os nomes dos perseguidos e seus endereços de residência na França). Sobre esta questão ver: *El holocausto español: ódio y extermínio en la Guerra Civil y después, op. Cit.*, p.637-644.
[24] Conforme Julian Chaves Palacios, desde o início da primavera de 1936, o governo português estava ciente da conspiração que se organizava na Espanha contra o governo republicano. E, depois de iniciada a guerra civil, ofereceu não somente ajuda material (fornecimento de gasolina e envio de combatentes), como também, negou asilo aos espanhóis que fugiam de León e da Galícia em direção a Portugal. Inclusive, após a tomada da cidade de Badajoz, as forças nacionalistas solicitaram a entrega de chefes e oficiais republicanos que estavam em Portugal. Cf. PALACIOS, Julian Chaves. *Franquismo y Salazarismo unidos por la frontera: cooperación y entendimiento en la lucha contra la disidencia (1936-1950)*, 2017. Disponível em: http://ccec.revues.org/6571#tocto1n5. Acessado em: 29 out.2017.
[25] Ibidem.

importantes da cooperação entre Portugal e Espanha, que havia sido selada com o Tratado de Amizade e Não Agressão (1939), e, depois, com o Pacto Ibérico (1942).

A polícia portuguesa entregou às autoridades nacionalistas refugiados republicanos. Julián Chaves analisou casos de espanhóis provenientes da cidade de Cáceres, que, no verão de 1936, fugiram daquela cidade, ingressando no território português pelo posto de Valência de Alcântara. Em Portugal, eles foram detidos e devolvidos à Espanha. Alguns foram fuzilados assim que entraram em território espanhol, e, outros, presos para serem julgados pelos Conselhos de Guerra, que também aplicavam a pena capital. Cabe ressaltar, que a ação coordenada entre aquelas polícias ocorreu tanto em território português[26] quanto espanhol[27].

Com relação aos elos existentes entre autoridades diplomáticas e policiais brasileiras e franquistas para promover a repressão política, ainda faltam trabalhos que tratem especificamente deste tema. Na literatura histórica brasileira, há obras[28] que demonstram a atuação conjunta da polícia brasileira com a alemã (Gestapo) e com o FBI na luta contra o comunismo nos anos de 1930 e de 1940. Citamos aqui um trabalho muito importante de Elizabeth Cancelli que revela a integração para a repressão política entre as polícias do Brasil e da Grã-Bretanha, da Itália, da Alemanha, dos Estados Unidos e de países do Cone Sul, cujos governos desejavam combater às esquerdas em geral, sob o signo do anticomunismo.[29]

Acreditamos que a lacuna historiográfica a respeito do assunto tenha se dado em razão do fato de que determinadas fontes diplomáticas ainda permanecerem no

[26] Julián Chaves trata da prisão e entrega a Guarda Civil espanhola de refugiados espanhóis que residiam no Alentejo, em 1944. Segundo o historiador, aqueles indivíduos foram presos em Portugal como "indocumentados", entretanto, possivelmente o motivo da prisão teria sido os antecedentes que a polícia espanhola fornecera para a portuguesa. Cf. PALACIOS, Julian Chaves. *Franquismo y Salazarismo unidos por la frontera: cooperación y entendimiento en la lucha contra la disidencia (1936-1950)*, op. Cit.

[27] Recordamos aqui o caso de Humberto Delgado, líder opositor ao governo de Salazar, que foi atraído a uma emboscada na cidade de Badajoz, onde foi assassinado pela polícia franquista a mando da PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado.

[28] Cf. HUGGINS, Martha. Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina. São Paulo: Cortez, 1998, p.47-65; LEVINE, Robert. O regime de Vargas: os anos *críticos (1934-1938).* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990; e, SEITENFUS, Ricardo, *O Brasil vai à guerra: o processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial*. 3.ed. São Paulo: Manole, 2003, p. 25-28.

[29] CANCELLI, Elizabeth. "Ação e repressão policial num circuito integrado internacionalmente". In: PANDOLFI, Dulci (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 309-326.

escuro – posição essa que já defendemos em outros trabalhos.[30] A ausência de documentos disponíveis ao público a respeito do colaboracionismo brasileiro com a Espanha de Franco pode conduzir a falsa ideia de que inexistia fluxo constante de informações entre os dois governos com finalidade repressiva, ou, que essa colaboração não era importante para a subsistência dos regimes autoritários, e, especialmente, de que não havia participação das diplomacias de ambos os países nas ações de repressão que culminaram em violações de direitos humanos.

Do outro lado do Atlântico: vigilância e combate

Em julho de 1936, o início do conflito civil na Espanha levaria a maior parte dos funcionários da carreira diplomática do Ministério de Estado da Espanha espalhados pelo mundo a pedir demissão.[31] Do exterior, estes indivíduos declarariam seu apoio incondicional aos rebeldes, que haviam pegado em armas contra a República. E, no Brasil, aquele cenário não foi diferente. A maioria também abandonaria o governo republicano. Entretanto, muito embora alguns tivessem requerido seu desligamento dos quadros daquele Ministério, continuariam atuando nos postos onde estavam lotados no país, e, desta forma, agindo à margem da lei. Eles passaram a representar, de forma oficiosa, a chamada "Espanha Nacional", que era a porção do território espanhol ocupada pelos insurgentes, e cujo governo havia se constituído na cidade de Burgos.

[30] Sobre esta questão ver: RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. "Libertad de prensa en alarma: a diplomacia e censura exterior durante o governo Vargas (1937-1945)". In: In: ÁVAREZ CUARTERO, Izaskun. *Conflicto, negociación y resisténcia en las Américas*. Salamanca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2017; e, RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. "Rojos no Brasil e na Espanha: a política da repressão em dois tempos (1936-1945)", op. Cit.

[31] Entre os motivos alegados, estavam: recusar-se a servir a um governo que estaria composto por "anarquistas e comunistas" ou que representaria o "regime soviético"; sentir-se lesado no que tange às suas convicções políticas, morais e religiosas; não se sentir representado (em termos ideológicos) pelo Governo de Madri. Conforme o historiador Angel Víñas, os pedidos de demissão dos funcionários da carreira diplomática refletiam concepções ideológicas muito enraizadas. No corpo diplomático, prevalecia a mentalidade conservadora, que, em grande parte era fruto da origem social de seus membros (de classe alta) e de sua antiga ligação com a Coroa espanhola. Inclusive, muitos estavam influenciados pelo mito da "ameaça comunista", e tendiam a identificar como comunistas àqueles que permaneceram leais ao governo republicano. Cf. VIÑAS MARTÍN, Ángel. "Una carrera diplomática y un Ministerio de Estado desconocidos". In: VÍÑAS MARTÍN, Ángel (dir.). *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*. 2.ed. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 268-270.

Aqueles ex-funcionários mantiveram-se na posse da sede, do mobiliário, e, especialmente, da senha telegráfica e dos arquivos consulares. Este foi o caso de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, que estava na direção do consulado em Pernambuco, sediado no centro da cidade de Recife. E, que possuía sob sua jurisdição agências honorárias localizadas nas cidades de Manaus (AM), de Belém (PA), de São Luiz (MA), de Fortaleza (CE), e, de Maceió (AL).[32] Assim como outros cônsules espanhóis no Brasil, Gutiérrez havia formalizado seu pedido de demissão em 1 de outubro de 1936, aproximadamente dois meses e meio depois do início da guerra civil. Entretanto, após aquela data, permaneceu ilegitimamente à frente do posto consular que pertencia ao governo republicano.

No Recife, Domingo Gutiérrez atuava sob as instruções de José de Cárcer y Lassance, que, após abandonar o cargo de encarregado de Negócios na embaixada no Rio de Janeiro, dirigiu-se à Espanha, tendo regressado àquela cidade na qualidade de representante do governo liderado pelos rebeldes, tendo coordenado a ação dos outros ex-cônsules que prestavam apoio aos nacionalistas [doc.1].

A correspondência trocada entre Domingo Gutiérrez e José de Cárcer, e que está armazenada nas pastas do Fundo Exteriores do Arquivo Geral da Administração (AGA/Alcalá de Henares/ES), revela-nos que a ação dos representantes diplomáticos oficiosos no Brasil foi muito além da coleta de dados de interesse para nortear os rumos das relações bilaterais entre o Brasil e o governo de Burgos. Naquela altura, estiveram dirigidas também à vigilância e ao combate sem tréguas aos inimigos intitulados por *rojos*. E, para alcançar esse objetivo, estabeleceram intensa comunicação com as autoridades varguistas.

Em 18 de janeiro de 1937, Gutiérrez reportava à Cárcer que havia rumores na cidade de Recife (PE) de que, brevemente, o representante do governo republicano, no Rio de Janeiro, mandaria alguém para retomar aquele consulado. Perguntava como deveria proceder caso a pessoa ali se apresentasse com esta missão. Indagava se realmente deveria entregar a repartição consular, já que ele tinha saldo a receber. Teria arcado às próprias expensas com gastos ordinários diante da falta de recursos

[32] Cf. 51/16435. Exteriores/AGA.

no caixa daquela entidade. A insuficiência de fundos decorria da dificuldade de arrecadação naquela circunscrição desde agosto de 1936.

Havia, ainda, outro problema. Gutiérrez sustentava que não teria sido reembolsado dos gastos de representação a que faria *jus* por sua atuação como encarregado daquele consulado, desde setembro de 1936. Na realidade, teria trabalhado por conta própria e ilegalmente, já que não era mais funcionário do Ministério de Estado. Lamentava o fato do *Bank of London & South America Ltda* ter-lhe negado a retirada de uma importância que lhe pertencia (o pagamento de seu salário anterior a agosto de 1936), e que estava depositada na conta do consulado. O banco teria tomado esta atitude em obediência à ordem advinda do consulado espanhol no Rio de Janeiro no sentido de não pagar a ele mais nada.[33]

Dois dias depois, em 20 de janeiro de 1937, Cárcer orientava a dificultar o máximo possível a entrega do consulado, fazendo-o caso fosse obrigado a isso: "...será conveniente que interponga todas las dificultades y demoras posibles para su entrega, hasta verse obligado forzosamente a ello, que es la única solución mientras nuestro gobierno no sea reconocido por el Brasil…". E, com relação ao ressarcimento financeiro que alegava ter direito, o ex-encarregado aduzia que deveria exigir do Ministerio de Estado o pagamento dos aluguéis e dos valores referentes aos gastos com material utilizado no posto consular. Mas, sobre o pagamento de salário, não sabia informar como isso seria realizado:

> "…en cuanto a entrega de fondos, deberá V. reintegrarse o exigir antes el abono de los gastos indispensables como son alquiler de Cancillería y material necesario para la oficina consular, pero lo que respecta al cobro del sueldo, no puedo darle una contestación categórica, por carecer hasta la fecha de instrucciones sobre la forma en que habrán de hacerse efectivos al personal adherido al Gobierno Nacionalista…".[34]

A troca intensa de correspondência entre Cárcer y Gutiérrez revela a pressão e a tensão a que o ex-cônsul de Pernambuco estava submetido. Havia pedido

[33] Oficio s/nº de Domingo Gutiérrez a José de Cárcer, representante del Gobierno Nacionalista Español. Pernambuco, 18 de enero de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.
[34] Oficio s/nº de Cárcer a Domingo Gutierrez. Rio de Janeiro, 20 de enero de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

demissão, estava trabalhando para o governo liderado pelos rebeldes sem receber por isso, com perigo de ser detido, e sem saber quando e como perceberia sua remuneração mensal. Também, não possuía recursos para fazer frente ao aluguel do apartamento onde estava sediado o consulado e que estava em atraso havia dois meses.[35] E, estava sob o risco de perder a posse sobre aquela representação e de ter que responder por atos praticados ao arrepio da lei. Do Rio de Janeiro, recebera telegrama do encarregado de Negócios da Espanha, José Maria Sempere y Olivares solicitando a remessa, o mais breve possível, dos selos fiscais e da senha telegráfica que estavam em seu poder. Sempere advertia que seria cobrada sua responsabilidade pela atuação ilegal desde 1 de outubro de 1936, ocasião na qual deveria ter feito a entrega do consulado.

Diante desta ameaça, Gutiérrez pedia a Cárcer instruções de como proceder caso o encarregado de Negócios recorresse às autoridades brasileiras para que seu pedido fosse atendido.[36] Como resposta, obteve a mesma orientação no sentido de resistir ao máximo possível, interpondo obstáculos, exigindo o pagamento de débitos existentes, a aprovação das contas. Deveria somente apresentar a senha telegráfica e os selos em caso de que houvesse a intervenção do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). Esta entrega deveria ser feita à indivíduo autorizado a 153anife-los por ordem das autoridades do Estado de Pernambuco. Acrescentava que aguardava novas instruções sobre o assunto a serem remetidas pelo governo nacionalista:

> "…considero oportuno por el momento procurar resistir lo más posible, poniendo trabas a la entrega, exigiendo el pago de las cuentas sin saldar, aprobación de los libros de contabilidad hasta dicho momento, etc., y solo entregar la cifra y sellos a persona previamente reconocida por esas autoridades estaduales, caso las mismas intervengan por indicación de este Ministerio de Relaciones Exteriores. Todo en espera de las instrucciones que se digne darme el Gobierno del Estado Español, que con carácter urgente solicito y que me permitan dar una contestación más explícita…".[37]

[35] Cf. Oficio s/nº de Gutierrez a Carcer, representante del Gobierno Nacionalista Español. Consulado de España – Pernambuco. Recife, 1 de fevereiro de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.
[36] Ibidem.
[37] Oficio s/nº de José de Cárcer a Domingo Gutierrez, canciller encargado del consulado de España en Pernambuco. Estado Español. Representación en el Brasil. Rio de Janeiro, 3 de febrero de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

Tais instruções foram remetidas à Cárcer, aproximadamente um mês e meio depois. E, foram dadas no mesmo sentido, o de resistir ao limite do possível: "…la pertinente consulta a la Superioridad, cúmpleme reiterarle lo que en el citado oficio le decía, esperando pueda Vd. Resistir hasta el límite de lo posible a la entrega del consulado…".[38]

Pouco mais de duas semanas, a tensão aumentaria ainda mais após a notícia de que o consulado em Porto Alegre, sob a direção de Álvaro Raya Ibáñez, teria sido passado para as mãos do governo republicano. Cumprindo ordem do Ministério de Estado e com o apoio do Itamaraty, Andrés Rodríguez Barbeito havia conseguido reaver a posse sobre o consulado em Santos, e repetindo o feito na capital gaúcha. Barbeito havia sido nomeado em Madri como vice-cônsul em São Paulo, e teria recebido a missão de ir ao Brasil para retomar postos consulares que estavam em poder de indivíduos a serviço dos nacionalistas.

Após a perda da representação em Porto Alegre, José de Cárcer informou imediatamente o ocorrido à Domingo Gutiérrez a fim de preveni-lo e prepará-lo para o pior. Alegava que o ex-cônsul Álvaro Raya havia resistido até onde fora possível, e somente cedeu depois de ter sido autorizado por ele a fazê-lo. Cárcer havia decidido ordenar a entrega, uma vez que naquele caso a resistência seria inútil e contraproducente. Por este motivo alertava: "…ante la eventualidad de que lo mismo suceda con ese consulado, se lo advierto para que no le tome de sorpresa y esté preparado para ofrecer la máxima resistencia…".[39]

Frente a esta situação, Domingo Gutiérrez reiterava seu compromisso com o combate sem trégua pela posse da representação consular em Pernambuco e com sua submissão às instruções de Cárcer, e, à quem se comprometia a remeter todas as informações a respeito do assunto: "...pondré toda la resistencia que me sea

[38] Oficio s/nº de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negócios, a Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado. Estado Español. Representación en Brasil. Rio de Janeiro, 20 de marzo de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.
[39] Oficio s/nº de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negócios, a Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado. Estado Español. Representación en Brasil. Rio de Janeiro, 7 de abril de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

posible hasta que no haya otro recurso sino entregar, al mismo tiempo que le informaré de todo…".[40]

Diante da iminente derrota, com a transferência do consulado às autoridades republicanas, Gutiérrez tentou reaver valores de sua propriedade que estavam depositados na conta corrente pertencente ao consulado em Pernambuco. Para tanto, solicitou a intervenção de José de Cárcer junto às autoridades federais brasileiras. Pedia para que se valesse de suas amizades particulares, dada a simpatia do governo brasileiro pela causa nacionalista, para ver se estas o ajudariam a retirar os recursos retidos no *Bank of London* a pedido do cônsul espanhol no Rio de Janeiro. Alegava que seus salários referentes aos meses de agosto e anteriores estavam depositados naquela conta bancária.[41] Entretanto, a iniciativa de Gutiérrez não fora exitosa. Cárcer respondeu que, enquanto o governo nacionalista não fosse reconhecido pelo brasileiro, nada poderia fazer com relação à conta bloqueada.[42]

Um mês depois, em maio de 1937, Domingo Gutiérrez continuava sendo pressionado pela proprietária do imóvel, onde estava instalado o consulado. A referida senhora alegava que não dispunha de outro meio de renda e que não poderia esperar mais tempo pelo pagamento dos aluguéis atrasados desde dezembro de 1936. Gutiérrez receava que ela tomasse providência efetiva para receber os valores devidos, provavelmente, por via judicial. Imediatamente, escreveu à Cárcer perguntando o que deveria fazer. Aproveitou a oportunidade para informar que havia rumores no sentido de que o governo republicano pretendia fazer o possível para fechar a representação em Pernambuco. Entretanto, Domingo considerava que se poderia duvidar desta información.[43]

Como resposta, Cárcer se ateve à questão dos aluguéis atrasados. Afirmou que não poderia nem aconselhar e nem emitir instruções sobre qual postura adotar

[40] Oficio s/nº de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado a José de Cárcer y Lassance, representante del gobierno nacionalista Español/Rio de Janeiro. Consulado de España/Pernambuco. Recife, 12 de abril de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.
[41] Ibidem.
[42] Oficio de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negócios, a Domingo Gutierrez y Gutierrez, canciller encargado. Estado Español. Representación en Brasil. Rio de Janeiro, 24 de abril de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.
[43] Oficio s/nº de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, cancieller encargado a José de Cárcer y Lassance, representante del gobierno nacionalista Español/Rio de Janeiro. Consulado de España/Pernambuco. Recife, 6 de mayo de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

naquele momento: "...en las actuales circunstancias cada cual tiene que procurar buscar uma solución por si mismo, amoldándose a las condiciones de momento, sin que sea posible dictar una norma general aplicable a todos...".[44]

Aproximadamente sessenta dias depois, a proprietária do imóvel insistia para receber alguma importância, nem que fosse parte dos alugueis devidos. Mas, a impossibilidade de fazê-lo, levou Domingo Gutiérrez a escrever novamente à José de Cárcer. O ex-cônsul aduzia que tentara solucionar aquela questão. Solicitara empréstimo ao delegado da Junta Nacionalista para fazer frente aos valores em atraso, esclarecendo-lhe que desejava fazer o pagamento ante o risco iminente de perder a posse sobre o consulado para emissário do governo republicano que seria enviado àquela localidade. Entretanto, o pedido não foi aceito sob a alegação de que os espanhóis em Recife já haviam dado sua contribuição pecuniária para a causa nacionalista.[45]

Com relação ao período entre agosto e outubro de 1937, não pudemos reconstituir o desenrolar dos acontecimentos na circunscrição de Pernambuco em razão da ausência de documentos armazenados na pasta consultada.[46] Entretanto, há um oficio que sugere ter havido contatos entre Domingo Gutiérrez e autoridades brasileiras para impedir a ação de um *rojo* que teria sido enviado à cidade de Recife com a intenção de retomar o consulado em Pernambuco. Este indivíduo chamava-se Florêncio Lázaro y Giménez, e era natural de Trévago (Província de Soria/Espanha), possuía aproximadamente 46 anos de idade, e estava no Brasil desde 14 de setembro de 1904.[47]

O oficio mencionado sugere que, possivelmente, ele estava sendo investigado pela polícia meses antes de chegar em Recife com aquela missão. Esta correspondência diplomática é de 17 de outubro de 1937 e revela que José de Cárcer

[44] Oficio s/nº de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negocios, a Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado. Estado Español. Representación en Brasil. Rio de Janeiro, 13 de mayo de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.
[45] Oficio s/nº de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado a José de Cárcer y Lassance, representante del gobierno nacionalista Español/Rio de Janeiro. Consulado de España/Pernambuco. Recife, 12 de julho de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.
[46] Cf. 51/16469. Exteriores/AGA.
[47] Cf. Informe [sin firma]. Rio de Janeiro, 21 de noviembre de 1939. 51/16468. Exteriores/AGA.

cumprimentava Domingo Gutiérrez por sua atuação contra o emissário *rojo*.[48] Inclusive, o ex-cônsul teria informado às autoridades locais sobre a presença de Lázaro em Recife, assim que ele chegou àquela cidade.[49]

Sabemos que o combate contra Florencio Lázaro foi objeto de correspondência intensa com o representante oficioso no Rio de Janeiro, uma vez que a orientação superior era a de resistir. A documentação consultada nos permite afirmar que a questão da retomada do consulado foi solucionada por Gutiérrez por meio dos contatos que teria feito junto às autoridades brasileiras do Estado de Pernambuco.

Em 22 de novembro de 1937, Lázaro teria comparecido ao posto consular em Recife, exigindo a entrega imediata daquela representação. Trazia instruções neste sentido que foram dadas pelo embaixador espanhol e pelo cônsul geral em São Paulo. Diante do acontecido, Gutierrez remeteu telegrama urgente à Cárcer pedindo orientação.[50] E, em seguida, juntamente com o delegado da Junta Nacionalista em Recife, foi encontrar Antônio Vicente Andrade Bezerra, que havia ocupado o governo do Estado de Pernambuco, interinamente. Explicou o caso demonstrando que Lázaro comungava com a ideologia marxista. Conforme Gutiérrez, frente a esse argumento, Bezerra teria manifestado que faria tudo que estivesse ao seu alcance para evitar a intervenção da polícia para 157anif-lo a entrega do consulado. Ainda que houvesse essa garantia, o ex-cônsul pedia a Cárcer que interviesse para ajudá-lo a lograr seu objetivo, que era o de manter-se na posse da representação consular:

> "…exponiéndole el caso y haciendo ver que este que viene a encargarse es un individuo de notorias ideas marxistas. En vista de esto, el Señor Interventor manifestó que haría todo lo que estuviera a su alcance para evitar la intervención de las Autoridades, una vez que

[48] José de Cárcer reportou-se nos seguintes termos: "...reciba mi felicitación que hago extensiva a todos los nacionalistas españoles que con Vd. cooperaron en evitar la infiltración en la colonia de un elemento tan pernicioso y de tan malos antecedentes como el tal Florencio Lázaro que excusándose en el cargo que pretendía ocupar se proponía propagar sus ideales comunistas…" (Cf. Oficio s/nº de José de Cárcer, Encargado de Negocios al Encargado de la Representación del Gobierno Nacional/Recife. Rio de Janeiro, 17 de octubre de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA).

[49] Oficio nº 27 de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado, al encargado de Negocios del Gobierno Nacional de España en Brasil. Representación del Estado Español/Pernambuco. Recife, 29 de noviembre de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

[50] O telegrama foi remetido nos seguintes termos: "Presentose Florencio Lázaro incautarse consulado. Ruego instrucciones". Cf. Oficio nº 22 de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado, al encargado de Negocios del Gobierno Nacional de España en Brasil. Representación del Estado Español/Pernambuco. Recife, 29 de noviembre de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

> me niego a entregar. Así, pues, ruego a V. E. se sirva darme rápidamente las instrucciones que crea más acertadas, o intervenga, si hay posibilidad, para evitar la entrega…".[51]

Como resposta, Cárcer ressaltou que ele deveria se ater às orientações dadas anteriormente e opor a máxima resistência possível para entregar o consulado.[52] No dia seguinte, Domingo Gutiérrez voltava a escrever à José de Cárcer acrescentando outras informações sobre o caso. Relatava que, diante de sua recusa a restituir o posto consular, Florencio Lázaro havia manifestado que voltaria no dia seguinte com a polícia para retomar o consulado à força. Entretanto, o ex-cônsul reportava não ter dado à ameaça à "mínima importância", em razão do resultado positivo da reunião que tivera com Andrade Bezerra.[53]

Muito embora tenha afirmado que não se intimidara com as palavras de Lázaro, teve receio de que houvesse ordem de membros do governo brasileiro no Rio de Janeiro requerendo intervenção das autoridades de Recife para 158anif-lo à entrega. E, para manter imagem positiva diante das autoridades locais, decidiu encontrar-se novamente com Andrade Bezerra. Em sua avaliação, havia sido bem recebido por ele, que dissera ter pedido à polícia do Rio de Janeiro informações a respeito de Florencio Lázaro. O resultado fora positivo, havia antecedentes sobre ele registrados ali.[54]

Muito provavelmente estes registros foram resultado das "gestões" de José de Cárcer junto à polícia da capital.[55] E, em Recife, ocorrera o mesmo após a atuação de Gutiérrez. Primeiro, o ex-cônsul lançara a acusação contra Lázaro e fornecera os argumentos incriminadores. Depois é que a polícia passou a considerá-lo como inimigo. Entretanto, ao relatar o caso à Cárcer, invertia a lógica dos fatos e omitia sua participação direta no juízo de culpabilidade acerca de Lázaro. Na realidade, os

---

[51] Oficio nº 25 de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado, al encargado de Negocios del Gobierno Nacional de España en Brasil. Recife, 22 de noviembre de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA

[52] Oficio s/nº de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negócios, a Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado. Rio de Janeiro, 25 de noviembre de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

[53] Oficio nº 26, de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, canciller encargado, al encargado de Negocios del Gobierno Nacional de España en Brasil. Recife, 26 de noviembre de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA.

[54] Ibidem.

[55] Muito embora não exista informação a respeito da ação concreta de Cárcer com relação ao assunto, há documento que informa ter realizado "gestões" sobre o tema junto à polícia local. Cf. Oficio nº 26, de José de Cárcer al ministro de Asuntos Exteriores. Rio de Janeiro, 3 de marzo de 1938. 51/16469. Exteriores/AGA.

"antecedentes" passaram a existir e somente geraram suspeição após sua manobra, e não ao contrário como tentava fazer crer: "...en vista de los fundados motivos de desconfianza que contra él hay aqui, de que es um indivíduo de ideas marxistas, aquella policía 159anifesto que era persona de antecedentes sospechosos...".[56]

Os contatos frequentes do ex-cônsul com autoridades policiais de Recife eram evidentes. Relatava que teriam descoberto que Lázaro seria o autor de uma circular anônima recebida por alguns espanhóis naquela cidade, e cujo conteúdo expressava a ideologia marxista e propugnava pela derrota dos nacionalistas durante o conflito na Espanha. E este teria sido o motivo pelo qual fora conduzido às dependências da polícia e interrogado durante tempo longo. Somente após a intervenção de um seu familiar é que teria sido libertado.

Domingo Gutiérrez reportava que um policial o havia informado de que Lázaro estava completamente desmoralizado e estava sendo vigiado pelo serviço secreto que controlava todos os seus passos. Afirmava que ele não o havia incomodado mais, desde o dia em que se apresentou para retomar o consulado. Ao final, atribuía a vinda de Lázaro ao Recife à atuação de um seu familiar, que, segundo o ex-cônsul, teria se declarado falsamente nacionalista com a finalidade de recolher dados que pudessem auxiliá-lo no intento de retomar representação consular.[57]

No ano seguinte, em janeiro de 1938, Lázaro teria escrito uma carta a um seu familiar informando que regressaria ao Recife com a missão especial de tomar posse do consulado e de outros da circunscrição de Pernambuco que estivessem na mesma situação, e com o apoio do Itamaraty. A fim de frustrar esse novo intento, Gutiérrez reportava à José de Cárcer que Lázaro teria sido secretário do Centro Republicano Espanhol no Rio de Janeiro, que havia sido fechado pela polícia. Aduzia que esta informação poderia ser remetida por Cárcer à polícia do Rio de Janeiro ou ao Itamaraty. O objetivo seria o de provocar a ação das autoridades do Distrito Federal contra Florencio Lázaro, que residia à Rua Gago Coutinho, nº 7, na cidade do Rio de Janeiro.[58]

[56] Ibidem.
[57] Ibidem.
[58] A documentação consultada não revela de que forma o ex-cônsul teve conhecimento sobre o conteúdo daquela carta, bem como a respeito do endereço de Florêncio Lázaro no Rio de Janeiro.

Após todas as manobras aqui mencionadas, Domingo Gutiérrez continuou à frente do consulado em Recife, tendo transferido sua sede para a Rua Primeiro de Março, nº 61, 2º piso, no Centro da cidade, em 31 de julho de 1938. A finalidade desta mudança foi a de reduzir o custo no valor do aluguel mensal.[59] Naquele momento, ainda persistia a orientação para que a fachada daquela representação não ostentasse nem os escudos e nem a bandeira nacionalista.[60] Entretanto, continuaria funcionando sob as instruções do governo de Burgos. E, neste sentido, José de Cárcer afirmava ao ex-cônsul que somente estava permitida a emissão de certificados de nacionalidade àqueles indivíduos que fossem "adictos" a zona nacional. Apenas seriam reconhecidos oficialmente como cidadãos, ou melhor, como "verdadeiramente" espanhóis aqueles que demonstrassem apoiar os insurgentes de forma inequívoca.[61] Dias depois, esta instrução foi reiterada por José de Cárcer: somente expedir certificados aos "sinceramente adictos à causa nacional".[62]

Um mês antes de terminar o conflito civil na Espanha, em 1 de março de 1939, concretizava-se a vitória dos insurgentes no Brasil, com o reconhecimento de seu governo por parte do presidente Getúlio Vargas. No dia seguinte, o hasteamento da bandeira nacionalista[63] na sede do consulado em Recife materializava a vitória definitiva do ex-cônsul Domingo Gutiérrez e da Espanha de Franco [doc.2 e 3].[64]

---

[59] A mudança traria a redução grande no custo do aluguel, que passaria de 900$000 para 300$000 mensais. Cf. Oficio s/nº de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez à José de Carcer y Lassance, representante del Gobierno Nacionalista Español. Consulado de España – Pernambuco. Recife, 1 de fevereiro de 1937. 51/16469. Exteriores/AGA; e, Oficio nº 48 de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez à José de Carcer y Lassance, encargado de Negocios del Gobierno Nacional de España en Brasil/Rio de Janeiro. Representación del Gobierno Nacional de España – Pernambuco. Recife, 5 de agosto de 1938. 51/16469. Exteriores/AGA.

[60] Oficio s/nº de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negocios, al encargado de la Representación del Gobierno Nacional de España – Pernambuco. Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1938. 51/16469. Exteriores/AGA.

[61] Oficio s/nº de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negocios, al encargado de Negocios, al encargado de la Representación del Gobierno Nacional de España – Pernambuco. Rio de Janeiro, 30 de agosto de 1938. 51/16469. Exteriores/AGA.

[62] Oficio s/nº de José de Cárcer y Lassance, encargado de Negocios, al encargado de la Representación del Gobierno Nacional de España – Pernambuco. Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1938. 51/16469. Exteriores/AGA.

[63] A cerimônia foi noticiada pelo periódico *Folha da Manhã*, na edição de 2 de março de 1939. Cf. 51/16469. Exteriores/AGA.

[64] Oficio nº 17 de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, encargado Representación a José de Carcer y Lassance, embajador de España/Rio de Janeiro. Representación del Gobierno Nacional de España – Pernambuco. Recife, 2 de marzo de 1939. 51/16469. Exteriores/AGA. Este consulado foi extinto em julho de 1939, tendo sido criado em seu lugar o Vice-consulado, que estava a cargo de Manuel Pérez Vásquez, tendo tomado posse do cargo em agosto de 1940. A sede funcionava à Rua Marquês de

Intolerância sem fronteiras: a diplomacia da repressão no Brasil

A luta empreendida pela diplomacia alinhada aos militares insurgentes estava dirigida não apenas contra os representantes do governo republicano que ocupavam a embaixada e demais chancelarias, mas contra seus apoiadores, e, contra todo cidadão espanhol que não fosse considerado "adicto" ao *Movimiento* - expressão utilizada para denominar as rebeliões debeladas nas guarnições do Exército espanhol, em julho de 1936, com o objetivo de derrubar o governo republicano que havia sido instituído legitimamente em 1931.[65]

Cabe ressaltar, que a repressão colocada em prática nos territórios ocupados pelos rebeldes estava em consonância com o que preconizara Emilio Mola, em maio de 1936. Para esse general, o inimigo era forte e estava bem organizado. Por isso, a ação necessária para subjugá-lo deveria ser extremamente violenta. Na realidade, implementou-se uma política de extermínio.

Para obter o controle dos territórios conquistados, as autoridades militares consentiram com a eliminação física de adversários. Esta ação também tinha por objetivo infundir sensações de medo e de terror suficientes para paralisar qualquer reação hostil por parte do inimigo real ou potencial. À esta política de eliminação física violenta somavam-se outras medidas de natureza diversa, tais como a demissão de funcionários públicos em todos os âmbitos da administração; o confisco de propriedade imóvel pertencente a republicanos e dissidentes; a multa; o desterro; a inabilitação para o exercício profissional; e a pena de prisão determinada por tribunais militares.[66]

No Brasil, a estratégia utilizada pela diplomacia para combater aquele inimigo foi realizar "gestões" junto às autoridades administrativas e policiais – que consistiram

Olinda, nº 215, sala 5, em Recife. Cf. Oficio nº 38 de Domingo Gutiérrez y Gutiérrez, encargado Representación a José de Carcer y Lassance, embajador de España/Rio de Janeiro. Consulado de España – Pernambuco. Recife, 31 de julio de 1939. 51/16469. Exteriores/AGA; e, Oficio nº 4 de Manuel Pérez Vásquez, Viceconsul honorário al embajador de España. Viceconsulado de España – Pernambuco. Recife, 23 de agosto de 1940

[65] Cf. ARÓSTEGUI, Julio. *Por qué el 18 de julio…y después*. Barcelona: Flor del Viento, 2006, p.74-84.

[66] Sobre esta questão ver: MORADIELLOS, Enrique. *La España de Franco (1939-1975): política y sociedad*. Madrid: Síntesis, 2008, p. 225-237.

em conversas pessoais com a finalidade de convencer sobre a "periculosidade" política do indivíduo para o governo brasileiro e obter o auxílio na retaguarda com o objetivo de neutralizá-lo.

Nos casos a seguir analisados, estas iniciativas foram exitosas e acarretaram na violação de direitos humanos. Referimo-nos à detenção e à expulsão do vice-cônsul em São Paulo, Andrés Rodríguez Barbeito, que, com o apoio do governo varguista, teria retomado os consulados em Santos, em 31 de dezembro de 1936, e, em Porto Alegre, em março de 1937, despertando sentimentos de ódio e de vingança [doc.4]. Aquele episódio desencadeou o fechamento de Centros Republicanos em Sorocaba, em São Paulo, e em Santos, e, culminou com a detenção de vários de seus membros que foram vítimas de maus tratos, de expulsão e de desaparecimento.[67]

A documentação a respeito deste assunto está guardada nos prontuários policiais do Fundo DEOPS – Departamento de Ordem Política e Social do Estado de São Paulo – do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) e nas pastas da embaixada espanhola no Rio de Janeiro, armazenadas no Fundo Exteriores do Arquivo Geral da Administração (AGA/ES). Os documentos produzidos no Brasil e na Espanha, quando analisados em conjunto, revelam sintonia entre a ação das autoridades brasileiras e espanholas para a repressão política.

A diplomacia espanhola comprometida com os rebeldes tentava obter apoio concreto para desmobilizar a ação dos indivíduos defensores da manutenção do governo republicano. Em meados de novembro de 1937, o ex-cônsul Fernando Carlos de Navarro y Jordán, informava que alguns dias antes havia realizado "gestões" junto ao delegado de polícia da cidade de Santos (SP), no sentido de que fosse fechado o Centro Republicano Espanhol situado nesta cidade – que havia sido criado em 23 de agosto de 1937 [doc.5]. Ele teria insistido junto ao superintendente de Ordem Política e Social e ao delegado de Ordem Social, em São Paulo, sobre a necessidade de adotar aquela medida. Obteve como resposta que seria dada ordem de fechamento dos Centros Republicanos em Santos, em São Paulo, e em de Sorocaba. Segundo a polícia, haveria contato e íntima colaboração entre estas entidades.

[67] Citamos aqui como exemplo caso de José Maria Alvarez Pérez que foi cozinheiro do Centro Republicano, em Santos. Ele foi expulso do país por decreto de 15 de março de 1938. Após ter sido embarcado pela polícia no porto de Santos, nunca mais foi visto por sua família (Cf. Pront. 4973 – José Maria Alvarez Pérez, DEOPS/SP, APESP.

Navarro informava que naquela ocasião, o delegado de Ordem Social interrogou-o, cuidadosamente, a respeito o Comitê Central de Propaganda de España Republicana, em São Paulo, prometendo, igualmente, que tomaria medidas contra seus principais orientadores, Andrés Rodriguez Barbeito e o professor Domingo Rex Muñoz.

Na avaliação de Navarro y Jordán, de fato, a autoridade policial tomara as providências que havia se comprometido. Num domingo, dia 19 de novembro de 1937, Barbeito fora detido na cidade de São Paulo. No dia seguinte, houve o fechamento do Centro Republicano Espanhol em Santos (SP), e todos os sócios foram obrigados a comparecer à polícia para prestar declarações. Segundo o ex-cônsul, entre estes havia em torno de 30 indivíduos comunistas (espanhóis e estrangeiros). E, quanto à Domingo Rex, havia sido solicitada ao Consulado Geral de Espanha em São Paulo sua saída do país.[68] Dias depois, José de Cárcer cumprimentava Navarro pelo êxito absoluto de suas "gestões" sobre as autoridades brasileiras.[69]

A documentação armazenada no prontuário policial de Domingo Rex, do Fundo DEOPS/SP/APESP, demonstra que ele estava sendo investigado desde o início de julho de 1937 por inspetores de polícia que assistiam às suas conferências, avaliavam e reportavam o conteúdo de seus pronunciamentos às instâncias superiores da polícia política paulista.

No dia 4 de julho, Rex teria proferido uma conferência sob o título "A Constituição da República e sua projeção na vida espanhola", com início às 10h, no salão da Federação Espanhola localizada à Rua do Gasômetro, nº 49, em São Paulo. Nesta ocasião, o professor teria tratado sobre o tema da Educação durante o regime republicano, e criticado "...a ação do General Franco e tratando-o com palavras de baixo calão, responsabilizando-o a Itália e a Alemanha como causadores da guerra

[68] Oficio nº 43 E. (Confidencial) de Fernando Carlos de Navarro y Jordán al Encargado de Negocios de España/RJ. Estado Español. Representación en Santos (Brasil). Santos, 21 de noviembre de 1937. 51/16041. Exteriores/AGA.
[69] Oficio s/nº de Cárcer al representante do gobierno nacional de España en Santos. Rio de Janeiro, 2 de diciembre de 1937. 51/16041. Exteriores/AGA.

civil espanhola, pelo massacre da população e pelos bombardeios às cidades abertas...".[70]

Na conferência do dia 11 de julho, o professor teria feito "... ver aos seus companheiros compatriotas, a injusta propaganda de descrédito atualmente feita contra o governo republicano da Espanha, dizendo que se ali presente se achasse algum nacionalista para o contradizer, que o fizesse, sendo suas palavras acompanhadas de um forte murro sobre a mesa".[71] Alguns dias depois, em 18 de julho, Rex teria proferido a conferência "História contemporânea: a Frente Popular Espanhola".

No dia 6 de agosto de 1937, no salão de festas do Centro Galego, localizado à Rua Líbero Badaró, nº465, 3º andar, em São Paulo, houve a projeção de fotografias sobre a guerra civil espanhola, acompanhadas da leitura de textos de Domingo Rex. O evento fora organizado pelo Comitê Central de Propaganda da Espanha Republicana. Conforme a polícia, "...notava-se perfeitamente que o orador não se expandia à vontade (como o tem feito em outras reuniões), temendo, talvez, a intervenção da polícia...".[72]

A documentação que consta em seu prontuário policial também revela que, em meados de novembro de 1937, o delegado de Ordem Social sugeria ao seu superior, o superintendente de Ordem Política e Social, que fossem adotadas medidas enérgicas para que cessassem, de modo definitivo, "...a agitação e a propaganda comunistas que se desenvolvem na colônia espanhola desta Capital". As providências a que se referia deveriam ser tomadas contra Domingo Rex, Andrés Rodríguez Barbeito, Fernando Morales Llamas, e os Centros Republicanos espanhóis no Estado de São Paulo. Dentre estas ações, propunha a expulsão de Rex; uma reclamação ao Itamaraty contra a ação dos cônsules Barbeito e Llamas; e, o fechamento dos centros e associações espanholas.

[70] Relatório de investigação de Fuad Bacha e Antonio Reis ao delegado de Ordem Social. Delegacia de Ordem Social. Sub-Chefia dos Inspetores. São Paulo, 5 de julho de 1937. Pront.4144 – Domingo Rex. DEOPS/SP, APESP.
[71] Relatório de investigação de Marcilio Fonseca e Enesio Pedreira ao delegado adido. Seção de Investigações. São Paulo, 12 de julho de 1937. Pront.4144 – Domingo Rex. DEOPS/SP, APESP.
[72] Relatório de investigação do encarregado (Inspetor nº 63) da Seção ao delegado adido. Seção de Investigações. São Paulo, 7 de agosto de 1937. Pront. 4144 – Domingo Rex. DEOPS/SP, APESP.

Neste despacho, ressaltava a urgência na adoção destas medidas em razão das constantes "reclamações" sobre o assunto que chegavam ao conhecimento da polícia. Muito provavelmente, dentre os queixosos estavam os representantes do governo nacionalista que haviam estabelecido contato constante com autoridades varguistas para denunciar seus opositores.

Como prova da necessidade da intervenção policial a fim de combater o comunismo, aquele delegado citava o conteúdo divulgado por "republicanos-comunistas" no periódico *Gaceta Hispana* que defendia o governo de Madri, e cujos exemplares haviam sido acostados aos autos de inquérito policial. Sobre esta questão, a documentação diplomática espanhola revela que números daquele jornal haviam sido remetidos à polícia por agentes da "Espanha Nacional" no Brasil. Com esta atitude, desejavam demonstrar às autoridades policiais brasileiras de que os republicanos eram partidários do comunismo, e, assim, justificar o pedido de providências contra eles.[73]

De fato, as articulações dos agentes à serviço de Burgos contribuíram para a detenção e para a expulsão de Domingo Rex, de Andrés Rodríguez Barbeito e de outros cidadãos espanhóis membros dos Centros Republicanos no Estado de São Paulo (São Paulo, Santos e Sorocaba). Navarro y Jordán informara à Cárcer que teria realizado "gestões" sobre o assunto junto às autoridades policiais de Santos e de São Paulo, em meados de novembro de 1937. Nessa mesma época, em 4 de novembro de 1937, é que o delegado Venâncio Ayres opinava pela tomada de "medidas enérgicas" a respeito do tema. Uma das primeiras medidas executadas foi o fechamento do Comitê Central de Propaganda da Espanha Republicana, localizado na sede do periódico *Gaceta Hispana*, na cidade de São Paulo, e a prisão de Barbeito, sob acusação de organizar uma rede de propaganda do comunismo por meio de representações consulares espanholas no país.[74] Importante notar que a polícia política possuía informações sobre sua atuação política na Espanha e que as incriminavam no Brasil, tais como: estar afiliado à União Geral dos Trabalhadores e

[73] Despacho de Venâncio Ayres, delegado de Ordem Social ao superintendente de Ordem Política e Social. Delegacia de Ordem Social. São Paulo, 4 de novembro de 1937. Pront.4144 – Domingo Rex. DEOPS/SP, APESP.

[74] Cf. Pront. 80136 – Comitê Central de Propaganda da Espanha Republicana, v. I e II. DEOPS/SP, APESP; e, Pront. 3817 – Andrés Rodríguez Barbeito. DEOPS/SP, APESP.

ao Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE); estar considerado na Galícia como "agitador profissional"; ser adepto do comunismo; e, ter sido preso como incitador e organizador da Revolução das Astúrias, em outubro de 1934.[75]

Ainda que não exista qualquer elemento no prontuário policial de Barbeito que possa identificar qual autoridade espanhola teria fornecido os dados acima mencionados, acreditamos que tenha sido Miguel Cordomí, ex-cônsul em São Paulo. A leitura da correspondência diplomática espanhola nos revelou que Cordomí teria realizado "gestões" junto ao interventor federal no Estado de São Paulo a respeito da atuação política de Barbeito na Espanha.[76]

Com relação à Domingo Rex, muito embora, a princípio, a polícia não formara juízo positivo acerca de sua culpabilidade, considerava-o suspeito por ter sido enviado ao Brasil por intermédio do governo republicano. Conforme o investigador Luiz Apollonio, não havia restado demonstrado que ele fosse adepto do comunismo: "...não podemos afirmar, até agora, que o Prof. Domingo Rex esteja no Brasil fazendo propaganda comunista, mas é representante de um governo que é taxado de comunista. Trata-se de um intelectual e diplomata que, naturalmente, evitará essa propaganda, e si o fará, agirá com inteligência...".[77] Ao final, a investigação levou a sua detenção, em 19 de dezembro de 1937, por ter sido decretada sua expulsão do país.

Aproveitamos para salientar que a ação policial contra os centros republicanos acarretou inúmeras violações de direitos humanos contra seus membros. Citamos aqui a prisão de José Maria Alvarez Pérez, em Santos, que levou à decretação de sua expulsão como comunista, em 15 de março de 1938.[78] No dia 6 de maio de 1938, José Maria era embarcado no vapor Alsina com destino à Valência, via Marselha/FR, e, desde então, sua família segue sem saber seu paradeiro.[79]

---

[75] Anexo ao Ofício nº 56/E.E. de Cyro Cardoso, representante do general executor do E. E. ao superintendente de Ordem Política e Social. São Paulo, 10 de dezembro de 1937. Pront. 3817 – Andrés Rodríguez Barbeito. DEOPS/SP, APESP.
[76] Oficio nº 43 E. (Confidencial) de Fernando Carlos de Navarro y Jordán al Encargado de Negocios de España/RJ. Estado Español. Representación en Santos (Brasil). Santos, 21 de noviembre de 1937. 51/16041. Exteriores, AGA.
[77] Relatório do investigador Luiz Apollonio ao delegado de Ordem Social. São Paulo, 23 de julho de 1937. Pront. 4144 – Domingo Rex. DEOPS/SP, APESP.
[78] Cf. RIBEIRO, Mariana Cardoso dos. *Venha o decreto de expulsão: a legitimação da ordem autoritária no governo Vargas (1930-1945)*, op. Cit., p.338.
[79] Cf. Pront. 4973 - José Maria Álvarez Péres. DEOPS/SP, APESP.

Considerações finais

A elucidação das violações de direitos humanos praticadas na Espanha durante a guerra civil espanhola (1936-1939) e o franquismo (1939-1975) ainda é questão urgente a ser solucionada e tema que suscita intenso debate na atualidade. O silêncio imposto durante os quarenta anos de ditadura foi institucionalizado pela Lei de Anistia, de 1977, que impede a investigação de fatos passados e a punição dos responsáveis.

Neste artigo, sustentamos que, no período entre 1936 e 1939, as violações de direitos no Brasil estiveram vinculadas intimamente à perseguição política que era empreendida na Espanha. Os atos repressivos foram praticados em conjunto, transpondo, assim, as fronteiras espanholas para atingir cidadãos deste país na outra margem do Atlântico. Como ponto de partida, adotamos a premissa de que houve cooperação internacional entre Brasil e Espanha para a repressão contra os *rojos* no território brasileiro – questão que já foi abordada em outro trabalho.[80] Defendemos que a colaboração foi elemento importante para a manutenção das ditaduras varguista e franquista, uma vez que conferia poder ainda maior àqueles regimes que estavam assentados no terror enquanto estratégia de ação. Ao governo brasileiro possibilitava identificar no território nacional os potenciais "inimigos" que deveriam ser combatidos e excluí-los, uma vez que os detinha, expulsava-os do país, e, também, impedia seu retorno. Ao governo franquista, permitia tornar mais longos os braços da repressão ao obter apoio para neutralizar seus opositores no Brasil.[81]

Muito embora a historiografia contemporânea já tenha tratado da perseguição aos *rojos* promovidas por autoridades franquistas com o auxílio dos governos de Alemanha, França e Portugal, faltam estudos que recuperem as ligações com o governo brasileiro. Nesta mesma direção, apesar de existirem trabalhos a respeito da repressão aos espanhóis durante o governo Vargas (1930-1945)[82], não há obras que

[80] Sustentamos que os contatos frequentes entre autoridades de ambos os governos podem ter facilitado a punição de dezenas de "inimigos" nos dois lados do Atlântico. Cf. RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. "Rojos no Brasil e na Espanha: a política da repressão em dois tempos (1936-1945)", Op. Cit.
[81] Ibidem.
[82] SOUZA, João Gabriel Fraga de Toledo e. *O jogo duplo espanhol: a política externa brasileira no contexto da guerra civil espanhola (1936-1939).* Marília, 2017. 184 f. Dissertação (Mestrado em

tenham se dedicado a investigar e a individualizar a participação direta de agentes públicos espanhóis naquelas perseguições – especialmente de diplomatas, e que acarretaram em violações de direitos humanos.

Neste artigo, buscamos analisar a ação de ex-diplomatas, que, durante a guerra civil, transpuseram para o Brasil o *front* de batalha, tomando as sedes das representações espanholas no país, assim como as tropas insurgentes tomavam pouco a pouco porções do território da Espanha. Enquanto representantes do governo nacionalista, lideraram junto às autoridades brasileiras uma campanha intensa contra cidadãos espanhóis que apoiassem o governo republicano, acusando-os de serem adeptos do comunismo. A intenção foi a de despertar a ação da polícia política brasileira para eliminar estes inimigos políticos.

O caso da retomada do consulado espanhol em Pernambuco evidencia a estratégia daquela diplomacia a fim de combater os *rojos* em território brasileiro. Com a finalidade de "neutralizá-los", contava com o apoio na retaguarda das autoridades varguistas com as quais mantinha intenso contato. A documentação diplomática consultada nos demonstra que as "gestões" – que se trataram de conversas pessoais empreendidas por representantes do governo nacional - teriam sido capazes de influir sobre a ação das autoridades policiais do Estado de Pernambuco, resultando na investigação e na detenção de Florencio Lázaro, sob acusação de comunismo. As fontes não revelam em que medida a polícia brasileira ficou convencida a respeito do "perigo" que Lázaro representava ao Brasil, e qual foi a medida específica tomada contra ele. Mas, certo é que Domingo Gutiérrez não foi obrigado a devolver a sede do consulado, em Recife. Ao contrário, manteve-se na direção daquele posto até o final da guerra civil.

Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, p.142-144; e, OLIVEIRA, Eliane Venturini de. *Republicanos y rebeldes más allá de las fronteras: Brasil y la guerra civil española*. Valencia, 2015. 381f. Tesis (Doctorado en Historia) – Departament d'Història Contemporànea - Facultad de Geografía i Història – Universitat di València, p. 160-165; GIMÉNEZ, Esther Gambi. "La guerra en distancia: republicanos y franquistas en Brasil". "La guerra en distancia: republicanos y franquistas en Brasil". *Studia Histórica*, Salamanca, n. 24 - Historia Contemporánea, 2006, p.148 e *La inmigración castellana y leonesa en São Paulo (1946-1962)*. Salamanca, 2007. 410 f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Geografia e História, Universidade de Salamanca, p. 78-82; e, SOUZA, Ismara Izepe de. *Solidariedade internacional: a comunidade espanhola do Estado de São Paulo e a polícia política diante da guerra civil da Espanha (1936-1945)*. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2005, p. 161-174.

Com relação aos consulados em Santos e em Porto Alegre, apesar de terem sido recuperados pelo governo republicano com o apoio do governo brasileiro, a ação dos ex-cônsules gerou resposta imediata das autoridades varguistas contra os implicados. A estratégia de fornecer elementos para apresentar as chancelarias e os centros republicanos enquanto focos de irradiação do comunismo surtiu o efeito desejado. E, a perseguição contra seus membros resultou em arbitrariedades e violações, quais sejam a prisão e a expulsão do vice-cônsul em São Paulo, Andrés Rodríguez Barbeito, do professor Domingo Rex Muñoz, e de membros dos centros republicanos espanhóis localizados nas cidades de Sorocaba, de Santos e de São Paulo.

Os documentos analisados que estão localizados no Fundo DEOPS/SP – Departamento de Ordem Política e Social do Estado de São Paulo do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), e no Fundo Exteriores (Embaixada de Espanha no Rio de Janeiro) do Arquivo Geral da Administração (AGA/ES) demonstram que os atos de violação de direitos humanos decorreram de cooperação para a perseguição política, tendo sido resultado da ação conjunta de agentes públicos espanhóis e brasileiros. Por este motivo, acreditamos que a investigação a respeito destes fatos deve ser realizada cotejando-se a documentação existente nos arquivos brasileiros com a que está guardada nos arquivos espanhóis. E, nesta direção, defendemos que o direito fundamental à verdade, o de conhecer e esclarecer fatos ocorridos durante a guerra civil (1936-1939) e o franquismo (1939-1975), não deve estar circunscrito às fronteiras espanholas, e, que, seu pleno exercício dependerá da garantia de acesso público à documentação histórica sobre o tema que está guardada nos arquivos do Brasil e da Espanha.

Referências Bibliográficas

ARÓSTEGUI, Julio. *Por qué el 18 de julio…y después*. Barcelona: Flor del Viento, 2006.

CANCELLI, Elizabeth. “Ação e repressão policial num circuito integrado internacionalmente”. In: PANDOLFI, Dulci (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GAMBI, Esther Giménez. “La guerra en distancia: republicanos y franquistas en Brasil”. *Studia Histórica – Historia Contemporánea*, Salamanca, nº 24, 2006.

_____. *La inmigración castellana y leonesa en São Paulo (1946-1962)*. Salamanca, 2007. 410 f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Geografia e História, Universidade de Salamanca.

HUGGINS, Martha, *Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998, p.47-65;

LEVINE, Robert. *O regime de Vargas: os anos críticos (1934-1938).* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

MORADIELLOS, Enrique. "La intervención: una farsa política y diplomática. In: VÍÑAS MARTÍN, Ángel (ed.). *En el combate por la historia: la Republica, la guerra civil y el franquismo*. Barcelona: Pasado & Presente, 2012, p. 221-234.

_____. *La España de Franco (1939-1975): política y sociedad*. Madrid: Síntesis, 2008.

NACIONES Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. 27º período de sesiones (27 julio 2014). Doc. A/HRC/27/56/Add.1.

OLIVEIRA, Eliane Venturini de. *Republicanos y rebeldes más allá de las fronteras: Brasil y la guerra civil española*. Valencia, 2015. 381f. Tesis (Doctorado en Historia) – Departament d'Història Contemporànea - Facultad de Geografía i Història – Universitat di València.

PALACIOS, Julian Chaves. *Franquismo y Salazarismo unidos por la frontera: cooperación y entendimiento en la lucha contra la disidencia (1936-1950)*, 2017. Disponível em: http://ccec.revues.org/6571#tocto1n5. Acesso em: 29 out.2017.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estratégias da ilusão: a revolução mundial e o Brasil (1922-1935)*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

PRADO, Maria Ligia Coelho. "América Latina: historia comparada, historias conectadas, historia transnacional". *Anuario de la Escuela de Historia*, Universidad Nacional de Rosario, nº 24, 2012, p.9-22.

PRESTON, Paul. *La guerra civil española: reacción, revolución y venganza*. Barcelona: Liberduplex, 2010.

_____. *El holocausto español: ódio y extermínio en la Guerra Civil y después*. Barcelona: Debate, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 5.ed. São Paulo: Saraiva.

RIBEIRO, Mariana Cardoso dos Santos. "Rojos no Brasil e na Espanha: a política da repressão em dois tempos (1936-1945)". *Studia Historica*. *História Contemporanea*,

Salamanca, 2019. Disponível em: http://revistas.usal.es/index.php/0213-2087/issue/current/showToc. Acessado em: 25 jan.2020.

_____. “Libertad de prensa en alarma: a diplomacia e censura exterior durante o governo Vargas (1937-1945)”. In: In: ÁVAREZ CUARTERO, Izaskun. *Conflicto, negociación y resisténcia en las Américas*. Salamanca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2017.

_____. *Venha o decreto de expulsão: a legitimação da ordem autoritária no governo Vargas (1930-1945)*. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações internacionais*. 2.ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2013.

_____. *O Brasil vai à guerra: o processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial*. 3.ed. São Paulo: Manole, 2003.

SOUZA, Ismara Izepe de. *Solidariedade internacional: a comunidade espanhola do Estado de São Paulo e a polícia política diante da guerra civil da Espanha (1936-1945).* São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2005.

SOUZA, João Gabriel Fraga de Toledo e. *O jogo duplo espanhol: a política externa brasileira no contexto da guerra civil espanhola (1936-1939).* Marília, 2017. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista.

VILA-ABADAL, Francesc Vilanova I. “En el exílio: de los campos franceses al umbral de la deportación”. In: MOLINERO, Carme et al. (eds.). *Una inmensa prisión: los campos de concentración y las prisiones durante la guerra civil y el franquismo*. Barcelona: Crítica, 2003.

VÍÑAS MARTÍN, ÁNGEL. “Los apoyos exteriores, palancas de la victoria y de la derrota”. In: VÍÑAS MARTÍN, Ángel (ed.). *En el combate por la historia: la Republica, la guerra civil y el franquismo*. Barcelona: Pasado & Presente, 2012, p.251-263.

_____. “Una carrera diplomática y un Ministerio de Estado desconocidos”. In: VÍÑAS MARTÍN, Angel (dir.). *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*. 2.ed. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 267-424.

Recebido em: 27/01/2020

Aprovado em: 06/09/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EMPRESAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADA NOS MARES: NOVOS POSICIONAMENTOS SOBRE OS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO ARMADA CONTRA A PIRATARIA[1]

GABRIEL PATRIARCA
Universidade Estadual de Londrina (UEL), Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Londrina, Paraná, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9344-7041
gabriel-patriarca@hotmail.com

CLEBER DA SILVA LOPES
Universidade Estadual de Londrina (UEL), Departamento de Ciências Sociais. Londrina, Paraná, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2197-159X
clopes@uel.br

Resumo: Refletindo uma responsabilidade estatal pela segurança marítima estabelecida há pelo menos um século e meio, posicionamentos contrários à proteção armada de embarcações civis foram sustentados por diversos *stakeholders* do transporte marítimo. Contudo, nas duas últimas décadas, o ressurgimento da pirataria e do roubo armado contra navios promoveu a prestação de serviços de proteção armada por empresas militares e de segurança privada (EMSPs), primeiro no Sudeste Asiático e depois no Chifre da África. No segundo caso, o fenômeno provocou mudanças nos posicionamentos anteriormente contrários à prática, notados pela literatura especializada de maneira fragmentada e genérica. Este artigo revisa essa literatura com o objetivo de explorar o modo como novos posicionamentos foram estabelecidos diante do maior protagonismo assumido pelas EMSPs, analisando as condições e a direção dessas mudanças. O trabalho identifica um ponto de inflexão nos posicionamentos de algumas das principais associações da indústria de transporte marítimo, do maior mercado de seguros marítimos, da Organização Marítima Internacional e dos Estados de bandeira e costeiros.
Palavras-chave: empresas militares e de segurança privada; segurança marítima; pirataria marítima.

PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES AT SEA: NEW POSITIONINGS ON ARMED PROTECTION SERVICES AGAINST MARITIME PIRACY

Abstract: Reflecting a state responsibility for maritime security established at least a century and a half ago, contrary positionings to the armed protection of civilian vessels were supported by several stakeholders of maritime transport. However, in the past two decades, the resurgence of piracy and armed robbery against ships has promoted the provision of armed protection services by private military and security companies (PMSCs), first in Southeast Asia and then at the Horn of Africa. In the second case, the phenomenon has led to positioning changes formerly contrary to such practice, observed by the specialized literature in a fragmented and generic way. This article reviews this literature in order to explore the way in

[1] Versões preliminares deste artigo foram apresentadas no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política (2017) e no I Encontro de Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (2018).

which new positionings were established in the face of greater role assumed by PMSCs, analyzing the conditions and the direction of these changes. The article identifies a turning point in the positioning from some of the main associations of the shipping industry, from the largest maritime insurance market, from the International Maritime Organization and Flag and Coastal States.
Keywords: private military and security companies; maritime security; maritime piracy.

EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA EN LOS MARES: NUEVAS POSICIONES SOBRE LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN ARMADA CONTRA LA PIRATERÍA MARÍTIMA

Resumen: Reflejando una responsabilidad estatal por la seguridad marítima establecida hace por lo menos un siglo y medio, posiciones contrarias a la protección armada de embarcaciones civiles fueron sustentadas por varios *stakeholders* del transporte marítimo. Sin embargo, en las últimas dos décadas, el resurgimiento de la piratería y el robo armado contra navíos promovió la prestación de servicios de protección armada por empresas militares y de seguridad privada (EMSPs), primero en el Sudeste Asiático y después en el Cuerno de África. En el segundo caso, el fenómeno provocó cambios de posiciones anteriormente contrarias a la práctica, señaladas en la literatura especializada de manera fragmentada y genérica. Este artículo revisa esta literatura con el objetivo de explorar el modo cómo se establecieron nuevas posiciones ante el mayor protagonismo asumido por las EMSPs, analizando las condiciones y la dirección de estos cambios. El trabajo identifica un punto de inflexión en las posiciones de algunas de las principales asociaciones de la industria del transporte marítimo, del mayor mercado de seguros marítimos, de la Organización Marítima Internacional y de los Estados de bandera y costeros.
Palabras clave: empresas militares y de seguridad privada; seguridad marítima; piratería marítima.

INTRODUÇÃO

A maior parte do domínio marítimo é formada por altos-mares localizados fora da jurisdição de qualquer Estado, uma área anárquica onde navios mercantes movimentam a economia mundial protegidos pela soberania do Estado de sua bandeira de registro (CHALK, 2008; DE NEVERS, 2015a). Há pelo menos um século e meio, tem sido predominante o posicionamento de que a responsabilidade por garantir a segurança marítima e combater as ameaças que afetam esse domínio é inteiramente dos Estados. Navios mercantes responsáveis pelo transporte e pelo comércio no domínio marítimo, assim como outras embarcações civis, não deveriam armar suas tripulações como medida de proteção (FLORQUIN, 2012). Contudo, nas duas últimas décadas, o ressurgimento da pirataria marítima e do roubo armado contra navios pôs em xeque esse posicionamento até então sustentado por diversos *stakeholders* do transporte marítimo (SPEARIN, 2010a; KRASKA, 2013). Afetando dois corredores estratégicos do transporte internacional, o Estreito de Malaca, no

Sudeste Asiático, e o Golfo de Áden, no Chifre da África, os ataques abriram um nicho para a prestação de serviços antipirataria por empresas militares e de segurança privada (EMSPs), incluindo a proteção armada por meio de equipes a bordo.

Com a crescente contratação desses serviços pelos armadores,[2] outros *stakeholders* passaram a assumir um posicionamento menos intransigente em relação às responsabilidades estatais na segurança marítima, particularmente no caso do Chifre da África. Esse ponto de inflexão foi pontuado pela literatura especializada, mas tratado de maneira fragmentada e genérica. Pouca atenção foi dada ao modo como o consenso internacional contrário à proteção armada de embarcações civis e baseado na ideia do monopólio estatal da provisão da segurança nos mares foi alterado com as EMSPs (AARSTAD, 2017a; LISS, 2017). Este artigo busca contribuir para uma melhor compreensão dessas mudanças a partir de uma revisão da literatura especializada[3]. Analisando os posicionamentos sobre os serviços de proteção armada prestados por EMSPs no Estreito de Malaca e no Golfo de Áden, nossos objetivos são entender as condições que produziram as mudanças nos posicionamentos estabelecidos sobre segurança marítima e a direção que essas mudanças tomaram em relação ao consenso até então contrário à proteção armada.

O artigo está organizado em quatro seções e conclusão. A primeira discute o crescimento da pirataria marítima e do roubo armado contra navios no Sudeste Asiático e no Chifre da África. A segunda pontua as respostas estatais e intergovernamentais nos dois casos narrados na seção anterior. A terceira explora o surgimento e a expansão da prestação de serviços de proteção armada por EMSPs. A quarta analisa as mudanças nos posicionamentos que há pelo menos um século e meio eram contrários à proteção armada de embarcações civis e confiavam a responsabilidade pela segurança marítima exclusivamente aos Estados. A conclusão sumariza os posicionamentos revelados pela análise e sugere uma hipótese explicativa acerca das condições que levam ao aparecimento e ao reconhecimento

[2] Armador é o nome dado à pessoa física ou jurídica que equipa e explora comercialmente os navios.
[3] Foram realizadas buscas de artigos publicados em periódicos revisados por pares no Portal de Periódicos da Capes e, posteriormente, por meio das referências bibliográficas dos trabalhos coletados. Os termos de busca utilizados foram “Private Security Companies” AND “Piracy”; “Private Military Companies” AND “Piracy”; “Private Military and Security Companies” AND “Piracy”; e “Private Maritime Security Companies”. Todo o processo de identificação e coleta foi realizado durante o primeiro semestre de 2017. Ao todo, foram analisados 99 trabalhos.

dos serviços de proteção armada de navios por EMSPs, tradicionalmente rejeitados pelos *stakeholders* do domínio marítimo.

A PIRATARIA E O ROUBO ARMADO CONTRA NAVIOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Remonta ao romano Cícero (106 a.C. – 63 a.C.) o título concedido aos piratas como *hostis humani generis*, "inimigos de toda a humanidade" por ameaçarem a liberdade da navegação, da qual todos potencialmente podem se beneficiar, e por cometerem crimes em alto-mar, um bem de todos que está além da jurisdição de qualquer Estado (SPEARIN, 2010b). Atualmente, a definição de pirataria marítima legalmente vigente é estabelecida pelo Artigo 101 da UNCLOS, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (ONU, 1982), que inclui qualquer ato ilegal de violência, detenção ou depredação, cometido para fins privados pela tripulação ou pelos passageiros de uma embarcação privada, em alto-mar, contra outra embarcação ou pessoas e bens a bordo. A definição contempla os atos realizados depois de 12 milhas náuticas da linha de base do Estado costeiro, extensão que marca o início das águas internacionais. Ainda que sejam idênticos aos da definição, os atos cometidos em mares territoriais estão submetidos à jurisdição do Estado costeiro e são definidos por sua legislação específica (LORCA, 2017). Apesar de não ser uma definição legal, a IMO e outras organizações internacionais costumam denominar esses atos em mares territoriais como roubo armado contra navios (BECKMAN; PAGE, 2014). Outras entidades adotam definições diferentes da UNCLOS, ou adotam simultaneamente as definições de pirataria e roubo armado, com o objetivo de contemplar todos os atos cometidos dentro e fora de jurisdição estatal. Esse é o caso do *International Maritime Bureau* (IMB), divisão especializada da Câmara Internacional de Comércio que mantém uma das principais fontes de dados sobre o problema no mundo contemporâneo, demonstrando que "a pirataria, além de viva e bem, está recrudescendo" (SEKULICH, 2009, p. 23).

As águas do Sudeste Asiático foram as primeiras a chamar a atenção do IMB. Ainda que os ataques na região ocorressem há décadas, principalmente nos mares territoriais da Indonésia, a pirataria e o roubo armado contra navios foram fonte de preocupação internacional quando atingiram o Estreito de Malaca, uma via estratégica para o transporte marítimo internacional, no ano 2000 (LISS, 2007; 2013b). Em 1999,

apenas dois ataques no estreito foram registrados pelo IMB, número que saltou para 75 no ano 2000 (IMB, 2005). Além desse aumento drástico, alguns ataques no Estreito de Malaca também se diferenciaram dos roubos de menor gravidade predominantes na região, com casos envolvendo sequestros de tripulações em troca do pagamento de resgate (LISS, 2013b; 2017). Contudo, após o aumento no ano 2000, o estreito viu números relativamente altos de pirataria e roubos contra navios apenas em 2004, quando 38 ataques foram registrados, caindo consecutivamente para 12, 11 e 7 ataques nos três anos seguintes. Em todo o Sudeste Asiático, a tendência ao longo da década foi de diminuição no número de ataques registrados (IMB, 2005; 2009; 2013).

Nesse mesmo período, a Somália passava a chamar atenção internacional. Além do crescente número de casos registrados em seus mares territoriais, ataques realizados em outras águas do Chifre da África foram atribuídos aos piratas somalis, incluindo o Golfo de Áden, outra via estratégica para o transporte marítimo internacional (IMB, 2010). Os ataques aumentaram drasticamente a partir de 2008, quando 111 casos foram atribuídos aos piratas somalis. Nos três anos seguintes, esses números foram ainda maiores – 218 casos registrados em 2009, 219 em 2010 e 237 em 2011 (IMB, 2009; 2013). Uma das principais motivações da pirataria somali é a obtenção de grandes quantias de dinheiro mediante o sequestro de navios, cargas e tripulações em troca do pagamento do resgate, em negociações que podem levar meses ou anos (LISS, 2013b; 2017). O Banco Mundial (2013) estima que, de abril de 2005 a dezembro de 2012, foram pagos entre 339 e 413 milhões de dólares para piratas somalis. Nos três anos com mais casos registrados pelo IMB, estima-se que foram pagos entre 57 e 84 milhões de dólares no ano de 2009; entre 70 e 90 milhões no ano de 2010; e entre 151 e 156 milhões no ano de 2011. Outras estimativas mostram valores ainda maiores, com a mesma tendência de crescimento (FLORQUIN, 2012).

Diferentes fatores foram elencados para explicar esse ressurgimento da pirataria e o modo como ela se manifestou nos dois casos. No Sudeste Asiático, os ataques aumentaram principalmente após a crise financeira asiática de 1997, cujo efeito econômico e a relativa instabilidade política resultante foram considerados como fatores decisivos para os crimes marítimos – além de que os casos mais graves, como aqueles que envolveram sequestros, podem ter impulsionado a notificação dos

ataques na região (RAYMOND, 2009). Às condições socioeconômicas, Frécon (2008) adiciona o fraco controle estatal exercido sobre partes específicas da região, como arquipélagos explorados pelos piratas. Por sua vez, o ressurgimento da pirataria somali remonta ao início da década de 1990, com o colapso do regime de Siad Barre e a posterior fragmentação do Estado somali (KISIANGANI, 2010). O próximo governo somali reconhecido internacionalmente veio apenas em 2004, mas ainda contando com capacidades limitadas e disputadas com outras forças políticas que passaram a controlar grande parte do território (HANSEN, 2008). A fragilidade do governo nacional e a fragmentação do território somali, segundo Onuoha (2009), foram acompanhados pelo fortalecimento de "senhores da guerra" e milícias direta ou indiretamente envolvidas com a pirataria.

Tanto no Sudeste Asiático quanto no Chifre da África, o ressurgimento da pirataria e do roubo contra navios provocou reações estatais que refletiram as diferentes condições dos Estados costeiros, com resultados distintos no que diz respeito ao espaço deixado para a atuação de atores não estatais, até então excluídos desse cenário da segurança marítima. As próximas seções discutem essas questões.

AS RESPOSTAS ESTATAIS À PIRATARIA: A REAFIRMAÇÃO DO CONSENSO

O modo como a segurança nos mares vem sendo concebida e realizada reflete uma divisão de responsabilidades estabelecida desde a metade do século XIX, quando os Estados passaram a assumir o combate às ameaças que afetam esse domínio, como a pirataria. Marinhas, guardas costeiras e outras forças estatais seriam as únicas capazes de usar a força legitimamente, enquanto as embarcações civis e os atores privados em geral seriam responsáveis única e exclusivamente pelo transporte e pelo comércio (FLORQUIN, 2012; AARSTAD, 2017a). Essa responsabilidade estatal foi afirmada em convenções e tratados sobre o domínio marítimo, incluindo aquelas que lidam com a pirataria. Uma das consequências da consideração dos piratas como inimigos da humanidade é a jurisdição universal. Piratas podem ser perseguidos, capturados e processados de acordo com as leis de um Estado, mesmo que o ataque não tenha ocorrido no interior de seu território (BURGESS, 2006). Hoje, a jurisdição universal é afirmada no Artigo 105 da UNCLOS. Fora da jurisdição de qualquer Estado, cada Estado tem o direito de capturar um navio pirata ou por eles tomado, prender os piratas, apreender os bens a bordo e decidir

sobre as penas. O Artigo 107 especifica que esse direito é atribuído a aeronaves militares, navios de guerra ou outras embarcações identificadas como unidades governamentais autorizadas (ONU, 1982).

O ressurgimento da pirataria marítima provocou diversas respostas estatais que reafirmaram esse consenso. Desde o começo dos anos 1990, em maior ou menor medida, muitos países do Sudeste Asiático fortaleceram suas forças navais e estabeleceram novas agências especializadas para garantir a segurança de suas águas territoriais (LISS, 2013a). Com o aumento dos casos de pirataria e roubo armado no Estreito de Malaca nos anos 2000, a pressão internacional recaiu sobre Malásia, Singapura e Indonésia, três Estados costeiros cujas águas compõem grande parte do Estreito. Inicialmente, os esforços nacionais realizados pelos Estados costeiros enfrentavam recursos limitados, principalmente na Malásia e na Indonésia – esta última, particularmente debilitada pela crise financeira asiática de 1997. A coordenação regional também enfrentava discordâncias sobre a prioridade do problema diante de outras questões internas, muitas delas oriundas da crise, além de ênfases na defesa da soberania das águas territoriais, principalmente por parte de Malásia e Indonésia, em um cenário com antigas reivindicações de soberania sobre ilhas e outras áreas marítimas (RAYMOND, 2009; LISS, 2013a; 2013b). Exemplificando a sensibilidade das questões relacionadas à soberania, o apoio de patrulhas estatais estrangeiras no combate à pirataria foi rejeitado pelos Estados costeiros do Estreito de Malaca (LOBO-GUERRERO, 2012).

Além de respostas nacionais mais consistentes, passos mais firmes em direção à coordenação regional foram dados a partir de julho de 2004, quando os três Estados costeiros estabeleceram a *Trilateral Coordinated Patrol*, ou MALSINDO, um esquema de patrulhas coordenadas envolvendo as três marinhas em suas respectivas águas territoriais. Posteriormente, em setembro de 2005, Malásia, Singapura e Indonésia, além de Tailândia, estabeleceram o *Eyes in the Sky*, um plano de patrulhas aéreas conjuntas sobre o Estreito de Malaca. O plano dava um passo além da MALSINDO, que limitava a atuação das forças navais em suas respectivas águas territoriais, ao permitir que as aeronaves sobrevoassem até três milhas náuticas sobre as águas territoriais dos países participantes. Em abril de 2006, a MALSINDO e a *Eyes in the Sky* foram unidas na *Malacca Strait Patrols* (RAYMOND, 2009).

A pirataria no Golfo de Áden recebeu respostas distintas, dada a fragilidade do Estado somali. De fato, houve uma exceção à regra de que os Estados costeiros possuem jurisdição exclusiva em seus mares territoriais. Em 2008, a Resolução 1816 do Conselho de Segurança da ONU autorizou os Estados em cooperação com o governo somali reconhecido na época, o Governo Federal Transicional (TFG), a realizar perseguições e apreensões por pirataria no mar territorial da Somália – uma medida temporária que passou a ser regularmente renovada (BECKMAN; PAGE, 2014; TUERK, 2015). Essa resolução estabeleceu as bases para operações multilaterais antipirataria. Em dezembro de 2008, a União Europeia estabeleceu sua força naval, a *European Union Naval Force* (EUNAVFOR), e sua primeira operação militar marítima, a Operação *Atalanta*. Em agosto de 2009, a OTAN estabeleceu a Operação *Ocean Shield* em substituição às operações temporárias *Allied Provider* e *Allied Protector*, realizadas desde outubro de 2008. Sob a liderança dos Estados Unidos, foram criadas as *Combined Maritime Forces*, cuja principal força-tarefa foi a *Combined Task Force 151*, estabelecida em janeiro de 2009. Outros países enviaram navios individualmente em patrulhas antipirataria, como China, Índia, Japão, Rússia, Coreia do Sul e Irã (BROWN, 2012; VAN GINKEL; LANDMAN, 2012; GHOSH, 2014; TUERK, 2015).

Contudo, essas operações multilaterais tiveram como efeito uma ampliação da área de risco da pirataria somali, que se espalhou por 8,3 milhões de km² de oceano (BROWN, 2012). Nesse cenário, a pirataria somali recebeu outra resposta singular. Buscando uma medida de caráter defensivo, diversos países possibilitaram a contratação de equipes policiais ou militares para a proteção armada a bordo dos navios comerciais sob sua bandeira, como Reino Unido, Itália, França, Alemanha, Noruega e Holanda (FARNELLI, 2015). A disponibilização dessas equipes, denominadas *Vessel Protection Detachments* (VPDs), também fez parte de operações como a EUNAVFOR, possibilitando a contribuição de países incapazes de fornecer navios de guerra (HARLOW, 2012). Porém, custos elevados, pouca flexibilidade e longos processos de aplicação fizeram dos VPDs uma opção pouco utilizada – mesmo em navios de bandeira holandesa, país com uma das principais iniciativas governamentais para disponibilização dessas equipes (PETRIG, 2013; VAN GINKEL; VAN DER PUTTEN; MOLENAAR, 2013; VAN HESPEN, 2014).

Portanto, as respostas estatais à pirataria e ao roubo armado contra navios no Sudeste Asiático e no Chifre da África refletiram a responsabilidade estatal pela provisão da segurança nos mares. Grosso modo, no Estreito de Malaca, preocupações relacionadas à soberania foram traduzidas em esforços nacionais e regionais pelos três Estados costeiros, enquanto a fragilidade do Estado somali abriu espaço para operações multilaterais no Golfo de Áden, além da disponibilização de equipes estatais a bordo dos navios mercantes – uma primeira mudança na ideia de que embarcações civis não deveriam portar armamentos, mas ainda ligada à responsabilidade estatal pela segurança marítima. De fato, a disponibilização de VPDs foi fonte de preocupação pela difícil conciliação entre as normas da UNCLOS e o transporte de armas de fogo a bordo dos navios, mas a contratação dessas equipes estatais tornou-se uma prática encorajada em contraposição à alternativa que vinha do setor privado (FARNELLI, 2015). Em grande medida, os aspectos que faziam dos VDPs uma opção pouco utilizada aumentavam a atratividade dos serviços de proteção armada oferecidos por EMSPs, que acabaram provocando mudanças não apenas no posicionamento sobre a proteção armada de embarcações civis, mas na própria ideia de que o Estado é o único responsável pela segurança marítima.

AS RESPOSTAS NÃO ESTATAIS À PIRATARIA: EMSPs NOS MARES

Uma ampla literatura foi consolidada na área das relações internacionais acerca das EMSPs. De acordo com a síntese realizada por Paoliello (2016), os primeiros estudos sobre o tema surgiram nos anos 1990, refletindo a atuação de EMSPs em guerras civis no continente africano, quando foram associadas ao mercenarismo e consideradas como instrumentos de interferência política em países periféricos, seja em prol de grandes potências ou de corporações transnacionais. Essa imagem negativa causada principalmente pela atuação direta nos combates foi minimizada no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, quando uma nova geração de estudos passou a refletir a crescente atuação de EMSPs como *peacekeepers* em missões humanitárias. Posteriormente, os conflitos no Iraque e no Afeganistão levaram a uma terceira geração de estudos, quando Estados Unidos, Reino Unido e outras potências ocidentais lançaram mão de diversos serviços prestados pelas EMSPs. Um debate mais pragmático sobre questões como ética, eficiência, controle e regulação ganhou força na literatura desde então.

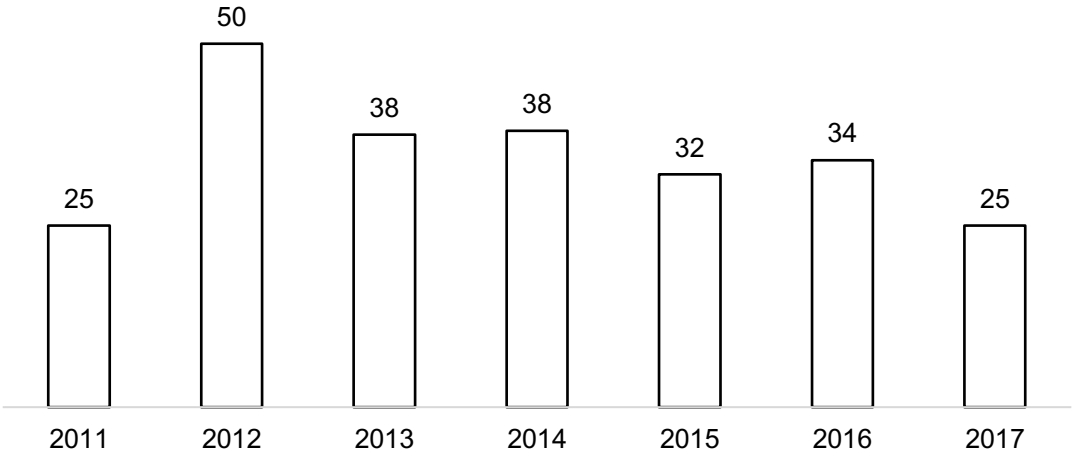
Subjacente a essa passagem de uma perspectiva negativa para outra pragmática sobre as EMSPs, diversas dinâmicas de oferta e demanda foram elencadas como fontes da legitimidade desses atores. De acordo com Avant (2005) e Singer (2008), o fim da Guerra Fria trouxe um período de profunda instabilidade, com conflitos eclodindo no interior de vários países com instituições frágeis, até então dependentes de apoio ou controle externo. O terrorismo e outras novas ameaças também ganharam força, transformando a natureza dos conflitos e desafiando as capacidades militares. Contudo, mesmo grandes potências passaram por desmobilizações massivas em suas forças militares e reduziram as intervenções no estrangeiro, dado o aumento dos custos políticos dessas ações. Limitações semelhantes foram sentidas por organizações regionais e internacionais, inicialmente consideradas como possíveis estabilizadoras desses novos conflitos. Em conjunto, essas condições deixaram vácuos na segurança no período em que mudanças ideacionais prezavam cada vez mais pelos benefícios da privatização. Assim, demandas por parte de corporações e organismos multilaterais presentes nos países em conflito, bem como por parte desses próprios países ou de grandes potências, foram correspondidas pelo enorme contingente de militares treinados, armamentos e tecnologias oriundos das desmobilizações e que agora compunham o setor privado. As EMSPs assumiram uma estrutura corporativa, geralmente integrando conglomerados e *holdings,* e passaram a competir abertamente no mercado, a realizar recrutamentos públicos de seus quadros e a prestar uma ampla gama de serviços para clientes igualmente variados.

Em grande medida, essa literatura foi desenvolvida com foco nos acontecimentos em terra. Contudo, a pirataria e o roubo contra navios compõem o rol de novas ameaças que ganharam força após o fim da Guerra Fria – entre outros fatores, pelo descontrole de áreas antes ocupadas e pelas disputas territoriais emergentes no Sudeste Asiático (FRÉCON, 2008), ou pela fragilidade institucional e fragmentação política no Chifre da África (HANSEN, 2008; ONUOHA, 2009). Ainda que termos como *Private Maritime Security Companies* (IMO, 2011) e *Private Naval Companies* (BERUBE, 2007) tenham sido propostos com o objetivo de distinguir as EMSPs atuantes nos mares, muitas delas prestam serviços em terra e em mar, não limitando sua atuação a um cenário específico. De fato, algumas EMSPs protagonistas da terceira geração de estudos sobre o tema já prestavam serviços

antipirataria (AVANT, 2005). Como Brown (2012) indica, dinâmicas semelhantes de oferta também influenciaram essas EMSPs no domínio marítimo, uma vez que a principal característica dos diversos serviços antipirataria oferecidos é a origem militar das habilidades e treinamentos que eles envolvem. Esses serviços incluem consultorias, avaliações de risco, treinamento de tripulações, investigação e recuperação de navios e cargas sequestradas, além da proteção armada por meio de equipes a bordo dos navios mercantes, serviço mais proeminente e controverso (LISS, 2013b).

A prestação de serviços de proteção armada por EMSPs surgiu primeiramente diante do aumento da pirataria marítima e do roubo armado contra navios no Sudeste Asiático, embora tenha se limitado ao Estreito de Malaca, onde as características e a frequência dos ataques justificavam os custos da contratação (LISS, 2016). Mas foi a pirataria somali que promoveu um *boom* na prestação desses serviços, principalmente no Golfo de Áden (KRASKA 2013). De fato, foi esse *boom* que trouxe as primeiras estimativas sobre a atuação das EMSPs no domínio marítimo, ainda limitadas pela ausência de um registro oficial, mas inexistes no caso do Estreito de Malaca. Segundo Dutton (2013), entre 200 e 300 EMSPs empregavam pelo menos 2.700 profissionais na área de risco de pirataria somali no ano de 2011, em sua maioria empresas britânicas e norte-americanas criadas no mesmo ano. De acordo com as estimativas do programa *Oceans Beyond Piracy* (OBP), apresentadas no Gráfico 1, aproximadamente 25% dos mais de 42 mil navios que transitaram pela área de risco no Chifre da África em 2011 contavam com equipes armadas de EMSPs a bordo, ainda que a proporção tenha variado ao longo do tempo e atingido 50% ao final do ano. Em 2012, estima-se que essas equipes estiveram a bordo de metade dos navios ao longo de todo o ano. Esse aumento se reflete nos custos com a contratação de EMSPs, estimados entre 1,15 e 1,53 bilhões de dólares no ano de 2012, superior aos custos de todas as atividades militares de combate à pirataria somali – incluindo os orçamentos das três maiores operações em curso, VPDs e outros custos operacionais de navios e aeronaves, estimados em 1,09 bilhões (OBP, 2013).

Gráfico 1 - Navios com equipes de EMSPs a bordo no Chifre da África (%)



Fonte: elaborado pelos autores a partir de OBP (2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018). Alguns relatórios anuais da OBP trazem estimativas únicas e outros trazem estimativas altas e baixas. Os dados do gráfico se referem às estimativas únicas ou à média entre estimativas altas e baixas.

A controvérsia relacionada à proteção armada decorre do desafio que essa prática impõe ao consenso que atribui a responsabilidade pela segurança nos mares exclusivamente às forças estatais, enquanto embarcações civis responsáveis pelo transporte e pelo comércio marítimo não deveriam portar armamentos (FLORQUIN, 2012). Segundo Liss (2017), a proteção armada de embarcações civis não chegou a ser proibida por convenções e tratados, tampouco pela maioria dos Estados. Esse consenso dependeu menos de proibições e mais de processos diversos que promoveram a facilitação do transporte marítimo por meios diplomáticos e diminuíram ameaças como a pirataria. Assim, ainda que essa separação entre responsabilidades públicas e privadas nunca tenha sido absoluta, a construção dessas duas esferas institucionalizou-se como ideal e, em grande medida, também como prática, vigorando até recentemente entre os principais *stakeholders* do domínio marítimo (SPEARIN, 2010a; KRASKA, 2013; AARSTAD, 2017a). Contudo, o ressurgimento da pirataria e do roubo contra navios representou um ponto de inflexão nesses posicionamentos, particularmente no Chifre da África.

Além dos armadores individuais que passaram a contratar os serviços de proteção armada e das próprias EMSPs que buscaram defender seu espaço na segurança marítima, a revisão da literatura permite distinguir novos posicionamentos adotados por pelo menos cinco categorias de *stakeholders.* Entre elas estão duas

indústrias relacionadas aos mares, a do transporte e a dos seguros. A indústria do transporte marítimo engloba as grandes associações internacionais que representam a maior parte da frota mercante mundial, como a *International Chamber of Shipping* (ICS), o *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO) e o *International Group of Protection & Indemnity Clubs* (IGP&I), enquanto a indústria de seguros marítimos é representada especificamente pela *Lloyd's of London,* maior mercado global do segmento. Outras categorias envolvem os *stakeholders* multilaterais, como a IMO, agência especializada da ONU responsável pela segurança da navegação, e os Estados, distinguidos em Estados de bandeira e Estados Costeiros. Enquanto Estados de bandeira, os países regulam as atividades dos navios registrados em seu território; enquanto Estados costeiros, regulam as atividades dos navios que navegam por suas águas territoriais. A próxima seção explora o ponto de inflexão nos posicionamentos desses *stakeholders*, comparando os casos do Estreito de Malaca e do Golfo de Áden.

A MUDANÇA NO CONSENSO ESTABELECIDO

A revisão da literatura permite identificar diferentes posicionamentos reprobatórios e tolerantes frente aos serviços de proteção armada prestados por EMSPs no Estreito de Malaca e no Golfo de Áden. Por um lado, os posicionamentos reprobatórios incluíram oposições à prática, interpretada como uma grave ameaça à soberania e respondida com proibições que reafirmavam o monopólio estatal sobre a segurança marítima; e desaprovações de *stakeholders* que continuavam "não recomendando" ou "desencorajando fortemente" essa prática que aos poucos ganhava força entre os armadores individuais. Por outro lado, os posicionamentos tolerantes incluíram o apoio, por meio da própria contratação dos serviços ou incentivos a essa prática; a aprovação implícita por meio de recomendações e diretrizes, após o reconhecimento de que essa prática já havia ganhado força, apesar de desencorajada ou não recomendada; e a aprovação explícita, por meio de novas legislações autorizando a proteção armada por EMSPs. O Quadro 1 resume os posicionamentos adotados pelos *stakeholders* nos casos do Estreito de Malaca e do Golfo de Áden, identificados na revisão da literatura.

Quadro 1 - Posicionamentos dos *stakeholders* em relação aos serviços de proteção armada prestados por EMSPs

Stakeholder		**Sudeste Asiático (Estreito de Malaca)**	**Chifre da África (Golfo de Áden)**
Armadores individuais		Apoio (contratação)	Apoio (contratação)
Indústria de seguros marítimos		-	Apoio (incentivo)
Indústria de transporte marítimo		Desaprovação (desincentivo)	Aprovação implícita (orientação)
Organização Marítima Internacional		Desaprovação (desincentivo)	Aprovação implícita (orientação)
Estados de bandeira	Registro aberto	-	Aprovação implícita (orientação)
	Registro nacional	-	Aprovação explícita (regulação)
Estados costeiros		Oposição (proibição)	Aprovação explícita (regulação) Oposição (proibição)
EMSPs		Defesas individuais	Defesa coletiva

Fonte: elaborado pelos autores.

Inicialmente, os serviços de proteção armada no Estreito de Malaca foram prestados discretamente, apoiados apenas pela contratação de armadores individuais, mas sem tentativas de publicizar ou promover as poucas EMSPs atuantes na região (LISS, 2016). Contudo, em 2005, notícias sobre os serviços de proteção armada prestados por EMSPs em águas territoriais de Malásia e Indonésia foram publicadas por um jornal de Singapura, o que suscitou respostas dos dois Estados costeiros. O posicionamento de ambos foi de oposição. Em suas críticas abertas, os serviços de proteção armada eram prestados por empresas sem controle governamental, muitas delas estrangeiras, e constituíam uma violação da soberania de suas águas territoriais – o que levou autoridades malaias a ameaçar detenções (MALAKUNAS, 2005; LISS, 2014; 2017).

Nesse cenário, algumas EMSPs buscaram esclarecer sua condição legal e, individualmente, defenderam publicamente os serviços prestados. Não houve esforços coordenados por parte dos armadores clientes das EMSPs, tampouco por parte das próprias EMSPs, com o objetivo de confrontar a oposição de Malásia e Indonésia. Pelo contrário, essa oposição dos Estados costeiros logo foi endossada

pela *Federation of Asean Shipowners' Associations* e pela IMO (MALAKUNAS, 2005; LISS, 2017). De fato, a IMO era contrária à proteção armada de embarcações civis pelo menos desde 1993, quando considerava as consequências legais, a possibilidade de uma escalada da violência e outros riscos do armamento das próprias tripulações (IMO, 1993) – posicionamento estendido para os serviços de proteção armada prestados por EMSPs no Estreito de Malaca. Assim, no decorrer da década, conforme os casos de pirataria e roubo armado diminuíam no Estreito de Malaca, a contratação de EMSPs pelos armadores seguiu a mesma tendência (LISS, 2016).

Diferente das defesas individuais de poucas EMSPs atuantes no Estreito de Malaca, o *boom* dos serviços de proteção armada diante da pirataria somali foi acompanhado por uma defesa coletiva com a criação de associações das EMSPs, como a *International Association of Maritime Security Professionals* (IAMSP) e a *Security Association for the Maritime Industry* (SAMI) (KRASKA, 2013)[4]. A SAMI, por exemplo, passou a desenvolver normas de acreditação com o objetivo de classificar a reputação das muitas EMSPs que forneciam serviços antipirataria no Golfo de Áden (SAMI, 2014). Um apoio direto à contratação dessas EMSPs no Chifre da África veio na forma de incentivos econômicos da indústria de seguros marítimos. Em maio de 2008, o Golfo de Áden foi incluído na lista de áreas de risco de guerra pelo *Joint War Committee* (JWC), composto por seguradoras da *Lloyd's of London* e da *International Underwriting Association*.[5] A Somália também era incluída na lista desde 2005, mas a área de risco foi sendo ampliada com a inclusão de países vizinhos e outras áreas marítimas ao longo dos anos (LOBO-GUERRERO, 2012; SINGH; BEDI, 2016). Dada a fragilidade dos Estados costeiros, seguradoras do mercado *Lloyd* buscaram influenciar as medidas de segurança adotadas pelos próprios armadores, por exemplo, oferecendo descontos para navios com equipes armadas de EMSPs a bordo (BANIELA, 2010; MAHARD, 2014). Em 2008, surgiram as primeiras parcerias entre seguradoras do mercado *Lloyd* e EMSPs para a prestação desses serviços (MINEAU,

[4] Obviamente, além das associações internacionais específicas às EMSPs no domínio marítimo, essa defesa ainda ocorreu por parte de associações nacionais, como a britânica *Security in Complex Environments Group* (AARSTAD, 2017a).

[5] O comitê avalia os riscos de guerra que possam afetar os níveis normais de risco por meio dos quais os navios são segurados, produzindo regularmente uma lista de países e áreas que possam representar um nível elevado de risco – denominada *Hull War, Strikes, Terrorism and Related Perils List*.

2010; MUDRIC, 2011). A atratividade da medida era dada pelo fato de que, em meados de setembro daquele ano, os preços dos seguros já haviam aumentado dez vezes para o envio de cargas através do Golfo de Áden, sendo que os seguros do mercado *Lloyd* cobriam cerca de 70% do trânsito na área (COLLINS, 2012; LOBO-GUERRERO, 2012).

A relação entre seguradoras e EMSPs ainda envolvia o fato de que a ampliação da área de risco da pirataria somali na lista do JWC se baseava em avaliações realizadas por uma EMSPs, a *Aegis Defence Services* (AARSTAD, 2017a). Na verdade, o JWC também havia incluído o Estreito de Malaca na lista de áreas de risco de guerra com base em avaliações da *Aegis* em junho de 2005, mas os resultados foram distintos. Associações da indústria de transporte marítimo criticaram a decisão, considerando que as avaliações da *Aegis* estabeleciam um nexo entre pirataria e terrorismo (OSNIN, 2006; LISS, 2007; LOBO-GUERRERO, 2012; TOWNSLEY; LECLERC; TATHAM, 2016). Em agosto, Malásia, Indonésia e Singapura solicitaram conjuntamente uma revisão dessa classificação realizada pelo JWC, lamentando que a decisão houvesse sido tomada sem levar em conta seus esforços antipirataria (OSNIN, 2006). De fato, a inclusão do Estreito de Malaca na lista do JWC foi considerada como um estopim para que os três Estados costeiros fortalecessem sua atuação individual e conjunta em operações antipirataria (TOWNSLEY; LECLERC; TATHAM, 2016). O JWC excluiu o estreito da lista em agosto de 2006, levando em conta a diminuição dos ataques e os esforços dos Estados costeiros (LISS, 2007; LOBO-GUERRERO, 2012).

De modo semelhante ao que havia ocorrido no Estreito de Malaca, a crescente contratação das EMSPs pelos armadores no Chifre da África não foi uma ideia bem recebida na indústria de transporte marítimo (KRASKA; WILSON, 2009). Desde 2009, as *Best Management Practices* (BMPs) da indústria passaram a ser elaboradas diante da pirataria somali. Até sua terceira versão, publicada em junho de 2010, as BMP3 não recomendavam a contratação de equipes armadas para a proteção dos navios, atribuindo essa responsabilidade às forças navais e encorajando os armadores a adotar outras medidas defensivas não letais.[6] Individualmente, outros *stakeholders* da

[6] As BMPs também foram apoiadas pelo JWC, apesar dos incentivos econômicos à contratação das EMSPs por parte de seguradoras do mercado *Lloyd.*

indústria de transporte marítimo também manifestaram sua desaprovação à prática que ganhava força entre os armadores individuais. Em 2008, um dos diretores da ICS explicou a desaprovação à proteção armada por EMSPs em virtude da obrigação dos Estados em prover passagem segura para o comércio mundial, tornando insatisfatória a opção de devolver tal responsabilidade para os próprios armadores. No mesmo ano, o chefe de segurança marítima do BIMCO declarou essa desaprovação dizendo que a prática era tentadora, mas gerava um grave risco de escalada da violência (SPEARIN, 2010a; 2010b).

Contudo, a crescente contratação de EMSPs pelos armadores individuais no Chifre da África gradualmente provocou mudanças no posicionamento desses e outros *stakeholders*, principalmente a partir de 2011. Se até então havia desencorajado que seus membros recorressem à proteção armada, o presidente da ICS sustentou que os armadores deveriam contar com todas as opções contra a pirataria somali, sendo que a decisão pela contratação de EMSPs deveria ser tomada após aprovação do Estado de bandeira e das seguradoras – mas ainda assim uma segunda opção em comparação aos VPDs e não recomendada em circunstâncias normais (DUTTON, 2013). Um dos gerentes da associação ressaltou que essa decisão era uma resposta ao fato de que os serviços prestados por EMSPs já estavam sendo utilizados pelos armadores (AARSTAD, 2017a). O BIMCO também reconheceu que a proteção armada por EMSPs era algo que infelizmente havia se tornado comum entre os armadores, por isso somou esforços com outras entidades no desenvolvimento de orientações e diretrizes, incluindo um contrato padrão para o emprego de equipes de EMSPs a bordo dos navios, intitulado GUARDCON. Um dos objetivos do contrato era auxiliar os armadores e seus Clubes P&I, garantindo que a proteção armada não prejudicasse a cobertura dos seguros (KRASKA, 2013; BIMCO, 2017). Ao final do ano, o IGP&I também reconheceu que uma mudança de posicionamento já havia ocorrido no interior da indústria (MUDRIC, 2011). Esses novos posicionamentos das associações da indústria foram cristalizados em uma nova versão das BMPs, publicada em agosto de 2011. Segundo Aarstad (2017a), a BMP4 minimizou a antiga oposição e se aproximou de uma autorização implícita, por meio de diretrizes e recomendações que reconheciam a contratação de EMSPs como uma decisão dos armadores, embora a prática não fosse encorajada em detrimento

de outras medidas defensivas. De fato, no caso da decisão pela proteção armada, a BMP4 recomendava os VPDs, em vez das EMSPs (FARNELLI, 2015; TUERK, 2015).

Posicionamento semelhante foi estabelecido pela IMO, no âmbito de seu Comitê de Segurança Marítima (MSC). Ainda que a agência desaprovasse a proteção armada realizada por tripulantes pelo menos desde 1993, quando desencorajava fortemente a prática, as primeiras mudanças nesse posicionamento vieram em 2008, quando o MSC passou a emitir recomendações e diretrizes provisórias diante da crescente contratação de EMSPs no Chifre da África (LISS, 2017). Em maio de 2011, o MSC firmou explicitamente seu posicionamento que autoriza implicitamente a prática. A agência declara que não apoia ou condena a proteção armada realizada por EMSPs, mas aceita que a contratação desses serviços é uma decisão dos armadores, sujeita às leis do Estado de bandeira do navio (IMO, 2017). De fato, o MSC reconheceu que a prática já era comum entre os armadores e, em determinadas circunstâncias, também entre Estados de bandeira, justificando a necessidade das recomendações e diretrizes – que, ao longo do tempo, foram direcionadas aos armadores e capitães; Estados de bandeira; Estados costeiros do Chifre da África; bem como às próprias EMSPs (MUDRIC, 2011; PRIDDY; CASEY-MASLEN, 2012; CHAPSOS; HOLTOM, 2015). Contudo, a IMO também enfatiza que a proteção armada por EMSPs não deve ser considerada uma alternativa às demais medidas defensivas das BMPs (MUDRIC, 2011).

Um dos principais objetivos das recomendações e diretrizes da IMO era garantir a conformidade da proteção armada com as legislações nacionais. Como Liss (2016) chama atenção, a maioria dos Estados não possuía regulações específicas sobre a proteção armada dos navios registrados sob sua bandeira, uma vez que essa não era uma prática comum na indústria do transporte marítimo. A atuação das EMSPs no Estreito de Malaca não mudou essa situação, mas após o aumento da pirataria somali, segundo a autora, é possível identificar duas diferentes respostas dadas pelos Estados de bandeira, dependendo de seu registro aberto ou nacional.[7] Grande parte dos países de registro aberto, que são as maiores bandeiras de registro do mundo,

[7] Nos registros abertos, os navios não precisam ser propriedade de cidadãos ou ter sido construídos no país; os impostos sobre os navios são bastante baixos; e as regulações são pouco estritas. Por esses e outros motivos, os registros abertos também são denominados bandeiras de conveniência. As principais bandeiras de registro da frota mercante mundial são bandeiras de conveniência (DE NEVERS, 2015a).

autorizaram implicitamente a prática. Ao nem apoiar e nem proibir, esses países deixaram aberta a possibilidade para que armadores ou capitães decidam pela contratação desses serviços e assumam as responsabilidades decorrentes. Entre os principais países de registro aberto, Panamá, Libéria, Ilhas Marshall, Malta, Bahamas, Bermudas e Antígua e Barbuda, por exemplo, adotaram esse posicionamento e se limitaram a elaborar diretrizes oficiais sobre a proteção armada a bordo dos navios sob sua bandeira, e apenas Chipre estabeleceu uma legislação para autorizar explicitamente a prática (VAN HESPEN, 2014). Essas autorizações implícitas se aproximam dos posicionamentos da indústria de transporte marítimo e da IMO, com muitas diretrizes oficiais dos países de registro aberto limitando-se a recomendar que os navios sob sua bandeira adotem as BMPs da indústria e as recomendações e diretrizes da IMO. De fato, países de registro aberto, como a Libéria, em 2011, também atuaram propondo diretrizes sobre o uso de EMSPs diretamente à IMO, enquanto Ilhas Marshall e Bahamas recomendaram a criação de uma associação das EMSPs para que os Estados de bandeira direcionassem seus armadores na contratação desses serviços (KRASKA, 2013) – a SAMI seria criada logo depois.

Grande parte dos países com registro nacional, por sua vez, autorizaram explicitamente essa prática ao estabelecer novas legislações sobre a proteção armada por EMSPs (LISS 2016). A literatura especializada apresenta muitas análises desses novos marcos regulatórios, incluindo os casos da Itália (BEVILACQUA, 2013; CUSUMANO; RUZZA, 2015), Espanha (BÜRGIN, 2012; PATRÓN, 2012; 2014) e Noruega (AARSTAD, 2017b), além de análises comparativas sobre Espanha e Alemanha (BÜRGIN E SCHNEIDER, 2015), Noruega e Estados Unidos (MAHARD, 2014); Noruega, Dinamarca e Suécia (BERNDTSSON E ØSTENSEN, 2015); Estados Unidos e Reino Unido (DE NEVERS, 2015b); e Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Noruega e Singapura (DUTTON, 2013). Cada vez mais Estados de bandeira passaram a autorizar explicitamente a proteção armada por EMSPs, incluindo países que antes se opunham à prática, tais como Grécia e Japão (LISS, 2016; 2017). Obviamente, as novas regulações variam substancialmente. Entre os países que autorizaram explicitamente a prática, Estados Unidos e Reino Unido adotaram uma postura próxima ao apoio (AFFI et al., 2016), mas também há casos de autorização apenas diante da indisponibilidade de VPDs, como na Itália (CUSUMANO; RUZZA, 2015), e mesmo de oposição à proteção armada por EMSPs,

autorizando apenas VPDs, como na Holanda – uma exceção entre os Estados de bandeira europeus (VAN HESPEN, 2014).[8]

No caso dos Estados costeiros próximos ao Chifre da África, não existem regulações padronizadas sobre a questão. De acordo com o levantamento de Chapsos e Holtom (2015), alguns Estados se opõem à entrada de armas em suas águas territoriais, seja pela legislação nacional, como nos Emirados Árabes, seja por embargos de armas da ONU, como na Eritreia e na própria Somália. Outros autorizam a entrada de armas, desde que anunciadas antecipadamente. Por exemplo, na Arábia Saudita, as armas devem ser armazenadas e trancadas a bordo do navio durante a passagem através de suas águas, enquanto em países como Quênia, Ilhas Maurício e Omã, as armas devem ser desembarcadas e armazenadas sob a supervisão das forças estatais sob a cobrança de uma taxa. Alguns países chegaram a estabelecer arranjos para o aluguel de armas estatais, como Djibuti e Sri Lanka (PRIDDY; CASEY-MASLEN, 2012; PETRIG, 2013). Contudo, a literatura identifica diversas estratégias utilizadas pelas EMSPs para contornar as regulações desses Estados costeiros, principalmente a contratação de arsenais flutuantes – embarcações localizadas em alto-mar, geralmente propriedade de EMSPs, que prestam serviços complementares como o armazenamento de armas, munições e equipamentos. Assim, as equipes e suas armas podem embarcar nos navios mercantes após entrar em águas internacionais e desembarcar antes de entrar em águas territoriais (PETRIG, 2013). Em 2014, quase 40 arsenais flutuantes atuavam nas águas próximas ao Chifre da África, em sua maioria ligados a Estados de bandeira com registro aberto. Até então, o interesse desses registros em regular ou monitorar a operação dos arsenais flutuantes havia sido limitado (CHAPSOS; HOLTOM, 2015).

Em suma, diferentes condições parecem ter definido os posicionamentos dos *stakeholders* perante as EMSPs nos dois casos. No Estreito de Malaca, os Estados costeiros reivindicaram a responsabilidade pela segurança marítima e se opuseram diretamente aos serviços de proteção armada prestados por EMSPs, ainda pouco consolidadas enquanto indústria. Como resultado, *stakeholders* como a indústria de transporte marítimo e a IMO mantiveram o consenso estabelecido até então,

[8] A ICS publica uma lista com as diretrizes e legislações dos Estados de bandeira. Disponível em: <https://www.ics-shipping.org/docs/default-source/Piracy-Docs/comparison-of-flag-state-laws-on-armed-guards-and-arms-on-board-2017.pdf?sfvrsn=0> Acessado em 21/01/2020.

desaprovando a proteção armada por EMSPs. No Golfo de Áden, com a particularidade dos altos custos humanos e econômicos da pirataria baseada em sequestros, somados à fragilidade do Estado somali e à fragmentação do território entre grupos envolvidos com a pirataria, as próprias respostas estatais foram singulares, como as operações multilaterais em águas de jurisdição exclusiva do Estado costeiro e a disponibilização de equipes estatais a bordo. Contudo, com a ampliação da área de risco dos ataques, oposições e desaprovações gradualmente deram lugar a aprovações implícitas e explícitas aos serviços de proteção armada por EMSPs, fortalecidas enquanto indústria por meio de associações e serviços complementares.

Contudo, essa passagem de posicionamentos reprobatórios a tolerantes ainda carrega limitações ao papel atribuído às EMSPs na segurança marítima, considerada como uma segunda opção em comparação às equipes estatais e, na melhor das hipóteses, um mal necessário perante as circunstâncias específicas da pirataria somali. Em grande medida, os novos posicionamentos adotados pela maioria dos *stakeholders* aprovaram implicitamente um processo de privatização *bottom-up* que já estava em curso pelos próprios armadores, mas não buscaram institucionalizar a medida. Um resultado desse posicionamento foi a resistência de *stakeholders* como a IMO e os Estados de bandeira às tentativas de autorregulação das EMSPs pela SAMI, por exemplo (AARSTAD, 2017a; MARITIME CYPRUS, 2016). Assim, a segurança marítima continua ancorada no Estado e a proteção armada dos navios mercantes continua sendo fonte de preocupação por suas consequências legais, pelo risco de uma escalada da violência, pelos desafios à autoridade dos capitães e outros dilemas (FLORQUIN, 2012). Se muitos *stakeholders* respondem autorizando implicitamente a opção feita pelos armadores, isso quer dizer que o equilíbrio entre as antigas preocupações relacionadas à proteção armada e as condições excepcionais da pirataria somali pendem para o lado que considera a necessidade de medidas preventivas igualmente excepcionais.

CONCLUSÃO

A proteção armada por equipes a bordo de navios mercantes tem sido um dos serviços antipirataria mais proeminentes e controversos prestados por EMSPs. Refletindo uma divisão de tarefas que resultou no desarmamento das embarcações

civis e na responsabilidade estatal pela segurança nos mares há pelo menos um século e meio, muitos *stakeholders* do transporte marítimo sustentavam posicionamentos contrários a essa prática. Enquanto esses posicionamentos reprobatórios foram mantidos no caso do Estreito de Malaca, a pirataria somali no Golfo de Áden representou um ponto de inflexão, com posicionamentos mais tolerantes sendo gradualmente identificados pela literatura de modo fragmentado e genérico. Este artigo revisou a literatura especializada com o objetivo de entender as condições e a direção desses novos posicionamentos sobre a proteção armada de navios mercantes por EMSPs.

A análise revela que as indústrias do transporte e dos seguros marítimos, a IMO e os Estados de bandeira e costeiros estão entre os *stakeholders* que assumiram posicionamentos mais tolerantes diante da crescente contratação de EMSPs por armadores no Golfo de Áden. Em grande medida, ao recorrer às EMSPs para proteger suas frotas da pirataria somali, os armadores promoveram um processo *bottom-up* de privatização da segurança marítima. A legitimação desse mercado pelos demais *stakeholders* ocorreu num contexto em que respostas estatais bastante singulares foram dadas à pirataria somali em razão da fragilidade do Estado costeiro e dos altos custos humanos e econômicos dos sequestros, mas que ainda deixavam lacunas e demandas de segurança por parte dos próprios navios mercantes. Essas condições fizeram das EMSPs uma opção cada vez mais usada pelos armadores e posteriormente reconhecida explícita ou implicitamente pela maioria dos *stakeholders.* Já no Estreito de Malaca, o crescimento da pirataria foi combatido diretamente pelos Estados costeiros, mais sólidos e dispostos a reivindicar a responsabilidade pela segurança marítima como forma de defender sua soberania, inclusive se opondo fortemente à proteção armada realizada por EMSPs. A indústria de transporte marítimo e a IMO logo endossaram esses posicionamentos reprobatórios e defenderam a responsabilidade estatal pela segurança marítima.

Ainda que esses fatores sejam semelhantes às dinâmicas de oferta e demanda que legitimaram as EMSPs em terra, os serviços de proteção armada nos mares continuam sendo considerados como uma segunda opção em relação às respostas estatais e envoltos em preocupações específicas ao domínio marítimo. Assim, os casos analisados permitem sugerir a hipótese de que a oferta de serviços de proteção armada e a constituição desse mercado de segurança marítima se legitima quando

estão presentes duas principais condições de demanda. Por um lado, riscos exacerbados e consequências graves, como um aumento vertiginoso nos ataques piratas envolvendo sequestros em corredores estratégicos do transporte internacional, com altos custos humanos e econômicos. Por outro, a insuficiência das respostas estatais, seja por sua ocorrência em regiões sob domínio ou influência de Estados institucionalmente frágeis e com pouca capacidade ou disposição para lidar com o problema, seja pelos resultados limitados de operações multilaterais que buscam compensar essa mesma incapacidade ou indisposição estatal. Sob tais condições, as preocupações relacionadas à proteção armada dão lugar à necessidade de medidas defensivas alternativas, ainda que excepcionais. Testar a validade dessa hipótese a partir da análise de outros casos é o desafio que fica para estudos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARSTAD, Åsne. Maritime security and transformations in global governance. *Crime, Law and Social Change*, v. 67, n. 3, p. 313-331, 2017a.

_____. Who governs Norwegian maritime security? Public facilitation of private security in a fragmented security environment. *Cooperation and Conflict*, v. 52, n. 2, p. 261-279, 2017b.

AFFI, Ladan; ELMI, Afyare; KNIGHT, W. Andy; MOHAMED, Said. Countering piracy through private security in the Horn of Africa: prospects and pitfalls. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 5, p. 1-17, 2016

AVANT, Deborah. *The market for force*: the consequences of privatizing security. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BALTIC AND INTERNATIONAL MARITIME COUNCIL (BIMCO). *GUARDCON*: standard contract for the employment of security guards on vessels. 2017. Disponível em: <https://www.bimco.org/-/media/bimco/news-and-trends/news/press-releases/2017/guardcon-explanatory-notes-v14--2017-update.ashx> Acessado em 28 de dezembro de 2017.

BANCO MUNDIAL. *Pirate trails*: tracking the illicit financial flows from piracy off the Horn of Africa. Washington, DC: World Bank, 2013. Disponível em: < http://documents.worldbank.org/curated/en/408451468010486316/pdf/Pirate-trails-tracking-the-illicit-financial-flows-from-pirate-activities-off-the-Horn-of-Africa.pdf> Acessado em 26 de janeiro de 2020.

BANIELA, Santiago. Piracy at sea: Somalia an area of great concern. *The Journal of Navigation*, v. 63, n. 2, p. 191-206, 2010.

BECKMAN, Robert; PAGE, Monique. Piracy and armed robbery against ships. In: GILL, Martin (ed.). *The handbook of security*. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2014, p. 234-255.

BERNDTSSON, Joakim; ØSTENSEN, Ase. The Scandinavian approach to private maritime security – a regulatory façade? *Ocean Development & International Law*, vol. 46, n. 2, p. 138-152, 2015.

BERUBE, Claude. Blackwaters for the blue waters: the promise of private naval companies. *Orbis*, v. 51, n. 4, p. 601-615, 2007.

BEVILACQUA, Giorgia. Counter piracy armed services, the Italian system and the search for clarity on the use of force at sea. *The Italian Yearbook of International Law Online*, v. 22, n. 1, p. 39-57, 2013.

BROWN, James. *Pirates and privateers*: managing the Indian Ocean's private security boom. Sydney: Lowy Institute for International Policy Analysis, 2012.

BURGESS, Douglas. Hostis humani generi: piracy, terrorism and a new international law. *University of Miami International and Comparative Law Review*, v. 13, n. 2, p. 293-341, 2006.

BÜRGIN, Annina. Spanish maritime security governance in the Indian Ocean region. *Journal of the Indian Ocean Region*, v. 8, n. 2, p. 127-141, 2012.

_____; SCHNEIDER, Patricia. Regulation of private maritime security companies in Germany and Spain: a comparative study. *Ocean Development & International Law*, v. 46, n. 2, p.123-137, 2015.

CHALK, Peter. *The maritime dimension of international security*: terrorismo, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008.

CHAPSOS, Ioannis; HOLTOM, Paul. Stockpiles at sea: floating armouries in the Indian Ocean. In: SMALL ARMS SURVEY. *Small arms survey 2015*: weapons and the world. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 217-241.

COLLINS, Victoria. Dangerous seas: moral panic and the Somali pirate. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, v. 45, n. 1, p. 106-132, 2012.

CUSUMANO, Eugenio; RUZZA, Stefano. Contractors as a second best option: the Italian hybrid approach to maritime security. *Ocean Development & International Law*, v. 46, n. 2, p. 111-122, 2015.

DE NEVERS, Renée. Sovereignty at sea: states and security in the maritime domain. *Security Studies*, v. 24, n. 4, p. 597-630, 2015a.

_____. State interests and the problem of piracy: comparing U.S. and UK approaches to maritime PMSCs. *Ocean Development & International Law*, v. 46, n. 2, p. 597-630, 2015b.

DUTTON, Yvonne. Gunslingers on the high seas: a call for regulation. *Duke Journal of Comparative & International Law*, v. 24, n. 1, p. 107-160, 2013.

FARNELLI, Gian. Vessel protection detachments and maritime security: an evaluation of four years of Italian practice. *Maritime Safety and Security Law Journal,* v. 1, 2015.

FLORQUIN, Nicolas. Escalation at sea: Somali piracy and private security companies. In: SMALL ARMS SURVEY. *Small arms survey 2012*: moving targets. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 191-217.

FRÉCON, Eric. *The resurgence of sea piracy in Southeast Asia.* Bangkok: Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, Irasec Occasional Paper n. 5, 2008.

GHOSH, Probal Kumar. Strategies for countering Somalian piracy: responding to the evolving threat. *India Quarterly*, v. 70, n. 1, p. 15-31, 2014.

HANSEN, Stig Jarle. Private security & local politics in Somalia. *Review of African Political Economy*, v. 35, n. 118, p. 585-598, 2008.

HARLOW, James W. Soldiers at sea: the legal and policy implications of using military security teams to combat piracy. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, v. 21, n. 3, p. 561-602, 2012.

INTERNATIONAL MARITIME BUREAU (IMB). *Piracy and armed robbery against ships*: annual report 1 january - 31 december 2004. London: ICC-IMB, 2005. Disponível em: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/ICC_InternationalMaritimeBoard_Annual_Piracy_Report2004.pdf> Acessado em 26 de janeiro de 2020.

_____. *Piracy and armed robbery against ships*: annual report 1 january - 31 december 2008. London: ICC-IMB, 2009. Disponível em: <https://www.rk-marine-kiel.de/files/piraterie/imb/IMB_Piracy_Report_2008.pdf> Acessado em 26 de janeiro de 2020.

_____. *Piracy and armed robbery against ships*: anual report 1 january – 31 december 2009. London: ICC International Maritime Bureau, 2010. Disponível em: <https://www.rk-marine-kiel.de/files/piraterie/imb/IMB_Piracy_Report_2009.pdf> Acessado em 26 de janeiro de 2020.

_____. *Piracy and armed robbery against ships*: annual report 1 january - 31 december 2012. London: ICC-IMB, 2013. Disponível em: <https://www.kvnr.nl/stream/2012-annual-imb-piracy-report> Acessado em 26 de janeiro de 2020.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). *Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships*. MSC/Circ.623, 1993. Disponível em: <http://www.mcw.gov.cy/mcw/dms/dms.nsf/0/96C301662E82B1C0C225751D002EE6B9/$file/1-5%20(%2023-09-1993).pdf> Acessado em 18 de dezembro de 2017.

_____. *Interim guidance to shipowners, ship operators, and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the high risk area*. MSC.1/Circ.1405, 2011. Disponível em: <https://www.ukpandi.com/fileadmin/uploads/uk-pi/Latest_Publications/Circulars/MSC.1-Circ.1405.pdf> Acessado em 16 de janeiro de 2018.

_____. *Private armed security*. 2017. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Pages/Private-Armed-Security.aspx> Acessado em 02 de julho de 2017.

KISIANGANI, Emmanuel. Somali pirates: villains or victims? *South African Journal of International Affairs*, v. 17, n. 3, p. 361-374, 2010.

KRASKA, James. International and comparative regulation of Private Maritime Security Companies employed in counter-piracy. In: GUILFOYLE, Douglas (ed.). *Modern piracy*: legal challenges and responses. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p. 219-249.

_____; WILSON, Brian. The pirates of the Gulf of Aden: the coalition is the strategy. *Stanford Journal of International Law*, v.45, n. 2, p. 241-284, 2009.

LISS, Carolin. Southeast Asia's maritime security dilemma: state or market? *The Asia-Pacific Journal*, v. 5, n. 6, p. 1-25, 2007.

_____. New actors and the state: addressing maritime security threats in Southeast Asia. *Contemporary Southeast Asia*, v. 35, n. 2, p. 141-162, 2013a.

_____. Private military and security companies in maritime security governance. In: JAKOBI, Anja; WOLF, Klaus (ed.). *The transnational governance of violence and crime*: non-state actors in security. London/New York: Palgrave Macmillan, 2013b, p.193-213.

_____. The privatisation of maritime security in Southeast Asia: the impact on regional security cooperation. *Australian Journal of International Affairs*, v. 68, n. 2, p. 194-209, 2014.

_____. PMSCS in maritime security and anti-piracy control. In: ABRAHAMSEN, Rita; LEANDER, Anna (ed.). *Routledge handbook of private security studies*. Abindgon/New York: Routledge, 2016, p.61-69.

_____. Challenging sovereignty and state control of violence at sea? The operations of private anti-piracy security providers. In: GERTHEISS, Svenja et al (ed.). *Resistance*

and change in world politics: international dissidence. Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 79-108.

LOBO-GUERRERO, Luis. Los seguros marítimos y la movilidad como biopolítica de seguridad. *Política y Sociedad*, v. 49, n. 3, p. 533-547, 2012.

LORCA, Beatriz. Harmonisation of national criminal laws on maritime piracy: a regulatory proposal for the crime of piracy and its penalties. *European Journal of Criminal Policy and Research*, v. 23, n. 2, p. 115-132, 2017.

MAHARD, Sean. Blackwater's new battlefield: toward a regulatory regime in the United States for privately armed contractors operating at sea. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 47, n. 1, p. 331-369, 2014.

MALAKUNAS, Karl. Private armed escorts in high demand on sea. *CorpWatch*, 11. maio. 2005. Disponível em: <https://corpwatch.org/article/world-private-armed-escorts-high-demand-sea> Acessado em 27 de dezembro de 2017.

MARITIME CYPRUS. *The Security Association for the Maritime Industry (SAMI) announces voluntary liquidation.* 2016. Disponível em: <https://maritimecyprus.com/2016/04/19/the-security-association-for-the-maritime-industry-sami-announces-voluntary-liquidation/> Acessado em 21/01/2020.

MINEAU, Michael. Pirates, Blackwater and maritime security: the rise of private navies in response to modern piracy. *The Journal of International Business & Law*, v. 9, n.1, p. 63-78, 2010.

MUDRIC, Miso. Armed guards on vessels: insurance and liability. *Comparative Maritime Law*, v. 50, n. 165, p. 217-268, 2011.

OCEANS BEYOND PIRACY (OBP). *The economic cost of somali piracy 2011*. One Earth Future Foundation, 2012. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/economic_cost_of_piracy_2011.pdf > Acessado em 27 de janeiro de 2018.

_____. *The economic cost of somali piracy 2012.* One Earth Future Foundation, 2013. Disponível em: < http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/View%20Full%20Report_3.pdf> Acessado em 27 de janeiro de 2018.

_____. *The state of maritime piracy 2013*. One Earth Future Foundation, 2014. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-Digital_0_0-1.pdf> Acessado em 27 de janeiro de 2018.

_____. *The state of maritime piracy 2014:* assessing the economic and human cost. One Earth Future Foundation, 2015. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/StateofMaritimePiracy2014.pdf> Acessado em 27 de janeiro de 2018.

_____. *The state of maritime piracy 2015*: assessing the economic and human cost. One Earth Future Foundation, 2016. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/State_of_Maritime_Piracy_2015.pdf> Acessado em 27 de janeiro de 2018.

_____. *The state of maritime piracy 2016*: assessing the economic and human cost. One Earth Future Foundation, 2017. Disponível em <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/one_earth_future_state_of_piracy_report_2016.pdf> Acessado em 27 de janeiro de 2018.

_____. *The state of maritime piracy 2017*: assessing the economic and human cost. One Earth Future Foundation, 2018. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/one_earth_future_state_of_piracy_report_2017.pdf> Acessado em 16 de janeiro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU*). Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, adotada em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: < https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf> Acessado em 02 de julho de 2017.

ONUOHA, Freedom. Sea piracy and maritime security in the Horn of Africa: the Somali coast and Gulf of Aden in perspective. *African Security Review*, v. 18, n. 3, p. 31-44, 2009.

OSNIN, Noor Apandi. Private Maritime Security Company (PMSC) in the Strait of Malacca – Options for Malaysia. *WMU Journal of Maritime Affairs*, v. 5, n. 2, p. 195-206, 2006.

PAOLIELLO, Tomaz. *Anatomia de uma empresa militar e de segurança privada: a empresa DynCorp em perspectiva global.* Tese de Doutorado em Relações Internacionais. UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2016.

PATRÓN, José Manuel Sánchez. Piratería marítima, fuerza armada y seguridad privada. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, v. 23, p. 1-20, 2012.

_____. La legitima defensa ante la piratería marítima. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, v. 28, p. 1-39, 2014.

PETRIG, Anna. The use of force and firearms by Private Maritime Security Companies against suspected pirates. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 62, n. 3, p. 667-701, 2013.

PRIDDY, Alice; CASEY-MASLEN, Stuart. Counter-piracy operations by private maritime security contractors: key legal issues and challenges. *Journal of International Criminal Justice*, v. 10, n. 4, p. 839-856, 2012.

RAYMOND, Catherine. Piracy and armed robbery in the Malacca Strait. *Naval War College Review*, v. 62, n. 3, p. 31-42, 2009.

SECURITY ASSOCIATION FOR THE MARITIME INDUSTRY (SAMI). *The evolution of the Security Association for the Maritime Industry (SAMI) and piracy in the Indian Ocean.* 2014. Disponível em: <http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2014/06/DRAFT-The-Evolution-of-the-Security-Association-for-the-Maritime-Industry-8-May-14.pdf> Acessado em 27 de janeiro de 2018.

SEKULICH, Daniel. *Terror nos mares*: os piratas do século 21. São Paulo: Editora Landscape, 2009.

SINGER, Peter. *Corporate warriors*: the rise of the privatized military industry. Ithaca/London: Cornell University Press, 2008.

SINGH, Currun; BEDI, Arjun. War on piracy: the conflation of Somali piracy with terrorism in discourse, tactic, and law. *Security Dialogue*, v. 47, n. 5, p. 440-458, 2016.

SPEARIN, Christopher. A private security solution to Somali piracy? The U.S. call for private security engagement and the implications for Canada. *Naval War College Review*, v. 63, n. 4, p. 56-71, 2010a.

_____. Against the current? Somali pirates, private security, and American responsibilization. Contemporary *Security Policy*, v. 31, n. 3, p. 553-568, 2010b.

TOWNSLEY, M.; LECLERC, B.; TATHAM, P. How super controllers prevent crimes: learning from modern maritime piracy. *British Journal of Criminology*, v. 56, n. 3, p. 537-557, 2016.

TUERK, Helmut. Combating piracy: new approaches to an ancient issue. In: CASTILLO, Lilian (ed.). *Law of the sea, from Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2015, p. 469- 492.

VAN GINKEL, Bibi; LANDMAN, Lennart. In search of a sustainable and coherent strategy: assessing the kaleidoscope of counter-piracy activities in Somalia. *Journal of International Criminal Justice*, v. 10, n. 4, p. 727-748, 2012.

_____; VAN DER PUTTEN, Frans-Paul; MOLENAAR, Willem. *State or private protection against maritime piracy?* A Dutch perspective. Netherlands Institute of International Relations, 2013.

VAN HESPEN, Ilja. Protecting merchant ships from maritime piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: a comparative analysis of flag state legislation and port and coastal state requirements. *Journal of Maritime Law & Commerce*, v. 45, n. 3, p. 361- 400, 2014.

Recebido em: 27/01/2020

Aprovado em: 06/09/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CIRCULAÇÃO DE ARMAS E A AUSÊNCIA DE UMA GESTÃO INTEGRADA: UMA ANÁLISE DE MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO CASO BRASILEIRO

DANIELE DIONISIO DA SILVA
Instituto de Relações Internacionais e Defesa, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
ORCiD: 0000-0002-0716-0643
danidds@yahoo.com.br

Resumo: Esse artigo tem como proposta apresentar legislações e mecanismos de controle da circulação de armas pelo Brasil; e quais seriam os atores envolvidos, bem como demonstrar que há fragilidade de coletar e integrar dados em uma ferramenta de gestão integrada. Há ainda a proposta de se fazer uma confrontação de alguns mitos com as bases de dados coletadas e analisadas há mais de dez anos quando observamos um alinhamento único de fluxos políticos. Esse alinhamento pode ser ressaltado pelas pesquisas feitas pela ONG Viva Rio, em parceria com o Congresso apoiado pelo Ministério da Justiça, com a participação das Secretarias de Segurança Pública e observação das Nações Unidas. Ao longo do texto é ressaltada a necessidade do olhar sobre a micro e a macro geografia quando se pensam políticas públicas para circulação de armas. No caso brasileiro, observamos que alguns estados como Rio e São Paulo desenvolveram mecanismos próprios de coleta e análise de dados, sendo assim capazes de promover o aprimoramento de políticas. Ao fim do artigo é apresentada a circulação de armas pelo Brasil e sua dimensão transnacional, seguido de uma breve tentativa de aplicação de modelos teórico-conceituais de políticas públicas a temática.
Palavras-Chave: Circulação de Armas pelo Brasil; Tráfico de Armas, Acessórios e Munição; Abordagem e Modelos de Política Pública Integrada.

THE CIRCULATION OF ARMS THROUGHOUT BRAZIL AND THE ABSENCE OF AN INTEGRATED MANAGEMENT TOOL: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICY MODELS IN LIGHT OF THE BRAZILIAN CASE

ABSTRACT: This paper aims to present the laws and mechanisms to control the circulation of arms throughout Brazil, and the actors involved. Despite this, there is also a fragility of collect and integrate data in an integrated management tool. Another part of the paper tries to make a brief confrontation of some myths built with the rare databases available in Brazil; many of them collected and analyzed more than ten years ago when a unique alignment of political flows occurred. This alignment can be highlighted by the surveys carried out by the NGO Viva Rio, in partnership with the Congress supported by the Ministry of Justice, with the participation of the Public Security departments and observation of United Nations. The article also presents that there is a necessity to look at micro and macro geography when considering public policies. In the Brazilian case, some states like Rio and São Paulo have developed their own mechanisms for collecting and analyzing data and have been able to rank new elements. At the end of the article, the circulation of arms in Brazil and its transnational dimension are presented, followed by a brief attempt to apply theoretical-conceptual models of public policies to the theme.

Keywords: Circulation of Weapons through Brazil; Trafficking of Arms, Accessories and Ammunition; Integrated Public Policy Models.

CIRCULACIÓN DE ARMAS Y LA AUSENCIA DE UNA GESTIÓN INTEGRAGA: UN ANÁLISIS DE MODELOS DE POLÍTICA PÚBLICA A LA LUZ DEL CASO BRASILEÑO

Resumen: Este artículo presenta la legislación y los mecanismos de control de la circulación de armas en Brasil, quienes serían los actores involucrados. Además demuestra que hoy existen fragilidad de la recopilación e integración de datos en una herramienta de gestión integrada. En otra parte del texto se propone hacer un enfrentamiento de algunos mitos construidos con las raras bases de datos disponibles; muchos de ellos recopilados hace más de diez años cuando observamos una alineación única de flujos políticos. Este alineamiento puede ser destacado por las encuestas realizadas por la ONG Viva Rio, en alianza con el Congreso y el Ministerio de Justicia, con la participación de las Secretarías de Seguridad Pública y la observación de las Naciones Unidas. El artículo también enfatiza que existe la necesidad de establecer una interacción entre la micro y macro geografía al considerar las políticas públicas. En el caso brasileño, algunos estados como Río y São Paulo han desarrollado sus propios mecanismos de gestión de datos y han podido promover la mejora de políticas. Al final del artículo se presenta la circulación de armas en Brasil y su dimensión transnacional, seguida de un breve intento de aplicar modelos teórico-conceptuales de políticas públicas al tema.
Palabras-Clave: Circulación de armas en todo Brasil; Tráfico de armas, accesorios y municiones; Enfoque y modelos integrados de políticas públicas.

Introdução

O atual presidente, Jair Bolsonaro, foi eleito tendo como uma das promessas de campanha a ampliação da posse e porte de armas no Brasil. Ao final de seu primeiro ano de governo publicou a Lei nº 13.964 de dezembro de 2019[1] que aperfeiçoa a legislação penal e incide sobre essa temática. Contudo, essa lei e seus decretos complementares não foram uma supressão da essência do controle da circulação de armas pelo país proposta pelo Estatuto Desarmamento. É importante ressaltar que o próprio Estatuto já vinha sendo modificado por leis pontuais (Lei nº 13.500 de 2017; Lei nº 12.993 de 2014; Lei nº 11.501 de 2007) que flexibilizaram e ampliaram direitos de determinados grupos segmentados e suas prerrogativas de porte e posse de armas.

[1] Complementada pelos Decretos nº 9.845 (regulamenta aquisição, cadastro, registro e posse de armas e de munição), nº 9.846 (regulamenta registro, cadastro e aquisição de armas e de munições por CAC), nº 9.847 (regulamenta aquisição, cadastro, registro, porte e comercialização de armas e de munição e o SINARM e SIGMA), de 25 de junho de 2019; e pelo Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019 (regulamenta produtos controlados).

A legislação proposta para 2020 pelo governo e os Projetos de Lei no Congresso atualmente seguem a linha de alterar ainda mais privilégios dos grupos segmentados. A legislação proposta pelo governo redefine ainda as armas de fogo e munição de uso permitido e de uso restrito ampliando o acesso a armas de maior poder de fogo. Ao mesmo tempo, a Lei propõe avanços que já eram sugeridos e não implantados como a criação do Banco Nacional de Perfis Balísticos que tem o objetivo de cadastrar armas de fogo e armazenar características dessas armas, de projéteis e de estojos de munição deflagrados, construindo um registro da identidade das armas que circularem no país.

Para além da simples aprovação ou condenação da nova legislação, devemos observar também os mitos apresentados sobre a circulação de armas pelo Brasil que estão presentes no discurso da base de apoio do atual governo, legitimados por agentes políticos conhecidos como componentes da Bancada da Bala, ou dito de outro modo, componentes do *lobby* das indústrias de armas[2]. São muitos os mitos que acabam por sustentar políticas pró ou contra a posse ou porte de armas, mitos que não possuem embasamento em dados representativos, muitas das vezes por que esses dados são tão fragmentados ou imprecisos que as propostas de política públicas nessa área acabam por não ser direcionadas ou efetivas.

Diante desse quadro, a proposta desse artigo é apresentar as legislações e os grupos segmentados; delimitar e confrontar os mitos com as raríssimas bases de dados ou pesquisas disponíveis no Brasil, muitas delas coletadas e analisadas há mais de dez anos por um mapeamento feito pelo governo e Congresso da época. Ou seja, nessa época, a temática de circulação de armas foi elemento relevante para se delinear política pública ampla baseada em diagnóstico prévio.

Ao fim do artigo é apresentada a circulação de armas pelo Brasil e sua dimensão transnacional, seguida de uma breve tentativa de aplicação de modelos teórico-conceituais de políticas públicas. Como modelos escolhidos cabem citar Kingdon (2003) e os múltiplos fluxos (*multiple streams*); Radaelli (1995) e a relevância de

[2] Parte desse discurso é sustentada na ideia de que andar armado encontra-se respaldado pelo direito à liberdade e a propriedade, amparando o direito à vida e à segurança. Contudo, parece desconsiderar a prerrogativa legal que caberia ao Estado, por meio das forças de segurança, garantir esses direitos.

aspectos dinâmicos do processo político e o papel dos atores estatais e não estatais; Faria (2003) e a complexificação desses processos em um terreno caleidoscópico. Considerando a temática do artigo, contribuem ainda para análise da necessidade de políticas públicas integradas: Thurber (1996), Cunill-Grau (2016), Oliveira (2016), Ballesteros (2014) e Capella e Brasil (2015 e 2016).

Mesmo que críticas possam surgir após a leitura desse artigo, ressalto que optei por escrevê-lo acreditando que esta temática muitas vezes é deixada de lado pela academia brasileira devido à dificuldade do rigor científico ou mesmo de uma análise mais qualitativa da circulação de armas pelo Brasil ou ainda pela dificuldade de se obter dados recentes. Aqui, optou-se por um foco mais subjetivo visando apontar atores, estruturas e ideias (algumas pouco visíveis) em uma conjuntura complexa, multifacetada e transnacional que é a circulação de armas pelo Brasil. As contribuições do artigo também surgem do fato de que raramente se utilizam modelos de políticas públicas para tentar entender a gestão da circulação de armas pelo Brasil.

Acrescento que essa temática em discussão hoje faz parte da agenda da opinião pública brasileira, ou seja, aparece como uma temática-problema para a sociedade, o que direciona ainda mais o olhar de políticos e agentes públicos para temática; ou de modo inverso às ações de políticos e agentes públicos nessa temática chamam atenção da sociedade. Assim, o olhar para a circulação de armas passa a ser um *high policy*. Contudo, ainda há a carência de políticas públicas integradas, adequadas e baseadas em mapeamentos de dados amplos, abertos e periódicos, apesar das legislações e dos mecanismos de controle produzidos desde a década de 1970. No Brasil, ainda não há um registro unificado de armas de fogo (desde a fábrica até a destruição), sendo esse um dos problemas que mais contribui para desvios das armas para crime organizado ou vinculadas a crimes comuns, algo tão relevante quanto a permeabilidade de nossas imensas fronteiras. A ausência de um registro que seja público é um ponto pelo qual o Brasil tem sido cobrado nos fóruns multilaterais, ou seja, a sociedade internacional também observa com atenção a circulação de armas pelo país e as políticas públicas na área.

Mecanismos de controle, atores envolvidos e a fragilidade de integrar dados

No período entre guerras surgiu à primeira legislação nacional sobre armas de fogo (regulamentada em 1936), tinha como base a vertente externa e a manutenção da segurança nacional propondo regular apenas a produção e o comércio exterior de armas. Assim, no Brasil, até 1980, o registro das armas era uma condição opcional sendo prerrogativa exclusiva das Forças Armadas, quando o Ministério do Exército criou uma portaria que estabelecia o tipo de armamento que civis acima dos 20 anos poderiam comprar e inseria a necessidade de registro obrigatório. O registro seria feito no âmbito dos estados da federação, sem que houvesse uma instituição para centralizar os dados ou uma padronização do que seria inserido como elementos de registro (tipo de arma, marca de arma, tempo de fabricação).

Em 1997, é feita uma segunda regulamentação (Lei nº 9.437) com a criação do Sistema Nacional de Armas (SINARM), um sistema que centralizaria os registros de armas e o controle dos pedidos de posse e portes de armas. Esses pedidos passam a ser condicionados à consulta de registros criminais e autorização da Polícia Federal. A aprovação do registro autorizava aos civis a posse da arma em casa, não sendo permitido o porte. Contudo, parte da responsabilidade ainda cabia aos estados, responsáveis pelas licenças e pela inserção dos dados no sistema. Mesmo com a criação do SINARM, a coleta de dados era fragmentada, lenta e subnotificada. Esta situação, acrescida da histórica falta de cooperação das forças de segurança no âmbito horizontal (de estado para estado) e vertical (estado com o governo federal), ou mesmo a falta de uma cultura intergovernamental (entre diferentes ministérios ou secretarias), ou a fragmentação e subnotificação de dados tornava difícil acompanhar toda a vida das armas que circulavam pelo país.

> Dada esta situação, é praticamente impossível traçar padrões para as rotas usadas para desviar armas, bem como detectar irregularidades nas vendas de armas que permitem o estabelecimento de “mercados cinza”. Também ficam prejudicadas para determinar volume, tipo e números de série das AFMA que são exportadas para países com risco potencial de triangulação como Paraguai e Suriname (DREYFUS E NASCIMENTO, 2005).

De fato, apesar das tentativas de promover políticas públicas integradas para gestão da circulação de armas pelo Brasil no âmbito do Ministério da Justiça, durante

os governos Fernando Henrique e Luiz Inácio Lula da Silva, a realidade no início do século XXI, era uma coleta de dados fragmentada, lenta e subnotificada.

> Entre 1997 e 2000, o SINARM abriu escritórios em cada estado e instalou computadores para controle de armas pelas polícias. [Vale ressaltar que] estados tendem a ter problemas mais sérios com os dados de acordo com o seu nível de subdesenvolvimento e falta de infraestrutura ou, simplesmente, devido à falta de coordenação entre o escritório central na capital e as polícias locais nas áreas rurais ou cidades médias. Em muitos estados, armas de fogo podiam ser registradas em formulários de papel na delegacia local e estes dados eram enviados aleatoriamente, com atraso para centrais (DREYFUS E NASCIMENTO, 2005).

Em dezembro de 2003 há uma nova atualização[3] do SINARM, surgindo o Estatuto do Desarmamento. O Estatuto estabelecia a responsabilidade de registro de armas para civis e emissão de licenças de porte e posse à Polícia Federal, revogando-se a prerrogativa dos estados. A autorização e o registro seriam individuais por arma, com validade de três anos para posse e de até cinco anos para porte, mediante comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio da arma. Caberia à PF[4] centralizar em um único banco de dados as informações sobre fabricação, vendas internas, importações de armas para civis, além de armas apreendidas pelos estados, bem como cadastrar os acervos policiais existentes. Segundo Dreyfus e Nascimento (2005), esse novo sistema deveria ser capaz de rastrear as transferências de propriedade e cruzar informações sobre armas fabricadas, comercializadas, registradas e apreendidas. Entretanto, a coleta de dados seguiu sendo feita na base, nas unidades da federação e seus municípios, sem padronização[5] e com pouco conhecimento técnico de quem coleta os dados da arma,

[3] Dentre as novas atribuições do SINARM estão a competência de cadastrar produtores, atacadistas, varejistas, exportadores e importadores autorizados de AFAM (inciso IX), bem como os armeiros em atividade no país (inciso VIII). (Lei nº 10.826 de 2003)

[4] PF também é responsável pelo controle das armas das empresas de segurança e de outras empresas que tenham armas como patrimônio, bem como as utilizadas no Judiciário brasileiro, o que até junho de 2019 era atribuição do Exército sob registro no SIGMA (mudança promovida pelo Decreto nº 9.847).

[5] Por exemplo dados da Divisão de Controle de Armas de Fogo e Explosivos da Polícia Civil do Rio (DFAE), assim como a base correlata de São Paulo, contém desde de 1980 informações sobre número de série, marca, calibre e tipo de arma. Contudo, na maior parte dos estados, só se pode obter essas informações com entrevistas. Algo ainda mais difícil de se obter é a distribuição rural/metropolitana (divisão geográfica municipal) dos registros. Acrescentaria que o Decreto nº 9.847 de 2019 estabelece que os sistemas devem conter a identificação do produtor e do vendedor; o número e a data da nota

sendo esses dados repassados à PF, muitas das vezes na forma de longos relatórios em papel.

Outro ponto importante a ser ressaltado é que o Estatuto não deixou de lado a relação histórica entre circulação de armas pelo Brasil e a temática da segurança nacional. Sobre isso pontuo que o Estatuto não tornou o Exército um ator fora desse controle, pois por meio da sua Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), o órgão continuou controlando informações sobre: fabricação e comércio exterior dos dois segmentos (civil e militar); registro e posse de armas de militares e de policiais, de caçadores, de atiradores e de colecionadores (CAC); e armas patrimoniais das forças armadas, das policias militares e dos corpos de bombeiros, da Agência Brasileira de Inteligência e do Gabinete Segurança Institucional.

Esse outro sistema de controle seria conhecido como Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA). A diferença entre os dois sistemas reside no fato de que o SINARM concentrar informações de armas nas mãos de civis, além de aspectos de segurança pública, e o SIGMA concentra informações sobre armas em mãos de militares, bem como informações ligadas a defesa nacional (OSCIP, 2010a). Cabe ressaltar que o acesso aos dados do SIGMA[6] por um pesquisador ou um *think tank* na área de segurança é algo praticamente impossível, mesmo com a Lei de Acesso à Informação.

Um relatório produzido em 2010 pelo Projeto de Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil apresenta alguns problemas dessa dualidade de sistemas. Primeiro não havia intercâmbio pleno entre os sistemas de controle de armas (SINARM e SIGMA). Essa interligação poderia contribuir para delinear um "ciclo de vida" da arma (da produção à destruição), independentemente de ela estar registrada para uma instituição, um militar ou um civil, ser de origem nacional ou

fiscal; espécie, marca e modelo; o calibre e a capacidade dos cartuchos; a forma de funcionamento; quantidade de canos e o comprimento; o tipo de alma; a quantidade de raias e o sentido delas; número de série gravado; e a identificação do cano da arma. Alguns dados em relação ao proprietário também são exigidos.

[6] Esses dados, a exemplo dos demais países latino-americanos, são considerados confidenciais. A ratificação pelo Brasil do Arms Trade Treaty (ATT) requer mudanças nessa confidencialidade. O ATT foi delineado no âmbito da ONU, e visa obrigar os Estados a adotarem medidas para gerar listas de controle de armas convencionais, munições, partes e componentes.

importada, ser de uso restrito ou não. Segundo ponto: apesar da exigência da lei, os sistemas em geral, não incorporam em tempo real os dados das secretarias de segurança pública e delegacias da Polícia Federal sobre registros e ocorrências com determinada arma de fogo. Terceiro ponto: os sistemas não incorporam informações sobre a situação das armas acauteladas pelo sistema judiciário.

Além das inovações estruturais, a Lei de 2003 propôs a realização de Campanhas de Entrega Voluntária de Armas mediante indenização, organizadas pelo Ministério da Justiça, e destruições públicas realizadas pelo Exército, em parceria com a sociedade civil e o poder público estadual e municipal (sendo essa uma política pública com relativa integração e eficiência[7]). As Campanhas reduziram pontualmente a circulação lícita das armas pelo Brasil. Essas entregas voluntárias nos permitem extrair dados interessantes da circulação de armas, por exemplo, na entrega feita no Viva Rio no Rio em 2004, 85% dos revólveres eram da marca Taurus fabricados antes de 1981, e cerca de 90% desses revólveres ainda estavam em funcionamento (FERNANDES, 2005). Esse exemplo pode ser usado para desmistifica a ideia que as armas que aqui circulam são prioritariamente estrangeiras, e apresentar a ideia que as armas têm uma vida útil muito longa, o que torna o tráfico de armas muito mais complexo que o tráfico de drogas para o delineamento de uma política pública.

Em 2005, por exigência do Estatuto, ocorreu um Referendo com a finalidade de consultar os brasileiros sobre a possibilidade da vedação do comércio de armas de fogo e munições em território nacional. A pergunta utilizada na consulta foi “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. Como resposta, mais de sessenta por cento dos votantes responderam não. Essa foi uma das poucas ações no âmbito de políticas públicas para circulação de armas que envolveram a participação da sociedade.

Se olharmos o Estatuto do Desarmamento como uma política pública aplicada à circulação de armas pelo Brasil podemos pontuar que ele gerou um sutil aumento no

[7] A primeira campanha recolheu mais de quatrocentos e cinquenta mil armas de fogo. Já a segunda menos de trinta uma mil armas. A taxa de entrega caiu consideravelmente quando comparamos as campanhas, uma queda de quase 100% na maioria dos estados; a única exceção foi o Distrito Federal, que teve um aumento de 66,5%. A primeira campanha foi realizada entre julho de 2004 e outubro de 2005 e a segunda de julho de 2008 a dezembro de 2009. (OSCIP, 2010a)

cadastramento de armas, armas que não estavam nos registros anteriores sendo taxadas como na ilegalidade (pois não cumpriram as exigências legais de registro), mas que não necessariamente eram armas em posse de criminosos. Nesse ponto, Dreyfus e Nascimento (2005) estimam que aproximadamente a metade das armas que circulavam pelo Brasil seriam armas ilegais. Abrindo aqui uma aspas, definir o que seriam "armas na mão de criminosos" é algo de determinada complexidade para se pensar qualquer política pública, pois inclui todo armamento e munição de uso restrito nas mãos do crime organizado das grandes cidades, bem como milhares de simulacros (armas falsas) utilizados em crimes comuns nessas mesmas cidades. Considerar que tipo de arma está circulando pelo Brasil por meio da análise do seu perfil é algo relevante para a definição do real problema e para o aprimoramento de políticas públicas de gestão.

Apesar dos problemas, o SINARM é um avanço na gestão da circulação de armas pelo Brasil, principalmente como base de dados de registros de civis de armas lícitas, e no controle de comercialização de armas no âmbito doméstico, questões antes restritas ao Exército. Entretanto, como requer uma coleta de dados local e inserção de dados por múltiplos atores possui relativa defasagem dos dados de estado por estado. Tendo como base registros no SINARM[8] obtidos nos mapeamentos de 2010, podemos pontuar algumas questões interessantes:

a) São Paulo foi o primeiro estado a instituir um cadastro, possuindo registros estaduais de 1935 a 2003. Os registros do estado no SINARM em 2010 superavam os dois milhões, quatro vezes mais que o segundo colocado o Rio Grande do Sul.

[8] Em 2010, o Ministério da Justiça e um grupo que tinha participado da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas (cujo mapeamento e relatório com dados de todo país foram produzidos em 2005/2006) em parceria com a ONG Viva Rio no âmbito do projeto "Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil" produziram documentos sobre a circulação de armas pelo Brasil. Dentre esses citaria: Relatório sobre rastreamentos de amas de fogo apreendidas nos estados brasileiros; Relatório seguindo a rota das armas: desvio, comércio e tráfico ilícitos de armamento pequeno e leve no Brasil; Relatório dos estoques e distribuição de armas de fogo no Brasil; Relatório do ranking dos estados no controle de armas: análise quantitativa e qualitativa dos dados sobre armas de fogo apreendidas no Brasil. Nesse artigo, esses relatórios foram denominados "Mapeamentos de 2010". Após longa pesquisa sobre o tema tenderia a dizer que esses foram os mais recentes mapeamentos da circulação de armas que consideram dados de todo o país.

b) Alagoas só apresentou registros estaduais de 2002 e 2003. Já Maranhão, Piauí, Roraima e Tocantins não forneceram dados de registros estaduais, o que sugerem ter implementado o cadastro apenas após 2003.

c) Roraima e Amapá são os dois estados com menos registros, entretanto devemos considerar que até 1988 eram territórios federais o que implica uma conformação diferente ou ausência de dados locais.

d) Comparando os dados dos registros estaduais até 2003 com os dados do SINARM de 2003 até 2010 percebemos que quase todos os estados tiveram aumento dos registros, sendo Acre o estado que mais cresceu proporcionalmente. Entretanto, alguns estados têm mais registros feitos nas Secretarias Estaduais até 2003 do que no SINARM até 2010 sugerindo ou uma subnotificação pela não migração dos dados ou uma redução do número de armas cadastradas.

Considerando que a Polícia Federal, o Exército (e indiretamente o Ministério da Defesa) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, apoiados pelas Secretarias de Segurança Pública, seriam os principais atores envolvidos nos mecanismos de gestão da circulação de armas pelo Brasil; e considerando que ainda temos a dificuldade de integrar dados seria relevante que novos mapeamentos como os de 2006 e 2010 fossem promovidos como política de Estado para detecção do que mudou desde então.

A segmentação de grupos e os dados da circulação de armas lícitas

Para além da vertente mais estrutural (sistemas e atores competentes) e das legislações brasileiras sobre o tema, é importante também apresentar os principais grupos segmentados envolvidos no processo: pessoas físicas; empresas de segurança; empresas privadas e lojas de armas; militares (oficiais e suboficiais e suas armas de uso privado); bombeiros e policiais; colecionadores, atiradores e caçadores; e o Estado e as armas patrimoniais dos órgãos com prerrogativas de posse e porte.

Considerando o recorte “pessoas físicas”, segundo os dados do SINARM, em 2006, mais de três milhões e seiscentas mil armas de fogo teriam sido registradas, sendo São Paulo o estado com mais registros (em torno de 46%) (OSCIP, 2010a).

Quatro anos depois mesmo com o Estatuto do Desarmamento, os registros cresceram para mais de quatro milhões e quinhentos mil, sendo ainda São Paulo o estado com mais registros. De acordo com os mapeamentos, em todos os estados, o número de registros de armas de pessoa física superou muito os de empresas de segurança, de armas patrimoniais de empresas privadas e de lojas de armas. E registros desses quatro grupos cresceram em todos os estados se compararmos 2006 com 2010.

Outro grupo segmentado relevante são as empresas de segurança, um nicho de mercado que cresceu exponencialmente nas grandes cidades pela insegurança, chegando a apresentar quase o mesmo efetivo de recursos humanos que órgãos de segurança pública[9], demandando um número considerável de armas. De acordo com informações do SINARM, em 2010, estavam registradas mais de duzentos e sessenta mil armas de empresas de segurança privada, a maior parte delas em São Paulo (em torno de 41%). Esse grupo é apontado como alimentador do mercado ilícito[10] principalmente por possuir estoques de armas e munições inapropriados e precariamente fiscalizados.

Outro grupo segmentado importante seriam as lojas que comercializam armas. Segundo o SINARM, em 2006 existiam em torno de cento e trinta e cinco mil registros em lojas especializadas, e quatro anos depois mesmo com a vigência do Estatuto, os registros cresceram chegando a quase cento e oitenta mil; sendo mais uma vez São Paulo o estado com maior participação (em torno de 26%). Os três estados da região Sul aparecem também entre os primeiros colocados, o que pode ser compreendido tanto pela localização de produtores e vendedores de armas lícitas, como pelo trânsito e comercialização ilícita de armas na região.

Outro grupo segmentado privilegiado pela legislação no Brasil são os militares[11] e sua prerrogativa de posse de armas de uso privado. Dreyfus e Nascimento (2005) estimaram em quase quatrocentos mil as armas registradas para oficiais e suboficiais

[9] O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016 pontua que há no Brasil mais de 550 mil policiais militares e civis e quase 520 mil vigilantes ativos.
[10] De acordo com relatório da CPI de 2006, constatou-se que boa parte das armas desviadas provém das empresas de segurança, transportadoras de valores e seguranças privadas de empresas (cerca de vinte e três por cento). Questão similar foi observada pela CPI da ALERJ em 2011.
[11] Só oficiais e suboficiais podem ter a posse de armas de uso privado. A legislação exclui praças que só em casos especiais e mediante autorização podem ter a posse.

das forças armadas, sendo um quarto dessas para militares reformados. A mesma prerrogativa legal (posse de armas de uso privado) é dada a bombeiros e policiais militares. O mesmo estudo estimou em mais de seiscentos mil os registros de arma de fogo para esses dois últimos. São vários os questionamentos dessa autorização, e os números falam por si, em 2010 já eram mais de um milhão de registros de armas de uso privado de agentes das forças de segurança. Nesse caso surgem algumas perguntas: como esses números evoluíram; será que outros países democráticos têm a mesma prerrogativa; será que esse armamento permanece na legalidade durante toda a vida útil; onde essas armas de uso privado são usadas e como elas contribuem para segurança dos brasileiros. Questões difíceis de responder.

O desvio de armas de fogo e munição de policiais e militares para o crime organizado é uma realidade nas grandes cidades, seja por leniência ou roubo[12], o que não pode ser ignorado em políticas públicas. Outra questão importante é a ausência de medidas de segurança e controle externo dos depósitos de armas das instituições do Estado nas quais eles trabalham, sendo frequentes roubos, furtos ou desvios de armas e munição (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2003/2004).

Entretanto, há outro grupo que contribui para circulação de armas pelo Brasil de modo ainda mais complexo: os colecionadores, atiradores e caçadores (CAC). Os mapeamentos de 2010 apontaram mais de duzentos mil registros de armas de fogo para os CAC, sendo a maior parte para colecionadores e atiradores. Ressalto que

> o colecionador de arma não tem acesso somente a armas históricas. A eles é facultado acesso a armas modernas, como fuzis automáticos. Tampouco lhes é exigido a inutilização da arma para disparo. Por fim, há possibilidade de aquisições constantes de farta munição. (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2013)

Assim, os CACs têm o direito de possuir mais armas do que o cidadão comum. O artigo 3º do Decreto nº 9.846 estabelece que os CAC tenham autorização para aquisição das seguintes armas de uso permitido: cinco armas de fogo de cada modelo

[12] Pontuo que segundo Dreyfus e Nascimento (2005), na base de dados de armas apreendidas da divisão de controle de armas de fogo da polícia do Rio existiam 244 fuzis IMBEL, 579 submetralhadoras produzidas no Brasil (INA, URU e Taurus-Beretta) e 109 fuzis Colt M16 cujos números de série começam com as letras AO, o que as identifica como armas de uso exclusivo das forças policiais.

para colecionadores; quinze armas de fogo para caçadores; e trinta armas de fogo para atiradores; para armas de uso restrito as mesmas quantidades por grupo se repetem, contudo tal quantidade pode ser ampliada mediante solicitação e autorização do Exército[13].

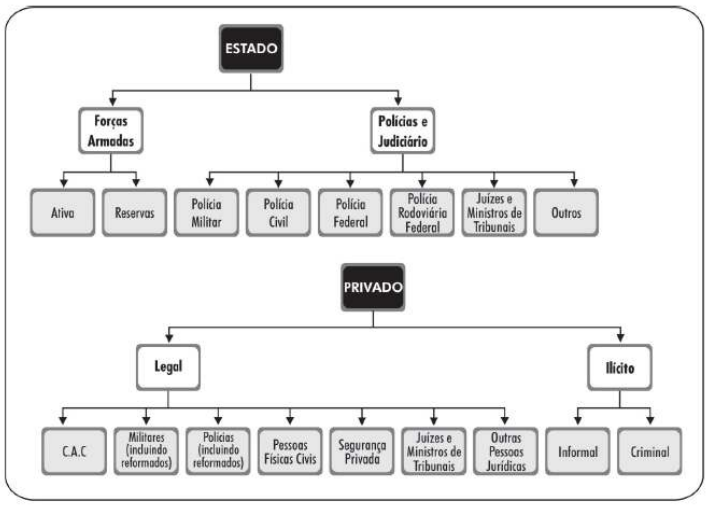
O primeiro senão de como esse grupo contribui para circulação de armas pelo Brasil advém do fato de seus registros e fiscalização não serem feitos no âmbito civil do SINARM sob responsabilidade da PF, mas sim no âmbito militar do SIGMA de responsabilidade do Exército; algo que atribui aos registros um sigilo dificultando qualquer coleta de dados para fins acadêmicos, para avaliação dos órgãos de controle ou para delineamento de políticas públicas. A história brasileira de controle de armas e a consideração dessa como uma questão de segurança nacional, sob responsabilidade do Exército, não é capaz de explicar essa inserção dos registros desse grupo no SIGMA. Talvez uma explicação seja sua capacidade de agir sobre políticas de públicas de circulação de armas por meio de associações.

O Estado, e suas múltiplas forças de segurança, é outro ator detentor do registro de armas patrimoniais. Em 2005, as forças armadas teriam o maior número de registros em torno de cinquenta e oito por cento do total, os órgãos de segurança pública teriam em torno de trinta nove por cento e outros órgãos, principalmente os do judiciário, representariam os outros três por cento[14]. O diagrama abaixo resume o universo de segmentação dos grupos principais que possuem armas (lícitas) no Brasil, pontuando apenas que o segmento “outros” tem sido ampliado desde 2003.

[13] Um regulamento do Exército classificava colecionadores em quatro categorias. Colecionadores de número 4 poderiam comprar armamento de guerra (até metralhadoras e carros de combate). O Decreto nº 10.030 regula que os CAC poderá adquirir por anos para cada arma de uso restrito até mil munições e cinco mil de uso permitido.

[14] Dado o sigilo do SIGMA, esse cálculo foi feito de modo indireto baseado em estimativas do contingente das forças de segurança, os armamentos requeridos de acordo com a função e o regime de trabalho. Ressalto que não encontrei outro mapeamento similar a esse feito por Dreyfus e Nascimento (2005), sendo importante uma política que apoie nova iniciativa.

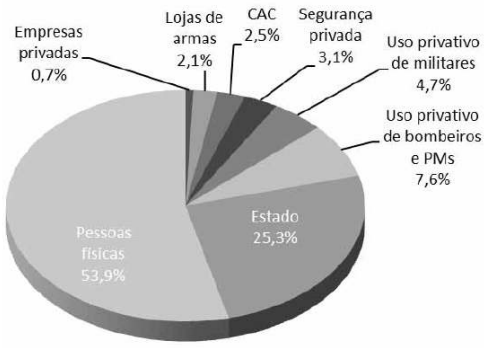
Diagrama 1: Segmentação de grupos que possuem armas no Brasil



Fonte: DREYFUS E NASCIMENTO (2005)[15]

Por fim, o gráfico abaixo representa em percentuais a divisão de registros de armas por grupos de acordo com os mapeamentos de 2010. O maior número de registros é de pessoas físicas, estando o registro de armas patrimoniais do Estado em segundo lugar. Já registros de lojas de armas e empresas privadas seriam uma parcela pequena das armas legais em circulação.

Gráfico 1: Percentuais de registros de armas por grupos segmentados

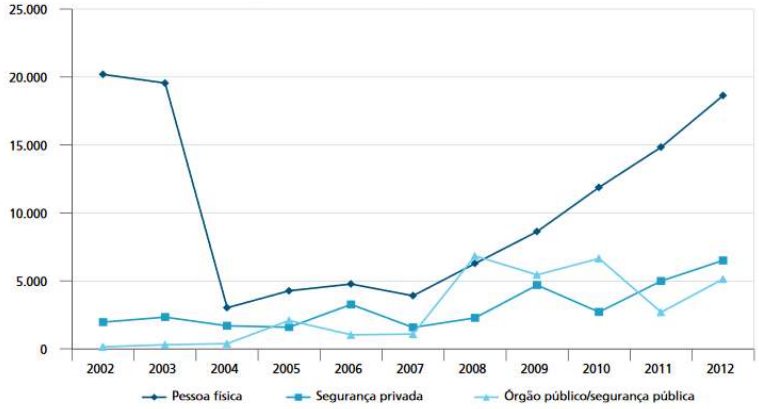


Fonte: OSCIP (2010a).

[15] Esses autores entendem por Posse Informal: armas não registradas em posse de indivíduos ou entidades (tais como empresas de segurança particular não declaradas ou autorizadas) que não estejam necessariamente nas mãos de criminosos ou sendo usadas em crimes. Já Posse Criminosa: seriam armas nas mãos de criminosos.

Uma coleta de dados do SINARM feita pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) descreve que logo após o Estatuto, o número de novos registros de armas de pessoas físicas caiu muito, mas que em 2008 voltou a crescer.

Gráfico 2: Número de novos registros de armas de fogo no Brasil (2002-2012)



Fonte: CERQUEIRA E COELHO (2013).

O conhecimento sobre em quais parcelas da sociedade encontram-se os registros de armas propicia a vantagem de ser possível a aplicação de políticas públicas direcionadas. Os mapeamentos de 2010 apontam que a circulação de armas no Brasil estaria entre 16 e 18 milhões de unidades, sendo a posse lícita/ilícita distribuída em uma proporção de 50 por cento.

Cabe ressaltar que o Brasil é o segundo maior produtor de armas leves do continente americano. A indústria brasileira produz uma gama de produtos, desde armas de caça até armas de guerra, e possui uma fatia significativa no mercado internacional de armas leves. Tais informações são deixadas de lado quando as autoridades dizem que as armas que aqui circulam vêm de fora ou fluem pelas fronteiras sul-americanas. Em contra partida, o mercado legal para armas de fogo no Brasil é bem fechado e muito protegido, sendo o Estado um grande comprador de armas lícitas fabricadas no país.

Os mapeamentos de 2010, considerando fabricantes, apontavam armas registradas para civis como predominantemente revólveres Taurus e Rossi; pistolas Taurus; espingardas CBC, Boito e Urko; e carabinas Rossi. Outra questão é que as armas de uso restrito só podem ser compradas da fábrica com a autorização do

Exército. Observamos assim que os controles já estão legalmente estabelecidos, mas na prática...

Para mapear como armas circulam pelo Brasil com a finalidade de delinear políticas públicas é necessário entender também como elas estão distribuídas por estados de acordo com: parâmetros rurais/urbanos, em que as atividades criminosas estão inseridas, bem como os tipos de armas (lícitas e ilícitas) utilizadas pelos grupos. Mapear as armas que circulam pelo Brasil de modo lícito não é algo simples, apesar de ser mais fácil que as ilícitas. Além disso, qualquer política pública de gestão da circulação de armas pelo país deve considerar que o perfil das armas de fogo é heterogêneo nos estados e municípios. A título de ilustração em estados onde houve uma expansão da fronteira agrícola, como os do Centro-Oeste, armas de cano longo estão presentes em quantidades relevantes e muitas vezes esse é um armamento sem registro, obtido de forma ilícita do Paraguai ou da Bolívia.

Já estados da região amazônica, onde se amplia a extração ilegal de madeira, ouro e pedras preciosas, observamos também um aumento de armamento de uso restrito, e sem registro e oriundos da Colômbia, Suriname ou Venezuela. Em contrapartida, São Paulo e Rio de Janeiro são estados, onde historicamente há muitas armas de pequeno porte registradas. Nesses dois estados um tipo de demanda diferente aparece nos mercados ilegais atrelados às facções criminosas. Mapeamentos recentes feitos pelo Instituto Sou da Paz apontam um aumento de armamentos de uso restrito nas regiões norte e nordeste para forças de segurança, com a finalidade de combater a atuação das facções criminosas da região sudeste que disputam o controle do território nessas regiões. Esse armamento seria oriundo da Colômbia ou Suriname, e recentemente da Venezuela, utilizando a mesma rota de fornecimento citada anteriormente.

As apreensões e os dados da circulação de armas ilícitas

Avaliando o perfil das armas em circulação por meio de dados de apreensão, fornecidos pelas SSPs e pelo SINARM dos mapeamentos de 2010, mais da metade das armas apreendidas eram revólveres, e a maior parte foi apreendida em crimes

comuns, homicídios ou por estarem em desacordo com o Estatuto. Nessa época, o percentual de armas de uso restrito era baixo, já que mais de dois terços das armas apreendidas eram de uso permitido. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018 pontua que quase cento e vinte mil armas foram apreendidas em 2017.

Em 2010, a maioria das armas apreendidas era de origem nacional, mas há um percentual considerável de armas sem registro da origem. O Rio de Janeiro[16] é um dos estados que mais apreende armas estrangeiras, e o número de armas de fogo estrangeiras de uso restrito apreendidas é crescente (não passando de cinco por cento do total). Três mapeamentos recentes com recorte geográfico do Rio de Janeiro (ISP, 2015; MATOS, 2018; INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018) apontam que, desde 2007, apreensões anuais giram em torno de oito mil armas. Ainda com o recorte do Rio pode-se pontuar que as munições apreendidas foram em sua maioria de uso restrito (cerca de setenta por cento em 2017) e as grandes apreensões de munição coincidem com grandes operações das forças de segurança do Rio, o que demonstra um *policy learning*. Há que ressaltar que comparativamente a demanda do crime organizado por munições é muito, muito maior que a demanda de crimes comuns.

Para o delineamento de políticas públicas deve-se tentar traçar os diferentes perfis das armas apreendidas. Se fosse possível uma base de diagnósticos pontuais (pelo tipo de armamento, pelo tipo de crime no qual ela foi aprendida, etc), ano a ano, estado por estado, seria possível traçar políticas públicas para estados, para cada tipo de armamento ou munição, ou para redução de um tipo de crime específico que fosse facilitado pelo uso de armas. De fato nossas leis já estabelecem mecanismo de controle, mas por meio dos diagnósticos pontuais observaríamos os *gaps* existentes.

[16] O Rio ao longo dos últimos trinta anos desenvolveu mecanismos e órgãos para controle e apreensões de armamentos, e assim como São Paulo, sendo esses dois a origem das maiores facções criminosas do país, e por consequência demandantes de armas ilícitas, munições e artefatos explosivos. No Rio, armas apreendidas são periciadas pelo Instituto de Criminalística Carlos Éboli e dados são integrados pelo Instituto de Segurança Pública. Assim pode-se pontuar que os dados gerados pelo estado tem consistência técnica especializada. O Rio em 2003 também definiu orientações sobre controle de armas por meio de uma parceria entre o Ministério da Justiça (SENASP), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD). Já São Paulo possui um Núcleo de Balística na Superintendência da Polícia Técnico-Científica, que concentra a integralidade das armas apreendidas em crimes para identificação e realização de perícia.

Esses diagnósticos também teriam relevância no âmbito federal, pois permitiriam delinear ações que considerem a transnacionalidade das armas que circulam pelo Brasil, apesar desse ser um elemento de maior complexidade, pois requer cooperação com outros países e instituições. Uma pesquisa feita pelo Instituto Sou da Paz (2013) em São Paulo descreve que quase quatro por cento das armas apreendidas eram norte-americanas, um por cento da Áustria, quase um por cento da Itália, e o resto produzido em onze países diferentes: Argentina, Bélgica, Alemanha, Israel, Espanha, República Tcheca, China, Suíça, França, Rússia e Sérvia; apenas um de origem sul-americana. Como essas armas chegaram ao Brasil? Quais políticas poderiam contribuir para redução dessa circulação de armas pelo Brasil?

Circulação de armas pelo Brasil e a dimensão transnacional

Após relatar algumas questões nacionais da circulação de armas pelo Brasil é preciso também tratar do caráter transnacional da circulação dessas armas, discussão que ganhou ainda mais relevância nos últimos anos com o crescimento do crime organizado transnacional que tem em um de seus "mercados mais lucrativos" o tráfico internacional de armamentos. Aqui, chama atenção a ambiguidade histórica do Estado brasileiro: na política doméstica caminhamos nos últimos trinta anos para um controle da circulação de armas, orientada para um registro amplo de armas, munições, acessórios e artefatos explosivos; já no âmbito internacional observamos uma participação tímida do país nos foros internacionais que lidam com a questão. De fato, se o Ministério da Justiça, por diversos governos, tem delineado um política de controle; no caminho contrário, o Ministério das Relações Exteriores prefere seguir a lógica do livre mercado proposta pelas indústrias de armas, defendendo os interesses comerciais dessas empresas brasileiras em vez de garantir a segurança dos brasileiros. Nessa dualidade, acaba por ser comum o Brasil assinar os acordos, mas não se empenhar em ratificá-los.

Em 2006, o Congresso brasileiro criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. O relatório final ressaltou que essa é uma

> política retrógrada do MRE, que investe na exportação de armas e munições, como se fossem similar à soja e ao café; desconsidera-se sua periculosidade, danos causados aos direitos humanos. [Além disso, essa] atitude ambígua, de fato refratária à transparência das exportações, obstaculiza esforços internacionais de combate ao tráfico de armas e munições, custando a liderança de nossa diplomacia na América Latina, ultrapassada por países, como México e Argentina, ambos exportadores de armamentos, mas com posições claras e corajosas na defesa do controle desses produtos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Esse relatório ressalta ainda que a circulação de armas pelo Brasil possui uma dimensão transnacional quando afirma que existiam cerca de 140 pontos de entrada de contrabando de armas no Brasil[17]. Como principais rotas internacionais destacam-se:

a) armas dos EUA, que passam pelo Panamá e Brasil, e são trocadas por drogas na Colômbia; ou passam pelo México e Paraguai com destino ao Brasil; algumas vezes ingressam pelo aeroporto do Galeão e portos do Rio, Sepetiba e Santos.

b) armas europeias embarcadas no Porto de Roterdam, Holanda, seguem até o Suriname, e entram no Brasil por ar para o nordeste, ou por hidrovias pela região amazônica, via Pará e Amapá, também com destino à Colômbia.

c) armas que vêm da China, entram no Brasil pelo porto de Paranaguá, e seguem para o Paraguai e Colômbia.

O relatório aponta ainda que durante as três últimas décadas, o tráfico de armas era feito preferencialmente pela fronteira Sul do Brasil (Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai). Em 2003, a Polícia Federal criou uma divisão especial dedicada à repressão do tráfico de armas (Divisão de Repressão ao Tráfico Ilícito de Arma - DARM) com foco inicial nessa região.

Mesmo antes da CPI, algumas medidas já haviam sido tomadas. Por exemplo, em 2000, o governo Fernando Henrique publicou um decreto que elevava para 150% a alíquota de exportação de armas e munições para América Latina e Caribe. Esta medida contribuiu momentaneamente para o declínio da reentrada dessas armas no

[17] Entre os principais canais de ingresso no Brasil estão “cidades gêmeas” nas fronteiras com Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, e Colômbia; muitas dessas rotas passando por rodovias ou rios transnacionais.

Brasil, principalmente se considerarmos o “tráfico formiguinha”. Entretanto, até 2002, brasileiros poderiam adquirir livremente armas no território paraguaio, até mesmo armas de uso restrito. A isso se soma o fato de que o Brasil exportava armamento de pequeno porte para o Paraguai mesmo que ali não houvesse nenhuma política de registro ou controle. Isso acabou por delinear, o que alguns acadêmicos chamam de padrão de triangulação de armas brasileiras: produzidas no Brasil – exportadas legalmente para Paraguai – trazidas para mercado cinzento ilícito brasileiro (algo conhecido como efeito bumerangue[18]). Por pressão política, medidas foram tomadas e o Brasil decretou uma moratória temporária, o que momentaneamente diminuiu a triangulação.

Contudo, a dinâmica do tráfico na América do Sul apresenta outros caminhos alternativos como pela Bolívia que não dispõe de legislação adequada de controle de armas, ou como o Uruguai que não faz o devido controle nas zonas fronteiriças. Na primeira década do século XXI, outro problema era a ausência de controle ou fiscalização dos portos e depósitos franqueados no Brasil para Paraguai e Bolívia (Portos de Santos e Paranaguá). Outra dimensão importante são as dezenas de portos fluviais de rios transnacionais sem fiscalização: segundo a CPI das armas, essa é uma parte suscetível ao contrabando de armas. Hoje, o Lago de Itaipu sobressai como um exemplo disso. Além disso, tem chamado a atenção apreensões de partes de armas de uso restrito chegando ao Brasil pelos correios.

Uma questão mais antiga é o desvio de armamentos das forças de segurança argentinas (exército, forças policiais e penitenciárias) e encontrados nas favelas cariocas no início de 1990, principalmente granadas de mão. O estado do Rio chegou a pedir oficialmente ao governo argentino que essas armas fossem rastreadas, mas a resposta foi pouco eficiente. Em 2003, Argentina e Brasil promoveram uma reunião bilateral sobre legislações e circulação ilícita de AFAM; e a possibilidade de troca de

[18] De acordo com a CPI de 2006, onze por cento das armas apreendidas em situação ilegal no Brasil tinham sido exportadas e contrabandeadas via Paraguai, saindo e voltando em um “efeito bumerangue”. O deputado paraguaio Blas Llano, que presidiu a CPI das Armas do no Paraguai, afirmou que em média de 10 contêineres de armas brasileiras exportados para Paraguai, 8 são vendidos no Brasil. A CPI brasileira também identificou que armas brasileiras “exportadas” para os EUA foram apreendidas com traficantes brasileiros.

informações sobre rotas usadas pelo crime organizado, chegando a produzir um memorando de entendimento nessa temática. Mas a integração bilateral avançou pouco, acompanhada da redução dos armamentos argentinos apreendidos.

Outra questão recente que conferiu destaque ao caráter transnacional da circulação de armas pelo Brasil foi o aumento do tráfico de munição e armas brasileiras para as FARC na Colômbia, apesar das forças armadas desse país só comprarem munição brasileira com marcação para rastrear as armas nas mãos da guerrilha. Nesse caso, há um mercado de mão dupla: o crime organizado brasileiro envia armas para a Colômbia, e traficantes de lá pagam com drogas a serem inseridas no mercado brasileiro.

Hoje percebemos que uma nova rota do tráfico de armamentos se estabeleceu para mercado ilícito das regiões Norte e Nordeste, principalmente para armamentos de uso restrito e automático. As armas saem dos Estados Unidos pelo Caribe e entram no Brasil pelo Suriname. Talvez a Guina Francesa também seja uma rota alternativa, mas dessa fronteira nem mesmo agências brasileiras de segurança possuem mapeamentos. Cabe ressaltar que a PF é a agência brasileira que hoje possui dados mais sólidos dessa transnacionalidade da circulação de armas pelo país.

Nessa temática, o fator cooperação internacional, regional e bilateral é fundamental. Entre as iniciativas promovidas está o Grupo de Controle de Armas do Mercosul criado em 2001. O Grupo busca planejar políticas conjuntas de controle do comércio de AFAM na região, bem como propôs estabelecer um mecanismo ágil de troca de informações. O Grupo, teve como base a implementação do Programa das Nações Unidas contra o tráfico e a fabricação ilícitos de armas de pequeno porte, armas leves e munições e seus planos de ação e chegou a produzir um memorando de entendimento. As reuniões eram constituídas pelos Ministérios de Relações Exteriores, o que deixava de lado representantes importantes da burocracia estatal nessa área, como Ministérios da Justiça, Polícias Federais, Ministérios da Defesa e Exércitos.

> A convergência de legislações dos países da América do Sul se faz necessária por motivos óbvios: não havendo correspondência entre princípios, não haverá como controlar atividade de grupos criminosos transnacionais, pelo simples fato de que seus agentes migrarão de país em país [para atender demanda] à caça das fraquezas em seus sistemas legais. Para harmonizar legislações dos países do

> MERCOSUL e associados, Grupo de Trabalho de Armas de Fogo estudou divergências entre elas, comparando-as entre si, e com documentos internacionais que são parâmetros de excelência no controle da circulação de armas e munição (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2003/2004).

Essa análise comparada de políticas e legislações dos países feita no âmbito Grupo de Trabalho poderia ter contribuído para ações de cooperação e controle mais eficazes, mas não foi o que aconteceu. Outra iniciativa no âmbito multilateral foram acordos firmados na Organização dos Estados Americanos (OEA) e nas Nações Unidas. O Brasil assinou quase todos, ratificou com certa rapidez a "Convenção Interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo e munição" da OEA, mas levou um bom tempo para ratificar outros, como o "Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Armas e Munição" da ONU. Os dois documentos propõem um controle rígido sobre os corretores de armas (*brokers*) - temática relativamente controversa no Brasil que foi até removida do Estatuto quando este tramitou no Senado.

Outra questão bastante discutida na ONU nos últimos anos é padronização em todos os países de métodos e tecnologia de marcação de armas de fogo, munição e explosivos por meio da construção de uma política internacional; afinal de contas o rastreamento depende dessa marcação na fábrica. Em abril de 2013 no âmbito da ONU foi aprovado o Tratado sobre Comércio de Armas (ATT), sendo esse o primeiro instrumento jurídico global que propõe regular o comércio internacional de armas por onde circulam bilhões de dólares todo ano. O Brasil assinou o ATT em junho de 2013, mas somente o ratificou no segundo semestre de 2018.

> O ATT estabelece, em nível global, a conexão de responsabilidade entre a exportação de armas e potenciais danos humanitários por elas geradas. Assim, o Tratado prevê que os países, ao decidir pela exportação de armas, devem fazer uma análise de risco, considerando critérios como respeito aos direitos humanos, possibilidade de uso em terrorismo ou crime organizado, bem como probabilidade de desvio. Caso um país seja identificado como um possível canal de desvio de armas, o Tratado determina que não deverá haver transferência de armas ao mesmo (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2013).

O ATT estabelece normas para transferências internacionais de armas convencionais. Nesse sentido, a ratificação do ATT pelo Brasil requereu mudanças na

legislação nacional sendo a mais visível a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (PNEI-PRODE) por meio do Decreto nº 9.607 de 2018. O documento anterior que legislava sobre a temática era Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM) de 1974, considerado restrito tanto como documento, quanto como delineador de políticas.

O Artigo 3 da PNEI-PRODE apresenta os pressupostos que devem ser observados na exportação ou importação de PRODEs, dentre eles: imperativos da defesa nacional; objetivos da política externa; tratados internacionais de que o Brasil seja parte e compromissos internacionais assumidos; existência de embargos aplicados pelo Conselho de Segurança da ONU; a possibilidade de que os armamentos sejam utilizados em atos de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra; a possibilidade de que as armas sejam utilizadas para facilitar violações de direitos humanos ou do que preconiza o direito internacional dos conflitos armados; a possibilidade de que as armas sejam empregadas em atos de terrorismo ou sejam utilizadas pelo crime organizado transnacional. Muitos desses elementos foram estabelecidos nas discussões na ONU que construíram o ATT e incorporados à legislação doméstica, sendo esse outro avanço do controle da transnacionalidade da circulação de armas pelo Brasil feito durante o governo Michel Temer. Assim, apesar de alguns avanços multilaterais, o lobby das indústrias de armas e o crime organizado transnacional não deixaram de construir mecanismos alternativos para a circulação de armas pelo Brasil.

Modelos de políticas públicas e circulação de armas pelo Brasil

Essa parte final do artigo tem a proposta de retomar algumas questões apresentadas na gestão da circulação de armas pelo Brasil e como esses pontos podem sem analisados a luz de Modelos de Políticas Públicas. Entretanto, o artigo fala de uma temática muito ampla e dinâmica a ser considerada como agenda para construção de políticas públicas. Deste modo, as análises apresentadas a frente serão recortes ou escolhas no modo do olhar e assim poderão ser deixar lacunas ou mesmo perguntas sem respostas.

Quando falamos de análises de políticas públicas observam-se dois focos diferentes: um norte-americano que tende mais a análise nos governos e outro europeu que se concentra mais na análise sobre o Estado e suas instituições (SOUZA, 2007). Tendo como base a temática desse artigo contribuições dos dois focos são relevantes. Acrescentaria que no caso da circulação de armas pelo Brasil, historicamente as configurações institucionais contribuíram mais para a criação de disposições e orientações de políticas públicas que o sistema político ou partidário. Em contrapartida também observamos desde o governo Fernando Henrique, o surgimento de um espaço político dialógico na definição da agenda[19] (a temática surge como *high policy*); sendo esse inicialmente um processo político endógeno que foi gerando ao longo do tempo sutis partidarizações de amplo controle ou ampla liberdade da circulação de armas.

No início do século XXI, essa construção da agenda doméstica da temática sofre influência internacional mais direta pela ampliação da participação brasileira em fóruns multilaterais como o Mercosul, a OEA e as Nações Unidas. Essa participação influenciou a criação do Estatuto do Desarmamento, seu referendo e as campanhas de entrega de armas, se refletindo ainda em mudanças na configuração institucional interna, principalmente na importação e exportação de armas. Desse modo, no final da década de 1990, inicia-se nessa temática a construção de uma ponte visível entre *national policy* e *internacional policy* com ápice de integração durante o governo Lula.

Ressaltaria ainda dois pontos a essa conjuntura e a produção de políticas. Primeiro que a temática passa a chamar a atenção da opinião pública brasileira a partir do aumento da violência armada na década de 1990, demandando da sociedade para o Estado e/ou governo alterações na gestão. Segundo que a temática torna-se elemento de forte partidarização no atual governo Jair Bolsonaro com várias idas e vindas de propostas do governo de maior liberdade na circulação de armas seguidas

[19] Na proposição do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) há três agendas diferentes. A agenda governamental que é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo concentra sua atenção. Segundo a agenda decisional que seria um subconjunto da agenda governamental que contempla questões políticas prontas (policies) para decisão dos formuladores de políticas podendo incluir outros atores. E terceiro as agendas especializadas de temáticas que refletem a natureza setorial da formulação de políticas. No atual governo sobressai a agenda governamental.

de vetos no Congresso e/ou no Judiciário. Isso acaba por tornar, pela primeira vez, a temática circulação de armas pelo Brasil uma questão de disputa entre governo e estruturas do Estado.

Contribui ainda nessa partidarização da temática a mídia que ressalta para a sociedade a dualidade *national policy* x *internacional policy* (o que pode ser apresentado como um *gatekeeping*[20]). Esse ator já aparecia antes, nas mudanças propostas para circulação de armas pelo Brasil desde o governo Fernando Henrique, mas durante os últimos quatro governos ele contribuía positivamente para janelas (*window*[21]) de mudanças de agenda propostas, o que de fato não acontece agora.

Considerando o modelo proposto por Kingdon (2003), de que mudanças da agenda seriam resultados da convergência de três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*); durante todo o século XX, observamos uma participação quase exclusiva do Estado e suas instituições (basicamente as militares) como atores que produziram soluções para a circulação de armas pelo Brasil, sendo esse um problema de segurança nacional, sem a amplitude de atuação do fluxo político doméstico ou internacional. De certo modo, poderia dizer que a circulação de armas pelo Brasil nem era tópico para política “pública” ficando restrita a atuação direta da comunidade epistêmica[22] forças armadas.

Na virada para o século XXI, com a segmentação de competências pelos níveis de governo (União, estados e municípios) proposta pela Constituição de 1988; com o aumento da violência armada; e com a influência da política internacional na gestão da circulação de armas pelo país passa-se a observar esse como um problema brasileiro que requer políticas públicas (talvez com um mix de ideias e sugestões domésticas e internacionais). Uma solução que já não mais estaria restrita ao delineamento único da comunidade epistêmica forças armadas, sendo incorporadas

[20] Segundo Radaelli (1995), uma análise de gatekeeping seria uma interpretação de como ideias propostas devem ser julgadas considerando um espaço tridimensional.

[21] As circunstâncias que possibilitam a convergência dos múltiplos fluxos de Kingdon e a construção de uma nova agenda de política pública são chamadas pelo autor de policy windows.

[22] Comunidade epistêmica seria "uma rede de profissionais com conhecimento e competência reconhecidos em um domínio específico e uma reivindicação do conhecimento relevante para a política no domínio ou área de emissão" (Haas, 1992). Para Faria (2003), essas comunidades se beneficiam da difusão internacional de ideias se houver a ausência doméstica de uma visão do problema ou mesmo a impossibilidade de calcular o valor dos resultados de diferentes ações.

a partir da Constituição, outras comunidades como as forças de segurança. Assim, surge a necessidade de políticas públicas de segurança para circulação de armas, deixando de ser apenas um problema de segurança nacional.

Inicia em paralelo, o surgimento do terceiro fluxo proposto por Kingdon, o político (politics), que inclui na discussão ao longo dos anos novos atores como partidos políticos e organizações não governamentais nacionais e internacionais. Os mapeamentos de 2010 refletem bem essa conjuntura (em um alinhamento perfeito de fluxos e talvez o único), pois foram resultados de pesquisas realizadas pela ONG Viva Rio, em parceria com a Subcomissão de Armas do Congresso Nacional, apoiados pelo Ministério da Justiça, com a participação de Secretarias de Segurança Pública dos estados e observação de órgãos das Nações Unidas como o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

A análise desse terceiro fluxo de Kingdon para essa temática pode ser complementado pela ideia de Radaelli (1995), de que há um direcionamento do olhar das políticas públicas também para aspectos dinâmicos do processo político (policy process) e do papel dos diversos atores envolvidos, ou seja há uma ampliação da arena de discussão, de influências e de projeção de poder, deixando de lado a exclusividade de análise sobre o processo decisório do governo e do presidente, ou mesmo da forças armadas. Entretanto, esse ponto parece não ter sido percebido pelo atual governo.

O atual governo também contribui para dar visibilidade a uma comunidade epistêmica antiga e que até o Estatuto do Desarmamento fazia questão de ser invisível para sociedade em geral. Uma comunidade que participa ativamente dos três fluxos de Kingdon: as indústrias de armas brasileiras (principalmente as de armas leves) que tem projeção e mercado em âmbito doméstico e internacional. Contudo, o governo Bolsonaro não seria o único governo brasileiro considerar a comunidade epistêmica indústrias de armas, como também não foi o único governo a ampliar os privilégios dos grupos segmentados com direito de posse e porte de armas.

Durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a Base Industrial de Defesa, que inclui as indústrias de armas, foi beneficiada por uma ampla gama de políticas públicas de âmbitos econômico (legislações de redução de impostos e

financiamentos de bancos públicos), científico e tecnológico (editais de fomento para pesquisa e desenvolvimento), e de política externa. Interessante apresentar essa dualidade de políticas domésticas de maior controle de circulação de armas, influenciada pela assinatura de acordos e tratados internacionais e as políticas externas de estímulo e aumento da venda de armamentos em um mesmo governo.

Ao se analisar a conjuntura mundial atual, e a brasileira em particular, na qual as políticas públicas em áreas diversas são produzidas deve-se considerar a

> "complexificação dos processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização na troca de informações e recursos, bem como pela participação de novos atores, como, organizações não-governamentais transnacionais e redes de especialistas, [onde] a variável conhecimento[23] assume lugar de destaque. [Compõem ainda] esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks* [redes de políticas públicas][24], as comunidades epistêmicas, as *advocacy coalitions*[25], os processos de difusão e transferência de políticas públicas, e os estudiosos do *policy learning*[26], entre outros". (FARIA, 2003)

Esse terreno caleidoscópico constitui boa parte do *policy process* em relação à circulação de armas pelo Brasil atualmente. Outro elemento é que os estudos de *public policy process* complexos em temáticas de segurança não são usuais, seja por que não é um assunto muito pesquisado na academia como, por exemplo, ocorre em outras áreas temáticas; seja por que parte das informações necessárias as análises

[23] Podemos dizer que conhecimento é uma variável-chave que define as comunidades epistêmicas, não sendo só opiniões de especialistas capazes de transformar ideias ou gerar mudança, podem ser também informações mantidas por órgãos da administração pública e até opiniões expressas pela mídia como afirma Weiss (1986).

[24] Segundo Kenis e Schneider (1991) o termo network talvez tenha se tornado "o novo paradigma para arquitetura da complexidade" de políticas públicas. Rhodes (1988) traz outra perspectiva para o conceito de redes ressaltando o relacionamento entre Estado e diferentes grupos que buscam influenciar as políticas, e o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos. Tais padrões de relacionamento institucionalizam-se e tornam-se parte do dia a dia das organizações ao ponto dos grupos serem consultados antes que documentos sejam enviados para materialização de ações do fluxo político.

[25] A abordagem das advocacy coalitions foi desenvolvida por Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1994) e focaliza interações de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de policy beliefs e atuam em um dado subsistema de políticas ou área setorial.

[26] Estudos dedicados aos processos de difusão e transferência de políticas públicas são agregados ao tópico de "aprendizado das políticas" (policy learning). Dentre os autores que contribuem com esses estudos cito: Bennett e Howlett (1992), Dolowitz e Marsh (1996 e 2000), Goldstein e Keohane (1993), Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

não estão disponíveis mesmo com as recentes legislações de acesso a informação e as pressões de organizações internacionais.

Uma questão a ser resgatada é que os mapeamentos aqui apresentados tem como base de 2003 a 2010, pois somente nesse período é que se observa uma política pública (integrando governo, Congresso, forças armadas e de segurança, judiciário, ONGs e comunidades epistêmicas) para coleta e análise de dados de todo país. Infelizmente tal estímulo não se repetiu e o país tem hoje mais de dez anos sem um novo diagnóstico que indique tendências da circulação de armas pelo Brasil nas macros e micros geografias.

Para que a gestão da circulação de armas pelo Brasil seja ampla, as políticas públicas devem ser integradas[27]. Cunill-Grau (2016) afirma que a busca da integralidade na abordagem de um determinado problema complexo é a questão central. Por integralidade entende-se considerar diferentes setores do governo e da burocracia do Estado (União, estados e municípios) em diferentes áreas temáticas; e por problema complexo entende-se a necessidade de se considerar elementos e fatores multidimensionais, multicausais e relacionados entre si.

Como apresenta Oliveira (2016), nos *public policy process* brasileiros, essa necessidade de integração e intersetorialidade apresentam alguns desafios; desafios que podem ser parte também do *public policy process* na área de segurança. O primeiro deles seria a necessidade de coordenação e cooperação entre os entes federativos em prol da efetividade das políticas e ações; segundo a necessidade de comprometimento dos atores com ações de monitoramento e avaliação em todos os níveis de governo; terceiro a necessidade de conhecimento e utilização por parte dos gestores municipais dos instrumentos legais e de operacionalização possíveis (a micro geografia tem um papel muito importante, apesar de negligenciada). Ao longo do artigo tentamos mostrar dados e elementos que geram esses desafios apresentados pela autora.

[27] Cabe acrescentar que nesse artigo considera-se circulação de armas no Brasil como um elemento de segurança pública, de segurança internacional e de defesa nacional, por isso a temática requer políticas públicas integradas.

Ballesteros (2014) contribui com essa análise da complexidade do *public policy process* de segurança dizendo que embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais. A autora ressalta ainda que os governos FHC e Lula tentaram caminhar na integração de políticas de segurança quando

> em 2001 [no governo FHC], o Ministério da Justiça constituiu o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública [...] e no governo de Luiz Inácio Lula da Silva reforçou-se o caráter articulador do governo federal por meio de um Comitê de Articulação Federativa (CAF) (BALLESTEROS, 2014).

Nesse artigo sugere-se que para a criação de políticas públicas integradas, devem-se conjugar ações de planejamento, formulação, execução, monitoramento e avaliação de múltiplos atores tanto no nível horizontal (executivo, legislativo e judiciário) quanto no vertical (nos âmbitos federativo, estadual e municipal). Sendo o modelo atual de políticas públicas para gestão circulação de armas pelo Brasil verticalizado e fragmentado, sugere-se que estruturas organizadas modeladas por meio de sistemas como o Sistema Único de Saúde ou Sistema Brasileiro de Inteligência poderiam ser uma solução viável. Observa-se que algumas iniciativas como a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) ou do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) poderiam servir de guia se de fato estivessem em todos estados e municípios brasileiros. Essa modelagem de sistemas contribui muito quando há a necessidade de uma perspectiva sistêmica, como é a temática aqui apresentada; isso acaba por se relacionar a outro tipo de análise do processo de políticas públicas que considerada o modelo de subsistemas.

> A literatura sobre subsistemas foi desenvolvida no contexto dos estudos da ciência política estadunidense em meados dos anos 1950 [...] e nos estudos recentes, o conceito de subsistema de políticas (*policy subsystem*) tem ocupado espaço central em diversos modelos teóricos como unidade de análise privilegiada em abordagens recentes (CAPELLA E BRASIL, 2015).

De acordo com Thurber (1996), a literatura destaca três dimensões essenciais do sistema político: o macrossistema, o microssistema e os subsistemas. Segundo Capella e Brasil (2015), os macrossistemas (macro policy systems) referem-se às decisões (ou principais políticas de um governo) que afetam diretamente uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela com impactos visíveis sobre a sociedade e o sistema político. Já os microssistemas (micro policy systems) envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público (decisões de alta complexidade técnica) envolvendo um número reduzido de tomadores de decisão (em geral técnicos da burocracia pública) que restringem o acesso de outros participantes. Seriam essas questões mais invisíveis do policy process.

Tendo como base a circulação de armas no Brasil podemos relacionar como microssistemas as comunidades epistêmicas forças armadas, forças de segurança e grupos segmentados com prerrogativas de posse e porte de armas; ou mesmo as indústrias de armas. Outro grupo de atores que poderiam ser relacionados a essa proposição seriam as organizações não governamentais nacionais e internacionais que mapeiam a temática circulação de armas.

> Entre o macrossistema e o microssistema, situam-se os subsistemas (*policy subsystems*). Subsistemas são compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam esforços para algumas questões específicas em relação a uma política, o que é chamado pela literatura internacional de "*policy domain*"[28] [...] entretanto, o conceito de subsistema de políticas é objeto de intensa discussão teórica, principalmente por justapor conceitos relacionados, como comunidades de políticas (*policy communities*), redes de políticas públicas (*policy networks*) e redes temáticas (*issue networks*). (CAPELLA E BRASIL, 2015)

Ainda de acordo com Capella e Brasil (2015), a existência dessas subunidades (subsistemas) seria o lócus do processo de discussão de temas específicos, construção de problemas públicos e formulação de soluções. De certo modo, os subsistemas podem ser pontes entre o mundo macro e o micro e uma solução possível

[28] Policy domain pode ser definido como a área substantiva de política pública sobre a qual os participantes na produção da política competem e fazem concessões para chegar a um acordo, tais como o domínio da política ambiental ou domínio da política de saúde (BIRKLAND, 2005).

para a gestão integrada da circulação de armas pelo Brasil; mas ainda carecemos da existência de um subsistema efetivo.

Considerações finais

Considerando a temática circulação de armas pelo Brasil, tentei no artigo apresentar a multiplicidade de legislações, atores e focos, bem como ressaltar que mesmo com essa estruturação na gestão ao longo dos últimos quarenta anos ainda hoje no país há necessidade de políticas públicas, de fato integradas, que tenham por base uma perspectiva intersetorial e intergovernamental, considerando dados coletados em macro e micro geografias. Não podemos ainda deixar de lado a perspectiva transnacional da questão; tanto quanto a capacidade de mobilidade do crime organizado pela América Latina na atuação do tráfico de armas e drogas. Outro ponto importante é que mesmo com muitas regulamentações internacionais de gestão da circulação de armas sendo produzidas e ratificadas, o lobby das indústrias de armas é muito forte em todo o mundo e influencia ações governamentais para recobrir o comércio de armas de certo sigilo, algo bem questionável no âmbito de sólidas democracias ocidentais.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, o tráfico de armas, munições e explosivos e a consequente utilização desse arsenal, por traficantes de drogas, milicianos e outros bandos, quadrilhas ou organizações criminosas.* 2011.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de Políticas de Segurança Pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Rev. Bras. de Seg. Púb*., v. 8, n. 1, 6-22 Fev/Mar 2014.

BIRKLAND, T. A. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. 2. ed. *Nova York: ME Sharpe*, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. 2006.

CAPELLA, A. C. N. e BRASIL, F. G. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Política Hoje*, v. 25, p. 73-84, 2016.

CAPELLA, A. C. N. e BRASIL, F. G. Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Novos estudos *CEBRAP*, v. 101, p. 57-76, 2015.

CUNILL-GRAU, N. A Intersetorialidade nas Novas Políticas Sociais: uma abordagem Analítico-Conceitual. In: BRASIL. MDS. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26, 2016. Brasília, DF: MDS, 2016, p. 35-66.

DOLOWITZ, D. P. & MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44 (2): 343-357, 1996.
_____ Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13 (1): 5-24, 2000.

DREYFUS, P. e NASCIMENTO, M. de S. Posse de Armas de Fogo no Brasil: mapeamento das armas e seus proprietários. 2005.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. Bras. Ci. Soc.,* São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, FEV. 2003.

FERNANDES, R. C. Brasil: as armas e as vítimas. Rio de Janeiro: *7Letras*, 2005.
FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 2016.

FREEMAN, J. L. The political process: executive-bureau-legislative committee relations. *Nova York: Random House*, 1955.

GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. (eds.). Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. *Ithaca, N.Y., Cornell University Press*, 1993.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International Organization, 46 (1): 1-35, 1992.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Armas de Fogo 2015 (janeiro a maio de 2015). 2015.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Arsenal Fluminense: análise das apreensões de munições no estado do Rio de Janeiro (2014-2017). 2018.

_____. De onde vem as armas do crime: analise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo. 2013.

JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. *Boulder, CO, Westview Press*, 1993.
_____ Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14 (1): 175-203, 1994.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: MARIN, Bernd e MAYNTZ, Renate (eds.). *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations.* Frankfurt: Campus, p. 25-59, 1991.

KINGDON, J. Agenda, Alternatives a Public Policies. 3ª. Ed. *New York: Harper Collins*, 2003.

MATOS, V. C. Um retrato das apreensões de armas de fogo, simulacro, munição e artefato explosivo no Rio de Janeiro. 2018.

OLIVEIRA, L. R. Políticas Públicas Sociais: avaliação e integração entre assistência social e saúde pública no Estado de São Paulo. 2016. 122f. Exame de Qualificação (Doutorado). *Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto*, 2016.

OSCIP VIVA COMUNIDADE. Estoques e Distribuição de Armas de Fogo no Brasil. 2010a.

_____. Ranking dos estados no controle de armas: análise quantitativa e qualitativa dos dados sobre armas de fogo apreendidas no Brasil. 2010b.

_____. Relatório sobre os rastreamentos de amas de fogo apreendidas nos estados brasileiros. 2010c.

_____ Seguindo a rota das armas: desvio, comércio e tráfico ilícitos de armamento pequeno e leve no Brasil. 2010d.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, FIRJAN e PNUD. *Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. 2003/2004.

RADAELLI, C. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, 2 (2): 159-183, 1995.

RHODES, R.A.W. Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain. *Londres: Unwin Hyman*, 1988.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, *Fiocruz*. 2007.

THURBER, J. A. Political power and policy subsystems in American politics. In: PETERS, Guy, e ROCKMAN, Bert A. (eds.). *Agenda for excellence: administering the state. Chatham/NJ: Chatham House Publishers*, 1996.

WEISS, C.H. Research and policy-making: a limited partnership. In: HELLER, F. (ed.). *The Use and Abuse of Social Science*. Beverly Hills and London: Sage, pp. 214-35, 1986.

Recebido em: 08/02/2020

Aprovado em: 02/10/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O TEMA DAS DROGAS NA AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL: A DEFINIÇÃO DE UMA NOVA AMEAÇA À SEGURANÇA NACIONAL NA DÉCADA DE 1990

PRISCILA VILLELA
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2432-8900
villela.priscila@gmail.com

Resumo: O tráfico de drogas vem ganhando destaque na agenda de segurança internacional desde a década de 1990. Neste período, o tema das drogas passou a ser tratado politicamente como uma ameaça ao sistema internacional, aos estados nacionais e aos indivíduos. A noção de "guerra às drogas" produzida nos Estados Unidos foi internacionalizada e incorporada pelo regime internacional de proibição da ONU, a partir a partir do qual se universalizou. Ela também pautou a presença dos EUA na América Latina, moldando as políticas de drogas desses países. A postura do Brasil com relação ao tema das drogas mudou significantemente nesse período, quando sua dimensão internacional passou a ganhar destaque na agenda política. Nessa esteira, uma série de aparatos legislativos e institucionais foram fortalecidos e instituídos com o objetivo de combater o tráfico de drogas, avaliado como uma ameaça à segurança internacional. O objetivo deste trabalho é compreender como o Brasil incorporou as ideias, diretrizes e políticas estabelecidas internacionalmente ao longo da década de 1990, identificando atores doméstico e internacionais, suas decisões e os mecanismos que permitiram a internalização de diretrizes estabelecidas internacionalmente em torno do problema das drogas.
Palavras-chave: Drogas; Brasil; Segurança Internacional.

THE DRUGS MATTER IN BRAZIL'S INTERNATIONAL AGENDA: A NEW THREAT TO NATIONAL SECURITY IN THE 1990s

Abstract: Drug trafficking has been gaining prominence in the international security agenda since the 1990s. In this period, illegal drugs came to be treated politically as a threat to the international system, to national states and individuals. The notion of "war on drugs" produced in the United States was internationalized and incorporated by the UN's international prohibition regime, from where it became universal. It also guided the United States' presence in Latin America, shaping these countries' drug policies. Brazil's stance on the topic of drugs changed significantly during this period, when its international dimension gained prominence on the political agenda. In this context, a series of legislative and institutional devices have been strengthened and instituted with the aim of combating drug trafficking, which is seen as a threat to international security. The objective of this work is to understand how Brazil

incorporated the ideas, guidelines and policies established internationally throughout the 1990s, identifying domestic and international actors, their decisions and the mechanisms that allowed the internalization of guidelines established internationally around the drug problem.
Key Words: Drugs; Brazil; International Security.

EL TEMA DE LAS DROGAS EM LA AGENDA INTERNACIONAL DE BRASIL: LA DENICIÓN DE UMA NUEVA AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL EM LA DÉCADA DE 1990

Resumen: El narcotráfico viene ganando protagonismo en la agenda de seguridad internacional desde la década de 1990. En este período, el tema de las drogas pasó a ser tratado políticamente como una amenaza para el sistema internacional, para los estados nacionales y individuos. La noción de "guerra contra las drogas" producida en EEUU fue internacionalizada e incorporada por el régimen internacional de prohibición de las UN, desde donde se volvió universal. También guió la presencia de Estados Unidos en América Latina, dando forma a las políticas de drogas de estos países. La posición de Brasil sobre el tema de las drogas cambió significativamente durante este período, cuando su dimensión internacional empezó a ganar protagonismo en la agenda política. En este contexto, se han fortalecido e instituido una serie de dispositivos legislativos e institucionales con el objetivo de combatir el narcotráfico, que es visto como una amenaza para la seguridad internacional. El objetivo de este trabajo es comprender cómo Brasil incorporó las ideas, lineamientos y políticas establecidas internacionalmente a lo largo de la década de 1990, identificando actores nacionales e internacionales, sus decisiones y los mecanismos que permitieron la internalización de los lineamientos establecidos internacionalmente en torno al problema de las drogas.
Keywords: Drogas; Brasil; Seguridad internacional.

INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe avaliar as dimensões internacionais da construção do problema das drogas no Brasil enquanto uma ameaça à segurança nacional durante a década de 1990. Isso significa interpretar que esse período foi marcado pelo recrudescimento do combate às drogas no Brasil e que as definições sobre o problema das drogas e as respostas políticas adotadas pelos governos naquele período tinham origens internacionais. O que permitiu que o Brasil, no dado período, incorporasse concepções e definições consolidas internacionalmente sobre o tema das drogas foi, segundo esta pesquisa, a identificação do crescimento do tráfico de drogas na América Latina, a crescente presença norte-americana no combate às drogas na região, a pressão da ONU para que o Brasil adequasse sua legislação às convenções internacionais e a disposição das autoridades brasileiras em se

adequarem às diretrizes de segurança que vinham sendo consolidadas internacionalmente.

As drogas são necessariamente um tema internacional, não apenas porque seu fluxo comercial atravessa fronteiras nacionais, mas também porque se tornou um tema de crescente relevância na agenda das Relações Internacionais desde o início do século passado, quando o proibicionismo se consolidou internacionalmente por meio dos tratados internacionais, inaugurado pela "Convenção do Ópio de 1912". Desde então, é impossível avaliar as decisões brasileiras com relação ao tema das drogas sem levar em consideração a forma como o tema foi historicamente tratado nos fóruns multilaterais ou as pressões externas sobre o país que decorreram disso. Nesse sentido, a influência internacional sobre o desenho da política de drogas brasileiras não é uma novidade, mas identificamos na década de 1990 uma nova virada desse processo, quando o tema ganhou destaque na agenda internacional do Brasil em razão de sua definição como uma ameaça à segurança internacional.

Existem convenções internacionais que tratam do tema das drogas desde o início do século passado. No entanto, foi sob o sistema da ONU que o regime de proibição global das drogas foi consolidado e universalizado. A "Convenção Única sobre Entorpecentes" de 1961, a "Convenção sobre Psicotrópicos" de 1971 e a "Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas" de 1988 se constituem como as principais referências deste regime. Se as duas primeiras convenções centravam-se majoritariamente na proteção à saúde pública e no dano causado pelas drogas ao indivíduo, a Convenção de Viena de 1988, por outro lado, passou a dar ênfase ao tráfico das drogas e sua relação com o crime organizado transnacional, definindo-o como uma ameaça à segurança internacional (DEL OLMO, 1990, p. 104). Pela primeira vez a ONU associou diretamente as drogas às organizações criminosas transnacional e, a partir da década de 1990, quase todos os documentos da organização passaram a se referir ao tráfico de drogas como um problema da segurança internacional em razão de seu vínculo com o crime organizado transnacional.

Tal evolução do regime internacional de proibição das drogas foi ao mesmo tempo acompanhada e influenciada pela agenda de segurança nacional dos Estados Unidos, que passou a incorporar o tema das drogas como um componente-chave da

presença norte-americana na América Latina desde o final da década de 1980. Nesse contexto, o tráfico de drogas passou a ser apresentado por autoridades políticas norte-americanas como uma ameaça à segurança internacional e não apenas como um problema de ordem criminal (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 11). Os crescentes índices de violência e de consumo nos Estados Unidos e na América Latina, a relação entre o tráfico de drogas com outros tipos de crime, como lavagem de dinheiro e o terrorismo, e transgressão das fronteiras nacionais para o comércio das drogas passaram a ser compreendidos politicamente como ameaça à segurança dos Estados (WILLIAMS, 1994, p. 330). Tais transformações se desenvolveram sobretudo nos Estados Unidos, a partir de onde essas diretrizes foram internacionalizadas.

Como objeto de estudos das Relações Internacionais o tema também se tornou relevante na mesma época, em resposta às transformações na forma como o tema passou a ser endereçado politicamente desde as duas décadas anteriores. A temática das drogas passou a ser progressivamente definida nas convenções internacionais e nos documentos norte-americanos que expõem as estratégias de seu combate como uma ameaça à segurança internacional. A crescente importância do tema na agenda regional da América Latina e bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos foi decorrente desse processo. Levando em consideração o papel de tais processos, este artigo se propõe a compreender a forma como a definição das drogas como ameaça à segurança internacional foi incorporada pelas autoridades e políticas brasileiras durante a década de 1990.

A definição das drogas como uma ameaça à segurança internacional gerou desafios à disciplina de Relações Internacionais. Tradicionalmente, a segurança nacional foi definida em termos de ameaças militares representadas por outros Estados nacionais, sempre à luz da possibilidade da ocorrência de uma guerra interestatal. Segundo Stephen Walt (1991, p. 212), o foco dos estudos de segurança também deve se restringir, portanto, ao “fenômeno da guerra” e “estudo da ameaça, do uso e controle da força militar”. No entanto, a inserção de temas não tradicionais na agenda de segurança internacional dos países criou uma profunda lacuna entre a definição conceitual e teórica do que seria a segurança e como de fato os Estados agiam a partir de suas definições discursivas e políticas de ameaça à segurança (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 31). Um conjunto de autores interpretou que a definição

discursiva de um objeto como ameaça à segurança não se limita ao recurso retórico e simbólico, mas como um mecanismo que reestrutura a forma como o tema é tratado politicamente (BUZAN et al., 1998).

Atentos a esse processo, há uma vasta literatura que tem refletido sobre as dimensões internacionais da "guerra às drogas" e a forma como a temática passou a ser endereçada a partir de uma linguagem da segurança. Alguns autores avaliam o movimento retórico que ascendeu o problema do crime e das drogas a um *status* de ameaça à segurança internacional nos Estados Unidos (p.e. ANDREAS; PRICE, 2001; PEREIRA, 2015; RODRIGUES, 2012). Outros, atentos aos resultados desse processo, identificam um processo de militarização do combate às drogas, a partir das intervenções norte-americanas ou do emprego de militares latino-americanos na segurança pública, sob incentivo dos Estados Unidos (p.e.BAGLEY; SALMERÓN CASTRO, 1991; DAMMERT, 2013; TOKATLIAN, 2015). Embora a literatura que se debruce sobre internacionalização da "guerra às drogas" na América Latina seja bastante vasta, há, contudo, um grupo um pouco mais restrito de trabalhos que se dedica a compreender como esse processo desenvolveu-se no Brasil. A dimensão internacional da política de drogas no Brasil tem sido endereçada no campo da Criminologia (p.e. CARVALHO, 2013; BOITEUX, 2006) das Ciências Sociais e das Relações Internacionais (p.e. HERZ, 2006; CARVALHO, 2013; SILVA, 2013; RODRIGUES; LABATE, 2016).

A partir dos avanços já alcançados pela literatura, esta pesquisa se propõe identificar laços entre as políticas de combate às drogas no Brasil e as diretrizes estabelecidas internacionalmente, sobretudo pela ONU e pelos Estados Unidos. O objetivo é demonstrar que a década de 1990 foi um momento de virada de um processo que já se construía desde as duas décadas anteriores. Nesse período, consolidou-se no Brasil a avaliação de que o tráfico de drogas se constituía como uma ameaça à segurança internacional do país. Para sustentar essa hipótese, nos apoiamos em fontes documentais variadas, como a legislação nacional e programas governamentais, os acordos internacionais, relatórios governamentais e intergovernamentais, assim como pronunciamentos de autoridades políticas e entrevistas veiculadas pela imprensa. Avaliamos a forma como o problema das drogas

foi redefinido e, a partir disso, como as respostas políticas passaram a se adequar a essa nova avaliação (EDWARDS; GILL, 2002).

O trabalho está organizado em quatro partes além desta introdução. Na primeira sessão, desenvolveremos como consolidou-se o regime internacional de proibição que serviu de parâmetro e modelo para o a formulação das políticas de drogas no Brasil, destacando a mudança de abordagem da organização a partir da década de 1990, quando a dimensão da segurança internacional ganha centralidade na maneira como o tema passa a ser abordado. Na segunda sessão, identificamos os Estados Unidos como um protagonista nesse processo, espelhando suas próprias políticas de drogas nesse regime internacional em desenvolvimento. Por meio das organizações internacionais e também via esforços bilaterais, seu papel foi fundamental na redefinição do problema das drogas no Brasil. Na terceira sessão, nos voltamos ao nosso objeto de estudos, compreendendo como tais transformações foram incorporadas pelas autoridades e transformaram as políticas de drogas no Brasil. Por fim, apontamos algumas conclusões e possibilidades de novas agendas de pesquisa sobre o tema.

A CONSOLIDAÇÃO DE UMA AGENDA GLOBAL PARA AS DROGAS

As primeiras convenções internacionais que tratam do tema das drogas datam do início do século passado. No entanto, sob o sistema das Nações Unidas que um regime internacional de proibição se universalizou, consolidando um consenso internacional em torno do proibicionismo (BEWLEY-TAYLOR; JELSMA, 2011). Esse regime tem como objetivo promover a cooperação entre os Estados e a harmonização de suas legislações e das medidas de repressão à produção, comércio e consumo ilegais das drogas. Andreas e Nadelmann (2006, p. 17) cunharam o termo “regime de proibição global” para descrever o processo de homogeneização dos sistemas de justiça criminal e a regularização das relações e justiça criminal transfronteiriças. As atividades transnacionais, como é o caso do tráfico de drogas, se tornam objetos de regimes de proibição global como resultado da inadequação de medidas domésticas e unilaterais em contê-las, por se tratarem de crimes que burlam e atravessam as fronteiras e jurisdições nacionais (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p.18).

A evolução desse regime internacional foi ao mesmo tempo acompanhada e influenciada pela agenda de segurança nacional dos Estados Unidos, que passou a incorporar o tema das drogas como uma das ameaças sobre as quais deveriam se debruçar. Conforme supracitado, é possível identificar uma clara mudança na compreensão e na ênfase que foram dados ao problema das drogas ao longo as últimas convenções hoje em vigor. Desde o final dos anos 1980, quase todos os documentos das Nações Unidas passaram a se referir ao tráfico de drogas como um problema da segurança internacional em razão de seu vínculo com o crime organizado transnacional.

Definir um fenômeno como ameaça à segurança significa deslocá-lo da esfera da política normal para um campo caracterizado como emergencial, justificando medidas extremas e, por vezes, extraordinária em razão da ameaça existencial por ele representada (BUZAN *et al*., 1998, p.23). Conforme exposto na Convenção de 1988, o tráfico de drogas "é uma atividade delitiva internacional cuja supressão exige urgente atenção e a mais alta prioridade" (ONU, 1988, p. 3). Esse trecho revela a urgência que vinha sendo atribuída ao problema das drogas, a partir de então definida como uma ameaça à segurança internacional.

Na esteira desse processo, em 1997 foi criado o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), que consolidou a relação estabelecida pela ONU entre droga e crime, inserindo-a na chave na agenda de combate ao crime transnacional. Essa reforma institucional revela a chave pela qual o tema das drogas seria abordado, não como parte de um debate de saúde e desenvolvimento, mas como uma ameaça à segurança, juntamente com terrorismo, pirataria, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, corrupção, crime ambiental e justiça criminal, temas outros também sob os cuidados desse novo órgãos.

Por iniciativa norte-americana (Resolução A/RES/52/92), em 1998 foi aberta a 20ª UNGASS sobre o Problema Mundial das Drogas, um marco importante na consolidação do problema das drogas como uma questão de segurança. Na Declaração Política resultante desta reunião, foi reconhecido que as drogas ilegais "são uma grave ameaça à saúde e bem-estar de toda a humanidade, à independência dos Estados, à democracia, à estabilidade das nações, à estrutura de todas as sociedades e à dignidade de milhões de pessoas e suas famílias"

(ONU, 1998, p. 3). Nesse mesmo sentido, também reforçou a relação estabelecida pela Convenção de 1988 entre as drogas e o crime organizado transnacional, o tráfico de armas, o terrorismo e a violência (ONU, 1998, p. 4).

Na ocasião, o Brasil teve uma participação bastante expressiva, inclusive elegendo a reunião para anunciar reformas em sua política doméstica de combate às drogas. A identificação do Brasil como país de trânsito e produtor de precursores químicos a partir da década de 1980 nos relatórios internacionais e a maior ênfase ao tráfico e ao crime organizado trazida pela Convenção de 1988 fizeram do país um ator central na cadeia do mercado das drogas. Tal narrativa resignificou a postura internacional do Brasil com relação às drogas na década de 1990. Luiz Felipe Lampreia, ministro das relações exteriores do governo de Fernando Henrique Cardoso, durante a LIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1999, disse entender que as drogas representam mais que uma ameaça à vida e ao futuro dos jovens, mas "um dos maiores desafios às sociedades democráticas (...), grave ameaça à segurança de instituições nacionais e dos próprios cidadãos, que pagam com suas vidas o preço intolerável desse fenômeno do nosso tempo" (apud. CORRÊA, 2007, p. 658). A partir da década de 1990, quase todos os discursos de presidentes e ministros das relações exteriores brasileiros à Assembleia Geral da ONU passaram a endereçar o problema das drogas como uma ameaça à segurança internacional. O Brasil, disposto a se engajar na nova agenda global, alinhou seus discursos e práticas, enquadrando tal abordagem em suas próprias políticas públicas. Desde a "Convenção do Ópio" de 1912 o Brasil foi um ator ativo na formulação do regime internacional de proibição das drogas, influenciando e sendo influenciado por seu desenvolvimento, de maneira que as transformações que marcaram esse período também incidiram sobre a política brasileira.

A "GUERRA ÀS DROGAS" E A REDEFINIÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL NORTE-AMERICANA

A era moderna do controle internacional do crime foi motivada especialmente pela campanha contra o tráfico de drogas promovida pelos Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1970, que acabou sendo incorporada pelas convenções da

ONU. Nenhum outro país dedicou tanto esforço financeiro e diplomático na internacionalização de suas normas criminais e na coleta de dados sobre crimes e jurisdições de outros países. De fato, é possível afirmar que o modelo de proibição global adotado pela ONU é um reflexo do sucesso norte-americano em internacionalizar suas concepções sobre o tema (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 106; BEWLEY-TAYLOR; JELSMA, 2011, p. 8). Os Estados Unidos usaram as organizações internacionais para criar, universalizar e supervisionar o modelo proibicionista norte-americano, assim como para promover seus interesses (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 173).

Em 1971, o presidente norte-americano Richard Nixon elevou o tema das drogas a um *status* de ameaça ao país. Durante uma conferência de imprensa, afirmou que o "abuso de drogas" havia se tornado o "inimigo público número um" dos Estados Unidos da América (THE WHITE HOUSE, 1971). Contra tal inimigo, afirmou, era necessário iniciar uma guerra. A partir de então, o termo "guerra às drogas" passou a ser empregado recorrentemente nos discursos oficiais da maioria dos presidentes norte-americanos. Ronald Reagan (1981-1989), ao declarar sua própria "guerra às drogas", avaliou que as drogas se configuravam como uma ameaça à segurança internacional dos Estados Unidos e de todo o hemisfério (THE WHITE HOUSE, 1986, p. 1).

A política antidrogas dos Estados Unidos pressupunha que a repressão à oferta das drogas ilícitas, que eram produziram em outros países, reduziria a incidência de consumo e a expansão do crime nos Estados Unidos. A noção predominante era a de que as drogas tinham origem externa, representavam uma ameaça ao país, e deveriam ser combatidas por meio da erradicação de sua fonte e, portanto, da produção e cultivo de suas matérias-primas (DEPARTMENT OF STATE, 1998). Como resposta, portanto, a "guerra às drogas" tomou proporções internacionais. A partir de então o tráfico de drogas passou a ser usado como justificativa às intervenções de diferentes ordens na região (VILLA, 2010, p. 5). Os Estados Unidos passaram a investir em operações de interdição, na cooperação policial com os países produtores e de trânsito de drogas, na construção de políticas públicas, instituições e legislação de repressão ao crime em outros países, e até em intervenções militares. Sua forma de internacionalização, portanto,

variaram entre pressões diplomáticas, incentivos econômicos, intervenções militares, campanhas de propaganda ou outras modalidades de ação internacional.

Visando a influenciar o combate às drogas em território estrangeiro e suprimir o tráfico das mesmas para os Estados Unidos, foram desenvolvidos mecanismos de pressão e coerção para garantir que os outros países replicassem políticas em conformidade com suas diretrizes. Para isso foi criado o processo de "certificação" em 1986, um mecanismo de monitoramento e avaliação das políticas de combate às drogas em outros países, partindo de critérios estabelecidos pelos acordos de cooperação internacional assinados com os Estados Unidos, pelas diretrizes estadunidenses de "guerra às drogas" e pelas convenções internacionais. Os países descertificados, segundo a Lei de Assistência Externa de 1961, são sujeitos a cortes da maior parte da assistência estrangeira. Além disso, a lei exige que os Estados Unidos votem contra o financiamento de seis bancos multilaterais de desenvolvimento para esse país. Segundo consta nos relatórios, é avaliado se o país "cumpriu as metas e objetivos da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas" e se o país "cooperou totalmente com os Estados Unidos ou tomou as medidas adequadas por si só para alcançar o pleno cumprimento das metas e objetivos estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas sobre Drogas de 1988" (DEPARTMENT OF STATE, 2000, p. 1). Ainda que formalmente poucos Estados tenham sido não certificado, o relatório produzido e publicado anualmente é utilizado como um instrumento político de nomear e envergonhar os países mal avaliados, podendo servir de base para pressão política estadunidense. Para citar um exemplo, desde 2008 a Bolívia deixe de ser certificada em resposta à expulsão de agentes da DEA e à promoção do cultivo e consumo tradicional da folha de coca (DEPARTMENT OF STATE, 2020).

Esse é o caso do Brasil, que vem sendo classificado pelos Estados Unidos desde então. Por meio dos relatórios "*International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR)", foram avaliadas anualmente as ações de combate às drogas e as políticas de drogas brasileiras, bem como a disposição das autoridades do país em cooperar com os Estados Unidos. Para viabilizar formalmente essa cooperação, em 1986 o Brasil e os Estados Unidos assinaram o "Acordo de Cooperação Mútua

para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas". O acordo foi renovado e atualizado em 1995, a partir de quando a cooperação entre os países para este fim se intensificou.

A mudança no tom das políticas contra as drogas ao final da Guerra Fria foi evidente como resultado da redefinição das prioridades no campo da segurança internacional no contexto da nova ordem internacional que se consolidava com o fim da Guerra Fria. A partir de então, o espaço que o comunismo ocupava como imperativo moral da política externa norte-americana foi ocupado pela preocupação pelo tráfico de drogas e outros crimes transacionais, que assumiram espaço de destaque na agenda de segurança nacional (VILLA, 2010). Os anos 1990 marcam este período de transição de uma agenda de segurança nacional pautada em ameaças estatais para uma definição mais ampla de ameaças que poderiam ter origens não estatais, como o tráfico de drogas (PEREIRA, 2011, p. 77). Pereira (2015) identifica nesse trajeto histórico um processo de securitização do crime transnacional, por meio do qual os Estados Unidos mobilizaram recursos próprios da segurança nacional para lidar com o tema da criminalidade.

Declarar uma guerra às drogas e defini-la como uma ameaça à segurança nacional também significou para os Estados Unidos que o combate à produção, consumo e principalmente ao tráfico deveria ser conduzido por meios extraordinários e emergenciais, neste caso, por meio do emprego de recursos militares, próprios do campo da segurança internacional. Uma vez que a ameaça representada pelas drogas, segundo documentos norte-americanos, tinha origem internacional, as Forças Armadas em cooperação com as polícias passaram a atuar no combate às drogas também em território internacional, na forma de assistência militar na destruição de instalações de produção de drogas; colaboração com forças armadas da nação anfitriã para evitar a exportação de drogas ilícitas; e assistência à outra nação para ajudar a desenvolver alternativas econômicas para a produção, exportação e distribuição de drogas (BAGLEY 1991; WALKER III, 1999).

As ameaças de natureza transnacionais, identificadas pelas autoridades norte-americanas, tornaram turvas a tradicional distinção entre atividades de defesa e de policiamento, e entre segurança interna e externa e, portanto, entre as

funções das forças armadas e da polícia (BIGO, 2000, p. 175). O processo chamado de “militarização” das polícias e “policização” das forças armadas tem sido um dos resultados desse processo, já que os elementos da guerra e os elementos da criminalidade mesclaram-se como parte do alargamento da agenda de segurança norte-americana (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 35). Desde a década de 1990, recursos militares desenvolvidos para a guerra veem sendo cada vez mais empregados contra o crime transnacional (ANDREAS; PRICE, 2001, p. 38-40).

O emprego de militares na “guerra às drogas” tornou-se um modelo incentivado e reproduzido em outros países, sobretudo na América Latina. Ao longo da década de 1990 os Estados Unidos pressionaram o Brasil e os demais países da América Latina para que reconhecessem o tráfico de drogas como uma ameaça à segurança regional e nacional de seus respectivos países e que, em decorrência disso, empregassem suas Forças Armadas na chamada “guerra às drogas” (HERZ, 2006, p. 203). Em 1992, com a missão de apresentar novas diretrizes estratégicas para a América Latina, o Secretário de Defesa Dick Cheney visitou alguns países da região, inclusive o Brasil, recomendando que as Forças Armadas reorientassem seu papel e se dedicassem ao policiamento, sobretudo contra o tráfico de drogas (BANDEIRA, 2010, p. 65).

Segundo a literatura e as declarações de autoridades à época, as Forças Armadas do Brasil desconfiavam dos interesses norte-americanos em intervir militarmente na região das fronteiras amazônicas sob o pretexto de combater as drogas, como um pretexto de estabelecer sua presença na Amazônia, e duvidavam das intenções do governo norte-americano em rebaixar o papel das Forças Armadas da região à função de polícia, considerado um pretexto para que os Estados Unidos colocassem a defesa nacional do Brasil sob sua tutela (BANDEIRA, 2010; HERZ, 2006). Por estas razões, questões relativas à presença militar norte-americana na região andina foram, por vezes, compreendidas como uma possível ameaça à Amazônia brasileira, sobretudo para os militares (CERVO; BUENO, 1992, p. 503). Apesar dessa avaliação, é possível identificar uma crescente participação das Forças Armadas brasileiras no combate ao tráfico de drogas no país a partir da década de 1990, que desenvolveremos no próximo tópico.

A securitização do tema das drogas e do crime transnacional pelos governos estadunidenses a partir da década de 1970 demandou que a repressão ao crime também se transnacionalizasse, estimulando a crescente conexão entre agências policiais e militares do mundo. Desde a década de 1990, a *Drug Enforcement Administration* (DEA), polícia federal antidrogas dos Estados Unidos, vem promovendo a cooperação com a Polícia Federal do Brasil, o que inclui transferência de recursos, treinamento, compartilhamento de evidências e inteligência e financiamento de políticas públicas (VILLELA, 2020).

DIMENSÕES INTERNACIONAIS DA "GUERRA ÀS DROGAS" NO BRASIL

No Brasil, o controle legislativo sobre determinadas substâncias data do final do século XIX junto ao processo de institucionalização do saber e da prática médico-científica, àquela época, único ente responsável pela autorização do consumo de drogas (RODRIGUES, 2004, p.128). Naquele período, os próprios médicos e pesquisadores da área da saúde pressionaram pelo controle penal das drogas no Brasil neste período (BOITEUX, 2011, p.1). Ativo nesse processo, o Brasil foi o primeiro país do mundo a criminalizar a maconha, em 1830. Na ocasião, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro passou a penalizar a venda e consumo do que era chamado de "pito de pango", substância associada aos negros escravizados (SAAD, 2013). De acordo com Saad (2013, p.5),

> assim como o candomblé e a capoeira, a maconha estava associada aos africanos e seus descendentes e seu uso, além de prejudicar a formação de uma República moralmente exemplar, poderia se disseminar entre as camadas ditas saudáveis – leia-se brancas – e arruinar de vez o projeto de uma nação civilizada.

Nesse sentido, o desenvolvimento do proibicionismo no Brasil foi considerado por Torcato (2016) como um modelo internacional.

Uma vez assinada e sancionada a "Convenção do Ópio" de 1912 pelo Brasil (Decreto nº 11.48l/15), a política criminal brasileira para as drogas começou a ganhar robustez (BATISTA,1997, p.131). As categorias de "toxicomania" e "entorpecente" foram consagradas pela legislação nacional em 1921 (Lei nº.

4.294/2; Decreto nº 14.969/21), quando passou a ser prevista a pena de prisão para aqueles que traficassem cocaína, ópio, morfina e seus derivados e, portanto, quando as drogas passaram a ser reconhecidas pela lei como um problema público (TORCATO, 2013, p. 121). Em 1924, ocorreu a II Conferência Internacional do Ópio, ocasião em que os representantes brasileiros defenderam a limitação da produção e comercialização das drogas às necessidades médicas e científicas e expuseram os avanços da legislação brasileira nesse sentido. Uma série de normas de regulação e proibição das drogas foram criadas no Brasil, a partir de então, sob a influência das convenções internacionais (BATISTA, 1997, p. 132).

O Brasil desempenhou um papel ativo na idealização e elaboração do proibicionismo internacionalmente, desde sempre alinhado à posição dos Estados Unidos e contrária àquela defendida pelos grandes impérios e produtores, como Índia, Bolívia ou Peru, preocupados com a comercialização de substâncias em vias de proscrição (TORCATO, 2016, p.150). À época, os Estados Unidos passaram a defender que os países produtores eram os verdadeiros responsáveis pelo consumo de drogas mundialmente (MUSTO, 1999, p. 197; TROCATO, 2016, p.146). Segundo Torcato (2016, p.150), o Brasil já "se colocava na condição de representante de uma política americana", uma vez que os Estados Unidos protagonizaram o movimento proibicionista internacional desde as primeiras convenções sobre o tema, no início do século.

A Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), uma organização que reunia diversas agências públicas e organizações da sociedade civil visando a condução das políticas de drogas brasileiras, instituída pelo Decreto-Lei no 891 em 1938, foi um esforço brasileiro de internalizar as orientações presentes nas convenções internacionais (CARVALHO, 2013). Domesticamente, essa iniciativa se reverteu em operações de repressão ao consumo de drogas, especialmente voltadas ao consumo da chamada "diamba" em regiões do nordeste brasileiro (CARVALHO, 2013, p. 88). As leis, políticas e instituições governamentais dedicadas ao tema das drogas foram desenvolvidas, ao longo do século vinte no Brasil, à luz das diretrizes negociadas internacionalmente e promovidas pelos Estados Unidos (SILVA, 2013).

Na década de 1970, o tema das drogas voltou ao debate público no Brasil sob novos contornos, como resposta a estímulos internacionais. Nos Estados Unidos, crescia a preocupação com um identificado aumento da produção de cocaína na América Latina. Nesse sentido, o país passou a ganhar destaque e menção nos relatórios internacionais produzidos pela ONU e pelos Estados Unidos como importante rota da cocaína produzida no Peru, Bolívia e Colômbia para os Estados Unidos e Europa (DEPARTMENT OF STATE, 1996; ONU, 1983). Assim, a luz sobre o problema do consumo de drogas cada vez mais se voltou à dimensão internacional do tráfico de drogas, tema que passou a ser recorrentemente mencionado nos discursos de presidentes e chanceleres frente à ONU a partir de então. Desde o final da década de 1980, todos os discursos brasileiros na Assembleias Gerais abordaram o problema do tráfico internacional de drogas associando-o a um problema da segurança do país e da região (CORRÊA, 2007), o que demonstra um uma disposição das autoridades políticas do país em endereçar o tema internacionalmente.

Dentro desse quadro a primeira lei autônoma e unicamente dedicada a estabelecer os termos da proibição às drogas foi criada. A Lei 6.368/76 instaurou no Brasil um modelo inédito de controle ao consumo e ao tráfico de drogas, acompanhando as orientações político-criminais dos países centrais, sobretudo dos Estados Unidos, refletidas nos tratados e convenções internacionais das Nações Unidas (CARVALHO, 2013, p. 57). A recomendação da Convenção Única de 1961 (Art. 36) de que “as infrações graves sejam castigadas de forma adequada, especialmente com pena prisão ou outras de privação da liberdade” foi adotada pelo Brasil, segundo Boiteux (2006, p. 149), que estabeleceu a prisão como pena principal aos delitos associados às drogas, inclusive para o usuário. Tal lei previa pena de três a quinze anos de prisão para o traficante e pena de seis meses a dois anos de prisão para o usuário[1]. A chamada “Lei dos Tóxicos” de 1976 manteve-se

[1] Os verbos que descrevem os delitos sob pena de três a quinze anos de prisão incluem também “trazer consigo” e “guardar”, coincidindo com os verbos que definem a pena para usuário: “adquirir, guardar ou trazer consigo”, diferenciados apenas pela identificação do “para uso próprio”, dando espaço para arbitrariedades do aplicador da lei.

em vigor até 2006[2], enquanto as políticas voltadas às drogas foram se tornando cada vez mais repressivas. A "Nova Lei de Drogas" de 2006 eliminou a pena de prisão para usuários, ainda que sem descriminalizar o consumo, mas ao mesmo tempo reforçou a tendência em curso de endurecer as penas contra o tráfico (CAMPOS, 2015). Uma vez que a lei não ofereceu possibilidade de distinção entre usuários e traficantes, o resultado foi o encarceramento em massa da população negra e de periferia, sujeita à seletividade e arbitrariedade do sistema policial e penal (CAMPOS; ALVAREZ, 2019).

Nesse período, crescia também a preocupação com relação à posição do Brasil como país de trânsito em resposta às menções ao país que vinham sendo destacadas com cada vez mais frequências nos relatórios sobre tráfico e consumo de drogas produzidos pela ONU e pelos Estados Unidos. "Brasil, rota importante para o tráfico de drogas", segundo declaração de John R. Thomas, secretário adjunto de Estado dos Estados Unidos (O ESTADO DE S. PAULO, 1982, p. 25); "ONU, a nova aliada do Brasil contra as drogas" (O ESTADO DE S. PAULO, 1985, p. 12). "ONU adverte: Brasil ameaçado pelos tóxicos" (O ESTADO DE S. PAULO, 1987, p. 11), foram manchetes veiculadas na grande imprensa nesse período. Na avaliação de Adorno e Salla (2007, p. 14), nem sempre os crimes conectados com consumo e o tráfico de drogas se configuraram como objeto de inquietação coletiva ou matéria privilegiada das políticas públicas dos órgãos encarregados da repressão ao crime. Foi apenas a partir do momento em que o crescente consumo de drogas passou a ser documentado em relatórios internacionais e a inserção de cidadãos procedentes dos estratos socioeconômico de baixa renda no comércio ilegal de drogas passou a ser notada pelas autoridades (ADORNO, SALLA, 2007, p. 14), que o tema das drogas tomou um lugar de destaque na agenda política e de segurança doméstica e, posteriormente, internacional do país. Assim, um processo que já vinha em curso desde a década de 1970 se consolidou nos anos 1990,

[2] Em meio a esse período de 30 anos, foi aprovada em 2002 uma nova lei das drogas (Lei nº 10.409/02) que acabou coexistindo com a lei de 1976. O projeto original (Projeto de Lei nº 105/1996, de autoria de Ricardo Sérgio) propunha a despenalização do uso e o porte de entorpecentes para uso próprio, mas a grande oposição a estes termos fez com que a lei fosse aprovada com trinta e cinco vetos da presidência da república, que atingiram cerca de 83% do texto (BOITEUX, 2006, p. 178). Isso resultou na aprovação de uma lei retalhada que entrou em vigor juntamente com a lei anterior (Lei nº 6.368/ 76), que não foi revogada.

quando a dimensão internacional do problema das drogas ganha destaque e quando o tema passa a compor a agenda de segurança e de política internacional do Brasil.

Em meados da década de 1980 o Brasil passou por um processo de transição política que restabelecia o regime democrático no país, depois de duas décadas de ditadura militar. Na ocasião da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e da promulgação da Constituição da República de 1988, uma série de avanços, em termos de garantias de direitos individuais e de direitos humanos, foram consolidadas, mas é marcante o recrudescimento da política criminal como um todo, com a inclusão no texto constitucional do conceito de crime hediondo, por exemplo, o que repercutiu diretamente sobre as políticas de combate às drogas (CARVALHO, 2013, p. 90-91; BOITEUX, 2011, p. 32).

Reforçando a disposição das autoridades brasileiras em endereçar a temática, em 1991 foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a impunidade ao tráfico de drogas no país, assim como o crescimento do consumo (RCP 3/1991). O relatório final concluiu que “cresce o poder do narcotráfico. Esse poder ameaça, alicia, mata. Onde consegue chegar ao governo, destrói a democracia” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991). Enquanto isso, na Câmara dos Deputados, circulava o Projeto de Lei nº 1.873/91, de autoria de Elias Murad (PSDB-MG), que propunha o endurecimento da lei antidrogas, recomendando o aumento da pena do tráfico para seis a quinze anos de prisão.

Neste mesmo ano, foi aprovada a expropriação de terras onde fossem encontradas culturas ilegais de drogas (Lei nº 8.257/91). Segundo esta lei, as terras com culturas ilegais de drogas seriam imediatamente expropriadas e destinadas ao cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário (Art. 1). Os valores apreendidos em decorrência do tráfico poderiam ser revertidos em benefício de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias por meio do FUNCAB.

Em 1993 foi criada Secretaria Nacional de Entorpecentes (Lei nº 8.764/93), que passou a acompanhar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), criado em 1980. Em reação, o *International Narcotics Control Board* (INCB) da ONU denunciou o Brasil por não colocar seus

termos em prática, sobretudo aqueles referentes à supressão da produção de precursores químicos. Apesar disso, reconhecia que em razão da instabilidade política gerada pelo *impeachment* do presidente Collor, o Brasil não havia tido condições de dar prioridade às políticas contra as drogas durante o governo Itamar Franco (ONU, 1994, p. 43).

Com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a INCB lançou publicamente exigências de que o Brasil desenvolvesse, adotasse e implementasse políticas adequadas com relação às drogas, conforme previsto da Convenção de Viena de 1988 (ONU, 1995). O tratado havia sido assinado pelo Brasil no mesmo ano, mas ratificado e promulgado pelo Congresso Nacional em 1991 (Decreto nº 154/91). Do texto do documento, os crimes associados às drogas passaram a ser diretamente vinculados ao crime organizado, que deveria ser combatido por meio da cooperação internacional, da criminalização da lavagem de dinheiro, confisco dos ativos financeiros e da criação de instrumentos investigatórios mais sofisticados. Por esta razão, uma missão da INCB e da UNODC foi enviada em 1995 ao Brasil para dar assistência e pressionar as autoridades no desenvolvimento de uma nova legislação para as drogas voltada a tais preocupações (ONU, 1995, p. 61).

A Convenção de 1988 estabeleceu como um de seus objetivos o monitoramento e o controle de substâncias químicas usadas no preparo e manufatura de drogas ilícitas. O Brasil era recorrentemente mencionado nos relatórios da INCB pelo pouco controle sobre químicos utilizados à produção de cocaína (ONU, 1983, p. 29). Se adequando a tais diretrizes, em 1995 foi aprovada Lei 9.017/95 que estabeleceu o controle sobre precursores químicos destinados à produção de cocaína e outras drogas. Igualmente em razão da importância trazida pela Convenção de 1988 à associação entre drogas e crime organizado, em 1995 pela primeira vez houve a tipificação de quadrilha ou bando criminosos pela lei brasileira (lei nº 9.034/95), impondo-lhes penas específicas. Contudo, sem estabelecer uma definição jurídica ao conceito de crime organizado, que só viria a acontecer por meio da Lei nº 12.850 de 2013.

Em 1996 foi lançado o Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD). Montado na Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança

Pública, do Ministério da Justiça, a pedido do presidente Fernando Henrique. O programa previa um investimento de US$ 250 milhões nos próximos quatro anos (FOLHA DE S. PAULO, 19 de abril de 1996). Segundo o Ministro da Justiça Nelson Jobim, o PANAD "resume de forma clara a vontade do Estado brasileiro de enfrentar o problema de frente, sem demagogia ou sensacionalismo" (JOBIM, 22 de novembro de 1996). Anteriormente ao seu lançamento, Nelson Jobim viajou para Washington para conhecer o modelo de política antidrogas norte-americano e apresentar às autoridades especialistas norte-americanas o projeto brasileiro de combate à lavagem de dinheiro. De acordo com o embaixador do Brasil na OEA, Sebastião do Rego Barros, o PANAD se desenvolveu "à luz dos dispositivos da Convenção de Viena, de 1988" (MRE, 1996). Além disso, segundo Nelson Jobim, representou uma resposta do Estado brasileiro ao compromisso assumido no âmbito da Estratégia Antidrogas no Hemisfério da OEA de 1996.

A compreensão de que o tráfico de drogas alcançava proporções cada vez mais alarmantes e gerava dados sociais cada vez mais graves pressionou as autoridades políticas para que se posicionassem sobre o tema e tomassem medidas emergenciais para conter o que já se entendia como uma ameaça à segurança nacional e internacional do país. Esta preocupação se manifestou e se formalizou na publicação da Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996. Lançada pelo recém-criado Ministério da Defesa, seu objetivo foi definir uma política de defesa nacional que delineasse as ações do governo a um objetivo único. O PDN propôs uma revisão das estratégias no Brasil na área da segurança nacional, dadas as transformações na ordem internacional. Segundo o documento, a defesa nacional do país deve trabalhar dentro de um contexto regional que inclui

> Zonas de instabilidade que podem ter efeitos negativos sobre os interesses brasileiros. São motivo de preocupação as ações das bandas armadas que estão ativas nos países que fazem fronteira com a Amazônia brasileira e o delito internacional (PRESIDÊNCIA, 1996, p.10).

Em referências ao crime que atravessa as fronteiras do país, o documento registra a inclusão do tema das drogas em uma agenda de segurança nacional do país.

Os relatórios produzidos pela INCB desde o início da década já mencionavam o Brasil como um ator chave no processo de lavagem de dinheiro do tráfico de drogas na América Latina (ONU, 1992, p. 44). Por conta disso, os sucessivos relatórios pressionavam os governos brasileiros para que fosse adotada uma legislação específica que prevenisse as atividades de lavagem de dinheiro. Segundo o relatório do INCB de 1995,

> A INCB insiste que Governo do Brasil a realize, o mais breve possível, o desenvolvimento, a adoção e a implementação de uma legislação adequada, porque a situação do país o torna atraente para as pessoas que se envolvem em lavagem de dinheiro (ONU, 1995, p. 45).

Em 1995, o Ministério da Justiça criou uma comissão comandada por Nelson Jobim para elaborar o projeto de lei de combate à lavagem. Devido à demora na sua aprovação, em 1997 mais uma vez as Nações Unidas exigiram, por meio do relatório do INCB, que o Brasil agisse com urgência na aprovação de uma lei que criminalizasse a lavagem de dinheiro e pediu urgência ao governo brasileiro (ONU, 1997, p. 46). Enquanto isso, os Estados Unidos promoviam uma série de eventos e treinamentos voltados à investigação e combate à lavagem de dinheiro a policiais e juízes federais brasileiros (DEPARTMENT OF STATE, 1997). Policiais, procuradores e outras autoridades do Brasil visitaram os Estados Unidos para observar o modelo empregado em forças-tarefa de combate ao crime e compartilhar análise militares e de defesa com o objetivo de proporcionar uma visão regional para a ameaça representada pelo tráfico internacional de drogas (DEPARTMENT OF STATE, 1997).

Finalmente, no dia 3 de março de 1998 foi criminalizada a lavagem de dinheiro no Brasil (Lei 9.613/98) como resultado de uma pressão direta da ONU e dos Estados Unidos sobre autoridades do país. Foram definidas pela lei como atividades antecedentes à lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas, terrorismo, contrabando de armas, extorsão mediante sequestro, corrupção, infração contra o sistema financeiro nacional e atividades praticadas pelo crime organizado. Esta lei também criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), subordinado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de disciplinar, aplicar

penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades financeiras ilícitas. Concomitantemente foi criado no Banco Central do Brasil o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros.

Considerada a gravidade do crime e a necessidade de trata-lo por meios excepcionais, em 1998 também foi aprovada a possibilidade de quebra do sigilo bancário, que exigiu uma emenda à Constituição Federal de 1988. Segundo Machado (2007, p. 19), o Brasil adotou o mesmo modelo norte-americano, baseado no *Bank Secrecy Act* de 1970, que impõe aos bancos a obrigatoriedade de manter registros das operações bancárias durante cinco anos e de preencherem um formulário para informar ao Banco Central os casos de transações correntes que excedam o valor de US$ 10.000,00 (mesmo valor adotado pelo Brasil) e pareçam ser suspeitas ou atípicas. Em reconhecimento a tais esforços, em 2000, o Brasil foi convidado a se tornar membro do *Financial Action Task Force* (FATF), órgão pertencente à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), como um sinal de reconhecimento de que o país teria se adequado às normas internacionais de controle das atividades financeiras e de controle à lavagem de dinheiro (FATF, 2000, p.10). Apesar de reconhecer que o sistema era ainda muito recente, o relatório da FAFT de 2000 pressionou o Brasil para que apresentasse algum resultado, até então nulo, em termos de processos e condenações por lavagem de dinheiro nos anos seguintes (FAFT, 2000, p. 11).

Na mesma direção, em 1998 foi lançado o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) estabelecido por meio do Decreto 2.632 em 19 de junho de 1998. O SISNAD mantinha em vigor a “Lei dos Tóxicos”, mas se propunha a criar um sistema competente para formular a política nacional antidrogas em prevenção e repressão, integrar os planos nacionais com os estaduais e municipais e estabelecer o diálogo e troca de informações entre as diferentes instâncias competentes no combate às drogas, nos níveis federal, estadual, municipal e também internacional (Decreto 2.632/1998). Passaram a fazer parte do SISNAD o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), a Casa Militar da Presidência da República, o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Educação, a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e o Ministério da Previdência e Assistência Social.

O CONAD substituiu o antigo COFEN e assumiu o poder normativo sobre os demais órgãos integrantes do SISNAD no que compete às atividades disciplinadas pelo sistema (Decreto 2.632/1998). O conselho, de ordem normativa, deixou de ser comandado pelo Ministro da Justiça e passou a ser presidido pelo Chefe da Casa Militar, como indicativo da prioridade que o tema assumiu na agenda política. O órgão foi composto pelo Secretário Nacional Antidrogas (SENAD); por um representante do Estado Maior das Forças Armadas; um jurista de comprovada experiência no assunto, indicado pelo Ministro de Estado da Justiça; um médico psiquiatra de comprovada experiência, indicado pela Associação Médica Brasileira; por representantes do Ministério da Saúde; um integrante do Ministério da Educação e Desporto; um do Ministério da Previdência e Assistência Social; um do Ministério Relações Exteriores; e dois do Ministério da Justiça, sendo um obrigatoriamente do órgão de repressão a entorpecentes. O SISNAD instituiu ao CONAD o poder de aprovar a Política Nacional Antidrogas (PNAD), exercer orientação normativa de prevenção e repressão às drogas, aprovar a destinação dos recursos do FUNCAB, gerir e acompanhar as atividades financiadas pelo FUNCAB e o desempenho da Política Nacional Antidrogas, bem como integrar ao Sistema os órgãos congêneres dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Como órgão executivo do sistema, foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), que substituiu a antiga Secretaria Nacional de Entorpecentes (1993). As prerrogativas da SENAD eram inicialmente bastante amplas, com a função de integrar toda a política governamental de prevenção e repressão do tráfico de ilícitos e abuso de drogas, incluindo a definição de políticas para o tratamento de usuários. Além disso, era também sua responsabilidade administrar a realização de acordos internacionais bilaterais sobre o tema do tráfico internacional (Decreto 2.632/1998). O objetivo do governo foi criar uma agência de mobilização nacional contra as drogas, inspirada na DEA norte-americana, capaz de centralizar as ações de repressão e prevenção do governo.

Em razão disso, a criação da SENAD gerou disputas entre a Casa Militar/ Gabinete de Segurança Institucional[3] e o Ministério da Justiça sobre o comando da repressão ao tráfico de drogas. Isso porque a antiga política de prevenção e repressão às drogas, coordenada pela Secretaria Nacional de Entorpecentes (COFEN) era comandada pelo Ministério da Justiça até que fosse criada a SENAD, a partir de quando a Casa Militar (Gabinete de Segurança Institucional) passou a comandar estas políticas, disputando ou sobrepondo-se sobre a autoridade do Ministério da Justiça e do Departamento da Polícia Federal (DPF) no comando sobre a repressão ao tráfico. Segundo a Constituição de 1988 (Art. 144), é função da Polícia Federal "prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência" (§ 1º II).

Para resolver tal conflito, Fernando Henrique Cardoso propôs a revisão da SENAD. Por meio do Decreto 3.696/2000, determinou que a secretaria ficaria encarregada da política de prevenção e tratamento de dependentes, enquanto a Polícia Federal, sob o Ministério da Justiça, ficaria encarregada da repressão às drogas. Sobrou ainda à SENAD a função de decidir sobre o destino dos bens apreendidos (com exceção das armas de fogo) depois de encaminhados os processos ao Ministério Público Federal (Lei 10.409/2002), mas foi transferida ao Ministério da Justiça a responsabilidade sobre os acordos internacionais em matéria de cooperação policial no combate ao crime. Se não foi possível a criação de uma "DEA brasileira", os esforços de cooperação norte-americanas mantiveram-se voltadas à Polícia Federal e aos departamentos dedicados ao tema.

A criação da SENAD foi comemorada pelo governo dos Estados Unidos, que no *"International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR)" de 1998, declarou que:

> o Brasil tem feito progressos substanciais no aumento da sua postura antidrogas em 1998. O presidente Fernando Henrique Cardoso declarou drogas ilícitas uma questão de interesse nacional e criou uma nova Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) para

[3] A Casa Militar da Presidência da República (Lei 8. 490/92) foi transformada em Gabinete de Segurança Institucional por meio da Lei nº 9. 649/98.

> coordenar todos os programas antinarcóticos e esforços (DEPARTMENT OF STATE, 1998).

Não por um acaso, a 20ª Sessão Especial da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (UNGASS, sigla em inglês) foi escolhida para o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciar a criação deste novo sistema nacional de combate às drogas. Em seu discurso, o presidente declarou que:

> O Brasil não cruzará os braços diante das drogas, um inimigo insidioso, que ameaça o equilíbrio das famílias, a vida dos jovens e o tecido básico da sociedade (…) A guerra contra as drogas só será vencida se for conduzida em várias frentes simultaneamente. Nela, o êxito será medido, acima de tudo, pela capacidade de assegurar um futuro sem drogas à juventude de nossos países (...) Estou aqui para assegurar-lhes que o Brasil continuará a honrar sua parcela de responsabilidade nesse esforço (...) Estamos enviando uma mensagem clara a nossos jovens: a de que uma vida com drogas é escravidão, autodestruição e morte (...) Estamos enviando uma mensagem igualmente clara aos que lucram com a ignomínia desse comércio: a de que não encontrarão no Brasil qualquer tolerância com suas atividade (CARDOSO, 1998, p. 526).

As transformações na política de drogas brasileiras respondiam não apenas a demandas locais, mas também a uma audiência internacional, que influenciava e pressionava autoridades brasileiras nesse sentido.

Em seguida à reunião, o vice-presidente Marcos Maciel declarou reconhecer que as drogas eram um problema internacional e que o tráfico havia se internacionalizado “antes mesmo da globalização” (RODRIGUES, 9 de junho de 1998). Por entender que o problema já havia atingido um nível de epidemia no país, ele garantiu que o governo iria “promover uma guerra contra o narcotráfico” (RODRIGUES, 9 de junho de 1998), reproduzindo o recurso retórico norte-americano. Walter Maierovitch, então chefe do SENAD (1998-2000), respondendo sobre a importância da participação do Brasil na 20ª UNGASS, afirmou que é

> a partir do momento que as organizações do tráfico fizeram do Brasil um mercado e um corredor de passagem das drogas, essa se tornou uma questão de preservação do Estado democrático de direito e de defesa dos direitos e garantias individuais (EVELIN; FARIA, 23 de junho de 1999).

Na primeira reunião do SISNAD foi lida uma carta da ONU, pedindo ao país a criação de uma força tarefa contra as drogas (BRAGA; MONTEIRO, 1 de abril de 1999). Para Fernando Henrique Cardoso, o problema das drogas havia atingido proporções tais que "o mundo inteiro se angustia", "arruína a saúde e a própria vida" e que ameaça "segurança dos estados e a soberania das nações" (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 1), dando um tom de emergência e ameaça representada pelas drogas. A criação do SENAD, segundo o Presidente, respondia, portanto, à necessidade de

> colocar o combate às drogas no alto das prioridades do Governo Brasileiro. Por isso, a Secretaria Nacional Antidrogas ficou vinculada à Presidência da República, numa posição que tanto sinaliza essa prioridade como, do ponto de vista operacional, permite coordenar melhor as ações dos vários órgãos do governo (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 1).

Concomitantemente à criação da SENAD, foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados, denominada CPI do Narcotráfico, realizada em 1999, para investigar a extensão do tráfico de drogas no país. O tema dominou as manchetes de jornais durante meses ao descrever uma complexa rede de tráfico internacional envolvendo corrupção, lavagem de dinheiro e a participação de agentes públicos, como agentes da justiça criminal, policiais e políticos.

Em 2002 foi lançava uma nova Polícia Nacional Antidrogas (PNAD) (Decreto nª 4.345/02). Na introdução do documento, que expõe os motivos e diretrizes gerais sob as quais as medidas de combate às drogas deveriam se pautar, é referido o encontro da UNGASS de 1998 reforçando a concepção lá acordada de que:

> O uso indevido de drogas constitui, na atualidade, séria e persistente ameaça à humanidade e à estabilidade das estruturas e valores políticos, econômicos, sociais e culturais de todos os Estados e sociedades (…) Suas consequências infligem considerável prejuízo às nações do mundo inteiro, e não são detidas por fronteiras: avançam por todos os cantos da sociedade e por todos os espaços geográficos, afetando homens e mulheres de diferentes grupos étnicos, independentemente de classe social e econômica ou mesmo de idade (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 5).

O uso de drogas é definido como uma ameaça à humanidade, à estabilidade das economias, das sociedades e dos Estados, o que acarreta a responsabilização dos usuários pelos males associados às drogas. O tráfico de drogas, ainda assim, não deixa de ser mencionado como um aspecto relevante do problema das drogas. Assim como o usuário, o tráfico de drogas também foi considerado pelo documento uma

> questão de relevância, na discussão dos efeitos adversos gerados pelo uso indevido da droga, é a associação do tráfico de drogas ilícitas e dos crimes conexos, geralmente de caráter transnacional, com a criminalidade e a violência. Esses fatores ameaçam a soberania do País e afetam a estrutura social e econômica interna, exigindo que o Governo adote uma postura firme de combate a tais ilícitos, articulando-se internamente e com a sociedade, de forma a aperfeiçoar e otimizar seus mecanismos de prevenção e repressão e garantir o envolvimento e a aprovação dos cidadãos (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 5).

Nesta passagem o tráfico de drogas é definido como um ameaça à soberania do país e, portanto, é formalizada, por meio da PNAD, sua definição como ameaça à segurança nacional brasileira. O documento reproduz uma visão extremamente alarmante e emocional do problema das drogas, seguindo as tendências presentes nos documentos da ONU e dos Estados Unidos. Em uma carta introdutória ao documento, Fernando Henrique Cardoso anuncia que “vamos nos dar as mãos para defender a saúde e a vida dos nossos jovens e afastar a sombra que a indústria criminosa da droga lança sobre o futuro do nosso país” (PRESIDÊNCIA, 2002, p. 3). Diante do II Fórum Nacional Antidrogas, Fernando Henrique Cardoso declarou que “a Política Nacional Antidrogas que estamos apresentando oficialmente à Nação já é o resultado de uma mudança de atitude” (MRE, 2001, p. 220).

Tal revisão legislativa e institucional empreendida pelo Brasil confirmou, na avaliação de autoridades dos Estados Unidos, o “compromisso brasileiro e forneceu instrumentos importantes para os esforços antidrogas”, na avaliação dos Estados Unidos (DEPARTMENT OF STATE, 1998). Muitas das leis que hoje regulam o combate ao crime transnacional no Brasil só puderam ser aprovados via pressão internacional por parte das Nações Unidas e dos Estados Unidos. O

recrudescimento das penas ao crime de tráfico foi acompanhado ao longo da década de 1990 de um discurso cada vez mais duro e repressivo com relação à figura do traficante no Brasil, qualificando-o como um inimigo interno.

Como resultado dessas transformações, em toda a América Latina os Estados Unidos estimularam o emprego de forças militares no combate à criminalidade, sobretudo aquela associada ao tráfico de drogas, processo este denominado pela literatura como "militarização" (PEREIRA, VILLELA, 2019). Apesar de certa resistência ao projeto norte-americano de militarizar o combate às drogas, as Forças Armadas brasileiras passaram a ser empregadas progressivamente em ações de repressão em áreas urbanas, sobretudo nos morros do Rio de Janeiro, e nas fronteiras amazônicas, na forma de apoio logístico, inteligência, incursões e apreensão, em parte pelo convencimento de que a guerra às drogas norte-americana nos países andinos resultaria na transposição do problema do tráfico aos países vizinhos, como o Brasil. Se a presença das Forças Armadas nas ruas da cidade já não era uma novidade no Brasil, os anos 1990 inauguraram seu engajamento em torno da temática das drogas.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso foram realizadas as Operações Rio I (1994) e II (1995) com o fim de reconquistar áreas de favela no Rio de Janeiro dominadas pelo tráfico de drogas. Estas operações são exemplos marcantes do novo papel que passou a ser atribuído às Forças Armadas na segurança interna do país, chamadas pela ameaça representada pelo tráfico de drogas. Na ocasião, o General Câmara Senna, militar responsável pela operação nas favelas do Rio, em entrevista à "Folha de S. Paulo", assumiu que as Forças Armadas são treinadas para a guerra e que, portanto, "infelizmente alguns direitos constitucionais estão sendo prejudicados (...) nós não somos um batalhão de assistentes sociais. É impossível evitar um ou outro excesso" (RODRIGUES, 23 de novembro de 1994, p. 5). Ou seja, em nome do combate a uma ameaça de dimensões nacionais, justificam-se ações que colocam em risco os direitos constitucionais básicos.

Essa prática se manteve recorrente nos governos seguintes. O estabelecimento de UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) nas favelas do Rio de Janeiro em 2008, as ocupações dos Complexos da Pena e do Alemão em 2010 e

dos Complexos de Manguinhos, Maré, Cidade de Deus, Muquiço, Chapadão e Pedreira durante as Olimpíadas de 2016 são exemplos dessas transformações. Ações que visavam à "ocupação" e "retomada do território" assemelharam-se muito a um cenário de guerra ou com operações de paz. Não por acaso, foram recrutados para tais operações fuzileiros navais com experiência nas missões da ONU no Haiti, a MINUSTAH.

Veículos blindados, helicópteros e armas pesadas compuseram aquele cenário (SOUZA, 2015, p. 208). Ademais, as militarizações também se manifestam de formas menos espetaculares, como revela a crescente tendência de que militares assumam a gestão da segurança pública no país, como em secretaria de estados e municípios (SOUZA, 2015, p. 208). Por sua vez, a força de elite da Polícia Militar do Rio de Janeiro, o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) e a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) da Polícia Civil do Rio de Janeiro informalmente enviaram policiais à MINUSTAH para oferecer treinamento e também observar o uso de novas tecnologias que lá estão sendo empregadas (TOLEDO, 11 de janeiro de 2011).

Com o objetivo de formalizar essa prática, em 1999 foi aprovada a Lei Complementar nº 97 de 1999, que dispôs sobre as normas gerais para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem "após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal", justificando o emprego das Forças Armadas na segurança pública em situações consideradas extremas, em que todos os recursos legítimos estivessem esgotados. Posteriormente, em 2010, instaurou-se a Lei Complementar nº 136, concedendo às Forças Armadas o poder de polícia para atuar em ações preventivas e repressivas nas fronteiras do país contra delitos transfronteiriços.

Como mais uma iniciativa que visava a militarizar o combate ao tráfico de drogas, em 1998 foi proposta uma alteração do código aeronáutico que permitiria a destruição de aeronaves civis suspeitas de participar do tráfico ilícito de entorpecentes, a chamada Lei do Abate (Lei nº 9.614/98) (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 66). A lei atribuía ao Presidente da República a competência de dar a

ordem final para a destruição de aeronaves consideradas hostis após “esgotados os meios coercitivos legalmente previstos”.

A aprovação da Lei do Abate foi objeto de grandes controvérsias entre os Estados Unidos e o Brasil e teve sua regulamentação congelada por seis anos (Decreto 5.144/04), por conta de um pedido da então secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright. Segundo papéis do Itamaraty obtidos pelo jornal “Folha de S. Paulo”, para que a lei fosse aprovada, os Estados Unidos exigiram que o governo brasileiro declarasse que a soberania do Brasil estava ameaçada pelo tráfico de drogas, proposta que foi rechaçada pelo Brasil, principalmente pelo setor militar, pois representaria um aval para a ação norte-americana em território nacional (VALENTE; ODILLA, 4 de setembro de 2011). Se o Brasil regulamentasse a lei sem acatar as exigências norte-americanas, os Estados Unidos cortariam toda informação de inteligência sobre tráfego aéreo na Amazônia. Por meio de uma carta à Madeleine Albright, o ministro das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia, declarou que decidiu “congelar” a aplicação da lei (VALENTE; ODILLA, 4 de setembro de 2011). Esse episódio revela a importância que os Estados Unidos davam ao reconhecimento, por parte do Brasil, de que as drogas se tratavam de uma ameaça à segurança nacional do país. Por outro lado, também indica que havia resistência e desconfiança por parte de algumas autoridades brasileiras com relação às consequências que esse reconhecimento público poderia trazer ao Brasil, frente à possibilidade de ingerência ou intervenções por parte dos Estados Unidos.

O caso demonstra que esse processo não aconteceu sem resistências, contudo. A agenda de segurança internacional posta pelos Estados Unidos após os anos 1990 levantou questões sobre a redefinição do conceito de soberania e os critérios de intervenção, o que gerou sérias preocupações dos militares brasileiros com relação à presença militar norte-americana no combate às drogas, compreendidas como uma possível ameaça à Amazônia brasileira (CERVO; BUENO, 2011, p. 503; HERZ, 2006, p. 207). De modo geral, havia uma divergência entre a Polícia Federal, que cooperava com agências de policiamento norte-americanas e delas recebia recursos para o combate ao tráfico de drogas, e as Forças Armadas, que são tradicionalmente contra a presença de forças

estrangeiras em território nacional e dos exercícios realizados na Amazônia (BANDEIRA, 2010, p. 109).

Ainda assim, a ampliação e internacionalização do conceito de segurança foi sendo incorporada pela elite política no Brasil ao longo da década de 1990 e trouxe o tema do tráfico de drogas ao centro deste debate (HERZ, 2006). As novas políticas de drogas, as interpretações que as autoridades brasileiras tinham sobre elas, os discursos e pronunciamentos trazidos neste presente trabalho visam demonstrar que o Brasil passou a incorporar o tema das drogas à sua agenda de segurança internacional.

A construção da segurança é uma forma de representação de um objeto em particular, neste caso, o tráfico de drogas. Para entender como um fenômeno passou a ser encarado como uma ameaça à segurança é preciso enquadrá-la sob o contexto social, político e histórico que permitiram que este processo se consolidasse naquele dado período e ambiente (BUZAN *et al*, 1998) Um fenômeno é definido como uma ameaça à segurança através da linguagem, imagens, ações, práticas burocráticas, por vezes rotineiras, como o caso brasileiro demonstra (MCDONALD, 2008, p. 569).

Para Huysmans (1998, p. 4), a forma como um fenômeno é narrado cria certas expectativas na sociedade e molda práticas específicas que serão empregadas para combatê-lo. No discurso da segurança, o fenômeno é dramatizado e apresentado como um problema de suprema prioridade, o que acarreta no direito de trata-lo politicamente como prioridade e por meios excepcionais (BUZAN *et al,* 1998). As reformas institucionais que se desenvolveram ao longo da década de 1990 são resultado de uma narrativa específica que ganhou força no Brasil ao longo deste período, em decorrência da importância que o país ganhou na cadeia internacional do tráfico da cocaína desde meados da década de 1980, assim como da incorporação das noções e concepções construídas internacionalmente em torno do problema das drogas.

CONCLUSÃO

A década de 1990 foi um período marcante para que o problema das drogas passasse ganhasse destaque na agenda internacional do Brasil e passasse a ser qualificado como uma ameaça à segurança internacional. Ainda que não se tratasse de uma preocupação nova, é marcante a importância que dimensão internacional do tráfico de drogas assumiu nos discursos de autoridades políticas e no desenho das políticas de drogas nesse período. A preocupação em prestar contas internacionalmente e, por outro lado, incorporar as pressões e recomendações da ONU e dos Estados Unidos expressa essa mudança.

No âmbito da ONU, também assistimos a uma transformação nesse período. É possível notar um movimento de securitização do problema das drogas. Se na Convenção de 1961 é enfatizada os danos causados pelo consumo das drogas, na Convenção de 1988, a relação entre as drogas e o crime transnacional foi trazida para o centro de suas preocupações, entendendo o problema das drogas não apenas uma ameaça ao indivíduo, mas uma ameaça aos Estados nacional e à segurança internacional. A partir de então, todos os documentos da ONU tratariam do tema das drogas atrelado à questão da criminalidade transnacional.

A ONU teve um papel extremamente importante neste processo. Os relatórios anuais da INCB e as representações da INCB e da UNODC no Brasil exerceram uma considerável pressão sobre as autoridades do país para que os termos acordados nas convenções internacionais fossem implementadas na legislação brasileira. Os Estados Unidos, por meio do processo de certificação e da publicação dos *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR) anuais, de pressões diplomáticas diretas, dos acordos bilaterais, do financiamento e treinamento de agentes brasileiros especializados no combate às drogas, e da ação direta das agências norte-americanas de inteligência e combate às drogas em território brasileiro, certamente tiveram grande influência sobre as políticas de combate às drogas implementadas no Brasil ao longo da década de 1990. Além disso, na condição de principal promotor do regime de proibição da ONU, os Estados Unidos também influenciaram indiretamente as políticas de combate às drogas no Brasil por meio destas organizações.

As dimensões internacionais das políticas de drogas tem sido cada vez mais destacado objeto de produção acadêmica nas Relações Internacionais. Se um

conjunto cada vez mais vasto de autores identificam influências internacionais sobre o processo de desenvolvimento da política de drogas brasileira ao longo todo o século passado, é crucial que as pesquisas sigam avançando nos diferentes mecanismos e interações que permitem a transferência dessas políticas internacionalmente.

Ainda que esses mecanismos e interações sejam distintos e, por vezes, pouco claros, é possível identificar que o Brasil também passou a qualificar o problema das drogas dentro de um vocabulário da segurança construído internacionalmente. Com essa pesquisa, portanto, identificamos que, a partir de então, o tráfico de drogas passou a ser definido politicamente como uma ameaça à segurança nacional do país. Isso significou dramatizar seu tratamento e apresentar o problema como de suprema prioridade, dando assim ao Estado o direito de trata-lo politicamente por meios excepcionais (BUZAN *et al*, 1998). Ou seja, houve importante influência internacional sobre as políticas de combate às drogas no Brasil, na medida em que o país passou a incorporar as definições de segurança internacionais que vinham se consolidando internacionalmente devido ao crescimento do tráfico de drogas no país, à presença norte-americana no combate às drogas na América Latina, às pressões dos organismos internacionais para que o país implementassem os termos acordados em seus compromissos e à mudança no modelo inserção internacional do país na década de 1990.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados,* 21 (61), 2007. P. 7-29.

AGÊNCIA ESTADO. Um Novo Acordo sobre as Drogas. *O Estado de S. Paulo*, Brasília, p. 14, 9 de abril de 1986.

ANDREAS, P.; NADELMANN, E. *Policing the Globe: criminalization and crime control in international relations. O*xford: Oxford University Press, 2006.

ANDREAS, P.; PRICE, R. From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. *International Studies Review*, 3, n. 3, p. 31-52, 2001.

BAGLEY, B. M. US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30, n. 2/3, p. 189-212, 1988.

BAGLEY, B. M.; SALMERÓN CASTRO, F. I. Mitos de la militarización : los militares estadunidenses y la guerra contra las drogas.*Foro Internacional.*1991, p. 30.

BANDEIRA, L. A. M. *As relações perigosas: Brasil – Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BEWLEY-TAYLOR, D.; JELSMA, M. *Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation*. Transnational Institute. 2011.

BIGO, D. When Two Become One: Internal and External Securitization in Europe. *In*: KELSTRUP, M., WILLIAMS, MICHAEL C. (Ed***).*** *International Relation Theory and the politics of European Integration, Power, Security and Community*. London: Routledge, 2000. p. 171-205.

BOITEUX, L. *Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade*. 2006. (Doutorado) -, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRAGA, I.; MONTEIRO, T. FHC critica a má articulação no combate ao narcotráfico. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 20, 1 de abril de 1999.

BRANDÃO, Guilherme S. A criminalização Das Drogas No Brasil: Uma Genealogia Do Proibicionismo. *Revista De Direito*, Vol. 9, nº 02, março de 2018, p. 87-117.

BUZAN, B.; HANSEN, L. *A Evoluçao Dos Estudos De Segurança Internacional*. UNESP, 2012.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Pub., 1998.

CAMPOS, M. S.; ALVAREZ, M. C. Pela metade Implicações do dispositivo médico-criminal da “Nova” Lei de Drogas na cidade de São Paulo. *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, v. 29, n. 2, 2019.
1998.

CAMPOS, M. S. Entre doentes e bandidos: A tramitação da lei de drogas (nº 11.343/2006) no Congresso Nacional. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 2, p. 156-173, 2015.

CARDOSO, F. H. Discurso na Sessão Especial sobre Drogas, da Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, 8 de Junho de 1998). Brasília: Biblioteca da Presidência da República 1998.

CARVALHO, S. *A Política Criminal de Drogas No Brasil - Estudo Criminológico e Dogmático*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CARVALHO, J.C. *Regulamentação e criminalização das drogas no Brasil*: A Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. Rio de Janeiro: Multifoco, 2013.

CERVO, A. L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros***.** . São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 2011.

CORRÊA, L. F. D. S. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI do Narcotráfico. BRASIL, G. F. D. Brasília 1991.

DAMMERT, L. Militarization of Public Security in Latin America:Where Are the Police? *In*: SANTOS, M. G. e RANDALL, S. J. C. (Ed.). *Papers in Military and Strategic Studies: Latin American Security*.Calgary: Centre for Military and Strategic Studies., 2013.

DEL OLMO, R. *A Face Oculta das Drogas*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1990.
DEPARTMENT OF STATE*. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1996 South America*. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 1996.

DEPARTMENT OF STATE*. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1997 South America*.. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 1997.

DEPARTMENT OF STATE. *International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1998*. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 1998.

DEPARTMENT OF STATE*. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 1999*. Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2000.

DEPARTMENT OF STATE*. International Narcotic Control Strategy Report (INCSR) 2020.* Washington: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) 2020.

EDWARDS, A.; GILL, P. After transnational organised crime? The politics of public safety *In*: EDWARDS, A. e GILL, P. (Ed.). **Transnational Organised Crime: Perspectives on global security** New York: Routledge, 2003. p. 264-281.

EVELIN, G.; FARIA, T. Wálter Maierovitch: um juiz em guerra *RevistaIstoé*, 23 de junho de 1999.

FAFT. *Annual Report 1999-2000:Financial Action Task Force on Money Laundering*. OCDE. Paris 2000.

FEITOSA, G. R. P.; PINHEIRO, J. A. D. O. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, p. 66-92, 2012.

FOLHA DE S. PAULO. País quer prender 10 maiorestraficantes. *Jornal Folha de São Paulo*. p. 19 de abril de 1996.

HERZ, M. Brazil, Andean Region and U.S Regional Security Policy. *In*: LOVEMAN, BRIAN (Ed.). *Addicted to Failure: U.S Security Policy in Latin America and the Andean Region.* Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006. p. 197- 223.

HUYSMANS, J. International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception. *European Journal of International Relations*, 4, n. 4, p. 479-505, 1998.

JOBIM, N. Uma tarefa que começa em casa. *Folha de S. Paulo*, 22 de novembro de 1996. Disponível em: http: //www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/22/opiniao/9.html.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

LABATE, B. C.; RODRIGUES, T. *Politicas de Drogas no Brasil: Conflitos e Alternativas.* Campinas: Mercado de Letras, 2018.

LAFER, C.; FONSECA JR, G. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. *In*: FONSECA JR, G. e CASTRO, S. H. N. (Ed.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Terra & Paz, 1997. p. 49-78.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa. *In*: FONSECA JR., G. e CASTRO, S. H. N. (Ed.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz & Terra, 1994.

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*, XXI, n. 1, p. 7-32, 2007.

MARTINS FILHO, J. R. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. *In*: CASTRO, C. (Ed.). *Amazônia e Defesa Nacional***.** Rio de Janeiro: Editora GV, 2006. p. 13-30.

MCDONALD, M. Securitization and the Construction of Security. *Journal of International Relations*, 14, n. 4, p. 463-587, 2008.

MIYAMOTO, S. A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. *Contexto Internacional,* 22, n. 2, p. 431-473, 2000.

MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores 1996.

MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil (2º Semestre de 2001*). Ministério das Relações Exteriores 2001.

O ESTADO DE S. PAULO. Brasil rota importante para tráfico de droga. Edição de 22 de Outubro de 1982. P. 25.

O ESTADO DE S. PAULO. ONU adverte: o Brasil ameaçado pelos tóxicos. Edição de 13 de Janeiro de 1987. P. 11.

O ESTADO DE S. PAULO. O Problema dos Tóxicos. Edição de 30 de Janeiro de 1985. P. 12.

ONU. *Report of the International Narcotics Control Board for 1983.* (INCB), I. N. C. B. Nova York: United Nations 1983.

ONU. *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.* UNODC. New York 1988.

ONU. *Report of the International Narcotics Control Board for 1990*. New York: International Narcotics Control Board (INCB) 1990.

ONU. *Report of the International Narcotics Control Board for 1992*. New York: International Narcotics Control Board (INCB) 1992.

ONU. *Report of the International Narcotics Control Board for 1994.* New York: International Narcotics Control Board (INCB) 1994.

ONU. *Report of the International Narcotics Control Board for 1995.* New York: International Narcotics Control Board (INCB) 1995.

ONU. *Report of the International Narcotics Control Board for 1997*. New York: International Narcotics Control Board (INCB) 1997.

ONU. *XX United Nations General Assembly Special Session (UNGASS) Devoted to Countering the World Drug Problem Together. Political Declaration Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem.*New York and Vienna: United Nations Publications 1998.

PEREIRA, P. *Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990.* 2011. (Tese (doutorado)) - Ciências Políticas, UNICAMP, Campinas, SP.

PEREIRA, P. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58, n. 1, p. 84-107, 2015.

PRESIDÊNCIA. Política Nacional Antidrogas (PNAD). Brasília: Presidência da República 2002.

RODRIGUES, F. Direitos são 'prejudicados' afirma General a Vereadores. Para Senna tropas do exército não são "batalhão de assistência social". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 5, 23 de novembro de 1994.

RODRIGUES, P. L. Maciel diz que narcotráfico já se tornou epidemia. *Estado de S. Paulo*. P. 5, 9 de junho de 1998.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, 34, p. 9-41, 2012.

RODRIGUES, T.; LABATE, B. C. Brazilian Drug Policy: Tension Between Repression and Alternatives. *In*: CAVNAR, C.;LABATE, B. C.*, et al* (Ed.). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Switzerland: Springer International Publishing, 2016. p. 187 - 208.

SAAD, Luísa G. Fumo de negro: a criminalização da maconha no Brasil (1890-1932). Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador, 2013.

SILVA, Luiza Lopes. *A questão das drogas nas relações internacionais*: uma perspectiva brasileira. Brtasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SHELLEY, L. Transnational organized crime: an imminent threat to the nation- state? 48, n. 2, p. 463-489, 1995.

SILVA, L. L. *A Questão das Drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SOUZA, L. A. F. D. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. *Sociedade e Estado*, 30, p. 207-223, 2015.

THE WHITE HOUSE. *National Security Decision Directive (NSDD-221).*The White House. Washignton 1986.

TOKATLIAN, J. G. The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM. *In*: BAGLEY, B. M. e ROSEN, J. D. (Ed.). *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today.*Florida: University Press of Florida, 2015. p. 67-86.

TORCATO, Carlos Eduardo Martins. A história das drogas e sua proibição no Brasil. Tese, Universidade de São Paulo / Programa de Pós-Graduação em História Social, São Paulo, 2016.

TOLEDO, M. Bope fará "viagem de instrução" ao Haiti. *Jornal Folha de S. Paulo*, 11 de janeiro de 2011. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1101200812.htm>.

VALENTE, R.; ODILLA, F. Brasil sofreu pressão dos EUA contra "Lei do Abate". *Folha de S. Paulo,* 4 de setembro de 2011. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0409201105.htm.

VILLA, R. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. *In*: CEPIK, M. (Ed.). *Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 23-59.

VILLELA, P. *A "guerra às drogas" e a transnacionalização do policiamento estadunidense no Brasil: as relações entre a Polícia Federal e a DEA entre os anos 1990 e 2000.* São Paulo: Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) – Tese (Doutorado em Relações Internacionais), 2020.

WALKER III, W. O. The Limits of Coercive Diplomacy: U.S. Drug Policy and Colombian State Stability, 1978-1997. *In*: FRIMAN, H. R. e ANDREAS, P. (Ed.). *The Illicit Global Economy and State Power*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1999. cap. 6, p. 143-171.

WALT, S. M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35, n. 2, p. 211-239, 1991.

WILLIAMS, P. Transnational criminal organisations and international security. *Survival*, 36, n. 1, p. 96-113, 1994/03/01 1994.

Recebido em: 17/01/2020

Aprovado em: 06/10/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O NEXO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE SOBRE PACIFICAÇÃO E POLÍTICAS EXCEPCIONAIS DE SEGURANÇA NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NO RIO DE JANEIRO

THAIANE MENDONÇA
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). São Paulo (SP), Brasil.
ORCID: orcid.org/0000-0002-8685-3981
t.mendonca@unesp.br

Resumo: No campo das Relações Internacionais é possível perceber um aumento da literatura que busca ressaltar a transnacionalidade e transversalidade de diversas questões, como é o caso do crime organizado. Na prática, a zona nebulosa entre o interno e o externo, o nacional e o internacional, o crime e a guerra têm sido utilizados como justificativa para práticas "excepcionais" de seguranças relacionadas à ideia de pacificação. Entende-se pacificação como práticas de caráter marcadamente civilizatório que associam o uso da violência com um discurso de garantia da segurança e manutenção da ordem como aspecto essencial para o desenvolvimento. O objetivo deste artigo é explorar o nexo entre segurança e desenvolvimento em práticas de pacificação relacionadas às políticas de segurança atuais, principalmente àquelas relativas ao crime organizado. O argumento apresentado é de que este nexo tem sido frequentemente utilizado para justificar práticas de pacificação e políticas excepcionais de segurança que, no limite, criminalizam e perseguem categorias sociais específicas. A análise está baseada nas considerações teórico-metodológicas de Michel Foucault, Didier Bigo e Jef Huysmans e tem como foco políticas de segurança mobilizadas no Rio de Janeiro.
Palavras chaves: Pacificação; Segurança e desenvolvimento; Rio de Janeiro.

THE NEXUS BETWEEN SECURITY AND DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF PACIFICATION AND EXCEPTIONAL SECURITY POLITICS IN THE COMBAT OF ORGANIZED CRIME IN RIO DE JANEIRO

Abstract: In the field of International Relations, it is possible to notice an increase in the literature that seeks to emphasize the transnationality and transversality of several issues, such as organized crime. In practice, the nebulous zone between internal and external, national and international, crime and war has been used as a justification for "exceptional" security practices related to the idea of pacification. Pacification is understood as practices of a markedly civilizing character that associate the use of violence with a discourse of security assurance and order maintenance as an essential aspect for development. Given the above, the aim of this paper is to explore the nexus between security and development in pacification practices related to current security policies, especially those related to organized crime. The argument put forward is that this nexus has often been used to justify pacification practices and exceptional security policies that ultimately criminalize and harass specific social categories. The analysis is based on Michel Foucault, Didier Bigo, and Jef Huysmans's

theoretical and methodological considerations and focuses on security policies mobilized in Rio de Janeiro.
Key Words: Pacification; Security and development; Rio de Janeiro.

EL NEXUS ENTRE SEGURIDAD Y DESAROLLO: UN ANÁLISIS DE LA PACIFICACIÓN Y LAS POLÍTICAS EXCEPCIONALES DE SEGURIDAD EN EL COMBATE CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN RIO DE JANEIRO

Abstract: En el campo de las Relaciones Internacionales, es posible notar un incremento en la literatura que busca resaltar la transnacionalidad y transversalidad de temas variados, como el crimen organizado. En la práctica, la zona nebulosa entre interno y externo, nacional e internacional, crimen y guerra se ha utilizado como justificación de prácticas de seguridad "excepcionales" relacionadas con la idea de pacificación. La pacificación se entiende como prácticas de marcado carácter civilizador que asocian el uso de la violencia con un discurso de garantía de seguridad y mantenimiento del orden como aspecto esencial para el desarrollo. El propósito de este artículo es explorar el nexo entre seguridad y desarrollo en las prácticas de pacificación relacionadas con las políticas de seguridad vigentes, especialmente las relacionadas con el crimen organizado. El argumento introducido es que este vínculo se ha utilizado a menudo para justificar prácticas de pacificación y políticas de seguridad excepcionales que, al final, criminalizan y persiguen categorías sociales específicas. El análisis se basa en las consideraciones teóricas y metodológicas de Michel Foucault, Didier Bigo y Jef Huysmans y se centra en las políticas de seguridad movilizadas en Rio de Janeiro.
Palabras Clave: Pacificación; Seguridad y desarollo; Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

Assistir ao telejornal no Rio de Janeiro é se deparar com cenas pesadas sobre a violência na cidade. A cobertura jornalística do RJTV da Rede Globo, por exemplo, costuma enfatizar a insegurança na capital com imagens de criminosos armados andando nas favelas e nas periferias, confrontos entre eles e a polícia, até mesmo imagens fortes do enterro das vítimas da violência (às vezes de inocentes, outras de criminosos ou policiais, categorias comumente utilizadas nas reportagens). As imagens costumam ser acompanhadas de narrativas que ao mesmo tempo naturalizam e espetacularizam a violência: naturalizam porque são retratadas como cenas que fazem parte do cotidiano da cidade e espetacularizam em razão do tom dramático e urgente que dão às notícias.

Associada às imagens da violência na cidade está à imagem da "guerra ao tráfico" (RODRIGUES, 2016, p.63). O tráfico de drogas, o crime organizado e o traficante de drogas são retratados como os maiores problemas de segurança no Rio de Janeiro e são geralmente associados a regiões específicas da cidade, como as favelas e as periferias. É possível perceber que tanto na mídia quanto no imaginário

popular e na fala de políticos da cidade, o tráfico de drogas e as facções criminosas são concebidos como as principais fontes de insegurança. Deste modo, são constantes os discursos que justificam a ação ostensiva, por grande parte das vezes truculenta, das forças policiais e das forças armadas no seu combate.

Sob a justificativa da necessidade de manutenção da ordem, principalmente desde 2008, uma série de políticas que teriam caráter excepcional e limitado temporal e geograficamente tem sido implementadas na cidade. Dentre estas políticas, destacam-se: a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (a partir de 2008), criação de duas Forças de Pacificação das forças armadas (2010 e 2014), diversas operações de Garantia da Lei e da Ordem e uma Intervenção Federal militarizada (2018). Comum a todas estas intervenções é a justificativa da necessidade de restaurar a ordem e garantir a segurança contra o tráfico e o crime organizado. Pretende-se ressaltar neste artigo que este discurso da excepcionalidade do combate ao crime organizado é comumente usado como justificativa para práticas de pacificação, cuja tradução contemporaneamente se apresenta no nexo entre desenvolvimento e segurança.

Recentemente, chama a atenção o fato de o governador do estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC), que se refere desde a posse aos traficantes e criminosos como “narcoterroristas” (ALENCASTRO E SOARES, 2019). O discurso repressivo, violento e punitivista de Witzel busca enfatizar a figura do narcotraficante como o “inimigo da ordem” na cidade contribuindo com a narrativa da “guerra às drogas” e tendo como justificativa a necessidade de se garantir a segurança (RODRIGUES, 2016).

É importante ressaltar que “segurança” não é um termo neutro e objetivo como parece ser neste tipo de discurso. “Segurança” é um termo relacional: torna-se necessário, portanto, questionar “para quem?” e “com relação a que?” quando fala-se de segurança. Neste artigo, ao tratar de segurança, faz-se referência à manutenção de uma ordem pautada por uma racionalidade neoliberal, assim como compreendida por autores como Dardot e Laval (2016), Baron *et al*. (2019) e Brown (2019). Segundo este entendimento, interessa observar a forma como a ideia abstrata e aparentemente neutra de segurança é mobilizada em prol de uma ordem específica que marginaliza e criminaliza categorias sociais.

No Rio de Janeiro, portanto, dois aspectos chamam atenção em relação a sua política de segurança pública: a articulação da gramática da guerra e da violência urbana no cotidiano da cidade (LEITE, 2012; SILVA, 2010) e da relação intrínseca entre a ideia de garantia da segurança e manutenção da ordem com a ideia de qualidade de vida e desenvolvimento (SIMAN E SANTOS, 2018). É possível observar uma lógica que compreende que em nome da segurança e da manutenção da ordem, necessárias para o desenvolvimento das periferias principalmente, justificam-se políticas públicas de segurança construídas como excepcionais – no sentido de pontuais, temporais e geograficamente limitadas – mas que se estabelecem como paradigma de governo securitário (AGAMBEN, 2014). Contudo, como argumentam Siman e Santos (2018, p.64), esta lógica que estabelece primeiro a garantia da ordem para então ser possível o desenvolvimento é uma "estabilização temporária" do significado do nexo entre segurança e desenvolvimento que "pode permitir um certo conjunto de práticas, tornando necessariamente invisíveis outras interpretações e realidades práticas".

Além disso, é notável que cada vez mais o discurso relacionado ao crime organizado, e principalmente ao tráfico de drogas, constrói o problema em uma zona nebulosa entre o crime e a guerra (BONDITTI, 2017; BIGO, 2016). A internacionalização de facções criminosas e a própria transnacionalidade do tráfico de drogas fazem com que a questão seja tratada como se existisse em um limbo entre o nacional e o internacional. Contudo, esta distinção forjada entre o interno e o externo só funciona como mais uma justificativa para políticas mais repressivas e violentas que, no limite, criminalizam categorias sociais específicas.

De fato, este fenômeno não se apresenta apenas na cidade do Rio de Janeiro. O nexo entre segurança e desenvolvimento possui um histórico já estabelecido intrínseco a práticas de pacificação (SIMAN E SANTOS, 2018; OLSSON, 2012; KIENSCHERF, 2011; DUFFIELD, 2010). Com efeito, práticas de pacificação, entendidas aqui como o processo de invisibilizar e naturalizar as violências diretas e indiretas do Estado mesclando ações de violência com ações de cunho social/assistencial no estabelecimento de determinada ordem política (BARON *et al.*, 2019), não são possíveis sem o estabelecimento deste nexo e mesmo sem que sejam justificadas em nome dele. A partir da sua compreensão, portanto, é possível também

compreender a forma como os discursos e narrativas sobre o combate ao crime organizado são mobilizados como forma de controle de condutas para o estabelecimento de uma ordem específica.

Considerando o exposto, o objetivo deste artigo é compreender as práticas de pacificação no Rio de Janeiro a partir de 2008 (ano da criação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora, que traz de volta ao debate público à palavra "pacificação") com base no nexo entre segurança e desenvolvimento, entendido aqui como fruto de uma lógica ocidental e liberal de ordem (NEOCLEUS, 2011; BARON *et al.*, 2019). O argumento apresentado aqui é de que este nexo tem sido frequentemente utilizado para justificar práticas de pacificação e políticas excepcionais de segurança que, no limite, criminalizam e perseguem categorias sociais específicas. A análise do problema é feita a partir das contribuições de Michel Foucault e seu desenvolvimento de uma "genealogia do poder" (FOUCAULT, 2008; 2015; 2018).

Assim sendo, o artigo está dividido em quatro seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção é uma exposição do referencial teórico-metodológico que guia a confecção deste artigo. Na segunda seção é feita uma exposição sobre a justificativa da excepcionalidade e a existência de uma zona nebulosa entre o ato criminoso e o ato de guerra que são mobilizados de modo a fundamentar a existência do nexo entre desenvolvimento e segurança. Na terceira seção, é feita uma análise do nexo entre segurança e desenvolvimento e a forma como este está ligado a uma noção de manutenção de uma ordem específica e as práticas de pacificação. Por fim, na quarta seção é apresentado o caso do Rio de Janeiro a partir do que foi discutido nas seções anteriores.

CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Assim como em outros campos do conhecimento, a área de Relações Internacionais (RI) possui cânones, conceitos e definições que são essenciais para a sua construção e estabelecimento como área de conhecimento distinto. Dentre estas definições estão as dicotomias clássicas como interno/externo, normalidade/excepcionalidade, paz/guerra e doméstico/internacional. Parte considerável da literatura das Relações Internacionais está focada nestes termos e há

um entendimento relativamente comum de seus significados. Há, contudo, uma parte da literatura, especialmente na última década, que busca tensionar estas dicotomias de modo a ressaltar as relações entre suas construções, narrativas e a prática política. Em razão disto, destaca-se que o presente trabalho tem como referencial teórico-metodológico as indicações da "genealogia do poder" de Michel Foucault e as considerações teóricas de Didier Bigo (2016) e Jef Huysmans (2006) sobre a construção da área de Segurança Internacional.

De início, é preciso ressaltar que a genealogia do poder não constitui um método de pesquisa no sentido estrito do termo. De grosso modo, o que Foucault propõe são "indicações metodológicas" (RODRIGUES E MAIONE, 2019) que permitem desconstruir aquilo que foi construído como um objeto de estudo. Isto significa dizer que não corresponde ao esforço genealógico observar um fenômeno como um objeto de pesquisa pronto e acabado. Em vez disso, Foucault aponta para a necessidade de se pensar as disputas de discursos, continuidades, rupturas, incidentes e pequenos indícios relacionados ao fenômeno que se pretende compreender (FOUCAULT, 2015).

Destarte, o autor propõe que se faça o movimento de pensar para além da instituição, no sentido de pensar o fenômeno que se pretende entender para além das instituições tipicamente relacionadas a ele. No seu livro "História da Sexualidade" (2018), Foucault indica "prescrições de prudência" que dizem respeito ao modo como é possível pensar as relações de poder envolvidas na produção dos fenômenos sociais. Ainda que esteja tratando especificamente da sexualidade, estas prescrições são úteis para se pensar diversos outros fenômenos, como é o caso de questões de segurança, excepcionalidade e crise, focos deste trabalho.

A primeira prescrição diz respeito à forma de se encarar o objeto de estudo. Ao investigar a história da sexualidade, Foucault argumenta que "se a sexualidade se constituiu como domínio a conhecer, foi a partir de relações de poder que a instituíram como objeto possível" (*Idem,* p.107). Em outras palavras, não há um objeto de estudo rígido e isolado, por isso se faz necessário observar mesmo as relações de poder que o produzem como um objeto de um campo do saber específico.

A segunda prescrição diz respeito aos agentes envolvidos. Ainda no mesmo trabalho, Foucault indica que não se deve "procurar quem tem o poder na ordem da

sexualidade […] e quem é privado de poder […]; nem quem tem o direito de saber, ou é mantido à força na ignorância" (*Idem,* p.108). O foco, portanto, deve ser o de buscar as correlações de força e as "distribuições de poder" resultantes dessa dinâmica e não indicar agentes específicos e seus lugares de fala.

A terceira está relacionada a um duplo condicionamento das táticas de poder. Isto significa que as relações de poder que se estabelecem em nível micro e em nível macro servem para dar suporte e fortalecer uma "estratégia global". Não há, portanto, um "foco local" de poder e nem a projeção de uma estratégia entre um nível e outro. Como exemplo, ainda em seu estudo sobre a sexualidade, Foucault explica que "assim, o pai não é o 'representante' na família, do soberano ou do Estado; e os dois últimos não são, absolutamente, projeções do pai em outra escala" (*Idem,* p.109). Deste modo, a família não reproduz as estruturas da sociedade e nem a sociedade copia o dispositivo familiar, mas este pode ser útil para as "estratégias globais" de controle, que envolvem diferentes dinâmicas de poder.

Por fim, a quarta prescrição indicada por Foucault é a da "polivalência tática dos discursos". É preciso compreender as complexas dinâmicas entre os discursos que podem ser ao mesmo tempo instrumento de poder e resistência. Isto é, "o discurso veicula e produz poder; reforça-o, mas também o mina, expõe, debilita e permite barrá-lo" (*Idem,* p.110). Portanto, é importante ressaltar as dinâmicas produtivas e repressivas dos discursos e do poder de modo a compreender suas diversas dimensões e efeitos políticos.

É principalmente a partir destas indicações metodológicas que se compreende aqui a lógica da pacificação e a construção do nexo entre desenvolvimento e segurança. Assim sendo, busca-se aqui propor uma reflexão sobre o tema que: (a) ressalte sua construção como um objeto de estudo; (b) suas dinâmicas de poder específicas; (c) as quais são ao mesmo tempo instrumentos de poder repressivo e forças produtivas. Portanto, refletir sobre o nexo entre desenvolvimento e segurança e pacificação relacionados ao crime organizado a partir deste viés é compreender a mobilização de determinados episódios, narrativas e gramáticas específicas que atendam a interesses políticos e proposições de políticas de segurança específicas.

Notadamente sobre questões de segurança, pelo menos desde os anos 1990, a literatura de Relações Internacionais tenta compreender os fenômenos da excepcionalidade e da crise colocados pelo que se convencionou chamar de “novas ameaças” (HUYSMANS, 2006a). Acontecimentos como o episódio do 11 de setembro de 2001 foram compreendidos como uma ruptura do regime normativo internacional, o que suscitou a construção de discursos que, por um lado, defendiam a necessidade de se repensar as bases desse regime e, por outro, justificavam a utilização de políticas excepcionais de segurança para se combater a ameaça.

Supostamente, as “novas ameaças” existiriam em uma esfera de indistinção entre o ato criminoso e o ato de guerra. Haveria, com isso, uma zona nebulosa entre ambos os fenômenos próprios das experiências do século XXI. Inferem-se desta suposição que, no passado, era possível distinguir claramente os dois fenômenos e que, agora, as novas experiências com o crime organizado internacional, terrorismo e conflitos internos colocariam novos desafios tanto práticos quanto teóricos às Relações Internacionais (RI). Dentre estes desafios está a distinção “adequada” entre fenômenos do âmbito doméstico ou do âmbito internacional. É importante ressaltar que colocar um fenômeno ou uma situação em uma ou outra caixa implica uma série de atribuições que correspondem a gramáticas específicas que vão desde o vocabulário até os dispositivos e práticas de segurança que podem ser acionados (PASSETTI *et al.* 2020; BIGO, 2016).

Proposto isto, esta categorização adequada corresponde tanto a consequências políticas práticas, quanto a consequências epistemológicas e a configuração de um campo de conhecimento (BIGO, 2016). Nesse sentido, Bigo (2016) aponta que houve uma construção da área de Segurança como um domínio próprio das Relações Internacionais como disciplina acadêmica. Para o autor, ao longo do século XX, a disciplina das RI estabeleceu uma fronteira de conhecimento que previa os temas de Segurança relacionados à ideia de sobrevivência, ordem, estabilidade e manutenção do *status quo*. Assim, a preocupação com a Segurança Internacional passa a ser compreendida como um tema de RI e a ser tratado a partir de uma gramática específica ligada ao vocabulário da guerra, da construção de ameaças existenciais, do inimigo e das forças armadas. Outro movimento relevante mencionado por Bigo (2016) é o de equalizar o vocabulário de Segurança com o de

Segurança Nacional. Esse movimento coloca o foco da análise no Estado reforçando ainda mais a construção e a separação entre a disciplina das Relações Internacionais e seus temas de análise e áreas correlatas como a Criminologia (ARADAU E VAN MUNSTER, 2009; BIGO, 2016).

As dificuldades normativas e epistemológicas para as discussões das RI colocadas, principalmente a partir dos anos 1990, evidenciam justamente que essa compreensão da Segurança como um tema fechado e concentrado na figura do Estado e nas ferramentas que seriam "próprias" das RI não são suficiente para a análise. O que se convencionou chamar de "novas ameaças", como o terrorismo e o crime organizado transnacional, representam fenômenos de produção de (in)segurança e violência que não podem ser facilmente classificados como pertencentes ao âmbito da Segurança Internacional ou da Criminologia. Deste modo, faz-se necessário pensar uma abordagem que compreenda a forma como as práticas de segurança são articuladas, compreendidas e vividas de modo à ressaltar suas dinâmicas de produção, repressão e resistência (FOUCAULT, 2018).

Nesse sentido, acredita-se que a contribuição de uma literatura que aborde a segurança a partir de uma abordagem transversal e não centrada nesta necessidade de categorização dos fenômenos de forma absoluta, seja essencial para o entendimento das práticas de segurança atuais. Isto porque, segundo Didier Bigo, "toda declaração de segurança, até a mais benigna, implica uma disputa sobre a legitimidade de alguma prática ambígua envolvendo violência e controle do comportamento de um ator" (BIGO, 2016). Esta compreensão da segurança faz com que a divisão entre o interno e o externo seja fluida e, no limite, inexistente. Significa dizer que as questões de segurança, a partir desta visão transversal, não são categorias fixas considerando uma realidade objetiva, mas sim que seriam consideradas de modo intersubjetivo e relacionadas à construção de narrativas e às práticas dos sujeitos e categorias sociais que as constroem como tais.

Seguindo a linha argumentativa de Huysmans (2006b, p.12), o foco da análise sobre questões de segurança neste artigo não está, portanto, em discutir a "[...] expansão das formas transnacionais de violência [...]", mas sim em compreender sua "[...] politização como exceções". Deste modo, para se buscar compreender as práticas de segurança concebidas como excepcionais no combate ao crime

organizado, pretende-se ressaltar as consequências políticas que sua mobilização como exceção representa.

JUSTIFICANDO A EXCEPCIONALIDADE: A ZONA NEBULOSA ENTRE ATO CRIMINOSO E ATO DE GUERRA DAS "NOVAS AMEAÇAS"

Dentro desta literatura, há uma preocupação interessante com relação à ideia de excepcionalidade de temas como o crime organizado e o terrorismo. Já em 2008, Jef Huysmans anunciava que o conceito de exceção era central para a política de segurança em lugares como Estados Unidos e Europa. Para o autor, questões como o retorno dos "campos", a legislação específica antiterrorismo e o reforço do controle nas fronteiras (2008, p.165) são alguns exemplos de questões que suscitaram essa ressurgência do termo no âmbito da política internacional. Em termos teóricos, contudo, não é apenas a partir da emergência das "novas ameaças" que a exceção aparece na literatura de Relações Internacionais. Em seu artigo intitulado *International Politics of Exception* (2006), Jef Huysmans aponta que a exceção é elemento fundamental na compreensão da ordem política internacional, com foco principalmente em uma abordagem constitucional-legal da exceção.

Para Huysmans (2006), o princípio da legalidade é um dos aspectos que definem as democracias liberais, uma vez que implica a subordinação do poder de decisão política ao acordado dentro do estado de direito. Estabelecida a normalidade jurídica, apenas uma situação reconhecidamente excepcional pode justificar e legitimar a suspensão do ordenamento vigente e garantir maior poder de decisão a alguma das esferas de poder – geralmente a do executivo. Ainda assim, essa suspensão é prevista pelo ordenamento e pode ser um dispositivo como o estado de sítio.

A concepção constitucional de soberania está relacionada à autoridade máxima de uma organização política cuja essência teria dupla função: ser a base para a constituição do sistema político ao passo que também é controlada por esse mesmo sistema político. No limite, a soberania é a noção política que engloba tanto a capacidade de decisão sobre o que é normal dentro da ordem política quanto àquilo

que é motivo para transgredir esta ordem. É o elemento que está dentro e fora da previsibilidade jurídica simultaneamente. Assim sendo, pensar a exceção e uma "política da exceção", como argumenta Huysmans, diz respeito à compreensão de que a decisão e o limite entre a ordem e a sua suspensão é uma questão puramente política. Esta compreensão da exceção, portanto, possui dois aspectos principais: o princípio da legalidade e seus limites e uma concepção constitucional de soberania (HUYSMANS, 2006, p.138).

Em termos teóricos, o autor considera que os trabalhos de Carl Schmitt e de Giorgio Agamben (2004; 2007) foram as principais discussões que fundamentaram o debate além de uma preocupação comum que Huysmans chama de "espectro da ditadura". Esse espectro seria "a possibilidade de uma democracia tornar-se um governo autoritário em razão da diluição do estado de direito pelo poder executivo" (*Idem,* p.166). A preocupação sobre a excepcionalidade no debate acadêmico giraria então em torno de compreender até que ponto a exceção passa a ser uma possível ameaça para a normalidade democrática liberal. É possível notar que esta preocupação é principalmente relevante para o âmbito doméstico. Contudo, a excepcionalidade e os limites entre decisão e legalidade estão presentes também no âmbito internacional e ficam evidentes em cenários de crise ou de conflito.

No campo das Relações Internacionais, a literatura que ficou mais conhecida por colocar esta preocupação é a Escola de Copenhagen e a chamada "teoria da securitização", cujos expoentes são Ole Waever (1995) e Barry Buzan (1997), em seus trabalhos individuais ou em conjunto. De acordo com esta perspectiva, uma questão é considerada securitizada quando passa a ser compreendida como uma ameaça existencial cuja resolução demanda medidas excepcionais, o que justifica a ação para além dos procedimentos jurídicos normais (BUZAN, 1997). Ainda de acordo com os autores da Escola de Copenhagen, qualquer aspecto da vida humana pode tornar-se uma questão securitizada desde que seja socialmente compreendida como tal. Para tanto, elementos como os "atos de fala" são evocados, já que seriam através destes que uma questão sai do âmbito do não-politizado para o politizado e securitizado – ainda que haja uma discussão interessante e controvérsias sobre o seu

significado (BALZACQ, 2009; CÔTÉ, 2016). Sobre a radicalidade dos elementos relacionados à securitização, Michael Williams (2003) aponta que a:

> securitização marca uma decisão, uma "libertação das regras" e a suspensão da política normal. Este ato de decisão é ao mesmo tempo a "realidade primária" da securitização e uma expressão da existência (em casos de securitização bem sucedidos), não-existência (nos casos de falha), ou a mobilização (mobilização criativa) de grupos "políticos" que possuem um sentimento tão intenso sobre determinada situação que estão dispostos a agir (em casos extremos) até o ponto de um real e potencialmente mortal conflito para garantir a segurança de um objeto ameaçado (WILLIAMS, 2003, p.518).

Fica evidente já no trabalho dos autores que a decisão sobre a securitização de determinada questão é um movimento de retórica política – relacionada ao momento da enunciação da ameaça – que é utilizado de modo constante para legitimar e justificar o uso de medidas excepcionais. Estas "medidas excepcionais" estão geralmente ligadas a dispositivos violentos, antiliberais e antidemocráticos e que, de algum modo, são incorporados à normalidade a partir de decretos de caráter emergencial. Como aponta Ahmed (2011, p.350):

> longe de representar uma mera aberração da prática de um estado democrático, isso [o movimento do processo decisório democrático para a decisão excepcional] revela uma estrutura "dual" mais profunda do estado na sua institucionalização da capacidade de mobilizar extraordinárias medidas policiais-militares extra-legais em suposta resposta a um perigo existencial.

O que fica implícito nessa dinâmica é o movimento de uma noção de política "normal" com o pleno funcionamento das restrições impostas pela estrutura jurídica vigente para uma noção de política da excepcionalidade cujas restrições não se aplicariam da mesma forma e não estão tão claramente estabelecidas. Deste modo, fica em evidência novamente o ambiente doméstico e a ameaça do "espectro da ditadura" e mesmo quando o internacional entra em cena, esta entrada ocorre como um "gatilho para os debates *domésticos* sobre os limites da legalidade e a legitimidade do aumento radical do poder executivo" (HUYSMANS, 2006, p.139, grifo do original).

De acordo com Huysmans, há ainda outro modo de inserir o debate da excepcionalidade nas Relações Internacionais. Para o autor, a exceção "funciona de vez em quando como uma categoria fundacional que separa o doméstico da política internacional" (*Idem*). Com isso, Huysmans pretende apontar que o conceito de

soberania, essencial para a compreensão contemporânea do sistema internacional, tem como base a criação de uma fronteira entre o dentro e o fora do Estado. O dentro, o doméstico, regulado pelo poder soberano, é o ambiente do pacificado, da regularidade e do estado de direito. Por outro lado, o fora, o internacional, é o ambiente no qual a lógica do poder e a política se manifestam praticamente de modo não regulado pelo estado de direito, por isso seria o lugar do conflito, da guerra e da exceção. Para Huysmans, essa distinção não só está relacionada com uma forma específica de se compreender a política internacional como também "a natureza excepcional da política internacional é uma das bases sobre a qual os estudos internacionais reivindicam um *status* disciplinar separado, um *status* que os tornam diferentes da ciência política e do direito" (*Idem*).

Com isso, haveria a distinção entre duas formas específicas de se pensar a política. A primeira delas relacionada ao âmbito doméstico e às restrições do estado de direito e a segunda relacionada ao internacional, local por excelência da política como exceção. A partir desta ótica, portanto, pensar as Relações Internacionais e a política internacional significaria pensar a partir da chave de compreensão da exceção, ou o que o autor chama de "política internacional da exceção" (*Idem,* p. 140).

Dentro desta lógica, a exceção no sistema internacional não seria um problema a ser considerado ou resolvido propriamente, mas sim um aspecto definidor das Relações Internacionais e da política internacional como um todo. Esta compreensão da política internacional como exceção afasta do debate a politização do discurso de exceção e as dinâmicas de poder em torno de questões relevantes da política internacional, como é o caso, por exemplo, do crime organizado internacional. A exceção como paradigma da política internacional tanto está presente como elemento fundacional das Relações Internacionais que diferentes escolas de pensamento, tal como realistas e liberais, apesar de suas interpretações próprias, entendem a exceção como um elemento definidor da política internacional.

Compreendido como um elemento definidor e, portanto, inerente ao sistema internacional, à etiqueta da excepcionalidade para se justificar políticas de segurança em casos como o terrorismo ou o crime organizado internacional torna-se politicamente mais aceitável. Pensar estas questões pela chave da excepcionalidade

naturaliza a existência da zona nebulosa entre o crime e a guerra e funciona na prática como justificativa para medidas de segurança mais repressivas e violentas que, no limite, são mobilizadas politicamente para reprimir categorias sociais específicas consideradas como problemáticas ou ameaçadoras da ordem. Neste sentido, o nexo entre segurança e desenvolvimento é um aspecto fundamental desta mobilização política, já que seus significados e, por consequência, suas implicações práticas podem também ser movimentadas para a preservação de uma determinada ordem.

O NEXO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

A ligação existente entre desenvolvimento e segurança foi produzida de acordo com uma lógica dominante que possui raízes ocidentais, eurocêntricas e liberais (HETTNE, 2010). O autor aponta que, historicamente, há pouca clareza e debate sobre seus significados, contudo, é possível perceber que os conceitos estiverem inter-relacionados de diferentes formas através de diferentes discursos sobre “economia, progresso, riqueza”, “paz, ordem, política e estabilidade” (HETTNE, 2010, p.49).

Como apontam Siman e Santos (2018, p.64), seguindo Duffield (2010), o período pós-Guerra Fria e suas dinâmicas particulares de conflitos fez com que o discurso sobre o nexo entre segurança e desenvolvimento fosse mobilizado a partir de um viés humanitário incluindo conceitos como “segurança humana” e “desenvolvimento humano”. Neste sentido,

> com o subdesenvolvimento considerado como fonte de perigo e risco um nexo entre segurança-desenvolvimento é mobilizado para favorecer práticas de desenvolvimento mais envolvidas no policiamento da divisão desestabilizadora entre os mundos desenvolvido e subdesenvolvidos do que com a redução dessa divisão (SIMAN E SANTOS, 2018, p.65).

De acordo com as autoras, os entendimentos diferenciados sobre o discurso do nexo entre segurança e desenvolvimento correspondem a uma série de mobilizações e dispositivos políticos cristalizados no tempo e no momento político que, no caso aqui analisado, está relacionado ao que elas apontam como práticas de

"estabilização/pacificação": "formas contemporâneas através das quais o estado e autoridades internacionais mobilizaram um nexo entre segurança e desenvolvimento" (*Idem,* p.67).

Atualmente Segurança e Desenvolvimento são considerados dois dos três pilares da Organização das Nações Unidas (ONU), juntamente com os Direitos Humanos e, por isso, acabam por se pretender universais. Isto significa dizer que todas as instituições sob o guarda-chuva da ONU são baseadas nestes três pilares, inclusive as Operações de Paz, e são, portanto, "exportadas" para os seus Estados-membros através de acordos consensuais e, no limite, intervenções militares-policiais. Como afirma Duffield (2010, p.56), estes pilares estão relacionados à lógica de ser considerado "moralmente bom" reduzir a pobreza no mundo.

Apesar de historicamente não ser uma novidade, o nexo entre segurança e desenvolvimento volta à discussão *pari passu* ao interesse recentemente renovado no Brasil de se compreender a relação entre operações de pacificação e contrainsurgência. Este interesse se dá principalmente pela participação ativa do Brasil na MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), operação de paz sob a égide da ONU, cuja experiência foi essencial para a formulação das Forças de Pacificação que atuaram no Rio de Janeiro entre 2010 e 2016.

Atualmente, o nexo entre segurança e desenvolvimento encontra sua expressão máxima em instituições internacionais no conceito de Reforma do Setor de Segurança (RSS). De acordo com Edmunds (2002, p.45, grifos da autora), o conceito de RSS tem sua origem em duas principais áreas:

> primeiro *da comunidade do desenvolvimento que cada vez mais reconheceu a importância do papel do 'setor de segurança' nas questões de desenvolvimento econômico e democratização;* e do campo das relações civis-militares (RCM), particularmente em relação aos desenvolvimentos no centro e no leste-europeu, onde circunstâncias pós-comunistas levaram os analistas a pensar de forma mais holística sobre aspectos centrais do debate das RCM.

É interessante notar na definição de Edmunds que uma das áreas que "deram origem" ao conceito de RSS é justamente a "comunidade do desenvolvimento", que compreende que segurança e desenvolvimento são termos indissociáveis. De acordo com Gindarsah (2015), o conceito "Reforma do Setor de Segurança" foi utilizado pela

primeira vez no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento por Clare Short, Ministra para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido que proferiu um discurso intitulado “Reforma do Setor de Segurança e a Eliminação da Pobreza” (GINDARSAH, 2015, p.2). Aqui ainda é possível observar a relação estabelecida entre pobreza e violência em oposição à ideia de desenvolvimento e segurança em um discurso oficial. Ao elencar os principais fatores que justificam o uso deste novo conceito de RSS, Gindarsah (2015) indica como elemento fundamental a “emergência do nexo entre segurança e desenvolvimento”. O autor afirma que há uma ideia de que a ausência de segurança efetiva sob o ordenamento democrático “é um obstáculo para o desenvolvimento sustentável” (*Idem,* p.4). Sobre este aspecto, Duffeld (2010, p.61) aponta ainda para a “função política da pobreza” que é constantemente “redescoberta” como forma de validar o modo de governo liberal e, consequentemente, suas práticas de segurança para a manutenção da ordem.

De acordo com Abdenur e Souza Neto (2014), em 2011, o Brasil iniciou um debate aberto no Conselho de Segurança sobre o nexo entre segurança e desenvolvimento, ressaltando a necessidade de se lidar com as “verdadeiras” causas da violência, o que envolveria fatores sociais e econômicos (ABDENUR E SOUZA NETO, 2014, p. 3). Nota-se novamente a relação estabelecida entre a necessidade de se garantir a segurança a partir da promoção do desenvolvimento. Ainda no âmbito da ONU, o *site* do Departamento de Operações de Paz (DPKO, na sigla em inglês) também apresenta uma seção específica sobre Reforma do Setor de Segurança na qual explicita a relação simbiótica entre segurança e desenvolvimento. O DPKO destaca ainda que dentre as quatorze operações desdobradas atualmente pela ONU, oito delas incluem a RSS em seus mandatos.

O que não fica explicitamente colocado tanto nas páginas da ONU quanto em seus manuais e mesmo na literatura específica sobre operações de paz é que a noção de desenvolvimento e de garantia da segurança está relacionada a uma ideia difusa sobre a manutenção de uma determinada ordem, também esta com definição difusa. De acordo com autores como Neocleus (2011) e McMichael (2017), esta ordem está relacionada a uma ordem liberal, ocidental e capitalista. Segundo McMichael (2017, p.119) a garantia da segurança e da “boa ordem” geralmente são “eufemismos para

a proteção da propriedade privada, circulação de *commodity* e acumulação". Para Neocleus (2011, p.200), práticas como "educação, provisão de bem-estar, doutrinação ideológica e […] a construção de um mercado" ligadas à contrainsurgência e à promoção de certo desenvolvimento são atividades fundamentais para a formação de uma ordem liberal capitalista. O discurso sobre a necessidade de manutenção dessa ordem é constantemente utilizado como justificativa para o controle de populações marginalizadas e indesejadas por representarem uma ameaça a essa ordem estabelecida.

As táticas de controle que mesclam ações de violência com ações de cunho social em nome de uma determinada ordem chamam-se pacificação. As práticas de pacificação são consequência da relação intrínseca entre segurança e desenvolvimento porque justificam a ação violenta pela necessidade de se garantir um ambiente "minimamente" seguro e estável para que as ações de cunho social possam ocorrer. Relacionado a isso, assim como apontam Siman e Santos (2018, p.74), há ainda que se considerar que a garantia deste ambiente "minimamente" seguro pode ser facilmente manipulada de modo a justificar ações violentas: a "etapa" do desenvolvimento pode ser constantemente postergada para um futuro incerto quando a segurança e a estabilidade estariam garantidas.

SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E PACIFICAÇÃO: O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NO RIO DE JANEIRO

Em 2008, foi inaugurada no Rio de Janeiro a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na favela Santa Marta, em Botafogo, zona sul da cidade. Nos anos seguintes, 38 UPPs ao todo foram instaladas na cidade, majoritariamente nas regiões da zonal sul, zona norte e central da capital fluminense. Em dezembro de 2010, entraram na cidade, especificamente nos Complexos do Alemão e da Penha, as Forças de Pacificação do Exército Brasileiro, juntamente com militares da Marinha, que tinham como objetivo a "*preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão*" (MINISTÉRIO DA DEFESA, DIRETRIZ MINISTERIAL Nº 15/2010, grifos do original). Estas duas formas de intervenção têm em comum o fato de apresentarem explicitamente a ideia de

pacificação e o objetivo de “devolver” ao estado áreas consideradas sob o controle do crime organizado e do tráfico de drogas. Além disso, tem em comum também o fato de terem sido geograficamente localizadas nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, territórios historicamente marginalizados e estigmatizados como fonte de insegurança e desordem (VALLADARES, 2005).

A construção da imagem da favela e do favelado como fontes de insegurança na cidade não é recente e desde o final do século XIX é possível observar a associação do favelado e da favela com violência e categorias sociais marginalizadas, como os vadios e as prostitutas (LEITE, 2012, p.378). A questão das drogas e do crime organizado foi adicionada a estes estigmas já existentes e reforçaram a percepção e o discurso pautados na lógica do “bode expiatório” de que para que o problema de segurança pública seja resolvido na cidade é necessário empreender mais do que uma “guerra às drogas” uma “guerra às favelas” (*Idem*).

O que se percebe com essa lógica de “guerra às favelas”/”guerra às drogas” é uma restrição territorializada da venda e do consumo de drogas na cidade que não necessariamente corresponde à realidade, tendo em vista que o varejo e o consumo de drogas não se restringe somente a estes espaços, como bem indica Silva (2010, pp.284-285), mas que representam uma “segregação espacial” e socioeconômica históricas na cidade que faz parte da constituição do cotidiano da mesma. Assim sendo, as dinâmicas da “violência urbana ligada ao tráfico de drogas”, que envolvem uma série de outras dinâmicas e práticas violentas ou não, acabam por dar coesão “às atividades e ao debate coletivo” (*Idem,* p.286).

Dentro dessa lógica da “guerra às drogas/favelas” e da “violência urbana”, a criação de forças de pacificação, tanto da polícia militar (UPP) quanto das forças armadas (Forças de Pacificação) são elementos fundamentais na compreensão da dinâmica de segurança e garantia da ordem na cidade. De acordo com Menezes (2014, p.669), além de o anúncio de que as UPPs e o modelo de “policiamento comunitário” permanente seriam de fato a política de segurança pública da cidade só veio depois de a Polícia Militar (PM) já ter ocupado a primeira favela, no Santa Marta, a chegada da PM desestabilizou o cotidiano e a sociabilidade dos moradores da favela que eram vistos como “potenciais suspeitos” e “tinham suas rotinas interrompidas

praticamente todos os dias por policiais que os abordavam, muitas vezes, de modo truculento" (*Idem,* p.672).

A "resposta militarizada" às questões de segurança não é novidade na cidade e nem mesmo no Brasil. Como aponta Valente (2016, p.63):

> uma permanência na história do Brasil é a resposta militarizada e violenta que se dá a quem se insurge contra a ordem, seja através da insurgência pela prática revolucionária, seja pela prática criminosa, seja por não se enquadrar no ideal estético, cultural e econômico que se quer impor à sociedade.

O uso para dentro das forças armadas, o uso de instrumentos militarizados para lidar com problemas internos e a própria atuação das forças armadas no governo, são recorrentes como indicam Edmundo Campos Coelho (2000) e Alfred Stepan (1975). Este processo pode ser percebido também através de uma série de legislações específicas que fundamentam o uso interno da força e as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (COSTA E MENDONÇA, 2018), além de ter sido instituída em 2018 uma Intervenção Federal militarizada na segurança pública do estado ao mesmo tempo em que se desarticulava todo o projeto das UPPs e que, segundo Rocha e Carvalho (2018, p.920) "desloca o sentido da relação favela-Estado do registro da 'paz' novamente para o registro da 'guerra'".

É notável o uso da palavra "pacificação" para se referir às forças criadas para lidar com a segurança pública no Rio de Janeiro. As práticas de pacificação estão intimamente relacionadas a três aspectos fundamentais: conquista de "corações e mentes", tutela militar e civilizar e incluir. No que diz respeito à conquista de "corações e mentes", esta é uma expressão comumente encontrada em textos que tratam das guerras de independência de meados do século XX, principalmente na África e no sul da Ásia. O *modus operandi* típico destes conflitos por parte das forças armadas da autoridade colonial, a contrainsurgência, tinha como premissas básicas a mistura entre operações militares e policiais clássicas e a necessidade de se garantir o apoio da população através da construção de infraestrutura básica e ações que promovessem o bem-estar geral da população local, ou seja, ações de cunho social (MENDONÇA, 2020).

No que diz respeito à tutela militar, Oliveira (2014) aponta que esta significa a "anulação de toda ação ou expressão pública do tutelado, escamoteando por completo qualquer iniciativa (*agency*) que não seja subscrita pelo seu tutor" (OLIVEIRA, 2014, p.145). Liga-se à ideia de tutela militar a noção de civilizar e incluir. Isto porque a "anulação da expressão pública do tutelado" se dá no sentido de privilegiar e incutir comportamentos que são considerados mais adequados à ordem estabelecida, ao que é considerado "civilizado". Sobre este aspecto no caso do Rio de Janeiro, é notável que uma das primeiras ações tomadas pelas UPPs é a proibição dos bailes funk, espaços de sociabilidade que são considerados como locais de atividades "moralmente condenáveis".

Segundo Rodrigues (2012; 2016), o discurso da "guerra às drogas" e o proibicionismo não criam categorias sociais "inimigas" ou importam apenas definições de fora, ainda que este esteja relacionado a dinâmicas mais amplas de um regime internacional de drogas. De acordo com o autor, a metáfora da guerra "redimensiona categorias de 'inimigo' previamente existentes" (RODRIGUES, 2016, p.66) que já são marginalizadas na sociedade, como é o caso do negro, jovem, pobre e favelado no Rio de Janeiro e no Brasil de modo geral. Além disso, o discurso da "guerra às drogas" e do combate à "violência urbana" é constantemente mobilizado e politizado de modo a justificar políticas excepcionais e violentas de segurança, desta forma retirando esta discussão do amplo debate público justamente por serem construídas como excepcionais, conforme a discussão abordada na segunda seção deste artigo.

No caso particular das favelas, sua ocupação inicial se deu majoritariamente por negros ex-escravos, mulatos e brancos pobres. Como aponta Valente (2016), aos olhos dos moradores dos bairros formais da cidade, estes grupos eram compreendidos como a "ralé", um conceito que diz respeito a uma "reprodução naturalizada da desigualdade social que faz com que seja aceitável a construção de cidadãos de primeira classe e segunda classe, 'gente' de um lado e 'subgente' de outro" (VALENTE, 2016, p.53). Esta parte da população "subgente" precisaria ser controlada e civilizada visto que mesmo seus hábitos culturais eram concebidos como problemas para a cidade.

De acordo com Valladares (2005), a imagem construída sobre as favelas durante o início do século XX marcou profundamente a percepção do resto da cidade sobre estas regiões durante os anos. Mesmo hoje, muitas das imagens formuladas nessa época permanecem e ainda pautam as discussões sobre as favelas, como as ideias de que são territórios intimamente relacionados à vadiagem, à degeneração e à violência. Seus moradores e principalmente os traficantes, seriam assim os "'portadores' da 'sociabilidade violenta'" ainda mais agravada pelo fato de esta lógica passar a ser constitutiva das relações interpessoais entre os moradores da cidade como um todo, que passa a identificar no outro uma ameaça em potencial no "vizinho diferente" (SILVA, 2010, p.286).

Essa compreensão de uma subcidadania passível de ser pacificada abre espaço no discurso político para justificar ações violentas e repressivas em nome da necessidade de se garantir a "paz" para o desenvolvimento daquela comunidade. É importante considerar, contudo, que o discurso sobre a necessidade de manutenção da ordem está também inserida em uma lógica de mercado da segurança que:

> movimenta, além do sistema de justiça criminal, a diversa indústria de segurança, nos quais se incluem fabricantes de armamentos e tecnologias de vigilância, advogados, companhias de segurança privada, prisões e um sem número de outras atividades" (PEREIRA, 2017, p.22).

Além disso, essa busca pela paz e o desenvolvimento através da pacificação articula ainda uma "forma de governo das condutas, balizadas por infindáveis parcerias entre Estados, iniciativa privada, ONGs, fundações, institutos, a chamada sociedade civil, etc" (AUGUSTO E WILKE, 2019, p.229). No Rio de Janeiro, esta relação entre a pacificação e o mercado torna-se evidente ao se pensar que tanto as UPPs quanto das Forças de Pacificação foram criadas durante o período em que a cidade recebeu grandes eventos internacionais como o Rio+20 (2012), a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa do Mundo de Futebol (2014) e as Olimpíadas (2016). O Rio de Janeiro como "vitrine" nacional e a necessidade de se atrair investimentos para a cidade resultaram também em projetos de "revitalização" do Centro da cidade como o Porto Maravilha, nada mais é que a gentrificação e o deslocamento das populações marginalizadas que habitavam aquela região.

Útil e necessária à ordem liberal e capitalista, o nexo entre desenvolvimento e segurança, intrínseco às práticas de pacificação podem ser observados no Rio de Janeiro de forma clara. A preocupação com a manutenção de uma ordem difusa é facilmente mobilizada politicamente para justificar maior controle e violência por parte das forças dos Estados e afetam de forma mais profunda populações já marginalizadas na sociedade. Além disso, como apontam Siman e Santos (2018, p.74), o nexo segurança-desenvolvimento no Rio de Janeiro é mobilizado de modo a "priorizar a ordem em detrimento do progresso [desenvolvimento] sempre postergado". A justificativa da excepcionalidade da crise de segurança e violência urbana torna-se então um instrumento que cristaliza esta compreensão do nexo entre segurança e desenvolvimento.

Observa-se que ao longo dos anos, o aumento da sensação de insegurança e os crescentes conflitos violentos entre facções criminosas rivais, seguindo a lógica do "bode expiatório", justificaram a formulação de políticas de segurança pública que tem como principal objetivo o controle de categorias sociais marginalizadas por serem consideradas ameaçadoras da ordem estabelecida. Neste cenário, as práticas de pacificação são justificadas através de discursos de excepcionalidade de acordo com o nexo entre segurança e desenvolvimento: uma vez que para se garantir o desenvolvimento e o bom funcionamento das instituições democráticas é preciso garantir a ordem e a segurança é possível que práticas de segurança excepcionais sejam naturalizadas e vistas mesmo como benéficas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso do Rio de Janeiro, a área afetada pelas políticas de segurança mais repressivas é demarcada geograficamente: as favelas, territórios cujas populações são marcadas pelos preconceitos e insígnias de ameaçadoras da ordem. Ordem esta que se apresenta sempre de forma difusa, mas que está intimamente relacionada com preconceitos de raça, de classe social e de gênero e que são elementos que já fazem parte da construção do cotidiano e mesmo da identidade da cidade identificados pela categoria de sentido amplo da "violência urbana".

Esta violência urbana é mobilizada juntamente com o discurso da “guerra às drogas”/”guerra às favelas” como questões de crises específicas que precisam ser resolvidas utilizando-se de todos os meios disponíveis, no limite, a violência do Estado personificada na polícia e nas forças armadas. Assim, o artigo buscou ressaltar que o discurso da excepcionalidade das políticas de combate ao crime organizado é geralmente utilizado como justificativa para práticas de pacificação apresentadas no nexo entre segurança e desenvolvimento, com prioridade para as ações ostensivas da polícia e dos aparelhos de segurança em detrimento das ações relacionadas ao desenvolvimento e à assistência do Estado às periferias. Nestes locais, a presença do Estado é fortemente notada a partir de ações ostensivas e violentas da polícia, da criminalização de seus moradores, da territorialização da violência e de uma interpretação específica do nexo entre segurança e desenvolvimento que se apresenta nas práticas de pacificação.

Deste modo, longe de esgotar o tema, o que se pretendeu reforçar aqui é a necessidade de se repensar a politização de determinadas questões de segurança como exceção a fim de revelar a naturalização dos aspectos mais violentos da vida política, que costumam ser invisibilizados pelos discursos e práticas de segurança na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. *Rising Powers and the Security-Development Nexus:* Brazil’s Engagement with Guinea-Bissau. Journal of Peacebuilding & Development, vol.9, nº2, 2014, p. 1-16, 2014.

AGAMBEN, Giorgio. “Uma cidadania reduzida a dados biométricos - Como a obsessão por segurança muda a democracia”. *Le Monde Diplomatique Brasil.* Edição: 78, 2014. Disponível em: http://diplomatique.org.br/como-a-obsessao-por-seguranca-muda-ademocracia/. Acesso em: 10 jun. 2020.

ALENCASTRO, Catarina; SOARES, Rafael. Witzel diz que traficantes serão tratados como terroristas e ‘abatidos’. *O Globo Rio,* 2019. Disponível em https://oglobo.globo.com/rio/witzel-diz-que-traficantes-serao-tratados-como-terroristas-abatidos-23340284. Acesso em: 10 jun. 2020.

ARADAU, Claudia; MUNSTER, Rens van. *Exceptionalism and the “war on terror”.* British Journal of Criminology, 49, pp.686-701, 2009.

AUGUSTO, Acácio; WILKE, Helena. Racionalidade neoliberal e segurança: embates entre *democracia securitária* e anarquia. RAGO, Margareth; Mauricio Pelegrini (orgs.) *Neoliberalismo, feminismos e contracondutas:* perspectivas foucaultianas. São Paulo: Intermeios, 2019, p. 17-50.

BIGO, Didier. *Rethinking Security at the crossroad of International Relations and Criminology.* British Journal of Criminology, 2016, .1-19.

BARON, Ilan Zvi; HAVERCROFT, Jonathan; KOOMEN, Jonneke; MURPHY, Justin; PRICHARD, Alex. *Liberal Pacification and the Phenomenology of Violence.* International Studies Quarterly, 63, pp.199-212, 2019.

BONDITTI, Philippe. Violence and the Modern International: AnArchaeology of Terrorism. In: BONDITTI, Philippe; GROS, Frédéric; BIGO, Didier (orgs), pp.155-174. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Diretriz Ministerial* no.15, de 4 de dezembro de 2010. Autoriza o emprego temporário de militares das Forças Armadas. Brasília, D.F. 2010.

BROWN, Wendy. 'O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas "democracias" do século XXI', in: RAGO, M.; PELEGRINI, M. (eds). *Neoliberalismo, feminismos e contracondutas:* perspectivas foucaultianas. Intermeios. 2018.

COELHO, Edmundo Campos. *Em Busca de Identidade: o Exercito e a Política na Sociedade Brasileira.* Rio de Janeiro: Editora Forense. 2000.

COSTA, Frederico; MENDONÇA, Thaiane. Exército Brasileiro e o setor de segurança: uma atualização da Doutrina de Segurança Nacional. *In:* AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; ALONSO, Isabela Zorat (orgs.). *Os Desafios da Política Externa e Segurança no Século XX.* Marília: Oficina Universitária, São Paulo: Cultura Acadêmica. pp. 167-190, 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.* Boitempo. 2016.
DUFFIELD, Mark. 2010. *The liberal way of development and the Development-Security impasse:* exploring the global life-chance divide. Security Dialogue,2010, 41:53, p.53-76.

EDMUNDS, Timothy. *Security sector reform:* concepts and implementation. DCAF Working paper no.86. Genebra: DCAF, 2002, p.45-60.

FOUCAULT, Michel. *Segurança Território e População.* Martins Fontes, 2008.

_____. *Microfísica do Poder.* Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz & Terra, 3ª edição, 2015.

_____. *História da sexualidade:* a vontade de saber. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz & Terra, 7ª edição, 2018.

GINDARSAH, Iis. *Security Sector Reform:* a literature review. Norwegian Institute of International Affairs. 2015.

HETTNE, Björn, *'Development and Security: Origins and Future'*, Security Dialogue 41(1), pp. 31–52, 2010.

HUYSMANS, Jef. *International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception.* Security Dialogue, 37:11, 2006, p. 11-29.

KIENSCHERF, Markus. *A programme of global pacification: US counterinsurgency doctrine and the biopolitics of human (in)security.* Security Dialogue, vol.42, no.6, pp.517-535, 2011.

LEITE, Márcia Pereira. *Da "metáfora da guerra" ao projeto de "pacificação": favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro.* Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo. v.6, nº2, 2012, p.374-389.

MAIONE, Emerson; RODRIGUES, Thiago. *Genealogia e Agonismo como Metodologia nas Relações Internacionais:* Reflexões a partir da Justiça de Transição. Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 14, n.1, 2019, p. 153-176.

MCMICHAEL, Christopher. *Pacification and police:* A critique of the police militarization thesis. Capital & Class, vol. 41, n. 1, 2017, p. 115–132.

MENEZES, Palloma Valles. *Os rumores da 'pacificação': A chegada da UPP e as mudanças nos problemas públicos no Santa Marta e na Cidade de Deus.* Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol.7, no.4, pp.665-684, 2014.

NEOCLEOUS, Mark. *"A Brighter and Nicer New Life":* Security as Pacification. Social & Legal Studies, v. 20, n. 2, 2011, pp. 191–208.

OLIVEIRA, João Pacheco de. *Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios.* Revista Mana, vol. 20, n.1. Rio de Janeiro. 2014, p.125-161.
OLSSON, Christian. *De la pacification coloniale aux opérations extérieures: retour sur la généalogie "des coeurs et des esprits" dans la pensée militaire contemporaine.* Questions de recherche/Research in question. no.39, pp.1-33, 2009.

PASSETTI, Edson; AUGUSTO, Acácio; CARNEIRO, Beatriz; OLIVEIRA, Salete; RODRIGUES, Thiago. *Ecopolítica.* São Paulo: Editora Hedra. 2020.

PEREIRA, Paulo. 2019. *Drogas, violência e capitalismo: a expansão do uso de opioides nas Américas.* Uottawa, pós-doc 2017-2018.

ROCHA, Lia de Mattos; CARVALHO, Monique Batista. *Da "cidade integrada" à "favela como oportunidade": empreendedorismo, política e "pacificação" no Rio de Janeiro".* Cad. Metrop., vol. 20, no. 43, pp. 905-924, 2018.

RODRIGUES, Thiago. "Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil". In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (orgs). *Visões do Sul:* crise e transformações do sistema internacional. Volume 2. São Paulo: Cultura Acadêmica. 2016, p. 55-88.

_____. *Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra.* Contexto Internacional, vol.34, n.1, pp.9-41. 2012.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. *"Violência urbana", segurança pública e favelas – o caso do Rio de Janeiro atual.* CADERNO CRH, vol. 23, no. 59, pp. 283-300. 2010.

SIMAN, Maíra; SANTOS, Victória. *Interrogating the security–development nexus in Brazil's domestic and foreign pacification engagements.* Conflict, Security & Development, vol.18, no.1, pp.61-83. 2018.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política.* Rio de Janeiro: Artenova. 1975.

VALENTE, Júlia. *UPPs:* Governo militarizado e a ideia de pacificação. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2016.

VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela:* do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005.

Recebido em: 13/09/2019

Aprovado em: 06/09/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

LÓGICAS DE PREVENÇÃO, LEGIBILIDADE E INTERVENÇÃO: COMPOSIÇÕES CARTOGRÁFICAS SOBRE O "CRIME" NO POLICIAMENTO PREDITIVO E NA GESTÃO DE CRISES INTERNACIONAIS

LUÍSA CRUZ LOBATO
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ, Brasil.
ORCiD: 0000-0003-2192-6243
l.cruzlobato@gmail.com

VICTÓRIA MONTEIRO DA SILVA SANTOS
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ, Brasil.
ORCiD: 0000-0003-0282-8226
victoria.mssantos@gmail.com

Resumo: O presente artigo contrasta duas lógicas distintas de prevenção que participam na governança contemporânea do crime: o policiamento preditivo e a gestão de crises internacionais. Mostramos como, nos dois casos analisados, o "crime" é tornado legível enquanto problema, possibilitando formas distintas de intervenção, a partir da realocação da presença policial no caso do policiamento preditivo, e da difusão de modelos de boa governança no caso da gestão de crises internacionais. Ilustramos como ambos os processos dependem da construção autoritativa de cartografias de risco para informar a adoção de tais modos de intervenção em nome da gestão do "crime". Nessas cartografias, a distribuição espacial do risco se funda, por um lado, na autoridade do conhecimento estatístico, e, por outro lado, na presença do especialista no "campo". As formas de intervenção prescritas nesses contextos, por sua vez, reproduzem uma leitura gerencialista da prevenção do fenômeno criminal, que prioriza intervenções focadas na gestão do crime enquanto uma conjunção de riscos, relegando ao segundo plano elementos estruturais que contribuem para sua existência e circunscrevendo, assim, a sua política à gestão de crises e eventos.
Palavras-Chave: Governança do crime; Policiamento preditivo; Gestão de crises internacionais.

LOGICS OF PREVENTION, LEGIBILITY AND INTERVENTION: CARTOGRAPHICAL COMPOSITIONS OF "CRIME" IN PREDICTIVE POLICING AND IN INTERNATIONAL CRISIS MANAGEMENT

Abstract: This article contrasts two different logics of prevention that participate in contemporary crime governance: predictive policing and international crisis management. We demonstrate how, in the two cases analyzed here, "crime" is made legible as a problem, enabling different forms of intervention, based on the relocation of the police presence in the case of predictive policing, and on the diffusion of models of good governance in the case of international crisis management. We illustrate how both processes rely on the authoritative construction of risk cartographies to inform the adoption of such modes of intervention in the name of crime management. In these cartographies, the spatial distribution of risk is based, on the one hand, on the authority of statistical knowledge, and, on the other hand, on the

presence of crisis experts in the "field". The forms of intervention prescribed in these contexts, in turn, reproduce a managerial reading of crime prevention, which prioritizes interventions focused on the management of crime as a conjunction of risks, relegating to the background structural elements that contribute to its existence and circumscribing, thus, its policy to the management of crises and events.
Keywords: Crime governance; Predictive policing; International crisis management.

LÓGICAS DE PREVENCIÓN, LEGIBILIDAD E INTERVENCIÓN: COMPOSICIONES CARTOGRÁFICAS SOBRE EL "CRIMEN" EN LA POLICÍA PREDICTIVA Y EN LA GESTIÓN DE CRISIS INTERNACIONALES

Resumen: Este artículo contrasta dos lógicas de prevención distintas que participan en la gobernanza contemporánea del crimen: la policía predictiva y la gestión de crisis internacionales. Mostramos cómo, en los dos casos analizados, el "crimen" se hace legible como problema, posibilitando diferentes formas de intervención, basadas en la reubicación de la presencia policial en el caso de la policía predictiva, y en la difusión de modelos de buena gobernanza en el caso de la gestión de crisis internacionales. Ilustramos cómo ambos procesos dependen de la construcción autoritativa de cartografías del riesgo para informar la adopción de tales modos de intervención en nombre de la gestión del "crimen". En estas cartografías, la distribución espacial del riesgo se basa, por un lado, en la autoridad del conocimiento estadístico y, por otro, en la presencia del especialista en el "campo". Las formas de intervención prescritas en estos contextos, a su vez, reproducen una lectura gerencialista de la prevención del fenómeno criminal, que prioriza las intervenciones enfocadas en la gestión del crimen como conjunción de riesgos, relegando a un segundo plano elementos estructurales que contribuyen a su existencia y circunscribiendo, así, su política a la gestión de crisis y eventos.
Palabras-Clave: Gobernanza del crimen; Policía predictiva; Gestión de crisis internacionales.

Introdução[1]

A ideia de "prevenção do crime" se faz presente de inúmeras formas em diferentes esferas de governança, da associação de moradores de um bairro a recomendações de organismos intergovernamentais. Duas formas por meio das quais essa ideia se expressa são de particular interesse neste artigo. No nível das corporações policiais subnacionais, o "policiamento preditivo" propõe lidar com o crime a partir da alocação de efetivos policiais para áreas da cidade com alta probabilidade de ocorrência desses eventos. Já no nível das esferas de governança global, o "crime" tem emergido enquanto problema que se coloca para os mecanismos de gestão de "crises internacionais".

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A escolha destas duas lógicas de prevenção visa destacar as conexões entre esferas usualmente entendidas como distintas, especialmente com relação à produção da ordem. Afinal, enquanto no espaço urbano a presença policial é usualmente presumida como expressão de uma autoridade centralizada, no âmbito internacional, o tropo da "anarquia" parece deslocar as possibilidades de um policiamento da "desordem".

De modo geral, a prevenção pode ser entendida como uma composição de ideias sobre a capacidade de predizer e de intervir (FREEMAN, 1999). No cerne desta ideia está a capacidade de produzir conhecimento sobre os riscos, entendidos por Aradau e van Munster (2007, p.91) enquanto dispositivos (*dispositifs*) para governar problemas sociais. Para os autores, tais dispositivos formam assemblages heterogêneas, compostas por elementos discursivos e materiais. Esta conceituação nos importa por duas razões: primeiramente, por chamar a atenção para a natureza contingente daquilo que é expressado enquanto prevenção. Em segundo lugar, por nos permitir atentar para as práticas e conhecimentos que sustentam a prevenção.

Uma destas práticas é a cartografia, isto é, a produção de 'mapas', a partir de um conjunto de conhecimentos científicos, técnicos ou artísticos, visando expressar ou representar objetos, ambientes ou fenômenos. Entendemos a cartografia enquanto técnica que exerce um duplo papel: por um lado, possibilita conhecer e representar o fenômeno criminal; por outro lado, autoriza formas específicas de intervenção, visando evitar ou mitigar tal risco.

Compreender as composições cartográficas em torno da prevenção do crime a partir do policiamento preditivo e da gestão de crises internacionais nos possibilita refletir sobre o modo como práticas contemporâneas de produção da (in)segurança são pensadas, reforçadas e justificadas. Participam dessas práticas uma série de tecnologias e modos de conhecer/entender o fenômeno criminal, inspiradas por um modelo de governança gerencialista, a partir do qual o fenômeno 'crime' ganha conotação de risco, ou seja, um evento futuro, com consequências potencialmente negativas, que gera um imperativo de ação presente para ser evitado. Essa ação envolve uma cuidadosa consideração de fatores que explicam ou contribuem para um determinado cenário de risco, que se sabe que pode ser mitigado, porém raramente

superado. Uma vez que o fenômeno criminal passa a ser retratado como gerenciável, a ação visando evitar ou mitigar sua incidência se transforma significativamente: torna-se possível gerenciá-lo em seus aspectos mais 'micro', a exemplo da modulação de comportamentos “desejáveis” e da gestão de elementos que des/favorecem a incidência do crime, e macro, como o desenho de instituições e estruturas para ‘governá-lo'.

No cerne do nosso argumento está a constatação de que, embora a prevenção adquira diferentes formas, há um padrão a ser identificado em sua aplicação enquanto prevenção do crime. Esse padrão se traduz em uma leitura gerencialista do fenômeno criminal que relega ao segundo plano elementos estruturais que contribuem para sua existência, como, por exemplo, o modo como a desigualdade social integra a equação que explica a prática de certos tipos criminais. Além disso, limita-se o espaço de disputas políticas acerca das concepções particulares de “risco” e “ordem” que informam tais esforços de gestão, a partir da mobilização de formas específicas de *expertise* que somente autorizam determinados diagnósticos e soluções para o problema do “crime”.

Ao mesmo tempo, a produção de representações cartográficas oferece a possibilidade de imaginar risco, ordem e desordem a partir de outras perspectivas para além daquelas dominantes. Desse modo, compreendemos a cartografia enquanto prática híbrida, contingente e complexa e argumentamos por sua relevância enquanto 'espaço' de disputa em torno da produção da (in)segurança.

O artigo está assim estruturado: primeiramente, apresentamos e discutimos as práticas do policiamento preditivo e gestão de crises internacionais, destacando sua inserção em uma concepção gerencial da produção da ordem. Em seguida, discutimos as formas como tais lógicas tornam o crime legível enquanto problema — enquanto um padrão espacializado de comportamento em diferentes áreas de uma cidade no primeiro contexto e enquanto o centro de uma crise a ser gerenciada pela comunidade internacional no segundo —, a partir da mobilização de formas distintas de *expertise* e da produção de representações cartográficas baseadas nestas. Logo, exploramos as formas como tais leituras do fenômeno criminal tornam possíveis intervenções baseadas na realocação da presença policial no espaço, no primeiro

caso, e nas prescrições de formas de "boa governança", no segundo. Finalmente, discutimos algumas das formas como *expertise* e intervenção se constituem mutuamente na produção de concepções específicas da ordem, redesenhando o espaço das disputas políticas.

Lógicas de prevenção na governança do "crime"

"É melhor prevenir do que remediar": esta premissa está no centro da arquitetura intelectual da modernidade, sendo incorporada às mais diversas práticas. O caráter normativo da "prevenção" enquanto projeto se expressa na distinção entre o desejável e o indesejável, este último enquanto conjunto de práticas que se pretende eliminar a partir de esforços de engenharia social. Como expresso no dito popular, a "prevenção" dificilmente gera discordâncias explícitas, embora intervenções específicas autorizadas em seu nome sejam sempre objeto de disputas políticas, além de ser frequentemente tida como mais barata e eficiente do que o remédio (FREEMAN, 1999, p.234-235).

Na segurança pública, políticas de prevenção do crime receberam atenção crescente nas últimas décadas, sendo geralmente apresentadas em oposição a uma abordagem centralizada no sistema de justiça penal. Como princípio, porém, a prevenção sempre esteve ao centro das políticas de justiça criminal na modernidade, sendo a própria institucionalização da polícia (como corpo permanente) e da prisão frequentemente justificadas com referência à prevenção de determinados comportamentos ou de sua reincidência.

A multiplicidade de políticas associadas ao rótulo da prevenção se refletiu no desenvolvimento de diversas tipologias – como aquela que, emprestando termos da literatura sobre epidemiologia médica, distingue entre a prevenção primária (que atua sobre o público ou ambiente geral), secundária (que atua especificamente sobre aqueles que estão "em risco" de cometer ou sofrer um crime), e terciária (que se volta para aqueles que já cometeram ou sofreram um crime)[2] (GILLING, 1997, p.1-4).

[2] Outra categorização distingue a "prevenção situacional do crime", focada na gestão do ambiente físico de forma a reduzir as oportunidades para a ação criminal, e a "prevenção social do

Assim, a ideia de prevenção criminal é empregada em políticas públicas tão distintas quanto mudanças no espaço público, incluindo sua ocupação e iluminação, além da reabilitação de presos visando evitar reincidência (LAB, 2010).

Em meio à categoria da prevenção "secundária", encontram-se os esforços de predizer onde e quando crimes vão ocorrer, de modo a alocar a presença policial de forma mais "eficiente". Esse tipo de lógica preventiva se situa no contexto de transformações amplas nas práticas de policiamento, que ganham corpo no início da década de 1990 em departamentos de polícia na Europa e Estados Unidos e dizem respeito à convergência entre departamentos de polícia e setor privado, mediante a incorporação de práticas gerenciais ao trabalho policial, como a avaliação de performance e resultados do trabalho policial, e de ferramentas e técnicas de gestão criminal no cotidiano do policiamento (JONES; NEWBURN, 2002; O'MALLEY; HUTCHINSON, 2007; TERPSTRA; TROMMEL, 2009; WHITE; GILL, 2012). No Brasil, esse crescente *gerencialismo* pode ser associado a estratégias mais amplas de legitimação do trabalho policial (BATITUCCI, 2019).

De acordo com o dicionário SAGE de policiamento, o gerencialismo se divide em duas correntes. A primeira faz forte ênfase às demandas do "consumidor" e diz respeito à importação de métodos de gerenciamento do setor privado para o setor público, a exemplo da gestão de resultados e recursos ("fazer mais com menos"). Já a segunda se refere ao processo de "marketização", iniciado ainda na década de 1970 com a introdução de estruturas de incentivos (p.ex., competição de mercado e mecanismos de preço) na provisão do serviço público, a fim de aumentar sua eficiência (WAKEFIELD; FLEMING, 2020; BEVIR, 2009). Mais amplamente, o processo gerencial enfatiza a desagregação das burocracias estatais, a elaboração de planos de negócios, a terceirização e a subcontratação de serviços.

A introdução das tecnologias da informação e comunicação (TICs) ao cotidiano policial vem diretamente ao auxílio desse processo de reestruturação das atividades dos departamentos de polícia. Em particular, a reorientação do trabalho policial para um futuro populado por dados e a adoção de ferramentas tecnológicas ajudaram a

crime", que se volta para transformações no ambiente social com o objetivo de mudar motivações criminais, como políticas de educação e geração de empregos (GILLING, 1997, p.3-4).

compor um cenário onde práticas digitais de gestão e condução do policiamento são amplamente difundidas (KAUFMANN; EGBERT; LEESE, 2018). Essas práticas incluem, por exemplo, o desenvolvimento de sistemas para registro de ocorrências e despachos, policiamento por manchas de calor para alocação de efetivo, softwares de gestão de policiamento e o policiamento preditivo.

A possibilidade de "prever" onde um crime vai acontecer e a premissa de otimização de recursos que a acompanha têm se mostrado atrativas para departamentos de polícia pressionados por cortes orçamentários e de pessoal, apesar da árdua e complicada realidade de se colocar grandes sistemas de análise de dados para funcionar (KITCHIN, 2014; MAGUIRE; MCVIE, 2017). Por trás da ampla difusão dessa tecnologia de policiamento, estão grandes narrativas sobre o potencial do *big data* e mineração de dados para o trabalho policial, além de pressupostos sobre como a informatização dos departamentos de polícia os capacita para processar quantidades sem precedentes de dados e para colocar em prática análises suportadas por algoritmos (KAUFMANN; EGBERT; LEESE, 2018).

A premissa de se prever um crime não é nova. Há décadas, modelos estatísticos e matemáticos são usados para indicar onde um crime poderá acontecer, gerenciar a concentração de crimes no espaço e estimar a probabilidade de um certo tipo criminal prevalecer em um dado momento e área da cidade (HACKING, 1990).

Na prática, muito do policiamento preditivo contemporâneo se ampara na análise da probabilidade de um crime ou grupo de crimes acontecerem em uma dada porção do espaço (AGUIRRE; BADRAN; MUGGAH, 2019; DULCE; RAMÍREZ-AMAYA; RIASCOS, 2018; KAUFMANN; EGBERT; LEESE, 2018; FLORES ARIAS, 2014), muito embora haja um número mais modesto de abordagens cuja predição é focada nos indivíduos[3] (DEVIA; WEBER, 2013). A análise espacial depende do processamento de dados históricos sobre as ocorrências em um determinado local e de dados relativos às suas características – por exemplo, se é rodovia ou rua, se

[3] Essa antecipação tem lugar no nível do tipo criminal enquanto um "agregado" no lugar de individualmente. Desse modo, cenários de ficção científica como os imaginados em filmes como Minority Report – o principal tropo utilizado para se falar de policiamento preditivo – estão longe de serem concretizados: não se antecipa um crime a ser cometido por um indivíduo, somente a chance de um tipo criminal ocorrer.

possui iluminação pública ou que tipo de estabelecimentos comerciais há na área). Esse agregado de dados, por sua vez, serve de base para a produção de estimativas – empreendidas por algoritmos de aprendizado de máquina – sobre a probabilidade de um ou mais tipos criminais tornar a ocorrer no local, considerados diversos fatores de risco, como os elencados acima, e condições ambientais, como dia da semana, horário do dia e, algumas vezes, até mesmo a previsão do tempo.

No contexto das práticas de policiamento contemporâneas, a predição de crimes desloca a necessidade de descrever padrões criminais para aquela de predizê-los e antecipá-los (MUGGAH, 2016). Ao fazer isso, alegadamente contribui para uma melhoria na gestão dos recursos policiais e na decisão sobre como e onde alocá-los. De modo mais amplo, faz parte de uma lógica de policiamento baseada no risco, que coloca ênfase na coleta, compilação, análise, cálculo, comunicação da informação dentro dos departamentos de polícia, aliando-se bem a práticas de análise de dados que hoje se popularizam nesses espaços. De acordo com Gundhus (2005), isso muda o foco do policiamento da investigação reativa de crimes específicos para uma abordagem *direcionada e orientada para o futuro*.

Cabe ressaltar que, mais do que informar quando e onde um crime acontecerá e possibilitar o controle de sua ocorrência prática, o policiamento preditivo avança a necessidade de *gestão* das ocorrências criminais, ou seja, de decisões relativas aos contextos nos quais certos crimes devem ser dissuadidos mediante a presença policial. Com isso, traz uma forma de antecipação que tem por implicação decisões sobre onde, quando e como intervir (AGUIRRE; BADRAN; MUGGAH, 2019; MUGGAH, 2016).

A prevenção, nesse sentido, é seletiva, visto que, diante das severas limitações dos departamentos de polícia, não é possível agir sobre todas as predições criminais fornecidas pelo sistema, e tem dois momentos: primeiramente, gera-se uma expectativa de ação por parte do comando do batalhão – p.ex., o sistema diz que as áreas A, B e X da cidade concentram o maior número de roubos a pedestres. O segundo momento é onde a prevenção se “efetiva”, quando, motivado pela predição do sistema, o comando opta por priorizar a região X, por ser onde se evidencia um maior fluxo de turistas, e, devido à presença policial, o evento previsto *não ocorre*. Na

prática, pode ser difícil afirmar que o crime deixou de acontecer por causa da presença policial, mas para efeitos do sucesso da lógica de prevenção, a correlação entre presença policial guiada pelo sistema e a não ocorrência do evento bastam.

Esta particularidade do policiamento preditivo implica um modo de prevenção não mais baseado apenas na necessidade de *evitar* que o evento aconteça, mas também na necessidade de demonstrar a capacidade de resposta aos padrões criminais identificados. Em outras palavras: a prevenção se articula em torno da possibilidade de o evento acontecer e da capacidade de ação sobre aquele evento (Amoore, 2013, p.62). Por sua vez, práticas de cálculo se tornam úteis na medida em que diferentes entidades (dados sobre comportamentos de indivíduos, disposição das coisas no espaço, meteorologia ou eventos passados, por exemplo) podem ser arranjadas e rearranjadas de modo a especular sobre aquilo que está ausente ou incerto (AMOORE, 2013; CALLON; MUNIESA, 2005).

Em contrapartida, quando olhamos para o âmbito da governança internacional, a ênfase na prevenção tende a remeter às crises e conflitos internacionais, e em geral se conecta à demanda pela criação de sistemas de "alerta prévio" que permitam identificar potenciais crises em seus estágios iniciais. Aqui, a ideia de gestão de crises internacionais conduz à emergência de uma lógica de prevenção que se reflete na produção de relatórios *diagnosticando* tais crises em potencial e *prescrevendo* políticas e transformações institucionais que permitam transformar suas causas.

No contexto da Organização das Nações Unidas (ONU), essa dupla demanda – por sistemas de alerta prévio e pelo foco na prevenção – está presente em sucessivas análises internas do papel da organização na paz e segurança internacionais, como ilustrado pelo relatório *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peaceeeping* (1992) lançado pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (ZENKO; FRIEDMAN, 2011). Em particular, a ideia de desenvolver sistemas de alerta prévio para crises políticas e/ou conflitos armados ganhou visibilidade nos fóruns multilaterais internacionais desde a década de 1990, embora houvesse debates anteriores sobre essas práticas nas décadas de 1970 e 1980 (NYHEIM, 2009). A centralidade da prevenção como abordagem à produção da ordem internacional foi reforçada no relatório publicado em 2001 pela Comissão Internacional sobre

Intervenção e Soberania Estatal (sigla em inglês: ICISS), no qual se estabeleceu o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P). Segundo o relatório, a responsabilidade dos Estados e da comunidade internacional pela proteção de civis abrange três elementos: prevenção – apresentada como "a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger" –, reação e reconstrução (ICISS, 2001, p. XI).

Aqui, ganha centralidade a produção de análises que buscam identificar contextos em que atrocidades em massa podem ocorrer, de maneira a tornar possível a ação internacional preventiva. Os produtos dessas práticas de alerta prévio, geralmente empreendidas por organizações multilaterais, iniciativas da sociedade civil ou agências governamentais, são apresentados em formas como relatórios ou índices globais, incluindo aqueles que classificam os estados de acordo com sua "fragilidade" ou com os impactos do terrorismo (INSTITUTE FOR ECONOMIC AND PEACE, 2018), funcionando como listas que "ajudam as agências que trabalham nessas questões a estabelecer prioridades" (NYHEIM, 2009, p. 14).

Uma organização da sociedade civil com crescente proeminência no campo das práticas de alerta prévio de conflitos e crises internacionais é o *International Crisis Group* (ICG). De acordo com a "missão" apresentada em seu site,

> *Crisis Group* soa o alarme para prevenir conflitos letais. Promovemos o apoio à boa governança e políticas inclusivas que permitem que as sociedades prosperem. Nós nos envolvemos diretamente com uma variedade de atores dos conflitos para buscar e compartilhar informações e encorajar ações inteligentes pela paz (ICG, [s.d. a]).

Segundo a narrativa histórica apresentada em seu site, o ICG foi fundado em 1995 "por um grupo de estadistas proeminentes que se desesperaram com o fracasso da comunidade internacional em antecipar e responder efetivamente às tragédias da Somália, Ruanda e Bósnia" (ICG, [s.d.b]) De fato, a presença de "estadistas proeminentes", não apenas no grupo fundador, mas também no atual conselho diretivo, é reivindicada como essencial para o potencial impacto da organização em termos de prevenção de atrocidades, pois essas pessoas estariam em uma posição privilegiada para conectar o conhecimento coletado em *campo* às mais altas esferas da *tomada de decisões*.

Para Bliesemann de Guevara (2014), o ICG se apresenta como um ator central no campo de expertise sobre crises e conflitos internacionais devido ao emprego de uma metodologia específica que conjuga três elementos: a produção de pesquisas precisas e temporalmente oportunas por seus experts, a partir da sua extensa presença em *campo*; a utilidade prática de suas *prescrições* políticas; e a *influência de alto-nível* sobre os formuladores de políticas públicas internacionais. A partir do emprego dessa metodologia, o ICG produz relatórios, listas, e vídeos que representam determinadas situações como "crises internacionais", ou seja, como perturbações excepcionais que colocam em risco a segurança de determinadas populações, demandando respostas urgentes para a prevenção de atrocidades. Um dos principais produtos através dos quais a organização oferece seu diagnóstico acerca das "crises" contemporâneas é o *Crisis Watch,* que será discutido na próxima seção.

De modo geral, as "crises" monitoradas e relatadas pela organização são aquelas comumente entendidas como "políticas", como no caso de conflitos armados interestatais ou intraestatais, ou tensões políticas internacionais. No contexto latino-americano, contudo, questões relacionadas ao crime organizado ganham centralidade crescente na identificação de "crises" de segurança. Assim, em 2005, o conflito armado e o comércio ilegal de drogas na Colômbia foram descritos em um relatório do ICG como "pragas gêmeas", e as interconexões entre violência política e narcotráfico foram exploradas em diversos documentos da organização desde então. Em 2013, porém, a questão do narcotráfico ganhou centralidade ainda maior a partir da inclusão do México como um contexto de "crise" a ser monitorado, a despeito da ausência de um conflito armado formalmente reconhecido. Em relatório daquele ano, o Estado mexicano era identificado como institucionalmente débil face à "crise de segurança" enfrentada no país (HOCHMÜLLER; MÜLLER, 2014). Desde então, como será discutido nas próximas seções, a continuidade do monitoramento do contexto mexicano pelo ICG teve implicações importantes tanto em termos de como o crime organizado é tornado *legível* enquanto crise internacional quanto com relação às formas de *intervenção* prescritas pela organização.

Ao longo desta seção foram apresentadas duas lógicas por meio das quais a ideia de "prevenção do crime" se expressa: por um lado, a lógica do policiamento

preditivo, pautada pela identificação de zonas urbanas marcadas por um maior risco de ocorrências criminais; e por outro, a lógica da gestão de crises internacionais, que mais recentemente passa a incluir o "crime" enquanto risco a ser gerido por tomadores de decisão internacionais. Em ambos os contextos, a *criminalidade* emerge como problema concebido em termos gerenciais, e a prioridade da *prevenção* é justificada em termos de uma eficiência em administrar sua incidência. Nas próximas seções, serão exploradas as formas como essas duas lógicas tornam o fenômeno criminal legível enquanto risco a ser administrado e autorizam formas de intervenção profundamente gerencialistas em nome de sua gestão.

Tornando o "crime" legível: composição cartográfica do risco e governança preventiva

Atentamos agora para o modo como crime é tornado legível a partir do modo como o saber matemático-estatístico, no caso do policiamento preditivo, e o conhecimento produzido a partir "do campo", no sistema de alerta prévio do ICG, são mobilizados de modo a representar o fenômeno criminal — representações essas que autorizam intervenções específicas, a exemplo do controle do crime a partir da presença policial ou do combate a "causas-raiz" de um conflito mediante programas de cooperação para o desenvolvimento, assistência técnica, etc., com o intuito de gerenciá-lo.

Uma distinção se torna importante se queremos entender estas composições cartográficas: aquela entre predizer e explicar. Essa distinção ilustra como, muito embora a ideia de prevenção se oriente para o futuro, diferentes lógicas de prevenção estabelecem relações distintas entre o futuro que se pretende modificar e aquilo que se observa no presente e no passado.

A distinção entre predição e explicação se centra em dois elementos: relações de causa e efeito e o modo como o passado sustenta a predição. Por um lado, o esforço explicativo busca identificar relações de causa e efeito entre certas variáveis, possuindo uma orientação forte para o passado, onde localizam-se as causas. Isso se alinha com o modo como, em certos campos do conhecimento, entende-se que a identificação de relações de causa e efeito com maior grau de certeza

(frequentemente entendidas como “leis naturais”) possibilita maior conhecimento preditivo (ver RESCHER, 1958). Retornaremos a este ponto adiante.

Por outro lado, o esforço preditivo se baseia em agregados de eventos passados para estimar o comportamento de uma variável em observações futuras (CHADEFAUX, 2017). A ascensão do pensamento estatístico no século XIX transformou o modo como hoje percebemos o fenômeno criminal, estando na base de nossa obsessão por mensurá-lo (HACKING, 1990).

No contexto da atual tendência de digitalização do policiamento, a identificação de regularidades em fenômenos criminais[4] ganha novos contornos, somando-se, por um lado, à proliferação de dispositivos móveis, redes sociais e sensores capazes de captar um grande volume de ‘pequenas’ informações sobre o comportamento das pessoas e características do ambiente à sua volta e, por outro lado, a modelos matemáticos utilizados para gerar generalizações e predições a partir dessas informações.

A autoridade estatística parte do pressuposto de que é relevante identificar padrões (ou sua ausência) em um conjunto vasto de dados (HACKING, 1990).[5] Além disso, outros pressupostos são necessários para tornar o crime legível e, portanto, passível de ser algoritmicamente previsto. Primeiro: deve-se considerar que certos tipos de crime se concentram no espaço. Diretamente relacionado, está o pressuposto de que alguns tipos de crimes têm maior probabilidade de acontecer em certos dias e horários da semana do que outros. Segundo: é necessário que os dados utilizados na predição sejam “limpos” e de boa qualidade, ou seja, que não haja informações faltando (p.ex., subnotificações em excesso), preenchimento/tratamento incorreto de dados (p.ex., duplicação), que o georreferenciamento seja o mais preciso possível, etc. Terceiro: o crime é, de modo mais geral, compreendido em termos de um cálculo

[4] Essa prática é possível apenas a partir do momento em que tais eventos passaram a ser registrados, categorizados e quantificados em larga escala, situando-se no contexto de esforços amplos de se governar populações e construir poder nacional. Ver: Hacking (1990).

[5] Nas Relações Internacionais, por exemplo, há amplo debate sobre o uso de métodos estatísticos para compreender padrões em um número grande de observações (MCALLISTER; LABROSSE, 2014; MEARSHEIMER; WALT, 2013; SPRINZ; WOLINSKY-NAHMIAS, 2004). O método estatístico serve, aqui, de mecanismo de validação que tanto proporciona uma visão ampla sobre um universo ‘n’ de casos, como permite identificar padrões que, quando confrontados com premissas teóricas basilares das disciplina, poderão suportá-las ou refutá-las segundo a lógica de que uma boa teoria se relaciona a padrões presentes em uma quantidade relevante de casos (MCALLISTER; LABROSSE, 2014).

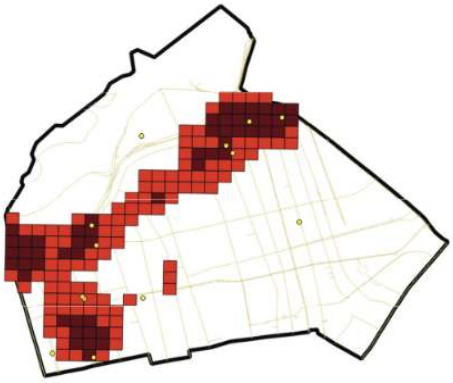
racional. Quarto: o crime se espalha de um local a outro da mesma forma que uma doença, formando agrupamentos criminais no espaço ao longo do tempo (DULCE; RAMÍREZ-AMAYA; RIASCOS, 2018; MOHLER et al., 2011). Por fim, uma vez que um crime acontece em um determinado local, ele provavelmente voltará a ocorrer naquela mesma área (AGUIRRE; BADRAN; MUGGAH, 2019).

A autoridade da predição criminal depende, assim, de uma rede densa de processos, que variam desde testes de validação baseados em análises estatísticas complexas e práticas de 'limpeza' dos dados, até métodos e categorizações desenvolvidos a partir de estudos quantitativos e análises baseadas na teoria do agente racional sobre o crime. Em seu cerne, também depende da composição e análise de riscos associados ao comportamento individual, às características do espaço e a elementos tão diversos quanto dia da semana e horário do dia, mediante técnicas como o modelo de risco de terreno (RTM, em inglês) e modelos baseados no agente (ABM, em inglês), entre outros.

O resultado dessa composição de riscos sobre como o crime (provavelmente) irá ocorrer e como criminosos (provavelmente) vão se comportar se materializa para o agente policial a partir de uma série de representações – em sua maioria geométricas – sobre um mapa do local.

Figura 1: Exemplo de mapa de mancha de calor criminal[6]

[6] O mapa representa o risco de ocorrências criminais em Santiago, Chile. Quanto mais forte a tonalidade de vermelho, maior o risco de se ter eventos. Pontos em amarelo indicam a real ocorrência criminal. Mapas de manchas de calor tendem a servir de base para predições criminais.



Fonte: Baloian et al. (2017)

Essas representações geométricas, em geral pontos, círculos, quadrados, hexágonos ou manchas com forma indistinta, indicam a concentração prevista de eventos resultante do processamento algorítmico sobre os elementos acima mencionados. Em alguns casos, utiliza-se determinada gradação de cores ou variações de intensidade de uma cor para sinalizar a maior ou menor probabilidade de um evento em um dado local. O principal dado é o dado histórico, que irá afetar diretamente o resultado da predição: uma quantidade pequena de dados disponíveis resulta em poucas ou nenhuma predição, ausência representada por grandes “vazios” no mapa. Já um n-grande é pressuposto para uma boa predição de crimes. A produção da predição depende da conjunção entre métodos estatísticos com uma série de fatores de risco.

Esse processo é similar ao que Hacking (1990) denomina “probabilidade da probabilidade”, ou a probabilidade subjetiva de uma probabilidade objetiva. O caráter objetivo de uma probabilidade está diretamente associado a dois pressupostos: primeiro, que aquilo que se quer modelar constitui um fato objetivo. Por exemplo, o fato de que o comportamento criminal observa um cálculo de custo-benefício. Segundo, que este fato ocorre com certa frequência. Assim, por exemplo, na ausência de mecanismos de dissuasão, um mesmo tipo de crime – vamos dizer, roubo – tende a ocorrer repetidas vezes em um local. Em contrapartida, a probabilidade subjetiva está relacionada a uma convicção: a partir de inferências, alcançamos conclusões das quais não estamos absolutamente certos (por exemplo, qual a probabilidade de a predição do sistema estar correta?). É aqui que se torna possível falar do nível de confiança de uma estimativa.

Modelagens e inferências conferem autoridade à predição de crimes. Aceitamos que a predição não corresponde cem por cento ao estado futuro dos eventos, porém confiamos que irá nos dizer, com a maior acurácia possível, onde é possível/necessário agir. Essa confiança é sobretudo reforçada pelas cartografias que compõem o fenômeno preditivo. A conjunção entre softwares de mapeamento, algoritmos preditivos e big data ajuda a legitimar a decisão de onde/como alocar o patrulhamento, atribuindo-lhe certa objetividade – em contraste com decisão similar empreendida sem recurso ao sistema. A justificativa sobre a alocação do recurso policial se desloca da 'subjetividade' policial para a do sistema, que 'sugere' que a alocação de efetivo pode ser feita segundo predições sobre ocorrências criminais. Isso ocorre porque há um grau maior de confiança na 'subjetividade' do sistema do que na subjetividade humana (e de atratividade pelo mapa na tela).

Essa confiança se baseia em uma combinação bastante específica entre correlação e causalidade: enquanto o sistema utiliza cálculos complexos para indicar uma correlação entre fatores que podem conduzir à manutenção ou aumento da atividade criminal em um dado espaço, a presença policial é compreendida como a principal causa responsável por dissuadir (e, com isso, modificar) padrões de comportamento criminal nesse espaço e, portanto, o uso do recurso policial para alocação de efetivo deve ocorrer de forma eficiente.

Por outro lado, no âmbito dos estudos de paz e conflito, projetos como o *Correlates of War* (SINGER; SMALL, 1972) buscam identificar eventos e variáveis que permitam prever a eclosão de crises e conflitos armados. Em particular, a crescente disponibilidade de dados relacionados a tais eventos — por exemplo, notícias de agências locais e internacionais e informações de redes sociais — e o desenvolvimento de capacidades para o seu processamento têm favorecido a criação de sistemas de alerta prévio voltados para a predição de conflitos e crises (HEGRE et al., 2017; ver também GURR; LICHBACH, 1986; BUENO DE MESQUITA, 2011).

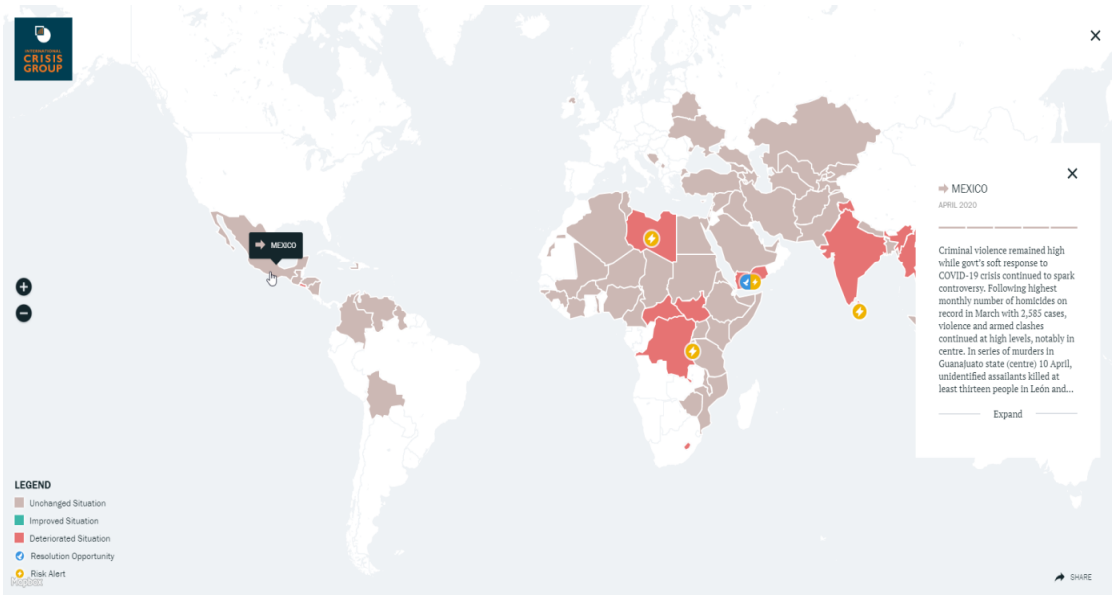
Contudo, diferentemente do que ocorre com o policiamento preditivo, o campo da prevenção de crises e conflitos é marcado por uma predominância de esforços explicativos, ao invés da predição baseada na análise estatística de eventos agregados. Enfatiza-se a busca por inferências causais acerca de fenômenos como o

início e o fim de guerras civis e interestatais, considerando-se variáveis como gastos militares, alianças ou padrões comerciais. Isso fica especialmente claro quando olhamos para os estudos de paz e transformação de conflitos e suas prescrições para a promoção da paz, cuja ênfase é a identificação e transformação de fatores "estruturais" ou "causas-raiz" da violência (ver GALTUNG, 1996; LEDERACH, 1997).

Tomemos como exemplo o caso do México, onde confrontos violentos entre grupos criminosos e entre estes e forças policiais são monitorados pelo *International Crisis Group*. O contexto no país é apresentado como uma "crise internacional" a partir do *Crisis Watch,* uma ferramenta de rastreamento de conflitos desenvolvida pela organização.

Figura 2: Mapa interativo do *Crisis Watch*[7] (Abril de 2020).

[7] O *Crisis Watch* é uma ferramenta desenvolvida pelo ICG para monitorar situações de crises e conflitos internacionais. Atualizado mensalmente, se propõe a oferecer a tomadores de decisão internacionais informações sobre tendências, risco de escalada e oportunidades de promoção da paz a respeito de mais de 80 conflitos e crises ao redor do mundo.



Fonte: International Crisis Group, 2020.

Esse rastreador global é apresentado na forma de um mapa interativo no qual é possível selecionar uma das “crises” monitoradas e ler sobre seus desenvolvimentos recentes. Os países monitorados são codificados na ferramenta em três cores: a situação não se modificou nos países marcados em marrom, melhorou nos marcados em verde, e se deteriorou nos países marcados em vermelho. Um ícone amarelo com um raio identifica ainda os “alertas de risco”, enquanto um ícone azul com uma pomba identifica as “oportunidades de resolução”. Os países que não são objeto do monitoramento da organização, por sua vez, são discretamente representados em branco.

Uma análise dos perfis dos países comumente marcados com o ícone amarelo dos "alertas de crise" revela os tipos de eventos que são tornados legíveis pela ferramenta. Estes incluem a erupção de confrontos violentos, protestos relacionados a eleições e ataques transfronteiriços, entre outros eventos lidos como “políticos” por sua conexão a disputas por governo ou controle territorial.

Os confrontos, no caso mexicano, são relatados em termos análogos aos utilizados para a descrição de conflitos armados, indicando um esforço para tornar o contexto mexicano legível nos termos estritos da expertise em crises internacionais e as prescrições associadas. Eventos como homicídios são representados não como

pontos que se agregam em manchas de calor, mas sim como partes de uma ampla tendência que determina a cor atribuída ao país como um todo no mapa interativo.

O uso do *Crisis Watch* por funcionários de governos, organizações multilaterais, ONGs, setor privado, jornalistas e acadêmicos (ICG, s.d.d), além dos relatórios enviados ou entregues diretamente a "tomadores de decisão" e as newsletters de atualização enviadas por e-mail a milhares de assinantes (BLIESEMANN DE GUEVARA, 2014, p. 547) integram efetivamente essa rede de atores a uma comunidade de monitores internacionais que acompanham a evolução dos eventos representados pelo ICG como fontes de risco.

O modo como essa cartografia é construída perpassa a chamada "virada local" nas práticas voltadas para a construção da paz em meio a crises ou conflitos internacionais. Em certas perspectivas, essa valorização do "local" – construído em oposição ao "internacional" – representa uma crítica à imposição de modelos de governança eurocêntricos que desconsideram as concepções de paz dos atores locais. Em um entendimento mais comum, porém, enfatiza-se a necessidade de incluir as experiências *locais* na própria produção de conhecimento, em detrimento do privilégio do expert *externo* informado por generalizações acerca de crises e conflitos armados internacionais (PAFFENHOLZ, 2015; JULIAN; BLIESEMANN DE GUEVARA; REDHEAD, 2019).

Em conexão com este entendimento mais amplo da importância do conhecimento "local", o *International Crisis Group* deriva sua autoridade enquanto experts em crises e conflitos a partir da conjugação de seu status "internacional" e de sua extensa presença no "campo", que lhes permitiria acessar mais diretamente as perspectivas locais. Esta última característica é mobilizada como fonte de distinção entre o ICG e os "think-tanks de poltrona" baseados em capitais ocidentais (BLIESEMANN DE GUEVARA, 2014).

O relato de um analista do ICG que conta sobre como suas interações com um sicário mexicano – "Nos encontramos quatro vezes. Fumamos juntos. Caminhamos até onde ele havia matado" (ICG, 2018), – ilustra a forma como o grupo articula sua presença em áreas do mundo em "crise" e suas redes de contato entre as "populações locais" como uma fonte de autoridade para o conhecimento produzido sobre tais

zonas. Já os resultados do trabalho desses analistas alocados em “zonas de guerra e regiões remotas em crise” são incorporados a relatórios e listas de crises internacionais a serem monitoradas e geridas por “tomadores de decisão” internacionais. Assim, tais instrumentos são parte integral da composição de uma cartografia do risco global, que torna o “campo” legível na forma de crises espacialmente distribuídas pelo mundo. De acordo com o ICG,

> Nossa credibilidade e impacto estão fundados em pesquisa de campo, a qual é um processo interativo. Nossos analistas viajam a zonas de guerra e regiões remotas em crise, onde se encontram com um espectro especialmente amplo de pessoas, de oficiais de alto nível à mídia, e de ativistas da sociedade civil a comandantes de primeira linha. Nossos colegas não apenas fazem perguntas, eles compartilham informações, testam ideias e defendem recomendações que podem prevenir a eclosão de guerras e avançar a causa da paz (ICG, s.d.c).

O esforço para tornar a situação no México legível enquanto crise internacional, a ser gerida pelos mesmos mecanismos de governança que outros situações de “crise” ou “conflito armado”, fica explícito em outros relatórios produzidos pelo ICG. Por exemplo, em uma das watch lists divulgadas em 2019, a “epidemia de violência” no México foi incluída como um dos principais contextos para os quais os tomadores de decisão da União Europeia (UE) deveriam voltar sua atenção. Sugeriu-se, inclusive, que a UE e seus estados membros recomendassem ao governo mexicano enquadrar sua ‘guerra às drogas’ como um conjunto de conflitos armados internos, o que permitiria uma mudança para políticas de segurança ajustadas regionalmente, incluindo práticas de *peace building* como a desmobilização de jovens combatentes nas regiões do país com maior enfrentamento (ICG, 2019a). Essa proposta reflete reivindicações de determinadas organizações da sociedade civil mexicana (CMDPDH, 2019), embora esteja longe de ser consensual, devido ao risco da legitimação de respostas estatais militarizadas. Por outro lado, esse enquadramento possibilita formas de intervenção internacional associadas ao campo da governança global, como será explorado na próxima seção.

Crucialmente, o conhecimento produzido sobre um contexto de violência ligada ao crime organizado e ao seu combate por vias militarizadas torna o problema do “crime” legível de forma distinta daquela observada no contexto do policiamento

preditivo. Se naquele contexto, o *crime* é lido como um agregado de *comportamentos individuais* tipificados legalmente, que pode ser representado em um mapa de manchas de calor a partir de *recursos estatísticos*, aqui o *crime* aparece na forma de uma *crise internacional*, acessada por experts internacionais alocados no *campo*. Se no contexto do policiamento preditivo a expertise estatística é mobilizada como fonte de autoridade das informações que desloca o problema da "subjetividade", no contexto da gestão de crises internacionais a "expertise do campo" (BLIESEMANN DE GUEVARA, 2014) é articulada de maneira a autorizar o conhecimento produzido pelo ICG, que seria produzido a partir de interações com os mais diversos atores "locais". A partir dessas duas formas de tornar o "crime" legível, formas de intervenção distintas são autorizadas, como será discutido na próxima seção.

Cartografias, intervenções e a construção da autoridade da prevenção do "crime"

Retomemos a observação de Freeman (1999), segundo a qual a prevenção pode ser entendida como uma composição das capacidades de predizer e intervir. Idealizada a partir do policiamento preditivo, que se baseia fortemente na premissa de que a prática de crimes pode ser "antecipada", a prevenção implica formas de intervenção distintas daquelas encontradas na prevenção de crises e conflitos e sua ênfase na identificação de mecanismos *causais*. Mecanismos explicativos, como "o aumento da criminalidade em uma região X se deve à presença do crime organizado na área", têm importância limitada para um sistema cujo intuito é indicar apenas a probabilidade de haver eventos criminais nessa região para informar a alocação de efetivos policiais. No caso de crises internacionais, por outro lado, a quantificação da probabilidade de uma crise em determinada parte do globo diria pouco sobre o tipo de transformação política a ser prescrita por especialistas internacionais de forma a prevenir sua eclosão.

Dessa forma, os modelos de prevenção do "crime" contemplados por sistemas de alerta prévio e pelo policiamento preditivo ilustram a distinção entre "soluções" que intervêm sobre padrões de comportamento e aquelas que agem sobre suas causas.

Por exemplo, a lógica de prevenção do crime que prevalece na maioria dos sistemas de policiamento preditivo (FLORES ARIAS, 2014; ANGWIN et al. 2016; DULCE; RAMÍREZ-AMAYA; RIASCOS, 2018; KAUFMANN; EGBERT; LEESE, 2018; AGUIRRE; BADRAN; MUGGAH, 2019) é uma segundo a qual se oferece uma resposta 'espacial' a um problema que também se manifesta no espaço: o ato criminal. Não se busca combater necessariamente as causas do crime, mas dissuadir o comportamento criminal: importa assegurar que o evento criminal não aconteça mediante a (re)alocação de recursos policiais, como patrulhar uma determinada rua ou alocar uma viatura para uma esquina sabidamente 'problemática'.

Assim, no policiamento preditivo, uma análise das "causas" do crime é deixada em segundo plano exatamente porque se pressupõe que a presença policial dissuade um determinado conjunto de comportamentos. Em outras palavras, o patrulhamento – entendido como a presença visível de um policial na comunidade, a pé ou em veículos identificados (TELEP et al., 2016) – é naturalizado enquanto solução, e o único problema está em saber como alocá-lo em diferentes áreas da cidade de forma mais "eficiente". A visibilidade do policial é entendida como particularmente crucial nesta forma de intervenção, funcionando tanto para dissuadir potenciais "criminosos" quanto para fomentar uma percepção de segurança junto à comunidade. Desse modo, disputas neste campo de práticas tendem a se limitar ao campo de como melhor *gerenciar* a presença policial, girando em torno de questões como qual seria a melhor distribuição dos efetivos entre os "hot spots" e outras áreas para evitar o "deslocamento" do crime para o restante da cidade (ver JOHNSON; GUERETTE; BOWERS, 2014; BRAGA; PAPACHRISTOS; HUREAU, 2012).

Por outro lado, a priorização da presença policial enquanto forma de intervenção preventiva torna *ilegíveis* uma série de outros comportamentos igualmente tipificados como "crimes", sendo o mais evidente as próprias violações cometidas por agentes policiais. Afinal, em áreas urbanas nas quais a presença policial está longe de contribuir para um aumento da "percepção de segurança", quaisquer "soluções" para a insegurança precisariam ser concebidas em outros termos. Iniciativas como o *"Mapping Police Violence",* que reproduz cartograficamente homicídios perpetrados

por policiais nos Estados Unidos,[8] permitem uma reflexão sobre os limites da concepção do "crime" enquanto problema a ser prevenido através da realocação de efetivos policiais, na medida em que a presença destes e a ausência de serviços básicos podem também ser fatores de insegurança.

Da mesma forma, o fato de que crimes como aqueles de "colarinho branco" não se prestam às mesmas práticas de legibilidade e intervenção ilustra os limites de uma lógica de prevenção pautada pela identificação de certas comunidades como espaços de "risco", o qual pode ser gerenciado através da presença do Estado – em sua forma policial. Em outras palavras, assim como a legibilidade do "crime" em termos de manchas de calor que podem ser mapeadas em espaços urbanos autoriza a redistribuição do patrulhamento como intervenção preventiva, o contrário também se verifica: o policiamento preditivo torna possível a legibilidade de certas práticas enquanto parte do "problema" do crime, enquanto invisibiliza outras.

Nesse sentido, a cartografia das predições criminais opera de maneira perlocucionária: ela persuade e convence, comunicando a eventual consequência da inação (a intensificação da mancha criminal). Ela deriva seu poder de um conjunto de métodos, modelos, processos de validação e especialistas, que trabalham para traduzir um assalto – ou talvez, um homicídio – em um evento em um mapa. Claro, é uma cartografia que também oculta. Oculta os crimes que atualmente não são tão facilmente passíveis de serem computados espacialmente, como a violência de gênero, e também oculta a violência geradora do próprio crime violento: desigualdades, exclusão social e, claro, racismo. Essa cartografia incorpora um julgamento silencioso, favorecendo crimes violentos, ignorando tipos de crimes financeiros "de colarinho branco", além de validar práticas policiais sabidamente discriminatórias (GONZÁLEZ; CORREA, 2019). Ela fornece contexto geográfico a incidentes criminais, enquanto faz pouco contra o contexto já incorporado na geografia (p.ex., segregação espacial e de classe). A legibilidade da desordem urbana, compreendida enquanto um conjunto de eventos que se desdobram no espaço, e as

[8] "Mapping Police Violence is a research collaborative collecting comprehensive data on police killings nationwide to quantify the impact of police violence in communities." Disponível em: https://mappingpoliceviolence.org/ Acesso em 23 Jan. 2020.

formas de intervenção orientadas para a distribuição espacial da presença do estado, se reforçam mutuamente.

Já no contexto das práticas de "gestão de crises internacionais", outras formas de intervenção são tornadas possíveis em nome da prevenção de outra "Ruanda" ou "Srebrenica". No relatório publicado pela ICISS em 2001 que inaugura o conceito de responsabilidade de proteger, as intervenções preventivas recomendadas se dividem entre aquelas voltadas para as "causas-raiz", como programas de cooperação para o desenvolvimento, assistência técnica, apoio ao desenvolvimento de instituições democráticas e reformas do setor de segurança; e esforços de prevenção "direta", que incluem atividades de mediação ou mesmo a ameaça de sanções internacionais, buscando resultados no curto prazo (ICISS, 2001). Esse tipo de práticas aparece como prescrição também nos relatórios de organizações como o ICG, na forma de recomendações para os Estados alvo e para tomadores de decisão internacionais. Não por acaso, um dos coordenadores da ICISS à época, Gareth Evans, era também o presidente do ICG, além de ex-Primeiro-Ministro da Austrália – ilustrando o papel dos "estadistas" de alto nível na forma como o *International Crisis Group* se coloca como um ator influente no campo da gestão de crises internacionais.

Enquanto a emergência do conceito de R2P gerou reações críticas devido à legitimação da intervenção humanitária, a maioria dos atores internacionais estavam dispostos a apoiar o uso do conceito com referência a "formas mais suaves de ação internacional, como assistência humanitária, construção de capacidades, ajuda para o desenvolvimento e reformas" (ORFORD, 2011, p.27). Contudo, tais práticas podem ser lidas como parte da história da emergência de uma forma de autoridade internacional, consolidando a atribuição de um "papel policial e gerencial para a ONU" (ORFORD, 2011, p.189). Em outras palavras, o argumento pela priorização da *prevenção* torna mais aceitável a consolidação de práticas por meio das quais áreas do globo construídas como "problemáticas" podem ser diagnosticadas pelos "experts em crises" e gerenciadas por uma estrutura de atores internacionais, através de ferramentas que também são discutidas no campo da técnica – como reformas institucionais, construção de capacidades e programas de assistência.

Na medida em que contextos de violência associada ao "crime organizado" e ao seu combate por agentes estatais passam a ser compreendidos como parte do rol de "crises internacionais", formas similares de intervenção passam a ser prescritas também para estes contextos. No caso das prescrições feitas pelo ICG com respeito ao contexto mexicano, a organização tem criticado as políticas de segurança sob a presidência de López Obrador: eleito após uma campanha em que criticava a estratégia militarista de "guerra às drogas" de governos anteriores, o presidente estabeleceu uma Guarda Nacional composta principalmente por militares como sua principal força de segurança, a despeito de alegar priorizar soluções socioeconômicas para a violência no país. Em oposição, o *International Crisis Group* recomenda que políticas socioeconômicas sejam conjugadas a práticas de segurança que protejam "populações civis" no curto prazo, somadas a medidas que promovam a responsabilização de agentes estatais por potenciais violações de direitos humanos e por casos de corrupção. Além disso, a organização propõe que "potências externas" ofereçam assistência técnica para reformas institucionais, especialmente para a "profissionalização" de forças policiais, bem como ajuda técnica e financeira para os mecanismos de buscas de desaparecidos no país (ICG, 2019b).

Como já mencionado, há importantes conexões entre os diagnósticos e recomendações oferecidos pelo ICG e aqueles de uma parcela importante dos especialistas e ativistas nacionais. Contudo, tais recomendações vindas de um conjunto de "experts em crises internacionais" deslocam o problema do "crime" no país da esfera das discussões sobre políticas públicas nacionais para aquela da "política internacional". Para tanto, informações obtidas através das interações entre o analista em campo e atores locais são condensadas na forma de diagnósticos e recomendações legíveis nos termos da prevenção de atrocidades e *peace building*. Estes efeitos da mediação feita pelo ICG entre o campo e os decisores internacionais ficam particularmente claros na inclusão do México como país monitorado pelo *Crisis Watch* e, por extensão, dos confrontos ligados ao "crime organizado" no país como um cenário de crise internacional que demanda intervenção externa.

Tais confrontos são agregados na forma de uma tendência nacional que permite reavaliar, mensalmente, o nível de atenção que deve ser reservado ao México pela

comunidade internacional, bem como o nível de urgência das intervenções recomendadas. A complexidade apresentada em vários relatórios da organização (p.ex., quando se demanda a adoção de políticas de segurança adequadas a cada região) são aqui substituídas pela codificação em cores por país. Da mesma forma, as *causas* da violência e sua historicidade são substituídas pela visualização da *cor* atribuída ao México nos últimos seis meses. Assim, a cartografia do risco internacional, tornada explícita no mapa interativo do *Crisis Watch,* reorienta a atenção dos membros de uma "comunidade internacional" imaginada em torno da responsabilidade de agir na prevenção da violência; mas o faz através de simplificações que tornam possível a comparação e priorização entre contextos tão distintos, em detrimento das nuances que se busca obter com o envio de analistas para o "campo".

Desse modo, nota-se que enquanto a lógica preventiva expressa pelo policiamento preditivo torna o "crime" legível enquanto padrões espacializados de comportamento, que podem ser transformados através da realocação de efetivo policial, a lógica preventiva da gestão de crises internacionais torna o "crime" legível enquanto crise internacional a ser prevenida a partir da promoção de práticas de "boa governança" apoiadas por atores internacionais. Enquanto a primeira enfatiza a predição apoiada em uma expertise estatística sob o argumento de um deslocamento da "subjetividade" na alocação de efetivos policiais, a segunda lógica enfatiza a necessidade de agir sobre os fatores (ou causas) que alimentam uma crise, os quais são identificados a partir da pesquisa em campo.

A mobilização de conhecimentos estatísticos, no caso do policiamento preditivo, e do campo, no caso da gestão de crises internacionais, conferem autoridade a determinadas representações do fenômeno criminal. As cartografias que produzem invocam modos particulares de intervenção que operam com base na priorização de certas medidas, digamos uma maior presença policial ou a assistência técnica à profissionalização do setor de segurança, em detrimento de outras.

Tanto no caso de cartografias do risco expressas em mapas de manchas criminais quanto naquelas expressas em mapas interativos de crises internacionais, destaca-se a representação espacial de eventos recentes. Enquanto no primeiro caso

estes eventos são agregados estatisticamente, no segundo, se manifestam na forma de uma única tendência nacional (uma situação que melhorou, piorou ou se manteve igual). No caso do policiamento preditivo, a representação dos crimes como eventos espacialmente demarcados é central para a intervenção proposta — a realocação do patrulhamento, que dispensa uma análise das causas do crime.

Já no caso da gestão de crises internacionais, a representação de confrontos violentos recentes como tendências nacionais que permitem a classificação dos Estados busca equiparar contextos distintos e reorientar as prioridades e sentimentos de urgência na "comunidade internacional". Contudo, ao privilegiar a representação da distribuição destes confrontos recentes no espaço, um mapa de crises internacionais relega ao segundo plano tanto a evolução histórica das crises monitoradas quanto às causas-raiz que as intervenções usualmente prescritas, como a promoção da "boa governança", buscam transformar.

A possibilidade oferecida por contra-cartografias e/ou cartografias insurgentes[9] ilustra o modo como o enquadramento do crime, e os modos de intervenção autorizados a partir disso, são contingentes também às técnicas e instrumentos mobilizados para tornar legíveis apenas certos aspectos seus. Outras cartografias da insegurança e da violência evidenciam isto ao tornar legíveis, por exemplo, práticas violentas incompatíveis com formas de intervenção hegemônica, como em mapas da violência policial e dos feminicídios;[10] ou por deslocar a centralidade da espacialidade de eventos em favor das causas da violência e de sua historicidade,[11] ou de seus impactos sobre os corpos das vítimas.[12] Além disso, sistemas de alerta prévio baseados nas próprias comunidades podem rearticular a prevenção da violência

[9] Ver as cartografias produzidas sobre as comunidades em favelas no Rio de Janeiro. Disponíveis nos links http://www.canalibase.org.br/cartografia-insurgente-quem-constroi-nossos-mapas-somos-nos/ e https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/05/Jornal_Cartografia_Mare_Maio2015.pdf.

[10] Ver mapa de feminicídios no México, projeto de María Salguero. Disponível em: https://verne.elpais.com/verne/2017/04/20/mexico/1492712075_304797.html.

[11] Para contra-cartografias produzidas por povos indígenas e movimentos sociais, ver https://www.countercartographies.org/wp-content/files/Mason-DeeseCounterMappingEncylEntryFinal.pdf

[12] A cartografia corporal toma como ponto de partida a representação visual do próprio corpo como território no qual se podem visualizar os impactos da vida de uma comunidade. Ver: https://miradascriticasdelterritoriodesdeelfeminismo.files.wordpress.com/2017/11/mapeando-el-cuerpo-territorio.pdf

através de processos mais participativos e inclusivos, incorporando indicadores que são específicos para um determinado contexto local em detrimento das lentes únicas do expert em crises internacionais (LEACH, 2016). Tais exemplos ilustram não apenas o modo como diferentes lógicas de intervenção se articulam na prática, como também as possibilidades de (re)configuração das relações que essas lógicas priorizam nas representações que produzem.

Considerações finais

Sistemas de policiamento preditivo e mecanismos de prevenção de crises internacionais participam de uma composição de formas de intervenção visando a produção de uma certa ordem. No primeiro caso, eventos como assaltos, furtos e homicídios, entre outros, são tornados legíveis na forma de manchas de calor criminais. À medida que são fixadas em um mapa, a espacialidade dessas condutas é destacada como o principal aspecto que deve informar uma intervenção preventiva – e a distribuição espacial da patrulha policial é adaptada para corresponder a essa espacialidade. No segundo contexto, a produção da ordem é concebida principalmente em termos da reprodução de determinados modelos de "boa governança", prescritos por atores reconhecidos como "experts" em crises internacionais e apoiados por "tomadores de decisão" de esferas de governança global. A autoridade dessas prescrições, por sua vez, é indissociável de uma cartografia do risco global produzida a partir da presença do analista de crises no "campo", presença essa apresentada como evidência do acesso direto ou autêntico à realidade local.

Em ambos os contextos, a partir da articulação das expertises estatística ou baseada no "campo", diagnósticos específicos acerca do "crime" enquanto problema são legitimados, autorizando formas específicas de intervenção para a produção da ordem. Por sua vez, a configuração do problema criminal enquanto risco evoca a necessidade de atuação no presente para evitar sua escalada ou atualização futura. Em ambos os casos, as formas de intervenção demandadas (presença policial ou reformas institucionais), se apresentam como tecnicamente superiores às

alternativas, o que relega outras concepções de produção da ordem, por exemplo, que coloquem em questão o paradigma da presença policial ou a reprodução de determinados modelos do setor de segurança estatal, para além do limitado horizonte concebível em tais campos de práticas.

Nesse contexto o espaço para disputas políticas envolvendo diferentes concepções de “ordem” ou “paz” é minimizado em favor de discussões tecnicistas acerca de como a “desordem” pode ser mais eficientemente gerenciada. Ao mesmo tempo, uma ênfase no crime enquanto elemento comum a ambas as lógicas sugere um deslocamento da própria distinção entre o “local” e o “global” na figura do fenômeno criminal, articulado tanto enquanto evento espacial, no caso do policiamento preditivo, quanto crise internacional, no caso da gestão de crises internacionais. No entanto, a atenção sobre como diferentes lógicas da prevenção (predição, explicação) se traduzem em formas de intervenção específicas (patrulhamento, boa governança) no contexto de práticas de policiamento preditivo e da gestão de crises internacionais também nos recorda que há outros modos possíveis de se representar a insegurança e a violência para além do fenômeno criminal. Se, por um lado, essas lógicas limitam a concepção da ordem ao gerenciamento do risco, por outro lado, compreender que ao mesmo tempo são partes de articulações específicas de saberes (matemático-estatístico, do "campo") nos permite vislumbrar que essa mesma ordem que produzem pode ser contornada, subvertida e re-imaginada.

Referências

AGUIRRE, Kathe; BADRAN, Emile; MUGGAH, Robert. *Future crime: Assessing twenty first century crime prediction.* Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, jul. 2019.

AMOORE, Louise. The politics of possibility: Risk and security beyond probability. Durham: Duke University Press, 2013.

ANGWIN, Julia; LARSON, Jeff; MATTU, Surya; KIRCHNER, Laura. Machine Bias: There’s software used across the country to predict future criminals. And it’s biased against blacks. *ProPublica*, 23 maio 2016.

ARADAU, Claudia.; VAN MUNSTER, Rens. Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future. *European Journal of International Relations*, 13(1), p. 89–115, 2007.

BALOIAN, Nelson; BASSALETTI, Col. Enrique; FERNÁNDEZ, Mario; FIGUEROA, Oscar; FUENTES, Pablo; MANASEVICH, Raúl; ORCHARD, Marcos; PEÑAFIEL, Sergio; PINO, José A.; VERGARA, Mario. [BALOIAN et al.], "Crime Prediction Using Patterns and Context." *Proceedings of the 2017 IEEE 21st International Conference on Computer Supported Cooperative Work in Design (CSCWD)*, 2017, p.2-9. Disponível em: http://ieeexplore.ieee.org/document/8066662/. Acessado em 05 de julho de 2019.
BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Gerencialismo, estamentalização e busca por legitimidade: O campo policial militar no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 34, 2019.

BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. [s.l.] SAGE Publications, 2009.

BLIESEMANN DE GUEVARA, Berit. On methodology and myths: exploring the International Crisis Group's organisational culture. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 4, p. 616–633, 2014.

BRAGA, Anthony. A., PAPACHRISTOS, Andrew. V., & HUREAU, David M. The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 633–663, 2012.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. A new model for predicting policy choices and preliminary tests. *Conflict Management and Peace Science*, v. 28, n. 1, p. 65–87, 2011.

CALLON, Michel; MUNIESA, Fabian. Peripheral Vision: Economic Markets as Calculative Collective Devices. Organization Studies, 26(8), p. 1229–1250, 2005.

Center for analysis and modelling of security [CEAMOS]. [s.d.]. Disponível em: <http://ceamos.cl/>. Acessado em 30 de junho de 2019

CHADEFAUX, Thomas. Conflict forecasting and its limits. *Data Science,* v. 1, p. 7-17, 2017.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS [CMDPDH], *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2019.

DEVIA, Nelson; WEBER, Richard. Generating crime data using agent-based simulation. *Computers, Environment and Urban Systems*, v. 42, p. 26–41, 2013.

DULCE, Mateo; RAMÍREZ-AMAYA, Simón; RIASCOS, Álvaro. Efficient allocation of law enforcement resources using predictive police patrolling. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1811.12880>. Acessado em 30 de novembro de 2018.

FLORES ARIAS, Paulina V. *Modelación y predicción de focos de criminalidad basado en modelos probabilísticos.* Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, 2014.

FREEMAN, Richard. Recursive Politics: Prevention, modernity and social systems. *Children & Society*, v. 13, p. 232-241, 1999.

GALTUNG, Johan. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. Londres: SAGE Publications, 1996.

GILLING, Daniel. *Crime prevention: theory, policy and politics*. Londres: Routledge, 1997.

GONZÁLEZ, María de Arteaga; CORREA, Mária Cúellar. Algoritmos y crímenes, *Semana*, 4 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.semana.com/opinion/articulo/prevencion-de-delitos--columnistas-maria-de-arteaga-gonzalez-y-maria-cuellar-correa/608182>. Acessado em 11 de janeiro de 2020.

GUNDHUS, H. O. 'Catching' and 'Targeting': Risk-Based Policing, Local Culture and Gendered Practices. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology & Crime Prevention*, v. 6, n. 2, p. 128–128, 2005.

GURR, Ted Robert; LICHBACH, Mark Irving. Forecasting internal conflict: A competitive evaluation of empirical theories. *Comparative Political Studies*, v. 19, n. 1, p. 3–38, 1986.

HACKING, Ian. *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

HEGRE, Håvard; METTERNICH, Nils W.; NYGARD, Håvard Mokleiv; WUCHERPFENNIG, Julian. [HEGRE et al.] Introduction: Forecasting in peace research, *Journal of Peace Research*, p. 1-12, 2017.

HOCHMÜLLER, Markus; MÜLLER, Markus-Michael. Encountering knowledge production: the International Crisis Group and the making of Mexico's security crisis. Third World Quarterly, v. 35, n. 4, p. 705–722, 2014.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. *Global Terrorism Index 2018: Measuring the impact of terrorism*, Sydney, Novembro de 2018. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf> Acessado em 24 de Janeiro de 2020.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY [ICISS]. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.* Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *Who we are. Preventing War. Shaping Peace.* [s.d. a]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/who-we-are> Acessado em 24 de setembro de 2019.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *Who we are. History.* [s.d. b]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/who-we-are/history> Acessado em 24 de setembro de 2019.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *Our Journeys.* [s.d. c]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/how-we-work/our-journeys> Acessado em 20 de janeiro de 2020.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *About CrisisWatch.* [s.d. d]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/how-we-work/our-journeys> Acessado em 24 de maio de 2020.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *The Life and Death of a Mexican Hitman.* 2018. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/how-we-work/our-journeys> Acessado em 20 de janeiro de 2020.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *Watch List 2019 – First Update.* 17 de abril de 2019 [2019a]. Disponível em <https://www.crisisgroup.org/how-we-work/our-journeys> Acessado em 20 de janeiro de 2020.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *Picking Up the Pieces after Mexico's Criminal Siege.* 22 de outubro de 2019 [2019b] Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/picking-pieces-after-mexicos-criminal-siege> Acessado em 20 de janeiro de 2020.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. *CrisisWatch. Global Overview - April 2020* [2020]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch> Acessado em 24 de maio de 2020.

JOHNSON, Shane D., GUERETTE, Rob T. & BOWERS, Kate. Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction. *J Exp Criminol* v. 10, p. 549–571, 2014.

JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. THE TRANSFORMATION OF POLICING? Understanding Current Trends in Policing Systems. *The British Journal of Criminology*, v. 42, n. 1, p. 129–146, 2002.

JULIAN, Rachel; BLIESEMANN DE GUEVARA, Berit; REDHEAD, Robin. From expert to experiential knowledge: exploring the inclusion of local experiences in understanding violence in conflict, *Peacebuilding*, v. 7, n. 2, p. 210-225, 2019.

KAUFMANN, Mareile; EGBERT, Simon; LEESE, Matthias. Predictive Policing and the Politics of Patterns. *The British Journal of Criminology*, v. 59, n. 3, p. 674–692, 2018.

KITCHIN, Rob. Big Data, new epistemologies and paradigm shifts. *Big Data & Society*, v. 1, n. 1, 2014.

LAB, Steven P. *Crime prevention*, 7 ed. New Providence: LexisNexis, 2010.

LEACH, Steven. "Preventing Violence: Community-based Approaches to Early Warning and Early Response", *CSS Mediation Resources*. Zurique: Center for Security Studies (CSS), 2016.

LEDERACH, John Paul. *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies.* Washington: United States Institute of Peace, 1997.

MAGUIRE, Mike; MCVIE, Susan. 7. Crime data and criminal statistics: a critical reflection. In: MAGUIRE, Mike; MCVIE, Susan (Eds.). *The Oxford Handbook of Criminology.* [s.l.] Oxford University Press, 2017.

MCALLISTER, James; LABROSSE, Diane (EDS.). *What We Talk About When We Talk About Nuclear Weapons.* In: H-DIPLO | ISSF FORUM, No. 2. 15 de junho de 2014. Disponível em: <http://issforum.org/ISSF/PDF/ISSF-Forum-2.pdf>. Acesso em: 11 de janeiro de 2020.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. *European Journal of International Relations*, v. 19, n. 3, p. 427–457, 2013.

MOHLER, George; SHORT, M.; BRANTINGHAM, P.; SCHOENBERG, F.; TITA, George [MOHLER et al.]. Self-Exciting Point Process Modeling of Crime. Journal *of the American Statistical Association*, v. 106, n. 493, p. 100–108, 2011.

MUGGAH, Robert. *Does Predictive Policing Work?The Cipher Brief*, 4 dez. 2016. Disponível em: <https://www.thecipherbrief.com/does-predictive-policing-work>. Acessado em 27 de fevereiro de 2018

NYHEIM, David. *Preventing violence, war and state collapse: The future of conflict early warning and response*. Paris: Organization of Economic Cooperation and Development, 2009.

O'MALLEY, Pat; HUTCHINSON, Steven. Converging Corporatization? Police Management, Police Unionism, and the Transfer of Business Principles. *Police Practice & Research*, v. 8, n. 2, p. 159–174, 2007.

ORFORD, Anne. *International authority and the responsibility to protect.* Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

PAFFENHOLZ, Thania. Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research. *Third World Quarterly*, v. 36, n. 5, p. 857–874, 2015.

RESCHER, Nicholas. On prediction and explanation. *The British Journal for the Philosophy of Science*, v. VIII, n. 32, p. 281–290, 1958.

SINGER, Joel David; SMALL, Melvin. *The wages of war*, 1816-1965: *a statistical handbook*. Wiley, 1972.

SPRINZ, Detlef F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael (eds.). *Models, numbers, and cases: methods for studying international relations.* Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

TELEP, Cody W.; WEISBURD, David; WIRE, Sean; FARRINGTON, David [TELEP et al.]. PROTOCOL: Increased Police Patrol Presence Effects on Crime and Disorder. *Campbell Systematic Reviews*, v. 12, p. 1-35, 2016.

TERPSTRA, Jan; TROMMEL, Willem. Police, managerialization and presentational strategies. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 32, n. 1, p. 128–143, 2009.

WAKEFIELD, Alison; FLEMING, Janny (Eds.) *The SAGE Dictionary of Policing*, p. 196-198. London: SAGE, 2020.

WHITE, Adam; GILL, Martin. The Transformation of Policing: From Ratios to Rationalities. *The British Journal of Criminology*, v. 53, n. 1, p. 74–93, 2012.

ZENKO, Micah; FRIEDMAN, Rebecca R. UN Early Warning for Preventing Conflict, *International Peacekeeping*, v. 18, n. 1, p. 21-37, 2011.

Recebido em: 24/01/2020

Aprovado em: 06/09/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

GUERRA CONTRA AS DROGAS: MEDO E ÓDIO E AS OPRESSÕES IMBRICADAS DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE EM TERRITÓRIO BRASILEIRO

LUCIANA COSTA FERNANDES
Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PPGD/PUC-Rio) e professora substituta do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
ORCID: 0000-0003-1364-7420
lucianafernandesppa@gmail.com

Resumo: Em território latino-americano, a chamada "guerra contra as drogas" tem se apresentado como importante moduladora das relações de opressão que determinam hierarquias de raça, classe e gênero na região. Catalisadores de processos que remontam ao colonialismo, os delitos de drogas têm servido como legitimadores da manutenção de uma ordem de extermínio e encarceramento que atinge preferencialmente pessoas negras e, cada vez mais, mulheres. Através de revisão bibliográfica, este artigo pretende debater como a política está revolvida por constructos de ódio e medo próprios; constitui práticas de criminalização de pessoas negras e pobres em território marginal; bem como os impactos específicos no encarceramento de mulheres neste território.
Palavras-chave: Guerra contra as drogas; Colonialismo; Encarceramento de mulheres.

WAR ON DRUGS: FEAR AND HATRED AND THE INTERWOVEN OPPRESSIONS OF GENDER, RACE AND CLASS IN BRAZIL

Abstract: In Latin American, "war on drugs" has presented as an important modulator of the oppressive relationships that determine race, class and gender hierarchies in the region. Catalysts of processes that go back to colonialism, drug crimes have served as legitimizers for the maintenance of an imperialist order of extermination and imprisonment that preferably affects black people and, increasingly, women. Through a bibliographic review, this article aims to debate how politics is revolved by constructs of hatred and fear of their own; constitutes criminalization practices for black and poor people in marginal territory; as well as the specific impacts on the incarceration of women in this territory.
Keywords: War on drugs; Colonialism; Incarceration of women.

GUERRA CONTRA LAS DROGAS: MIEDO Y ODIO Y LAS OPRESIONES DE GÉNERO, RAZA Y CLASE EN EL TERRITORIO BRASILEÑO

Resumen: En territorio latinoamericano, la llamada "guerra contra las drogas" se ha presentado como un importante modulador de las relaciones opresivas que determinan las jerarquías de raza, clase y género en la región. Catalizadores de procesos que se remontan al colonialismo, los delitos de drogas han servido como legitimadores para el mantenimiento

de un orden de exterminio y encarcelamiento que afecta preferentemente a los negros y, cada vez más, a las mujeres. A través de la revisión bibliográfica, este artículo pretende debatir cómo la política gira en torno a constructos de odio y miedo propios; constituye prácticas de criminalización para personas negras y pobres en territorios marginales; así como los impactos específicos sobre el encarcelamiento de mujeres en este territorio.
Palabras-clave: Guerra contra las drogas; Colonialismo; Encarcelamiento de mujeres.

Introdução

Há décadas, a chamada “guerra contra as drogas” vem se apresentando como importante fio condutor de atuação do poder punitivo na América Latina. Guardadas as particularidades de cada localidade, a região compartilha, através dos rumos que a política de drogas tem assumido, a história de uma verdadeira cruzada instalada contra alguns. Baseada na construção do imaginário da(o) traficante e das drogas como entidades diabólicas, tem relegitimado e refundado condições sistêmicas envoltas à criminalização[1], dentre as quais se destacam, neste artigo, as localizadas no Brasil.

A reflexão sobre as estruturas de poder imanentes à geopolítica, que hoje é ponto de partida da maioria dos estudos, está situada no estado da arte das produções sobre política de drogas em nosso território. Autora(e)s importantes[2], há tempos, têm pautado o deslocamento de atenção das funções “declaradas”, para as “não declaradas” do combate.

Nesse sentido, parte-se da denúncia já bastante conhecida e feita, inclusive, por funcionários da própria Administração Pública[3] de que, não obstante a proposta

[1] Nesse trabalho, utilizo em sentido amplo a palavra “criminalização”, referindo-me à construção do termo por Nilo Batista: “todas as sociedades contemporâneas que institucionalizam ou formalizam o poder (estado) selecionam um reduzido número de pessoas que submetem à sua coação com o fim de impor-lhes uma pena. Esta seleção penalizante se chama criminalização e não se leva a cabo por acaso, mas como resultado da gestão de um conjunto de agências que formam o chamado sistema penal” (BATISTA, 2017, p. 43).

[2] Nesse sentido, ver BATISTA, 1998; BATISTA, 2003a;BOITEUX, 2009; CARVALHO, 2007; RODRIGUES, 2012; 2014; SAAD, 2013; FILHO; 2007; VALOIS; 2016.

[3] A título ilustrativo, FILHO, 2011; VALOIS, 2016; KARAM, 2015. A adesão ao anti-proibicionismo tem deixado tão explicitamente de ser exceção que foi organizada, em 2010, a “Associação dos Agentes da Lei contra a Proibição (LEAP BRASIL) (…) organização formada para dar voz a policiais, juízes, promotores, agentes penitenciários e demais integrantes do sistema penal (na ativa ou aposentados) que, por sua vivência, perceberam a falência e, mais ainda, os danos e os sofrimentos provocados pela atual política de proibição às selecionadas drogas tornadas ilícitas, por isso se pronunciando pela

em favor da “saúde pública”[4], o modelo de proibições não conteve o uso e a oferta de “drogas”. Pelo contrário: a proibição faz aumentar o seu valor simbólico (SIMÕES, 2008, p. 16), criando um ambiente em que não só se verificam mais casos de abuso; como se diversifica a oferta, com novas substâncias de maior potencial lesivo ao organismo humano e as novas dinâmicas de mercado.

Dessa forma, se estão já bastante encaminhadas as discussões em torno das “falências” dessa política, importa cada vez mais tratar dos seus “êxitos”[5], ou seja, trazer às luzes o fato de que subsistem à incriminação do uso e do comércio de narcóticos interesses outros que os discursados por aqueles que mantém a política, que convive e amplifica desigualdades estruturais, especialmente relacionadas às opressões de raça, classe, gênero e territorialidade no Brasil. Como “falência estratégica” (RODRIGUES, 2012, p. 123) a política criminal adotada organiza tecnologias que controlam, prendem e matam violentamente, imprimindo ao território os sentidos de uma constante arena direcionada seletivamente a determinados corpos.

Este é, justamente, o campo em que pretende-se debruçar: pensando que os delitos de drogas são assunto central e corrente, através do potencial difusor de verdades sobre práticas, substâncias e, fundamentalmente, sobre sujeitos, busca-se ampliar a reflexão sobre as formas como vêm se apresentando como responsável por afirmar os não lugares de alguns e os privilegiados de outros.

Nessa linha, através de revisão bibliográfica e analisando dados de relatórios institucionais, este artigo pretende debater como “guerra às drogas” está revolvida por constructos de ódio e medo próprios; constitui práticas de criminalização de pessoas negras e pobres em território marginal; bem como os impactos específicos no encarceramento de mulheres no Brasil. Reivindica-se, como chave de análise,

legalização e consequente regulação e controle da produção, do comércio e do consumo de todas as drogas.”. Disponível em <http://www.leapbrasil.com.br/> . Acessado em 24/01/2020.

[4] Para a função de “atenção” à saúde pública, ver especialmente BATISTA et al; 2014.

[5] Como alerta Vera Malaguti: “Se os objetivos da guerra são negados em seus resultados (aumento da produção, do consumo, da comercialização, da corrupção e da violência), o que temos de nos perguntar é: afinal de contas, para que serve nossa política de 'combate às drogas'? No Brasil dos últimos 20 anos, elas serviram para produzir o deslocamento do inimigo interno para o criminoso comum. A grande mídia, principal protagonista da construção do novo alvo do perigosismo social, ajudou a confeccionar o que Zaffaroni chamou de autoritarismo cool e manter intacta e com possibilidades inimagináveis de expansão a estrutura de controle social da ditadura” (BATISTA, 2015, p. 30).

estudos que centralizam a reflexão sobre o racismo em meio às dinâmicas que envolvem relações de poder, incluídas as opressões de gênero, tomando como indiciária a própria fundação da política de drogas em nosso país, que desde o primeiro decreto criminalizador direcionou-se seletivamente contra pessoas negras escravizadas.

Considerando ser o cárcere meio institucionalizado de impressão da condição de "não ser"; e serem os delitos de drogas aqueles que não só lideram o ranking dos processos de criminalização, como também autorizam os principais programas de extermínio em matéria de segurança pública, a investigação das peculiaridades da sua implementação, em particular no Brasil e para o caso do encarceramento de mulheres é fundamental para a interpretação das dinâmicas que lhe dão sustentação. E que permitem inferir, da interseção do combate com a localização geopolítica e histórica da "guerra contra o crime" na região, ser esta uma escolha política relacionada à fixação do racismo e do cisheteropatriarcado enquanto moduladores da sociedade.

Medo e ódio na política da guerra às drogas e a funcionalidade do programa de extermínio

Embora integrante das dinâmicas de ódio, extermínio e perseguição que constituem o "combate ao crime" em geral, a guerra contra as drogas é marcada por importantes singularidades. A primeira delas, o fato de ter como substrato essencial a capacidade de incutir um "ódio canalizado, controlado e conduzido em favor da manutenção do sistema de poder. É assim que a droga se torna facilmente o 'outro', um objeto que é sempre reduzido a uma identificação" (TIBURI, 2013, p. 47). Isto é, ainda que seja parte das dinâmicas de alteridade que são essenciais aos processos de criminalização em geral, a política de combate às drogas[6] assume condições específicas de ódio, que podem ser primeiramente enunciadas a partir da reflexão

[6] Como conceito fundamental neste artigo entendemos, tal como Júlio Simões, que "drogas" não são somente compostos dotados de propriedades farmacológicas determinadas, que possam ser natural e definitivamente classificadas como boas ou más. Sua existência e seus usos envolvem questões complexas de liberdade e disciplina, sofrimento e prazer, devoção e aventura, transcendência e conhecimento, sociabilidade e crime, moralidade e violência, comércio e guerra." (SIMÕES, 2008, p. 13).

quanto aos sentidos atribuídos a certos tóxicos e alguns dos sujeitos envolvidos no seu varejo e consumo.

Para dar sentido a este combate, o significado de algumas substâncias, deve assentar-se em uma moral negativa e totalitária detentora do potencial de demarcação de um lugar diferenciado, o do "outro". Dessa forma, a impressão do rótulo "droga" tem como pano de fundo o "não" que o discurso demonizante propaga, como norma, à possibilidade do desejo de determinados consumos com o adendo de transformar o uso em práticas situadas no terreno dos "ilegalismos", com toda a carga que isto implica.

Enquanto moralismo, ou falsa consciência, o senso comum que difunde este poderoso rótulo e que demarca a política proibicionista[7] acaba reforçando a projeção e a aceitação dócil de que determinados entorpecentes e, por consequência, usuários e varejistas são um "mal em si"[8], responsáveis pelo caos urbano. Essa disputa de sentidos está localizada na histórica e nebulosa associação entre o moralismo e o saber jurídico e médico[9], que através da repetição impõe a verdade das "drogas" em um sentido ideológico e que se sustenta na própria banalidade do pensamento. Despolitizadas, incorporadas de um sentido agenciado, as drogas se transformam em importantes moduladores, porque contribuem para a possibilidade de difusão de um sentido universal negativo e estereotipado sobre o pensamento a respeito não só de certas substâncias, como de alguns de seus usos e comércios, todos eles encorpados nos sujeitos e regiões que já são historicamente abjetos.

[7] Para uma definição de proibicionismo: "Entenda-se proibicionismo não apenas como o tratamento jurídico e político que se consolidou como resposta estatal hegemônica à questão das 'drogas' no mundo contemporâneo, mas também como toda a interdição e moldagem bélica da pesquisa e do debate público sobre o tema." (LABATE, Beatriz Caiuby et al (org.), 2008, p. 24).

[8] É importante frisar que esta também pode ser entendida como uma estratégia comum às outras cruzadas moralizadoras com potencial de definir o que entra ou não no limite da ilicitude que demarca o sentido do "crime". Há uma força imensa nessa tipologia, sobretudo porque, conforme explorado neste trabalho, a criminalização tende a ofuscar e despolitizar os processos correlatos a certas práticas. Aqui, o discurso hegemônico trabalha nos conceitos estanques de substâncias proibidas (e, como ficará mais claro à frente, seu consumo e venda) carregando-as de um valor apriorístico negativo, tornando dispensável todo debate em torno da escolha delas, seus efeitos entre outros.

[9] Esse "caldo moral" que transforma as drogas em um inimigo abstrato cuja inserção na sociedade deve ser reprimida é bem explicado por Thiago Rodrigues: "o produto droga é, assim, por demais polêmico, pois está imerso em um complexo caldo de censura moral, que, por sua vez, alimenta desaprovações médicas, sanitárias e jurídicas" (RODRIGUES, 2012, p. 9).

Limitada a reflexão crítica e assentada a verdade sobre esses consumos e entornos, a "ameaça à saúde, à juventude, à família e à ordem pública, que ainda organiza em grande parte a discussão do tema, promove uma distorção decisiva" (SIMÕES, 2008, p. 14). É crucial despolitizar o caráter complexo da permissão e da proibição de certos usos para instalar novos arranjos de dominação, que afetem a campos sensíveis como estes - algo que as táticas de criminalização fazem com excelência já que reduzem a temática ao campo do indizível e às representações daquilo que, em si, é execrável.

No centro destas demarcações semânticas, uma série de sentimentos correlatos ao controle, diferenciação e eliminação são introjetados no imaginário coletivo e no discurso belicista que constroem o proibicionismo. O ódio canalizado e o medo servem especialmente para esse fim: transformadas em tabus, essas substâncias e uma parte daquilo o que integra seu universo (alguns usuários e varejistas) se tornam desconhecidos que devem ser exterminados.

Nessa linha, uma das principais possibilidades desta estratégia é a de condensação em bloco dos alvos da perseguição penal, que formula e atualiza o recurso metalinguístico do *inimigo*[10], agrupado dentro da própria proibição. Para Vera Malaguti, os efeitos da designação do ilícito e suas correlações com a demanda por punição são inexoráveis:

> A guerra contra as drogas pôde assim garantir a permanência do aparato repressivo, aprofundando seu caráter autoritário e assegurando investimentos crescentes para o controle social e a segurança pública. Não foi só a infra-estrutura que se manteve após o período militar: o novo inimigo propiciou também a renovação dos argumentos exterminadores, o aumento explosivo das execuções policiais e a naturalização da tortura. Tudo é normal se o alvo é o traficante nas favelas. Tivemos no Rio de Janeiro um projeto de ocupação militar nas áreas de pobreza em nome dessa guerra (BATISTA, 2016, p. 7).

[10] O clássico trabalho de Zaffaroni ainda traduz a realidade do termo alocado na esfera punitiva. A construção social e política do inimigo intensifica a repressão e a violência no sistema penal e a sua associação à figura feminina tem uma história peculiar. A perseguição das bruxas, feiticeiras e prostitutas são exemplos básicos de que a ruptura com os lugares de docilidade demarcados para as mulheres (a maternidade, o trabalho doméstico etc) é também chave para a legitimação da repressão daquelas cuja força tem o potencial subversivo da ordem (ZAFFARONI, 2007).

Sob esse ponto de vista, é possível supor que os discursos formulados como nefasta alquimia entre a moralidade, a ciência e o direito, funcionam como aparatos autoritários que operam entre saberes e poderes nessa área. Não há um sentido essencial para qualquer substância e as(os) atoras(es) destas dinâmicas de guerra, sim uma rede que imbrica o proibicionismo em um valioso instrumento de gestão de corpos, revolvido pelas particularidades assentadas. Nas palavras de Thiago Rodrigues:

> O proibicionismo parece ser uma técnica interessante para as estratégias de biopolítica porque é um instrumento que, ao mesmo tempo, pode disciplinar a prática médica – intervindo em condutas profissionais e em práticas de automedicação ou livre intoxicação dos indivíduos – e vigiar uma parcela considerável da sociedade que deve ser controlada, revistada, observada de perto, confinada. Quando a proibição, ao invés de coibir acaba por estimular um mercado ilícito vigoroso, indivíduos pertencentes a grupos já anteriormente passíveis de vigilância ganham um acréscimo de "periculosidade" porque além dos crimes que poderiam cometer, passa a ser possível um novo crime, tão ameaçadora porque é uma afronta ampla à sociedade. Um grande medo, um hediondo crime: ao mesmo tempo um problema moral, de saúde pública e de segurança pública (RODRIGUES, 2008, p. 98).

Associada a essa batalha que, se no plano discursivo é explícita, no plano simbólico opera com ainda mais brutalidade, a possibilidade de construção de subjetividades se torna absolutamente fundamental. As agências penais (CARVALHO, 2015) - incluídos o legislativo, executivo, com foco nas agências policiais, e judiciário - inscritas na lógica de um sanguinário combate, aliam-se a um projeto de subjetividade "moralista-policialesca-punitiva-paranoica, além da moralização que se apresenta através do julgamento, das prescrições, do clamor por mais leis, temos também a produção do policial em nós" (COIMBRA, 2015, p. 186).

Dessa forma, os apelos à lei, à ordem, à repressão dessa cruzada correspondem à sensação da vida em uma permanente guerra. A criação dessa ambiência contribui para o clamor por mais Estado, por mais polícia e mais repressão, retroalimentando os valores simbólicos apontados. É nesse contexto que se promove a aplicação da Lei 11.343/2006, desde a sua origem, vocacionada para o aprisionamento daquela(e)s indesejáveis que se dedicam ao comércio de drogas e a

intervenção nos comportamentos reprováveis de alguns “usuários”, outros “drogados” [11].

Como ponto de contato entre recursos de classificação, sobretudo, o fato de que aqueles que se encontram no varejo passam a ser retratados como seres maliciosos, vidas que são construídas como encerradas no tráfico ou em certos usos, e cujas representações se esgotam no desvalor, na incomensurabilidade. Essa é a segunda particularidade do ódio essencial a esta política, já que organiza os sentidos “não humanos”[12] de corpos cujas vidas não são consideradas desde antes, mas a partir da relação com certas drogas, mais que aberrações.

Assim, em referência à carga moralizante, negativa e totalitária da palavra “droga”, esses dois pilares de sustentação a ela relacionados (ideários de quem vende e quem usa) têm o potencial de criar dois mundos, o “nosso” e o “deles”, ambos

[11] As “cracolândias” são exemplos brutais desses mecanismos. Esses ambientes ocupados pelos “drogados”, também entendidos como “outros”, passam a ser associados pelo senso comum ao que há de pior em ambiente urbano: ocorrência de crimes; condições degradantes de vida; uso e varejo daquelas substâncias responsáveis pelas piores mazelas sociais. A perda da identidade de cada um dos sujeitos (usuários ou quaisquer outros indivíduos que, só por estarem nesses locais, ainda que sem fazerem uso, tornam-se despidos da própria condição humana), reinstaura os lugares que essas “pessoas perigosas” podem ocupar: da criminalização, da marginalização, da exclusão, da rejeição e exceção. É interessante notar ainda como a própria significante associada ao crack, uma droga “suja” e “impura” porque não passou pelo refino é extremamente simbólica na referência associada do seu consumidor. Segundo Andréa Costa Dias, “o apreço pelo que para um observador comum seria apenas os 'restos mortais' da droga nos faz pensar na íntima associação entre o estatuto do crack e o de seus usuários, nessa mútua identificação em que substância e consumidor equivalem-se na qualidade de dejetos.” (TIBURI; DIAS, 2013, p. 283-284). Para além do caso, que ganha dimensões de extremidade, o fato é que o paradigma da proibição tem como pressuposto lógico a transformação do consumidor em objeto dos mais diversos estigmas. Transformados em doentes (porque a política não diferencia os potenciais usos) e bodes expiatórios, suas existências passam a ser reguladas no que se relacionam com a regulação das substâncias proibidas, sendo objeto constante do olhar vigilante dos aparatos estatais (WEIGERT, 2010, p. 100).

[12] Nesse momento, eu dialogo com a perspectiva da “não-humanidade” debatida por autoras/es do pensamento decolonial, especialmente por Lugones, que analisa a centralidade do racismo na configuração das hierarquias fundantes dessa divisão. A autora é especialmente importante neste trabalho porque, após, debato como o processo recai para mulheres não brancas em território latinoamericano: “Eu compreendo a hierarquia dicotômica entre o humano e o não humano como a dicotomia central da modernidade colonial. Começando com a colonização das Américas e do Caribe, uma distinção dicotômica, hierárquica entre humano e não humano foi imposta sobre os/as colonizados/as a serviço do homem ocidental. Ela veio acompanhada por outras distinções hierárquicas dicotômicas, incluindo aquela entre homens e mulheres. Essa distinção tornou-se a marca do humano e a marca da civilização. Só os civilizados são homens ou mulheres. Os povos indígenas das Américas e os/as africanos/as escravizados/as eram classificados/as como espécies não humanas – como animais, incontrolavelmente sexuais e selvagens” (LUGONES, 2014, p. 936). Mais a frente, destaco a perspectiva da antinegritude, sobretudo a partir da distribuição da zona do ser e do não ser, para Frantz Fanon. Espero, a partir da nossa localização enquanto Améfrica (GONZALEZ, 2019) poder situar o racismo enquanto sistema de dominação que etnogeograficamente organiza a não-humanidade.

inscritos dentro do clamor por segurança e punição e que deságuam em táticas potencialmente aniquiladoras.[13] Entre a disputa dos sentidos do que se apresenta como lícito e do ilícito e a dinamização daquilo o que, subjetiva e objetivamente, a proibição representa, a (des)valorização de existências tem um poderoso papel e opera, principalmente, através da produção do medo[14].

Agente condutor dos discursos criminológicos, o medo induz e justifica políticas autoritárias de controle e extermínio, intensificando distâncias e tornando a cortina de fumaça[15] que revolve o tema das drogas, projetado como ambiente de um moralismo predatório, ainda mais intenso. Não é ocasional, assim, que o proibicionismo tenha como potência o escalonamento das opressões sistêmicas em nossa região, dentre as quais é o racismo o principal modulador, consistindo aí o seu principal valor estratégico, ou exitoso: a recondução do medo e a punição que, no Brasil, estão localizados desde a sua origem no escravismo (BATISTA, 2006).

É justamente explorando o potencial dessa distância imagética, entre o mundo da licitude e da ilicitude[16], da condição humana e não-humana situada na realidade

[13] "Eu compreendo a hierarquia dicotômica entre o humano e o não humano como a dicotomia central da modernidade colonial. Começando com a colonização das Américas e do Caribe, uma distinção dicotômica, hierárquica entre humano e não humano foi imposta sobre os/as colonizados/as a serviço do homem ocidental. Ela veio acompanhada por outras distinções hierárquicas dicotômicas, incluindo aquela entre homens e mulheres. Essa distinção tornou-se a marca do humano e a marca da civilização. Só os civilizados são homens ou mulheres. Os povos indígenas das Américas e os/as africanos/as escravizados/as eram classificados/as como espécies não humanas – como animais, incontrolavelmente sexuais e selvagens" (LUGONES, 2014, p. 936)

[14] O medo enquanto categoria fundamental de análise dos processos relacionados ao sistema penal é trabalhado por Vera Malaguti, especialmente em O medo na cidade do Rio de Janeiro (1998). Para o presente estudo, me aproximo das reflexões posteriores feitas pela autora conjecturando a construção do medo que sustenta o racismo brasileiro ao neoliberalismo e seus efeitos para a organização dos conflitos pelas cidades, especialmente para as favelas e periferias: "(...)o grande medo neoliberal se instalou, oferecendo ao udenismo e ao lacerdismo a chance que nunca tiveram depois da escravidão: pregar abertamente a tortura e o extermínio nas favelas, removê-las ou murá-las pelo novo higienismo ambientalista. Nas Ciências Sociais do Rio de Janeiro pululam teses, livros, consultorias, pesquisas para ajudar a consolidar a assimilação da favela como "locus" do mal: das famílias desestruturadas às cruzadas contra o "narcotráfico", das teses bélicas da ocupação do território pelo crime organizado aos projetos de boas polícias, bons presídios, ilusões confortáveis que em nada afetam a consolidação do fascismo social em que chegamos, com cerca de 1.500 mortos oficialmente, por ano, pela polícia do Rio de Janeiro." (BATISTA, 2010, p. 03).

[15] A expressão dialoga com o título de um dos documentários brasileiros mais famosos no assunto da geopolítica das drogas: CORTINA DE FUMAÇA, Direção Rodrigo Mac Niven Brasil (Brasil, 88 min, 2010, doc.).

[16] Becker, no clássico Outsiders, fala sobre os remetimentos e o valor simbólico da criminalização como forma de demarcação do lugar de indesejáveis destes indivíduos: "A posse de um traço desviante pode ter um valor simbólico generalizado, de modo que as pessoas dão por certo que seu portador possui outros traços indesejáveis presumivelmente associados a ele. Para ser rotulado de criminoso só é necessário cometer um único crime, isso é tudo a que o termo formalmente se refere. No entanto a

marginal, que o poder punitivo atua. Assim, proponho que a guerra contra as drogas é essencialmente singular porque organiza o medo, o ódio, e a abjeção, a ponto de instituir um verdadeiro programa de extermínio. E que deve ser conjecturado à própria fundação colonial de instituições vinculadas a sua materialização (ou seja, aplicação da lei e execução da política), responsáveis pela consolidação dos interesses da supremacia branca, burguesa e cisheteropatriarcal; considerando que, sobretudo o racismo estrutural, desde a intrusão, fixa enquanto não humanos sujeitos não brancos[17]. Uma política genocida, em essência, como é a de drogas, só pode existir como programação da morte, ainda que em vida, se redistribuidoras do histórico e obsidional "medo branco", atualizados em dispositivos que perseguem e aniquilam corpos negros, pobres e, cada vez mais, de mulheres (BUSH-BASKETTE, 1998)[18].

Esse é, justamente, o destaque que desejo fazer neste tópico do trabalho: perceber como a guerra contra as drogas, através do ódio canalizado, da construção do inimigo e da sua localização territorial, atualiza o genocídio negro[19] de forma

palavra traz consigo muitas conotações que especificam traços auxiliares característicos de qualquer pessoa que carregue o rótulo. Presume-se que um homem condenado por arrombamento, e por isso rotulado de criminoso, seja alguém que irá assaltar outras casas; a polícia, ao recolher delinquentes conhecidos para investigação após um crime, opera com base nessa premissa. Além disso, considera-se provável que ele cometa também outros tipos de crime, porque se revelou uma pessoa 'sem respeito pela lei'. Assim, a detenção por um ato desviante expõe uma pessoa à probabilidade de vir a ser encarada como desviante ou indesejável em outros aspectos." (BECKER, 2008, p. 43).

[17] O racismo em território latino-americano, como se trabalhará melhor nas partes mais avançadas desse artigo, organiza as hierarquizações sociais desde a intrusão colonial. Há, porém, diferenciações na forma como opera em nível continental e especificamente no Brasil, condição que é conhecida, mas que não será debatida neste trabalho, pelo seu escopo fundamental. Considero, então, os pontos de contato, sobretudo relacionados à construção das colonialidades que, embora assim não sejam nomeadas, são trabalhadas por Gonzales: "as sociedades que vieram a constituir a chamada América Latina foram herdeiras históricas das ideologias de classificação social (racial e sexual) e das técnicas jurídico-administrativas das metrópoles ibéricas. Racialmente estratificadas, dispensaram formas abertas de segregação, uma vez que as hierarquias garantem a superioridade dos brancos como grupos dominantes" (GONZALEZ, 2019, p. 345).

[18] Nesse sentido, Vera Batista: "No Brasil a guerra contra as drogas tem sido um recrutador eficaz de clientela para a letalidade do nosso sistema penal. A produção do pânico e a perpetuação na sociedade ocidental do que Delumeau chamou de mentalidade obsidional levam a pensar que essa permanente fabricação de estereótipos de inimigos permite o entendimento do medo como uma interpretação da realidade, uma maneira de olhar o mundo, uma estética peculiar à civilização mosaico-cristã (...). Os novos inimigos da ordem pública (ontem terroristas, hoje traficantes) são submetidos diuturnamente ao espetáculo penal, às visões de terror e dos motins penitenciários e dos corredores da morte. Não é coincidência que a política criminal de drogas hegemônica no planeta se dirija aos pobres globais indiscriminadamente: sejam eles jovens favelados no Rio, camponeses da Colômbia ou imigrantes indesejáveis no hemisfério norte." (BATISTA, 2003b, p. 83-84)

[19] Convirjo com a dimensão de genocídio trabalhada por Abdias do Nascimento, que destacou os processos correlatos à vulnerabilidade da vida de pessoas negras no Brasil (NASCIMENTO, 1978), herança perversa do escravismo no Brasil e com as articulações mais atuais dessa categoria pontuadas

estratégica. Remanejadas e atualizadas, essas políticas ainda funcionam como justificativas da atuação e brutalidade de todo um aparato repressivo contra determinados grupos associados à indolência, à subversão, à insubordinação, enfim, ao crime: refugos humanos cujo destino reservaria no máximo os caminhos da morte ou da prisão.

A imagem do outro, no crime e o recurso ao perigosismo (BATISTA, 2015, p. 30) são fundamentais para a formulação de táticas para a sua eliminação, entre o limite tênue do caminho mais ou menos[20] explícito da morte e dos outros diversos processos de subalternização. Aqui falo especificamente no aprisionamento filiando-me ao que diz Bauman, "de forma explícita, o principal e talvez único propósito das prisões não é apenas um depósito de lixo qualquer, mas o depósito final, definitivo. Uma vez rejeitado, sempre rejeitado" (BAUMAN, 2005, p. 107).

É importante frisar que essa estratégia discursiva pressupõe a reificação da(o) traficante e a repetição de certas substâncias como se dotadas, em si mesmas, do mais pernicioso mal, recursos comuns em todo continente. E que está em plena expansão. Na América Latina como um todo, com exclusão da Bolívia, a população encarcerada por drogas aumentou mais do que a população carcerária em geral, podendo representar até 88% das pessoas em um determinado presídio[21]. As taxas de encarceramento no Brasil, igualmente, revelam que apenas dois crimes da Lei de Drogas (art. 33 e art. 35 da Lei 11.343/06) estão entre os que mais enclausuram no

por Ana Flauzina, a apontar os efeitos da antinegritude e sua relação com as dimensões de gênero e sexualidade (FLAUZINA, 2009, pp. 64-66).

[20] E aqui me refiro ao cenário das penitenciárias brasileiras como fábricas de óbitos, que sustentam e reproduzem o genocídio de pobres, negro(a)s e jovens marginalizados em um sistema penitenciário marcado, dentre outras características, pela seletividade, superlotação carcerária, cultura do autoritarismo e violência sistêmica. Ressalvados os limites que lhe são imanentes, os últimos dados oficiais divulgados pelo DEPEN (2016). permitem a constatação de que a taxa de mortalidade de um indivíduo preso pode chegar a ser até três vezes maior que a de qualquer outro brasileiro. Os dados foram extraídos atravessando as taxas divulgadas pelo IBGE (2016) setorizada por idade, sendo que entre 20-30 anos, as taxas variam de 1,38-1,68 óbitos por mil habitantes. Segundo o relatório do DEPEN (2016), por exemplo, no Ceará, seria de 4,01; no Piauí, 3,72, Tocantins, 2,6; Maranhão, 2,4, sendo certo que o estado do Rio de Janeiro não forneceu os dados. Importa dizer que o relatório do DEPEN contém como causas "óbitos naturais; criminais, suicídios, acidentais e com causa desconhecida".

[21] Nuevo estudio muestra crecimiento en el número de encarcelados en América Latina por delitos de drogas de bajo nível. Disponível em <http://www.drogasyderecho.org/cedd-en-los-medios/prensa/nueva-investigacion-del-cedd-2/> Acessado em 26/01/2020.

país[22] - ressalvada a grande cifra oculta dos dados oficiais[23]. Nesse país, tal como em demais países da América Latina, o perfil da maioria das pessoas criminalizadas também é bastante representativo do processo:

> a maioria das pessoas presas são jovens, negras, possuem baixa escolaridade formal e ocupam profissões informais ou autônomas e de baixa renda. No caso das mulheres, a maioria são mães e as principais ou únicas responsáveis pelo núcleo financeiro e afetivo de suas famílias. Essas pessoas são impactadas pelas desigualdades sociais e étnico-raciais constituídas na história sociopolítica do Brasil e, ao adentrarem no cárcere, tais vulnerabilidades são aprofundadas por outras violações de direitos (ITTC, 2020).

Não é que o proibicionismo tenha criado estas estratégias de perseguição, mas sim vem cumprindo a finalidade precípua de torná-la mais potente, dando uma nova cara ao controle historicamente direcionado a grupos marginalizados de um país. As faces ocultas dessa guerra (DEL OLMO, 1990) agenciam tecnologias que controlam, prendem e matam violentamente aquelas e aqueles que Zaccone se referiu como "acionistas do nada"[24]. A história das primeiras legislações brasileiras que proibiram o

[22] Segundo o painel interativo lançado pelo DEPEN neste ano (2020, p. 17), na distribuição por gênero dos crimes tentados/consumados entre os registros das pessoas privadas de liberdade, delitos de drogas aprisionavam, em junho de 2019, 175.982 homens (28,92% da população masculina encarcerada. No total, tráfico estadual, internacional e associação para o tráfico de drogas (arts. 14 e 18 da Lei 6.368/76 e arts. 33, caput; 35 e 40, inciso I da Lei 11.343/06), a título cautelar e definitivo, aprisionavam pelo menos 193.309 pessoas (ibidem). Outro detalhe é importante: conforme o último relatório analítico publicado, referente ao período anterior, especificamente o delito de tráfico (art. 12 da Lei 6.368/76 e Art. 33 da Lei 11.343/06) era o que liderava o ranking em números absolutos, sendo 136.149 ocorrências de prisão com este registro (DEPEN, 2019, p. 17).

[23] Embora, em relação ao relatório anterior (2015), tenha havido maior colaboração dos estados, estima-se que se trata de dados subrepresentados, sobretudo porque metodologicamente obtidos através da "autodeclaração" de cada uma das unidades prisionais do país. Como a situação prisional degradante vem sendo objeto, inclusive, de denúncias internacionais, é esperado que os estados divulguem os dados à menor.Embora, em relação ao relatório anterior, tenha havido maior colaboração dos estados, estima-se que tratam-se de dados sub-representados, sobretudo porque metodologicamente obtidos através da "autodeclaração" de cada uma das unidades prisionais do país (DEPEN, 2019, p. 06). Como a situação prisional degradante vem sendo objeto, inclusive, de denúncias internacionais, é esperado que os estados divulguem os dados a menor.

[24] O termo é adotado como referencial no livro de Orlando Zaccone, "Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas" (2011). Na mesma linha do delegado, buscamos evidenciar o sentido atribuído às e aos varejistas de drogas que são criminalizados pelo comércio destas substâncias em confronto com o imaginário social criado em torno destes personagens. Zaccone decide utilizar-se da categoria "acionistas do nada" originalmente apresentada por Nils Christie e escreve todo o livro pautado em sua experiência como autoridade policial no Rio de Janeiro, dialogando diretamente com a realidade particular em que nos situamos. Em suas palavras: 'um simples olhar pelos milhares de presos condenados por esse crime revela que, apesar de participarem do comércio ilegal de substância entorpecente, não passam daquilo que o criminólogo norueguês Nils Christie denominou de 'acionistas do nada'' (FILHO, 2011, p. 23).

consumo, que eram aquelas associadas aos rituais afro-brasileiros de religiosidade que deveriam ser exterminados (MACRAE, et al, 2008), deixa bastante evidente este viés.

Racismo e desenhos do poder (de raízes escravocratas) punitivo na política criminal de drogas brasileira e conexões na Améfrica Ladina

A racialização das relações de poder é central para entender as dinâmicas intersubjetivas no Brasil e na América Latina, onde "estamos diante de uma sociedade de classes racial e sexistamente estruturada" (FLAUZINA, 2008, p. 152)[25]. O racismo é responsável por informar a pirâmide social desde a realidade colonial, quando as hierarquias entre dominantes/superiores e dominados/inferiores autorizaram uma mecânica artificial de classificação, que opera hoje em discursos mais ou menos atualizados – ou em constante processo de distribuição e redistribuição.

Segundo o porto-riquenho Ramón Grosfoguel,

> o patriarcado europeu e as noções européias de sexualidade, epistemologia e espiritualidade foram exportadas para o resto do mundo através da expansão colonial, transformadas assim nos critérios hegemônicos que iriam racializar, classificar e patologizar a restante população mundial de acordo com uma hierarquia de raças superiores e inferiores (GROSFOGUEL, 2009, p. 392)

Para fins desta pesquisa, não se percebe raça como um atributo biológico ou uma mera categoria analítica, discurso que tem o potencial de minimizar o seu caráter de construção política, cultural e social. Antes, como forma de classificação imanente ao sistema de dominação, constructo do modelo colonial moderno e eurocentrado de interpretações dos sinais inscritos nos corpos (ALMEIDA, 2019) e que reverbera em diversos campos, já que "vivemos em um espaço/tempo racializado e até um pensamento social racializado" (GOMES, 2010, p. 502).

A discussão do racismo estrutural assume, por isso, um compromisso, que é o de colocar o aspecto racial como elemento privilegiado de análise. Trata-se não só de interpretar a realidade a partir dessa lente, mas também assumir a contestação do

[25] A perspectiva decolonial é extremamente rica para compreender racismo e dinâmicas de poder. Segundo Grosfoguel "O que a perspectiva da 'colonialidade do poder' tem de novo é o modo como a ideia de raça e racismo se torna o princípio organizador que estrutura todas as múltiplas hierarquias do sistema-mundo" (GROSFOGUEL, 2009, p. 392).

mito da democracia racial (NASCIMENTO, 1978) e da expressão da branquitude[26], que constituem a sociedade e formam as(os) agentes que atuam na guerra. Um dos efeitos de longa duração desse processo é o potencial produtor de subjetividades, ou melhor, inferioridades, ideologia do colonialismo (ALMEIDA, 2019, p. 23) que tem legitimado o controle de corpos negros. Esses processos foram densamente analisados no clássico *Pele Negra, Máscaras Brancas* (2008) em que Franz Fanon trabalha o racismo sob a ótica dos discursos dos "povos sujeitos" e das possibilidades do "ser" e do "não-ser". Para o martiniquenho, processos coloniais conformariam uma realidade inexorável, em que seria "o preto, escravo de sua inferioridade, o branco, escravo de sua superioridade (...) a atitude do negro diante do branco, ou diante de um semelhante, reproduz quase que integralmente uma constelação delirante que toca o domínio do patológico" (FANON, 2008, p. 66). A transcendência deste sentimento de inferioridade seria reformulada em um sentimento de inexistência, o plano do não-ser que pontuamos.

O racismo é herança de longa duração que os países colonizados guardam[27], produtor daquilo o que o psiquiatra, referenciando Sartre, chama de "vergonha da própria existência" (FANON, 2008, p. 80). O "mito do negro-ruim", nesses lugares, faz parte do inconsciente coletivo que transforma a existência de sujeitos racializados (concebidos a partir do paradigma do homem branco) em verdadeira afronta. A imersão dessa cultura chega a ponto da culpa como condição de existir. Na linguagem

[26] Em amplo espectro, representa nessa pesquisa os diversos elementos de definição apontados pelo clássico trabalho de Ruth Frankenberg:"1. A branquidade é um lugar de vantagem estrutural nas sociedades estruturadas na dominação racial; 2. A branquidade é um 'ponto de vista', um lugar a partir da qual nos vemos e vemos os outros e as ordens nacionais e globais; [...]; 4. A branquidade é comumente redenominada ou deslocada dentro das denominações étnicas ou de classe; [...]; 6. Como lugar de privilégio, a branquidade não é absoluta, mas atravessada por uma gama de outros eixos de privilégio e subordinação relativos; estes não apagam nem tornam irrelevante o privilégio racial, mas o modulam ou modificam; 7. A branquidade é produto da história e é uma categoria relacional. Como outras localizações raciais, não tem significado intrínseco, mas apenas socialmente construídos. Nessas condições, os significados da branquidade tem camadas complexas e variam localmente e entre os locais; além disso, seus significados podem parecer simultaneamente maleáveis e inflexíveis." (FRANKENBERG, 2004, pp. 312 – 313)

[27] Fanon diz que, nos países colonizados, "o negro não tem mais de ser negro, mas sê-lo diante do branco. Alguns meterão na cabeça que devem nos lembrar que a situação tem um duplo sentido. Respondemos que não é verdade. Aos olhos do branco, o negro não tem resistência ontológica. De um dia para o outro, os pretos tiveram de se situar diante de dois sistemas de referencia. Sua metafísica ou, menos pretensiosamente, seus costumes e instancias de referencia foram abolidos porque estavam em contradição com uma civilização que não conheciam e que lhes foi imposta" (FANON, 2008, p. 104).

dura de Fanon: “o pecado é preto como a virtude é branca. Todos estes brancos reunidos, revólver nas mãos, não podem estar errados. Eu sou culpado. Não sei de quê, mas sinto que sou um miserável” (FANON, 2008, p. 125).

Insisto nesse ponto por entender, primeiro, que as prisões são verdadeiros alojamentos dos corpos indesejados, sobrerepresentados pelas peles não brancas, culpados desde o nascimento. São lugares de exploração dessa “consciência da miserabilidade do outro”[28]. Angela Davis, em recente vinda à Bahia, pontuou que “(...) a rede carcerária mundial constitui um vasto depósito onde pessoas consideradas desimportantes são descartadas como lixo. Aquelas tidas como as menos importantes são as pessoas negras (...)[29]”. São também metáforas daquilo o que Fanon reflete como clausuras do próprio corpo, produzidas pela “culpa em relação ao passado de minha raça” (FANON, 2008, p. 189). Comentando Fanon, Maldonado-Torres, para quem o império só se estabelece a partir da raça ou da colonialidade, afirma que

> (…) o próprio ser pode conter em si um lado mau e que o próprio mal pode ser produto do excesso do Ser. Fanon estabeleceu esta conexão prestando atenção aos processos duradouros (colonialidade) que fazem as comunidades colonizadas sentirem-se encurraladas num mundo em que, às vezes, até Deus parece um inimigo (MALDONADO-TORRES, 2010, p.418)

Nossa periferia, de Améfrica Ladina[30], foi historicamente - e ainda é - formulada pelo racismo, operando a partir de complexas redes de subjugações, desenhadas conforme as ideologias de classificação. Perceber que é o racismo que, no território, enviesa essas ideologias, é fundamental para classificá-lo como um instrumento do projeto da subjugação racial:

---

[28] Considero, aqui, a reflexão de Ana Flauzina “ao negligenciar o racismo como uma condicionante fundamental das relações de gênero no sistema penal, é preciso considerar que se perdem de vista os efeitos correlatos da atuação do sistema penal, que, ordinariamente, não estão colocados para as mulheres brancas” (FLAUZINA, 2008, p. 163).

[29] Angela Davis, na conferência “Atravessando o tempo e construindo o futuro da luta contra o racismo”, ocorrida em 25 de julho de 2017, na Universidade Federal da Bahia (UFBA).

[30] Lélia Gonzales constrói a categoria para pensar Brasil e América Latina a partir do eixo ordenador do racismo, que é o fio condutor das análises deste trabalho: “Tanto ontem como hoje, amefricanos oriundos dos mais diferentes países têm desempenhado um papel crucial na elaboração dessa Amefricanidade que identifica, na diáspora, uma experiência histórica comum que exige ser devidamente conhecida e pesquisada com atenção. Embora pertençamos a diferentes sociedades do continente, sabemos que o sistema de dominação é o mesmo em todas elas, ou seja: o racismo, essa elaboração fria e extrema em todos os níveis de pensamento, assim com parte e parcela das mais diferentes instituições dessas sociedades.” (GONZALEZ, 2019, p. 349). Para construção da categoria “Améfrica Ladina”, ver o artigo na íntegra.

> Para além da divisão da população entre quem deve viver (colonizador) e quem pode morrer (o selvagem), o racismo na América Latina (re)produziu um efeito positivo na morte do outro, do degenerado, na medida em que esta morte permite a vida. Vida aqui se refere ao corpo-espécie, à população, e não apenas às vidas individuais. A morte do degenerado, então, permite a melhora da espécie humana e, por isso, é positiva. Como já mencionado, esta função do racismo está conectada aos saberes científicos eugênicos, baseados na crença da superioridade branca (BAGGIO et al., 2019, p. 1845)

Dentre os mais diversos modos de se operar o eugenismo e o racismo, estão os discursos criminológicos e o sistema penal que, desde a sua origem, é vocacionado para o controle dos corpos não brancos - e não deixaria de sê-lo, entendendo a colonialidade enquanto processo de longa duração[31]. Foi através da institucionalização dos mecanismos de punição e incriminação policial-judicial que as elites coloniais mantiveram-se enquanto ordem no continente (ZAFFARONI, 1988), após o fim do regime escravocrata, e através de políticas de longo alcance e com projeções geopolíticas, como a de drogas, que vêm se perpetuando os sistemas globais de dominação.

Ainda quanto a esta origem, o discurso positivista criminológico[32], ampliado em no século XIX e conquistando longo alcance através de traduções e incursões imperialistas (DEL OLMO, 2004, p. 162 ss.), serviu no continente para a legitimação desses processos. Situado no perverso casamento entre o discurso jurídico e médico, logo depois da República e da "abolição", o surgimento do positivismo como estratégia

[31] Nesse sentido, o marco da colonialidade do poder auxilia na percepção das vicissitudes regionais: "A distribuição dos indivíduos nas relações de poder tem, consequentemente, o carácter de processos de classificação, desclassificação e reclassificação social de uma população, ou seja, daquela distinção que ocorre num padrão societal de poder de longa duração. Não se trata aqui somente do facto que as pessoas mudam e possam mudar o seu lugar e os seus papéis num padrão de poder, mas que tal padrão está sempre em questão, uma vez que os indivíduos disputam constantemente o tempo e os recursos, razões e necessidades desses conflitos nunca são os mesmos a cada momento de uma longa história. Por outras palavras, o poder está sempre em estado de conflito e em processos de distribuição e de redistribuição" (QUIJANO, 2010, pp. 114-115).

[32] Como vem sendo apontado neste trabalho, o positivismo criminológico tem como marcas fundamentais à metodologia do exame causal-explicativo da criminalidade e como objeto o (a) criminoso (a), a fim de se investigar as "causas" da delinquência, assentando uma perspectiva ontológica do crime. No Brasil, o principal expoente foi Nina Rodrigues, que sobretudo através da categoria da "mestiçagem", pôde formular uma antropologia criminal baseada no racismo e no evolucionismo. Aqui, a delinquência passava a estar associada à cor da pele, tendo os mestiços maior propensão aos comportamentos infantilizados e reprováveis. Essa criminologia, então, foi garantidora da realização de um projeto de Estado das elites brancas.

de subjugação, controle, aprisionamento e perseguição de pessoas não brancas coincide com as formulações, através do direito, de legislações mais precisas na matéria penal.

No Brasil, a criminologia de Nina Rodrigues, nesse cenário, surge como exploratória de todo um arcabouço que viria legitimar o controle de corpos negros naquele momento de transição do modelo escravista ao industrial[33]. Mas é só um exemplo das dinâmicas complexas produtoras e produzidas pelos sistemas de hierarquizações que justifica, inclusive através do direito, a violação da condição humana de alguns[34]. Segundo Thula Pires,

> a ausência de neutralidade normativa que promoveu da época colonial aos dias atuais o deslocamento dos navios negreiros para as instituições carcerárias, tem customizado práticas antigas de controle total a partir de instrumentos que permitem que isso seja realizado extramuros e em deslocamento (PIRES, 2015, p. 54).

Em sintonia com a história do sistema penal está a política criminal de drogas no território, especialmente no Brasil. Essa relação fica bastante evidente quando se discute a primeira criminalização de droga no Rio de Janeiro: a proibição do uso da maconha, também conhecido à época como “pito de pango”[35], que se desenvolveu

[33] Assim ensina Vera Malaguti: “No Brasil a criminologia é fundada por Nina Rodrigues ao mesmo tempo em que funda a medicina legal e a antropologia; são saberes médicos que se imbricam com os discursos jurídicos na direção de um higienismo contraditório e paradoxal. Nós somos o Outro. A Escola Nina Rodrigues projetada ao futuro através de Afrânio Peixoto e Arthur Ramos 'apoiava-se na ênfase à análise da realidade nacional que eles redescobrem em suas pesquisas. A questão principal que Nina Rodrigues e seus seguidores se colocavam dizia respeito à definição dos brasileiros enquanto povo e a deste país como nação”. Essa institucionalização da medicina legal tratava de definir seu objeto e sua área de atuação: "a penitenciária, o Hospital de Caridade, os asilos de alienados, lugar de despossuídos do direito, da saúde e da razão, essa classe da população ainda demasiado visível, coletivamente, nos lugares de que a ciência dispunha para observá-la”. Tendo como objetivo maior a manutenção da ordem social projetada da escravidão para a República, o positivismo criminológico se travestia de técnica, encobrindo com o fetiche criminal sua natureza política. (BATISTA, 2016, p. 300).

[34] “Fruto de uma colonização portuguesa de números exponenciais, responsável pelo extermínio massivo da população indígena e da mais impressionante empresa de tráfico e escravização dos povos africanos, o sistema penal brasileiro está vinculado ao racismo desde seu nascedouro. A apropriação simbólica peculiar da questão racial pelas elites nacionais, convertendo esse território da barbárie no paraíso terrestre do convívio entre as raças nunca abriu mão do uso ostensivo do sistema penal no controle da população negra. Assim, a relação estabelecida entre racismo e sistema penal no Brasil se dá de uma maneira íntima e enviesada, apesar de todo o esforço em se construir uma imagem em sentido oposto.” (FLAUZINA, 2008, p. 44)

[35] O uso e venda do pito do pango tinha uma estratificação da pena no § 7º: É proibida a venda e o uso do pito do pango, bem como a conservação dele em casas públicas. Os contraventores serão multados, a saber: o vendedor em 20$000, e os escravos e mais pessoas, que dele usarem, em três dias de cadeia. (ROBINSON, 1999, p. 116). A história do proibicionismo sempre esteve tão vinculada ao controle social que, na capital carioca a Guarda Municipal e Nacional foi criada exatamente um ano

em 1830[36] por iniciativa da Câmara Municipal e foi a primeira no mundo inteiro (BARROS e PERES, 2011, p. 7). O hábito era comum entre homens e mulheres que foram sequestrados para serem trabalhadores escravizados no Brasil, e passou a estar associado a essa cultura, sobretudo aos ritos de candomblé e prática da capoeira, bem como a relação de cura com a erva, que foi estigmatizada como curandeirismo ou feitiçaria. Isso explica, por exemplo, o ditado popular da época: "maconha em pito faz negro sem vergonha" (PINHO *apud*, SAAD, 2013, p. 3). Segundo Luisa Saad,

> A referência explícita aos escravos na postura carioca sugere que era entre eles que estava mais divulgado o uso da maconha, e a postura então vincula a repressão de seu consumo ao controle da população negra. Uma legislação proibitiva mais abrangente – de caráter nacional – sobre a maconha só apareceria mais de cem anos depois, através da inclusão da planta na lista de substâncias proscritas em 1932[37]. Porém, mesmo antes de sua proibição, a maconha 'era diretamente associada às classes baixas, aos negros e mulatos e à bandidagem' (idem, p. 3-4).

Argumentos racialistas mediavam a associação do hábito do fumo desde a vida de pessoas africanas, passando pela sua religiosidade[38], até a loucura, buscando

depois dessa normativa, substituindo a figura dos capitães de mato (BARROS; PERES, 2011, p. 7). Nas palavras desses autores: "O medo da africanização por parte das elites consistia num risco para a segurança pública e afastava o Brasil das 'rotas da civilização'. O desequilíbrio entre a população brasileira livre e cativa era enorme, já que, entre 1500 e 1822, enquanto vieram cerca de um milhão de portugueses, vieram três milhões de africanos. Apesar da historiografia oficial ter procurado camuflar a maioria de africanos como 'povoadores forçados' do território brasileiro, o fato é que os líderes e as elites percebiam esse predomínio e alertavam para o risco das rebeliões escravas" (idem, p. 10).

[36] A eleição da data do decreto não poderia ser mais estratégica, já que coincidia com a vinda da família real em terras cariocas, tempo também em que a população negra da cidade, sobretudo de africanos oriundos da África Central, era maioria. Segundo Yanê Santos, "Até meados de 1830, o Rio de Janeiro tinha um significativo número de escravos oriundos da África Central junto à crescente presença de africanos transportados do oriente do continente, sobretudo da região de Moçambique. Numa perspectiva simplista, é possível afirmar que mais de quarenta nacionalidades africanas conviviam nas ruas cariocas, sem contar a significativa porcentagem de crioulos da cidade, que nessa mesma década compunham cerca de 25 por cento da população cativa." (SANTOS, 2010, p. 122).

[37] Sobre o período de quase um centenário para a formalização da proibição, Luisa Saad explica de forma retórica: "Porque a proibição levou tanto tempo para se concretizar? Teria sido por que o consumo estivesse porventura se expandindo para as classes médias e superiores? Teria a ver com novas diretrizes que nesse sentido imprimido pelo novo regime inaugurado em 1930? Pois, apesar das vozes críticas, ainda em 1919 a maconha era vendida como substância medicinal em anúncios de jornal. Nesse intervalo os objetivos dos profissionais da medicina foram se delineando e os discursos se fortalecendo, produzindo uma base teórica suficientemente aceitável para que a proibição fosse concretizada." (SAAD, 2013, p. 78)

[38] Ainda de forma retórica, Luisa Saad dedica em sua dissertação um capítulo inteiro explorando as referências à perseguição da religiosidade e de negros e negras. Ela conclui afirmativamente à pergunta que enuncia logo na parte inicial deste bloco "ao pesquisar os primórdios de proibição da

legitimar a criminalização e repressão do uso e cultivo da substância através de práticas discursivas que colocavam negros e negras no lugar do atraso e da degeneração. Vera Malaguti chama de “os fora-da-lei” esses que o Brasil escravista disseminou a partir de “todas as manifestações africanas, do Candomblé aos capoeiras e aos malês” (BATISTA, 2009, p. 34), perseguidos, controlados e mortos pela subversão que seus corpos em espaço público representavam. O projeto se inscreveria em um contexto mais amplo e de longa duração, que hoje permanece vivo nas campanhas que perpassam a desvalorização e até a criminalização de práticas associadas a tudo o que puder estar referido à afro-brasilidade (PIRES, 2013).

É importante notar que essa história esteve ambientada em toda diagramação social das cidades após a República e cuja estrutura permanece muito viva no plano discursivo, quando se colocam relações de poder e noções de civilização referidas à ideia das agentes em conflito com a lei. Estamos fazendo menção àquilo que Luisa Saad, em sua abordagem histórica, descreve como: “(...) as hierarquias sociais deviam ser respostas, recriadas e ideias com o nome de científicas que justificassem a desigualdade entre os homens encontravam espaço mais do que propício no Brasil recém-republicano” (SAAD, 2013, p. 52-53).

Como afirmam Felipe Freitas e Ana Flauzina:

> a caricatura do traficante, com seus fortes ranços racistas, vai especialmente se destacar como legitimadora das investidas beliciosas que tudo justificam: políticas de encarceramento desenfreadas de mulheres negras consumadas em sua invisibilidade ostensiva; autos de resistência, validados por decisões judiciais acompanhadas do atestado de antecedentes criminais da vítima e silêncio com relação às mortes de policiais expostos em “guerra”; leis penais que instituem práticas de vigilantismo em detrimento da intimidade dos apenados; práticas processuais de caráter inquisitorial, sem ampla defesa e contraditório, amplamente utilizadas como expressão do “moderno processo penal”; escolhas jurisprudenciais assentadas nos discursos hegemônicos de castigo, sem conexão com os reais interesses e necessidades das vítimas. Muitas são, portanto, as facetas de como o sistema penal tem sido o campo prioritário de reprodução do racismo e do sexismo em nossa sociedade e de como

maconha me deparei com fontes que indicavam o uso da planta nos candomblés e em outros ritos de origem africana. Autores do século XX apontavam – de forma ‘preconceituosa’ aos olhares de hoje, mas da maneira esperada pela sociedade em que viviam – para o consumo coletivo da erva em cerimônias religiosas daquele gênero (...) Estariam esses dedicados pesquisadores relacionando o uso da maconha à prática do candomblé como uma forma de criminalizar, ao mesmo tempo, a 'raça preta, selvagem e ignorante' a 'planta da felicidade' e as 'festas religiosas dos africanos'?" (SAAD, 2013, p.93).

> é preciso, urgente e necessário, lançar outros olhares sobre esses temas (FREITAS; FLAUZINA, 2015, p. 13).

Embora as hierarquias de raças projetem as dimensões de existência de sujeitos na ladinoaméfrica, questões de ordem racistas permanecem postas como questões "sociais", ficando ou nas entrelinhas ou em todo um emaranhado de outras redes capilares de opressão. Nesse contexto, a guerra contra as drogas cumpre um importante papel, porque convoca o silêncio[39] e o apagamento da historicidade do poder punitivo, atualizando os elementos que autorizam a instalação de uma dinâmica de vigilância, intervenção e controle que, antes, remetia-se à esfera colonial e há décadas se implanta através do imperialismo na arena às drogas.

Mulheres e encarceramento pelos delitos de drogas

A historicização do poder de punir é essencial para se romper com o pacto do mito da democracia racial, que há séculos omite o racismo como fundador dos processos de opressão em território Amefricano. Igualmente, a localização da guerra contra as drogas no centro das dinâmicas imperialistas dos países da Europa Central e, desde a origem mais remota no Ocidente, enquanto subterfúgio para a perseguição de pessoas não brancas, costumes e práticas não europeias, cumpre o papel de refletir sobre a situação bastante delimitada do ódio e medo constitutivos do proibicionismo.

Uma última aresta ainda demanda atenção e diz respeito à condição de mulheres criminalizadas pelos delitos de drogas nessas terras, caso em que as opressões de raça estão imbricadas[40] com as de gênero, classe, sexualidade e

[39] Destaco, aqui, as reflexões de Vargas: "Por que o silêncio sobre as condições da experiência negra? Tal silêncio existiria se os brancos tivessem de suportar o que pretos experimentam? Haveria tal indiferença se os jovens brancos fossem mortos na taxa que os jovens negros o são? Haveria tantas leis criminais, tanta sustentação para elas e tantas novas prisões se os brancos fossem os principais objetos de tais políticas e empreendimentos corporativos?" (VARGAS, 2010, p. 23).

[40] O tema da imbricação de sistemas de dominação remete à crítica de Ochy Curiel ao conceito de interseccionalidade. A autora entende a interseccionalidade como um conceito moderno e liberal, porque remete a um reconhecimento da diferença das categorias interseccionadas, perguntando muito pouco pela produção dessa diferença. Com isso, em sua opinião, tende a um multiculturalismo liberal, que pretende reconhecer as diferenças e incluí-las, mas sem questionar as razões. Para Ochy, uma proposta decolonial, que dialoga com as reflexões sobre colonialidade iniciadas em pontos específicos do artigo, entenderia que raça e gênero não são apenas eixos de diferença, mas sim que são

território, produzindo contingenciamentos particulares nas esferas de dominação. O fato de esse estar se apresentando, atualmente, como principal mote da política, o que os números crescentes do encarceramento revelam, convoca reflexões ainda mais particularizadas.

Em toda América Latina, desde os anos 90, a maioria das mulheres presas responde pelos "delitos de drogas" (DEL OLMO, 1998a, p. 31), sendo a situação das prisões provisórias ainda mais alarmante para esse contingente, já que "por ejemplo, en Perú, Ecuador, Argentina, Bolivia y Chile, cerca de la mitad de las mujeres en situación de prisión preventiva lo están por delitos relacionados con drogas". (IDPC, 2019, p. 191)

No território, mulheres encarceradas pelos delitos de drogas variam de um total de 24 % do total de presas (Uruguai), a 75,5 % do total (Costa Rica), segundo o IDPC (2015). A grande maioria dessas mulheres são mães solteiras que "se involucran en la venta de bajo nivel o el transporte de drogas como una forma de poner comida en la mesa para sus hijos"[41] .

O Brasil é o quarto país no mundo que mais enclausura mulheres[42]. Na última edição do informativo produzido pelo DEPEN, voltado especificamente para a população feminina, com detalhamento dos dados, registrou-se o aumento, entre 2000 e 2016, de 455% na população carcerária feminina (DEPEN, 2018, p. 14), percentual que é três vezes maior do que o da população em geral, que inclui a masculina[43]. Segundo o relatório interativo (DEPEN, 2020, p. 17), 17.327 mulheres estavam presas por aqueles dois crimes – tráfico estadual e federal e associação para o tráfico – até junho de 2019. Ou seja, delitos de drogas representavam 56,16% da

diferenciações produzidas pelas opressões que, por sua vez, foram produzidas pelo colonialismo e que continuam sendo produzidas na colonialidade contemporânea. Nesse sentido, ver CURIEL, 2014, p. 55.

[41] Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD). The Incarceration of Women for Drug Offenses. Disponível em <http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/luciana_i.pdf>. Acessado em 26/01/2020.

[42] Dados extraídos do relatório "World Female Imprisonment List", WPB (2015), que registrou que até o final de julho de 2015 o país registrada 37.380 presas, atrás da China (103,766), Rússia (53.304) e Tailândia (44.751). Segundo a instituição, sob a média de 100.000 habitantes, corresponderia (em 2014) a 18,5% da população nacional e 6,4% da população carcerária sendo que, no mundo, este índice varia de 2% a 9%, sendo a média mundial 4,4%.

[43] "Entre os anos de 2000 e 2017, a taxa de aprisionamento aumentou mais de 150% em todo país. Em junho de 2017, o Brasil registrou 349,78 pessoas presas para cada 100 mil habitantes" (DEPEN, 2019, p. 12).

população feminina encarcerada. Esses dados ficam ainda mais alarmantes em função das condições locais e regionais.

No Rio de Janeiro, no Talavera Bruce, unidade onde ficam as grávidas, pesquisa (BOITEUX, et al., 2015) divulgou que 70,9% respondem por esses crimes, sendo que, para o INFOPEN, no Rio de Janeiro, 65% das mulheres presas são negras (DEPEN, 2018, p. 42)[44]. Ou seja, é provável que os números cresçam em números ainda bastante alarmantes nos próximos anos, expondo o programa de controle de corpos femininos, sobretudo negros, organizado pelo poder punitivo e que encontra na guerra contra as drogas sua principal agenciadora.

Na própria estrutura que é formada para o varejo das substâncias ilícitas, então, aquelas que ocupam mais da metade das penitenciárias brasileiras e até quase noventa por cento de algumas prisões na América Latina estão muito aquém do ideal fantasmagórico e midiático das(os) "traficantes": em verdade, as inimigas número um da sociedade são mulheres que enfrentam o grave processo da feminização da pobreza[45]. São em sua maioria solteiras e outras mães, chefes de família, que recorrem ao tráfico para complementarem a própria renda[46], assoladas pela realidade massacrante da desigualdade na inserção no mercado de trabalho[47]. Trata-se, para

[44] Discute-se muito este dado, já que a primeira edição do INFOPEN Mulher (2014, p. 24) registrava o percentual de 86% de mulheres negras presas no estado do Rio de Janeiro.

[45] Diversas autoras latino-americanas já destacaram e ampliaram os estudos sobre o referido processo. Destaco Torres Angarita (2007), que fala sobre o precário nível de vida da mulher latino-americana e a projeção dos mercados informais e dos ilegalismos populares nesse processo, a que recorro para pensar sobre as varejistas de substâncias ilícitas.

[46] Nesse sentido também, especificamente sobre a realidade brasileira, Luciana Boiteux: "O tráfico muitas vezes ajuda a complementar a renda. Temos que repudiar essa fala machista de que a mulher entra no crime por amor ou para ficar com um homem. Elas são chefes de família que não conseguem sustentar os filhos por meios lícitos e acabam indo para o tráfico. Esse modelo de seletividade penal focado no tráfico está encarcerando mais mulheres, mais mães, mais grávidas. Isso não significa que o tráfico tenha aumentado, mas que esse é um reflexo da política atual de combate às drogas e da feminização da pobreza". PORTAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO RIO DE JANEIRO. "Pesquisa traça perfil da maternidade no cárcere no Rio de Janeiro". Disponível em <http://www.oabrj.org.br/noticia/95207-pesquisa-traca-perfil-da-maternidade-no-carcere-no-rio-de-janeiro>. Acessado em 16/01/2020.

[47] A pobreza das mulheres criminalizadas (ou a "feminização da pobreza", termo cunhado por Diane Pearce em 1978) pelo tráfico de drogas é o que traz identidade à quase todos os países latino-americanos na questão. Em um dos estudos percussores, Rosa del Olmo (1998a, p. 31-32) destacava que "Lo que sí sabemos es que nuestra población penal feminina está em su gran mayoría presa por delitos relacionados com drogas, que pertenece al sector que puede calificarse de 'pobreza crítica', mujeres jefes de hogar, com más de dos hijos y lo que es más grave, com la doble condición de victimaria y víctima por su condición de ser permanentemente expuesta a la violación de no sólo los funcionários de seguridade de los penales sino de los próprios reclusos".

além das especificidades das varejistas de drogas, da histórica e estratégica gestão diferencial dos ilegalismos populares, que atinge sensivelmente as mulheres não brancas, especialmente desde a abolição do trabalho escravo[48].

A guerra contra as drogas, assim, funciona como um articulador da guerra contra as mulheres negras (BUSH-BASKETTE, 1998), sendo que os dados do DEPEN (2015) dão maior concretude a esta proposição: no Acre, 97% das mulheres presas são negras; no Ceará, 94%; no Piauí e Tocantins, 90%. Dos 27 estados que informaram o recorte de raça, apenas três estados[49] apresentaram taxas inferiores a 54%[50], sendo que 17 deles apresentaram taxas superiores ou iguais a 70%. Nesses estados, que representam nada menos que 2/3 das penitenciárias femininas, a média é que haja 83% de mulheres negras ocupando prisões femininas.

O elevado índice de encarceramento, ancorado pela política de drogas e reflexo de uma cultura punitivista originada no escravismo, torna explícitos os recortes racistas, misóginos e classistas do sistema penal. Trata-se de uma estratégia de reforço das opressões que hierarquizam a sociedade brasileira, mobilizando para isso os discursos criminológicos e reforçando as ideologias de gênero, porque

> la prision para la mujer es um espacio genericamente discriminador y opressivo, que se expressa em la aberta desigualdade en el tratamento que recibe, el diferente sentido que el encierro tiene para ellas, las consecuencias para su família, la forma como la administración de justicia opera frente a sus conductas desviadas y la concepción que la sociedade les atribuye. La significacion de los

[48] Camila Andrade fala sobre o processo: “Com o fim da escravidão, as mulheres negras passaram a constituir o segmento populacional feminino que adentra mais precocemente no mercado de trabalho e que nele permanece por mais tempo, sofrendo as taxas mais altas de desemprego e recebendo o menor retorno no que se refere aos investimentos em escolarização. São elas que experimentam a maior precariedade no mercado de trabalho, concentrando-se em subempregos com salários e condições inferiores e percebendo remunerações menores do que as percebidas pelas mulheres brancas – sendo estas, por sua vez, menores que as dos homens brancos, mas superiores ou equivalentes às dos homens negros” (ANDRADE, 2017, p. 100).

[49] São eles: Paraná, com 33%; Rio Grande do Sul, com 30% e Santa Catarina com 38%, sendo certo que nestes três estados, segundo IBGE (2010), havia, respectivamente, 29%, 17% e 16% de não brancos nestes estados. Ou seja, ainda nestes estados, as taxas de encarceramento superam – no último caso inclusive em mais de o dobro - a porcentagem de não brancos que transitam nesses territórios. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2094#/n1/all/n2/all/n3/all/v/1000093/p/last%201/c86/allxt/c133/0/d/v1000093%201/l/v,p+c86,t+c133/resultado>. Acesso em 05/04/2020.

[50] Usa-se este percentual considerando a informação de que pessoas negras e pardas no Brasil seriam cerca de 54% da população brasileira no período da amostragem (IBGE, 2017). Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-populacao-chega-a-205-5-milhoes-com-menos-brancos-e-mais-pardos-e-pretos> Acesso em 05/04/2020.

> mecanismos de control socieal formales e informales frente a la mujer que delinque, hace que el passo por la cárcel constituya um estigma mayor que el de los delincuentes varones (GARCIA, 1998, p. 64).

Na ponta mais frágil da guerra, portanto, cada vez mais, situam-se mulheres que encarnam em seus corpos e vidas as vicissitudes das condições de gênero, raça, classe e territorialidade em um continente marcado pelas permanências da estratificação colonial. Aprisionadas ou exterminadas, as traficantes de drogas, envoltas em ódio e medo, parecem refugo para a concretização do imperialismo histórico que desde a conquista persegue mulheres não brancas em terras marginais.

Considerações finais

Como repertório comum à ladinoaméfrica, compartilhamos no Brasil uma ordem em função das quais certas substâncias foram transformadas em objetos-tabus, pairando no ar como o verdadeiro “mau” a ser combatido. Àqueles que estão no seu varejo, foi atribuído o sentido de encarnarem, em carne e osso - e nada mais -, o papel de inimigos(as) número um da sociedade: os(as) traficantes. Como resultado estratégico e fatal desta realidade, tida como posta, vive-se o clima de uma perene e constante guerra contra as drogas, que se articula através do poder de matar e prender em nome da caça daqueles dois “fantasmas” - algumas pessoas e certos entorpecentes.

As táticas do controle do tráfico e toda a mentalidade bélica articulada para lidar com a questão surgem na história narrada como um dado. É como se, pela repetição, fosse criada a incontestável periculosidade das drogas, da sua venda e daqueles que estão envolvidos no comércio e no uso, seres desalmados responsáveis pela instalação do caos urbano. A discursividade que dá o tom ao assunto e que precisa ser encarada enquanto produto da atividade realizada por secretário(a)s de segurança, policiais, promotore(a)s, magistrado(a)s, entre outros, transformou as drogas em entidades que assumiram vida própria e os valores da moral perversa que está por trás do ato de atribuir significados permanecem como que sublimados.

Assim, o proibicionismo, amparado na lei e materializado no dia-a-dia das agências do sistema penal, encontra lugar privilegiado a partir do perigosismo que revolve a questão e que ofusca o relacionamento inexorável desta escolha política

com os aparatos de manutenção das opressões imbricadas de raça, gênero, classe, sexualidade e território. Tecnologias deste que se tornou um assunto de guerra e que têm legitimado o controle de corpos indesejados, uma dinâmica inscrita na lógica empreendedora neoliberal[51] do assujeitamento e descarte de alguns.

O ódio e medo particulares à forma como se organizam são indiciários dos seus alvos preferenciais e interesses latentes: corpos não brancos, parte e essência da história de permanências do imperialismo na Améfrica. Ainda, cada vez mais, corpos de mulheres negras e pobres, que o capitalismo tardio precisa descartar. Assim se inscreve uma política com tamanho potencial de extermínio, a partir dos discursos e verdades que servem, fundamentalmente para distribuir, utilizando-se do subterfúgio do controle do crime, as esferas do não-ser.

Perceber a questão das drogas a partir das dinâmicas políticas que sustentam o projeto de Estado genocida no qual esse aparato se desenvolveu faz concluir que a política tem pouco a ver com as drogas em si. As substâncias, no caso, são estratégia fundamental a partir da qual a despolitização opera de forma facilitada e, assim, a política se amplia ofuscada pelo terror instituído. Esse é o ambiente em que se torna possível destacar os seus êxitos: a autorização do extermínio, do controle e da criminalização daquele(a)s que, historicamente em nossa região, são construídos como não-humanos.

A ênfase da relação imediata da política com o racismo e com o cisheteropatriarcado, que são imanentes a este não lugar, é conjectura fundamental para a interpretação dos impactos desproporcionais que têm a política na vida de mulheres - sobretudo não brancas, e fundamentalmente, jovens e pobres - seja quando responsabilizadas como autoras, ou quando afetadas em ricochete pelos impactos causados pelo controle e aprisionamento de seus familiares. Isto implica em dizer que a política criminal de drogas adotada é uma escolha legislativa, executiva e judiciária, que se reinventa constantemente, e cujo valor está na forma como, em uma

[51] Tomo como ponto de partida os estudos de Loïc Wacquant (2008) e suas interpretações mais atuais, percebendo como as reconfigurações produzidas em meio ao neoliberalismo demonstram que a resposta da criminalização aos chamados “rejeitos humanos” integra a nova racionalidade estatal, que aprisiona e mata desproporcionalmente pessoas pobres e negras ao mesmo tempo que anula programas sociais com potencial para redução das desigualdades estruturais de um país.

região em que a supremacia branca, cisheteromasculina e de classe são uma ordem, tem aparelhado o racismo, o classismo e o sexismo estruturais.

Como uma rachadura capaz de ser produzida mesmo nos solos mais densos, a reflexão crítica sobre os contingenciamentos ladino-amefricanos do combate às drogas promove fissuras no cenário performático de desordem urbana causada pelo tráfico e, mais especificamente, por sujeitos, especialmente algumas mulheres rotuladas como traficantes. A partir desta perspectiva, as formas de saber produzidas em torno da venda das drogas e os mecanismos ou dispositivos de poder que conservam o status demoníaco das varejistas e o campo de força em que incorporam esses e outros sentidos, questionados, amplia os horizontes das políticas alternativas à questão.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ANGARITA, Torres. *Drogas y Criminalidad Femenina en Ecuador: El Amor Como un Factor Explicativo en la Experiencia de Las Mulas. Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales. Programa de Maestria en Ciencias Sociales. Mención Estudios De Género Y Desarrollo*, 2007.

BAGGIO, Roberta Camineiro; RESADORI, Alice Hertzog; GONÇALVES, Vanessa Chiari. *Raça e Biopolítica na América Latina:* os limites do direito penal no enfrentamento ao racismo estrutural. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1834-1862.

BARROS, André; PERES, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. *Revista Periferia*, v 3, n 2, 2011.

BATISTA, Nilo. *Apontamentos para uma história da legislação penal brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

_____. *Pena Pública e Escravismo*. Capítulo Criminológico. v. 34. n. 3, 2006, pp. 279-321.

_____. Política criminal com derramamento de sangue. Discursos sediciosos, v. 3, n. 5-6, 1998, p. 77-94.

BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, E. Raúl; ALAGIA, Alejando; SLOKAR, Alejandro. Direito Penal Brasileiro: primeiro volume. Rio de Janeiro: Revan, 4ª edição, 3ª reimpressão, 2017.

BATISTA, Vera Malaguti. *A questão criminal no Brasil contemporâneo*. Comunicação oral no 2º Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape). Fundação Bienal de São Paulo: Incerteza Viva, 2016.

_____. Depois do grande encarceramento. In: ABRAMOVAY, Pedro Vieira; BATISTA,Vera. (org.). *Depois do Grande Encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 1ª reimpressão, 2015, pp. 29-38.

_____. *Difíceis ganhos fáceis*. Drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: Freitas Bastos, 2003a.

_____. Memória e medo na cidade do Rio de Janeiro. O olho da história, Salvador, v. 14, 2010.

_____. *O medo na cidade do Rio de Janeiro:* dois tempos de uma história. 1.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003b.

_____. *Sulfurosas marginalizações.* Revista de História 160, p. 389-393, 2009.

BATISTA; Vera Malaguti; LOPES, Lucilia Elias. *Atendendo na guerra:* Dilemas médicos e jurídicos sobre o "crack". Criminologia de Cordel 3. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: Editora Revan, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BECKER, Howard. *Outsiders:* estudos da sociologia do desvio. Tradução de Maria Luíza X. de Borges; revisão técnica de Karina Kuchnir. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BOITEUX, Luciana. *The Incarceration of Women for Drug Offenses*. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), 2015. Disponível em <http://drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/luciana_i.pdf>

_____. *Tráfico e Constituição:* um estudo sobre a atuação da justiça criminal de drogas do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de Tráfico de Drogas. Rev. Jur., Brasília. v. 11. n. 94, 2009.

BOITEUX, Luciana; FERNANDES, Maíra, PANCIERI, Aline e CHERNICHARO, Luciana. *Mulheres e crianças encarceradas:* um estudo jurídico-social sobre a experiência da maternidade no sistema prisional do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ, 2015.

BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. *A desproporcionalidade da Lei de Drogas.* Os Custos Humanos e Econômicos da Atual Política do Brasil, CEDD - Coletivo de Estudos Drogas e Direito: 2013.

BUSH-BASKETTE, Stephanie R. *"The war on drugs as a war against black women."* Crime control and women: Feminist implications of criminal justice policy, 1998, pp. 113-129.

CARVALHO, Salo de. *A Política Criminal de Drogas no Brasil (estudo criminológico e dogmático da Lei. 11.343/06)*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. *Política de guerra às drogas na América Latina entre o direito penal do inimigo e o estado de exceção permanente*. Crítica Jurídica, v. 1, n. 25, 2015.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. *Modalidades de aprisionamento:* processos de subjetivação contemporâneos e poder punitivo. *In*: ABRAMOVAY, Pedro Vieira;

BATISTA, Vera. (org.). Depois do Grande Encarceramento. Rio de Janeiro: Revan, 2015. pp. 183-194.

COLECTIVO DE ESTUDIOS DROGAS Y DERECHO (CEDD). *The Incarceration of Women for Drug Offenses*. Disponível em < http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/luciana_i.pdf >. Acessado em 26/01/2020.

_____. *Nuevo estudio muestra crecimiento en el número de encarcelados en América Latina por delitos de drogas de bajo nível.* Disponível em <http://www.drogasyderecho.org/cedd-en-los-medios/prensa/nueva-investigacion-del-cedd-2/> Acessado em 26/01/2020.

CORTINA DE FUMAÇA, Direção Rodrigo Mac Niven Brasil (Brasil, 88 min, 2010, doc.).

CURIEL, Ochy. Hacia la construcción de un feminismo descolonizado. In *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* / Editoras: Yuderkys Espinosa Miñoso, Diana Gómez Correal, Karina Ochoa Muñoz – Popayán: Editorial Universidad del Cauca, pp. 325 – 334, 2014.

DEL OLMO, Rosa. *A América Latina e sua criminologia*. Francisco Eduardo Pizzolantee Sylvia Moretzsohn (trad.). Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. *A face oculta da droga***.** Tradução de Teresa Ottoni. — Rio de Janeiro: Revan, 1990.

_____ (coord.). *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina.* Caracas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

_____. G*eopolítica de las drogas. In*: Revista Análisis. Medellín: 1998.

Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN.) - Ministério da Justiça (DEPEN*). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias* – Infopen: Brasília, Junho, 2016. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-nobrasil/relatorio_2016_junho.pdf>

_____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Painel Interativo*: Brasília, Dezembro 2019. Painel Interativo Infopen: Brasília, 2020. Disponível em

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTlkZGJjODQtNmJlMi00OTJhLWFlMDktNzRlNmFkNTM0MWI3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

_____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias* – Infopen, Atualização - Junho de 2017 – Infopen: Brasília, Junho, 2019. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf >

_____. *Relatório nacional sobre a população penitenciária feminina do País.* – 1ª edição: Brasília - Novembro, 2015. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf> .

_____. *Relatório nacional sobre a população penitenciária feminina do País.* – 2ª edição: Brasília, 2018.

ITTC. O SISTEMA PRISIONAL E O CORONAVÍRUS, SEGUNDO DADOS DO DEPEN. Disponível em <http://ittc.org.br/o-sistema-prisional-e-o-coronavirus-segundo-dados-do-depen/>. Acesso em 10/06/2020.

FANON, Frantz. *Pele Negra, Máscara Branca.* Salvador: EDUFBA, 2008.

FILHO, Orlando Zaccone D'Elia. *Acionistas do nada:* quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão***:** o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

_____. Democracia genocida. In R. Pinheiro-Machado, & A. Freixo, A. (Orgs.), Brasil em transe: *Bolsonarismo, Nova Direita e Desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.

FLAUZINA, Ana; FREITAS, Felipe. Enunciando dores, assinando resistência. *In* FLAUZINA, Ana *et al*. *Discursos negros*: legislação penal, política criminal e racismo. Brasília: Brado Negro, 2015.

GARCÍA, María Cristina. *Mujeres y cárcel: el rol genérico en la ejecución de la pena. In:* DEL OLMO, Rosa (coord.). *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*. Caracas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. I*n: Pensamento feminista conceitos fundamentais.* Org. Heloisa Buarque de Holanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

GROSFOGUEL, Ramón. *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais:* transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *In*:

KARAM, Maria Lúcia. *Legalização das drogas*. Coleção para entender direito. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

NUNN, Kenneth B. *Race, crime and the pool of surplus criminality: or why the war on drugs was a war on blacks.* J. Gender Race & Just., v. 6, 2002.

LABATE, B. C., GOULART, S. L., FIORE, M., MACRAE, E., & CARNEIRO, H. (2008). *Introdução. In*: Drogas e cultura: novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, p. 23-40, 2008.

LUGONES, María. *Colonialidad y género. In Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* / Editoras: Yuderkys Espinosa Miñoso, Diana Gómez Correal, Karina Ochoa Muñoz – Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014.2014

MALDONADO TORRES, Nelson. A topologia do ser e a geopolítica do conhecimento. Modernidade, império e colonialidade. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa & MENESES, Maria Paula (Orgs). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

NASCIMENTO, Abdias do. *O Genocídio do negro brasileiro*: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhein. *Sobre verdade e mentira no sentido extra-moral.* Org. e trad. Fernando de Moraes Barros. São Paulo: Hedra, 2007.

PIRES, Thula. *Criminalização do racismo:* entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos. 2013. 323 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional e Teoria do Estado). Orientadora: Gisele Cittadino. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

_____. *Do ferro quente ao monitoramento eletrônico:* controle, desrespeito e expropriação de corpos negros pelo Estado Brasilleiro. *In:* FLAUZINA, Ana; *et al*. Discursos negros: legislação penal, política criminal e racismo. Brasília: Brado Negro, 2015.

PORTAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO RIO DE JANEIRO. “Pesquisa traça perfil da maternidade no cárcere no Rio de Janeiro”. Disponível em <http://www.oabrj.org.br/noticia/95207-pesquisa-traca-perfil-da-maternidade-no-carcere-no-rio-de-janeiro>. Acessado em 16/01/2020.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder e classificação social. In*: SANTOS, Boaventura de Sousa & MENESES, Maria Paula (Orgs). Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, 2010.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico*: uma guerra na guerra. 2ª edição. São Paulo: Desatino, 2012.

_____. *Tráfico, Guerra, Proibição. In*: Labate, B. C., Goulart, S. L., Fiore, M., MacRae, E., & Carneiro, H. Drogas e cultura**:** novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, p. 91-104, 2008.

SAAD, Luísa Gonçalves. *"Fumo de negro":* a criminalização da maconha no Brasil (c. 1890-1932). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.

SANTOS, Ynaê Lopes dos. *Além da Senzala:* Arranjos escravos de moradia no Rio de Janeiro (1808-1850). Diss. Universidade de São Paulo, 2010.

SIMÕES, Júlio. *Prefácio*. *In*: Labate, B. C., Goulart, S. L., Fiore, M., MacRae, E., & Carneiro, H. *Drogas e cultura*: novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2008, pp. 13-22.

SOARES, Bárbara Musumeci; ILGENFRITZ, Iara. *Prisioneiras*: vida e violência atrás das grades. Rio de Janeiro: Gramond, 2002.

TIBURI, Márcia e DIAS, Andréa C. *Sociedade Fissurada – para pensar as drogas e a banalidade do vício.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

VALOIS, Luís Carlos. *O direito penal da guerra às drogas.* 1ª edição. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

VARGAS, João Costa. *A diáspora negra como genocídio:* Brasil, Estados Unidos ou uma geografia supranacional da morte e suas alternativas. *In*: Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN), v. 1, n. 2, p. 31-66, 2010.

VARGAS, Eduardo Viana. *Fármacos e outros objetos sócio-técnicos:* notas para uma genealogia das drogas. *In*: Labate, B. C., Goulart, S. L., Fiore, M., MacRae, E., & Carneiro. Drogas e cultura: novas perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2008, pp. 41-64.

WACQUANT, Loïc. *As duas faces do gueto*. São Paulo: Boitempo, 2008.

WEIGERT, Mariana de Assis Brasil e. *Uso de Drogas e Sistema Penal:* Entre o Proibicionismo e a Redução de Danos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

World Prison Brief (WPB). *World Female Imprisonment List - third edition - Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/remand prisoners, 2015*.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Criminología: aproximación desde un margen*, V.1. Bogotá: Temis, 1988.

_____. *O inimigo no direito penal*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Recebido em: 27/01/2020

Aprovado em:28/09/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN AMÉRICA DEL SUR: UN ANÁLISIS DE LA PRESENCIA Y GOBERNANZA DE ACTORES ARMADOS NO ESTATALES EN LA FRONTERA DE COLOMBIA Y VENEZUELA

MARÍLIA CAROLINA BARBOSA DE SOUZA PIMENTA
Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP-SP). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (NUPRI-USP)
São Paulo, SP, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6325-9779
profa.marilia.csouza@gmail.com

LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO
Universidad del Norte. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Centro de Pensamiento UNCaribe
Barranquilla-ATL, Colombia.
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-4988-8576
trejosl@uninorte.edu.co

Resumen: Este artículo tiene como objetivo discutir el marco de seguridad en la subregión amazónica, ubicada en la zona sur de la frontera entre Colombia y Venezuela, basado en un análisis de la presencia de actores armados no estatales en los departamentos de Arauca, Vichada y Guainía. Tal análisis nos permite reflexionar sobre los efectos de la baja presencia estatal en esta región, así como sobre los mecanismos informales de gobernanza generados por estos grupos. Cuanto, a los patrones de cooperación entre estos actores, en la dimensión temporal, se camina para alianzas sin tiempo definido, a medida que la operación se mantenga lucrativa y exitosa. Cuanto, al tipo de cooperación, se presentan como parcerías dentro del mismo tipo de actividad, como la cadena de producción, procesamiento y venta de drogas, extracción de minerales, o extorsión. Por fin, el nivel de cooperación se queda entre ocasional y continuo, pero con presencia de disputas, lo que es observado por las periódicas explosiones de violencia como demostración de fuerza por parte de estos actores. Las conclusiones son que los grupos disidentes formados después de los Acuerdos de Paz han aumentado en la región, generando aún más inestabilidad, disputas e inseguridad para las poblaciones locales.
Palabras-Clave: Seguridad Regional; Actores Armados no Estatales; América del Sur.

TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN SOUTH AMERICA: AN ANALYSIS OF THE PRESENCE AND GOVERNANCE OF NON-STATE ARMED ACTORS ON THE BORDER OF COLOMBIA AND VENEZUELA

Abstract: This article aims to discuss the regional security framework of Amazonian sub-region, localized in the south part of the border between Colombia and Venezuela, based on an analysis of the presence of non-state armed actors in the departments of Arauca, Vichada and Guainia. Such an analysis allows us to reflect on the effects of the low state presence in this region, as well as on the informal governance mechanisms generated by these groups. Regarding the patterns of cooperation between these actors, in the temporal dimension, there

is a move towards alliances without a defined time, as the operation remains profitable and successful. Regarding the type of cooperation, they are presented as partnerships within the same type of activity, such as the chain of production, processing and sale of drugs, extraction of ores, or extortion. Finally, the level of cooperation remains between occasional and continuous, but with the presence of disputes, which can be observed by the periodic explosions of violence as a demonstration of force by these actors.The conclusions are that, in general, dissident groups formed after the Peace Agreements have increased in the region, generating even more instability, disputes and insecurity for local populations.
Keywords: Regional Security; Non-State Armed Actors; South America.

CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA PRESENÇA E GOVERNANÇA DE ATORES ARMADOS NÃO ESTATAIS NA FRONTEIRA ENTRE A COLÔMBIA E A VENEZUELA

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir o marco de segurança na subregião amazônica, localizada na parte sul da fronteira entre Colômbia e Venezuela, baseando-se em uma análise da presença de atores armados não estatais nos departamentos de Arauca, Vichada e Guainía. Tal análise nos permite refletir sobre os efeitos da baixa presença estatal nesta região, assim como sobre os mecanismos informais de governança gerados por tais grupos. Quanto aos padrões de cooperação entre tais atores, na dimensão temporal, caminha-se para alianças sem tempo definido, à medida que a operação continue lucrativa e bem-sucedida. Quanto ao tipo de cooperação, elas se apresentam como parcerias dentro de um mesmo tipo de atividade, como cadeia de produção, processamento e comercialização de drogas, extração de minérios ou extorsão. Por fim, o nível de cooperação permanece entre o pontual e o contínuo, porém com presença de disputas, o que pode ser observado pelas explosões periódicas de violência como demonstração de força desses atores. As conclusões são que, em geral, os grupos dissidentes formados depois dos Acordos de Paz aumentaram na região, gerando ainda mais instabilidade, disputas e insegurança para as populações locais.
Palavras-Chave: Segurança Regional; Atores Armados não-Estatais; América do Sul.

TENDENCIAS EN LA SEGURIDAD REGIONAL, ÁREAS NO GOBERNADAS Y GOBERNANZA INFORMAL EN LOS DEPARTAMENTOS DE ARAUCA, VICHADA Y GUAINÍA.

Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre la situación de seguridad en la zona sur de la frontera entre Colombia y Venezuela, ubicada en el territorio amazónico de ambos Estados[1]. Con el objetivo de ser un artículo de reflexión, se revisaron las dinámicas producidas por la presencia de actores armados no estatales en los departamentos colombianos de Arauca, Vichada y Guainía. Teniendo como

[1] La frontera entre Colombia y Venezuela tiene una extensión de 2.219 km lineales y no es homogénea en términos sociales, económicos y culturales, por lo que debe abordarse desde enfoques diferenciados. Es por eso que Rodríguez, De la Puente y Trejos (2018) proponen dividir la frontera en tres zonas: Norte (Guajira y Cesar), Centro (Boyacá y Norte de Santander) y Sur (Arauca, Vichada y Guainía). Esta división se basa en la ubicación territorial de las macroestructuras insurgentes y paramilitares que operaban y aún operan en ellos.

contexto la baja presencia estatal en esta subregión colombiana, así como los mecanismos informales de gobernanza criminal generados por los grupos armados no estatales, las conclusiones son que, en general, los grupos disidentes que se marginaron durante y después de las negociaciones de los Acuerdos de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) han crecido en la región y han logrado coordinar, con empleo de violencia, su actividad criminal con otros actores armados.

El presente diseño de investigación se presenta como un trabajo de reflexión, por medio de una revisión bibliográfica, en torno al tema general del espectro de seguridad de América del Sur. Con base en esto, buscamos reflexionar sobre este tema a la luz de los conceptos de (I) áreas no gobernadas y (II) la gobernanza híbrida o alternativa, aplicados a la subregión de la frontera sur entre Colombia y Venezuela[2]. Con este fin, el artículo tendrá la siguiente pregunta como un problema de investigación: ¿cómo es la dinámica de violencia de los grupos disidentes de las FARC-EP en la subregión de la frontera sur entre Colombia y Venezuela?

En el marco de los conflictos actuales y su reflejo en las discusiones académicas, es necesario evaluar sus impactos con respecto a la seguridad subregional, en función de las amenazas que afectan a América del Sur, y se vuelve relevante a medida que aumenta la percepción, tanto en el ámbito académico como en el político, de que el desarrollo genera seguridad y que las áreas subdesarrolladas o en vías de desarrollo, con focos de pobreza y espacios con baja presencia estatal, pueden generar inseguridad, especialmente frente a flujos ilícitos, nuevas guerras y nuevas amenazas (FRANÇOIS; SUD, 2006).

En las últimas dos décadas y media, ha habido una producción robusta de trabajos teóricos, principalmente relacionados con el fenómeno de las comunidades de "paz larga", paz negativa, paz híbrida y seguridad en América del Sur (HOLSTI, 1996; KACOWICZ, 1998, 2005; MARES, 2001, 2012; BUZAN; WEAVER, 1998, 2003, 2009; MILLER, 2007; OELSNER, 2007; MERKE, 2015; BATTAGLINO, 2012).

[2] Esta investigación se destina sólo al análisis del territorio Colombiano y sus departamentos fronterizos al sur con Venezuela, y no al territorio Venezolano, por el momento.

Otra narrativa importante sobre la construcción de la paz en América Latina, que hace una superposición conceptual con Holsti (1996) y Kacowicz (1998, 2005), es la de Jorge Domínguez (2007), según la cual América del Sur se estaría moviendo hacia una comunidad de seguridad pluralista, principalmente los países del Cono Sur, pero tales características están ausentes o tienen fallas en el Norte de América del Sur, en las subregiones Amazónica y Andina.

Dentro de este contexto, uno de los aspectos más llamativos, tanto en la literatura actual como en los discursos pronunciados por los responsables políticos, son las llamadas áreas no gobernadas, o espacios sin gobierno, que parecen afectar a las regiones de bajo desarrollo y, en algunos casos, están relacionados con Estados frágiles que contienen espacios de vulnerabilidad.

De hecho, la idea del lado oscuro de la sociedad internacional está inspirada en el trabajo de Tickner, García y Arreaza (2011), quienes observaron el caso de actores violentos no estatales en América del Sur, desde el conflicto colombiano y el narcotráfico, y enfatiza este lado oscuro de la sociedad civil sudamericana desde una perspectiva crítica. El análisis de Tickner, García y Arreaza destaca la compleja relación de las transacciones nacionales e internacionales que se ha desarrollado entre los actores armados no estatales en relación con la cadena del narcotráfico, que constituiría el principal combustible para la permanencia del negocio, frente a los programas de erradicación del estado, aprensión, militarización, entre otros. (TICKNER; GARCÍA; ARREAZA, 2011, p. 414).

Sin aceptar ese vínculo automático entre dichos parámetros, el objetivo principal de esta investigación es tratar de analizar este fenómeno, teniendo en cuenta que América del Sur es una región identificada como un lugar de desarrollo para el crimen organizado transnacional, o como zonas estratégicas para los tránsitos ilícitos (ZEETIs), en razón de sus aspectos estructurales, como señaló Pimenta (2016).

Como señala Clunan (2010, p. 5), el término "áreas no gobernadas" se refiere a un tipo de amenaza aún poco conocida, capaz de poner en peligro el sistema internacional y a las cuales los Estados en general están poco preparados para hacer frente. La autora también reconoce que el concepto se ha relacionado, especialmente

en las esferas políticas, con estados frágiles o estados fallidos, y que, al final, ha justificado una serie de intervenciones internacionales.

La autora comprende, y esto tiende a ser la percepción desarrollada aquí, que los espacios "no gobernados", así como las áreas urbanas o rurales en disputa, o incluso los espacios virtuales o financieros, pueden convertirse en áreas de refugio para los actores ilegales y así organizar, capacitar, reclutar, planificar, buscar fondos, comunicarse y mantener tales prácticas de manera razonablemente segura y regular.

Por lo tanto, es necesario investigar los espacios no gobernados no solo desde la perspectiva de la falta de gobernanza y, sobre todo, la ausencia del estado, sino tratar de distanciarnos de los parámetros que están demasiado centrados en el Estado, para examinar la interacción entre los actores criminales y en qué medida pueden ser el resultado de las políticas perversas y/o corruptas de los Estados. Así, al comprender que la ausencia de Estado no es sinónimo de caos o anarquía, se pueden determinar cuáles son los tipos de gobernanza alternativa que surgen en ciertos lugares (VILLA; PIMENTA, 2019).

Autores como O'Donnell (1993), Bartolomé (2003), Cirino y Elizondo (2003) y Cirino (2002) las definen como aquellos espacios en que actores no estatales ligados a dinámicas y redes de ilegalidad local e internacional logran adquirir tantos recursos (humanos y materiales) e influencia que se imponen a las instituciones estatales, ya sea por su débil presencia o por su total ausencia.

En este sentido, Cirino y Elizondo (2003) plantean tres tipos de factores que facilitan la aparición y sostenimiento de las áreas sin ley: (i) Políticas. Estas se relacionan con una débil institucionalidad estatal, lo que produce una sostenida incapacidad para mantener los monopolios legítimos de la violencia, la administración de justicia y el recaudo tributario, teniendo como telón de fondo la presencia de agentes estatales con elevados niveles de corrupción; (ii) Geográficas. Las áreas de frontera, por su difícil acceso por la presencia de ciertas condiciones geográficas y falta de infraestructura vial y de comunicaciones, no han sido articuladas a los centros de producción. Este aislamiento las convierte en espacios propicios para el establecimiento de grupos al margen de la ley relacionados con el crimen internacional; (iii) Económicas. Al instalar zonas francas en estas áreas se amplían las

capacidades operativas de los actores ilegales, debido a las ganancias económicas producidas por rentas ilícitas como el narcotráfico, el lavado de activos y el contrabando generan los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades. Un ejemplo es la Ciudad de Maicao en la Guajira Colombiana (TREJOS, 2015).

En estas áreas se configura lo que se denomina una “ingobernabilidad hobbesiana”, definida como una ruptura continua del tejido social en un contexto de violencia y criminalidad ininterrumpida, en territorios en los que los agentes estatales no tienen los recursos necesarios para imponer las leyes de manera efectiva, de ahí que el mantenimiento del orden público y la prestación de seguridad colectiva son inciertos (O’DONNEL, 1993).

En la literatura relativamente de los finales de los años 1990, se ha hablado de las “áreas grises”. Este concepto fue utilizado para describir aquellos territorios en los que se presentan características similares a las que se encuentran en las áreas sin ley, como la presencia de organizaciones político-criminales, espacios que sirven de retaguardia y santuario de grupos ilegales y zonas en las que el Estado es incapaz de imponer su autoridad (O’DONNEL, 1993).

Para Trejos (2014), los territorios desgobernados surgen de una deficiente o nula interacción de dos variables, a saber: espacio referido al territorio y el porcentaje de presencia efectiva o control que el Estado ejerce sobre el mismo. En este caso, se entiende presencia estatal como el cumplimiento permanente y efectivo de las obligaciones primarias del Estado, tales como: administrar justicia, brindar seguridad, recaudar tributos y garantizar la prestación y el acceso a servicios públicos básicos a todos sus ciudadanos. Aunque esta definición se considere como poco técnica, lo que se pretende resaltar es que la presencia del Estado no sólo debe limitarse a la instalación física de sus instituciones, sino que además estas instituciones deben prestar los servicios para los cuales fueron concebidas (TREJOS, 2014).

Nuestro marco teórico establece un nexo entre los actores armados no estatales y el alcance geográfico, el acceso a la financiación, los recursos, el papel de la violencia, las interacciones entre los actores y las autoridades estatales. Nos centramos en la "gobernanza más allá de los gobiernos", o incluso en modos

informales de gobernanza que surgen en espacios de presencia estatal limitada y que operan "fuera del control del gobierno".

Con respecto a la gobernanza en estos espacios, los "mapas" de las llamadas áreas no gobernadas materializan lo que Rosenau (1990) llamó la existencia de dos mundos, uno centrado en el estado y uno multicéntrico, que están en una colisión creciente, donde, muchas veces, las acciones estatales no son suficientes para frenar las aspiraciones de tipo no estatal, que se han fortalecido cada vez más.

Al observar esta preocupación con los estándares de autoridad y gobierno, Rosenau y Czempiel (1992) diagnostican los cambios que ocurrirían en dichos estándares a lo largo de los años 1990, y llaman la atención sobre el concepto de hegemonía, que, según los autores, estaría disminuyendo y los problemas relacionados con las fronteras, los "muros" y la autoridad estatal darían lugar a búsquedas alternativas de gobernanza y autoridad, y, por esta razón, sería urgente pensar en las alternativas viables y deseables de gobernanza y autoridad que los actores sociales querían construir, ya que estos podrían dar paso a alternativas indeseables, en vista de la alta volatilidad e intensificación de los cambios en curso.

Se sabe que la mayoría de los llamados espacios no gobernados son, en realidad, espacios gobernados alternativamente e/o híbridos. Los grupos armados no estatales establecen nuevos patrones de gobernanza: en este contexto, el establecimiento de estándares de gobernanza ya no es dominio exclusivo de los estados o gobiernos. Cuando los estados débiles no pueden crear o mantener la lealtad de sus poblaciones, individuos y grupos, estos últimos generalmente recurren o desarrollan patrones alternativos de afiliación (VILLA; PIMENTA, 2019)

Por lo tanto, la justificación de tales grupos sería esencialmente reducir los costos operativos, aprovechando los canales ya obtenidos y dominados por diferentes grupos. El concepto de ganancias absolutas aquí puede emplearse, ya que la destrucción mutua y la competitividad perjudicial causarían el sufrimiento de todas las organizaciones. Sin embargo, es importante mostrar que los patrones de cooperación pueden ser frágiles y flexibles y variar entre ellos, según ciertos aspectos. Son ellos, conforme a Williams (2005, p. 117):

(i) Tiempo: las relaciones de cooperación pueden variar de una sola acción a una cooperación a largo plazo;

(ii) Tipo de actividad: la cooperación puede llevarse a cabo dentro de la misma cadena de actividades, como la producción, la retirada y la distribución de drogas, o puede tomar la forma de intercambios, como drogas por armas, o incluso en forma de prestación de servicios específicos, como transporte, lavado de dinero o corrupción, entre otros;

(iii) Nivel de cooperación: la cooperación puede ser ocasional, continua o incluso crucial para los grupos criminales.

Cabe señalar que, eventualmente, tales lazos pueden romperse y, en el caso de organizaciones criminales, no existe un estado de derecho contractual para resolver disputas entre las partes. Generalmente, cuando hay competencia o disputas, causadas por desconfianza, o incluso por acciones para excluir a algún grupo de los negocios, la violencia es, en la mayoría de los casos, un recurso utilizado. Las relaciones de confianza, la base para la cooperación entre tales grupos, son de hecho frágiles, ya que se sabe que tales grupos quieren, a toda costa, reducir los costos de transacción, incluso si, para ello, tienen que: "eliminar algún grupo intermedio de transacción, incluso si inicialmente abrió el mercado en cuestión" (WILLIAMS, 2005, p. 127).

Annete Idler (2012, p. 68, 69), inspirada en Phil Williams (2010), señala que los acuerdos firmados entre los Actores Violentos no Estatales (VNSAs) en las regiones fronterizas de Colombia, específicamente en las fronteras con Ecuador y Venezuela, mostraron que existen al menos siete categorías principales de interacción entre dichos grupos, ya sean:

(i) Combate violento;

(ii) Ventas en efectivo y acuerdos de intercambio;

(iii) Alianzas tácticas;

(iv) Subcontratos;

(v) Relaciones logísticas complementarias;

(vi) Alianzas estratégicas;

(vii) Convivencia pacífica.

Por lo tanto, se analizará, para aplicar la teoría aquí examinada, con sus límites y potencialidades, Colombia y su realidad contradictoria per se, donde, por un lado, hay un estado "fuerte" y militarizado, una tendencia que se ha intensificado en los últimos 20 años a través del Plan Colombia y sus diversos programas. Por otro lado, se ha evidenciado un Estado que no ha resuelto efectivamente los problemas históricos de distribución de la tierra y que no ha implementado un plan integral de desarrollo socioeconómico, creando así focos de pobreza y subdesarrollo y fuentes alternativas de gobernanza, que a menudo coinciden con las zonas rurales y fronterizas del país, donde subyace la acción de los grupos armados insurgentes y paramilitares y la acción de los grupos de narcotraficantes. (PIMENTA, 2017)

Este escenario dual ha sido una tendencia común en otros estados de América Latina, donde, por un lado, hay una mano fuerte del estado militarizado y, por otro lado, la ausencia del estado y de las agencias y programas para crear un entorno de estabilidad y desarrollo de estos territorios, que, por varias razones, pueden volverse estratégicos para la proliferación del crimen organizado transnacional y para la acción de los grupos armados ilegales. Por esta razón, elegimos analizar el área fronteriza colombiana con Venezuela, ya que este es un país que, desde 1998, ha sido testigo del surgimiento de procesos de transformación económica y social, además de la centralización política, y ha estado marcado por el discurso de fortalecimiento de la presencia estatal en el territorio y la realización de reformas estructurales.

Dicho esto, cuestiones tradicionales como las disputas territoriales y la demarcación de las fronteras coexisten con luchas y violencia en las fronteras, especialmente aquellas que involucran disputas sobre los recursos naturales asociados con la pesca, la exploración petrolera, la extracción de oro, las autonomías indígenas; se superpusieron a cuestiones relacionadas con el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de armas y el contrabando, así como la presencia y las disputas entre grupos ilegales generan aún más tensiones en las zonas fronterizas de la región. (PIMENTA, 2017).

David Mares (2012) también afirma que aspectos internos como la inestabilidad institucional, la violencia causada por el crimen organizado y las pandillas, así como la desigualdad económica, son aspectos centrales para la formación del marco de

seguridad de la región. En este sentido, el autor destaca el doble carácter del "papel decreciente del Estado" en la región, como se observa en:

> mientras que los gobiernos obtuvieron autoridad a través de reformas constitucionales, reveses legislativos y decretos administrativos, con el objetivo de aliviar las restricciones institucionales a su poder y buscar soluciones consensuadas. (...) Estos cambios políticos, significativos en varios países, plantean preocupaciones sobre el futuro de la democracia y también regulan que es apropiado usar niveles crecientes de poder estatal para enfrentar amenazas que desafían la resolución por medios normales (MARES, 2012, p. 605).

El marco de seguridad en la región, desde la percepción de Mares, se refiere a un Complejo de Seguridad Regional (usando el concepto creado por Buzan y Weaver) con una arquitectura "nueva y flexible" que se enfoca más en garantizar la soberanía nacional (precepto histórico) y democracia (valor reciente) en la región, en detrimento de prevenir la militarización de los conflictos interestatales, lo que resalta nuestra percepción de que la Zona de Paz aún no se ha consolidado de manera consistente en la región.

Figura 1 - Mapa de los departamentos de Arauca, Vichada y Guainía.



Fuente: Google Maps. Disponible en: https://www.google.com/maps/search/mapa+arauca+guainia+vichada/@4.1291648,-71.2101597,7z/data=!3m1!4b1. Acceso en: 15.11.2019.

El Departamento de Arauca está situado en el extremo norte de la región de la Orinoquia Colombiana, con una superficie de 23.818 $Km^{2,}$ limitando al norte con el río Arauca, límite natural con la República Bolivariana de Venezuela, por el oriente con la República Bolivariana de Venezuela y al sur con los ríos Meta y Casanare, que lo separan de los Departamentos del Vichada y Casanare y por el occidente con el Departamento de Boyacá.

En el caso del Vichada, este fue elevado a la categoría de departamento especial el 4 de Julio de 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente, alcanzando sus funciones político-administrativas como departamento en 1995. Su superficie es de 105.947 km² y se ubica en la región oriental de Colombia, en la margen derecha del río Meta y en la izquierda del Orinoco y en la denominada altillanura. El Vichada cuenta con un relieve conformado por amplías y extensas llanuras pertenecientes a los Llanos Orientales colombianos, que van desde el piedemonte de la cordillera Oriental hasta la República de Venezuela, sobre la cuenca del río Orinoco. Limita al norte con el departamento de Arauca y la República Bolivariana de Venezuela. Al oriente con Venezuela, al sur con el departamento del Guainía y el departamento del Guaviare. Por último, al occidente con el departamento del Meta y el del Casanare (GOBERNACIÓN DEL VICHADA, 2017).

Por su parte, el Guainía fue creado como departamento el 4 de julio de 1991. Guainía se ubica en el oriente del país, más precisamente en la región de la Amazonía y tiene una superficie de 70.691 $km^{2,}$ lo que representa el 6,2% de todo el territorio nacional. Al norte limita con el río Guainía, que es límite natural con el departamento del Vichada; por el Oriente con los ríos Atabapo, Guainía y Negro, que lo separan de la República de Venezuela; por el Sur con la República de Brasil y por el Oeste con los departamentos del Vaupés, Guaviare y Vichada (GOBERNACIÓN DEL GUAINÍA, 2018).

ACTORES ARMADOS, CONFLICTO Y CONTEXTO PREVIO A LA FIRMA DEL ACUERDO

A modo de contexto se hace necesario conocer la relación de las entonces FARC-EP con la coca, los cultivadores de coca y los narcotraficantes en el sur del

país, evidenciando que esta interacción ha sido dinámica y cambiante. De su férrea oposición inicial a la siembra de la hoja de coca en 1977, pasan a su aceptación y regulación en 1979 y en 1982 inician el cobro de impuestos a los comerciantes de pasta de coca, a los laboratorios de producción de cocaína y a los vuelos de carga.

En los noventa dan inicio a la regulación policiva del comportamiento de los narcotraficantes y miembros de los laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína. En este sentido, el entonces comandante, durante los fallidos diálogos del Caguán manifestaba:

> El que compraba y vivía en la zona, se sometía a las normas de nosotros: no cargar armas, máximo un revolver, jamás una nueve milímetros, no traer gente sin saber uno quién es, y si la traía, tenía que responder por lo que él hiciera en la zona (FERRO; PAREDES, 2002, p. 99).

En 1996 promovieron y organizaron las primeras marchas cocaleras en contra de la fumigación aérea; desde 1999 inician un proceso de restricción en el ingreso de compradores de pasta de coca para evitar infiltraciones paramilitares y en paralelo los paramilitares empiezan la competencia por la compra de los territorios de presencia guerrillera. En el año 2000 se inicia la comercialización directa en Colombia y sus fronteras de la pasta de coca por parte de las FARC-EP (TREJOS, 2015).

El control y regulación de la coca en sus territorios también les era funcional y orgánico y ahora a las disidencias también lo son, ya que:

> Aunque parezca paradójico, el control de la economía de la coca le representa ventajas a la guerrilla en términos de su crecimiento, incluso cuando hay una fuerte reducción de los precios. Las crisis periódicas de la coca también favorecen a la guerrilla porque ingresar a sus filas se convierte casi en la única alternativa frente a la falta generalizada de oportunidades laborales (FERRO; PAREDES, 2002, p. 100).

La realidad indicaba que las FARC-EP habrían tenido dificultades reales para haber escalado la guerra que libraban contra el Estado colombiano sin los cuantiosos recursos financieros que obtenían por medio de un particular sistema de tributación coactiva (gramaje) que impusieron en las zonas de cultivos y procesamiento de la hoja de coca bajo su control.

Lo que debe tenerse claro es que si bien las FARC-EP se relacionaron en su momento activamente con el narcotráfico, nunca controlaron toda la cadena de producción y distribución de la cocaína. En muchos casos su control llegó hasta la fase de contacto con quienes intermedian y transportan la cocaína hacia los mercados de consumo final. El vínculo y dependencia económica de muchas de sus estructuras con esta actividad ilegal los obligaba a entablar contactos comerciales con narcotraficantes, como quedó demostrado en abril de 2001 cuando en el desarrollo de la "Operación Gato Negro", ejecutada por el Ejército colombiano en el departamento del Guaviare en contra del frente 16 de las FARC-EP, fue capturado el narcotraficante brasilero Luis Da Costa, alias "Fernandinho" (TREJOS, 2015).

En la actualidad, la situación relatada anteriormente se reproduce con las disidencias, especialmente las ubicadas en el oriente colombiano en la zona de frontera con Venezuela. En estas regiones las disidencias de las FARC-EP controlan algunas rutas por las que sale la cocaína hacia los países vecinos, pero los corredores de ingreso a los grandes mercados de consumidores están en manos de los narcotraficantes y carteles de alto perfil.

El siguiente texto sirve para entender la dinámica que se presentaba dentro de las estructuras de las FARC-EP y que sucede en la actualidad con sus disidencias con respecto al narcotráfico:

> Es importante señalar que no todos los frentes viven de la cadena productiva del narcotráfico y que algunos nunca lo han hecho. La presencia de los recursos del narcotráfico establece una odiosa diferencia entre frentes ricos, en expansión, con frentes pobres y dependientes. Los primeros se fortifican militarmente, pero se debilitan políticamente. Los segundos progresan políticamente, pero son débiles militarmente (ÁVILA, 2012, p. 240).

En Arauca la insurgencia armada hace presencia desde la década de 1970 y son los actores armados ilegales con mayores dinámicas político-militares. La primera organización armada que hizo presencia en este territorio fue el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con el Frente Domingo Lain, a principios de la década de los setenta del siglo anterior, y este hasta la actualidad es el actor armado hegemónico (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL MOE, 2008; OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DDHH Y DIH, 2009). Parte del crecimiento de esta estructura

armada se debe, por un lado, a la construcción de un aparato militar ofensivo y a la creación de estrechos vínculos con la población local, esto sobre la base de acceso a una estable fuente de finanzas derivadas de la extorsión a empresas petroleras.

En cuanto a las FARC-EP, esta hizo incursiones en el departamento desde los años setenta, pero su presentación formal se dio en 1980 con la toma militar del municipio de Fortul y la creación del Frente 10 o Guadalupe Salcedo (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2014; OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DH Y DIH, 2008).

A principios de 2000, llega al departamento el Bloque Vencedores de Arauca (BVA) de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y logra cierto control de la Sabana, y algunas áreas de la capital del departamento y el municipio de Tame. El BVA estuvo respaldado por la fuerza pública y política local (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2014). Esta estructura fue creada por la Casa Castaño, que posteriormente vendió la franquicia del grupo a los narcotraficantes Miguel y Víctor Mejía Múnera (Los Mellizos).

En los casos del Vichada y el Guainía, llegaron las FARC-EP por medio del Frente 16. Este frente guerrillero nació en 1983 como resultado del desdoblamiento de los frentes 1, 7 y 10, con el fin de obtener y ampliar finanzas por medio de la regulación de la compra y venta de pasta de coca y cocaína. Además de eso, por operar en zona de frontera, debía establecer contactos internacionales con fines de comerciar las drogas y el ingreso de armas. Por la cantidad de recursos que obtenía por efectos del narcotráfico, este frente logró convertirse en una de las principales fuentes de finanzas de las FARC-EP.

En el Guainía, las FARC-EP tenían el Frente Acacio Medina, cuya estructura tiene una historia distinta, según Álvarez, Pardo y Cajiao (2018). En sus inicios fue proyectada como un componente de su dispositivo fronterizo por la necesidad de aumentar la presencia de las FARC-EP en los países vecinos con el fin de asegurar la compra e ingreso de armas y la comercialización de la coca, según lo planeado en 1993 durante la realización de su Octava Conferencia.

El frente se conformó entre los años 2007 y 2009, en el marco de una estrategia de repliegue y contención. Repliegue como medida de seguridad para los guerrilleros

que no podían combatir por edad o salud y requerían algún tratamiento médico especializado en Venezuela. La contención se refería a un eventual revés del Plan Renacer, lanzado en 2009[3], y se debe recordar que en el año 2009 en esta región se presentaba la tasa más alta de concentración de cultivos de coca por vereda, de ahí que las FARC consolidaran su presencia en ese territorio con el fin de sostener una importante parte de sus finanzas.

En esta región también hacia (y hace) presencia el Frente 1 (Armando Ríos), que llegó a ser una estructura emblemática dentro de las FARC-EP, ya que su nacimiento se vincula al nacimiento de esa organización armada en 1965. En esa época no eran llamados frentes, sino destacamentos del Bloque Sur. A inicios de la década de los setenta del siglo pasado, se convierte en el Frente 1, ubicado inicialmente en el departamento de Caquetá, territorio en el que realizó trabajo político, y años después se traslada a los departamentos de Guainía y Vaupés, logrando con el tiempo consolidarse territorialmente y construir una importante base social (ÁLVAREZ; PARDO; CAJIAO, 2018).

En la década de los ochenta, por medio de sus desdoblamientos, dio origen a los Frentes 7, 16 y 27. Posteriormente, se mueve hacia la frontera con Brasil, en los límites del departamento de Vaupés, con el fin de regular la explotación ilegal del oro y consolidar su presencia en la frontera. Su relación con el narcotráfico en un principio se reducía a regular el mercado de compra y venta de hoja de coca y controlar las rutas fluviales para trasladar, mover y sacar la pasta de coca hasta los cristalizaderos. Posteriormente intervendría directamente en las fases de siembra y procesamiento (ÁLVAREZ; PARDO; CAJIAO, 2018).

Las tres estructuras señaladas anteriormente pertenecieron al desmovilizado Bloque Oriental de las FARC-EP y dentro de esta macroestructura guerrillera fueron

[3] El Plan Renacer de las FARC-EP fue una estrategia para aumentar sus ataques con el uso de minas, explosivos y francotiradores, en un intento de evitar una derrota militar y recuperar el espacio político perdido con el gobierno. Para esto, el entonces primer comandante de esta organización armada, "Alfonso Cano ordenó disponer de US$6 millones del fondo del secretariado para adquirir material de guerra y comunicaciones, aumentar las minas antipersonas y los cursos de explosivistas, fortalecer la táctica de francotiradores ordenada desde la Octava Conferencia, infiltrar al Ejército con falsos soldados profesionales y lograr la negociación de misiles para contrarrestar el poderío aéreo de las Fuerzas Militares" (ELESPECTADOR.com, 2014).

desplegadas en un área que conecta la Altillanura y las fronteras con Venezuela y Brasil, atravesando los departamentos del Vichada y Guainía. En este territorio, la minería ilegal hace parte del portafolio de rentas ilícitas que regulaban las FARC-EP y aún controlan sus disidencias en la actualidad (ÁLVAREZ; PARDO; CAJIAO, 2018)

En el caso de los grupos paramilitares, estos incursionan en el departamento del Vichada en la segunda mitad de la década de los noventa por medio del Bloque Centauros (BC) de las AUC, con el fin de disputarle a las FARC-EP los cultivos de coca. Posteriormente, las Autodefensas del Meta y Vichada (AMV) son absorbidas por las estructuras del BC, que logran controlar un porcentaje importante de los cultivos ilícitos en Cumaribo, al sur del río Vichada (OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DH Y DIH, 2008).

Con la muerte de Miguel Arroyave, comandante del BC de las AUC, en septiembre de 2004, esta estructura se fracturó en tres grupos, los cuales fueron liderados por Jorge Pirabán, alias “Jorge Pirata”, otro por Pedro Oliverio Guerrero, alias “Cuchillo” y uno en el que se ubicó el grueso de los combatientes del BC, comandado por alias “Mauricio”, quien se desmovilizó en septiembre de 2005 (ELTIEMPO.COM, 2004).

En paralelo, el Bloque Central Bolívar de las AUC, por medio del Frente Vichada comandado por Carlos Mario Jiménez, alias “Macaco”, se ubicó en el municipio de Cumaribo, con el objetivo de avanzar hacia el norte del departamento, cruzando los ríos Vichada y Tomo, hasta llegar a Santa Rosalía. Su objetivo era capturar las rentas ilícitas desplegadas en el territorio, controlar las rutas fluviales y las zonas con alto valor estratégico para el desarrollo de proyectos agroindustriales de cultivo de palma y extracción de materiales para biocombustibles (OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DH Y DIH, 2008).

DINÁMICAS CRIMINALES EN EL POSACUERDO

En este punto es importante destacar que estos dos últimos departamentos (Vichada y Guainía)[4] tienen la particularidad de que son grandes en cuanto a sus extensiones territoriales pero son muy poco habitados; gran parte de su territorio es selvático; son atravesados por redes fluviales; y el despliegue de las Fuerzas Militares es reducido y se concentra en las capitales departamentales, lo que en la práctica los convierte en espacios vacíos propicios para el desarrollo de rentas ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal que son reguladas por actores armados.

Tabla 1 - Presencia y Control de grupos armados no estatales en la frontera sur entre Colombia y Venezuela

Disidencia del Frente 1	Controla el paso por el río Vaupés hacia Brasil. Esta disidencia no sólo controla y regula la compra y venta de hoja de coca, también el procesamiento de la misma y su salida por las vías fluviales de la región, por medio de la coordinación de acciones con otros grupos disidentes o por su propia gestión hasta el comprador final.	**Disidencia del Frente Acacio Medina**	Mantiene rutas de movilidad que van desde Barranco Mina en el Guainía y Cumaribo en el Vichada hasta el río Orinoco, pero con mayor presencia y actividad en Venezuela por el río Venturi hasta los márgenes del Arco Minero del Orinoco en el estado de Amazonas. Esta disidencia ha venido usado como ruta de penetración al territorio venezolano el paso fronterizo de San Fernando de Atabapo, remontando el río Ventuari, hacia el Parque Yapacana y hasta la zona de San Juan de Manapiare, que se una con la Serranía Guanay en los límites de

[4] En el Vichada la densidad poblacional es de 0,73 habitantes por kilómetro cuadrado y en el Guainía es de 0,54 habitantes por km^2. A la capital de Guainía (Puerto Inírida) solo se llega desde Bogotá por vía fluvial a través del río Guaviare o por avión. Al respecto véase la siguiente crónica: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15310715. En el caso del Vichada, estas son las opciones de llegada desde Bogotá: "Ruta 1: Desplazamiento aéreo Bogotá – Puerto Carreño (La única aerolínea comercial que llega a la zona es SATENA), cuyo tiempo aproximado de vuelo es de una hora y media. Ruta 2: Desplazamiento terrestre Bogotá – Puerto Gaitán (Meta) y de allí por vía fluvial a través del río Meta hasta Puerto Carreño. Existe una línea comercial fluvial cuyos cupos deben ser comprados con un día de anterioridad en Puerto Gaitán. El tiempo aproximado de viaje es de 12 horas y el servicio se presta en temporada de aguas altas. Ruta 3: Desplazamiento por vía terrestre Bogotá/ Villavicencio – Puerto Carreño, en la línea comercial de flota la Macarena. El pasaje debe ser comprado con anterioridad y el servicio se presta sólo en temporada de verano, el tiempo aproximado de viaje es de dos días". Tomado del sitio web: https://viajerosdelorinoco.com/contactenos/como-llegar-a-carreno/.

			los estados de Amazonas y Bolívar.
Frente Rafael Blanco Flores del ELN	Controla y regula el paso de personas y el ingreso y comercialización de víveres y gasolina desde Venezuela por medio del cobro de cuotas y desde 2017 se le atribuye la apropiación de minerales explotados en el sur del vecino país y que luego son ingresados y transados en Colombia. La presencia del ELN en Venezuela es de vieja data especialmente en los estados de Apure y Bolívar, la novedad radica en que se esta haciendo más evidente en Puerto Páez, Puerto Ayacucho y San Fernando de Atapabo, todas poblaciones venezolanas ubicadas en el Estado de Amazonas, sobre los márgenes del río Orinoco.	**El Bloque Libertadores del Vichada (BLV)**	Se ubica en los siguientes municipios del Vichada: Cumaribo, La Primavera, Puerto Carreño y Santa Rosalía. Dentro del entramado criminal de la región, el BLV solo ejerce control en puntos específicos de la estratégica ruta del narcotráfico que se inicia en la margen norte del departamento del Meta en el municipio de Puerto López y va hasta Puerto Carreño (Vichada) en la frontera con Venezuela. Lo que evidencia que esta organización armada funciona como un dinamizador de la economía del narcotráfico con algunas interacciones de carácter transnacional.

Fuente: elaborado por los autores con base en: ALVAREZ, E., PARDO, D., & CAJIAO, A. (2018); ALVAREZ, E; LLORENTE, M; CAJIAO, A & GARZÓN, J. (2017); Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. Diagnostico departamental del Vichada. Bogotá: Vicepresidencia de la Republica. 2008.

A partir de la sistematización expuesta en la Tabla 1, se percibe que, estos departamentos hacen presencia activa las disidencias de los Frentes 1, 16 y Acacio Medina, de las desmovilizadas FARC-EP, el Frente Rafael Blanco Flórez del ELN y el Grupo Armado Organizado (GAO) Bloque Libertadores del Vichada. En este artículo se entiende como disidencias a todas aquellas unidades y estructuras de las entonces

FARC-EP que por múltiples razones se mantuvieron en armas al no participar o alejarse del proceso de negociación que esta organización armada realizó con el gobierno colombiano y que dio paso a su desarme, desmovilización y transformación en partido político[5].

Las disidencias de los Frentes 16, Acacio Medina y 1 (Armando Ríos) son grupos que operan en los mismos territorios que los frentes de las entonces FARC-EP y se dedican a las mismas actividades económicas y, según Álvarez, Pardo y Cajiao (2018), cuentan con una coordinación operativa.

La disidencia del Frente 1 controla el paso por el río Vaupés hacia Brasil, "y rechazan los acuerdos de sustitución voluntaria que han realizado los campesinos hasta ahora con el gobierno nacional*" (*OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DH Y DIH, 2008, p. 5). Según Álvarez, Pardo y Cajiao (2018) esta disidencia del Frente 1 no sólo controla y regula la compra y venta de hoja de coca, sino también el procesamiento de la misma y su salida por las vías fluviales de la región, por medio de la coordinación de acciones con otros grupos disidentes o por su propia gestión hasta el comprador final.

En cuanto a la disidencia del Frente Acacio Medina, esta mantiene rutas de movilidad que van desde Barranco Mina en el Guainía y Cumaribo en el Vichada hasta el río Orinoco, pero con mayor presencia y actividad en Venezuela por el río Venturi hasta los márgenes del Arco Minero del Orinoco en el estado de Amazonas[6]. Se sospecha que uno de los líderes de esta disidencia, "John 40", se encuentra protegido en Venezuela por la fuerza pública de ese país a cambio del pago de sobornos. Es así como "Julián Chollo" y un indeterminado número de colombianos y venezolanos, que han tomado el control de las minas de oro ubicadas en el Parque Natural

[5] Sobre el debate conceptual en torno a las disidencias y reincidencias, véase Álvarez, Pardo y Cajiao (2018).

[6] "La Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco (AMO) cuenta con una superficie de 111.843 kilómetros cuadrados, divididos en cuatro áreas de explotación y exploración: el Área 1 (24.680,11Kms2) que limita al occidente con el río Cuchivero, donde predominan los minerales bauxita, coltán, tierras raras y diamantes; el Área 2 (17.246,16 Kms2) entre el río Cuchivero y el río Aro, en la que predominan hierro y oro; el Área 3 (29.730,37 Kms2) que se encuentra entre el río Aro hasta y el límite Este del AMO, en donde predominan bauxita, cobre, caolín dolomita; y el Área 4, que abarca la Reserva Forestal Sierra de Imataca (40.149,69Km2) donde hay oro, bauxita, cobre, caolín y dolomita" (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2016 *apud* ÁLVAREZ; PARDO; CAJIAO, 2018).

Yapacana. Esta disidencia ha usado como ruta de penetración al territorio venezolano el paso fronterizo de San Fernando de Atabapo, remontando el río Ventuari, hacia el Parque Yapacana y hasta la zona de San Juan de Manapiare, que se une con la Serranía Guanay en los límites de los estados de Amazonas y Bolívar (ÁLVAREZ; PARDO; CAJIAO, 2018).

El ELN hace presencia en el territorio por medio del Frente Rafael Blanco Flores. La estructura armada recibe el nombre del abatido segundo comandante del Frente José David Suarez, muerto en combates con el Ejército Nacional en zona rural de Tame, Arauca, en mayo de 2013. Por medio de esta estructura armada adscrita al Frente de Guerra Oriental, el ELN inicia un proceso de expansión territorial desde 2016 aprovechando los vacíos dejados por la desmovilización y desarme del Bloque Oriental de las FARC-EP. En este sentido, la Defensoría del Pueblo a través de su Sistema de Alertas Tempranas sostiene que la ruta de penetración del Vichada se inició por Puerto Carreño y llegó hasta el municipio de Cumaribo en el centro del departamento, donde iniciaron la regulación del narcotráfico y el contrabando. (idem)

Según Garzón, Cajiao y Cuesta (2018), el ELN controla y regula el paso de personas y el ingreso y comercialización de víveres y gasolina desde Venezuela por medio del cobro de cuotas y desde 2017 se le atribuye la apropiación de minerales explotados en el sur del vecino país y que luego son ingresados y transados en Colombia. Estos autores también sostienen que la presencia del ELN en Venezuela es de vieja data especialmente en los estados de Apure y Bolívar. La novedad radica en que se está haciendo más evidente en Puerto Páez, Puerto Ayacucho y San Fernando de Atapabo, todas poblaciones venezolanas ubicadas en el Estado de Amazonas, sobre los márgenes del río Orinoco.

El Bloque Libertadores del Vichada nace después de la desmovilización de las AUC en el año 2006. Según Álvarez, Llorente, Cajiao y Garzón (2017), el Bloque Libertadores del Vichada (BLV) se ubica en los siguientes ocho municipios: Mapiripán, Puerto Gaitán, Puerto López, Villavicencio (departamento del Meta), Cumaribo, La Primavera, Puerto Carreño y Santa Rosalía (departamento del Vichada). Dentro del entramado criminal de la región, el BLV solo ejerce control en puntos específicos de la estratégica ruta del narcotráfico que se inicia en la margen norte del departamento

del Meta en el municipio de Puerto López y va hasta Puerto Carreño (Vichada) en la frontera con Venezuela. Esto evidencia que esta organización armada funciona como un puente y un dinamizador de las economías ilegales del narcotráfico con algunas interacciones de carácter transnacional.

Tabla 2 - Presencia y gobernanza de los grupos armados no estatales em la frontera sur entre Colombia y Venezuela

Grupo Armado Ilegal	**Repertorio de violencia**	**Coordinación con otros Grupos Armados**	**Relación con la población**	**Economía de Guerra**
Conformados por exintegrantes de los Frentes 1 y 7 (Guaviare, Guainía, Vaupes).	Emboscadas, amenazas, retén ilegal, reclutamiento forzado, secuestro, activación de artefacto explosivo, ataque a bienes comerciales, extorsión, ataque a personal militar/ ataque francotirador, homicidios, ataque a infraestructura energética y hostigamiento	Con las disidencias de los Frentes 7, 16 y Acacio Medina.	Acciones predatorias y de control, en especial hacia comerciantes y pescadores. No se observa trabajo político de masas, aunque sí se presentan como protectores de comunidades cocaleras ante riesgos de la erradicación forzada.	Regulación de la compra y venta de hoja y pasta de coca. Procesamiento y producción de cocaína, extorsión, secuestros y tala ilegal de madera.
Exmiembros del Frente 16, ubicados entre Vichada y Guainía. Exmiembros del Frente Acacio Medina localizados en la frontera con Venezuela y en el estado de Amazonas.	Amenazas, reclutamiento forzado, secuestros, hostigamientos y combates con la fuerza pública, desplazamiento forzado, reuniones con fines políticos y extorsivos	Aparente coordinación entre las disidencias de los Frentes 16 y Acacio Medina para el control de zonas mineras en Vichada y Guayana venezolana. Posible utilización o recambio de brazaletes del ELN en	Situación de vulnerabilidad, especialmente, para territorios y comunidades indígenas.	Procesamiento y tráfico de estupefacientes, minería ilegal y extorsión.

		Vichada y Venezuela.		

Fuente: elaborado por los autores con base en: Álvarez, Pardo y Cajiao (2018).

Con base en la consolidación desarrollada en la Tabla 2, se percibe que, poco a poco, los grupos disidentes de las FARC-EP se acomodaron en los departamentos fronterizos con Venezuela, y, por medio de distintos acuerdos de cooperación con otros actores armados no estatales, pudieron beneficiarse de recursos naturales o actividades relativas al tráfico de drogas, y ejercen la violencia de diferentes formas, a depender de la relación establecida con la población local.

Amenazas, reclutamiento forzado, secuestros y extorsión son algunas de las prácticas más incidentes para el uso de la violencia como manutención del control local. Además, los campesinos, productores de coca especialmente, pescadores, pequeños comerciantes e indígenas son el principal blanco de la acción de los grupos que operan en esta región.

Con este contexto, se puede afirmar que esta zona de la frontera se configura como un espacio de gobernanza híbrida, con fuerte presencia de actores armados no estatales, donde las sociedades de los Estados que no controlan el monopolio de la violencia tienden a diluirse y ser ocupadas por estos actores. En estos casos, la principal motivación de la acción violenta, pero no la única, es de tipo económico y de control social y territorial. En este marco, toda adquisición de bienes o servicios locales se basa en la violencia o en la amenaza real de su uso. Los actores armados no estatales, que son la base central de este sistema, combinan la apropiación violenta con la oferta de bienes y servicios públicos. Los mercados de la violencia tienen sus orígenes dentro de conflictos armados con motivaciones de tipo no económico, pero al fin la violencia se termina configurando como un eficiente medio de ampliar ganancias.

Al retomar los patrones de cooperación entre actores armados no estatales, de Phil Williams (2005), la dimensión del (i) tiempo parece caminar para cooperaciones sin tiempo definido, a medida que la operación se mantenga lucrativa y exitosa para dichos grupos; el patrón del (ii) tipo de actividad se presenta como parcerías dentro del mismo tipo de actividad, como la cadena de producción, procesamiento y venta de

drogas, extracción de mineros, o incluso la actividad de extorsión (generalmente de pequeño comercio y campesinado); y, por fin, el (iii) nivel de cooperación parece estar entre ocasional y continuo, pero con presencia de disputas y debilidades en esta cooperación, lo que se demuestra por las periódicas explosiones de violencia como demostración de fuerza en la región.

Cuanto, a las categorías de interacción entre los actores armados no estatales, presentados por Annete Idler (2012), es posible afirmar que en la región van desde el (i) combate violento (periódico) a (ii) subcontratos, (iii) relaciones logísticas complementarias y (iv) alianzas estratégicas.

En el caso de la zona sur, se debe hacer una subdivisión, ya que en el departamento de Arauca, a pesar de la presencia de cultivos ilícitos, se aprecia un avanzado proceso de depredación de rentas legales, que se materializa en la extorsión por parte del ELN de las empresas petroleras asentadas en el territorio[7]. Además, Arauca se configura como la puerta de entrada al territorio venezolano, país en que el ELN ha establecido parte de su comandancia estratégica y, a través del Estado Apure, ha llegado hasta el Arco Minero del Orinoco, subregión en la que regula y captura rentas provenientes de la minería legal e ilegal.

En los casos de Vichada y Guainía, se observa que en torno a la administración de rentas ilícitas se conformó una gobernanza de la ilegalidad, ya que las estructuras criminales presentes en dicho territorio (tres grupos disidentes de las extintas FARC-EP, un frente del ELN y el Bloque Libertadores del Vichada), no solo parecen coordinar

[7] El siguiente texto, extraído de un comunicado titulado “Por una economía alternativa para Arauca”, del Frente de Guerra Oriental del ELN, evidencia que los cultivos ilícitos no eran la renta más lucrativa en el territorio: “Muchas comunidades campesinas del Departamento de Arauca han retomado por voluntad propia la siembra de alimentos, como vía para eliminar la dependencia de los cultivos de coca y aportar a su seguridad alimentaria […]. Los diversos frentes y compañías guerrilleras del Frente Oriental del ELN, hoy como ayer respaldan este esfuerzo autónomo de las comunidades araucanas, que se esfuerzan por no dejarse hundir en la cultura mafiosa […] dentro de un plan de desarrollo agrícola alternativo para los campesinos […] créditos de fomento, programas de producción agrícola rentables, una política eficiente de comercialización, con garantías de compras de productos por parte del Estado, la dotación de una infraestructura económica y social para el sector rural y productivo”. (FRENTE DE GUERRA ORIENTAL DEL ELN, 2009). En este momento, el frente X de las entonces FARC-EP, que operaba en el mismo departamento, acusó al frente Domingo Lain del ELN de ser un nuevo batallón antinarcóticos. Disponible en: http://www.redcolombia.org/oscar/varie/Comunicato_ELN_Arauca_es.pdf. Acceso en 21.03.2019.

su actividad delincuencial, sino que también ejercen las funciones duras del Estado, tales como brindar seguridad, administrar justicia, regular la economía local y generar empleo.

CONCLUSIONES

Este artículo tuvo como objetivo reflexionar sobre la situación de seguridad en la zona sur de la frontera entre Colombia y Venezuela, ubicada en el territorio amazónico de ambos Estados. Se revisaron las dinámicas producidas por la presencia de actores armados no estatales en los departamentos colombianos de Arauca, Vichada y Guainía. Teniendo como contexto la baja presencia estatal en esta subregión colombiana, así como los mecanismos informales de gobernanza criminal generados por los grupos armados no estatales, las conclusiones fueron que, en general, los grupos disidentes que se formaron durante y después de las negociaciones de los Acuerdos de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) han logrado coordinar, con empleo de violencia, su actividad criminal con otros actores armados.

La compleja situación de seguridad presente en el lado colombiano de la frontera sur colombo-venezolana se debe, entre otras cosas, a la tendencia de disposición centralista del Estado colombiano y a su poblamiento, lo que ha hecho que en sus zonas de frontera este tenga una débil presencia o esté totalmente ausente. Esta situación ha posibilitado la aparición de grupos armados no estatales que por medio de la violencia o de la amenaza real de su uso construyen órdenes sociales que permiten la convivencia en esos territorios.

Ninguna política pública o medida institucional que se asuma desde el lado colombiano tendiente al combate y disminución de las rentas ilícitas y la presencia de actores armados no estatales tendrá efectos positivos si no está acompañada de una política efectiva de reformulación estructural de las condiciones económicas, sociales y de seguridad de las poblaciones locales.

Esta es una región que puede considerarse conceptualmente un área no gobernada, sobre todo por sus características estructurales, y, por este motivo, las acciones políticas del Estado deben llevar en cuenta esta necesidad de cambio

estructural. Por eso, la frontera sur puede considerarse una Zona Estratégica para los Tránsitos Ilícitos (ZEETI).

Por la complejidad de las dinámicas criminales presentes en ella y la heterogeneidad de su geografía y asentamientos humanos, la frontera colombo-venezolana debe dejar de percibirse como un todo lineal y continuo. De ahí que en este trabajo se analice la zona sur de la frontera entre Colombia y Venezuela

En esta subregión, se observa que los actores armados no estatales crearon relaciones económicas y de ocupación territorial profundas, con generación de gobernanza y periódicas explosiones de violencia, cuando hay puntos de desacuerdo entre estos grupos.

Cuanto a los patrones de cooperación entre actores armados no estatales, en la dimensión temporal, se camina para cooperaciones sin tiempo definido, a medida que la operación se mantenga lucrativa y exitosa para dichos grupos. Cuanto al tipo de cooperación, se presentan como parcerías dentro del mismo tipo de actividad, como la cadena de producción, procesamiento y venta de drogas, extracción de mineros, o incluso la actividad de extorsión (generalmente de pequeño comercio y campesinado). Por fin, el nivel de cooperación parece estar entre ocasional y continuo, pero con presencia de disputas y debilidades en esta cooperación, lo que se demuestra por las periódicas explosiones de violencia como demostración de fuerza en la región, por parte de estes actores.

Finalmente, las condiciones débiles del Estado, y de estas regiones en específico, generan este status de vulnerabilidad/ fragilidad altamente rentable y operacional para estos grupos. El Acuerdo de Paz, en este sentido, no fue capaz de disminuir la presencia de grupos armados no estatales en la región, al contrario, estos se pulverizaron y se difundieron, y, a su vez, siguen expandiéndose por los países fronterizos, como Venezuela y Brasil.

Se retoma, de esa manera, el paradigma de la Zona de Paz en América del Sur para un status paradójico, en que la ausencia de conflictos “estadocéntricos” no significan la construcción cada vez más amplia y profunda de una Paz Positiva, sino a una Zona de No Guerra en la región, con fuerte actuación de actores armados no estatales, los cuales generan explosiones de violencia y ejercen gobernanza en las

regiones donde actúan. Hay, por lo tanto, en estos espacios, una gobernanza híbrida, formada por una confluencia de actores estatales, actores no estatales y grupos vulnerables.

Referencias Bibliográficas

ALVAREZ, E.; PARDO, D.; CAJIAO, A. *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Serie informes n. 30. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz, 2018.

ALVAREZ, E.; LLORENTE, M.; CAJIAO, A.; GARZÓN, J. *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición*. Serie informes n. 27. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz, 2017.

ÁVILA, A. *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Nomo Impressores, 2012.

BARTOLOMÉ, M. *¿Áreas sin ley o zonas grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur*. 2003. Disponible en: http://www.geocities.ws/mcbartolome/eee2003.pdf. Acceso en: 11.10.2019.

BATTAGLINO, J. The coexistence of peace and conflict in South America toward a new conceptualization of types of peace. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. *55, n.* 2, p. 131-151, 2012.

BUZAN, B.; WEAVER, O.; DE WILDE, J. *Security*: A new framework for analysis. Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, B.; WEAVER, O. *Regions and Powers*: The Structure of International Security. New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WEAVER, O. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, v. 35, n. 2, p. 253-276, 2009.

CIRINO, J. *Las áreas sin ley en el hemisferio*: una hipótesis de trabajo. 2002. Disponible en: https://www.resdal.org/Archivo/d000025b.htm. Acceso en: 11.10.2019.

CIRINO, J.; ELIZONDO, S. *Áreas sin ley*: orígenes del fenómeno y percepciones de amenaza. Buenos Aires: Center for Hemispheric Defense Studies, 2003.

CLUNAN, A. Ungoverned Spaces? The Need for Reevaluation. *In*: TRINKUNAS, H.; CLUNAN, A. *Ungoverned Spaces. Alternatives for State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

CUBIDES, F. *Burocracias armadas*: el problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2005.

DOMÍNGUEZ, J. International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion. *In*: AMITAV, A.; ALASTAIR, I. J. (Eds.). *Crafting Cooperation*: regional international institutions in comparative perspective. New York: Cambridge University Press, 2007.

EL ESPECTADOR. Planes secretos de las FARC. 14 de marzo de 2014. Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/planes-secretos-de-farc-articulo-481027. Acceso en: 23.03.2019.

FRANÇOIS, M.; SUD, I. Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States. *Development Policy Review*, v. 24, n. 2, p. 141-160, 2006.

FRENTE DE GUERRA ORIENTAL DEL ELN. *Por una economía alternativa para Arauca*. 2009. Disponible en: http://www.redcolombia.org/oscar/varie/Comunicato_ELN_Arauca_es.pdf. Acceso en 21.03.2019.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. *Dinámicas del Conflicto Armado y su Impacto Humanitario*. Bogotá. 2014.

GOBERNACIÓN DEL VICHADA. *Nuestro Departamento*. 2017. Disponible en: http://www.vichada.gov.co/departamento/nuestro-departamento. Acceso en: 12 mar. 2019.

GOBERNACIÓN DEL GUAINÍA. *Historia del Guainía*. 2018. Disponible en: http://www.guainia.gov.co/departamento/historia-del-departamento-del-guainia. Acceso en: 21 mar. 2019.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Drug Control. U.S. counternarcotics cooperation with Venezuela has declined*. Washington, 2009. Disponible en: http://www.gao.gov/new.items/d09806.pdf. Acceso en: 11.10.2019.

HOLSTI, K. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

IDLER, A. Exploring agreements of convenience made among violent non-state actors. *Perspectives on Terrorism*. v. 6, n. 4-5, p. 63-84, oct. 2012.

IDLER, A. Cocaine supply chain relationships in Colombia and their impact n citizen security: how does the Narco-broker come in? *In*: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR THE STUDY OF DRUG POLICY, 7, 2013, Bogotá, Colombia. *Conference Papers* […]. Bogotá, Co: ISSDP, mayo, 2013.

IDLER, A.; FOREST, J. Behavioral patterns among (violent) non-state actors: a study

of complementary governance. *Stability: International Journal of Security & Development*. v. 4, n.1, p. 1-19, 2015.

KACOWICZ, A. *Zones of Peace in the Third World. South America in Comparative Perspective*. Albany: State University of New York, 1998.

KACOWICZ, A. *The impact of norms in international society:* The Latin American experience, 1881-2001. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005.

MARES, D. *Violent Peace*. New York: Columbia University Press, 2001.

MARES, D. Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem? O uso da força militar nas relações intra latino-americanos. *Varia História,* Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 599-625, jul./dez. 2012.

MILLER, B. *States, Nations, and the Great Powers. The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MERKE. F. Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power. *International Politics*. v. 52, n.2. 2015. p.178–192.

MOLANO-ROJAS, A.; SALAZAR, F. Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad. *In*: MOLANO-ROJAS, A. (Ed.). *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas:* análisis y perspectivas. Bogotá: KAS / Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016. p. 17-42.

OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DH Y DIH. *Diagnostico departamental del Cesar*. Bogotá: Vicepresidencia de la Republica, 2009.

OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DH Y DIH. *Diagnostico departamental del Vichada*. Bogotá: Vicepresidencia de la Republica, 2008.

O'DONNEL, G. *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems.* A Latin American view with glances at some post-communist countries. Working Paper n.192. 1992.

OELSNER, A. *International Relations in Latin America:* Peace and Security in the Southern Cone. London: Routledge, 2009.

OELSNER, A. Friendship, mutual trust and the evolution of regional peace in the international system. *Critical review of international social and political philosophy*, v. 10, n. 2, p. 257-279, 2007.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Colombia. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas, 2018.

PIMENTA, M. Do oráculo ao mosaico de vozes: elementos chave para a compreensão do cenário pós conflito colombiano. *In*: AYERBE, L. F. (Org.). Análise de conjuntura em relações internacionais. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 201-227.

PIMENTA, M. *Zonas Estratégicas e Estruturais para os Trânsitos Ilícitos (ZEETI)*: desafios à zona de paz na américa do sul. 2016. 302 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Unesp - Unicamp - Puc-Sp, São Paulo, 2016.

PIMENTA, M. Soberania fragmentada nas fronteiras amazônicas frente à crescente presença do narcotráfico: uma tragédia anunciada?. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 50, p. 173-185, 2017.

PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DDHH Y DIH. *Diagnóstico Departamental Arauca 2003-2007*. Bogotá. 2008

RABASA, A.;BORAZ, S.; CHALK, P.; CRAGIN, K.; KARASIK, T.; MORONEY, K.; O´BRIEN, K.; PETERS, J. U*ngoverned territories*: understanding and reducing terrorism risk. Santa Monica: RAND Corporation, 2007.

RODRIGUEZ, A.; DE LA PUENTE, M.; y TREJOS, L. *Análisis de la frontera Colombia-Venezuela, 2219 kilómetros para la integración*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2018.

ROSENAU, J. N. *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. *Governance without government*: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TREJOS, L. El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera: una aproximación desde la categoría de área sin ley. *Estudios Fronterizos*, v. 16, n. 31, p. 39-64, 2015.

TREJOS, L.; Badillo, R.; Irreño, Y. El caribe colombiano: entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto. *Jurídicas CUC*, v. 15, n. 1, p. 9-46, 2019.

TREJOS, L.; MARTINEZ, F.; BADILLO, R. Aproximación a las dinámicas del conflicto armado en la ciudad de Barranquilla “Entre la marginalidad insurgente y el control paramilitar 1990-2006”. *Papel Político*, v. 23, n. 2, p. 1-22, 2019.

TREJOS, L.; GUZMÁN, J. Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración Cooptada del Estado. El caso del Bloque Norte de la Autodefensas Unidas de Colombia. *Justicia*, v. 23, n. 34, p. 555-578, 2018.

TICKNER, A.; GARCÍA, D.; ARREAZA, C. Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. *In*: MEJÍA, D.; GAVIRIA, A. *Política antidrogas en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011.

VILLA, R.; PIMENTA, M. Violent non-State Actors and New Forms of Governance: Exploring the Colombian and Venezuelan Border Zone. *Journal of Human Security*, v. 15, n. 1, p. 6-18, 2019.

VILLA, R.; PIMENTA, M. A longa paz na América do Sul: Questionamentos às teses da paz negativa na região. *Papel Político,* v.21, n.2, p. 435-468, jul./dez. 2016.

WILLIAMS, P. Here be Dragons. Dangerous Spaces and International Security. *In*: TRINKUNAS, H.; CLUNAN, A. *Ungoverned Spaces. Alternatives to the State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

WILLIAMS, P. Cooperación entre organizaciones criminales. *In*: BERDAL, M.; SERRANO, M. (Orgs.). *Crímen Transnacional Organizado y seguridad internacional. Cambio y Continuidad*. Guadalajara: Fondo de Cultura Económica, 2005.

Recebido em: 27/01/2020

Aprovado em: 28/09/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DECOLONIAL THINKING AND *PLURIVERSALITY* POLITICS: THE MODERN POLITICAL THOUGHT AND INDIGENOUS EXPERIENCES IN LATIN AMERICA

LARA MARTIM RODRIGUES SELIS
Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Professora de Relações Internacionais da Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI), Uberlândia, Minas Gerais, Brasil
ORCiD: https://orcid.org/0000-0001-5265-7192
laramrselis@gmail.com

TCHELLA FERNANDES MASO
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Professora da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR), Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil,
ORCiD: https://orcid.org/0000-0002-4453-6902
tchellamaso@gmail.com

Abstract: Drawing from decolonial perspectives, this paper problematizes the eurocentrism in modern politics. In the first place, it proposes to dismantle key theoretical concepts in International Relations Theories, with emphasis in the Hobbesian perspective. Subsequently, it presents other philosophical conceptions, with an emphasis on indigenous voices from Latin America. It suggests that such knowledges can be read as indigenous epistemic insubordination and lead to other possible political practices.
Keywords: Decolonial politics; Philosophy of Science; International Relations Theory.

PERSPECTIVA DECOLONIAL E POLÍTICA DA PLURIVERSALIDADE: PENSAMENTO POLÍTICO MODERNO E EXPERIÊNCIAS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA

Resumo: Tomando por base as perspectivas decoloniais, este artigo problematiza o caráter eurocêntrico das modernas categorizações de conhecimento ligadas ao conceito de política. Na primeira parte, empreende-se uma desmontagem dos fundamentos teóricos modernos das teorias das Relações Internacionais, com ênfase na perspectiva hobbesiana. Posteriormente, apresentam-se outras epistemologias, com destaque para as vozes indígenas do continente latino-americano. Sugere-se que estes saberes podem ser lidos como uma desobediência epistêmica indígena que convida ao reconhecimento de outras práticas políticas.
Palavras-chave: Política Decolonial; Filosofia Política; Teoria das Relações Internacionais.

PERSPECTIVA DECOLONIAL Y POLÍTICA DE LA PLURIVERSALIDAD: PENSAMIENTO POLÍTICO MODERNO Y EXPERIENCIAS INDÍGENAS EN LATINOAMÉRICA

Resumen: Diseñado con perspectivas decoloniales, este artículo cuestiona el carácter eurocéntrico del concepto moderno de política. En el primer apartado, se realiza un

desmontaje de los fundamentos teóricos modernos de las teorías de las Relaciones Internacionales, con énfasis en la perspectiva hobbesiana. Después, se presentan otras episteme, con énfasis en las voces indígenas del continente latinoamericano. La hipótesis del artículo es que la desobediencia epistémica indígena es una invitación al reconocimiento de la pluriversalidad de las prácticas políticas.
Palabras clave: Política decolonial; Filosofía de las Ciencias; Teoría de las Relaciones Internacionales.

Introduction

According to Ashcraft (1981), all political theories constitute a system of social relations. For this reason, they cannot be reduced to universal concepts divorced from the specific contexts of collective life. In parallel, we propose that the International Relations (IR) mainstream academia can be understood as an intellectual and a social process, of which activities (re)produce power structures, semantic readings, and historical interpretations. This critical posture in the face of IR conceptual backgrounds began inspired by a diverse set of ideas, going from thinkers such as Marx, Foucault and Derrida, to non-European traditions that have emerged in Asia, Latin America and Africa. The decolonial theories are part of this movement, criticizing the intellectual inheritance of our discipline that marginalizes non-western experiences by not recognizing them as legitimate. In that sense, although plural in conceptual and philosophical filiations, decolonial strands share the criticism towards the silencing practices intrinsic to modern narratives.

In this context, the present paper debates some aspects of the field of IR (particularly those anchored in the works of classical European thinkers, such as Hobbes) and problematizes the intellectual and philosophical backgrounds in which knowledge production operates. We seek to demonstrate how an analysis of the conceptual structure that sustains the discipline's mainstream can help us perceive under a different light the historical and cultural mechanisms subscribing it. In sum, we will proceed with an interpretative exercise to grasp the decolonial argument about the Eurocentric character of the establishment of modern states and nationalized societies. Therefore, we depart from the problematic of the geo-cultural affiliation of our discipline to European traditions that limits our ability to read Non-western experiences.

Focusing on the epistemological challenges imposed by Latin American political processes to the traditional IR, we propose a second move relied on an investigation of how indigenous perspectives could help us to reallocate those disciplinary borders.

To us, any critical investigation of the colonial aspect of the discipline must analyze its foundational theoretical and philosophical structures. We focus on the principle of national sovereignty as it appears in its modern/European sense[1]. In that scope, sovereignty is understood as a cartographic exercise capable of delineating the lines that demarcate the (im)possibilities of political life, including the externalities that constitute the international (WALKER, 2010). In other words, with the help of Walker's proposition, we argue against the conventional use of "sovereignty" as it is conceived in realism and neorealism traditions. Instead of a right to be pursued, or a stable historical fact, sovereignty appears as an intellectual and ethical narrative capable of establishing specific forms of discrimination, creating statements “about temporality and history, enabling constitutive discriminations between those who belong within the world of the modern international and those who do not” (WALKER, 2010, p.100).

In philosophical terms, it is argued that this national matrix holds the political within the limits of individualism and citizenship, from which we can infer politics as a Eurocentric practice. As Dussel points out, modern thinking presents totalitarianism as a normative key that rejects all that exhausts its identity standards - “Outside its borders is non-being, nothingness, barbarism, non-sense” (DUSSEL, 1996, p. 16)[2]. In that sense, it is argued that the traditional IR political perspective (mostly influenced by modern tradition), reproduces such foundation and, not rarely, resists to all attempts of alterity.

In the first section, our aim is precisely that: to elucidate the inheritance of colonial subordination existing, more generally, in the modern West, and particularly in IR *realpolitik* traditions. Considering that there is a methodological need to limit our subject, and with respect to our argument about the centrality of the concept of sovereignty, we decided to analyze the legacy of Hobbes. In that sense, according to the argument defended by Luiz Eduardo Soares, Thomas Hobbes is considered to be the interlocutor, explicitly or not, of “the great authors who have dedicated themselves to think politics since the seventeenth century” (1995, p.22). For, in his view, “the

[1] According to Robert Walker, in the book *After the Globe, Before the World* (London and New York: Routledge, 2010), such an undertaking on politics is associated with the three concepts or processes of subjectification considered pillars of the modern world – the modern man, the modern state and the modern international system – within which the tension between the particular and the universal in space and time is negotiated.
[2] This citation (as all others) was translated by the authors.

reactions to Hobbes, in their multiple directions, assembled the modern political-intellectual constellations", with names such as Rousseau and Kant inclusive. Thus, either by directly studying his writings or their epigones, the readings of Hobbes continue to model the contemporary political thought, including that in IR.

Besides, as Giovanni Alves and David Harvey (2012) argue, the civil manifestations against the social, economic and financial crisis that has reached the global system since 2008 unveil not only its material failure, but also a crisis of thought. This crisis, in the case of Europe, takes the form of a dramatic intellectual and moral bankruptcy (ALVES 2012, p.35). In this context, other forms of life, that were before systematically excluded by the modern world, emerge as real alternatives not only to the capitalist economic system itself but to the civilizing cultural landmark of modernity (SEGALES, 2014). In that sense, we search for a "new politics" by investigating indigenous knowledges and experiences:

> A communal politics refers to a horizon of meaning that indigenous political praxis has been implicitly insisting on throughout its irruption into the political system in force. Irruption that is no longer simple resistance but that establishes a decisive step in the resistance movements: it is a move from resistance to transformation. This step makes it possible to envisage a process of transforming the actual content of the politics (SEGALES, 2014, p.23*, our translation*).

Therefore, we argue that indigenous experiences are an epistemological rupture with the West in the extent that they oppose the western maxims of universalism, monotheism, and homogeneity (MACAS, 2005). Thus, as we shall see from the political projects underway in Latin America, Amerindian ontologies challenge Western epistemology with a pluriversal political imagination. More specifically, we explore the notion of epistemic disobedience, based on the writings of W. Mignolo (2007), for whom it is fundamental to construct political theory and political organization from the identities that were externalized and subordinated in the colonial process. According to Mignolo (2007), the decolonial option goes hand in hand with a process of letting go of modern and colonial rationality and of all knowledge and practice that was not based "on the free decision of free peoples" (QUIJANO apud MIGNOLO, 2007, p. 12); it is, therefore, an exercise of "learning how to unlearn"[3].

[3] This idea dialogues with Spivak´s proposal (1988) of a deconstructivist position which should lead us to a more ethical encounter with the Other. Among its "steps", the notion of "learning to learn from below", posed by her, seems to be in close relation with Mignolo´s reflection (2007, p.13).

Hence, throughout our article, we call attention to the notion of "communalism" that comes as an important contribution from the non-western episteme. However, we caution that the indigenous experiences are not taken in this work as *The* solution for modern problems, or as an idyllic time that could mean a reverse teleology. Our aim is to reflect on how indigenous experiences and knowledges help us acknowledge the silences produced by European theoretical discourses, which are thoughtlessly adopted in traditional IR theories. Then, by bringing indigenous experiences to this debate we are not exactly seeking for answers, but instead for pluriversal approaches in the IR scholarship.

The boundaries in modern politics

As Segales (2014) suggested, for us “to go from decolonization as rhetoric to decolonization as a methodological criterion”, it is necessary to dismantle the political, and only then to rebuild it from new bases: “the best way to teach something is not to define it, but to expose it (...) Indeed, that is a disassembly that, epistemologically, is a condition for a new assembly” (SEGALES, 2014, p.21,*our translation*). In this perspective, both stages (dismantle and rebuild) are not atomized. Instead, “they are phases of the same movement, co-determined at a transcendental locus” (SEGALES, 2014, p.22*, our translation*). Therefore, in this first section, we critically discuss what has been established by modern political theory as a closed totality, in order to expose its colonial character and only then rebuild its lines beyond the modern background.

Thus, our investigation goes back, firstly, to the narrative that is conventionally tied to the genesis of the modern period, i.e., the solipsistic principle *cogito ergo sum* (TOULMIN, 1992). This philosophical maxim established the individual as a central element to political representations and defined a new way to understand the humanity and society. As Segales (2014) explains, the process of the modern subjectivity that pervades Europe implied the construction of an ego that

> will secularize for oneself characteristics that constituted the medieval God; that is, the process of subjectification of an individual who had never possessed such power and wealth (as offered by the new world) will catapult into not only one’s superiority but also fetishization. For only the being that does not have any characteristics, external to oneself, is one who performs "the experience into one’s own consciousness" as an absolute and universal experience; and can, because one does not owe anything to anyone, constitutes the world, the

> reality, and the same gods, one's image and likeness (SEGALES, 2014, p. 85, *our translation*).

According to Luis Macas (2010), the anthropocentric process led to a civilizatory matrix sustained in the Cartesian separation between humanity and nature, the privatization and commodification of resources, and in processes of instrumentalism and technicism of subjectivities. In epistemological terms, this individual/human centeredness prevailed until the end of the twentieth century in much of the IR field research, in which intellectual debates promote a kind of theoretical monism revered by the hegemony of epistemological rationalism and positivist methodology[4].

In an ontological context, such legacy is highlighted by the philosophical liberal tradition, bounded by a theory of social action centered on individualism and rational interest. This movement of constituting an instrumental rationality relates to the dominant political philosophy in the seventeenth century, and incorporates the perspective about the process of subjectivation expressed by a series of authors, such as Hobbes and Adam Smith (CARVALHO, 2006). For them, the individual, while experiencing an uncontrollable craving of desires in a context of scarcity, adopts a posture of seeking personal satisfaction through rational calculation of the consequences of each action for his particular benefit. In IR, much of the traditional theory (neorealism and neoliberalism) will make use of this understanding of reason as a cognitive faculty, with a focus on the instrumental calculation of costs and benefits involved in the decision-making process or policy formulation.

The use of instrumental rationality in IR also responds to the demand of the behaviorist movement that reached the field in the 1950s, representing the introduction of a model of mathematical abstraction and a predictive determinism. Thus, the quest for scientific rigor implied a theorization of a particular kind of subjectivity to the political actor, referring to processes of individualization under a competitive social teleology. Therefore, the theory of action that unfolds from this context is based on competition

[4] According to studies by Steve Smith, such positivist scientific criteria are particularized by the methodical naturalist commitment – geared towards social regularities –, although they do not deny the explanatory component of the theory. This posture approaches the review conducted by theorists such as Ernest Nagel, Carl Hempel and Karl Popper, who eased the extreme tone of the logical positivists, becoming, in the words of Smith, the influences of larger scope in the IR literature since the 1950s. For more, see Steve Smith, 1996.

as essential to interaction, translating, philosophically, an opportunistic notion of man, and a Hobbesian worldview.

Given what has been discussed, we highlight the contributions of the Hobbesian thought to the orthodox IR notions of politics, and whose main concepts will be utilized in the concept of state domination. By analyzing the contract, from which the *Civitas* is born, we verify an invention capable of exterminating its constituent exclusions, since the distinction between us (inside) and the Other (outside) became a main political exercise. Therefore, it is argued that *Leviathan* exposes a conceptual framework of which further interpretation will be responsible for simultaneously defining time, otherness and modern subjectivities in the modern imagination (WALKER, 2010).

As pointed out by Luiz Eduardo Soares (1995), the reflections proposed in that work translate an effort of ethical and political inspiration that responds directly to the historical context of its emergence. In it, Hobbes seeks to answer the question of the legitimacy of political institutionality, by seeking meaning for new ways of life under that social context. It would have been as a result of those questionings that Hobbes created "the conceptual myth that will reinvent politics for us, that will give meaning to the political adventure of the modern man; or yet, that will make politics a significant adventure for the modern man" (SOARES, 1995, p. 24, *our translation*).

For that, Hobbes articulates three fundamental stratagems: the isolated and apolitical individual; the people, constituted as a political body; and the society (*societas*), setting of private life and therefore distinct from participation in public arenas (LÉBRUN, 1984). Those assumptions exert a central role in understanding the modern state, which, as Clastres explains, "is not the ministries, the Elysées, the White House, the Kremlin. [...] The state is the *exercise* of political power" (2003, p. 166, emphasis added). And how is that power exercised? Through the ideas of the individual and the society who operate as a subjectivity and sociality specific to the state functioning.

Thus, firstly we operate with the intrinsic link between the rise of individual men[5] as the basic element of state politics, and the emergence of centralized power as a tool for order in the *Civitas* (BARBOSA, 2004). According to Soares (1995), the

[5] Considering Hobbesian terms, we decided to maintain the notion of "men" as the signifier for human, but, of course, it is necessary to point out, critically, the male stance implicated in such expression.

contract configuration arises from the invention of the universal subject, given the notion of individuality as an expression of human universality:

> In the Enlightenment perspective, as well as for Hobbes, the individual represents a topical realization of the essence that characterizes human nature, short of historical changes, cultural differences and psychological or moral specificities [...] They identify themselves as men because they are beings endowed with reason and attributes that flow from it (SOARES, 1995, p.38-39,*our translation*).

Thus, contemporary to Descartes, Hobbesian thought will dialogue with the Cartesian system, setting the basis for thinking about the state, moral, society and politics in modern reason and in contrast with the naturalistic tradition. Elevated to the status of human spirit, the reason unifies and aggregates, converting "the chaotic and fragmentary flow of the experience into the cosmos, that is, into a comprehensible, predictable and controllable universe" (SOARES, 1995, p.39, *our translation*). In other words, endowed with reason[6], and free from passions, "mankind" finally walks towards the civil state.

In those terms, citizenship presupposes the condition that men are equal, and forms a universalistic political ontology. In a Hobbesian perspective, the universality is realized in the particular, and creates a world where identity is prior to otherness, the terms superior to relation, and form superior to inner transformation. In this sense, we note that in "Leviathan", the study of the atomized units does not consist in an end, but in a starting point. That is, Hobbes updates a uni-verse (despite of a multiverse) without appealing to a multitude of intersecting agents. Hence, the Hobbesian narrative of a universal subjectivity creates a border that produces its context at the expense of openness to the Other.

Identity and difference arise as effects of the political game established by the contract, and act, at once, as the basis of social life, and permanent source of tension and conflict. The myth of the Leviathan, so important to the European political imagination, proposes the birth of a politics that has the goal of putting an end to

[6] "For Hobbes, reason is a calculated operation, with which we extract consequences of the names chosen to express and record our thoughts. It does not have substantial value, only formal; it does not reveal the essences, but puts in positions to draw the consequences from certain principles; is not the faculty by which we learn the evident truth of the first principles, but the faculty of reasoning". (BOBBIO, 1991, p. 105, *our translation*).

uncertainty, and establishing sociability by exterminating diversity. To this end, the reason connects and integrates the individual to civil society, and projects alterity (synthesized in the state of nature) abroad.

Meanwhile, the original political act is responsible for creating an impenetrable limit between the internal and external rules, between Us and Them, between stability and conflict. Consequently, alterity is understood as enmity, and politics as the exercise of control and coercion, of mediation of hierarchical dichotomies (friend/enemy, citizen/alien, etc.). It is clear, therefore, that the metaphysics implied in Hobbes work develops opposing and hierarchical pairs (reason being superior to emotion, the self to the other, sovereignty to anarchy, order to chaos, domestic to international, etc.), which require the exclusion of the supposedly inferior element, even though it is constituent of the dyad itself.

As pointed out, the repressed Other works as a possibility and a destabilizer of the dichotomy. As a result, the Cartesian division is expressed in the universal/particular binarism, from which arise other related pairs, such as body and mind, nature and culture, objective and subjective, physical and moral, among others. Within those separations, Walker (2010) highlights Hobbes' explanation that slips over an abstract consideration of time and space, related to the definition of a here and a now [inside/today]; that unfolds in an also fluid construction of externality: a there and a then [outside/before]. Thus, the concept of Leviathan spatializes time in order to control its deviant ways, and, thereby, legitimize the authority of the *Civitas*.

The idea of timing and spatial distribution of difference as central to modern thinking has been widely discussed by authors of postcolonial inspiration. As Chakrabarty (2008) explains, the state ontology projected in time invents a past (exemplified in dualistic symbology such as despotic/constitutional; medieval/modern, feudal/capitalist), and creates a gap between the civilized world and the savages of the new world. Such separation revolves around historical transition, so that the invention of the myth of origin (the contract/state of nature) will serve as a foundation for the hypothetical passage of nature (pre-modern) to the modern.

Such perspective is completely alien to the unlimited manifestations of otherness, in a way that the contractualist speeches and their epigones on the international field ended up continuing the colonial venture spurred since 1492 and the

myths about savages in the New World, extracted from the imagination of Renaissance travelers (BEIER, 2002, p. 82; MCCLINTOCK 2010, p. 44). According to Beier,

> The origins of these conceptual predispositions and of the neglect of Indigenous peoples can be traced to the travelogues of the first Europeans in the Americas, the enduring influence of which in social contractarian thought recommends their treatment as foundational texts of the social sciences. This view highlights the relevance for international relations of challenges raised against the veracity of these formative ethnographical accounts inasmuch as such re-evaluations simultaneously call into serious question some of the most fundamental ontological commitments of orthodox international theory – commitments which have their conceptual origins in the travelogues (BEIER, 2002, p. 82).

Meanwhile, as Segales (2014) argues, the modern political theory emerges as an intellectual contribution to a cultural legitimation of Europe's imperial action on the *New World.*The ideas about the natural right of the individual are justified by the characterization of the world outside Europe as inferior or backward. That supposed inferiority is based on the European colonial experience portrayed in "travelogues". Violence gains, therefore, legitimacy in a civilizatory function attributed to the European; in other words, "the concealment of the victim and its consequent subsumption under the idea of object available, as object available, would only be possible due to the naturalization of their "inferiority", that is, their racialization" (SEGALES, 2014, p.90, *our translation*).

The subordination of the *inferior* to the *superior* by violence is linked to the epistemic tendencies that were described above. Besides, it is also related to an understanding of power as of private nature, therefore, something to be owned by excluding others. Thus, to modern political theory, power assumes a negative meaning, since it is conceived as the will-to-dominate, then, to perform it would depend on denying others will: "the realization of its own self is the un-realization of the other" (SEGALES, 2014, p.75, *our translation*).

Such annihilation of others political agency is linked to the assembling of the economic order and the State. Modernity and capitalism walk together (QUIJANO, 2005). The exploitation of the *New World* gave conditions for the West to build modernity, as it promoted Europe's venturing into the Atlantic, and consequently the creation of the colonial system, the origin of capitalism (mercantile at first, of primary accumulation), and the development of the World-System (DUSSEL, 2005). From that

simultaneous (mutually constituted) reality emerged peripheral cultures that stand in an unequal place. Thus the State being a mechanism for legitimating asymmetries, derived from an erroneous interpretation of Latin America by Europe: the Occidentalism (DUSSEL, 2005). Therefore, there is an intersection between power and the symbolic fields, which can be measured both in terms of legitimate *domination* and in economic terms.

As discussed by Segales (2014, p.64, *our translation*), for hegemonic political authors, such as Weber, politics involves a type of legitimated domination, so dominance relations are naturalized. This process characterizes the fetishization of politics in modernity as subjects legitimize domination by giving up their own will and subjectivity, becoming passive obedient beings: “their will belongs to another”. In Hobbes, we see that harmonization between freedom and obedience being developed through the status of citizenship, which will legitimize the transference of the right to self-rule to an external entity (Leviathan). This movement segregates men from public affairs; and thus, the state (governor of public affairs) inaugurates the divide between the private (societas) and the public life (civitas) of the citizen. In those terms, the individual and his collective reflection lose the potential for political action beyond institutional boundaries, or beyond the boundaries of modern citizenship. In other words, all (real or possible) forms of power that escape the hierarchical relationship terms within the State would be short of the political.

As stated by the anthropologist Pierre Clastres (2003), modern cultures usually read contexts where the command-obedience relation is absent as a vacuum of political power. Hence, the construction of Europe as a sovereign subject involves the limitation of politics within State boundaries, as well as the configuration of society through atomized terms. Therefore, while the political experiences in the European geography become a reference and benchmark for all other narratives, deviant characters begin to be taken as a picture of inadequacy, lack or failure (CHAKRABARTY, 2008). In other words, the ideal of Citizenship and the Nation-State are portrayed by Eurocentric culture as the teleological end to which all people should submit. As pointed out by Chakrabarty “even today the Anglo-Indian term "communalism" refers to those who allegedly fail to live up to the secular ideals of

citizenship" (2008, p.64). In IR, discourses inspired by realism highlight this theoretical and social legacy in the concept of the state of nature. As Beier points out:

> The ontological commitments of the theoretical orthodoxy of the field, chief among which is an abiding faith in a Hobbesian state of nature, foreclose the possibility of political community in the absence of state authority. Hence, not only are the Indigenous peoples of the Americas rendered invisible to the international relations orthodoxy, but it also becomes possible to characterize the settler states resident on their territories as former colonies, thereby mystifying the contemporary workings of advanced colonialism. In this sense, the undifferentiated idea of the state, making no distinction with respect to settler states, obscures even the obscurity that it creates. This construction turns principally on a prior acceptance of the Westphalian state as the only possible – or at least the only legitimate – expression of political order (2002, p. 84).

Such structures expose the limitations of the intellectual and sociological imagination from the West in understanding the political experiences of the "Rest" without colonizing them. As Segales (2014, p.30, *our translation*) also suggests, we must think of a new politics "from the horizon containing the novelty itself"; in other words, we must think of another politics from an 'externality' that transcends the modern-West totality, which is represented, in this article, by the indigenous communities experiences.

Indigenous epistemic disobedience: Pluriversal Politics

> "I'm not Indian, dammit, I'm Aymara. But you made me Indian
> and as Indian I will fight for liberation"
> Fausto Reinaga[7]

In this section, we focus on Latin America to illustrate the epistemic disobedience of the indigenous regarding the modern matrix. Such a choice is derived from our commitment to our place of enunciation, as well as the trajectory of the Latin-American social thought and its marginality in IR. Here, experiences and wisdom in the continent are presented diffusely, as we also engage native references from other parts of the world, to indicate that there is an ample context of resounding initiatives that are in the opposite direction from advanced capitalism (RIBEIRO, 2000). Latin America started being discussed among state-centered IR theories after the Spanish and Portuguese colonies became independent in the 19th century. Before it, the entire

[7]Extracted from Walter Mignolo (2007, p. 13).

process of founding modernity and capitalism that was developed in the contact between the *old* and *new* continents was – and is – silenced/ignored by the traditional approaches of the field. The Eurocentric perspective of knowledge, bearing a dual and evolutionist history, has carried out the tragedy of the sovereign state as a practical and normative destiny to all societies of the postcolonial regions.

As seen in the first topic, the theorization of the modern state and the nationalized society follows the European experience. In the colonized continent, the Leviathan enterprise of centralization and individuation of political power was fulfilled with distortions. The turn of the people into citizens and the democratization of the political institutions was attached to the diverse matrix of control over work and productive resources (QUIJANO, 2000). However, even though the traditional scientific discourse takes the Nation as a universally valid totality, the countries of this portion of the world live, each in their own way, the mismatch with this classification (ZAVALETA, 1990).

Composed of multi-social[8] countries, the strategies of construction of the European matrix entity are materialized by means of the genocide of social diversity, of the imposition of dominant culture, of the ethnic and cultural mix and the forced assimilation (TAPIA, 2002). The debility of these processes in effectuating the formula "One State, one nation" can be seen in the attempt to govern multiplicity without incorporating political institutions from Other cultures and ethnicities[9]. Therefore, the political and state unity in Latin American countries remains monocultural, being organized in monoethnic patterns (DIAZ-POLANCO, 1999).

Mignolo discusses that there is no identification between nations and the state, so the people cannot recognize itself in the power of their representatives[10] – both

[8]The notion of multi-social society is derived from the idea of *abigarramiento* proposed by René Zavaleta. This term refers to the ill-composed heterogeneity forged by colonial domination. The concept of multi-social differs from the previous when it declares that a major part, though not a totality, of co-presence of social relation matrices are disarticulated and gestated by colonial domination. See Luis Tapia (2002).

[9] The silencing of the other is revealed in the exclusion of fact and law, that the Indians suffered in the representation systems of the modern state: "the Indians, for the Power, were outside politics, outside the state, outside the republic, outside the present and history" (DAVALOS, 2005, p. 25, *our translation*).

[10] In this framework, the state is based on and maintained by the silent exclusion and systemic and persistent violence. As the Bolivian-Aymará declares: "Public speeches became ways of not saying. And this universe of not spoken meanings and notions, belief in racial hierarchy and in the inherent inequality of human beings, are incubated in common sense, and occasionally burst, cathartically and irrationally" (RIVERA CUSICANQUI, 2010. p. 20, *our translation*).

subjected to the same cosmology: the "Western political theory" (2007, p.32). There are practices, values, projects and instruments violently excluded from the political sphere, a reality that exists "in the margins of language formations that organize the collective field of experience" (KEHL, 2009, p.26, *our translation*). However, such systematically denied realities have revitalized their forces and claimed the political and epistemic space back:

> There is today a strong Indigenous intellectual community that, among many other aspects of life and politics, has something very clear: their epistemic rights and not just their right to make economic, political and cultural claims. [...] Epistemic fractures are taking place around the world and not only among the Indigenous communities in the Americas, Australia or New Zealand; it is happening also among Afro-Andean and Afro-Caribbean activists and intellectuals [...] And as far as that epistemic breakage is concerned, the consequence is the retreat of "nationalism", that is, the ideology of the bourgeois State that managed to identify the State with one ethnicity and, therefore, was able to succeed in the fetishization of power […]" (MIGNOLO, 2007, p. 31-32).

In this process, one should note that this move by indigenous peoples would not be a rejection of the modernity legacy, but the proposition of a dialogue between knowledges (DÁVALOS, 2005; MACAS, 2005). After all, when another knowledge exists, space is created for other conceptual visions within an epistemological field. The indigenous epistemic disobedience emerges from forms of being political not confined to modern epigones – as the notions of *Ayllu*, *Ch'ixi*, *Pachamama*, *Tekohá* among others that will be interpreted ahead.

But, before that, we should stay a little longer on the indigenous phenomenon, existing in various parts of the contemporary world. Over centuries of colonization, many people were racialized[11] and therefore indigenized. This process of identifying a social group as indigenous is violent, in that it consists in the imposition of an exogamous, generic and racialized identity: exogamous as it is imposed by external subjects to the group so defined; generic, because it comprises many peoples who were not previously identified with each other or do not identify themselves as equal, but now constitute an umbrella group (Indians); and racialized, because it refers to

[11]The idea of race "was built as referencing alleged differential biological structures" and "social relations referred to this idea produced historically new social identities, including that of the Indian." See Anibal Quijano (2000/2005, p.202, *our translation*).

differential biological characteristics, socially transformed into markers of inferiority (PRATT, 2007, p.398-399; see also URT, 2016, p. 879).

However, with the increased number of international organizations that have made the "indigenous" their specific concern, especially since the end of the twentieth century, peoples who were indigenized throughout colonization have formed a global collectivity that includes groups previously defined as natives, aboriginal, autochthonous, indigenous and other denominations: “Indigenous peoples have promoted a transnational process of ethnogenesis in the late twentieth century, thereby constituting a global Indigenous identity” (URT, 2019, p. 458).

Having made these remarks about the use of the term "Indian movement" and recognizing its decisive presence in Latin American social movements in the late twentieth and early twenty-first centuries, we can return to our debate on indigenous disobedience in the Latin American context. In this sense, the Plurinational States in Bolivia and Ecuador, for instance, are important inasmuch as they include a cultural and identitarian perspective in the political struggle, in order to reshape democracy under a participatory and communitarian perspective, based on dialogue and consensus. In this model, diversity is important to guarantee the recognition of the Other, as opposed to the current standard of the colonial state, vertical and uninational (MACAS, 2005).

> De-colonial thinking is the road to pluri-versality as a universal project. The pluri-national State that Indigenous and Afros claim in the Andes, is a particular manifestation of the larger horizon of pluri-versality and the collapse of any abstract universality that is presented as good for the entire humanity, its very sameness. This means that the defense of the human *sameness* above human differences is a claim made always from the privileged position of identity politics in power (MIGNOLO, 2007, p.20).

Most indigenous communities have their economy based on collective work, “based on the community, on solidarity, respect for nature, respect for human beings, respect for future generations” (MACAS, 2005, p.38, *our translation*). Accordingly, for Nina Pacari, from Ecuador, the growing indigenous political agency in the 1990s/2000s in Latin America alludes to the following principles: proportionality, solidarity, complementarity, reciprocity and correspondence (*apud* MIGNOLO, 2007). Some examples can be mentioned, such as when observing the Yanomami Shamanic politics, from which can be inferred a model of collective political action in which the core value is the respect for the land, which is perceived as complementarity and

reciprocity. Protecting the forest, for the leader and shaman Davi Kopenawa Yanomami, is not only "ensuring the continuity of an essential physical space for the physical existence of the Yanomami" (ALBERT, 2002, p.249, *our translation*), but also "preserving from destruction a web of social coordinates and cosmological exchanges that constitute and ensure their cultural existence as 'human beings'" (ALBERT, 2002, p.249, *our translation*).

The principles of this politics originate from a traditional rationality that is community based. These knowledges are "the contingent result, filtered through collective memorization, of the shamanic creativity" (ALBERT, 2002, p. 248-251, *our translation*). The authority of the leader, in this political and religious case, rests on the correspondence between his speech and the memory of the community. The economy does not emerge from the accumulation, but from solidarity and complementarity.

> Omamë found gold and other ores unknown to me and then hid them under the ground so that nobody would mess with them. They are not things that could be eaten. He only left above the ground the things we eat (...). Nobody eats ores, they are dangerous things. They only cause diseases that spread and kill everyone, not only the Yanomami, but the whites too (KOPENAWA apud ALBERT, 2002, p. 250, *our translation*).

Community is also a key word to understanding the political practice of the indigenous at the Andean region (SEGALES, 2014). Living in community is living the *Ayllu*, the mode of being of that particular (Andean) world pre-existent to the arrival of colonizers. As Segales explains, "this set of reciprocal and solidary relationships, which makes existence a place of merit and responsibility; is what comes closest, semantically, to the original meaning of *Ayllu*: community" (2014, p.136, *our translation*). It is noteworthy that community is not the absence of conflict, feature learned from the Aymara notion *"Ch'ixi"*. It describes a reality of "multiple cultural differences, which do not melt together, antagonize or complement themselves, but coexist in parallel" (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 70, *our translation*).

These notions of community do not have an individualistic matrix, as those described in the section above, but represent an extensive congregation of kin – potential relatives; where the established relations involve fellowship, identification and openness to all beings in the relationship. Accordingly, the "relatives" are not just men and women, but the land, the plants: objects are subjects, since "in the production I set

the mode of relation that defines me as a part of a presupposed community" (SEGALES, 2014, p.143, *our translation*).

As mentioned, the community not only involves human belonging, but interaction with the *Pachamama* – a representation of a mother earth that gives life, nourishes, protects and calls for death. To Andean indigenous epistemology, the separation between man and nature, god and man, individual and collectivity is unthinkable. Politics exists and is made in the community. A different ontology from the western is at play. In this interaction, the Earth is central. As Grimaldo Rengifo explains,

> All being members of my Pacha or house of my Ayllu, all who dwell in it are experienced as my family. The same activity of regeneration in the *runas* is not only experienced as a result of the union of beings of the same species, but also as an expression of the creative activity of the Pachamama (*apud* SEGALES., 2014, p.146, *our translation*).

This notion of an existence associated with the territory is expressed in different indigenous philosophies. For the Guarani the sacred space or living space is called *Tekohá* - "tekó is the way to be, the system, the culture, the law and the habits; the Tekoha is the place and the environment in which the conditions of the Guarani way of being are possible" (BRIGHENTI, 2005, p. 42, *our translation*; see also URT, 2016). For the Anishinaabe ethnicity in Ojibwa, *Nishnabeakin* means "the land that belongs to the people" and *dinawaymaaganinaadog* "all our relatives", referring to plants, animals and other beings that inhabit the land (LADUKE, 2005, p.23, *our translation*).

In this view, the relationship with the land implicitly involves responsibilities. Language, culture, history and teachings acquire meaning in their relationship with the land: "When 'property rights' of our communities are discussed, it is necessary to signal in what serious way our traditional system of land tenure, particularly our system of collective property, has been violated" (LADUKE, 2005, p.24, *our translation*). This assertion from Winona LaDuke justifies the conflicts undertaken by indigenous mobilizations in different parts of the globe for land (DIAZ-POLANCO, 1999). The mark of the Indian fight is for the territory, that is foundational of the communal status quo. The importance of the community, the land, the distribution and reciprocity in relation to the Other are synthesized in the utopia of "Living Well" of the people that dwell in the Andean region:

> Living Well points to a simple life that reduces our consumption addiction and maintains a balanced production without ruining the environment. In this sense, Living Well is to live in community, in brotherhood and especially in

> complementarity. It is a communal, harmonious and self-sufficient life. Living Well means sharing and complementing without competing, living in harmony between people and nature. It is the basis for the defense of nature, of life itself and of all of humanity (CHOQUEHUANCA apud GIRALDO, 2014, p.114, *our translation*).

As Giraldo (2014) mentions, the use of words that have networks of transcendental meanings in relation to the modern grammar, as is the Living Well, is essential to stimulate new political practices. Hence the importance of incorporating bi/plurilingualism in nation-building projects anchored on the principles of interculturalism, plurinationality and multi-ethnicity. By associating welfare to the state, it ceases to act in the context of a representative authority and assumes authority as a service – this premise brought by the Zapatista National Liberation Movement (EZLN) in the slogan "We are all Marcos Now"[12]. In this process, power is shared and performed in community and is not characterized in a negative, oppressive and dominating sense, as in modern perspectives.

The tale below, called *A strange dream about the future*, describes a dialogue between a Munduruku man who lives in the city and his young cousin who lives in the Brazilian Amazon.

> After lunching the delicious Tucunaré stew, we decided to rest. I laid on my net and I was thinking about everything that we were living. (...) I thought about the future.
> - Future? What is this? - asked little Tawé.
> - It's what we will be tomorrow - I replied.
> - But what is the future? - stubbornly insisted the boy.
> - It's what we'll be when we grow up – I tried to be didactic.
> - I still haven't got it. Probably because I am a child – the boy concluded.
> - That's not it, Tawé. The future is really difficult for anyone to understand.
> - But, cousin – he stared at me –, if the future is what I'll be when I grow up, then you, who has already grown, aren't you the future? Isn't my future you? For me, it is very difficult to understand those words because our grandfather [shaman] always says that th*ere is only the present, the now, that it is good to live one day at a time*.
> - Our grandfather is right, Tawé. You are also right. I am your future. The people who live in the city always forget that. (...)
> - When I'm an adult - thought Tawé from the height of his nine years – I will *continue defending our present*. *Our children will have a future*: *Me*. (MUNDURUKU, 2004, p.76 e 77, our emphasis)

[12] A milestone for indigenous mobilizations in Latin America and the World is the uprising of the EZLN in 1994, which gave visibility to the project of the plural nation. Indigenous peasants took the capital of Chiapas, St. Kitts, demanding reforms in the Mexican political system, seeking autonomy and respect for diversity (DIAS; MILLAN, 2005).

In this passage, the existence that takes place in the 'present' is notable, the communal responsibility of the young Indian who declares his commitment with and solidarity towards future generations, so that they can enjoy the well-being experienced in the present. Reciprocity is taken as a fundamental social bond. Such a narrative differs from the developmental idea of the modern subject, who distances himself from the reality of the here and now, and interweaves himself in the logic of a destructive creation (BERMAN, 1987), a departure from the other and nature, reaching absolute solitude, in the name of progress.

Final Considerations

This article was organized in two moments. Firstly, we proposed a metatheoretical analysis focused on interpretative lenses of authors such as R. B. J. Walker and J. Marshall Beier. That conceptual base was mobilized in order to read the limits and possibilities of Modern and Colonial attitudes regarding the notion of Politics, in which lies the political imagination of International Relations classical theories. Then, we went back to Rafael Bautista Segales writings in order to reflect on communitarian politics as a concept that integrates diverse Indigenous experiences. Therefore, in the second part, we proposed a Sociological analysis, briefly presenting some examples of Indigenous political imaginary in Latin America. As announced in the Introduction, our dialogue with indigenous experiences does not target a sort of search for solutions to modern problems. On the contrary, such an encounter where silences can be exposed, and questions raised. In that sense, after that course of reflections, we should ask, after all, what is politics? Is it an institutionalized practice restricted to public spheres? Can we think about agency beyond individualized or solipsistic vocabularies? Does the body speak? Is such a body only human? Can nature or non-living things speak? If they can, how can we listen to them?

As mentioned, those are some of the important questions posed by our contact with non-western experiences, but we hope that the reader can add to those a role set of other questionings. Undoubtedly, reality has proved its complexity in the late twentieth century, with the end of the Cold War, the flexibility of capital and the advent of information age, and is still challenging us in the present, when migration waves,

natural catastrophes, resurgence of non-democratic forces and so on have been pushing us to a re-evaluation of our political abilities. Hence, among so many changes, this article sought to highlight the emergence of marginalized mobilizations that presented new demands and meanings to politics. However, this expansion of reality reaches IR diffusely. After all, in spite of the many criticisms directed at hegemonic perspectives, they continue dictating the study programs and research in Latin America (TICKNER; CEPEDA; BERNAL, 2013).

Moreover, the notions from modern politics still guide foreign policy and decision making. Among the crimes of the modern political discourse are the: denial of political agency to stateless societies; exclusion of collective subjectivity; invention of the inferiority of indigenous peoples; sacralization of the colonial situation; legitimation of citizenship as the only alternative for the performance of a right to democracy; and non-recognition of multi-verse sociopolitical interactions, those that are not constituted from the structural dualisms of Eurocentric symbolization.

Therefore, in this final consideration, we reinforce the idea that indigenous political activism in its infinite diversity represents a disobedience towards epistemic and disciplinary canons adopted in IR. Nevertheless, when the notion of politics is centered on state sovereignty, the coetaneity of these indigenous histories and their forms of organization and political subjectivity are rejected. Then, when taken as primitive, those peoples are considered pre-modern, uncivilized and, therefore, unable to act in *contemporary* global politics – a space for the modern man, white, heterosexual, bourgeois, and his liberal institutions. However, as Munduruku clarifies: “Time is a very relative thing because it passes differently for each society. (...) For capitalism, time is money; for an indigenous society, time is a treat, a blessing, a way of being in the world” (MUNDURUKU, 2004, p 98, *our translation*).

We emphasize the insulation of contemporary politics in modern/colonial culture since it reinforces the tendency of our scientific discourse (and of our political practices) to denying any communication with the Other. The ethnocentrism of European science still proves itself a political, intellectual, and cultural tragedy as we can see in their contemporary experiences with migration, refugees’ movements, and indigenous contestation. Hence, complex societies of the New World were disqualified in the atomistic synthesis of the invention of race and acquired the blurred face of the self-encapsulated European.

To the extent that the co-presence of multiple societies, cultures, languages and ethnicities is suppressed, the notion of modern politics hinders the construction of alternatives to existing power structures (ZEMELMAN, 2005). The disciplinarianization of knowledge, the creation of general concepts and their own grammars within the academy and official politics, fulfills the colonizing function as they create words that do not cover colonial dimensions, but instead cover them up.

Therefore, for the recognition of this undisciplined indigenous alterity, "the couch researcher, looking at the world from his screen as a divine creature capable of simultaneously seeing all facets of the world, must disappear" (BIGO, 2013, p.183). If there is an interest in understanding the scope of political life in Latin America, it is essential to expand – and, to some extent, subvert – the prism of symbolization of the reality prescribed by traditional theories. As mentioned by Maria Rita Kehl, "the true civilizatory 'advances', when they occur, are not necessarily technical advances, but advances in the possibilities of symbolizing the Real" (2009, p. 29, *our translation*)[13]

We expect that the design of IR, as a classical representative of the Eurocentric political culture, does not continue to reproduce, in the middle of the twenty-first century, "ethnic and racial exclusion as a non-declared guiding principle of morality and sociability" (RIBEIRO, 2000, p.7, *our translation*). To overcome the silences of the area, as well as to go beyond the limits of its modern political imagination, the suggestion is to access non-studied realities and critically incorporate possibilities of semantically expanding the idea of politics.

REFERENCES

ALBERT, Bruce. O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza (Yanomami). In: ALBERT, Bruce; RAMOS, Alcida Rita (org.). *Pacificando o branco: cosmologias do contato no norte-amazônico*. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 239-274.

[13] According to the psychoanalyst, "From the discursive practices that characterize the society, we can think that what remains 'unconscious' in social life are not symbolized fragments of the Real, marginalized from language formations that organize the collective field of experience. (...) The silent social transformations usually produce ruptures in normality that are not more than the expression *in action* of new phenomena or emerging social groups, not yet integrated to the discursive order". See: Maria Rita Kehl. (2009, p. 26-29, *our translation*).

ALVES, Giovanni. Occupar Wall Street...e depois? In: [HARVEY, D. et al]. *Occupy*: Movimentos de protesto que tomaram as ruas. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2012.

ASHCRAFT, Richard. Political Theory and Political Action in Karl Mannheim's Thought: Reflections upon Ideology and Utopia and Its Critics. *Comparative Studies in Society and History,* vol.23, n.1, p. 23-50, 1981.

BARBOSA, Gustavo Baptista. A Sociedade contra o Estado: a antropologia de Pierre Clastres. São Paulo: *Revista de Antropologia*, v.47, n. 2, 2004.

BEIER, J. Marshall. Beyond hegemonic state(met)s of nature: Indigenous knowledge and non-state possibilities in international relations. In: CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila (org.). *Power, postcolonialism and international relations*: Reading race, gender and class. New York: Routledge, 2002. p. 82-114.

BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido se desmancha no ar:* a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

BIGO, Didier. A Sociologia Política Internacional Distante da Grande Síntese: Como Articular Relações entre as Disciplinas de Relações Internacionais, Sociologia e Teoria Política. *Contexto Internacional.* Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 173-195.

BOBBIO, N. *Thomas Hobbes*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BRIGHENTI, Clovis Antonio. Necessidade de Novos Paradigmas Ambientais Implicações e Contribuição Guarani. *Cadernos PROLAM/USP* , v. 2, 2005.

CHAKRABARTY, Dipesh. *La poscolonialidad y el artificio de la historia*. Tradução Alberto E. Álvarez y Araceli Maira. Barcelona: Tusquets Editores, 2008.

CLASTRES, Pierre [1984]. *A Sociedade contra o Estado*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

DÁVALOS, Pablo. Movimientos indígenas en América Latina: El derecho a la palabra. In: _____ (org.). *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p.17-33.

DIAS Martins, Mônica; MILLÁN, Márgara. Neozapatismo y Movimiento de los sin tierra: reto latinoamericano al neoliberalismo. In: CADENA, Jorge; MILLÁN, Márgara; SALCIDO, Patrícia (org.). *Nación y movimento em América Latina*. México: siglo XXI editores, cela, papiit: 2005.

DIAZ-POLANCO, Héctor. Perspectivas del Estado Multiétnico. In: MARINI, Rui Mauro; SANTOS, Thetônio dos (org.). *El Pensamiento Social latinoamericano en el siglo XX*. Caracas: UNESCO, 1999.

DUSSEL, Enrique. *Filosofía de la liberación*. Bogotá: Nueva América, 1996.

DUSSEL, Enrique.Europa, Modernidad y Eurocentrismo. In: In: LANDER, Edgardo (org.). *La colonialidad del saber*: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000/2005.

GIRALDO, Omar Felipe. *Utopías en la era de la supervivencia*: una interpretación del buen vivir. México: Editorial Itaca , 2014.

HARVEY, David. Os rebeldes na rua: o Partido de Wall Street encontra sua nêmesis. In: [HARVEY, D. et al]. *Occupy:* Movimentos de protesto que tomaram as ruas. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2012.

KEHL, Maria Rita. *O tempo e o cão*: a atualidade das depressões.São Paulo: Boitempo, 2009.

LADUKE, Winona. La gente pertenece a la tierra. In: In: MANDER, Jerry; TAULI-CORPUZ, Victoria. *Guerra de Paradigmas*: Resistencia de los pueblos indígenas a la globalización económica. [un reporte especial de Foro Internacional sobre la Globalización/ Comité sobre Pueblos Indígenas]. São Francisco, Calif, Foro Internacional sobre la Globalización, 2005.

LÉBRUN, Gerard. *O que é poder?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

MACAS, Luis. La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales. In: DÁVALOS, Pablo (org.). *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 34-42.

MACAS, Luis. Sumak Kawsay: La vida en plenitud. *América Latina en Movimiento,* 452, febrero 2010, p. 14-16.

McCLINTOCK, Anne. *Couro Imperial*: raça, gênero e sexualidade no embate colonial. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

MIGNOLO, Walter D. Epistemic Disobedience: the de-colonial option and the Meaning of Identity in Politics. *Revista Gragoatá*, n. 22, 1º sem. 2007.

MUNDURUKU, Daniel. *Um estranho sonho de futuro*: casos de índio. São Paulo: FTD, 2004.

PRATT, Marie Louise. Afterword: Indigeneity Today. In: DE LA CADENA, Marisol; STARN, Orin (eds.). *Indigenous Experience Today*. Oxford, New York: Berg, 2007, p. 397-404.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). *La colonialidad del saber*: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000/2005.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Post-Imperialismo: Para una discusión después del post-colonialismo y del multiculturalismo. Brasília: *Série Antropologi*a, 2000. Disponível em: http://www.latinoamericaviva.com.ar/texts/estcultyneo/postimperialismo.pdf. Acesso em junho de 2014.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Ch'ixinakax utxiwa*: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

SEGALES, Rafael Bautista. *La descolonización de la política*: introducción a una política comunitaria. Bolivia: Agruco / Plural editores, 2014.

SMITH, Steve. Positivism and Beyond. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve; ZALEWSKI, Marysia (org.). *International Theory*: Positivism and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo. *A invenção do sujeito universal*: Hobbes e a política como experiência dramática do sentido. Campinas: editora da UNICAMP, 1995.

SPIVAK, Gayatri C. 'Can the subaltern speak?' In: Cary, Nelson and Lawrence, Grossbery (eds). *Marxism and the Interpretation of Culture***.** Urbana: University of Illinois, pp. 271-313, 1988.

TAPIA, Luis. *La condición multi societal*: multiculturalismo, plurilinguismo e modernidade. Bolívia: CIDES UMSA; Muela del diablo editores, 2002.

TICKNER, CEPEDA, BERNAL. Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) En América Latina. BJIR, Marília, v.2, n.1, p.6-47 Jan./Abr. 2013.

TOULMIN, Stephen. *Cosmopolis*: the hidden agenda of modernity. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

URT, João Nackle; STANLEY, Sharon A.; BRAZ, Thiago. Fateful Triangles in Brazil: A Forum on Stuart Hall's The Fateful Triangle: Race, Ethnicity, Nation, Part II. Contexto Internacional (on-line), v. 41, p. 449-470, 2019.

URT, João Nackle. How Western Sovereignty Occludes Indigenous Governance: the Guarani and Kaiowa Peoples in Brazil. Contexto Internacional (on-line), v. 38, p. 865-886, 2016.

WALKER, Robert B. J. *After the Globe, Before the World*. London and New York: Routledge, 2010.

ZAVALETA MERCADO, René. *El Estado en América Latina*. Cochabamba: Editorial Los Amigos del Libro, 1990.

ZEMELMAN, Hugo. De la necesidad de decir lo que decimos: lo desconocido como nombre. In: CASSIGOLI, Rossana; TURNER, Jorge. *Tradición y emancipación cultural en América Latina*. México, Argentina: Siglo XXI editores, 2005.

Recebido em: 20/05/2018

Aceito em: 07/08/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

NATUREZA E CARACTERÍSTICAS DAS COMISSÕES ECONÔMICAS DAS NAÇÕES UNIDAS: A ESPECIFICIDADE DA CEPAL

NIEMEYER ALMEIDA FILHO
Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU. Uberlândia, MG, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2421-4890
niemeyerfilho@hotmail.com

Resumo: O artigo discute as circunstâncias de criação das cinco comissões econômicas da ONU, procurando apreender tanto o contexto histórico quanto as características de cada uma delas. A hipótese é que as condições históricas de criação da CEPAL abriram a possibilidade de especificidades muito relevantes ao debate sobre desenvolvimento econômico nos anos 1950 na América Latina, e na Europa e América do Norte. A CEPAL tem contribuições inscritas como heterodoxas no âmbito das teorias de desenvolvimento, engendrando uma característica de Escola de Pensamento que está ausente nas demais comissões.
Palavras-chave: comissões econômicas da ONU; natureza das comissões econômicas da ONU; políticas de desenvolvimento na América Latina; CEPAL.

NATURE AND CHARACTERISTICS OF THE UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSIONS: THE SPECIFICITY OF ECLAC

Abstract: The article discusses the circumstances of creation of the five UN economic committees, seeking to apprehend both the historical context and the characteristics of each of them. The hypothesis is that the historical conditions of creation of ECLAC opened the possibility of specificities very relevant to the debate on economic development of the 1950s in Latin America, and Europe and North America. ECLAC has contributions entered as heterodox in the context of development theories, engendering a characteristic of School of Thought that is absent in the other committees.
Keywords: UN economic commissions; nature of UN economic commissions; development policies in Latin America; ECLAC.

NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS COMISIONES ECONÓMICAS DE LAS NACIONES UNIDAS: LA ESPECIFICIDAD DE LA CEPAL

Resumen: El artículo analiza las circunstancias de la creación de las cinco comisiones económicas de la ONU, buscando captar tanto el contexto histórico como las características de cada una de ellas. La hipótesis es que las condiciones históricas para la creación de la CEPAL abrieron la posibilidad de especificidades muy relevantes para el debate sobre el desarrollo económico en la década de 1950 en América Latina, Europa y América del Norte. La CEPAL tiene aportes registrados como heterodoxos en el ámbito de las teorías del desarrollo, generando una característica de Escuela de Pensamiento que está ausente en otros comités.
Palabras chave: comisiones económicas de la ONU; naturaleza de las comisiones económicas de la ONU; políticas de desarrollo en América Latina; CEPAL.

Introdução

O estudo conjunto das comissões regionais da ONU é pouco frequente na literatura especializada, tanto de Relações Internacionais quanto de Economia. Na América Latina e no Brasil, há expressiva produção bibliográfica sobre a CEPAL, contudo, muito associada a recomendações de políticas de desenvolvimento que a comissão formulou nos anos 1950 e nos anos 1990. Esses foram períodos de intenso debate ideológico no âmbito da ONU e de seus órgãos especializados na regulação e recomendação de políticas econômicas e de desenvolvimento.**1** O destaque para a CEPAL tem a ver com o papel que a comissão cumpriu na América Latina nos seus primeiros anos de existência.

Há cinco comissões econômicas na ONU, todas elas vinculadas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (ECOSOC): a Comissão Econômica para Europa (ECE) e a Comissão Econômica para Ásia e o Pacífico (ESCAP)**2** foram as primeiras a serem criadas em 1947, seguidas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em 1948; Comissão Econômica para a África (ECA) em 1958; e Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (ESCWA) em 1973.

Essas comissões, embora aparentem ser diferenciadas apenas pela região de localização e abrangência, apresentam circunstâncias históricas e naturezas distintas. A ECE e ESCAP foram criadas por recomendação da Assembleia Geral para servir de instrumento ao processo de reconstrução das regiões devastadas pela guerra, embora tenham cumprido funções limitadas em relação a isto, muito mais relacionadas a acordos de cooperação em infraestrutura e normas internacionais. Ainda que a CEPAL também tenha sido recomendada pela Assembleia Geral, ela foi criada por proposição de governos dos países latino-americanos, que se sentiram indevidamente excluídos do esforço de reconstrução e aceleração do desenvolvimento no Pós Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, tanto a ECA

[1] Aqui estamos tratando essas políticas como distintas, pois esta é a característica da fase que se abre nos anos 1990. As políticas de desenvolvimento, no âmbito supranacional, têm grande identidade com o que na literatura da Economia denomina-se de Teorias e Políticas de Crescimento Econômico. Nos anos 1950, o conteúdo das proposições de desenvolvimento era significativamente mais amplo, pois o objeto delas era as economias tidas como subdesenvolvidas ou atrasadas.

[2] A sigla original de criação era ESCAFE – Economic Commission for Asia and Far East. Em 1974, o nome foi mudado para ESCAP – Economic Commission for Asia and Pacific.

quanto ESCWA foram criadas por recomendação da Assembleia Geral para estimular o desenvolvimento econômico em regiões consideradas sensíveis social e politicamente. Ressalve-se que no caso da ECA houve igualmente reinvindicação de países da região, embora conjugada com apoio das antigas metrópoles. Contudo, a CEPAL destaca-se das demais por ser a única das cinco agências criada exclusivamente por reinvindicação regional, sem vínculo direto com os interesses hegemônicos colocados no centro da Assembleia Geral.

O objetivo mais geral do presente artigo é estimular o estudo conjunto dessas comissões econômicas, por considerá-las importantes espaços de difusão de posições da ONU. O objetivo mais específico é mostrar que nesse contexto o papel da CEPAL é um pouco mais abrangente, firmando-se como um órgão técnico de contribuições à teoria e à política de desenvolvimento.

Nossa hipótese é que a CEPAL tem natureza diversa das outras comissões regionais, justo pelas circunstâncias e forma de implementação. A CEPAL chegou a cumprir funções de *ESCOLA DE PENSAMENTO* nas duas primeiras décadas de sua existência, contestando ou requalificando proposições do *mainstream* das teorias e políticas de desenvolvimento formuladas na Europa e América do Norte nos anos 1950. Este período inicial foi importante o suficiente para influenciar sua trajetória nos setenta anos de existência, completados em 2018. Ainda hoje é possível observar aspectos da ação institucional da CEPAL significativamente distintos das demais comissões.

O artigo está dividido em duas seções, além desta introdução. Na primeira delas, tratamos das circunstâncias e forma de criação das três primeiras comissões regionais da ONU. Há ainda apontamentos das circunstâncias de criação das outras duas comissões, ECA e ESCWA, embora com muito menos elementos, dadas as dificuldades de documentação e bibliografia. Na segunda seção, concentramo-nos em mostrar as determinações das especificidades da CEPAL. Finalmente, apresentamos algumas notas conclusivas.

Comissões econômicas regionais: circunstâncias históricas de criação e missões institucionais

Segundo Tony Judt (2007, especialmente cap. 1), as condições econômicas e sociais do imediato pós-guerra (primeiros dois anos) foram socialmente dramáticas na Europa. Um número importante de países não dispunha de condições de oferta de alimentos suficientes para garantir a quantidade mínima de calorias necessárias à reprodução da vida humana. Ademais havia significativa destruição dos aparatos produtivos, não apenas das fábricas, mas da infraestrutura necessária à produção e distribuição de mercadorias.

A descrição da situação da Europa, segundo Tony Judt, pode ser resumida pela seguinte passagem:

> Na sequência da Segunda Guerra Mundial, a perspectiva da Europa era de miséria e desolação total. Fotografias e documentários da época mostram fluxos patéticos de civis impotentes atravessando paisagens arrasadas, com cidades destruídas e campos áridos. Crianças órfãs perambulam melancólicas, passando por grupos de mulheres exaustas que reviram montes de entulho. Deportados e prisioneiros de campos de concentração, com as cabeças raspadas e vestindo pijamas listrados, fitam a câmera, com indiferença, famintos e doentes. Até os bondes parecem traumatizados – impulsionados por corrente elétrica intermitente, aos trancos, ao longo de trilhos danificados. Tudo e todos – exceto as bem nutridas forças aliadas de ocupação – parecem surrados, desprovidos de recursos, exauridos (JUDT, 2007, p. 27).

Esta situação dramática não foi suficiente para esforço internacional de cooperação nos moldes do que ocorreu ao longo do período da guerra. Ademais, como ocorreram significativos fluxos migratórios ao longo do período do conflito, houve repatriação de indivíduos para os países de origem, sem preocupação específica com a gravidade da situação social. Isto porque a Segunda Guerra Mundial foi basicamente um confronto de exércitos de homens, a maior parte deles em idade ativa plena, de modo que os fluxos migratórios foram de mulheres, crianças e idosos. Ao retornar aos seus países de origem, muitos deles com economias débeis

economicamente e sem condição de oferta de emprego, tampouco de apoio do Estado, esses indivíduos viveram situação grave de penúria.

A princípio a política externa americana não se responsabilizou por apoios diretos, ficando apenas na condição privilegiada de nação distante do palco do conflito e em condições de suprir o restante do mundo das mercadorias e dos serviços necessários ao processo de reconstrução da Europa e parte da Ásia. Evidentemente, essa posição era ética e politicamente insustentável e foi alterada pela proposição do Plano Marshall em 1947.

Este foi um plano muito diferente do que seria de se esperar se observássemos a prática de cooperação econômica e apoio existentes até então. O plano foi engenhoso em criar novas formas de apoio que viabilizaram, rapidamente, a reconstrução da Europa.

> As propostas de Marshall configuravam, nitidamente, um rompimento com práticas passadas. Para começar, exceto por certas disposições, ficaria a critério dos europeus a decisão de aceitar auxílio norte-americano e como emprega-lo, ainda que conselheiros e especialistas norte-americanos desempenhassem papel de destaque na gestão dos recursos. Em segundo lugar, o auxílio deveria se estender durante alguns anos sendo, portanto, desde o início, um programa estratégico de recuperação e crescimento, e não um fundo emergencial de desastre. Em terceiro lugar, os montantes em questão eram de fato substanciosos. Quando, em 1952, a Ajuda Marshall chegou ao fim, os Estados Unidos haviam gasto cerca de 13 bilhões de dólares, mais do que a soma de todo o auxílio internacional previamente oferecido pelo país. O Reino Unido e a França receberam as quantias mais elevadas, em termos absolutos, mas é provável que o impacto relativo na Itália e nos receptores menores tenha sido ainda maior: na Áustria, durante o primeiro ano do Programa de Recuperação Europeia (PRE), de julho de 1948 a junho de 1949, 14% da receita nacional vieram da Ajuda Marshall. Esses valores eram vultosos para a época: em termos de recursos em caixa, o PRE representava o equivalente a cerca de 100 bilhões de dólares em valores atuais (2004), mas como uma porcentagem equivalente do Produto Interno Bruto norte-americano (entre 1948-1951), o plano consumia cerca de 0,5% do PIB, um Plano

> Marshall do início do século XXI iria custar em torno de 201 bilhões de dólares (JUDT, 2007, p. 105).

A princípio, o Plano Marshall estava aberto a todos os países que participaram do esforço direto de guerra e careciam de apoio para reconstrução. Todavia, os confrontos políticos internos ao bloco dos Aliados, sobretudo o confronto EUA/URSS, logo mostraram a inviabilidade de coexistência de planos econômicos inspirados por diferentes ideologias. O discurso da unidade mundial em torno de uma convivência pacífica mostrou-se uma névoa a encobrir as tensões entre as duas potências cujas diretrizes de desenvolvimento partiam de modelos de sociedades muito diferentes. A Guerra Fria que dali em diante se estabeleceu fez com que instituições internacionais fossem palco de constante disputa.

Não cabe aqui discutir essas condições específicas, já muito bem apreendidas por historiadores (HOBSBAWN, 1994; JUDT, 2007). O ponto é que a Guerra Fria disseminou um conflito ideológico, político, militar para diferentes espaços geográficos, ganhando forte conotação geopolítica. As regiões não representavam exatamente o mesmo que no período anterior à Primeira Guerra Mundial, em que a ocupação dos territórios tinha clara função econômica de controle direto de riquezas, mas tinham igual importância estratégica de fortalecer um bloco político em relação ao outro.

Portanto, a ausência da URSS do Plano Marshall, além da recomendação de que seus aliados subordinados ficassem de fora, mostra as dificuldades de relação entre países membros dos dois blocos. Neste contexto, parece-nos que as comissões regionais foram espaços onde a cooperação interessava a ambos os blocos e em atividades que não apresentavam forte conotação estratégica geopolítica. Esta, parece-nos, foi a função inicial das comissões regionais da Europa (ECE) e da Ásia Pacífico (ESCAP). Mesmo assim, como veremos mais à frente, essas duas comissões e a CEPAL foram a princípio criadas como órgãos emergenciais, não permanentes.

A criação da CEPAL seguiu outra racionalidade, nascendo de uma iniciativa diplomática individual, que depois foi acompanhada pela maior parte das representações diplomáticas dos países da região. Contudo, na descrição histórica que há no âmbito das próprias comissões não há realce para esta característica. A referência que se pode obter no site da ECE, por exemplo, destaca datas, mas não

especificidades, pois oficialmente todas as cinco comissões cumprem o mesmo desiderato de fomentar a cooperação econômica pró desenvolvimento econômico e social.

> O estabelecimento de uma Comissão Econômica para a Europa foi recomendado pela "Subcomissão temporária para a reconstrução econômica das zonas devastadas", convocada em Londres em 29 de julho de 1946 e informado o Conselho Económico e social em 13 de setembro 1946. Em 11 de dezembro de 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua quinquagésima quinta reunião plenária, recomendou por unanimidade, "a fim de dar uma ajuda eficaz aos países devastados pela guerra, o Conselho Econômico e Social, na sua próxima sessão, a dar alerta e consideração favorável à criação de uma Comissão Econômica para a Europa ". O Conselho, na sua quarta sessão, cumpriu os desejos da Assembleia Geral, adoptando, em 28 de março de 1947, a resolução 36 (IV) que estabelece a ECE e lhe dá os seus termos de referência. A Comissão Econômica para a Europa foi, assim, juntamente com a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (ECAFE), que foi estabelecida na mesma data, uma das duas primeiras comissões econômicas regionais a ser estabelecida pelo Conselho. Posteriormente, o Conselho estabeleceu a Comissão Econômica para a América Latina (ECLA), em março de 1948, a Comissão Econômica para África (ECA), em abril de 1958, e a Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (ECWA), em agosto de 1973. Durante os primeiros quatro anos após a sua fundação, a ECE funcionou numa base provisória: o Conselho expressamente forneceu uma revisão especial do trabalho da Comissão, a realizar-se o mais tardar em 1951, "com vista a determinar se a Comissão deveria ser cessada ou continuada, e se continuada, que modificações, se houver, devem ser feitas em seus termos de referência" (UNECE, 2020, tradução livre)[3].

Esses aspectos em comum e também algumas diferenças podem ser visualizadas nas resoluções de criação das comissões (disponíveis no Repositório da ONU). É nítido o caráter complementar e subsidiário da ECE e ESCAP ao Plano Marshall em comparação à CEPAL, cujo propósito é basicamente a superação do subdesenvolvimento. Embora a definição de subdesenvolvimento tenha sido ela mesma sujeita a discussões nos anos posteriores à criação dessas comissões, parecia claro e

[3] http://www.unece.org/oes/history/history.html

agora evidente que a criação da CEPAL atendia a demandas regionais que não podiam ser negadas pela ONU, à custa de evidenciar descaso político com a região da América Latina.

Outro aspecto relevante e que sobressaía naquela conjuntura de criação das primeiras comissões regionais de cooperação econômica era o de suscitar o comércio internacional. A razão mais visível era procurar suprir insuficiências produtivas nacionais dos países diretamente afetados pela guerra, mas havia uma razão estratégica, de particular interesse dos Estados Unidos, que era ampliar mercados para as empresas americanas. Numa perspectiva histórica, aberta pelo distanciamento que uma análise atual permite, o incremento do comércio suscitou avanço das empresas americanas. O período dos anos 1950 é conhecido na literatura especializada de relações econômica internacionais e economia como um período de internacionalização do capital produtivo (BAMBIRRA, 2012; CANO, 2007; SUZIGAN, 1986).

Cabe observar que no caso dos países da Europa houve certa sobreposição entre as funções da comissão econômica e a precursora da atual OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Em1948, foi criada a Organização para a Cooperação Econômica (OECE) com o objetivo de dar suporte à gestão do Plano Marshall para a reconstrução dos países afetados diretamente pela Guerra. Posteriormente, a sua filiação foi estendida a estados não-europeus, embora com critérios seletivos de ingresso. Em 1961, a Convenção sobre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico reformou a OECE e deu lugar à OCDE. Esta sobreposição de funções confere elementos de suporte à nossa interpretação de circunscrição das funções da ECE em comparação à CEPAL, a primeira muito mais limitada a ações de infraestrutura e estímulo ao comércio.

A OCDE é composta na sua maior parte por países capitalistas ricos, de elevada renda per capita. Dos trinta e cinco países membros atuais, apenas dois deles, México e Chile, são da região de abrangência da CEPAL, mesmo assim, são membros de admissão recente, dos anos 1990 em diante, quando a hegemonia Neoliberal já estava estabelecida internacionalmente. O Quadro 1 mostra a cronologia de formação da organização.

Quadro 1 – Cronologia da composição da OCDE

Membros fundadores (1948)	Admitidos nos anos 1950	Admitidos em 1961	Admitidos posteriormente

Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia	Alemanha (1955) Espanha (1959)	Canadá Estados Unidos	Japão (1964) Finlândia (1969) Austrália (1971) Nova Zelândia (1973) México (1994) República Checa (1995) Hungria (1996) Polónia (1996) Coreia do Sul (1996) Eslováquia (2000) Chile (2010) Eslovênia (2010) Israel (2010) Estónia (2010) Letônia (2016)

Fonte: OCDE, 2019.

A (OECE) emergiu do Plano Marshall e da Conferência dos Dezesseis (Conferência para a Cooperação Econômica Europeia), que buscava estabelecer uma organização permanente para continuar trabalhando em um programa conjunto de recuperação e, em particular, para supervisionar a distribuição da ajuda. A sede da Organização estava em Paris, França[4].

A organização foi criada em caráter permanente de cooperação econômica, funcionando de acordo com os seguintes princípios: promover a cooperação entre os países participantes e os seus programas nacionais de produção para a reconstrução da Europa; desenvolver o comércio intra-europeu, reduzindo as tarifas e outros obstáculos à expansão do comércio; estudar a viabilidade de criar uma união aduaneira ou área de livre comércio; estudar a multilateralização dos pagamentos; e alcançar condições para uma melhor utilização do trabalho.

A composição original foi de 16 participantes: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido. A Alemanha Ocidental foi originalmente representada pelas zonas de ocupação americanas e britânicas combinadas e a zona

[4] Informações obtidas em http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm

de ocupação francesa; a zona anglo-americana do Território Livre de Trieste também participou da OECE até retornar à soberania italiana.

Representantes desses países e territórios participaram do Conselho da Organização. As decisões exigiam unanimidade. O Conselho nomeou um comitê executivo de sete membros, com delegação parcial de poderes entre as reuniões plenárias do Conselho. A estrutura de negócios dos órgãos subordinados do Conselho da OECE consistiu em cerca de quinze comitês técnicos verticais e cinco comissões técnicas horizontais responsáveis pelo tratamento de áreas específicas: alimentação e agricultura, carvão, eletricidade, petróleo, ferro e aço, matérias-primas, máquinas, metais não ferrosos, produtos químicos, madeira, celulose e papel, têxteis, transportes marítimos e terrestres, programas, balança de pagamentos, comércio, pagamentos intraeuropeus e mão-de-obra.

O primeiro objetivo da OECE em 1948/1949 foi preparar o Programa Europeu de Recuperação que justificou o esforço americano. Houve dificuldades com alguns países beneficiários que se revelaram incapazes de chegar a acordo sobre a harmonização prévia dos seus programas de longo prazo.

O aspecto a realçar, para não alongar neste apêndice ao argumento principal, é que a natureza da ECE é única, embora pelas suas características de abranger os principais países e economias do mundo ela tenha ficado limitada em suas funções, pela impossibilidade de acordo numa região que se constituiu como palco central da “Guerra Fria”. Por outro lado, ela foi única também por abranger um conjunto de países que compunham os dois grandes blocos políticos em conflito, sob a liderança dos EUA e URSS.

No caso da ESCAP, as limitações foram muito mais pela heterogeneidade da composição dos países e economias. Isto não significa dizer que os conflitos geopolíticos não se apresentassem de forma relevante. Havia uma tensão permanente entre China e Japão, mitigada pela presença dos EUA. A revolução chinesa estava em curso, completando-se em 1949. Daí em diante a China fechou-se ao mundo.

As duas outras comissões regionais, a ECA e ESCWA, seguiram orientação semelhante suscitada por circunstâncias históricas particulares. A ECA foi criada em 1958 num momento em que as tensões na Ásia se agudizavam. Ademais, a ECA foi criada em meio ao processo de descolonização do continente africano, portanto, ainda num momento em que a configuração atual de 54 países estava incipiente. Da mesma

forma, a ESCWA foi criada em um momento de fortes tensões regionais, particularmente o conflito entre árabes e judeus, explicitados fortemente em duas guerras (1967 e 1973), sendo uma delas exatamente no ano de criação da ESCWA.

As resoluções e missões específicas de cada uma das comissões regionais

Em decorrência das circunstâncias já descritas, as resoluções de criação das três primeiras comissões – ECA, ESCAP e CEPAL – são muito parecidas, exceto por um parágrafo complementar na resolução de criação da CEPAL:

A Comissão centrar-se-á, em particular, no estudo e na constatação de soluções para os problemas de incompatibilidade econômica global na América Latina e para os problemas relacionados com a economia mundial, a fim de obter a cooperação de países latino-americanos no esforço comum para alcançar a recuperação e a estabilidade econômica em todo o mundo[5].

Ainda quanto à diferenciação da natureza das comissões econômicas, havia (e ainda há) grande disparidade política, social e de desenvolvimento econômico entre os países membros de cada comissão. A disparidade de dimensão das populações era enorme, conforme pode ser observado pelo quadro abaixo, que dá uma referência aproximativa da região de abrangência das comissões econômicas regionais.

Quadro 2 - População por regiões selecionadas – número de habitantes

Regiões	1960	1970	1980
Leste da Ásia & Pacífico	1.042.016.962	1.288.580.672	1.557.506.468
Europa & Ásia Central	667.246.384	737.948.178	793.937.090
América Latina e Caribe	220.434.162	287.360.913	363.540.795
Mundo Árabe	92.490.932	122.398.374	165.689.490
África e Oriente Médio	351.410.562	454.178.446	600.122.943

Fonte: WDI, Banco Mundial. Última atualização em 19 / 01 / 2018

O mesmo se pode afirmar a respeito das dimensões geográficas:

[5] ECOSOC (1948) Item 2 da Resolução de 25 de fevereiro e 5 de março de 1948 (documento E / 712 / Rev. 1) de criação da CEPAL. Tradução livre do autor.

Quadro 3 - Área – km²

Regiões	1970	1980
Leste da Ásia & Pacífico	24.402.270	24.401.760
Europa & Ásia Central	27.358.427	27.358.057
América Latina e Caribe	20.071.304	20.071.224
Mundo Árabe	13.624.031	13.623.991
África e Oriente Médio	36.070.131	36.069.291

Fonte: WDI, Banco Mundial. Última atualização em 19 / 01 / 2018

Ainda que as disparidades de população e território sejam comuns a todas as comissões, é possível afirmar que as diferenças entre os países membros da CEPAL eram relativamente menores, pois esses países foram formados, na sua maioria, no mesmo período histórico (início do Século XIX).

Em Gonçalves (2011), há recuperação das circunstâncias de criação da CEPAL e do papel da diplomacia brasileira para que a comissão se tornasse permanente, num detalhamento do que afirmamos na seção anterior:

> A história da CEPAL teve seu início em 14 de julho de 1947, quando o Embaixador do Chile junto às Nações Unidas, Hernán Santa Cruz, solicitou oficialmente ao Secretário Geral da ONU que incluísse, no próximo período de sessões do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), um projeto de resolução com a proposta de criação de uma Comissão Econômica para a América Latina. Anos mais tarde, Santa Cruz declarou ter agido sem o consentimento de seu governo, que só enviou mensagem de apoio ao Embaixador alguns dias depois. Justificou sua atitude afirmando que “por la decision que tomé al iniciar mi misión en las Naciones Unidas de ocuparme principalmente en

> la tarea de mejorar las condiciones de América Latina" (GONÇALVES, 2011:23).

A iniciativa foi progressivamente acolhida por outros governos da região:

> Todos os países latino-americanos, inclusive o Brasil (representado na ONU pelo Embaixador João Carlos Muniz), endossaram a proposta chilena. O que atraiu o interesse do Brasil foi o enfoque dado por Santa Cruz de fomentar o processo de industrialização na América Latina e de levar adiante o processo de renovação do maquinário industrial desses países, gasto até o esgotamento quase completo ao longo dos anos de guerra (idem, ibidem).

A proposta de criação da CEPAL foi a princípio contestada por parte dos países já industrializados, tanto os da Europa quanto os da América do Norte, embora a posição decisiva neste período fosse a americana. As quatro contestações foram: a) a do Canadá, que considerava um erro regionalizar o trabalho da ONU na esfera econômica; b) a Grã-Bretanha que considerava as circunstâncias da América Latina distintas das da Europa e Ásia/Extremo Oriente, enfatizando que as duas outras comissões tinham caráter temporário; c) os EUA, que viam sobreposição entre o recentemente criado Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) e a comissão proposta; e d) o argumento de que a América Latina não havia sido palco da guerra. (GONÇALVES, 2011, p. 24)

Foi criado um comitê para estudar a viabilidade da criação da comissão formado por nove países, incluindo os quatro países da região que ocupavam assentos no ECOSOC. Após negociações, a comissão foi criada, como as demais, em caráter emergencial, a ser avaliado em três anos. Foi este período inicial, engendrado pelas circunstâncias históricas, que definiu a natureza da CEPAL e deu a diretriz que veio a ser a sua marca distintiva, denominada na literatura especializada como a Escola Cepalina, considerada heterodoxa no contexto do debate da época sobre desenvolvimento econômico (ou melhor, do subdesenvolvimento econômico).

As condições de criação da ECA foram outras. Houve demanda regional, porém em outros termos se comparada à CEPAL. A diferença decisiva é que os países da

região da África, na sua maior parte, enquadravam-se na condição que os teóricos seminais do desenvolvimento chamaram de economia tradicional, estagnada, ou em situações de independências recentes (HUNT, 1989; ROSTOW, 1961).

Quadro 4 – Datas de independência e tipo de colonização dos países africanos

Colonização francesa		Colonização britânica	
Países/economias nacionais	**Datas de independência**	**Países/economias nacionais**	**Datas de independência**
Argélia	9 de março de 1962	**África do Sul**	31 de maio de 1961
Benim	1 de agosto de 1960	**Botswana**	30 de setembro de 1966
Burkina Faso	5 de agosto de 1960	**Egito**	18 de junho de 1953 (1922)
Burundi	1 de julho de 1962	**Eritreia**	24 de março de 1993
Camarões	1 de janeiro de 1960	**Gâmbia**	18 de fevereiro de 1965
Chade	11 de agosto de 1960	**Gana**	6 de março de 1957
Comores	6 de julho de 1975	**Lesoto**	4 de outubro de 1966
Congo	30 de junho de 1960	**Malaui**	6 de julho de 1964
Costa do Marfim	7 de agosto de 1960	**Maurícia**	12 de março de 1968
Djibuti	27 de junho de 1977	**Namíbia**	21 de março de 1990
Gabão	17 de agosto de 1960	**Nigéria**	1 de outubro de 1960
Guiné	2 de outubro de 1958	**Quênia**	12 de dezembro de 1963
Madagáscar	26 de junho de 1960	**Serra Leoa**	27 de abril de 1961
Mali	22 de setembro de 1960	**Seychelles**	**29 de junho de 1976**
Marrocos	2 de março de 1956	**Somália**	1 de julho de 1960
Mauritânia	28 de novembro de 1960	**Suazilândia**	6 de setembro de 1968
Níger	3 de agosto de 1960	**Sudão**	1 de janeiro de 1956

República Centro-Africana	13 de agosto de 1960	**Sudão do Sul**	9 de julho de 2011
Senegal	4 de abril de 1960	**Tanzânia**	9 de dezembro de 1961
Togo	27 de abril de 1960	**Uganda**	9 de outubro de 1962
Tunísia	20 de março de 1956	**Zâmbia**	24 de outubro de 1964
		Zimbábue	18 de abril de 1980
Outras colonizações		**Colonização portuguesa**	
Guiné Equatorial (espanhola)	12 de outubro de 1968.	**Angola**	11 de novembro de 1975
Rep. Demo. do Congo (belga)	30 de junho de 1960	**Cabo Verde**	5 de julho de 1975
Ruanda (belga)	1 de julho de 1962	**Guiné-Bissau**	24 de setembro de 1973
Libéria (americana)	26 de julho de 1847	**Moçambique**	25 de junho de 1975
Etiópia (italiana)	31 de janeiro de 1941	**São Tomé e Príncipe**	12 de julho de 1975
Líbia (italiana)	24 dezembro 1951		

Fonte: Wikipédia.

Ademais, o contexto histórico, político, recomendava ações de consolidação dos interesses civilizatórios tanto dos EUA, como país hegemônico, quanto das antigas metrópoles, que pretendiam resguardar seus interesses econômicos numa organização formal de multilateralismo. O quadro 4 mostra os marcos nacionais de independência do continente Africano. Em 1960, logo em seguida à criação da ECA, houve 17 processos de independência, sendo 14 deles de colônias francesas.

> No final da II Guerra Mundial, em África, apenas Etiópia, Libéria e Egito eram independentes e quando os anos 1950 chegaram ao fim ainda só se lhes tinham juntado Líbia, Marrocos, Sudão, Tunísia, Gana e Guiné-Conacri. Mas a vaga de independências de 1960, principalmente de colónias francesas, mostrou que a tendência era irreversível. Logo a 1 de janeiro tornou-se soberanos os Camarões franceses, que no ano seguinte se unificariam com os britânicos. Em abril foi a vez do Togo. E em junho aconteceu o mesmo com a

> Federação do Mali e depois com Madagáscar. Em três semanas de agosto surgiram nove países francófonos, incluindo o Senegal, que só convivera dois meses com o Mali após o corte com a metrópole, que ainda vivia a ressaca da derrota na Indochina e estava a braços com a insurreição argelina. Já em novembro a Mauritânia separava-se do colonizador, pondo fim ao sonho alimentado por De Gaulle, referendado em 1958, de uma "comunidade": os estados autónomos tornavam-se soberanos, ainda que em muitos casos a influência de Paris se prolongasse por décadas. Também em 1960 o Reino Unido abriu mão da Nigéria e do território que, com uma colónia italiana, deu origem à Somália. A Bélgica viu-se forçada a deixar o Congo. Num ápice, o mapa de África mudava (ROCHA, 2010, https://www.publico.pt/2010/02/13/mundo/noticia/africa-o-ano-em-que-comecou-um-futuro-ainda-por-cumprir-1422629).

As informações oficiais da ECA apontam para um processo de criação da comissão inspirado nos propósitos de ampliar o comércio com a região, mantendo a influência das antigas metrópoles, porém num contexto aparente de multilateralismo.

> Ao longo da sua existência, a ECA tem tentado definir o seu papel no desenvolvimento e tem experimentado dificuldades. Existem três razões principais para isso. Em primeiro lugar, os problemas originados de seu status como um braço das Nações Unidas. Os termos de referência indicam várias possibilidades do que ela pode fazer como a coleta de dados e a análise dos resultados, pesquisas, publicação de relatórios anuais e boletins e a realização de seminários e workshops. Mas não houve ordenação de prioridades ou ênfase específica em aspectos considerados mais vitais para os membros. Os seus programas são amplamente baseados, mesmo quando alguns Estados como os PMD (países menos desenvolvidos) têm necessidades peculiares que requerem uma atenção especial. Mas a ECA não está sozinha, pois todas as comissões regionais têm estruturas e âmbito de atividades semelhantes. Em segundo lugar, o grau de crise econômica, a escala em que ocorreu e a sua natureza persistente, salienta ainda que a ECA terá dificuldades se quiser desempenhar um papel positivo e de liderança na sua resolução ou no

> início da mudança de desenvolvimento que a África precisa tão intensamente. A Comissão desenvolveu uma burocracia complexa que dificulta a adaptação às alterações das condições econômicas dos Estados. Por exemplo, os Estados têm dado a autossuficiência na agricultura prioridade máxima nos seus esforços para melhorar o nível de vida das suas populações, mas os programas da ECA não refletem esta ênfase. Por último, embora o objetivo fundamental de todas as comissões econômicas regionais fosse ajudar a elevar o nível de atividade econômica nas respectivas regiões e a manter e reforçar as relações econômicas dos países de cada região, tanto entre e com outros países do mundo, nenhum foi equipado com os órgãos necessários para permitir que eles implementem atividades orientadas para o projeto. Por projeto, queremos dizer uma atividade com objetivos e objetivos claros, que também tem valor agregado líquido, ou seja, que deve contribuir para o rendimento nacional dos respectivos Estados. Também deve ser possível fazer uma análise custo-benefício e outras formas de avaliação e devemos ser capazes de avaliar se ela contribui para a melhoria das condições de vida física das pessoas. Ao solicitarem projetos em vez dos programas gerais oferecidos, os Estados-Membros estavam a fazer exigências que questionavam a finalidade da Comissão (EKPENYONG, 1989, p.23-24).

Em Ekpenyong (1989) há elementos adicionais. Ele descreve fatos históricos, sobretudo mobilizações diplomáticas, que atestam que houve demanda de criação de uma comissão regional para a África ainda em 1947. Segundo ele, o embrião institucional da criação das comissões para Europa (ECE) e Ásia e Extremo Oriente (ESCAP) foi a comissão para reconstrução da Europa, criada em 1946, dividida em seguida em duas subcomissões, sendo uma para a Europa e norte da África e Etiópia, outra para a Ásia e Extremo Oriente. A missão era levantar as informações das condições regionais de modo a subsidiar as ações da ONU para reconstrução das regiões afetadas diretamente pela guerra. Dessas subcomissões nasceram as duas primeiras comissões regionais. Por razões não explicitadas oficialmente pelo ECOSOC, o Norte da África foi esquecido.

> Ao examinar os relatórios dos dois grupos e ao responder à resolução 46 (1) da Assembleia Geral de 11 de dezembro de 1946, o ECOSOC estabeleceu a Comissão Econômica para a Europa (ECE) e a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (ECAFE, agora ESCAP), respectivamente, pela sua resolução 36 (v) e 37 (IV) de 28 de março de 1947. Estas resoluções também estipularam os seus termos de referência, que são bastante semelhantes para todas as comissões e serão delineados mais tarde. Em 11 de agosto de 1947, o Conselho, por outra de suas resoluções-70 (v)-estabeleceu a terceira comissão, a Comissão Econômica para a América Latina (ECLA, agora CEPAL); e, pela sua resolução 72 (v), solicitou à Comissão Econômica e do Emprego que examinasse e relatasse ao Conselho as questões gerais envolvidas na criação das comissões como meio de promoção dos objetivos das Nações Unidas. O Conselho registou que a Subcomissão temporária sobre a construção econômica das zonas devastadas não tinha comunicado sobre os problemas de reconstrução do norte de África e da Etiópia. Depois de tomar nota disto, a Subcomissão temporária encerrou as suas atividades (idem, p. 26).

Foi somente em 1958 que a ECA foi criada, por deliberação da Assembleia Geral da ONU. Antes disto, ainda em 1957, a criação da ECA foi sugerida pela representação de Gana. A sugestão foi acompanhada pela representação de outros seis países. O esboço da resolução final contou com 29 representações de apoio (ASFOUR,1960).

Após os primeiros dois anos, que parecem ter sido de instalação da comissão, as ações iniciais da ECA foram inspiradas em referências teóricas e ideológicas da CEPAL. Conforme Ewing (1964), os debates e proposições das Teorias de Desenvolvimento foram importantes elementos referenciais para a criação da ECA, sobretudo a ideia de que o processo de industrialização da região seria essencial, num contexto de cooperação internacional regional. Ele faz referência direta às contribuições de Prebisch e Gunnar Myrdal como tendo sido fundamentais na definição inicial das proposições e ideologia da comissão. Esta avaliação coincide com a circunstância de criação da UNCTAD em 1964, liderada por Raúl Prebisch. A UNCTAD foi criada para promover integração de países em desenvolvimento na economia mundial num período histórico

em que o GATT promovia ações de promoção do comércio internacional. A ideologia do órgão foi influenciada pela experiência de Prebisch na direção da CEPAL no período de 1950 a 1963.

A criação da ESCWA tem origem distinta, embora tenha sido proposta por um membro da Assembleia Geral. Considerando o contexto do início dos anos 1970, em particular as disputas relacionadas às reservas de petróleo presentes no Oriente Médio, a criação da ESCWA seguiu a estratégia da ONU de construir pontes de cooperação regional em regiões de conflito, a partir do seu ideário de base. O ano de criação da comissão coincide com um segundo grande conflito bélico na região, a guerra do Yom Kippur, em 1973, de modo que a criação da comissão se origina numa preocupação de instituir um órgão cuja missão fosse atenuante das tensões regionais, centrada sobretudo em cooperação econômica a partir do ideário da ONU. Antes disto, houve a guerra de 1967 de Seis Dias, na qual Israel ocupou regiões para além de seu território original na Palestina. Esta intenção aparentemente não se concretizou a contento, pois há indicações de mudança de rumos nas diretrizes da comissão a partir dos anos 1990, a exemplo das demais comissões.

O contexto de conflito explica também a sobreposição da região de abrangência da ESCWA com a ECA. Mauritânia, Marrocos, Egito, Tunísia, Líbia e Sudão são também membros da ECA. Além deles, a comissão tem como membros geográficos**6** Jordânia, Bahrain, Líbano, Síria, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Catar, Iêmen, Emirados Árabes, Omã e o Estado da Palestina.

No que diz respeito às resoluções de criação, ECA e ESCWA apresentam, como no caso da CEPAL, diferenças em relação a ECE e ESCAP. Há uma passagem idêntica nas resoluções de criação dessas duas comissões na parte que trata das competências e que se diferencia das resoluções das três primeiras comissões econômicas:

> a) iniciar e participar de medidas destinadas a facilitar a ação concertada para o desenvolvimento econômico de África [e da Ásia e

[6] As comissões têm membros que estão fora da área geográfica de abrangência. Em todas as cinco resoluções de criação há um parágrafo dizendo que qualquer país da ONU pode se candidatar a membro de quaisquer das cinco comissões. Na literatura que trata da CEPAL é comum a referência a esses países como sendo aqueles que têm algum tipo de interesse na região. Estamos chamando de membros geográficos aqueles países que estão na região de abrangência das comissões.

> Pacífico], incluindo os seus aspetos sociais, com vista a elevar o nível de atividade económica e os níveis de vida na África [e da Ásia e Pacífico], e para manter e reforçar as relações econômicas dos países e territórios da África [e da Ásia e Pacífico], entre si e com outros países do mundo (ECOSOC, 1958, Resolução 671 (XXV), criação de uma Comissão Econômica para África; ECOSOC, 1973, Resolução 1818 (LV), Criação de uma Comissão Econômica para a Ásia Ocidental).

A diferença mais importante em relação à CEPAL está, como já o dissemos, nas características das regiões geográficas de cobertura dessas comissões, que são incipientes em termos de desenvolvimento capitalista. A discussão dessas características foge aos propósitos deste artigo. Não obstante, parece-nos lícito afirmar que essa passagem dos textos das duas resoluções denota uma preocupação da ONU em promover ações sintonizadas com a ideia de constituir referências civilizatórias a partir do que se considerava ser essencial e indispensável: o desenvolvimento econômico capitalista nacional e o comércio internacional.

A especificidade da CEPAL

A região original de cobertura geográfica da missão da CEPAL era a América Latina. Posteriormente, em 1984, a Comissão incorporou ao seu nome e missão a região do Caribe. A região continental de abrangência da CEPAL apresenta características econômicas semelhantes, ainda que seja perceptível a diferença de tamanho dos países e economias nacionais (Quadro 5). O contexto histórico de desenvolvimento dos países e economias nacionais a partir do século XIX estão descritos em Furtado (1959; 1969) e Thorp (1998). O passado colonial, os processos de independência, a transição ao capitalismo e a especialização produtiva são traços comuns aos países da região.

Quadro 5 – América Latina – População, Território e PIB per capita (2006)

País	População (habitantes)	Território km²	PIB Bilhões USD correntes	PIB per capita USD (PPP)

Argentina	40,403,943	2,766,889	212.595	16,080
Belize	314,275	22,966	2,307	7,800
Bolívia	9,627,269	1,098,581	11.221	2,931
Brasil	188,181,069	8,514,876	1,067.706	10,073
Chile	15,116,435	756,950	145.845	12,811
Colômbia	44,379,598	1,141,748	135.883	8,260
Costa Rica	4,327,000	51,100	21.466	11,862
Cuba	11,382,820	110,861	40.000	4,100
El Salvador	6,881,000	21,041	18.654	5,600
Equador	13,363,593	272,045	41.402	4,835
Guatemala	14,655,189	108,890	30.299	4,335
Haiti	7,500,000	27,750	4.473	1,840
Honduras	7,205,000	112,492	9.072	3,300
México	106,202,903	1,958,201	840.012	11,369
Nicarágua	5,487,000	130,000	5.301	3,100
Panamá	3,232,000	75,517	17.103	8,593
Paraguai	5,734,139	406,752	9.527	5,339
Peru	28,675,628	1,285,215	107.000	7,856
República Dominicana	8,900,000	48,734	31.600	9,377
Uruguai	3,415,920	176,215	19.127	11,969
Venezuela	27,730,469	916,445	181.608	7,480

Fonte: WDI, Banco Mundial.

Ademais dessa referência comum aos países da região, o que conferiu natureza distinta à CEPAL foi a forma e resultado dos seus primeiros anos de funcionamento. A criação como comissão econômica regional emergencial por um período de três anos exigiu um documento de diagnóstico que pudesse justificar, assim como as outras duas comissões, o status de comissão permanente. Esse diagnóstico e o relatório final coordenado por Raúl Prebisch - Estudo Econômico da América Latina (1949) - deu base ao que poderia ser chamado de consenso industrializante dos anos 1940/1950 na região. A sustentação política decorrente da convergência de posições de governos permitiu que a CEPAL, na sua origem, cumprisse, ademais de se constituir como uma Escola de Pensamento, a função de um *think tank* e formulasse recomendações de políticas a seus países membros, de

uma forma bem diferente da ECE e ESCAP, e mesmo da ECA e ESCWA, criadas posteriormente.

Celso Furtado (1988) descreve todas as circunstâncias de criação da CEPAL vistas a partir da sua experiência de participação direta no corpo técnico da comissão desde o período inicial ainda nos anos 1940**7**. O texto foi elaborado a pedido da Universidade das Nações Unidas. Além das informações já apresentadas na seção anterior, Furtado refere-se à participação de indivíduos, particularmente de Raul Prebisch.

> Os críticos da industrialização latino-americana eram, em boa parte, pessoas preocupadas com a perda de mercado para os exportadores tradicionais que desta resultaria. O primeiro Estudo Econômico da América Latina, referente ao estado da economia regional em 1948, procurou combater essa tese, fundando-se na monografia Industrialization and Foreign Trade, preparada pelo secretariado da antiga Sociedade das Nações, e publicada em 1945. (...) Esse primeiro ensaio de tímida defesa de industrialização latino-americana foi amplamente superado pelas ideias contidas no estudo "O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas", preparado por Raúl Prebisch, na qualidade de consultor da CEPAL, e igualmente apresentado na Conferência de Havana (segundo período de sessões), que ocorreu em maio de 1949. Prebisch havia observado, da posição privilegiada que ocupara na direção do Banco Central da Argentina, que o comportamento cíclico da economia capitalista era distinto se observado nos países exportadores de produtos industriais (aos quais ele chamava de cêntricos) e nos exportadores de produtos primários (periféricos). Essa visão do conjunto do sistema capitalista constituiu passo fundamental para os subsequentes avanços na compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, que passou a ser visto como uma conformação estrutural e não como "fase" ou "etapa" do desenvolvimento (FURTADO, 1988, p. 88-89).

[7] Celso Furtado foi parte do corpo técnico da CEPAL de 1948 a 1957 (D'AGUIAR, 2013: síntese biográfica de Celso Furtado na primeira página do livro).

Sobre a importância de Prebisch, sua biografia escrita por Dosman (2008) mostra as circunstâncias pessoais que o levaram a aceitar a responsabilidade de escrever um relatório retratando as condições econômicas e sociais da América Latina. Ao final dos anos 1940, havia desprezo de europeus e americanos a respeito da capacidade de economistas latino-americanos de produzir um relatório de diagnóstico da região em condições de respaldar a manutenção da CEPAL como um órgão permanente da ONU. Esse relatório deveria ser apresentado (como de fato foi) numa conferência da ONU em Havana ao final do ano de 1949. A equipe de trabalho era pequena. Celso Furtado juntou-se ao grupo no segundo semestre daquele ano, exatamente no período em que o relatório estava sendo concluído. Ao final, o documento apresentado por Prebisch constituiu-se no primeiro estudo amplo sobre a região feito por economistas da região. Neste sentido, a CEPAL já na sua origem cumpre uma função distintiva das outras comissões. A sua precariedade inicial foi elemento de liberdade de pensamento, com enorme influência no debate sobre desenvolvimento na América Latina.

> Antes de Havana, Prebisch tinha visto a CEPAL como um ator secundário no jogo Interamericano, e ele foi para Havana como um consultor de curto prazo com uma única ideia: apresentar um relatório que traduzisse os anos que ele tinha gasto elaborando uma nova abordagem para a América Latina e desenvolvimento econômico – após o qual o seu contrato expiraria, em 31 de julho. Tendo experimentado Havana, no entanto, ele estava agora convencido de que sua liderança na CEPAL poderia ser transformada em um poderoso instrumento para canalizar o regionalismo que seu relatório tinha provocado. Aparente desvantagem de Santiago de localização poderia ser transformada em vantagem: quanto maior a distância de Washington e da sede da ONU em Nova York, maior a sua defesa contra a sua ortodoxia e pressão para se conformar; A CEPAL poderia prosperar como um centro de pesquisa exclusivamente latino-americano fora da rigidez da Aliança Atlântica. Desde 1945, economistas latino-americanos qualificados tiveram poucas opções além das organizações internacionais sediadas nos EUA ou na Europa; a CEPAL poderia se tornar um local alternativo e contrapeso intelectual para este sangramento de talentos, oferecendo um centro

> autônomo de ideias onde as abordagens regionais para o desenvolvimento poderiam ser exploradas (DOSMAN, 2008, versão Kindle, posição 5147, tradução livre do autor).

No que diz respeito ao interesse do presente artigo, Furtado (1988: 84-86) destaca o grau de convergência política dos governos dos vinte países da América Latina que compunham o total de 51 países da ONU no ano de 1947 em ampliar o entendimento do que seria o processo de "reconstrução" da economia mundial no Pós Segunda Guerra Mundial. Ele específica a resistência americana à criação da CEPAL atribuindo-a ao interesse daquele governo em manter um controle mais direto sobre o continente americano no que diz respeito às políticas de desenvolvimento econômico. Seria mais fácil aos EUA controlar a estrutura da OEA, dada a natureza da organização, de maior autonomia, e que contava desde o início com uma carta regulatória que exigia apenas maioria simples de posições em diversos temas relevantes, sobretudo aqueles de segurança nacional[8].

> A mesma atmosfera de apreensão alcançou a CEPAL em Santiago e escritório da ONU em Nova York, porque o futuro da CEPAL estava em linha com Prebisch. Quando ele chegou ao escritório em 14 de março de 1949 a nova organização ainda estava parcialmente formada, seu papel e funções permaneciam em dúvida, e quase paralisada com receio no conhecimento de que Washington e alguns outros governos preferiram sua morte precoce. O problema da sobrevivência da CEPAL resultou do seu nascimento impugnado em 15 de fevereiro de 1947. O que aconteceu foi que em 1946 os EUA haviam proposto a criação de duas comissões regionais no Conselho econômico e social das Nações Unidas (ECOSOC), a Comissão Econômica para a Europa (ECE), com um secretariado em Genebra, e a Comissão Económica para a Ásia e o Extremo Oriente (ECAFE) a ser localizada em Bangkok. O objetivo de Washington era

[8] Organização dos Estados Americanos, fundada em 1948. A Carta da OEA entrou em vigência em 1951. As deliberações da Assembleia Geral da OEA são tomadas por maioria simples dos membros, exceto em algumas situações especiais em que se exige dois terços, como é o caso de decisões orçamentárias. No caso da CEPAL, por exemplo, as decisões são também por maioria simples dos membros presentes na Assembleia Geral, porém as decisões devem estar em consonância com as disposições e deliberações do Comissariado da ONU. Neste sentido, a influência de um determinado país (por exemplo, os EUA) se torna mais difícil.

> comprometer a ONU na reconstrução dessas regiões danificadas pela guerra, e a ECE e a ECAFE foram aprovadas por unanimidade pelo ECOSOC. (...) Mesmo antes da sessão fundadora da CEPAL, marcada para 7 a 25 de junho de 1948 em Santiago, os EUA usaram a nona Conferência Interamericana em Bogotá em abril de 1948 para reformular a antiga União Pan-americana como a nova Organização dos Estados Americanos (OEA) e lançar uma desafio, ao aumentar o seu orçamento de $40000 para $500000 – ou o equivalente ao orçamento total projetado da CEPAL para 1949. Além da oposição oficial, nós, acadêmicos, também criticamos a formação da CEPAL. Simon G. Hanson, editor de uma nova revista, Assuntos Econômicos Interamericanos, lançou seu primeiro ataque antes mesmo do novo órgão regional ter sido estabelecido. "A vida será complicada", David Owen reclamou, "pela existência de duas comissões econômicas paralelas para a América Latina com termos virtualmente idênticos de referência e orçamentos iguais." Ele se perguntou se eles deveriam considerar mudar a sede da CEPAL de Santiago para mais perto de Washington e Nova York; considerando que ia ser difícil recrutar pessoal para um local tão longe de qualquer lugar (DOSMAN, 2008, versão Kindle, posições 4841 e 4847, tradução livre do autor).

O ponto crucial de divergência está muito bem descrito em Reinert (2016), particularmente no capítulo 5 em que o autor desenvolve o argumento de como os países pobres ficaram ainda mais pobres no contexto da Segunda Guerra Mundial. Em síntese, o argumento é que os EUA e os países europeus desenvolvidos e industrializados passaram a bloquear o processo de industrialização da periferia, utilizando a tese das “vantagens comparativas” da especialização produtiva. Esta tese está problematizada na metáfora do título e no conteúdo do livro de Ha-Joon Chang, Chutando a Escada (2004). A tese sustenta que as economias nacionais deveriam se especializar naqueles produtos em que tivessem vantagens comparativas no comércio internacional. Reinert mostra como a tese está em contradição com o processo histórico de desenvolvimento daquelas economias consideradas de industrialização atrasada em relação à Inglaterra, particularmente os EUA, que se

utilizaram largamente da ação protetora do Estado em favor do processo de industrialização.

O Estudo da América Latina da CEPAL mostrava claramente a desvantagem em se manter os marcos da divisão internacional do trabalho que reservava aos países da América Latina a função de supridores de matérias-primas às economias industrializadas da Europa e dos EUA.

> Este texto [do Manifesto], a rigor, não contemplava uma crítica da teoria clássica (ou neoclássica) do comércio internacional, sendo em realidade uma denúncia do sistema de divisão internacional do trabalho prevalecente, o qual vinha provocando, no longo prazo, concentração da renda em benefício dos centros exportadores de produtos manufaturados. A tese da degradação dos termos de intercâmbio dos países exportadores de produtos primários, adotada por Prebisch, tinha como fundamento o estudo sobre a matéria, preparado em 1948 por Hans Singer para o Departamento Econômico e Social das Nações Unidas. Prebisch procurou explicar o comportamento dos termos de intercâmbio, comprovado por Singer, situando-o no ciclo da economia capitalista: na fase de expansão, os salários monetários sobem, nos países cêntricos, mais do que a produtividade – processo não totalmente reversível na fase de baixa do ciclo, em razão da resistência que oferecem as organizações operárias. Inexistindo tal resistência na periferia, o comportamento cíclico engendrava transferência de renda em seu desfavor. Subsequentemente, Prebisch refinou este ponto de sua análise, dando ênfase às diferenças nas elasticidades-renda das demandas de produtos primários e manufaturados e ao peso crescente da oferta de substitutivos sintéticos às matérias-primas naturais (FURTADO,1988, p. 90).

Por outro lado, ainda com referência a Dosman (2008), especialmente no capítulo que antecede a passagem de Prebisch na CEPAL e que vimos de apresentar (capítulo 10), há apontamentos dos problemas políticos regionais de confrontos de governos. No período do pós-guerra que estamos tratando, anos 1940 e 1950, houve tensões entre os governos da Argentina e do Brasil. Na Argentina, Juan Domingo Perón ocupou o governo em dois mandatos (1946/1952/1955). Ao longo do seu

primeiro mandato, exatamente no período de criação da CEPAL, o governo brasileiro foi ocupado por Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1950), de base desenvolvimentista. Posteriormente, o governo brasileiro foi ocupado por Getúlio Vargas (1950 a 1954). Embora de objetivos semelhantes, os dois países disputavam a hegemonia política regional. Um elemento importante de diferenciação dos dois governos foi a posição de independência de Perón em relação ao conflito da Guerra Fria. Além desses confrontos que se apresentavam nos espaços diplomáticos da ONU, Dosman descreve outros problemas da geopolítica regional, de modo que havia dificuldades de legitimação de uma ação multilateral na região.

Portanto, o que explica o sucesso da CEPAL nos seus primeiros quinze anos, ao menos, foi a possibilidade e competência de seu corpo técnico em assumir funções de liderança intelectual, a partir de estudos técnicos e da preparação de quadros para o desenvolvimento, e que estavam em consonância com o processo histórico de transformação e desenvolvimento da região. As comissões são, todas elas, elos de relações entre governos, que enfrentavam condições adversas que exigiam, assim como o foram as condições do New Deal nos EUA, ação direta do Estado.

Outro elemento relevante, é que esse corpo técnico propunha planos de desenvolvimento capitalista, num contexto de Guerra Fria e de gestação da Revolução Cubana (CAMARINHA et. al., 2018). As condições históricas de desenvolvimento econômico das economias nacionais da região eram muito receptivas a proposições de desenvolvimento que pudessem acelerar o progresso social regional. É como se as proposições da CEPAL viessem para dar suporte ao pensamento político que vinha se consolidando em nível de diversos governos.

A nossa proposição é que este período inicial foi suficientemente importante para influenciar o futuro da comissão, mesmo em sucessivas conjunturas nas quais houve intervenção política e administrativa do Comissariado da ONU. Dessas conjunturas, merecem destaque duas, sendo uma aquela que marca a abertura dos anos 1990, de esgotamento das experiências socialistas na Europa; outra, a de implementação dos ODS em 2015. Nessas duas conjunturas, as diretrizes internas ao sistema ONU foram de forte intervenção, formuladas a partir da hegemonia do Neoliberalismo. Nas duas situações, a CEPAL foi obrigada a absorver elementos importantes de mudança em suas recomendações, porém sem que isto afetasse

aquilo que a literatura especializada chama de método histórico-estrutural (RODRIGUEZ, 2009; BIELSCOWSKY, 2000).

Conclusões

O objetivo mais amplo deste artigo foi o de estimular o interesse e o estudo das comissões econômicas regionais da ONU. A literatura de Relações Internacionais parece ter relegado este tema por considerá-lo secundário no contexto das organizações internacionais que compõem a institucionalidade das Nações Unidas. Isto está claro no trabalho de Murphy (2014), no qual ele investiga as organizações internacionais desde 1850. O destaque é para as agências internacionais, multilaterais, já que elas têm um grau de autonomia superior ao das comissões regionais. A tese central do autor é que a regulação desenvolvida no âmbito supranacional foi essencial para a expansão do capitalismo no Pós Segunda Guerra Mundial.

A este respeito, o que sustentamos é que essas comissões, por serem órgãos do ECOSOC, traduzem melhor a política civilizatória da Assembleia Geral da ONU no tema do desenvolvimento econômico. As organizações internacionais de maior visibilidade na dimensão econômica são aquelas fruto do Acordo de Bretton Woods, o FMI, BIRD e o GATT (OMC). Essas são mais diretamente submetidas à política externa americana e aos interesses mais diretos das grandes corporações internacionais. Um elemento de apoio a essa interpretação é que as comissões, embora se alinhem às recomendações de boas práticas econômicas do *mainstream* do FMI, BIRD e OMC, elas incorporam temas sociais, políticos e de gênero.

De forma mais específica, o artigo tem o objetivo de chamar a atenção para a especificidade da CEPAL. Neste caso, o este artigo se desdobra de dois outros trabalhos – Almeida Filho (2003) e Almeida Filho e Corrêa (2011) – nos quais são exploradas as imposições históricas do fim da Guerra Fria e a ascensão do Neoliberalismo como ideologia hegemônica a partir dos anos 1990. Um olhar mais detido sobre as políticas recomendadas pelas comissões econômicas neste século mostra convergência em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, particularmente, em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Não obstante, a CEPAL mostra resiliência em manter seu método de pesquisa – o histórico-estrutural – na elaboração

dos diagnósticos que se sucedem nas suas publicações anuais e nos documentos bianuais apreciados pela Assembleia dos países membros.

Portanto, a principal hipótese e conclusão do artigo é que essa resiliência se sustenta nas circunstâncias históricas de criação da CEPAL e ao seu período inicial de funcionamento – anos 1940 / 1950 – no qual a comissão cumpriu funções de Escola do Pensamento. A cultura institucional acumulada neste período parece reproduzir-se, não obstante as significativas mudanças pelas quais passou a ONU desde os anos 1990. Quanto a isto, parece-nos de particular relevância e significado os documentos oficiais da comissão na década de 2010, quando a ênfase na necessidade de se superar a enorme desigualdade de renda e condições sociais presentes na região levou a instituição a afirmar que nos encontramos n“A hora da igualdade” (CEPAL, 2010).

Referências Bibliográficas

ALMEIDA FILHO, N. “O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de perspectiva? “ In Ferraz, J. C. et al, *Liberalização econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Editora Futura, 2003, pp 100-123.

ALMEIDA FILHO, N. e CORREA, V.P. A CEPAL ainda é uma escola de pensamento? *Rev. Econ. Contemp.,* Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, 2011, p. 92-111, jan-abr. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rec/v15n1/a04v15n1 , acesso em 17/08/2015.

ASFOUR, E.V. International co-operation in Africa and the establishment of ECA. *Civilisation,* 1960.

BAMBIRRA, V. *O capitalismo dependente latino-americano.* Florianópolis, IELA: Editora Insular, 2012.

BIELSCHOWISKY, R. “Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha”. In BIELSCHOWISKY, R. (org.) *Cinquenta Anos do Pensamento da CEPAL.* São Paulo: Ed. Record, 2000, vols. 1 e 2. Texto em espanhol (quase o mesmo) disponível em http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/19373/bielchow.htm, acesso em 24/10/13.

CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial em São Paulo – 1930 / 1970. São Paulo: UNESP, 2007.

CEPAL *Transformación Productiva con Equidad.* Santiago, 1990, 185p. Disponível em http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4373/lcg1701e.htm , acesso 21/10/13.

CEPAL La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL, 2010. Disponível em

https://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada.* Editora UNESP, 2004.

DOSMAN, Edgar J. The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986 . Ingram Distribution. Edição do Kindle, 2008.

ECOSOC. (documento E / 712 / Rev. 1), Item 2 da Resolução de 25 de fevereiro e 5 de março de 1948.

ECOSOC *Resolução 671 (XXV), criação de uma Comissão Econômica para África, 1958.*

ECOSOC *Resolução 1818 (LV), Criação de uma Comissão Econômica para a Ásia Ocidental, 1973*

EKPENYONG, Ekei Umo The economic commission for Africa (ECA) and development in Africa. Tese de doutorado. London School of Economics, 1989, 464p.

EWING, A. F. Foreign Trade and Economic Development in Africa by NeumarkS. Y.Stanford University, Food Research Institute, 1964. Pp. xii + 222. 56s. - Volume 3 Issue 3.

FURTADO, C. Formação econômica da América Latina. Rio de Janeiro: Lia Editora, 1969.

FURTADO, C. A comissão econômica para a América Latina, 1988. Reproduzido In D'Aguiar, Rosa Freire (org.) Essencial Celso Furtado. São Paulo: Pinguin Classics / Companhia das Letras, 2013.

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. 32º. Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005 [1959].

GONÇALVES, Luiz Eduardo Fonseca De Carvalho As Relações Brasil-CEPAL (1947-1964). Dissertação de Mestrado, Instituto Rio Branco, Função Alexandre de Gusmão, 2011.

HOBSBAWM, E. A era dos extremos. Nova Iorque: Penguin Group, 1994.
HUNT, D. Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms. London: Harvest Wheatsheaf, 1989.

JUDT, T. Pós-Guerra – uma história da Europa desde 1945. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

LOPES, Tiago Camarinha; ALMEIDA FILHO, N.; PINTO, G. L.H. Prebisch, Furtado e a Revolução Cubana. Estudios Latinoamericanos UNAM, v. 42, 2018, p. 17-34. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/329625619_Prebisch_Furtado_e_a_Revolu

cao_Cubana_Prebisch_Furtado_y_la_Revolucion_Cubana_Prebisch_Furtado_and_the_Cuban_Revolution . Acesso em 31/07/2019.

MURPHY, Craig Organização internacional e mudança industrial – governança global desde 1850. Editora UNESP, 2014.

PREBISCH, R. Estudo Econômico da América Latina. In BIELSCHOWSKY, R. Cinqüenta Anos de Pensamento da CEPAL. Op.cit. vol. 1, 2000 [1949], pp 137-178.

REINERT, ERIK. S. Como os países ricos ficaram ricos … e porque os países pobres continuam pobres. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

ROCHA, João Manuel África: ano que começou um futuro ainda por cumprir. 2010. Disponível em https://www.publico.pt/2010/02/13/mundo/noticia/africa-o-ano-em-que-comecou-um-futuro-ainda-por-cumprir-1422629 , acesso em 04/04/2018.

RODRIGUEZ, O. O Estruturalismo Latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSTOW, W. Etapas do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SUZIGAN, W. Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: Braziliense, 1986.

THORP, Rosemary Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX. Banco Interamericano De Desarrollo Union Europea, 1998.

UNECE History, 2020. http://www.unece.org/oes/history/history.html , acesso em 19/02/2020.

Recebido em: 05/09/2019

Aprovado em: 17/02/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O PETRÓLEO COMO ELO ENTRE O SUDÃO DO SUL E A CHINA[1]

ANDRÉ VALENTE MAIA
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais
da Universidade Federal, Porto Alegre (RS), Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7062-2524
andrevmaia@gmail.com

SILVIA FERABOLLI
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora adjunta do Departamento de Economia e Relações Internacionais e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS), Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0589-3998
silviaferabolli@gmail.com

Resumo: Esse artigo objetiva investigar a evolução das relações entre o Sudão do Sul e a China tendo como fio condutor a triangulação complexa entre o desenvolvimento da indústria petrolífera no Sudão, o processo de independência sul-sudanês e os interesses energéticos chineses na região. Para atingir tais objetivos, inicialmente, serão apresentados e discutidos os pressupostos da teoria da "Fragilidade Estatal", sobre os quais se assenta esse artigo. Em seguida, serão descritas e analisadas as condições do desenvolvimento do setor petrolífero no Sudão, o envolvimento da China no processo de independência do Sudão do Sul, e seu papel decisivo para que os líderes do movimento de independência se mantivessem no poder no pós-2011. Finalmente, na conclusão, será discutido o papel das commodities estratégicas e da China na consolidação estatal de novos Estados africanos.
Palavras-Chave: China; Sudão do Sul; Petróleo.

EL PETRÓLEO COMO ENLACE ENTRE SUDÁN DEL SUR Y CHINA

Resumen: Este artículo tiene como objetivo investigar la evolución de las relaciones entre Sudán del Sur y China, que tiene como conductora, una triangulación compleja entre el desarrollo de la industria petrolera en Sudán, el proceso de independencia y los intereses energéticos chinos en la región. Para lograr estos objetivos, inicialmente, se presentarán y discutirán los presupuestos de la teoría de la "Fragilidad del Estado", en la que se asienta este artículo. En seguida, se describirán y analizarán las condiciones del desarrollo del sector petrolero en Sudán, la participación de China en

[1] Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no I Seminário de Ciência Política da UFPel (Universidade Federal de Pelotas) nos dias 22 e 23 de agosto de 2019.

el proceso de independencia de Sudán del Sur y su papel decisivo para que los líderes del movimiento por la independencia permanezcan en el poder después de 2011. Finalmente, en la conclusión, se discutirá el papel estratégico que tienen las materias primas y China en la consolidación estatal de nuevos estados africanos.
Palabras Clave: China; Sudán del Sur; Petróleo.

OIL AS A LINK BETWEEN SOUTH SUDAN AND CHINA

ABSTRACT: This article aims at investigating the evolution of the relations between South Sudan and China having the complex triangulation among the development of the oil industry in Sudan, the process of South Sudanese independence and the Chinese energy interests in the region as the guiding thread. In order to achieve this objective, initially, the assumptions of the "State Fragility" theory, on which this article is based, will be presented and discussed. Next, the paper will describe and analyse the conditions for the development of the oil sector in Sudan, the Chinese involvement in the process of South Sudanese independence, and the decisive role China has had for the leaders of the independence movement to remain in power in the post-2011 period. Finally, the conclusion discusses the role of both the strategic commodities and China for the state consolidation of new African states.
Keywords: China; South Sudan; Oil.

石油是南苏丹和中国之间的纽带

摘要 本文旨在以苏丹的石油工业发展、南苏丹独立进程和中国在该地区的能源利益之间的复杂三角关系为指导，研究苏丹与中国关系演变。为了实现这一目标，一开始，本文将介绍和讨论所基于的“国家脆弱性”理论的假设。接下来，将描述和分析苏丹石油领域的发展条件、中国对南苏丹独立进程的参与以及中国在2011年后期时对独立运动领导人继续执政所起的决定性作用。最后，结论探讨了战略商品和中国在新非洲国家的国家合并中的作用。
关键字：中国。南苏丹。油。

Introdução

O Sudão do Sul é um país localizado no nordeste africano que conquistou sua independência em 2011. A partir de sua fundação como Estado independente do antigo Sudão, passou a ganhar evidência regional e internacional devido a algumas características que nenhuma sociedade almeja. O mais jovem país do mundo enfrenta as mazelas da corrupção endêmica (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019), da grande dependência das receitas do petróleo e da boa vontade dos países vizinhos (principalmente do Sudão) para o escoamento de sua produção, já que não tem

acesso ao mar. Além disso, quase metade da população não tem acesso à água potável e enfrenta problemas severos de segurança alimentar (KOFFI e GAMA, 2018). A maior parte de sua história recente pode ser narrada a partir da perspectiva das disputas políticas e guerras civis, dificultando ainda mais o estabelecimento das condições necessárias para o desenvolvimento econômico do país. A carência de gêneros alimentícios e outros produtos básicos, além daqueles industrializados, são sanados via importações. A ausência de uma infraestrutura básica (como portos, rodovias, sistemas de água e esgoto e energia elétrica) e a perenidade dos conflitos armados dificultam o processo de industrialização e impossibilitam a atividade agrícola. Esse foi o cenário encontrado pelos chineses quando realizaram os primeiros investimentos no Sudão no final dos anos 1990 – situação essa que pouco foi alterada desde então.

Com o objetivo de descrever e analisar a evolução das relações entre o Sudão do Sul e a China a partir do fio condutor da triangulação complexa entre o desenvolvimento da indústria petrolífera no Sudão, o processo de independência sul-sudanês e os interesses energéticos chineses no Sudão, esse artigo busca apoio nos pressupostos da teoria da "Fragilidade Estatal", especialmente conforme proposto por Stewart e Brown (2009) e Dix et al (2012). Para sustentar o argumento de que durante os anos formativos da nova República do Sudão do Sul o petróleo e a China foram cruciais para a evolução econômica do nascente país, seguiremos a seguinte lógica de trabalho: inicialmente, será feita uma revisão da literatura sobre a questão da "Fragilidade Estatal"; nas três seções seguintes, serão descritas e analisadas as condições do desenvolvimento do setor petrolífero no Sudão, o envolvimento da China no processo de independência do Sudão do Sul, e seu papel decisivo para que os líderes do movimento de independência se mantivessem no poder no pós-2011; a conclusão traz uma discussão necessária sobre o papel das commodities estratégicas e da China na consolidação estatal de novos Estados africanos.

O Conceito de Fragilidade Estatal

Diversos termos já foram utilizados para descrever os problemas que ameaçam, questionam e rivalizam com o poder do Estado, ou então da incapacidade deste de fornecer os serviços considerados básicos, como o controle das fronteiras, um sistema

de justiça e segurança, suprimento de água, alimentação, saúde pública, educação, etc. Dentre estes termos destacam-se aqueles de “Estados colapsados”, “Estados afetados por conflitos”, “Estados falidos”, “Estados em falência”, “Estados da máfia”, “Estados desonestos”, “Estados devastados pela guerra”, “Estados em risco de instabilidade” (ROBERTS, 2015). Exatamente por terem grandes variações entre si, esses conceitos nunca foram consensuais na literatura. Porém, a partir da década de 1990, o termo “Estado Frágil” passou a adquirir destaque no discurso que trata sobre desenvolvimento. Segundo Ferreira (2015), a proeminência do termo se deve a uma mudança na visão de organizações internacionais e acadêmicas acerca da segurança global e humana, a qual correlaciona conflito e desenvolvimento. A autora aponta a dissolução da União Soviética e suas instituições como um momento de maior preocupação das organizações internacionais quanto às possíveis implicações para o cenário interno desses países recentes e também para a segurança internacional. Da mesma forma, os ataques de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, contribuíram para que novas interpretações sobre a relação entre subdesenvolvimento e conflito emergissem. Este é o contexto de emergência de uma visão que ressalta a importância de boas políticas e instituições para o desenvolvimento, a qual passa a ser adotada como parâmetro no direcionamento da ajuda internacional aos países pobres. É nesse contexto que o conceito de “Estado Frágil” se consolida nos meios políticos e acadêmicos internacionais.

Na definição de Stewart e Brown (2009, p. 3), “Estados Frágeis” são aqueles que “estão falhando ou correm o risco de falhar com relação à autoridade, aos diretos de serviços básicos ou legitimidade.” Já para Dix et al. (2012, p. 1) “um Estado em situação de fragilidade, por definição, ainda não estabeleceu um ambiente político e de segurança estável, no qual o governo pode estender sua influência e prestar serviços essenciais em todo território.” Dentre as definições propostas, a performance do Estado na execução de suas obrigações é o foco da análise, entretanto, há divergências na identificação das obrigações e funções do Estado. No trabalho realizado por Ferreira (2016), a autora propõe dividir a literatura entre um grupo focado na eficácia e legitimidade como determinantes da força do Estado, enquanto outro grupo adota uma abordagem tridimensional, na qual se baseia no conceito de autoridade, legitimidade e capacidade do Estado. Segundo a autora, o primeiro grupo, focado na eficácia e legitimidade, está baseado na avaliação de quatro dimensões do

Estado: política, econômica, social e segurança. O segundo grupo, por outro lado, foca nas seguintes três dimensões associadas ao bom funcionamento do Estado: autoridade, a qual se refere à capacidade do Estado aplicar uma legislação sobre a população; legitimidade, que é a habilidade do Estado de garantir uma aprovação pública com relação ao regime de governo e, por último, a capacidade, na qual o Estado mobiliza o seu poder sobre recursos públicos em direção aos fins produtivos (FERREIRA, 2016). Nesse trabalho adotamos a definição mais ampla de "Fragilidade Estatal" proposta por Stewart e Brown (2009) por considerar as dimensões políticas, econômicas, sociais e de segurança. A caracterização do Sudão do Sul como um "Estado Frágil" é amplamente aceita na literatura e nas instituições de ajuda internacional, independente do conceito utilizado.

A preocupação com a fragilidade de determinados Estados, o processo de definição do conceito e a necessidade de identificação levaram à adoção de medidas que possibilitaram a medição e o ranqueamento dos Estados. Dentre as instituições que organizam um *index* com a classificação dos países está a *Fund for Peace*, através do relatório *Fragile States Index Annual Report*[2]. Segundo esta classificação, o Sudão do Sul sempre apresentou um alto índice de fragilidade. Dentre todos os países analisados, sua posição, com relação à maior fragilidade, foi de 4º lugar em 2013, 1ª lugar nos anos 2014, 2015, 2017 e 2018, 2º lugar em 2016 e 3º lugar em 2019 (THE FUND FOR PEACE, 2019).

Cabe ressaltar algumas críticas a esse modelo de análise e classificação. Ferreira (2016) aponta como principal desafio no processo de medição da "Fragilidade Estatal" a diversidade de definições e variáveis de análise existentes, o que desperta críticas, por essas muitas vezes estarem desconectadas das bases teóricas e conceituais, levando a interpretações equivocadas. Para Roberts (2015), a designação de um país como "frágil" tem implicações políticas muito sérias, pois pode ser utilizada como justificativa para intervenções e/ou ocupações militares. Outro ponto importante com relação aos problemas dos usos do termo "Estado Frágil" é que ele pode se aproximar perigosamente do conceito de "Estado falido", o qual sugere o colapso ou finitude completa, ao passo que muitos processos são cíclicos ou transitórios e/ou não atingem a totalidade da sociedade e território do país

[2] Fragile States Index disponível em https://fragilestatesindex.org/

classificado. A similaridade encontrada na literatura entre os conceitos de “Estado Frágil” e “Estado Falido” assenta-se na busca comum em identificar e caracterizar países em que o Estado não é capaz ou não está disposto a desempenhar as principais funções a ele atribuídas. A divergência entre esses conceitos está na origem, no desenvolvimento e no discurso de quem os usa. O conceito de “Estado Falido” foi introduzido por analistas em política externa no início dos anos 1990, em um contexto de Guerra Fria e, após os ataques de 11 de setembro, foi amplamente divulgado pela administração estadunidense e por analistas políticos, especialmente no campo da segurança internacional. Já o conceito de “Estado Frágil” foi disseminado a partir de meados dos anos 2000 por agências, instituições e governos preocupados com o desenvolvimento, assistência humanitária e a construção da paz (NAY, 2013).

O Petróleo no Sudão e sua Relação com a China

O Sudão conquistou sua independência em 1956. Três anos depois, em 1959, reconheceu o governo chinês que havia conquistado o poder em 1949, sendo o quarto país da África a oficializar o reconhecimento. No entanto, pelo menos até a tomada do poder por Omar Al-Bashir, em 1989, a relação entre os dois países se resumiu a contatos esporádicos e sem muita relevância. Além disso, as atividades do setor petrolífero do país até esse momento eram desempenhadas, sem muito sucesso, por empresas oriundas dos Estados Unidos, Canadá e Europa (JOHANSON, 2016).

O golpe de Estado executado pela Frente Islâmica Nacional do Sudão em 1989, que colocou Omar Al-Bashir no poder, resultou em sanções unilaterais por parte dos Estados Unidos sob a acusação de que o novo governo era um patrocinador do terrorismo. As ações aplicadas pelos Estados Unidos, juntamente com os processos forçados de arabização e islamização levados a cabo pelo novo governo, levaram ao isolamento internacional do país (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012). Este distanciamento e as sanções adotadas pelas Nações Unidas e Estados Unidos passaram a afetar a atividade das petrolíferas estrangeiras em território sudanês e o relacionamento do país com instituições de financiamento externo, como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, refletindo diretamente na economia do Estado. Somando-se aos problemas externos, o país esteve envolvido em uma guerra civil desde o início dos anos 1980, localizada principalmente na região sul, tornando o

ambiente cada vez mais instável para a permanência das petrolíferas (JOHANSON, 2016). Apesar das consideráveis descobertas de petróleo ao longo dos anos 1980, a guerra civil passou a comprometer a segurança das empresas, levando a Chevron a encerrar suas atividades no país após o assassinato de três funcionários por grupos rebeldes (ALI, 2018).

A extensão e severidade dos problemas enfrentados pelo Sudão levaram o governo a buscar parcerias externas a fim de garantir o suprimento das necessidades do país, tanto em investimentos como em comércio. Neste contexto, a China emergiu como parceiro, aproveitando a oportunidade para realizar seus primeiros investimentos externos no setor petrolífero internacional. A China não era mais autossuficiente em petróleo desde 1993 (ZHA, 2010) e buscava por oportunidades no exterior, tendo realizado o primeiro investimento no Peru naquele mesmo ano (CNPC, 1991-2001). Johanson (2016) afirma que a parceria entre o Sudão e a China era perfeita para ambos os países, já que o primeiro buscava investimentos e o segundo necessitava de recursos naturais. A deterioração das relações com os países ocidentais devido às sanções que lhes foram imputadas levou o regime sudanês a buscar na China a parceria que necessitava. Em 1994, os chineses foram convidados a investir no desenvolvimento do setor petrolífero (SMALL ARMS SURVEY, 2007 apud JOHANSON, 2016). A resposta foi imediata: a China National Petroleum Company (CNPC), finalizou a primeira pesquisa exploratória em um ano e, na medida em que os interesses ocidentais diminuíam, os investimentos chineses se ampliavam (JOHANSON, 2016).

Em 1997, as empresas que ainda estavam presentes no Sudão formaram um consórcio denominado Greater Nile Petroleum Operating Company (GNPOC), no qual estavam presentes a CNPC (China), Petronas (Malásia), Sudapet (Sudão) e Arakis (Canadá). Esta última tornou-se Talisman Oil e, em 2003, suas operações no Sudão foram adquiridas pela indiana ONGC Videsh. O controle do consórcio GNPOC era exercido pela chinesa CNPC, a qual possuía 40% das ações (JOHANSON, 2016). Ainda que houvesse petrolíferas no Sudão anteriormente, não havia infraestrutura necessária para o escoamento da produção. Assim, em 1998, a CNPC venceu a licitação para a construção de um oleoduto de 1.500 km ligando os campos de produção de Muglad até o porto de Sudão (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL,

2014). Como resultado, o Sudão tornou-se um país exportador de petróleo em 1999 (DOWNS, 2007 apud JOHANSON, 2016).

Os investimentos, concessões e empréstimos feitos pela China estavam relacionados ao setor petrolífero, porém, não foi unicamente neste setor que o capital chinês foi aplicado. Além de oleodutos, a China foi responsável pela construção de outras instalações, como refinarias, depósitos para estocagem em portos, desenvolvimento de projetos agrícolas e oferecimento de bolsas de estudos para estudantes sudaneses na China. Estima-se que entre os anos 2000-2005 a China destinou ao Sudão o equivalente a USD 5.1 bilhões para projetos de infraestrutura e exploração de novos campos petrolíferos assim como hidrelétricas, redes de transmissão de energia e pesquisas geofísicas (JOHANSON, 2016).

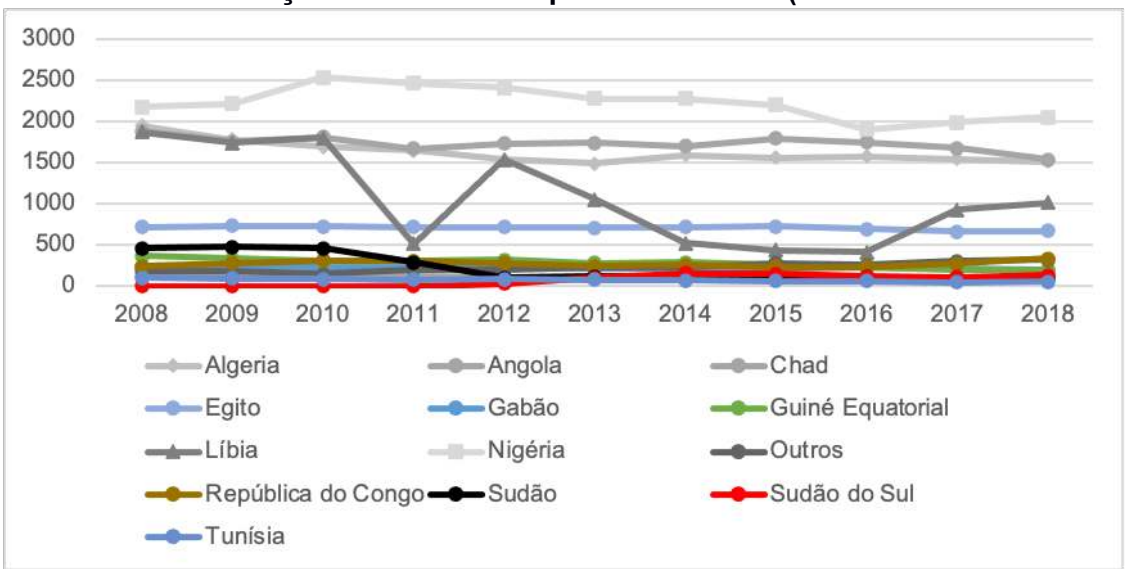
Lamentavelmente, o desenvolvimento da indústria petrolífera no Sudão ocorreu paralelamente a uma guerra civil. Segundo o International Crisis Group (2012), a produção de petróleo propiciou ao governo do Sudão nova fonte de receita, ampliando suas capacidades financeiras e materiais. Isso possibilitou ao governo sudanês reforçar e reprimir com maior intensidade as resistências internas, incluindo conflitos armados, que se originaram a partir de duas frentes, ao sul, onde atualmente é o Sudão do Sul, e ao oeste, na região de Darfur. Posteriormente, o governo foi acusado de promover deslocamentos forçados em massa, e graves violações aos direitos humanos. A intensificação do conflito exigia do governo o dispêndio ainda maior na manutenção das forças e armamentos utilizados nas tentativas de sufocar os grupos de resistência. Neste sentido, o fortalecimento das relações econômicas com a China era fundamental para a manutenção das receitas necessárias para manter o governo no poder. Dada a importância da China, os dirigentes do país buscaram impulsionar e monopolizar as relações com o parceiro asiático, principalmente objetivando impedir o contato dos rebeldes com os chineses. Desta forma, quanto mais o conflito interno se aprofundava, mais o governo buscava ampliar sua receita para intensificar a repressão e, naquele momento, a alternativa que se apresentava mais viável era a expansão da cooperação com os chineses para outros setores, como telecomunicações e armamentos. No âmbito internacional, a China buscou evitar a ampliação de sanções para seu parceiro. Em 2004, a China ameaçou utilizar o seu poder de veto junto a ONU, diante de uma resolução proposta pelos Estados Unidos de ampliar sanções sobre as exportações do petróleo sudanês. O Sudão era acusado

de ser incapaz de garantir a segurança e a proteção de seus cidadãos diante dos conflitos – ou, como alguns analistas insistiam, “o genocídio” – de Darfur. A alteração da postura chinesa só se deu após 108 congressistas estadunidenses enviarem uma carta ao presidente Hu Jintao, na qual solicitavam alterações na política chinesa com relação ao Sudão. Caso contrário, a China enfrentaria retaliações na realização dos jogos Olímpicos de Beijing, previsto para ocorrer em 2008 (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014).

A posição chinesa diante dos problemas sudaneses se manteve baseada no princípio de sua política externa de não interferência em assuntos internos de outros países. Isso se manteve até que a segurança dos trabalhadores chineses começou a ser ameaçada. Em 2004, dois trabalhadores chineses do setor petrolífero foram assassinados e outros dois sequestrados. Em 2007, uma base em um campo petrolífero foi invadida, resultando na morte de um número até hoje não sabido de soldados sudaneses e no sequestro de outros cinco. O líder do Movimento Justiça e Igualdade, um dos grupos rebeldes na região de Darfur, afirmou que as armas apreendidas durante os ataques eram de fabricação chinesa e que esse mesmo armamento era utilizado na repressão contra o movimento. Essa afirmação evidenciou a proximidade das relações da China com o governo do Sudão, indo além do comércio e investimento no setor petrolífero. A situação ficou ainda pior em 2008 quando nove trabalhadores chineses foram sequestrados e, destes, cinco foram assassinados. O impacto do conflito interno sudanês sobre os interesses chineses ampliava-se, forçando a China a tomar uma posição. Os ataques contra instalações petrolíferas foi uma das estratégias utilizadas pelos grupos opositores como forma de tentar enfraquecer o governo via a redução das receitas oriundas do petróleo, ao mesmo tempo em que despertava a atenção da China para o conflito (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014).

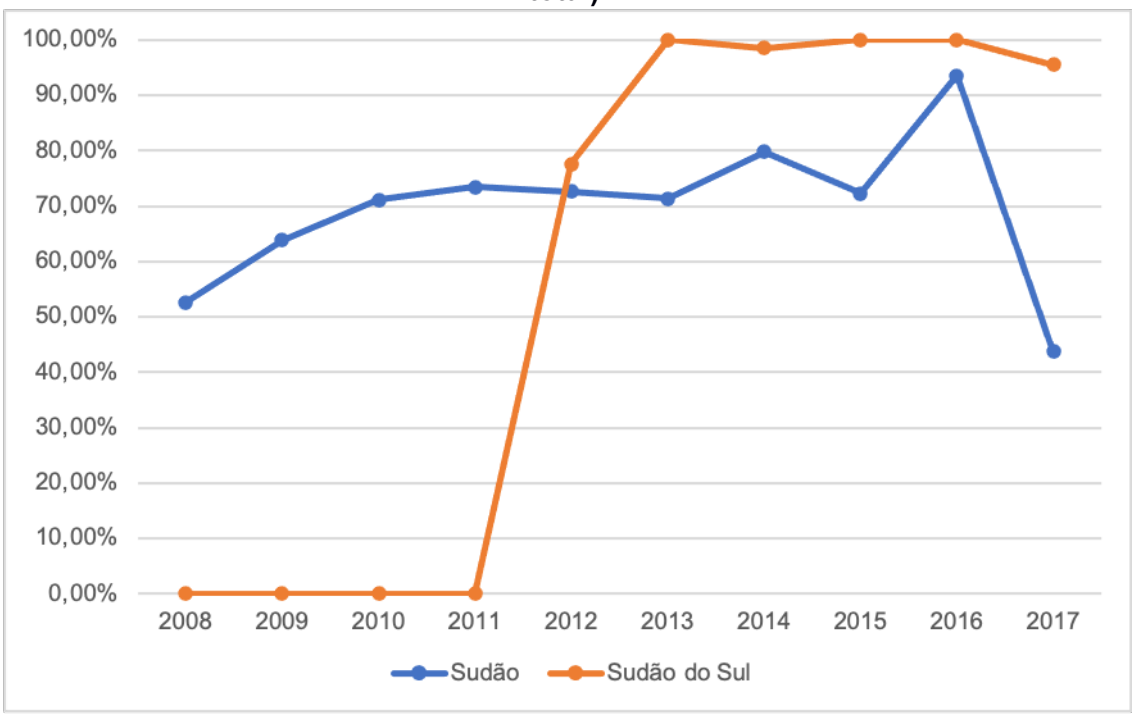
A produção de petróleo no Sudão, iniciada em 1999, triplicou sua renda per capita no período de uma década (EIA, 2018). O país logo se tornou um dos maiores produtores da África, chegando a ocupar a 6ª posição no ano de 2008 e sua produção aproximou-se dos 500 mil barris/dia em 2010, sendo 70% exportada para a China, conforme verificado nos gráficos 1 e 2 abaixo. Além da importante renda obtida com o petróleo, o Sudão ainda contava com o auxílio chinês em projetos de ajuda humanitária, de desenvolvimento e de infraestrutura (JOHANSON, 2016).

Gráfico 1: Produção de Petróleo de países africanos (em milhares de barris/dia)



Fonte: Gráfico elaborado pelos autores a partir de dados da BP Statistical Review of World Energy 2019.

Gráfico 2: Exportação de petróleo do Sudão e Sudão do Sul para a China (em % do total)



Fonte: Gráfico elaborado pelos autores a partir de dados da Atlas of Economic Complexity.

Após décadas de conflitos internos, as disputas entre a região sul e o governo, sediado no norte do país, tiveram um fim com a assinatura do tratado de paz em 2005, resultando na realização de um referendo em 2009 que decidiu pela criação de um

novo país, o Sudão do Sul. A independência da região sul afetou significativamente a economia sudanesa, visto que cerca de 75% dos campos petrolíferos produtivos estavam localizados naquela região. Embora independente politicamente, o Sudão do Sul ainda necessitava da infraestrutura sudanesa para escoar seu petróleo para o mercado externo. Logicamente, o governo do Sudão buscou compensar o prejuízo econômico pela perda do petróleo via taxação do Sudão do Sul pela utilização de sua infraestrutura de oleodutos e refinarias (EIA, 2018).

Petróleo e Independência no Sudão do Sul

O movimento de independência no Sudão do Sul teve suas origens no próprio processo de formação do Sudão, mas só obteve êxito em 2011. Durante o período colonial inglês, as regiões norte e sul do território eram administradas independentemente, apesar do reconhecimento internacional de apenas um Sudão, ou Sudão Anglo-egípcio. Os britânicos se basearam nas diferenças culturais e religiosas de um norte árabe e muçulmano e um sul animista e cristão para separar administrativamente a região. O intuito era conter a disseminação da cultura árabe e da religião muçulmana no sul, processo que estava em curso havia séculos, mas que era resistido por esta população (SERI-HERSCH, 2013). Porém, quando a Inglaterra decidiu conceder autonomia ao país, as diferenças culturais foram desconsideradas e foi forjado um único Estado-nação. A porção meridional carecia de representação e suas reivindicações não eram atendidas pelos governantes do norte que adotavam uma forte política de arabização, o que gerava um sentimento de dominação e de colonização interna (IDRIS, 2005). A ausência de representatividade aliada ao descontentamento com relação ao governo levou ao estabelecimento do Movimento de Libertação do Sul do Sudão, em 1971, e o Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão em 1983 (TROCO, 2018).

Os sentimentos de marginalização se estendiam aos benefícios oriundos das receitas do petróleo, uma vez que, embora a maioria dos campos petrolíferos estivesse localizada na região sul, o controle da distribuição das receitas petrolíferas era exercido pela administração central, localizada em Cartum, no norte do país. Para garantir o controle do setor, o governo construiu toda a infraestrutura de refinarias e instalações para exportação na região norte. Estas questões faziam parte do

manifesto emitido, em 1983, pelo Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão. A ausência de expectativas de participação nos benefícios econômicos gerados pelo petróleo, levou este movimento a radicalizar e a adotar medidas violentas, como ataques contra instalações petrolíferas, contribuindo para o aprofundamento da crise econômica e da instabilidade política, o que levou a Frente Islâmica Nacional, liderada por Omar Al-Bashir, a tomar o poder via um golpe em 1989 (JAMES, 2015).

O conflito se estendeu até 2002, ano de início das negociações para a assinatura do Protocolo Machakos, documento que estabelecia a estrutura para o Acordo de Paz que viria a ser assinado em 2005. O Protocolo Machakos determinava o comprometimento do Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão e do governo de Cartum a trabalhar pela unidade do país e o direito do Sul de optar pela realização de um referendo para decidir sobre sua autonomia (JOHNSON, 2011 apud TROCO, 2018). Além disso, determinava a distribuição das receitas do Estado, principalmente as oriundas dos campos petrolíferos localizados na região sul, entre o governo de Cartum e do agora semiautônomo governo do sul do Sudão (JAMES, 2015). Em 2011 a região sul oficialmente se separou, estabelecendo o 54º país africano, o Sudão do Sul (TROCO, 2018).

Durante a implementação do Acordo de Paz, a China atuou como uma parte influente nas negociações, principalmente naquelas relacionadas à divisão das receitas do petróleo (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017; PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014). A participação da China nessas negociações possibilitou o contato com os líderes do Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão, antes evitado pelo governo de Cartum. Ainda em 2005, Salva Kiir, um dos líderes do sul, viajou para a China com o objetivo de estabelecer relações entre os dois países. Porém, somente a segunda visita, realizada em 2007, foi considerada por Juba, capital do Sudão do Sul, como o início efetivo das relações bilaterais (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012). Concretizar relações com a China era de extrema importância para os líderes do sul, pois viam nessa parceria a possibilidade de atrair investimentos, gerar receitas e impulsionar o desenvolvimento da região, favorecendo o processo de independência. O empenho desses líderes fica evidenciado na entrevista realizada pelo International Crisis Group (2012) com um oficial do governo sul-suldanês em Juba, na qual ele apontou que, durante a segunda visita à China, foi apresentado um

mapa da localização do petróleo e uma cópia do Acordo de Paz assinado, o que teria sido um ponto de virada na política chinesa com relação à região sul. No ano seguinte, o governo chinês estabeleceu um consulado em Juba, ampliando seu engajamento, tanto público quanto privado. Este fato demonstra a utilização do recurso mais abundante na região, ou seja, o petróleo, como ferramenta estratégica na busca por parceiros econômicos.

O Sudão do Sul foi o segundo país da África a conquistar sua independência no período pós-colonial (o primeiro foi a Eritréia, em 1993). Nenhum outro movimento obteve sucesso (TROCO, 2018). O mais novo país africano iniciou sua participação na arena internacional figurando na lista dos países mais pobres do mundo e com extrema dependência das receitas geradas pelo petróleo – a arrecadação do governo é praticamente toda oriunda desta commodity (PARELLO-PLESNER; DUCHÂTEL, 2014). A secessão deixou três quartos das reservas de petróleo do antigo Sudão sob controle do Sudão do Sul, com 3,5 bilhões de barris em reservas, as quais já atingiram o seu pico e cuja tendência tende a diminuir (PATEY, 2017). A produção de petróleo no Sudão foi reduzida em 75%, conforme demonstrado no Gráfico 1. Como visto, mesmo que as reservas e atividades de extração estivessem localizadas ao sul, toda a infraestrutura para transporte, refino e terminais de exportação estava localizada no norte (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012). Isso fez com que o Sudão do Sul se mantivesse dependente do Sudão como única rota para acessar os canais de exportação para o seu petróleo.

As alterações no cenário petrolífero dos dois países ampliaram a tensão e resultaram em desentendimentos, uma vez que o Sudão do Sul necessitava da estrutura do Sudão que, por sua vez, necessitava compensar as perdas de receita do Estado sudanês taxando o uso de sua infraestrutura pelos sudaneses do sul. A opção adotada pelo Sudão foi o estabelecimento de uma taxa para o transporte de USD 32 por barril. Enquanto isso, o Sudão do Sul se propunha a pagar USD 1 por barril transportado. Essa negociação ocorreu em dezembro de 2011, quando o barril do petróleo era comercializado por aproximadamente USD 100. Não havendo um acordo entre as partes, o Sudão passou a confiscar o petróleo originário do sul sob a alegação de compensação dos valores não pagos. O governo de Juba acusou sua contraparte em Cartum de roubo e interrompeu o envio de petróleo, afetando não só suas receitas, mas também aquelas do Sudão e das petrolíferas envolvidas na atividade. O impasse

só foi resolvido após 15 meses de negociações através da intermediação dos chineses (PARELLO-PLESNER; DUCHÂTEL, 2014). Depender do Sudão para o escoamento de sua produção permanece uma questão sensível ao governo do sul.

As incertezas políticas provocadas pela independência do Sudão do Sul desencorajaram investimentos no setor petrolífero, pois a relação com o Sudão era de grande importância para o setor. Como citado anteriormente, o setor petrolífero do Sudão era controlado pelo consórcio de três petrolíferas asiáticas, a China National Petroleum Corporation (CNPC), Videsh e Petronas que, após a divisão do país, também passaram a controlar o setor no Sudão do Sul (PATEY, 2017). Os investimentos chineses no setor, que haviam sido de USD 1,5 bilhão no período 2000-2005, reduziram-se para USD 533 milhões em 2006-2011, e cessaram após 2012 (JOHANSON, 2016).

As fontes de preocupação para o governo desta jovem nação não eram apenas externas. No final do ano de 2013, o então presidente Salva Kiir acusou o seu vice, Riech Machar, de orquestrar um golpe de Estado. O Exército/Movimento de Libertação do Povo do Sudão se dividiu, formando o então Movimento de Libertação do Povo do Sudão em Oposição, tendo como líder Riech Machar (ARMED CONFLICT SURVEY, 2019). O grupo militar fiel a Salva Kiir passou a perseguir os apoiadores de Riech Machar. Para além da política, a disputa passou a envolver questões étnicas. A sociedade do Sudão do Sul é composta por diversos grupos étnicos, sendo os Dinka, apoiadores de Salva Kiir, e os Nuer, apoiadores de Riech Machar, os mais numerosos. Ambos os grupos já possuíam diferenças no âmbito de crenças e ideologias, tornando difícil a aceitação e o trabalho conjunto no governo (XU, 2017). A acusação de planejar um golpe de Estado, adicionado às diferenças já existentes, se expandiu para ataques pessoais e entre grupos, espalhando a violência pelo país e provocando uma guerra civil, que até o ano de 2020 já havia feito quase 400 mil mortos (MEDNICK, 2020).

A guerra civil afetou a produção da indústria petrolífera, refletindo na economia do país, principalmente na receita do Estado, dependente da renda gerada pela comercialização de petróleo. Estes elementos contribuíram para ampliar a fragilidade do Sudão do Sul, uma vez que a desestabilização tem efeitos tanto nas dimensões políticas, quanto nas econômicas, sociais e de segurança. Assim como ocorrido durante a guerra civil de independência, os grupos rebeldes passaram a atacar as

instalações petrolíferas, principal fonte de receita do governo sul-sudanês, a ponto de as petrolíferas adotarem ações de evacuação de seus trabalhadores. A produção em 2015 caiu para um terço dos quase 300 mil barris/dia que eram produzidos na época da constituição do país. Para piorar a situação, o preço do barril do petróleo no mercado internacional passou de USD 100 em 2012 para USD 50 em 2015. Diante da crise financeira, o governo sul-sudanês recorreu às petrolíferas. Segundo dados informados por Patey (2017), as petrolíferas China National Petroleum Corporation (CNPC), Videsh, da Índia, e Petronas, da Malásia, forneceram empréstimos em troca de petróleo no valor estimado em USD 1,6 bilhão no período do início do conflito, em dezembro de 2013, até 2015, quando então negaram novos pedidos por medo de não obterem o pagamento, visto que a situação interna do país era cada vez mais instável.

A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, órgão regional dos países do Chifre da África, imediatamente após o início do conflito interno no Sudão do Sul entrou em ação buscando desempenhar um papel de mediador entre o governo e os rebeldes a fim de prevenir a atração dos Estados vizinhos para o conflito. Tanto a China quanto muitos países ocidentais apoiaram a iniciativa, porém, os interesses chineses na região fizeram com que a China desempenhasse um papel mais ativo nas negociações (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017). Apesar do acordo de cessar fogo assinado em 2015, o enfrentamento continuou. Em junho de 2018, por intermediação do então líder sudanês Omar Al-Bashir, as partes conflitantes retomaram o diálogo. Em agosto de 2018, Kiir e Machar assinaram um acordo preliminar, chamado de Declaração de Cartum, que estabelecia o compartilhamento do poder, no qual Machar seria reconduzido ao seu cargo de vice-presidente. O acordo previa uma estrutura para criar um novo governo de transição, além de alterações na estrutura política para acomodar os grupos envolvidos. Em setembro daquele mesmo ano, vários grupos assinaram o Acordo Revitalizado para a Resolução do Conflito no Sudão do Sul, porém sete deles se recusaram. É importante lembrar que a guerra civil fez com que emergissem dezenove grupos armados de relevância, não incluindo os diversos outros organizados nos vilarejos a fim de garantir a segurança local (ARMED CONFLICT SURVEY, 2019). No final de 2018, nenhuma medida concreta do acordo havia sido implementada. A situação interna ainda hoje é instável. No início de 2020, o então presidente Salva Kiir e Riek Machar, antigo vice-presidente, concordaram na renovação do acordo de paz estabelecido em 2018,

porém, um painel nas Nações Unidas com especialistas alertaram sobre a fragilidade na implementação do acordo, uma vez que há uma forte disputa no controle das forças de segurança e recursos do país (MEMO, 2020). A indicação de candidatos aos governos estaduais é determinante nesse processo de reconfiguração do poder. Em junho de 2020 mais um passo foi dado em direção a estabilização do conflito, os grupos envolvidos chegaram a um acordo para a seleção dos governadores dos dez estados do país. Mesmo que o clima interno pareça estar caminhando para a pacificação, nos primeiros três meses de 2020, 658 pessoas foram mortas e outras 452 feridas devido a conflitos internos (ALJAZEERA, 2020).

Durante a segunda Conferência de Petróleo e Energia da África, realizada em Juba, em novembro de 2018, o ministro do petróleo Ezekiel Lol Gatkuoth afirmou ao jornal The East African que o país está pronto para licenciar qualquer empresa, grande ou pequena, não importando a reputação, nem a origem (BARIGABA, 2018). O governo também tem anunciado a necessidade de apoio financeiro a fim de assegurar a paz e implementar o acordo de 2018 (WEST, 2018). O conflito interno tem agravado a situação econômica do país que, desde 2015, enfrenta sanções aplicadas pelas Nações Unidas, as quais foram renovadas até maio de 2021 (UNITED NATIONS, 2020). Evidencia-se a busca do governo em associar o desenvolvimento econômico com a pauta de pacificação interna.

A Presença Chinesa

Como visto, a presença chinesa no território do Sudão do Sul é anterior à independência política do país. Isso se deve ao fato de que a maior parte dos campos petrolíferos do Sudão pré-2011 localizavam-se naquela região. A partir da formação de uma estrutura política organizada e reconhecida, a aproximação entre chineses e os sudaneses do sul foi se constituindo. Até 2005, a presença chinesa no sul era percebida pela presença de instalações para extração de petróleo, não havendo contato oficial com o movimento de libertação. A assinatura do Acordo de Paz em 2005, além de encerrar o conflito com o Sudão, concedeu uma determinada autonomia à região, dando reconhecimento político ao movimento de secessão. Os representantes chineses passaram a considerar essas lideranças, buscando uma aproximação discreta para não colidir com os interesses de Cartum. Exemplar nesse

sentido foi o envio de funcionários da CNPC para o sul a fim de conhecerem e aprenderem mais sobre o futuro novo governo (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017).

Segundo Parello-Plesner e Duchâtel (2014), a participação da China durante o Acordo de Paz possibilitou uma aproximação com os líderes do Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão. As viagens de Salva Kiir para a China em 2005 e 2007 e a abertura de um consulado chinês na cidade de Juba, em 2008 demonstram essa aproximação. O novo governo buscava desenvolver um relacionamento que mantivesse e ampliasse os investimentos e, ao mesmo tempo, os chineses buscavam estabelecer as conexões políticas necessárias para garantir os investimentos já realizados. Em 2010, o governo chinês enviou uma delegação para a região sul, a fim de averiguar a situação na região (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014).

Por questões internas, a política chinesa com relação à secessão era a de não aprovação, uma vez que a China possui questões não resolvidas com relação a Taiwan, da mesma forma que Hong Kong e a região de Xinjiang configuram-se como possíveis focos de movimentos em busca de autonomia do governo chinês. Porém, no período da realização do referendo de 2009, que determinou a separação da região sul, o discurso chinês expressava a necessidade da manutenção da paz e do respeito às escolhas do povo. Além disso, o país também contribuiu com USD 500 mil para a realização do referendo e enviou uma equipe de observadores (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014). Os chineses necessitavam realizar esses movimentos de aproximação para garantir seus investimentos no pós-independência. Na medida em que a data estabelecida para a separação oficial se aproximava, ampliava-se a ajuda chinesa, variando desde a doação de material esportivo até a construção de pontes e hospitais.

A relação da China com ambas as regiões, norte e sul, continuou se fortalecendo. Em 2011, a estimativa era de que havia mais de 10 mil chineses trabalhando em 100 empresas chinesas localizadas nos lados norte e sul do país (JOHANSON, 2016). Com a independência, oficializada em 09 de julho de 2011, muitas empresas chinesas já estavam no Sudão do Sul e, rapidamente, se envolveram no desenvolvimento da infraestrutura nacional, como a construção da Assembleia Legislativa do país e de obras nas áreas de educação e saúde (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014).

O petróleo do Sudão do Sul tem como principal destino a China, porém, como visto, para que isso ocorra é preciso utilizar a infraestrutura e portos localizados no Sudão. Quando, em 2012, o governo do Sudão do Sul decidiu interromper o envio de petróleo para o Sudão, devido a desentendimentos acerca das tarifas de utilização da infraestrutura sudanesa, essa decisão não só atingiu a própria produção de hidrocarbonetos como também envolveu diretamente os investimentos chineses. A expulsão de um alto funcionário do consórcio petrolífero atuante no país levou a China a imediatamente oferecer ajuda na mediação das disputas, cujo resultado só foi alcançado 15 meses depois (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014). Os investimentos chineses no Sudão do Sul foram gradativamente envolvendo a China nos problemas internos do país, seja pelo interesse em garantir esses investimentos, seja pela percebida absoluta falta de capacidade do governo sul-sudanês de resolver seus conflitos com o Sudão.

A permanência chinesa no Sudão do Sul exigiu uma custosa resiliência na busca pela resolução dos inúmeros problemas que teve de enfrentar desde que tomou a decisão de investir em solo sul-sudanês. Em dezembro de 2013, pouco mais de dois anos após sua independência, uma guerra civil eclodiu no país. Havia, naquele momento, cerca de 140 empresas chinesas registradas no Sudão do Sul. Informações da embaixada em Juba indicavam a presença de aproximadamente 2.300 cidadãos chineses no país, dos quais em torno de 50% precisaram ser removidos por questões de segurança (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014), uma vez que os ataques por parte de grupos rebeldes passaram a atingir as instalações das petrolíferas e seus funcionários. Mais uma vez, os interesses econômicos chineses estavam ameaçados pela instabilidade interna. No Conselho de Segurança da ONU, em maio de 2014, foi aprovada a resolução S/RES/2155, na qual a China conseguiu incluir como um dos objetivos da Missão de Paz das Nações Unidas que estava em solo sul-sudanês a proteção dos trabalhadores e das instalações petrolíferas. Ao mesmo tempo, advogava contra qualquer forma de intervenção militar unilateral ou troca de regime. Os chineses perceberam uma oportunidade de testar uma nova abordagem para proteger seus interesses, através da qual acreditavam que mostrar respeito, ao invés de exercer pressão ou imputar punições, era a melhor forma de obter cooperação e melhorias na governança (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017).

A contribuição chinesa para missão de paz da ONU foi a maior realizada até então. Foram 700 soldados e 350 pacificadores desarmados. Mas o apoio chinês não ficou restrito apenas ao âmbito da ONU, visto que também foi destinado USD 3 milhões para a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, envolvida nas negociações de paz (PARELLO-PLESNER e DUCHÂTEL, 2014). Segundo Zhou Hang (2014), a ajuda chinesa ao Sudão do Sul havia atingido USD 21 milhões em 2014. A petrolífera chinesa CNPC também contribuiu com USD 2 milhões para a construção de um novo campo de refugiados, já que o governo se recusava a realocar essa população que corria o risco de ser inundada no período das chuvas (PARELLO-PLESNER; DUCHÂTEL, 2014).

O envolvimento chinês no processo de pacificação do Sudão do Sul teve alguns constrangimentos. Em 2014, tornou-se público um contrato da empresa estatal China North Industries Corporation (NORINCO) com o governo sul-sudanês no valor de USD 38 milhões, cujo objetivo era o fornecimento de armas. Segundo declarações de diplomatas chineses, o contrato havia sido assinado antes do início do conflito e que, embora a NORINCO fosse uma empresa estatal, era preciso cumprir com os contratos vigentes mais que com qualquer agenda do Estado. De qualquer modo, a publicidade dada ao contrato provocou a sua suspensão por ser considerado inapropriado (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017). Segundo o ATT Monitor (2015), a China não foi a única fornecedora de armas – África do Sul e Canadá também estão incluídos na lista.

Apesar do conflito, a presença chinesa no Sudão do Sul englobava petróleo, saúde pública, educação e capacitação, infraestrutura, modernização agrícola, instalações públicas e proteção ambiental (IHIRWE et al., 2018). O envolvimento econômico se traduziu em influência política. O investimento na indústria petrolífera foi quase em sua totalidade realizado pelo consórcio liderado pela China National Petroleum Company, uma vez que se sabia que se a China abandonasse o país a situação econômica do Sudão do Sul se tornaria ainda mais frágil, afetando diretamente as negociações de paz e os investimentos chineses. A pacificação do país favorecia os interesses chineses, o que fez com que o governo enviasse uma mensagem direta para ambos os grupos em conflito:

> se vocês querem que nós permaneçamos, vocês têm que nos manter seguros [...]. No curto prazo, vocês devem pedir para os soldados

> salvaguardar nossos campos de petróleo. No longo prazo, vocês precisam parar a luta e implementar o cessar-fogo (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017, p. 17).

A experiência chinesa no Sudão do Sul desafiou um dos princípios de sua política externa, o de não interferência em assuntos internos de outros países. Porém, o embaixador chinês no país afirmou que "o princípio de não interferência não significa ficar parado quando pessoas de um país estão enfrentando um desastre" (HODZI, 2019, p. 195). A presença chinesa em países da África e as crises enfrentadas e as ameaças que representam para os investimentos fez com que o país repensasse sobre quais são as melhores respostas para lidar com estes países. Depois das experiências vivenciadas na Líbia e no Mali, em que a China sofreu grandes perdas financeiras devido à incapacidade de recuperar seus investimentos, assim como a necessidade de adotar ações militares para evacuar seus cidadãos, o caso no Sudão do Sul configura-se como uma mudança na abordagem adotada diante de crises. Segundo Hodzi (2019), a intervenção chinesa no Sudão do Sul tem sido deliberada, proativa e assertiva. Ao não defender uma intervenção militar e buscar a resolução do conflito via missões de paz e auxílio de instituições multilaterais, como a ONU e outras instituições africanas, a China está sendo guiada pelo seu pragmatismo que serve para proteger os interesses do país. Por outro lado, a China se mostrou um parceiro ideal no momento em que o Sudão do Sul sofria pressões internacionais e precisava de investimentos para financiar sua infraestrutura e alavancar sua economia. Através da economia, seria possível desenvolver um ambiente que possibilitasse criar melhores condições nas dimensões políticas, sociais e de segurança, fundamentais para a questão da "Fragilidade Estatal", conforme previsto por Stewart e Brown (2009).

Considerações Finais

A presença chinesa no Sudão do Sul possui uma forte relação com o setor petrolífero. Impulsionados pela necessidade energética, os chineses buscaram oportunidades de investimento no setor. Os campos petrolíferos do Sudão do Sul foram um dos primeiros investimentos externos realizados pelas petrolíferas chinesas. Algumas dessas oportunidades surgiram em países cuja estrutura política era frágil e com um nível de segurança baixo, diminuindo a concorrência com as grandes

petrolíferas ocidentais (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2017). Este foi o caso dos investimentos no Sudão nos anos 1990, que desenvolveram o setor petrolífero do país, o qual hoje, em sua grande maioria, está localizado no Sudão do Sul. O petróleo representa a principal fonte de receitas para o governo do Sudão do Sul. Em 2016 era de 90%, correspondendo a 60% do PIB e a 95% das exportações do país (KOFFI e GAMA, 2018). A importância do petróleo evidencia a dependência do governo desse recurso, o qual é exportado quase em sua totalidade para a China. Anos de conflito gerado pela guerra civil intensificaram ainda mais essa dependência e impossibilitaram qualquer desenvolvimento de uma estrutura econômica que ampliasse as condições de geração de renda da sociedade, contribuindo para a expansão de uma economia informal que o Estado não consegue capturar.

Este cenário demonstra o papel desempenhado pelo setor petrolífero na confluência de interesses em comum. Ao passo que os chineses buscavam recursos energéticos, o então Sudão buscava parceiros dispostos a investir mesmo diante das sanções internacionais. Posteriormente, os chineses precisaram se aproximar do movimento separatista do sul a fim de garantir os investimentos realizados, ao mesmo tempo em que o novo governo no Sudão do Sul buscava garantir a continuidade dos investimentos, principalmente na produção petrolífera, principal fonte de receita para o Estado. Na medida em que o processo de paz foi avançando, os investimentos chineses se expandiram para outros setores, sempre em troca do único produto que o Sudão do Sul tem a oferecer – o petróleo.

A existência de campos petrolíferos no território sul-sudanês e o relacionamento com a China contribuíram economicamente para o estabelecimento do Estado do Sudão do Sul, porém, não foi o suficiente para garantir a estabilidade interna do país. Seus problemas políticos, econômicos, sociais e de segurança estão entrelaçados e se retroalimentam, implicando na ausência de resoluções desses problemas de forma duradoura – o que é, ao mesmo tempo, causa e consequência da “Fragilidade Estatal” sul-sudanesa. A presença da China em países africanos dotados de recursos naturais estratégicos tem gerado diferentes impactos socioeconômicos e acirrados debates acadêmico-intelectuais. A crescente demanda chinesa por estes recursos, especificamente o petróleo, aliada à busca por investimentos internacionais por parte da maioria dos países produtores da commodity, faz com que essa relação gere ganhos mútuos, ainda que desiguais. Se,

por um lado, a ampliação das exportações para a China e o aumento do fluxo de investimentos chineses promove a entrada de divisas essenciais para o desenvolvimento dos países, por outro, a excessiva concentração da pauta de exportações em um único produto e para um único comprador, gera e aprofunda novos e antigos problemas de dependência externa e concentra ainda mais renda interna, o que contribuiu para o acirramento das disputas políticas pelo acesso e controle dessas fontes escassas de riquezas. A independência do Sudão do Sul é ilustrativa desse processo, na medida em que os recursos que poderiam contribuir para a estabilização do país são os mesmos que ampliam sua situação de fragilidade. O progresso do país esbarra na incapacidade de construção de um consenso interno capaz de superar as diferenças em prol de um projeto comum, valendo-se da parceria chinesa para construir um Estado unificado e desenvolvido – uma utopia necessária para a consolidação estatal sul-sudanesa.

Referências Bibliográficas

ALJAZEERA. *South Sudan leaders reach key deal on control of states*. 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/south-sudan-leaders-reach-key-deal-control-states-200617162203652.html> Acessado em 06 de julho de 2020.

ALI, Moawia Ali Musa. China and The Conflict in South Sudan: Security and Engagement. *Journal of Economic, Administrative and Legal Sciences*, v. 2, n. 2, p. 111-128, 2018. Disponível em: <https://www.ajsrp.com/m111217.html>. Acessado em: 18 jun. 2019.

ARMED CONFLICT SURVEY. *6 Sub-Saharan Africa*. v. 5, n. 1, p. 270-356, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23740973.2019.1603979>. Acessado em: 29 jun. 2019.

Arms Transfer to South Sudan. *ATT Monitor*, New York, 30 may. 2019. Disponível em: <https://attmonitor.org/fr/wp-content/uploads/2015/08/ATT_ENGLISH_South-Sudan-Case-Study.pdf>. Acessado em: 15 ago. 2019.

Atlas of Economic Complexity. Disponível em: < https://atlas.cid.harvard.edu/explore>. Acessado em: 09 mai. 2020.

BARIGABA, Julius. Are big boys about to enter South Sudan oil territory? Russian firms lead way. *The EastAfrica*. Nairobi, 27 nov. 2018. Disponível em:

<https://www.theeastafrican.co.ke/business/Are-big-boys-about-to-enter-South-Sudan-oil-territory/2560-4868458-23wtw4/index.html>. Acessado em: 17 jun. 2019.

BP. BP Statistical Review of World Energy 2019. Disponível em: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf. Acessado em: 27 jul. 2019.

CNPC. *Major Events: 1991-2001*. Disponível em: < http://www.cnpc.com.cn/en/majorevents/201405/c28a26afebbe4f7cad740a0d6ed29fe8.shtml>. Acessado em: 31 jul. 2019.

DIX, Sarah; HUSSMANN, Karen; WALTON, Grant. Risks of corruption to state legitimacy and stability in fragile situations. *Anti-Corruption Resource Center (U4), Making Integrity Work.* n. 3, May, 2012. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/risks-of-corruption-to-state-legitimacy-and-stability-in-fragile-situations/>. Acessado em: 29 ago. 2019.

EIA. *Country Analysis Brief: Sudan and South Sudan*. 2018. Disponível em: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Sudan_and_South_Sudan/sudan.pdf>. Acessado em: 23 jul. 2019.

FERREIRA, Ines A. R. *Defining and measuring state fragility: a new proposal*. The Annual Bank Conference on Africa. Berkeley, 2015. Disponível em: <http://cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous_files/109_-_ABCA_2015_Ines_Ferreira_Defining_and_measuring_state_fragility__A_new_proposal_May15.pdf>. Acessado em: 27 ago. 2019.

_____. Measuring state fragility: a review of the theoretical groundings of existing approaches. *Third World Quarterly*, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1257907>. Acessado em: 25 ago. 2019.

HANG, Zhou. China's Emergency Relief to South Sudan. *The Diplomat*. 26 out. 2014. Disponível em: <https://thediplomat.com/2014/10/chinas-emergency-relief-to-south-sudan/>. Acessado em: 15 jul. 2019.

HODZI, Obert. *The End of China's Non-Intervention Policy in Africa*. CHAM: Palgrave Macmillan, 2019.

IDRIS, Amir. *Conflict and Politics of Identity in Sudan*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

IHIRWE, Paula J.; ASEMOTA, Godwin N. O.; BIMENYIMANA, Samuel. Bilateral Trade Analyses Between China and East African Community Countries. *Journal of Marketing and Consumer Research*, v. 46, p. 24-32. Disponível em: <https://www.iiste.org/Journals/index.php/JMCR/article/view/42508/43776>. Acessado em: 21 jun. 2019.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *China's Foreign Policy Experiment in South Sudan*. Asia Report nº 288. Brussels: International Crisis Group, 2017. Disponível em:

<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/288-china-s-foreign-policy-experiment-in-south-sudan.pdf>. Acessado em: 30 jun. 2019.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *China's new courtship in South Sudan*. Africa Report nº 186. Juba: International Crisis Group, 2012. Disponível em: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/186-china-s-new-courtship-in-south-sudan.pdf>. Acessado em: 30 jun. 2019.

JAMES, Laura M. *Fields of Control: Oil and In-security in Sudan and South Sudan*. Geneva: Small Arms Survey. 2015. Disponível em: <http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/working-papers/HSBA-WP40-Oil.pdf>. Acessado em: 21 jun. 2019.

JOHANSON, Daniel. China's Soft Power in Sudan: Increasing Activity but How Effective? In: ZHANG, Xiaoling; WASSERMAN, HERMAN; MANO, Winston. *China's media and soft power in Africa: promotion and perceptions.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

KOFFI, Yobou G.; GAMA, Flavio S. 2018 African Economic Outlook Country Note. *African Development Bank Group*, 2018. Disponível em: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/country_notes/South_Sudan_country_note.pdf>. Acessado em: 21 jun. 2019.

MEDNICK, Sam. After 6 years of war, will peace finally come to South Sudan? Aljazeera, Doha, 23, Fev. 2020. Disponível em: < https://www.aljazeera.com/news/2020/02/6-years-war-peace-finally-south-sudan-200223114919537.html>. Acessado em: 22 mai. 2020.

MEMO, Lasuba. UN: South Sudan Peace Deal in Jeopardy, Again. *Voice of America (VOA)*. Washington, 05 Mai. 2020. Disponível em: < https://www.voanews.com/africa/south-sudan-focus/un-south-sudan-peace-deal-jeopardy-again>. Acessado em: 06 mai. 2020.

NAY, Olivier. Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids. *International Political Science Review*, v. 34, n. 3, p. 326-341. Disponível em: <https://doi.org/10.1177%2F0192512113480054>. Acessado em: 28 abr. 2020.

PARELLO-PLESNER, Jonas; DUCHÂTEL, Mathieu. China in deep in the oil-rich Sudans. *Adelphi Papers*, Adelphi Papers, v. 54, n. 451, p. 125-144, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19445571.2014.1047147>. Acessado em: 30 jun. 2019.

PATEY Luke. *A Belated Boom: Uganda, Kenya, South Sudan, and prospects and risks for oil in East Africa*. The Oxford Institute for Energy Studies, WPM 71, May 2017.

ROBERTS, Adam. Fragile States: A Concept with a History. In: THE BRITISH ACADEMY. *Rethinking State Fragility*. London: The British Academy, 2015. p. 26-37. Disponível em: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/sites/default/files/conflict-stability-rethinking-state-fragility.pdf>. Acessado em: 27 ago. 2019.

UNITED NATIONS. *Security Council Renews Mandate of Expert Panel Overseeing South Sudan Arms Embargo by 12 Votes in Favour, None Against, 3 Abstentions*. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14199.doc.htm> Acessado em 06 de julho de 2020.

SERI-HERSCH, Iris. From One Sudan to Two Sudans- Dynamics of Partition and Unification in Historical Perspective. *Tel Aviv Notes*, v. 7, n. 13, p. 1-8, 2013. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911879>. Acessado em: 04 de mai. 2020.

South Sudan rebel leader Machar returns to Khartoum. *Sudan Tribune*. Khartoum, 12 Ago. 2019. Disponível em: <http://www.sudantribune.com/spip.php?iframe&page=imprimable&id_article=67932>. Acessado em: 13 ago. 2019.

STEWART, Frances; BROWN, Graham. Fragile States. *Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity*, Oxford, Crise Working Paper nº 51, Jan. 2009. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:fb74a3ff-c2fd-4302-82af-c9fb6cf98821/download_file?file_format=pdf&safe_filename=workingpaper51.pdf&type_of_work=Working+paper>. Acessado em: 29 ago. 2019.

THE FUND FOR PEACE. *Fragile States Index*. 2019. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>. Acessado em: 29 ago. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index*. 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>. Acessado em: 20 mai. 2020.

TROCO, Albano Agostinho. Determinants of Successful Secessions In Post-Colonial Africa: The Case of South Sudan. *Brazilian Journal of African Studies*. Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 55-74, jul./dec. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/download/87062/52366>. Acessado em: 30 jun. 2019.

WEST, Carly. China serves as a stabilizing force in South Sudan's fragile peace. *Global Risk Insights*. 19 set. 2018. Disponível em: <https://globalriskinsights.com/2018/09/china-stabilizing-force-south-sudan/>. Acessado em: 18 jun. 2019.

XU, Hongbo. China's Influence in South Sudan: Prospects and Challenges. *SSRN Eletronic Journal*, Jun. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3152035>. Acessado em: 21 jun. 2019.

ZHA, Daojiong. Oiling the Wheels of Foreign Policy? Energy Security and China's International Relations. *Asian Security Initiative Policy Series*, Singapore, Working Paper nº 1, Mar. 2010. Disponível em: <https://www.ourenergypolicy.org/wp-content/uploads/2013/09/MacArthur_working_paper_Zha_Daojiong.pdf> Acessado em: 14 ago. 2018.

Recebido em: 26/05/2020

Aceito em: 18/08/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DEPENDÊNCIA E AUTONOMIA NAS POLÍTICAS EXTERNA E TECNOLÓGICA DO BRASIL, 1951-79[1]

DEMÉTRIO GASPARI CIRNE DE TOLEDO
Universidade Federal do ABC, UFABC
Bacharelado em Relações Internacionais / Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial
São Bernardo do Campo/Santo André, São Paulo, Brasil
ORCID: 0000-0003-0501-2337
demetrio.toledo@ufabc.edu.br

Resumo: Este artigo examina um conjunto de políticas externas do Brasil do ponto de vista de suas conexões com as políticas tecnológicas no segundo governo Vargas (1951-4) e nos governos Kubitschek (1956-61), Jânio Quadros e João Goulart (1961-4), Costa e Silva (1967-9), Médici (1969-74) e Geisel (1974-9). A partir de uma discussão sobre os vínculos entre dependência e autonomia tecnológica nas relações centro-periferia do capitalismo mundial, investiga as convergências entre política externa e política tecnológica. A hipótese que move o trabalho é que ao longo do período 1951-79 os formuladores das políticas externa e tecnológica se tornaram crescentemente conscientes da relação entre autonomia tecnológica e desenvolvimento, e buscaram criar sinergias entre uma política e outra. A análise desses dois conjuntos de políticas permite compreender as prioridades e o real alcance e constrangimentos que uma impôs à outra.
Palavras-chave: dependência tecnológica; autonomia; política externa.

DEPENDENCE AND AUTONOMY IN BRAZIL'S FOREIGN AND TECHNOLOGICAL POLICIES, 1951-79

Abstract: This article examines a set of Brazilian foreign policies from the point of view of its connections with technological policies in the second Vargas government (1951-54) and the Kubitschek (1956-61) governments, Jânio Quadros e João Goulart (1961-4), Costa e Silva (1967-9), Medici (1969-74) and Geisel (1974-9). Starting with a discussion of the relationship between dependence and technological autonomy in the center-periphery relations of world capitalism, it investigates the convergences between foreign policy and technological policy. According to the hypothesis that moves this work, during that period the formulators of foreign and technological policies became increasingly aware of the relationship between technological autonomy and development, and sought to create synergies between both policies. The analysis of these two sets of policies makes it possible to understand the priorities and the real scope and constraints that one imposed on the other.
Keywords: technological dependence; autonomy; foreign policy.

DEPENDENCIA Y AUTONOMÍA EN LAS POLÍTICAS EXTERNA Y TECNOLÓGICA DE BRASIL, 1951-79

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Resumen: Este artículo examina un conjunto de políticas externas de Brasil desde el punto de vista de suas conexiones con las políticas tecnológicas en el segundo governo Vargas (1951-4) y en los goviernos Kubitschek (1956-61), Jânio Quadros e João Goulart (1961-4), Costa e Silva (1967-9), Médici (1969-74) y Geisel (1974-9). A partir de una discusión respecto los vínculos entre dependencia y autonomía tecnológica en las relaciones centro-periferia del capitalismo mundial, investiga las convergencias entre política externa y política tecnológica. Este trabajo plantea la hipótesis de que a lo largo del período de 1951-79 los formuladores de las políticas externa y tecnológica se hicieron cada vez más conscientes de la relación entre autonomía tecnológica y desarrollo, y buscaron crear sinergías entre una política y otra. El análisis de essos dos conjuntos de políticas permite comprender las prioridades y el verdadero alcance y obstáculos que una impuso a la otra.
Palabras-clave: dependencia tecnológica; autonomia; política externa.

Introdução

Um dos aspectos mais notáveis da contribuição latino-americana à discussão sobre o subdesenvolvimento é a importância atribuída pelos autores e autoras desse campo à dependência tecnológica como fator estruturante das relações centro-periferia. De fato, Prebisch (2011), Furtado (1974, 1992), Cardoso e Faletto (1970), Tavares (1972), Marini (2005) e Santos (1983), entre outros, não apenas indicaram em diversos momentos de suas obras as conexões entre subdesenvolvimento e dependência tecnológica, como também afirmaram a necessidade de reverter essa situação para superar o subdesenvolvimento dependente e subordinado.

Mais recentemente, o tema da dependência tecnológica como fator estruturante das relações centro-periferia tem recebido pouca atenção de estudiosos e de formuladores das políticas externa e tecnológica brasileiras. Tanto esses como aqueles abandonaram as noções de estrutura centro-periferia, dependência, subdesenvolvimento e autonomia e o exame de suas relações com o tema da tecnologia, e as substituíram por uma visão do sistema internacional composto pelos Estados nacionais, entidades isoladas cujas trajetórias de (sub)desenvolvimento dependem exclusivamente de si mesmos. Nessa visão, bastaria, para a superação da dependência tecnológica (e do subdesenvolvimento) a criação de um ambiente de negócios favorável à inovação (livre mercado, desregulação), ou a adesão plena aos sistemas de propriedade intelectual e aos acordos de comércio internacional vigentes (observância rigorosa de direitos de propriedade intelectual (PI), liberalização comercial para realização das vantagens comparativas) e a execução de políticas

tecnológicas do lado da oferta (formação de recursos humanos, financiamento de infraestrutura laboratorial).

Nem sempre foi assim. O exame das políticas externa e tecnológica brasileiras entre as décadas de 1950 e 1970, período de auge e declínio do nacional-desenvolvimentismo, revela que os formuladores daquelas políticas se comprometeram, de forma consciente e explícita, com a tarefa de alcançar a autonomia tecnológica para que a trajetória de desenvolvimento iniciada nos anos 1930 pudesse ter continuidade com maior autonomia econômica e política em relação aos países centrais. Contribuíram para isso a produção intelectual dos teóricos do subdesenvolvimento e da dependência, as experiências históricas de países bem-sucedidos na redução da distância que os separavam dos países mais "avançados" e as tentativas contemporâneas de superação do subdesenvolvimento periférico por países do Terceiro Mundo.

Emprego o termo autonomia com um significado similar, mas ampliado, ao que a literatura sobre política externa brasileira usa (MOURA, 1980). Autonomia, em seu sentido mais geral, é a capacidade de um agente social — no caso, de um país — de definir seus objetivos e os meios de alcançá-los. A autonomia se desdobra em diferentes dimensões: política, econômica, cultural etc. Autonomia tecnológica é a capacidade de um país desenvolver conhecimento próprio e acompanhar os avanços de outros países na produção de conhecimento. Ela não equivale a autarquia tecnológica, que é a situação de independência total de um país de qualquer sistema tecnológico externo, mas ao estabelecimento de um amplo espaço de manobra histórica no qual, se assim o quiser, um país pode escapar em grau considerável ao monopólio tecnológico imposto por outros.

Devido à importância da tecnologia na divisão internacional do trabalho que estrutura o sistema capitalista mundial em centro e periferia, a busca pela autonomia tecnológica se torna condição essencial para a construção de um país desenvolvido e para a soberania econômica e política. Sem autonomia tecnológica, o desenvolvimento e a soberania são forçosamente parciais e efêmeros.

Consagrou-se na literatura de história das relações internacionais do Brasil a interpretação de que toda a política externa brasileira de 1930 até o presente foi orientada por um objetivo comum, o "desenvolvimento como vetor da política exterior" (CERVO, 2003, p. 12). Logo, seria de se supor que a política externa brasileira, em

especial as *autonomistas* (PINHEIRO, 2013), isto é, aquelas voltadas para o fortalecimento da soberania nacional por meio do aumento da autonomia em todas suas dimensões, tenha atuado no sentido de apoiar o desenvolvimento tecnológico nacional, e que a política tecnológica, por sua vez, tenha buscado pontos de apoio na política externa brasileira.

Essa relação, contudo, nem sempre se deu de maneira direta. Houve momentos de maior e menor convergência entre as políticas externa e tecnológica, e essas variações explicam em grande parte os diferentes resultados alcançados pelo Brasil em seus esforços de desenvolvimento nacional e as idas e vindas do processo de desenvolvimento dos anos 1930 aos anos 1970.

Com essas questões em mente, analisarei as políticas exteriores e tecnológicas do segundo governo Vargas (1951-4) e dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-4), Costa e Silva (1967-9), Médici (1969-74) e Geisel (1974-9) para identificar pontos de convergência e divergência entre as políticas externa e tecnológica brasileiras e discutir em que medida elas contribuíram para promover a construção da soberania política e econômica nacional por meio da autonomia tecnológica.

Desenvolvimento e tecnologia na história da política externa brasileira: um consenso nada rigoroso

Desenvolvimento e tecnologia são termos amplamente empregados na história da política externa brasileira e nos estudos sobre o nacional-desenvolvimentismo. Hoje em dia, é lugar-comum apontar a centralidade que a busca pelo desenvolvimento teve ao longo da política externa brasileira durante o período nacional-desenvolvimentista, compreendendo, *grosso modo*, o meio século que vai da Revolução de 1930 até a crise da dívida externa em inícios da década de 1980, bem como a importância da política externa para o processo de desenvolvimento durante aquelas cinco décadas (MOURA, 1980; CERVO, 2003; VIZENTINI, 1995, 1998, 2012; PINHEIRO, 2013). A literatura sobre história da política externa brasileira identificou a busca pelo desenvolvimento como objetivo central dos esforços da diplomacia brasileira naquele período; a literatura sobre o período nacional-

desenvolvimentista, por sua vez, apontou a relevância da política externa no processo de desenvolvimento nacional.

A condição periférica de um país dificulta a resolução interna das duas escassezes fundamentais do subdesenvolvimento: de capital e de tecnologia. Na década de 1930, o Brasil optou pelo financiamento externo dos capitais que seriam empregados no processo de desenvolvimento (FURTADO, 2003; SOUZA, 2008; PIRES, 2010). Nas cinco décadas seguintes, o Brasil aprofundou o recurso ao financiamento externo do processo de desenvolvimento, estratégia que encontraria seu fim na crise da dívida externa no começo dos anos 1980.

O enfrentamento do problema da escassez de tecnologia, no entanto, se desenrolou de modo diferente. De 1930 até 1945, o Brasil recorreu sobretudo à aquisição de tecnologia externa. A partir de então, e de modo crescente, ainda que não sem recuos pontuais, o Brasil passa a buscar o desenvolvimento interno de tecnologia com o objetivo de alcançar autonomia em produção tecnológica. O desenvolvimento tecnológico interno se deu por meio da construção de um sistema de tecnologia, ciência e desenvolvimento industrial composto por instituições e políticas públicas de formação de recursos humanos e pesquisa. Por sua própria condição periférica, o Brasil jamais pode deixar de recorrer, em algum grau, à aquisição de tecnologia e conhecimento de outros países, fosse em razão de limitações tecnológicas ou restrições financeiras. A busca pela autonomia tecnológica passou de uma situação de quase total dependência externa para uma estratégia que combinou a aquisição de tecnologias estrangeiras e o desenvolvimento de capacidades tecnológicas internas. Coube à política externa viabilizar o acesso às tecnologias estrangeiras que o Brasil, por meio de sua política tecnológica, tentava dominar.

O desenvolvimento interno de tecnologia se dá com a formação de recursos humanos no país, a criação de universidades e centros de pesquisa e a construção de instituições de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento industrial. O acesso e aquisição de tecnologias externas, por sua vez, ocorre com a atração de pesquisadores estrangeiros, o envio de brasileiros para estudarem em outros países, acordos de cooperação tecnológica e industrial e a atração de empresas estrangeiras para operarem no território nacional.

As definições de desenvolvimento e tecnologia da literatura de política externa brasileira e de estudos sobre o nacional-desenvolvimentismo são insuficientes. Desenvolvimento é quase sempre entendido como crescimento econômico, sem que se discuta sua forma (se autônomo ou dependente), seus efeitos (concentrador ou distribuidor de renda) e sua dinâmica no médio e longo prazo (se sustentável ou se procedendo por arranques e recuos). Tecnologia, no mais das vezes, se não na totalidade, é entendida como equivalente a ganhos de produtividade, sem que se pergunte sobre as possibilidades de se alcançar um grau razoável de autonomia tecnológica, dada a posição periférica e dependente do país e o monopólio tecnológico dos países centrais. A rigor, os termos desenvolvimento e tecnologia são apresentados desprovidos de conteúdo que os defina. Assim, a relação entre desenvolvimento e tecnologia aparece, para grande parte da literatura que examinou a questão, como crescimento econômico por meio de ganhos de produtividade através da incorporação de tecnologia à economia do país.

O modo como desenvolvimento e tecnologia foram (mal) definidos por essa literatura deixa sem resposta uma série de perguntas fundamentais. De que modo a economia política mundial da tecnologia define o processo de desenvolvimento? Quais são as limitações internas e externas para a autonomia tecnológica e o desenvolvimento nacional? Por que a incorporação de tecnologia ao processo de desenvolvimento não é um processo neutro, mas determinado pelo monopólio tecnológico dos países centrais, portanto um campo de disputa política e econômica?

A busca pela autonomia nas políticas externa e tecnológica

A conexão entre dependência tecnológica e situação periférica indica a importância de examinar a relação entre o conjunto de políticas externas voltadas à inserção autônoma do Brasil nas relações internacionais e as políticas de desenvolvimento tecnológico coetâneas. A tese mais geral que anima este artigo é que uma política externa autonomista deve, idealmente, incorporar em algum grau elementos de uma política tecnológica autonomista, isto é, voltada à redução da dependência tecnológica do país, se aquela quiser atingir seus objetivos mais amplos de promoção do desenvolvimento e da soberania nacional. Uma política externa

autonomista não pode prescindir de uma política tecnológica autonomista. Essas políticas são complementares e se reforçam mutuamente.

A inserção internacional de um país que não domina as tecnologias próximas à fronteira tecnológica será forçosamente dependente e subordinada às nações que dominam essas tecnologias. A dependência da política tecnológica autonomista de uma política externa autonomista ocorre porque, para um país distante da fronteira tecnológica, o processo de redução da distância da fronteira tecnológica (*catch-up*) deve lançar mão do desenvolvimento de capacidades tecnológicas próprias, mas não pode prescindir de acessar tecnologias estrangeiras, seja por mecanismos de mercado, seja por engenharia reversa, imitação, atração de empresas estrangeiras, formação de recursos humanos no exterior, colaboração em pesquisa e desenvolvimento ou outros mecanismos (cf. KIM, 2005; TOLEDO, 2017). Para os países periféricos, tecnologicamente dependentes dos países centrais, o dilema entre *make* e *buy* é falso. A autarquia tecnológica (*make*) é virtualmente impossível devido à interdependência dos processos de mudança tecnológica sob um capitalismo cuja escala é mundial. O acesso a tecnologias sob monopólio dos países do centro exclusivamente por mecanismos de mercado (*buy*), por sua vez, é a própria definição de dependência tecnológica, pois mantém o país na condição de usuário de uma caixa-preta tecnológica (ROSENBERG, 2006). O processo de construção da autonomia tecnológica é essencialmente um processo de aprendizagem e aquisição de competências que precisa tirar proveito das vantagens do atraso, lançando mão do recurso a tecnologias já existentes e sob domínio de outros países para poupar esforços de desenvolvimento tecnológico (TOLEDO, 2017).

Em seus incompletos ensaios de desenvolvimento, o Brasil se defrontou constantemente com a questão da dependência tecnológica e procurou enfrentá-la por meio tanto do domínio de capacidades tecnológicas próprias como pela obtenção de tecnologias estrangeiras pelos vários mecanismos possíveis. E os momentos em que o país buscou colocar em prática uma política externa autônoma quase sempre foram acompanhados pela execução de uma política tecnológica autônoma. Não se trata de coincidência: dependência tecnológica e dependência política e econômica são faces da mesma moeda.

Nem toda política tecnológica, contudo, resulta em autonomia tecnológica. O Brasil tem oscilado entre dois vetores cujos efeitos recíprocos têm variado

imensamente ao longo do tempo. Esses vetores são, por um lado, o desenvolvimento tecnológico com vistas a reforçar a inserção internacional do Brasil como nação periférica no sistema capitalista mundial e, por outro, o desenvolvimento tecnológico que abre possibilidades de desenvolvimento autônomo e de superação da condição periférica. Incluem-se entre as primeiras as políticas e instituições de tecnologia e ciência voltadas a aprofundar a extroversão da produção agrária e extração de recursos naturais do país — como se vê, por exemplo, na incorporação de tecnologia para ampliar a área produtiva da agropecuária brasileira, reforçando, consequentemente, a inserção dependente do Brasil no sistema capitalista mundial na condição de país exportador de *commodities* agrícolas. Entre as segundas, estão as políticas e instituições que aproximam o Brasil da fronteira tecnológica contemporânea, abrindo brechas no monopólio tecnológico dos países centrais — como se viu no caso do setor aeronáutico e nuclear brasileiros e da produção de vacinas.

Deve-se apontar, todavia, que o desenvolvimento tecnológico, ainda quando resulte em um primeiro momento no reforço da inserção subordinada da nação na economia capitalista mundial, nem por isso deixa de possuir um potencial de desdobramentos futuros que podem contribuir para a autonomia tecnológica e o desenvolvimento nacional se assim direcionados. Tudo dependerá do modo como serão mobilizados os elementos gerados pelo desenvolvimento tecnológico: se potencializando os vetores que nos levam em direção à autonomia, ou os que nos levam à dependência tecnológica. Trata-se de uma escolha essencialmente política realizar a transição de uma economia primário-exportadora para uma economia intensiva em tecnologia, por mais que essa mudança esteja muito longe de ser trivial.

Uma ressalva: todos os projetos nacionais de desenvolvimento que discuto neste artigo por meio da investigação das relações entre política externa e política tecnológica foram, salvo aquele enunciado nas Reformas de Base de João Goulart e que não foi adiante, cunhadas na forma de modernização conservadora. Nenhum daqueles projetos colocou-se o objetivo de rompimento com o capitalismo e o sistema mundial. A avaliação de seus resultados deve sempre levar em consideração esse aspecto, crucial para a compreensão dos limites do desenvolvimento brasileiro.

Convergências das políticas externa e tecnológica no Brasil, 1951-79[2]

A literatura sobre história da política externa brasileira (daqui em diante, PEB) concorda ao apontar a forte conexão entre esta e a agenda de desenvolvimento nacional no século XX. Pinheiro, discutindo os paradigmas da PEB ao longo do século XX, afirma que esse período "[…] foi marcado por uma constante que se pode resumir brevemente como a busca pelo desenvolvimento" (Pinheiro, 2013, p. 8). Segundo Vizentini, "[…] coube a Vargas e aos governos populistas dos anos 1950 […] a vinculação estratégica da política exterior às necessidades do processo de desenvolvimento econômico" (VIZENTINI, 2012, p. 11), ligação que seria aprofundado nas décadas de 1960 e 1970. Vizentini caracteriza a PEB entre 1951-64 como "um período de luta entre dois projetos, caracterizando uma fase de avanços e recuos entre os nacionalistas e os 'entreguistas'", com os anos de 1951-54 (segundo governo Vargas) e 1961-4 (período da Política Externa Independente, PEI, de Jânio Quadros e João Goulart) como momentos de afirmação plena da conexão entre política externa, autonomia e desenvolvimento nacional, e os anos 1954-8 marcados "pela abertura econômica absoluta ao capitalismo internacional e pelo retorno do alinhamento automático em relação à diplomacia americana" (VIZENTINI, 2012, p. 20). Para Cervo,

> A política exterior destinava-se a preencher requisitos desse desenvolvimento assim concebido [desenvolvimento como industrialização e crescimento econômico], trazendo de fora três insumos em apoio aos esforços internos: capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações (CERVO, 2003, p. 14).

Ainda que na PEB do século XX, e em especial durante o período desenvolvimentista, a preocupação com o desenvolvimento nacional tenha sido quase sempre constante, a atenção ao papel da tecnologia para o desenvolvimento e sua relação com a política externa nem sempre estiveram presentes ou resultaram em políticas tecnológicas condizentes com aquele objetivo. Será possível que a

[2] As informações sobre datas de criação de instituições de tecnologia, ciência e desenvolvimento industrial e implementação de políticas tecnológicas foram retiradas de diversas fontes, incluindo publicações oficiais das instituições citadas, tanto impressas como on-line. Recorri em especial, e extensamente, a Motoyama (2004), ao Centro de Memória do CNPq (http://centrodememoria.cnpq.br/cmemoria-index.html), à *Cronologia do Desenvolvimento Científico, tecnológico e Industrial Brasileiro* (MDIC, CNI/IEL e Sebrae Nacional, 2005) e ao CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (https://cpdoc.fgv.br/), da FGV.

inconstância do alinhamento entre esses dois campos de políticas, tão fundamentais para a autonomia e o desenvolvimento nacional, explique em parte o caráter incompleto que marca a experiência histórica do Brasil em sua fase desenvolvimentista e a persistência do subdesenvolvimento e de nossa condição periférica? Quais foram as iniciativas mais bem-sucedidas? O exame das cinco políticas externas autonomistas executadas entre 1951-64 e 1967-79 oferece um caminho para responder a essas questões.

Segundo governo Vargas (1951-4) e o lançamento das bases do sistema nacional de tecnologia: absorção de tecnologias externas e produção interna

A década e meia que vai do início do segundo governo Vargas até o golpe de 1964 foi um período crítico para o desenvolvimento brasileiro. Superadas as fases iniciais da industrialização — industrialização espontânea, criação das indústrias de base, consolidação da indústria de bens de consumo —, os desafios para seu prosseguimento aumentavam. As exigências de capital e tecnologia eram muito maiores do que nas fases iniciais do processo. Em particular, o quase inexistente setor de bens de capital continuava a representar o maior gargalo para um crescimento industrial sustentável, como mostrou Tavares (1972), pois a expansão do setor de bens de consumo encontrava seu limite na baixa capacidade da indústria nacional de fornecer os bens de capital que poderiam levar à expansão da produção industrial. Esses tinham então que ser importados, o que cedo ou tarde resultava em uma crise cambial e, portanto, na impossibilidade de importar os bens de capital necessários para a expansão industrial. Isso gerava um novo ciclo de industrialização por substituição de importações daqueles bens que não podiam ser importados. A cada ciclo as exigências de capital, tecnologia e escala aumentavam significativamente em relação ao ciclo anterior, recolocando o problema em termos mais complexos.

O segundo governo Vargas (1951-4) procurou enfrentar esse gargalo aprofundando o processo de industrialização com ampla participação estatal e financiamento externo, tentando repetir na política externa a diplomacia da barganha do primeiro governo Vargas, que tão bons resultados obteve. A conjuntura internacional, no entanto, era completamente diferente daquela que prevaleceu ao longo do primeiro governo Vargas: os Estados Unidos estavam dedicados à

consolidação de sua hegemonia, à reconstrução da Europa ocidental e do Japão, e à Guerra Fria com a União Soviética, não tendo naquele momento tempo nem interesse para se dedicarem à América Latina, o que impactava diretamente a capacidade de barganha brasileira (MOURA, 1980, 2012; CERVO E BUENO, 2017).

A expansão do sistema de tecnologia, ciência e desenvolvimento industrial no Brasil começa no imediato pós-guerra ainda durante o governo Dutra (1946-51) e prossegue na década de 1950 durante o segundo governo Vargas (1951-4). Em 1950 instalam-se as primeiras indústrias automobilísticas no país, e a campanha "O petróleo é nosso" é lançada. No mesmo ano, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e o Centro Técnico Aeroespacial (CTA) são oficialmente criados.

Em 1951, em um dos últimos atos administrativos de Dutra, é fundado o CNPq, tendo como seu primeiro presidente o Almirante Álvaro Alberto, líder também do nascente programa nuclear brasileiro. No mesmo ano, mas já sob a presidência de Getúlio Vargas, foram criadas a Capes e a Comissão de Desenvolvimento Industrial. No ano de 1952 foi criado o BNDE, e teve início a prospecção de minérios radioativos no Brasil. Em 1953, cinco anos após o lançamento da campanha "O petróleo é nosso", foi fundada a Petrobrás. No ano de 1954, foi criado o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IPD) do CTA.

Foi também durante o segundo governo Vargas que foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), ativa entre 1951 e 1954 e responsável pela elaboração de uma ampla gama de estudos para embasar o planejamento do desenvolvimento brasileiro. A frustração brasileira em relação ao esperado, e não entregue, apoio dos Estados Unidos para o desenvolvimento nacional — tanto em termos de capital como de tecnologia, suporte que a criação da CMBEU parecia anunciar como certa — levaria Vargas a realizar um movimento duplo, no plano externo e no plano interno, de revisão de sua estratégia política. A partir da metade de seu segundo governo a política externa se tornaria mais autonomista, com a política econômica se afastando do liberalismo dos dois primeiros anos de governo e dobrando a aposta no desenvolvimento liderado pelo Estado (CERVO e BUENO, 2017).

O segundo governo Vargas lançou as bases do que viria a ser o sistema nacional de tecnologia. Naqueles primeiros momentos, os esforços se concentraram no desenvolvimento de capacidades de absorção de tecnologia externa, de onde a

grande ênfase na criação de instituições de formação de recursos humanos nas áreas de ciência e tecnologia. Como parte desse conjunto de esforços, às instituições de formação de pesquisadores foram acrescentadas instituições de fomento do desenvolvimento industrial e empresas estatais em setores estratégicos. Essa base tecnológica, científica, institucional e industrial, articulada às políticas externas autonomistas das duas décadas seguintes, forneceria o ponto de partida para o desenvolvimento de políticas tecnológicas e produtivas voltadas à busca da modificação das formas de inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho no sistema capitalista mundial.

Esse processo, contudo, não se desenvolveu de forma linear, mas sim por meio de idas e vindas. Os governos Café Filho (1954-6), Kubitschek (1956-61) e Castelo Branco (1964-7) abandonariam os esforços de desenvolvimento tecnológico interno, recorrendo à tecnologia externa, quase sempre por meio da atração de empresas estrangeiras, ou seja, submetendo-se ao monopólio tecnológico dos países centrais.

Governo Juscelino Kubitschek (1956-61) e a reorientação da estratégia tecnológica: aquisição de tecnologias externas

O contexto internacional mudaria novamente durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), com a consolidação de governos nacional-desenvolvimentistas em vários países da América Latina e a ascensão de movimentos comunistas na região, colocando o subcontinente no rol de espaços de atuação direta da política imperialista estadunidense. Com efeito, a América Latina, que havia sido marginalizada no sistema internacional nos quinze anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, voltou a ser região estratégica a partir da Revolução Cubana em 1959.

Além disso, ganhava corpo naquele momento uma das instituições centrais do capitalismo contemporâneo, a moderna empresa multinacional — não só estadunidenses, como também europeias (inglesas, francesas, alemãs, italianas) e japonesas —, que começou a estender de modo muito agressivo sua atuação para a periferia do capitalismo. Para superar as limitações de capital, tecnologia e escala que emperravam o processo de industrialização, Kubitschek recorreu à atração de

empresas multinacionais, que dispunham daqueles fatores em abundância, reservando à indústria nacional um papel subordinado que dispensava em larga medida a necessidade de desenvolvimento tecnológico próprio. Assim, o novo padrão de industrialização com ampla associação ao capital externo, uma das marcas do Plano de Metas de Kubitschek (1956), se por um lado resolveu no curto prazo os problemas de falta de capital e tecnologia, por outro aprofundou a dependência tecnológica do Brasil em relação aos países centrais.

Em comparação com o segundo governo Vargas, no governo Kubitschek a preocupação com a autonomia tecnológica passou, assim, para o segundo plano. Kubitschek apostaria na atração de investimentos e tecnologia externos, sem, contudo, adotar políticas de absorção e desenvolvimento tecnológico interno. Se Vargas implementou, em conjunto com políticas de acesso e aquisição de tecnologias externas, políticas voltadas à redução da dependência tecnológica, Kubitschek centrou sua política de desenvolvimento tecnológico na aquisição de tecnologias sob monopólio dos países centrais e sua introdução na economia nacional por meio da atração de multinacionais. Em outras palavras, Vargas combinou aquisição de tecnologias externas (*buy*) com desenvolvimento tecnológico interno (*make*); Kubitschek apostou na aquisição de tecnologias externas (*buy*). Nesse sentido, a política de desenvolvimento tecnológico de Kubitschek insere-se naquela categoria de iniciativas que reforçam a dependência tecnológica, ao contrário daquela do segundo governo Vargas, conducente, pelo menos em seus esforços e intenções, à autonomia tecnológica.

Isso não significou a completa ausência de iniciativas de desenvolvimento tecnológico nacional, nem a interrupção das iniciativas anteriores. Entre outras iniciativas, foram criados em 1956 o Instituto de Energia Atômica, que depois mudaria o nome para Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CBNEN), além de inúmeras ações na área nucelar, como aquisição de equipamentos e pesquisas minerais, e a Comissão Nacional Aeroespacial (CNAE).

À medida que o Plano de Metas era implementado, a questão da escassez de capital e tecnologia se tornou cada vez mais evidente. Em 1958, para tentar superar essas restrições, o governo Kubitschek propôs aos Estados Unidos a Operação Pan-Americana (OPA), procurando angariar o apoio dos Estados Unidos para o

prosseguimento do Plano de Metas em particular e do processo de desenvolvimento nacional como um todo. Como se sabe, a proposta da OPA foi recebida com pouco entusiasmo nos Estados Unidos, resultando somente na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Apenas com a renovação do interesse estratégico da América Latina na esteira da Revolução Cubana os Estados Unidos iriam se dispor a oferecer apoio — ainda que modesto — ao processo de desenvolvimento dos países latino-americanos, com a Aliança para o Progresso.

A Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-4)

Esses mesmos desafios — a necessidade de dar prosseguimento ao processo de industrialização em patamares que demandavam mais capital e tecnologia, ambos bastante escassos no país — e alternativas — dependência ou autonomia tecnológica, desenvolvimento subordinado ou soberano — se tornaram ainda mais prementes na década de 1960, mas nem por isso de enfrentamento mais fácil, malgrado todos os avanços da década e meia anterior.

Segundo Pinheiro, a "ênfase na questão do desenvolvimento" seria uma das principais características da Política Externa Independente (daqui em diante PEI) (2013, p. 35). Para Vizentini, a PEI "pode ser entendida como um instrumento do interesse diplomático nacional, isto é, como elemento de apoio do processo de desenvolvimento industrial brasileiro" (VIZENTINI, 2012, p, 28) e parte fundamental dos esforços para constituir a PEB como "um instrumento indispensável para a realização de projetos nacionais, no caso a industrialização e o desenvolvimento do capitalismo" (VIZENTINI, 2012, p. 29).

Os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-4) se depararam com grandes dificuldades que se refere ao problema do desenvolvimento nacional e da dependência tecnológica. Se por um lado a PEI trouxe para o centro de suas preocupações a relação entre política externa e desenvolvimento, explicitada inúmeras vezes nos discursos e documentos da PEI (Documentos da PEI, 2007 e 2008), por outro, a situação política altamente conturbada e virulenta que resultaria no golpe civil-militar de 1964 dificultou e por fim interrompeu qualquer resultado mais amplo e duradouro de iniciativas que articulassem efetivamente política externa e

política tecnológica. Com efeito, se a questão do desenvolvimento nacional assume posição central nas formulações da PEI, sua vinculação com o problema da dependência tecnológica não chegou a ser claramente formulada, muito menos implementada, e foi abortada pelo golpe.

As referências ao problema da dependência tecnológico na PEI são bastante genéricas, por exemplo, nas menções à importância do domínio das tecnologias nucleares, mas não passam muito disso. Digno de nota por revelar compreensão sofisticada dos desafios com que os países periféricos se deparavam, ainda que sem maiores consequências concretas para o enfrentamento da questão naquele momento, foi o discurso do chanceler San Tiago Dantas à Câmara dos Deputados em novembro de 1961 a respeito do restabelecimento de relações diplomáticas do Brasil com a União Soviética. Naquela ocasião, Dantas apresentou as conclusões a que chegaram o Ministério das Relações Exteriores e a chancelaria argentina sobre a iminência de uma transição do que hoje chamamos *paradigma tecnológico* vigente que anularia as chances dos países em desenvolvimento de realizarem um *catch-up* tecnológico e produtivo com os países avançados, aprofundando o hiato tecnológico daqueles em relação a esses:

> Nós, os povos que hoje estamos conseguindo, à custa das mais duras penas, chegar ao nível médio das nações industrializadas, estamos sob a ameaça de que as nações plenamente desenvolvidas deem um novo e prodigioso salto para diante, em que dificilmente poderemos acompanhá-las, tão dispendiosos e tão complexos são os passos necessários para habilitar uma nação a incorporar os progressos tecnológicos da era dominada pela física nuclear e pela conquista do espaço cósmico (DOCUMENTOS DA PEI, 2007, p. 202-203).

É bem verdade que a PEI, ponto culminante até aquele momento da política externa brasileira autonomista, sofreu as vicissitudes da crise política que desembocaria no golpe de 1964. Isso explica em parte seus limites: a consciência aguda dos desafios do desenvolvimento econômico manifestada em suas declarações não se transformou em ações concretas. O descompasso entre intenção e gesto predominou: discursos e planos de desenvolvimento econômico cresceram em tom e ambição, mas com pouca capacidade de realizações concretas no plano das políticas externa e interna.

A política de desenvolvimento tecnológico daqueles anos, portanto, foi bastante limitada, embora as pretensões fossem grandes. Dentre as ações mais

importantes, o período foi marcado pela promulgação da lei de criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) em 1962; pela criação do centro de pesquisas da Petrobrás no Rio de Janeiro, o CENPES (Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello) em 1963; pela assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha; pelo início da construção de instalações espaciais em Natal; e pelo começo da produção de radioisótopos e radiofármacos no Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN).

A promulgação da lei de criação da CNEN evidencia algum alinhamento entre a preocupação com a tecnologia nuclear manifestada na PEI e a política de desenvolvimento tecnológico, no caso, o programa nuclear brasileiro. Essa questão foi retomada com força e assumiu grande importância na política externa dos governos Costa e Silva, Médici e Geisel, em que o problema do desenvolvimento da tecnologia nuclear foi um dos pontos centrais, embora não tenha sido aprofundada à época da PEI.

Em termos de política tecnológica, os anos de 1961-4 não foram um período de grandes realizações: as mais relevantes foram em sua maioria resultado do amadurecimento das iniciativas que nasceram do intenso processo de construção institucional e desenvolvimento econômico e tecnológico da primeira metade da década de 1950 durante o segundo governo Vargas. A assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha em 1963, embrião dos acordos futuros de cooperação científica e tecnológica dos governos militares com a Alemanha, em especial o Acordo Nuclear Brasil-República Federal da Alemanha, de 1975, pelos seus desdobramentos posteriores, talvez tenha sido a iniciativa mais importante do período na área tecnológica. O balanço geral no tocante ao desenvolvimento tecnológico, no entanto, é bastante modesto.

Durante a vigência da PEI, as iniciativas de desenvolvimento tecnológico, fosse ele autônomo ou dependente — tanto por produção (*make*) como por aquisição (*buy*) — estavam largamente bloqueadas pelo contexto de acirramento das tensões políticas internacionais e pelo refluxo do processo de crescimento da economia nacional. É por isso que se observa na PEI uma profunda ambiguidade quanto ao papel da tecnologia no projeto de desenvolvimento nacional e especificamente na política externa. Por um lado, na dimensão discursiva, o desenvolvimento tecnológico aparece cada vez mais como problema que não se resume nem se resolve automaticamente

por meio da industrialização (ARBIX, 2016), nem é sucedâneo do aumento da produtividade. Pelo contrário, fica cada vez mais claro que a continuidade da industrialização passa a depender do desenvolvimento tecnológico — consciência aguda e corretíssima das dificuldades a que o processo de industrialização por substituição de importações chegava naquele momento. Por outro lado, em um contexto internacional e nacional altamente adverso, foram poucas as iniciativas concretas de política tecnológica de maiores consequências durante a vigência da PEI. A PEI representou um aguçamento da consciência das implicações da dependência tecnológica sobre o projeto de desenvolvimento e autonomia nacional, mas não foi capaz de transformar essa consciência em ações políticas concretas.

Assim, o problema da dependência tecnológica, que começou a se fazer timidamente presente na dimensão discursiva da PEB durante a PEI, não chegou a ser frontalmente formulado nem enfrentado. Em relação às convergências entre política externa e desenvolvimento econômico e tecnológico durante a PEI, contudo, também se aplica a avaliação mais geral de Vizentini sobre aquela política:

> Seu fracasso tem que ser relativizado […] A Política Externa Independente revelou-se muito mais precoce que equivocada, pois muitos de seus postulados foram retomados pela própria diplomacia dos militares ao final da primeira metade dos anos 1970 com o chamado “pragmatismo responsável”. (VIZENTINI, 2012, p. 31)

Os anos de 1961-4, portanto, foram um período de poucos avanços efetivos em direção à autonomia tecnológica que vinha sendo perseguida desde o princípio da década de 1950 pelo segundo governo Vargas.

A Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva (1967-1969)

Após a suspensão do projeto de desenvolvimento e autonomia tecnológica nacional representado pela guinada liberal do governo Castelo Branco, as políticas externa e tecnológica dos governos Costa e Silva, Médici e Geisel retomaram o projeto que se manifestara na PEI, avançando do discurso à ação.

A Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva (1967-1969) representou, segundo Vizentini, “uma ruptura profunda com o governo anterior [Castelo Branco] […] como política externa voltada para a autonomia e o desenvolvimento,

assemelhava-se muito à PEI" (2012, p. 45). A importância atribuída ao desenvolvimento tecnológico exprimiu-se em um importante conjunto de ações diplomáticas voltadas a dar concretude à política externa autonomista.

Para Gonçalves e Miyamoto,

> A prioridade havia passado para o desenvolvimento. […] Desacreditado o projeto de desenvolvimento como resultado da ajuda externa, este passou a ser pensado como fruto de um processo endógeno. […] Dentre os obstáculos identificados pela diplomacia brasileira à escalada do desenvolvimento nacional, constavam como mais importantes: 1) as pretensões monopolizadoras das grandes potências sobre as tecnologias de ponta, especialmente sobre a da energia nuclear (GONÇALVES E MIYAMOTO, 1993, p. 221-222).

A Diplomacia da Prosperidade deu prosseguimento ao que seria o projeto de desenvolvimento tecnológico mais ambicioso e sensível nos governos seguintes: o avanço do programa nuclear brasileiro e sua aplicação para a produção de energia nuclear. De fato, junto com as tecnologias aeronáuticas, a área nuclear vai receber constante e dedicada atenção desde o imediato pós-guerra.[3] Foram celebrados cinco acordos de cooperação na área nuclear: com Israel e Argentina em 1967, com Espanha e Índia em 1969, e, o mais relevante de todos, a assinatura com a República Federal da Alemanha do Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia em 1969, que abriria caminho para a cooperação na área nuclear com aquele país. A recusa do Brasil em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) em 1968 — por ser "injusto e discriminatório" — dá a exata medida da ambição do projeto de autonomia tecnológica que começava a se desenhar naqueles anos, e que seria aprofundado na década seguinte pelos governos Médici e Geisel.

No plano doméstico, a política tecnológica é também ambiciosa e efetiva. Em 1967 o CNPq elaborou seu primeiro Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PDCT), implementado no quinquênio 1968-72. O PDCT era parte do Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-70 (PED) e representou a primeira política sistemática para a área de CTI no Brasil. O programa tinha como prioridades a formação de recursos humanos em nível de graduação e pós-graduação e a

[3] Nesse sentido, a venda/ entrega do negócio de aviação comercial da Embraer para a Boeing/ Estados Unidos, concretizada em 2019, mostra uma profunda descontinuidade nas prioridades conferidas ao desenvolvimento tecnológico aeronáutico nacional; a construção de Angra III e o Programa de Submarinos da Marinha do Brasil, ao contrário, indicam a continuidade dos esforços para o domínio da tecnologia nuclear.

ampliação da infraestrutura de pesquisa do país. O PDCT também elegeu as áreas prioritárias para investimentos em CTI no Brasil: “agricultura, astronomia, biologia, ciências sociais, física, geologia, matemática, química e tecnologia, além de um item específico para o estudo da região amazônica” (Centro de Memória CNPq). O ano de 1967 viu ainda a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a aprovação das Diretrizes da Política Nacional de Energia Nuclear, o contrato inicial estabelecido pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) para a construção de uma usina nuclear em Angra dos Reis e iniciativas no setor aeroespacial, com o desenvolvimento e prototipagem do foguete Sonda II.

Em 1968, por meio do CNPq, o governo colocaria em prática uma política de retenção de pesquisadores no país para tentar reverter a fuga de cérebros que se seguiu à repressão crescente promovida pela ditadura, que mudaria de patamar de brutalidade em dezembro daquele mesmo ano com a promulgação do AI-5. No setor aeroespacial, tiveram início projetos de desenvolvimento de propelentes sólidos para foguetes e de projetos de satélites, e realizou-se o voo inaugural do Embraer EMB 110 “Bandeirante”, primeiro projeto comercial da Embraer, que seria fundada no ano seguinte, em 1969.

Aliás, entre as principais iniciativas do ano de 1969, seguramente a mais importante, ambiciosa e plena de consequências, ainda que hoje tenha passado por uma brutal reversão em razão da venda de sua área de aviação comercial, foi a criação da Embraer. Outra iniciativa importante e ainda hoje em funcionamento foi a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT, Decreto-lei 719, 31 de julho de 1969). Além disso, deve-se chamar a atenção para a grande quantidade de universidades estaduais e federais criadas no período, iniciativas que continuaram no governo Médici.

No que se refere às relações entre as políticas externa e tecnológica, viu-se no governo Costa e Silva uma grande convergência entre uma e outra. Além disso, o período também foi importante por causa de iniciativas como o estabelecimento das bases legais e orçamentárias e dos acordos de cooperação internacional que sustentaram as iniciativas de política externa e política tecnológica dos governos Médici e Geisel na década seguinte.

A Diplomacia do Interesse Nacional de Médici (1969-74)

Não se deve pensar que a Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva (1967-9), a Diplomacia do Interesse Nacional de Médici (1969-74) e o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel (1974-9) tenham sido iguais no alcance de suas ações pela busca pela autonomia. As três políticas em larga medida se complementarem de forma sequencial, com a primeira lançando as bases do que viria a ser de fato implementado pela segunda e pela terceira, em especial no que diz respeito ao estabelecimento de acordos bilaterais para transferência e desenvolvimento tecnológico. Vale lembrar que a iniciativa mais importante e plena de consequências em termos das conexões entre política externa e política tecnológica nos governos militares teve início com a assinatura do primeiro acordo de cooperação nuclear entre Brasil e Alemanha Ocidental nos meses finais do governo Costa e Silva (Cruz, 2015). O enfrentamento da dependência tecnológica assumiu importância crescente entre 1967 e 1979, com alguns dos lances mais ousados executados no governo Médici.

Com efeito, em sua Diplomacia do Interesse Nacional (1969-74), o governo Médici acentuou os traços desenvolvimentistas e autonomistas presentes na Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva, ainda que tenha abandonado os elementos terceiro-mundistas presentes nessa última (VIZENTINI, 2012). A Diplomacia do Interesse Nacional, apesar do alinhamento formal aos Estados Unidos, deu seguimento a uma série de aspectos autonomistas e desenvolvimentistas que vinham se configurando desde a PEI e foram retomados pela política externa do governo de Costa e Silva. Vizentini chama a atenção, entre outros aspectos, para a manutenção da recusa em assinar o TNP (posição que começava a se tornar um dos pontos doutrinários da política externa brasileira, só sendo revertida na década de 1990) e a grande ênfase na relação entre desenvolvimento e autonomia tecnológica, que passava pela atração de investimentos e tecnologias externas e pela construção de uma indústria bélica no país (VIZENTINI, 2012). Para tanto, a Diplomacia do Interesse Nacional lançou mão de uma política externa altamente pragmática ao se aproximar de potências capitalistas médias, iniciar a distensão com países da América

Latina e a aproximação com países árabes, além de retomar as relações com países do campo socialista (VIZENTINI, 2012).

Entre as mais importantes iniciativas da política externa do governo Médici relacionadas à busca pela autonomia tecnológica estão aquelas voltadas à questão energética: o estabelecimento de acordo de cooperação técnica e científica com o Japão, inclusive na área nuclear (VIZENTINI, 2012), e a criação da Braspetro, braço internacional da Petrobrás voltado à exploração de petróleo e gás no exterior. Além dessas iniciativas, em 1972 o Brasil assinou acordo com os Estados Unidos para construção de uma usina nuclear em Angra dos Reis pela empresa Westinghouse, contrato rompido e substituído em 1975, no governo Geisel, pelo Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha, que previa a transferência de tecnologia para a construção de duas usinas nucleares em Angra. O rompimento do acordo com os Estados Unidos em favor do acordo com a República Federal da Alemanha causou crescentes fricções entre Brasil e Estados Unidos na segunda metade da década de 1970 (VIZENTINI, 2012).

A diplomacia nuclear e tecnológica da década de 1970 é bastante ilustrativa das ambições por desenvolvimento, autonomia tecnológica e soberania nas políticas externas daquele período. A licitação internacional para construção de usinas nucleares no ano de 1971 foi vencida pela empresa estadunidense Westinghouse, indicando a possibilidade muito concreta de aprofundamento da cooperação nuclear do Brasil com os Estados Unidos e a exclusão dos demais países com quem o Brasil vinha estabelecendo acordos de cooperação na área. Contudo, as dificuldades referentes à limitada transferência de tecnologia nuclear para o Brasil nos acordos com os Estados Unidos, bem como a nova estratégia internacional brasileira, calcada em uma política externa cujo objetivo declarado era diversificar o leque de relações internacionais do país em um contexto de crise energética e econômica global, mantiveram a Alemanha no jogo. Em 1975, Brasil e República Federal da Alemanha assinaram o Acordo de Cooperação Nuclear, que seria seguido em 1976 pelo Acordo Comercial para a realização de empréstimos e contratos para a construção das usinas de Angra I e Angra II, implicando a anulação da licitação que havia sido vencida pela Westinghouse em 1972. As pressões estadunidenses para inviabilizar o acordo nuclear Brasil-Alemanha foram enormes, com investidas diplomáticas contra os dois países. A transferência de tecnologias sensíveis de enriquecimento de urânio da

Alemanha para o Brasil foi supostamente impedida pelos Estados Unidos, obrigando o Brasil a acelerar seus vários projetos de desenvolvimento de tecnologias de enriquecimento de urânio, que vinham ocorrendo em paralelo nas três Forças Armadas. No começo da década de 1980 o projeto da Marinha do Brasil se consolidou como trajetória tecnológica mais promissora, levando finalmente ao domínio da tecnologia em meados da década de 1980 e à liderança definitiva do programa nuclear brasileiro pela Marinha (VIZENTINI, 2012).

No que se refere à política de desenvolvimento tecnológico e científico no âmbito doméstico, entre as principais iniciativas do governo Médici estão a criação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), em 1970, e em 1971 a criação do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a aprovação pelo Congresso da Lei 5.470, que autorizou a Comissão Nacional de Energia Nuclear a criar a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBTN), responsável pela construção e operação das usinas nucleares brasileiras. O ano de 1972 foi marcado pelo lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que deu grande ênfase à implantação de infraestrutura e investimentos em desenvolvimento tecnológico, industrial e científico para sustentar o crescimento da economia brasileira nos anos seguintes. Ainda em 1972 foi criado o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e a assinatura de um acordo para troca de urânio *in natura* do Brasil por urânio enriquecido dos Estados Unidos, sem previsão, no entanto, de qualquer espécie de transferência de tecnologia. Em 1973, foi lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (I PBCT), e teve início o desenvolvimento de álcool combustível na Unicamp, bem como o prosseguimento de pesquisas para o desenvolvimento de tecnologia de enriquecimento de urânio.

Provavelmente o evento mais importante do ano de 1973, contudo, no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico e econômico nacional, bem como ao padrão de inserção da economia brasileira na economia mundial pelas próximas décadas, foi a criação da Embrapa, instituição central do agronegócio brasileiro por seu papel no desenvolvimento e transferência de tecnologia para o setor — caso que também se enquadra naquela categoria de iniciativas de desenvolvimento tecnológico que reforçam o padrão histórico de inserção subordinada do Brasil na economia global, ainda que esse não fosse seu objetivo.

O Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel (1974-9)

O governo Geisel (1974-9) representou um ápice dos esforços de desenvolvimento econômico e tecnológico autônomos e soberania política e econômica, ao qual se seguiu interrupção abrupta e declínio acelerado a partir da crise da dívida externa em inícios dos 1980. No plano doméstico, o milagre econômico começava a perder força; no plano internacional, o primeiro choque do petróleo, em 1973, mergulhou a economia global em uma crise da qual os países centrais só começariam a sair nos primeiros anos da década seguinte, mesma época da piora da crise nos países periféricos na sequência do choque de juros do Federal Reserve Bank dos Estados Unidos, que gerou a explosão das dívidas externas da América Latina, e do encerramento do ciclo nacional-desenvolvimentista. Segundo Vizentini, apesar das adversidades nos contextos nacional e internacional, o governo Geisel,

> longe de adotar uma estratégia defensiva, preparou um aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações, com vistas a tornar o país autossuficiente em insumos básicos e, se possível, em energia (VIZENTINI, 2012, p. 50).

O II PND, lançado em 1974, deu corpo a essa estratégia. A busca pela autonomia econômica e tecnológica ganhou impulso em uma série de iniciativas, como a construção de hidrelétricas, o desenvolvimento de novos polos petroquímicos, o Proálcool e o início da construção de usina nuclear de Angra I, além de dobrar as apostas no desenvolvimento de tecnologias de enriquecimento de urânio, naquele momento ainda não dominadas pelo Brasil. A política externa do Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel daria prosseguimento à estratégia de redução do alinhamento da PEB em relação aos Estados Unidos, ao dar continuidade à política externa de Médici de aproximação não só com outras potências capitalistas, mas também com países do campo socialista, com destaque para a China, e com países árabes produtores de petróleo. Além disso, houve a retomada de certas inclinações terceiro-mundistas, patentes no reconhecimento das independências e no estabelecimento de relações diplomáticas com nações africanas recém-independentes e na continuação da distensão com países da América Latina. O governo Geisel também continuou o movimento duplo de afastamento em relação aos

Estados Unidos e aproximação da Alemanha na área nuclear, que vinha sendo executado desde o governo Médici (LIMA, 2018).

No plano da política tecnológica, as principais iniciativas do governo Geisel foram, além do II PND, que vigorou entre 1975 e 1979 e que elencou entre seus objetivos o desenvolvimento interno de tecnologia, a consolidação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o II Plano Básico para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) e a transformação da Empresa Digital Brasileira (DIGIBRÁS) na Cobra S.A., em 1974. Em 1975 foi estabelecido o já citado Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, especificando as áreas e tecnologias que seriam objeto de cooperação e transferência entre os dois países, que incluíam mineração e beneficiamento de urânio, produção de reatores nucleares, enriquecimento de urânio e sua transformação em combustível nuclear. Como todo processo de transferência tecnológica, este também ficou muito aquém das promessas tratadas nos acordos. No ano de 1976, foi instituído o PRONUCLEAR, política de formação de recursos humanos na área nuclear.

Apesar dos esforços nas áreas de desenvolvimento industrial e tecnológico empreendidos pelo Brasil na segunda metade da década de 1970, cujo ápice foi o II PND, e dos importantes resultados alcançados, o final da década assistiu ao colapso do nacional-desenvolvimentismo e das ambições de autonomia tecnológica e soberania política e econômica. A atualização do parque produtivo e do sistema tecnológico nacional atingiu plenamente suas metas: completar o processo de industrialização e dominar o paradigma tecnoeconômico vigente, o das tecnologias metal-mecânicas baseadas na grande empresa industrial de produção em massa.

Infelizmente para o Brasil, justo quando o país completava seu *catch-up* e se aproximava da fronteira tecnológica dominada pelos países centrais, estes iniciavam a transição para um novo paradigma tecnoeconômico, o das tecnologias de informação e comunicação baseadas em microprocessadores (PEREZ, 2009). Como os paradigmas são incomensuráveis entre si, isto é, como o domínio das tecnologias de um paradigma tecnoeconômico não são transferíveis automaticamente para emprego no domínio das tecnologias de outro paradigma, o Brasil ficou para trás em relação aos países do centro, malgrado seus esforços pontuais para dominar as tecnologias do novo paradigma. Seria preciso que o país tivesse condições tecnológicas, industriais, científicas e institucionais para realizar uma atualização

muito ampla e profunda da estrutura tecnoprodutiva brasileira. No entanto, àquela altura o país já estava sem fôlego depois da marcha forçada do II PND (CASTRO E SOUZA, 2008). As tentativas de dominar essas novas tecnologias, como a criação de uma nascente indústria de informática e políticas de proteção do mercado nacional por meio da Política Nacional de Informática (PNI, aprovada em 1984), não tiveram a menor chance de reduzir a distância cada vez maior que os países líderes dessa revolução tecnológica abriam em relação aos países da periferia.

Conclusão: política externa, autonomia tecnológica e soberania política e econômica

As políticas externas do segundo governo Vargas (1951-4) e dos governos Kubitschek (1956-61), Jânio Quadros e João Goulart (1961-4), Costa e Silva (1967-9), Médici (1969-74) e Geisel (1974-9) caracterizaram-se pela progressiva incorporação do problema da autonomia tecnológica ao discurso e à ação da política externa brasileira. Podemos dizer o mesmo sobre a política tecnológica, cujos formuladores estavam crescentemente preocupados com a autonomia tecnológica e a soberania política e econômica, e conscientes da necessidade de acessar e absorver tecnologia externa.

Há elementos, portanto, para confirmar a hipótese que moveu este artigo: os formuladores da política externa e da política tecnológica nesses períodos estavam cientes da relação entre desenvolvimento, autonomia tecnológica e soberania, e buscaram criar sinergias entre uma política e outra, na tentativa de desenvolver o país. Além disso, foi possível observar que a consciência dessa relação aumentou progressivamente, começando por iniciativas de construção das instituições e políticas públicas de absorção e desenvolvimento tecnológico na década de 1950 no segundo governo Vargas e terminando por configurar iniciativas de grande impacto em fins da década de 1960 e durante toda a década de 1970 nos governos Costa e Silva, Médici e Geisel. Houve também interregnos em que a estratégia de desenvolvimento tecnológico ou enfatizou a aquisição de tecnologias externas, caso do governo Kubitschek, ou foi barrada pela situação de paralisia decisória, como a que definiu os governos Jânio e João Goulart, ou foi considerada desimportante, como no governo Castelo Branco, fases em que pouco esforço se dedicou à superação da dependência tecnológica, problema fundamental do desenvolvimento periférico.

Entre os anos 1951-4, 1961-4 e 1967-79 o Brasil executou políticas externas ousadas e não-convencionais em contextos internacionais altamente desfavoráveis, o que mostra a importância naqueles momentos da ação política e da ideologia como elemento de orientação da ação na PEB. Nesse sentido, fica claro que a relevância progressiva atribuída ao problema de autonomia tecnológica no segundo governo Vargas e nos governos Jânio Quadros e João Goulart, Costa e Silva, Médici e Geisel dependeu em grande medida das inclinações ideológicas dos grupos no poder, primeiro o nacional-desenvolvimentismo trabalhista, democrático e popular e depois o nacional-desenvolvimentismo castrense, conservador e elitista guiado por considerações de segurança nacional e sonhos de Brasil Potência.

Em meados da década de 1970, o Brasil foi pego no contrapé de seus esforços de desenvolvimento tecnológico e industrial pela transição do paradigma tecnológico da grande indústria metal-mecânica para o das tecnologias da informação e comunicação (PEREZ, 2009), e os esforços brasileiros de *catch-up* produtivo e tecnológico se tornaram em grande medida obsoletos e irrelevantes. Desde então, o subdesenvolvimento e a dependência econômica e tecnológica foram recolocados como condição “normal” de nossa inserção internacional.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, qualquer esforço no sentido de construção da autonomia tecnológica e soberania política e econômica estiveram interditados. Primeiro, por questões de força maior, em razão da crise da dívida externa e da situação de deterioração acelerada da economia nacional. Segundo, pela pressão dos Estados Unidos para o desmonte do arcabouço legal, institucional, tecnológico e empresarial do nascente setor de informática brasileiro. Finalmente, por opção, à medida em que as classes dominantes brasileiras aderiam ao neoliberalismo e iam aceitando a condição de periferia desindustrializada exportadora de bens primários do país.

Nos anos 2000, as políticas externa e tecnológica do governo Lula (2003-10) e Dilma (2011-6) retomaram certo ativismo na dimensão da autonomia tecnológica, se bem que em um contexto internacional inteiramente diferente e adverso. Os esforços para realizar a atualização da estrutura produtiva e tecnológica do país, no entanto, mostraram-se insuficientes face ao hiato do Brasil em relação aos países centrais.

Atualmente, assistimos à anulação de qualquer pretensão autonomista guiada pelo interesse nacional na política externa e o ataque violento ao sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação. Tudo parece indicar que já embarcamos em nossa viagem de volta ao passado, ao Brasil pré-1930, fazendão exportador de *commodities* e importador de bens industrializados, caminho que nos levará à condição de neocolônia (Barbosa, Toledo et al, 2017; Toledo 2019; Osório, 2014). Nesses quase noventa anos que separam o nascimento do nacional-desenvolvimentismo do presente, o problema da dependência tecnológica se tornou mais, e não menos, relevante para o desenvolvimento das nações. A dimensão tecnológica na reflexão e ação dos formuladores e executores da política externa brasileira, por consequência, se tornou mais relevante e precisará ser devidamente enfrentada se o país quiser superar seu estado de dependência econômica e tecnológica crônica e não sucumbir a uma situação de desindustrialização, reprimarização produtiva e estagnação dos ganhos de produtividade. Isso vale para a incorporação de preocupações com a política externa por parte dos formuladores e executores da política tecnológica, uma das dimensões essenciais do desenvolvimento tecnológico. Às vésperas do bicentenário da Independência, é preciso, mais do que nunca, ter clareza de que uma política externa autônoma não pode prescindir de uma política tecnológica autônoma.

Referências

ARBIX, Glauco. “2002-2014: Trajetória da inovação no Brasil Avanços, indefinições e instabilidade nas políticas públicas de fomento à inovação e tecnologia”. *Friedrich Erbert Stiftung Brasil*, Análise n. 17/2016, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. 7ª edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

CASTRO, Antônio Barros de, SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 2008.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo *História da política exterior do Brasil*. 4ªedição; Brasília: Editora UnB, 2017.

CERVO, Amado Luiz. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46, 2: 5-25, 2003.

CNPq, Centro de Memória CNPq: http://centrodememoria.cnpq.br/cmemoria-index.html. Acessado em 15 de maio de 2019.

CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, FGV: https://cpdoc.fgv.br/). Acessado em 15 de maio de 2019.

CRUZ, Eduardo Lucas Vasconcelos. "Antecedentes do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha". *Revista UNILUS Ensino e Pesquisa*, v. 12, n. 27: 16-27, 2015.

FRANCO, Álvaro da Costa. *DOCUMENTOS DA PEI, vol. I*. 1ª edição, Brasília, Funag, 2007.

FRANCO, Álvaro da Costa. *DOCUMENTOS DA PEI, vol. II*. 1ª edição, Brasília, Funag, 2008.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 1ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

_____, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

_____, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 5ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. 2ª edição, Rio de Janeiro, Contraponto Editora, 2005.

GONCALVES, Williams da Silva MYAMOTO, Shiguenoli. "Os militares e a política externa brasileira – 1964-1984". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol 6, 1993.

HARVEY, David. "The 'New' Imperialism: Accumulation by Dispossession". *Socialist Register*, vol. 40: 63-87, 2009.

KIM, Linsu. *Da imitação à inovação – A dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. *O Pragmatismo Responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. "A Política Externa Independente (PEI): Antecedentes, apogeu e declínio". Lua Nova, 93: 169-199, 2014.

MARINI, Ruy Mauro. "Dialética da dependência", *in* R. Traspadini e J. P. Stedile (org.), *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2005.

MDIC, CNI/IEL E SEBRAE NACIONAL. *Cronologia do Desenvolvimento Científico, tecnológico e Industrial Brasileiro – 1938-2003*. Brasília, MDIC, CNI/IEL E SEBRAE NACIONAL, 2005.

MDIC. *Cronologia do desenvolvimento científico, tecnológico e industrial brasileiro, 1938-2003*. 1ª edição Brasília, MDIC, 2003.

MOTOYAMA, Shozo (org.). *Prelúdio para uma história – Ciência e tecnologia no Brasil*. São Paulo, Edusp, 2004.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a Política Externa Brasileira de 1935-1942*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

MOURA, Gerson. *Relações Exteriores do Brasil 1939-1950: Mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

OSÓRIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PEREZ, Carlota. "Technological revolutions and techno-economic paradigms". *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics* no. 20: 1-15, 2009.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. *Política externa brasileira*. 2ª edição, Rio de Janeiro, Zahar, 2013.

PIRES, Marcos Cordeiro. Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

PREBISCH, Raúl. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2011.

ROSENBERG, Nathan. *Por dentro da caixa-preta – Tecnologia e economia*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

SANTOS, Teotônio dos. *Revolução Científico Técnica e Capitalismo Contemporâneo*. São Paulo: Editora Vozes, 1983.

SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia Brasileira Contemporânea*. 2ª Edição Ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

TAVARES, Maria da Conceição. "A retomada da hegemonia norte-americana". *Revista de Economia Política*. V.5, n.2: 5-15, 1985.

_____, Maria da Conceição. *Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. 1ª edição, Rio de Janeiro Zahar Editores, 1972.

TOLEDO, Demétrio G. C. de. "Catch-up, tecnologia, instituições e empresas: desenvolvimento como aquisição de competências". Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, São Paulo n. 80, 2017.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. “O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases”. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, v. 20, p. 134-154, 1999.

_____, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

_____, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil: o nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente (1930-1964)*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

_____, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 3 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

_____, Paulo Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

Recebido em: 06/07/2019

Aprovado em: 23/04/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CRÍTICA AO CONCEITO DE SUBIMPERIALISMO: A DIMENSÃO SUL-AMERICANA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS LIMITAÇÕES DAS ANÁLISES DEPENDENTISTAS

TIAGO SOARES NOGARA
Universidade de Brasília (UnB), mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), Brasília/DF, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1560-8150
tiagosnogara@gmail.com

Resumo: O artigo a visa analisar o conceito de *subimperialismo,* inerente à Teoria Marxista da Dependência (TMD), verificando sua formulação, aplicação e validade para caracterizar a dimensão sul-americana da política externa brasileira ao longo dos governos Lula (2003-2010). A hipótese do trabalho é de que o conceito apresenta limitações para definir a inserção internacional brasileira, reproduzindo visões que contraditoriamente afirma desafiar. Na primeira seção, será apresentado um resgate teórico da formulação do conceito de *subimperialismo*. Em seguida, serão expostas as principais críticas à política externa brasileira embasadas no conceito de *subimperialismo*. Por fim, essas críticas serão contrapostas às proposições da política externa brasileira com relação às temáticas da integração regional e das relações bilaterais com países sul-americanos.
Palavras-chave: subimperialismo brasileiro; teoria marxista da dependência; integração sul-americana.

CRITICISM OF THE CONCEPT OF SUBIMPERIALISM: THE SOUTH AMERICAN DIMENSION OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND THE LIMITATIONS OF DEPENDENTIST ANALYZES

Abstract: The article aims to analyze the concept of sub-imperialism, inherent to the Marxist Theory of Dependence (TMD), verifying its formulation, application and validity to conceptualize the South American dimension of Brazilian foreign policy throughout the Lula governments (2003-2010). The hypothesis of the work is that the concept has limitations to define the Brazilian international insertion, reproducing visions that it claims to challenge. In the first section, a theoretical review of the concept of sub-imperialism will be presented. Then, the main criticisms of Brazilian foreign policy based on the concept of sub-imperialism will be exposed. Finally, these criticisms will be opposed to the propositions of Brazilian foreign policy regarding regional integration and bilateral relations with South American countries.
Keywords: Brazilian subimperialism; Marxist dependency theory; South American integration.

CRÍTICA AL CONCEPTO DE SUBIMPERIALISMO: LA DIMENSIÓN SUDAMERICANA DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y LAS LIMITACIONES DE LOS ANÁLISIS DEPENDENTISTAS

Resumen: El artículo tiene como objetivo analizar el concepto de subimperialismo, de la Teoría Marxista de la Dependencia (TMD), verificando su formulación, aplicación y validez para caracterizar la dimensión sudamericana de la política exterior brasileña durante los gobiernos de Lula (2003-2010). La hipótesis del trabajo es que el concepto tiene limitaciones para definir la inserción internacional brasileña, reproduciendo visiones que dice combatir. En la primera sección, se presentará una revisión teórica de la formulación del concepto de subimperialismo. Luego, se expondrán las principales críticas a la política exterior brasileña basadas en el concepto de subimperialismo. Finalmente, estas críticas se opondrán a las propuestas de la política exterior brasileña con respecto a los temas de integración regional y relaciones bilaterales con los países sudamericanos.
Palabras clave: Subimperialismo brasileño; Teoria Marxista de la Dependencia; Política exterior brasileña.

Introdução

A primeira década do século XXI foi marcada por uma franca ascensão da participação do Brasil na construção de iniciativas multilaterais nos âmbitos global e regional, com o país protagonizando a constituição de arranjos de integração regional e intercontinental, e de fóruns com relevante importância para as discussões acerca das transformações correntes no equilíbrio de poder das relações internacionais. Embora haja fartura de textos que enfatize positivamente essas iniciativas brasileiras, de forma alguma elas escaparam às críticas, fossem pelas suas respectivas insuficiências ou até mesmo por supostas motivações predatórias implícitas em suas formulações. Esta última característica foi particularmente valorizada pelo resgate do conceito de *subimperialismo*, inerente à Teoria Marxista da Dependência (TMD), utilizado recorrentemente em interpretações críticas ao perfil da inserção internacional brasileira.

Apesar da bibliografia alinhada às teses do *subimperialismo* ser relativamente extensa, poucos foram os trabalhos que buscaram questioná-la, fenômeno que debilita o debate conceitual, afinal raras lacunas foram identificadas diante dos fundamentos que estruturam essa perspectiva, francamente hostil às iniciativas diplomáticas do gigante sul-americano no período. Ciente desse panorama, o artigo visa contribuir para o preenchimento dessa lacuna, traçando uma retrospectiva dos

principais textos que teceram críticas à política externa brasileira a partir do conceito de *subimperialismo*, debatendo suas estruturas analíticas e contrapondo-os à realidade que reivindicam definir. A *hipótese* do trabalho é de que o *conceito de subimperialismo apresenta limitações que o impedem de categorizar a política externa brasileira do período*, reforçando uma *visão sistêmica abstraída das condições materiais que constituem a atual ordem internacional* e *reafirmando estruturas que discursivamente alegam antagonizar,* ao negarem aos países periféricos a capacidade de, alheios às revoluções sociais, formularem estratégias nacionais para a superação do subdesenvolvimento.

Valendo-se das contribuições de Fernandes (2000), partiremos do princípio de que a *apreciação da validade de teorias no âmbito geral das ciências sociais há de ser remetida à evolução histórica dos fenômenos sociais que elas pretendem explicar*. Dessa forma, dividiremos o artigo em quatro seções, visando debater o conceito, sua aplicação e validade. Na primeira seção, será apresentado um resgate do conceito de *subimperialismo* a partir dos pressupostos da Teoria Marxista da Dependência, com um atento detalhamento das observações de seu patrono, Ruy Mauro Marini, e de seus seguidores. Em seguida, serão expostas as principais críticas embasadas no conceito de subimperialismo à dimensão sul-americana da política externa brasileira ao longo dos governos Lula (2003-2010) – ápice do protagonismo regional do país no começo do século XXI -, ressaltando suas similitudes e inovações com relação às anteriores colocações de Marini. Por fim, nas duas últimas etapas, o conceito em questão será contraposto aos pilares de sustentação das teorias que advoga reproduzir, especificamente à teoria leninista do *imperialismo*, e ao perfil das proposições da política externa brasileira para a América do Sul, com especial atenção às temáticas de integração regional e das relações bilaterais com países sul-americanos.

A Teoria Marxista da Dependência e o conceito de subimperialismo

A Teoria Marxista da Dependência constitui a versão dependentista que interpreta, a partir da teoria marxista e da teoria clássica do imperialismo, a condição dependente das sociedades periféricas como uma consequência dos padrões de

reprodução de capital em vigor na economia capitalista mundial (CARCANHOLO, 2013). Surgida na metade da década de 1960, representou um esforço teórico para compreender os limites do desenvolvimento econômico tardio, e crítico tanto das teses desenvolvimentistas quanto das visões marxistas que valorizavam políticas de aliança com as burguesias nacionais. A teoria a que fazemos alusão não se confunde, portanto, com o pensamento teórico da CEPAL e do ISEB, tampouco com as interpretações da *dependência associada*, apontadas por Bresser-Pereira (2010) como as outras duas vertentes da Teoria da Dependência. No Brasil, a TMD teve como seus principais precursores nomes como os de Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra, sendo o conceito de *subimperialismo* uma produção teórica de Marini, com definição mais apurada em sua obra *Subdesarrollo y Revolución*.

Ao interpretar a dependência enquanto um fenômeno inerente à própria condição de país periférico no sistema capitalista, ou seja, imutável dentro das próprias leis de reprodução do capital, Marini e os dependentistas marxistas convergiram no ponto que veio a sustentar seus principais posicionamentos políticos. Para eles, a única maneira de superar a dependência seria pela via de uma revolução social, que despojasse as elites locais e imperialistas do comando do país e permitisse uma ampla reorganização do sistema produtivo, de forma a atender prioritariamente às necessidades da população local. Assim, o empreendimento de uma ampla reforma agrária e a cessação dos mecanismos de *superxploração do trabalho* permitiriam a expansão do mercado interno, abrindo novas possibilidades para o desenvolvimento nacional. Essa compreensão levou Marini a participar da construção da Organização Revolucionária Marxista Política Operária (ORM-POLOP), às vésperas do golpe de 1964, contestando a estratégia aliancista do Partido Comunista Brasileiro (PCB) com setores da burguesia nacional, conclamando a mobilização popular e a tomada direta do poder. Quando exilado no Chile, Marini seguiu o mesmo rumo, se aproximando do Movimiento de la Izquierda Revolucionária (MIR), contestador da política de alianças do Partido Socialista (PS) e do Partido Comunista do Chile (PCCh) - em parte voltados para a manutenção de laços com a Democracia Cristã -, propondo, em seu lugar, um rompimento com o reformismo e a opção pela

luta armada[1], conclamada na principal palavra de ordem do próprio MIR: *povo, consciência e fuzil*.

Na visão de Marini (1974), no período prévio ao golpe de 1964 o *ciclo de reprodução do capital* no Brasil estava amparado em dois pilares: o progressivo aumento dos níveis de produtividade e a constante depreciação da remuneração das grandes massas trabalhadoras. O aumento das taxas de lucro decorria, portanto, tanto da utilização de novas tecnologias quanto da constante supressão dos índices salariais dos trabalhadores, submetidos ao que o autor conceituou de *superexploração do trabalho*. Essas tendências geravam um impasse, ao achatar o mercado interno e gerar problemas para a realização do capital no Brasil. E foi a partir dos desdobramentos dessa contradição que Marini desenvolveu seu conceito de subimperialismo, bem como sua visão acerca dos principais acontecimentos políticos brasileiros ocorridos daí em diante.

Visando sanar as limitações do mercado interno, os governos militares atuaram em duas frentes: o fomento do consumo público e a abertura de mercados no exterior (MARINI, 1971). No primeiro caso, a expansão do consumo não se concentrou no aumento do poder de compra das camadas populares - tendo em vista a importância da *superexploração do trabalho* para a manutenção dos lucros das classes dominantes -, mas na potencialização dos setores vinculados à produção de bens suntuários. No que tange ao mercado externo, o governo almejou ocupar espaços capazes de absorver a produção excedente brasileira, investindo na competitividade de sua indústria, especialmente a indústria pesada, e garantindo as condições políticas para o acesso aos referidos mercados (MARINI, 1974).

Porém, longe de constituir mera estratégia de potencialização da exportação de produtos e capitais, ou uma simples reprodução ampliada da teoria do imperialismo, o subimperialismo de Marini visava representar uma dimensão mais complexa da questão, o que levaria Luce (2014) a caracterizá-lo como *etapa superior do capitalismo dependente*. Do ponto de vista estritamente econômico, o subimperialismo se definiria a partir de dois eixos estruturantes: os efeitos da nova divisão internacional do trabalho, que geravam a transferência para a periferia de

[1] Para Marini (1974), a luta armada constituía uma forma, ou etapa, dos desdobramentos da própria luta de classes.

ramos menos avançados das indústrias dos países centrais, e as próprias leis do ciclo de reprodução do capitalismo dependente, que, a partir do fenômeno da *superexploração do trabalho*, impunham problemas para a realização do capital, ensejando uma monopolização extremada em favor dos setores produtivos da indústria suntuária e a progressiva integração do capital nacional ao capital estrangeiro (MARINI, 1974).

Ainda que o conceito não fosse dotado apenas de dimensões econômicas, o próprio autor afirmou a preponderância dessas para a sua formulação, e inclusive para a caracterização do Brasil enquanto um país subimperialista, condição decorrente da integração de seus sistemas de produção, já evoluídos à fase do monopólio e do capital financeiro, constituindo ponto intermediário na composição orgânica do capital em nível mundial (MARINI, 1974). A dimensão política do subimperialismo aparecia, portanto, enquanto uma consequência das contradições internas concernentes ao ciclo de reprodução do capital. Assim, ao buscar o aumento da competitividade de suas empresas e o alargamento de seus mercados externos, o país subimperialista passaria a exercer uma política de *cooperação antagônica* com o núcleo imperialista central, que, no caso brasileiro, seria ilustrado pelos vínculos contraditórios com os Estados Unidos da América (MARINI, 1974).

Como exemplificado pelo próprio Marini (1971), iniciativas do governo brasileiro como a de desenvolver um programa nuclear nacional ilustraram as contradições da cooperação entre o Brasil, *subimperialista*, e os Estados Unidos da América, *imperialista*, caracterizando o fenômeno dialético da *cooperação antagônica*. Essa determinante, da *cooperação antagônica*, apareceria como condição *sine qua non* para qualificar um país capitalista dependente como subimperialista, assim como a internacionalização de sua economia para responder aos problemas internos de realização do capital. Portanto, seria a capacidade de um país dependente exercer uma *política expansionista relativamente autônoma aos objetivos do centro imperialista* que definiria, para além das determinantes econômicas de exportação de produtos e capitais, o fenômeno do subimperialismo. E é exatamente por isso que Marini designou, à época, *apenas o Brasil enquanto país latino-americano subimperialista*, ainda que México e Argentina compartilhassem de algumas de suas características (MARINI, 1971). Afinal, o subimperialismo tomaria forma não apenas

pela exportação de capitais e produtos manufaturados para países mais frágeis, mas, também, pelas movimentações político-estratégicas que garantem sua execução e reafirmam uma espécie de dominação da potência subimperialista sobre os países de economia menos robusta. A soma das condicionantes econômicas (exportação de mercadorias e capitais) e políticas (estratégias para garantir hegemonia sobre países de menor poder relativo) resultaria na imposição de uma *divisão sub-regional do trabalho*, que replicaria em escala regional as assimetrias da divisão internacional do trabalho:

> Nem todos os novos subcentros econômicos que atingiam uma composição orgânica média e que passavam também à condição de exportadores de manufaturados e, em menor medida, de capitais estavam em **condições de impor uma divisão sub-regional do trabalho para o proveito das suas burguesias internas**. Ou seja, no conjunto do capitalismo latino-americano, apenas o Brasil tornou-se uma formação social subimperialista (LUCE, 2014, p. 52, grifos meus).

Resumidamente, o *subimperialismo* aparece, nos escritos de Marini, enquanto um nível hierárquico do sistema mundial e, ao mesmo tempo, uma etapa do desenvolvimento do capitalismo dependente (LUCE, 2014). O fenômeno que lhe dá impulso corresponde às próprias contradições gestadas no seio das economias dependentes de maior desenvolvimento industrial, que deparam-se com o aguçamento da contraposição entre suas necessidades de expansão do mercado interno, como condição para realização do capital, e o paralelo achatamento do poder aquisitivo das massas populares, subjugadas pela predominância do padrão de *superexploração do trabalho*. Essa contradição teria ensejado o acirramento da luta de classes, que no caso brasileiro resultou na aliança entre setores do capital estrangeiro e os estratos mais altos da burguesia brasileira para frear as reivindicações sociais e reafirmar a *superexploração do trabalho*, com a ditadura militar ampliando os mercados externos e potencializando setores produtivos de bens suntuários para sanar o impasse da realização de capital.

Dessa forma, Marini valeu-se das ingerências políticas da ditadura militar brasileira nos assuntos internos de países latino-americanos como exemplos de materialização do subimperialismo, tendo em vista que assegurariam, em sua ótica, a supremacia dos investimentos brasileiros naquelas nações. Com o progressivo debilitamento das ditaduras latino-americanas e a ascensão dos processos de

redemocratização, a temática do subimperialismo foi perdendo espaço nos escritos de Marini, apesar de periodicamente rememorada. No entanto, o conceito passou a ser utilizado por outros vários autores, para além dos próprios caudatários da Teoria Marxista da Dependência, voltando a aparecer com maior frequência nas caracterizações da política externa brasileira do século XXI, dentro do contexto de pulverização dos mecanismos de integração regional na América do Sul

A dimensão sul-americana da política externa brasileira à luz do *subimperialismo*

Como principal mercado para as exportações de manufaturados brasileiros, a América do Sul recebeu, em 2010, 18,4% do total das exportações brasileiras, sendo 84% dos produtos exportados para a região constituídos por produtos manufaturados (COUTO, 2013). A constituição da América do Sul enquanto um mercado estratégico para o Brasil contribuiu, indubitavelmente, para que as relações com os países da região fossem alçadas às prioridades da política externa do país. Assim, a política externa brasileira visou, ao longo dos governos Lula (2003-2010), dialogar não apenas com as pretensões do novo bloco de poder governante no Brasil, mas também com aspirações historicamente presentes no desenvolvimento do Estado brasileiro e de sua diplomacia. Consequentemente, almejou aprimorar os mecanismos de funcionamento do MERCOSUL, atuando também na conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), e posteriormente da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esse protagonismo reacendeu o ímpeto dos pesquisadores vinculados à Teoria da Marxista da Dependência, que voltaram a enfatizar a política externa brasileira para a região como de recorte subimperialista.

Mantendo as estruturas teóricas de Marini, Luce (2014) aludiu à desindustrialização brasileira como uma consequência da predominância de um *novo padrão exportador de especialização produtiva*, no qual a indústria de transformação, outrora ascendente, cedeu lugar às indústrias extrativistas, com as matérias-primas constituindo seu segmento dinâmico. Assim, o agronegócio e a indústria vinculada ao extrativismo mineral seriam os principais motores da busca por diversificação do mercado externo, dando sentido à estratégia da política externa dos governos Lula. Ao atualizar a aplicação do conceito de Marini, foi ainda mais longe que o patrono dos

dependentistas marxistas, designando outras potências regionais ascendentes como subimperialistas e mencionando até mesmo os arranjos multilaterais de cooperação sul-sul como instrumentos desses projetos.

Assim, teceu observações acerca das relações bilaterais do Brasil com alguns países sul-americanos, ressaltando as assimetrias geradas a partir dos processos de internacionalização das empresas brasileiras. No caso boliviano, destacou as distorções causadas pelos investimentos da Petrobras no país, que estaria se aproveitando das privatizações de empresas para consolidar seus interesses na cadeia produtiva do gás, revertendo seus excedentes econômicos em lucros, ao invés de utilizá-los em prol da população boliviana (LUCE, 2007). Também destacou as atuações das empresas brasileiras no Uruguai, no Peru, no Equador, na Argentina e no Paraguai, sempre submetido ao princípio - alinhado com Marini - de que os investimentos em questão reproduziam a dissociação entre os rumos da produção de mercadorias e as necessidades objetivas dos povos dessas nações. No caso, a priorização brasileira pela busca de excedentes no exterior estaria pautada na prevalência dessa mesma contradição entre as esferas produtivas e as demandas populacionais, no interior de sua própria economia dependente (LUCE, 2014).

Avançando no seu raciocínio, Luce (2011) dissertou, também, sobre as finalidades dos processos de integração regional. Para o autor, tanto o fomento da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) quanto a edificação da CASA e da UNASUL seriam elementos complementares da estratégia subimperialista brasileira, com a primeira representando sua dimensão de integração de infraestrutura, ao passo que as segundas seriam instrumentos úteis ao equacionamento político de possíveis obstruções às suas pretensões hegemônicas. Além disso, o próprio modelo da IIRSA acirraria o *padrão de especialização produtiva* da região, inclusive do Brasil, visando atender uma divisão internacional do trabalho contraditória com as necessidades objetivas do desenvolvimento da nação, que assistiria ao fortalecimento de sua burguesia ao mesmo tempo em que negaria às classes subalternas suas condições mais essenciais de vida e trabalho (LUCE, 2014).

Fontes (2013) potencializou essa percepção, atribuindo à inserção internacional brasileira a caracterização de *capital-imperialista*. Para a autora, o desenvolvimento capitalista do Brasil levou-o a integrar o grupo de países *capital-*

imperialistas do sistema internacional, ainda que mantendo um nível secundário em relação às nações mais desenvolvidas, como os Estados Unidos da América. Novamente a exportação de capitais e mercadorias brasileiras para o exterior, bem como a internacionalização das empresas, aparecem como as comprovações do suposto comportamento predatório brasileiro, agora *capital-imperialista*, com o adendo de, na versão da autora, até o Canadá ser inserido como suposta vítima dessas políticas (FONTES, 2013).

Zibechi (2013) indicou a necessária atualização do conceito de Marini, de forma a compatibilizá-lo com a inserção internacional brasileira no século XXI. Segundo o autor, na atual quadra histórica as elites dominantes do Brasil ampliaram suas margens de manobra e, num conluio entre os militares e a burguesia brasileira, construíram uma estratégia de poder capaz de alçar a nação à condição de potência. Nessa estratégia, os vizinhos sul-americanos seriam vistos como o pátio traseiro do país, com os quais as relações se mantêm extremamente assimétricas. O autor sugeriu que o próprio conceito de *imperialismo* talvez melhor se encaixasse, hoje, à atuação brasileira do que o de *subimperialismo*.

Dando substância à sua tese, Zibechi produziu um amplo e exaustivo levantamento de dados acerca dos processos de exportação de capitais e de internacionalização das empresas brasileiras. Todo esse processo estaria articulado com uma ampla estratégia das elites brasileiras de construção de um novo complexo industrial-militar, inspirada na Estratégia Nacional de Defesa (END). Analisando os casos concretos, o autor destacou eventos como a presença dos *brasiguaios* no Paraguai e as características predatórias e assimétricas com as quais o Brasil estabelece o repartimento dos lucros de Itaipu com o vizinho, a presença ostensiva da Petrobras e de fazendeiros brasileiros na Bolívia, a inserção incisiva da Odebrecht e da Petrobras no Equador, e, logicamente, os respectivos conflitos políticos e sociais decorrentes desses fenômenos. Assim, convocou os países e povos da região para frear o avanço *imperialista* brasileiro (ZIBECHI, 2013).

Ainda que guardando semelhanças com os textos dependentistas, as críticas de Zibechi (2013) se alinham com uma perspectiva adicional de contraposição à própria noção de desenvolvimento econômico e às práticas extrativistas que lhe dão sustentação. Por isso o questionamento a empreendimentos brasileiros sem maiores

impactos diretos para os países vizinhos – caso de Belo Monte -, afinal estende a polêmica para o próprio modelo de exploração de recursos naturais utilizado mundo afora, seja por nações capitalistas ou até mesmo socialistas. Apesar de distinta das proposições originais de Marini e dos demais autores vinculados com a TMD, essa aproximação com teses de matriz ambientalista ou pós-colonial ecoa, supreendentemente, sobre o conjunto dos trabalhos dependentistas supostamente marxistas que hoje questionam os empreendimentos da IIRSA.

López e Lima (2017) também viram nas relações bilaterais sul-americanas a reprodução do comportamento subimperialista brasileiro. Para tanto, descreveram o padrão das relações entre Brasil e Bolívia enquanto um flagrante exemplo de execução dos múltiplos interesses da burguesia brasileira, que, por detrás de um projeto neodesenvolvimentista e uma política externa de Brasil Potência, busca forjar a perpetuação de sua hegemonia na região. No caso das relações com o Paraguai, destacam, assim como Zibechi, os supostos prejuízos materializados pelas assimetrias da exploração conjunta da hidrelétrica de Itaipu, que serviria enquanto mero instrumento de fornecimento de energia barata para o Brasil, às custas dos paraguaios.

Com respeito aos mecanismos de integração regional apoiados pela política externa brasileira, Carcanholo e Saludjian (2013) destacaram o perfil liberal das suas dimensões econômicas, com a tendência de aprofundarem a especialização produtiva da América do Sul, especialmente devido ao panorama de progressiva penetração chinesa nas relações comerciais regionais - que contribuiria, em suas visões, para a dinâmica do empobrecimento tecnológico das exportações dos países sul-americanos. Ao analisar a IIRSA, Borón (2013) endossou essa leitura relativa à consolidação de um padrão de especialização produtiva, mas designando-a como caudatária dos interesses estadunidenses na região, e alinhada às pretensões de reavivamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Em termos gerais, nem todos os autores que caracterizaram a dimensão sul-americana da política externa brasileira dos governos Lula como subimperialista utilizaram, em seus embasamentos, o conceito proveniente de Ruy Mauro Marini e da Teoria Marxista da Dependência. Virgínia Fontes, por exemplo, tachou o Brasil de *capital-imperialista*. Zibechi, ainda que valendo-se de parte do aporte teórico de

Marini, aproximou sua tese do rechaço às políticas extrativistas de desenvolvimento, alinhando-se, de certa forma, às críticas de Gudynas (2012) ao *neoextrativismo*.

No entanto, todas essas teorias e conceitos - desde o subimperialismo da TMD até a crítica mais abrangente de Zibechi - apontaram o processo de internacionalização de empresas e exportação de mercadorias e capitais brasileiros enquanto eixos estruturantes das relações assimétricas estabelecidas com países de menor envergadura político-econômica, tanto da América Latina quanto da África. A potencialização da presença brasileira nas respectivas economias desses países estaria ensejando, de forma latente, uma dominação política de feição *subimperialista*, *imperialista* ou *capital-imperialista*, que reproduziria uma *divisão sub-regional do trabalho* responsável por perpetuar relações de dominação típicas do sistema internacional capitalista. Nas próximas seções, essas interpretações serão analisadas à luz das realidades políticas e econômicas que visam elucidar, deparando-se com questionamentos acerca do conjunto estruturante de suas proposições.

A inversão do *desenvolvimento desigual* e suas consequências políticas

Verificados os fundamentos da compreensão da teoria leninista do *imperialismo* pelos próprios formuladores do conceito de subimperialismo, se torna mais simples visualizar as razões de sua utilização para enquadrar as movimentações da política externa brasileira dos governos Lula. Embasados numa visão hierárquica do sistema internacional, que contrapõe países do capitalismo central aos países dependentes, os dependentistas buscaram nas potências médias capazes de propor uma *divisão sub-regional do trabalho* o exemplo perfeito para o encaixe de suas caracterizações. Verificando o protagonismo brasileiro nas formulações dos processos de integração regional na América do Sul, naturalmente resgataram a utilização do conceito e utilizaram-no para revelar os supostos desejos predatórios do Brasil por detrás de suas agendas de cooperação.

Retomando o conceito de subimperialismo, vimos que afirma a exportação de produtos e capitais enquanto decorrência da escassez de mercado interno, gerada pelos mecanismos de *superexploração do trabalho* que reafirmam o desnivelamento dos elementos norteadores do aparato produtivo nacional - voltado para a acumulação

de capital das elites, e não para sanar as necessidades imediatas da população. Todas essas condições apenas resultam em parte de uma política subimperialista caso esse mesmo país exerça uma *cooperação antagônica* diante dos países capitalistas centrais, com relativa autonomia em sua política externa, voltada para assegurar a hegemonia de seus investimentos perante as nações mais frágeis às quais exporta produtos e capitais. Como exposto anteriormente, existem outros elementos também condizentes com esse fenômeno – casos da financeirização da economia dependente, dos processos de fusão e monopolização de capitais, além da constante penetração do capital estrangeiro *imperialista* na própria economia dependente do país subimperialista. Ainda assim, esse esquema satisfaz, em linhas gerais, as principais características da aplicação do conceito de subimperialismo, e será por demais útil para analisar até que ponto ele converge com as movimentações da inserção internacional brasileira no alvorecer do século XXI.

Ao alegar, enquanto hipótese, as limitações da utilização do conceito de subimperialismo para explicar a política externa brasileira do século XXI, o presente artigo não o faz apenas por encontrar divergências entre sua aplicação e os acontecimentos do período, mas também por verificar suas discrepâncias perante as afirmações da tradição teórica que advoga reproduzir. Ainda que não seja uma mera reprodução do conceito de *imperialismo* exposto por Lenin, o subimperialismo surgiu enquanto uma proposta de Marini para suprir lacunas da abordagem leninista, corroborando suas principais estruturas e acrescentando as especificidades afins ao chamado *capitalismo dependente*. No entanto, mesmo fixando a teoria leninista do *imperialismo* enquanto ponto de partida, os dependentistas invertem alguns de seus principais enunciados:

> Contrariamente à interpretação que acabou predominando nos enfoques da chamada teoria da dependência latino-americana nos anos 1960 e 1970, o conceito de 'desenvolvimento desigual' formulado por Lênin não apontava para o contínuo aprofundamento das assimetrias entre centro e periferia na economia capitalista mundial - o que Gunder Frank chamava de 'desenvolvimento do subdesenvolvimento' -, mas precisamente para o seu contrário: a tendência estrutural à erosão de poder do centro dominante face à ascensão de novos pólos de maior dinamismo econômico em áreas de desenvolvimento capitalista mais tardio no próprio centro ou na periferia do sistema (FERNANDES, 2017, p. 58).

Ao inverterem o sentido do processo de exportação de capitais e seus respectivos efeitos, os dependentistas tornam esse fenômeno a própria razão da

hierarquização das nações no sistema internacional. Basicamente, aqueles com maior capacidade de exportar mercadorias de alto valor agregado e capitais para a periferia comporiam o núcleo *imperialista* da economia mundial, enquanto as potências médias capazes de impor uma divisão sub-regional do trabalho - também baseada na exportação de capitais e produtos de maior valor agregado - constituiriam o segundo grupo, de países dependentes com status *subimperialista*, exercendo a *cooperação antagônica* com os centros *imperialistas*.

Mas, contrariamente ao alegado pelos dependentistas, Lenin (2011) apontou o efeito imperialista do *desenvolvimento desigual* enquanto motor das tensões entre os Estados nacionais, tendo em vista a tendência do capital em migrar das economias mais avançadas e financeirizadas para a periferia. Nessa, garantiria maiores taxas de lucro, acarretando o desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção capitalistas, gerando novas contradições sociais e, a depender dos resultados dessas, podendo levar a periferia a aspirar ser centro, gerando as guerras de disputa por hegemonia. Resumidamente, de forma progressiva os países capitalistas centrais seriam consumidos pela hegemonia do capital financeiro em suas economias, que por uma lógica rentista e parasitária lucraria a partir da especulação, sustentada por excedentes extraídos de atividades produtivas realizadas fora do centro (FERNANDES, 2017). Longe de significar uma completa estagnação das economias periféricas, as contradições do imperialismo, *fase superior do capitalismo*, também abririam margens para o desenvolvimento de novos polos dinâmicos, a depender da forma como se inserissem no conjunto dessa intrincada rede de relações:

> Quando Lenin destaca a formação dos monopólios, fusões de capital industrial e bancário, exportações de capitais e partilha territorial entre as potências, está abordando características gerais da fase madura do capitalismo (imperialismo). Mas, da mesma forma, o autor reconhecia também o papel do financiamento e da apropriação de tecnologias no desenvolvimento da economia moderna. Nessa, o desenvolvimento desigual do capitalismo combina forças centrífugas (concentração) e centrípetas (expansão/difusão) que alteram o balanço de poder no mundo, em processos de ascensão e declínio de polos econômicos. Em suma, um país periférico, apesar da dependência, pode 'queimar etapas' no processo de desenvolvimento, explorando o conjunto de interações entre o nacional e o internacional (PAUTASSO, 2013, p. 76).

A compreensão dependentista designa a exportação de capitais pelos países centrais como propulsora do subdesenvolvimento - ou da dependência – dos países periféricos. Politicamente, Marini e seus seguidores sempre defenderam a

mobilização das massas populares para a execução de uma revolução como principal alternativa para a resolução os principais problemas nacionais. Aderem a essa alternativa pois entendem que o desenvolvimento capitalista na periferia se sustenta pela *superexploração da força de trabalho*, fenômeno reprodutor do *subconsumo,* elemento necessário, apesar de encolher o mercado, para garantir os lucros de uma burguesia nacional subserviente ao grande capital internacional. Só uma revolução social garantiria a quebra desse ciclo, tendo em vista que a burguesia jamais promoveria, por exemplo, políticas de valorização da remuneração da força de trabalho ou uma ampla reforma agrária que afetassem os próprios fundamentos de sua sobrevivência.

Fatalmente, esse entendimento levou os dependentistas a verem nas alianças policlassistas o problema em si das estratégias dos partidos de esquerda, afinal não existiria possibilidade de desenvolvimento dentro das leis de reprodução do *capitalismo dependente*. Apenas a revolução social, a ser dirigida pelas forças populares contra as burguesias nacional e internacional garantiria o desenvolvimento[2]. Isso impediu que, às vésperas dos golpes militares no Brasil, em 1964, e no Chile, em 1973, os agrupamentos políticos de Marini, respectivamente a ORM-POLOP e o MIR, percebessem a centralidade da aliança com os setores centristas e burgueses - respectivamente ilustrados pelo Partido Social Democrático (PSD) e a Democracia Cristã – para manter as bases de sustentação dos governos de João Goulart e Salvador Allende. Na contramão, defendiam o rompimento imediato dos vínculos com esses setores, contribuindo para o sucesso da estratégia subversiva dos opositores:

> Com a radicalização impulsada pelos militantes do MIR, da esquerda do PS e de outras tendências radicais, gritando nas duas 'crear, crear, poder popular' e 'trabajadores al poder', configurou-se no Chile uma situação muito similar à que precedeu o levantamento do general Francisco Franco, na Espanha, contra o governo republicano, em 1936. Eles agiam da mesma forma que os militantes do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), que clamavam pela formação de um governo proletário e de um exército do povo, com bandeiras vermelhas e retratos de Lenin, Stalin e Francisco Largo Caballero. Imaginavam Madri como se fosse Petrogrado, às vésperas da insurreição bolchevique, em 1917. Porém, nem na Espanha, em 1936, nem no Chile, em 1973, o Exército estava desintegrado, como ocorrera na Rússia, cujas tropas, desmoralizadas e desgastadas pelas derrotas na guerra contra a Alemanha, se haviam amotinado e terminaram por aderir e sustentar a revolução liderada por Vladimir Lenin e Leon Trotsky. Ao mesmo tempo, o

[2] Uma crítica introdutória aos fundamentos dessa estratégia foi esboçada em Nogara (2019b).

> acelerado processo de expropriações, ocupações, requisições e intervenções, atingindo tanto empresas industriais quanto estabelecimentos agrícolas, concorreu para desorganizar a economia, diminuir a produtividade e agravar o desabastecimento e a inflação, dado que os trabalhadores não estavam treinados para administrar as empresas e manejar a contabilidade. **Tais problemas gerados pela estatização abrupta de vários setores produtivos favoreceram a aplicação da fórmula para o caos, implementada pela CIA, em meio às greves gerais e aos atentados terroristas que ela encorajava e financiava, enquanto a guerra psicológica, aviventando o espectro do comunismo, empurrava mais e mais as classes médias para oposição e com elas a oficialidade das Forças Armadas** (BANDEIRA, 2008, p. 592, *grifos meus*).

Não por acaso, o Cabo Anselmo - conhecido agente vinculado à CIA e infiltrado nos movimentos esquerdistas brasileiros - dirigiu, em março de 1964, uma revolta dos marinheiros em favor da radicalização das reformas de base. Afinal, a estratégia dos golpistas era justamente essa: forjar uma radicalização da ala esquerda dos governistas para que os setores centristas, tanto parlamentares quanto militares, deixassem de dar sustentação ao governo. No Chile não foi diferente, tendo em vista o peso que possuía a Democracia Cristã não apenas no parlamento - que acabou por obstruir toda e qualquer movimentação política de Allende -, mas também sobre os posicionamentos da alta patente militar.

Para além de suas implicações concernentes às estratégias políticas de movimentos e partidos marxistas, a visão de mundo acoplada ao paradigma dependentista também fincou raízes, como já ilustrado, nas análises acerca do padrão de inserção internacional dos países latino-americanos. Tecendo observações sobre as estruturas que regem as relações assimétricas da ordem global, buscou elucidar, a partir de concepções marxistas, o funcionamento e a dinâmica da ascensão e estagnação das distintas nações no sistema internacional. Replicando os moldes de sua compreensão sobre o *desenvolvimento desigual*, também fortaleceu posições às quais visava discursivamente antagonizar, como veremos a seguir.

Brasil, América do Sul e desenvolvimento periférico: o naufrágio do determinismo

Como já destacado, grande parte das exportações de produtos brasileiros de maior valor agregado se concentra em direção aos países da América do Sul. Ainda assim, há uma grande distância entre constatar a importância desses mercados para

a exportação de produtos brasileiros e indicar esse fenômeno como parte de uma política subimperialista, ou de entrave ao desenvolvimento das economias vizinhas. Afinal, as cobranças dos países vizinhos ao Brasil são exatamente por esse hesitar em assumir o papel de *paymaster* do processo de integração, e não de estar "invadindo" suas economias com investimentos e produtos manufaturados. Ao fortalecer, via BNDES, os processos de integração de infraestrutura na América do Sul, o Brasil visou atender, em parte, essas demandas, em muito baseadas no fato de o Brasil ter logrado constantes *superávits* comerciais anuais com quase todos os países sul-americanos à época, com exceção constante da Bolívia e conjuntural de outros países (COUTO, 2013).

Curiosamente, questionamentos ao perfil de integração sul-americana proposto pelo Brasil no período vêm exatamente de um dos países com menor dependência relativa à economia brasileira, a Venezuela[3]. Poderia se afirmar, intuitivamente, que essa menor vinculação com o Brasil seria uma variável permissiva ao radicalismo retórico inerente aos governos chavistas, especialmente diante das iniciativas brasileiras. No entanto, essa opção dificilmente se alinharia a outra realidade: a persistente tensão nas relações entre a Venezuela e os Estados Unidos da América, num contexto em que a baixa diversificação da economia venezuelana empurra sua pauta exportadora para relativa dependência das importações petrolíferas estadunidenses. Logo, a explicação do antagonismo poderia migrar, novamente, para o polo oposto: as tensões são fruto do antagonismo chavista à dependência perante os EUA. Mas, outra vez, a análise encontraria dilemas, como os de elucidar a contemporânea postura do também 'bolivariano' Evo Morales, que mesmo após a posse do politicamente antagônico Jair Bolsonaro, no Brasil, manteve esforços para evitar qualquer deterioração das relações bolivianas com o país[4]. As

[3] Durante os governos Lula, foram perceptíveis as distintas concepções de Brasil e Venezuela acerca dos rumos a serem adotados pela integração sul-americana. Ainda que estabelecendo alianças táticas nos processos de negociação da ALCA, na conformação da CASA e da UNASUL, e na incorporação venezuelana ao Mercosul, essas diferenças se fizeram sentir na elaboração das dinâmicas do Banco do Sul, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), nas questões vinculadas à integração de infraestrutura e no perfil a ser adotado pelos países da região frente aos grandes organismos internacionais e à política externa dos Estados Unidos da América.

[4] Às vésperas da posse de Jair Bolsonaro, Evo Morales fez questão de ressaltar que Brasil e Bolívia atuam como sócios estratégicos, mirando o mesmo horizonte da "Pátria Grande" (G1, "Evo Morales fala sobre a posse de Bolsonaro e diz que Brasil e Bolívia 'miram o mesmo horizonte", *G1*, Janeiro 01, 2019, acesso em Abril 14, 2019).

limitações dessas simplificações são evidentes, e respondem às insuficiências de se tentar explicar o comportamento dos Estados nacionais e suas lideranças como mero reflexo das assimetrias da divisão internacional do trabalho. Afinal, fosse essa divisão um processo estático de simples reafirmação de hegemonia, o que explicaria os ciclos de ascensão e queda das potências globais e regionais?

Entre as décadas de 1960 e 1980, a organização de uma divisão sub-regional do trabalho que orbitava a economia japonesa serviu como mola propulsora do desenvolvimento de países com projetos de inserção internacional assertiva, como a China comunista e os próprios Tigres Asiáticos. Nos Tigres, o Estado de Desenvolvimento Capitalista esteve embasado em regimes políticos ditatoriais, nos quais o aparato estatal planejava os aspectos essenciais da economia e intervinha ativamente nela, estatizando ou controlando indiretamente vários setores, especialmente o financeiro (VISENTINI, 2012). A receita obtida com as exportações foi acumulada para fomentar a industrialização, e o mercado interno era fortemente protegido, de forma a evitar a perda de divisas. O Estado, associado às empresas privadas, investiu maciçamente em tecnologia e formação de mão-de-obra especializada, e as empresas dos ramos estratégicos da economia foram agrupadas em conglomerados empresariais de caráter fortemente oligopolista, denominados na Coreia do Sul de *Chaebol*. Cúmulo da ironia, os governos direitistas de Taipé e Seul realizaram reformas agrárias radicais, visando modernizar a agricultura e acumular capital, tomando como referências algumas políticas de seus rivais comunistas (VISENTINI, 2012). Com o ingresso do Japão na etapa de desenvolvimento vinculada com os progressos científicos da III Revolução Industrial - concentrando sua produção nas áreas de informática, automobilísticas, robóticas e de setores de tecnologia de ponta -, as economias do seu entorno também lograram ganhos absolutos em seus respectivos projetos de desenvolvimento:

> Os Tigres, tanto por esforço próprio como em decorrência da nova conjuntura, desenvolviam a segunda fase japonesa, com o aço, produção naval, automóveis, motores, produtos elétricos e outros de tecnologia mais avançada. A China, por sua vez, associa-se a este movimento, recebendo investimentos e plantas industriais japonesas e ocidentais, desempenhando um papel econômico semelhante ao que fora o dos Tigres, explorando suas vantagens comparativas e competindo em alguns campos com eles. A diferença era que a China dispunha de poder militar, dimensão territorial e populacional e autonomia (inclusive com seu ingresso no CS da ONU),

> podendo dar a seu projeto uma dimensão qualitativamente mais relevante que a dos Tigres (VISENTINI, 2012, p. 65).

Hoje, parte do entorno regional chinês tem suas economias orbitando a da própria China, que cumpre papel semelhante ao que outrora foi da economia japonesa na região. Ainda que a pauta das exportações de muitos desses estejam embasadas em produtos de menor conteúdo tecnológico que aqueles exportados pelos chineses, permitem a eles um superávit que, se utilizado coerentemente dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento, pode render, futuramente, a alteração do próprio conteúdo destas relações comerciais. Relação semelhante pode ser imputada às assimetrias entre as pautas de exportação dos países sul-americanos, bem como entre Brasil e China:

> Cabe, ademais, ressaltar que a desindustrialização e reprimarização não podem ser reduzidas a faces de uma mesma moeda: o crescimento da exportação de minérios e produtos agrícolas em atendimento à demanda chinesa em nada fere o core do conceito; poderia ser vista como oportunidade e não como ameaça, caso fosse inserida em um projeto ou estratégia de desenvolvimento. A reprimarização da pauta de exportações, assim, não necessariamente significa desindustrialização, mesmo porque o Brasil possui mercado interno robusto, e o *superavit* externo gerado pela exportação de commodities poderia, em eventual projeto, tornar-se variável relevante para alavancar o crescimento de setores de alta tecnologia ou distribuição de renda mais equânime (FONSECA, 2015, p. 50).

Essa breve recapitulação dos processos de desenvolvimento asiáticos evidencia, portanto, as contradições do argumento de que uma eventual divisão sub-regional do trabalho na América do Sul serviria simplesmente para reafirmar relações de dominação. Caso os projetos de desenvolvimento das nações fossem eternamente determinados pelas relações econômicas assimétricas em que estão inseridas, não haveria razão para a ocorrências de transformações no perfil das disputas no sistema internacional, afinal não existiriam margens para a política, a estratégia e o planejamento dirigirem as forças econômicas. Assim, inexplicável seria o processo que levou à reversão do padrão das relações entre Brasil e China[5], que na década de

[5] Quando se tratando de China, é inevitável destacar o papel das distintas gerações de lideranças do Partido Comunista da China (PCCh) na composição de estratégias que, adequadas à realidade de uma ordem internacional em constante mutação, permitiram ao país avançar do processo de reconstrução nacional, iniciado em 1949, para uma etapa qualitativamente distinta do desenvolvimento do país, com implicações cruciais para a transição sistêmica em curso. Para mais detalhes sobre a interação entre

1980 verificava a venda de petróleo chinês ao Brasil, e a compra, por parte dos chineses, de produtos de maior conteúdo tecnológico com fabricação brasileira[6]. Ao tomarem as assimetrias das relações comerciais e de investimentos entre as nações como conteúdo em si da caracterização de suas posições no sistema internacional, a teoria da dependência ossifica o *status quo* hierárquico da ordem internacional, entendido como uma reprodução ampliada das leis de reprodução do capital no centro e na periferia[7].

Como praticamente toda a descrição do fenômeno subimperialista por Marini se concentrava nas razões do porquê de o padrão de reprodução do capital ensejar sua realização para além das fronteiras nacionais - pela via da exportação de capitais e mercadorias -, pouca atenção dispensou para o que caracterizaria, politicamente, a relação entre os ditos países subimperialistas e aqueles imersos nas suas divisões sub-regionais do trabalho. Quando o fazia, aludia às intervenções do governo militar brasileiro nos assuntos políticos internos dos países vizinhos, guiadas pela lógica das *fronteiras ideológicas* e alinhadas aos interesses estadunidenses de combate ao comunismo e às esquerdas, no contexto da Guerra Fria.

No entanto, em pleno século XXI, as relações estabelecidas pelo Brasil com os países de seu entorno estratégico passam longe de aludir ao grau de intervenção utilizado pela ditadura militar[8]. De qualquer forma, nos estudos de caso elaborados pelos dependentistas para referendar a existência do dito *subimperialismo brasileiro*, são utilizados os processos de internacionalização das empresas brasileiras e a defesa destas pelo Estado nacional como exemplos pretensamente irrefutáveis de sua comprovação. Nesse sentido, há de se perceber que praticamente nenhum Estado nacional mundo afora costuma se omitir em situações de defesa da atuação das suas empresas no exterior. Assim como o Brasil relutou em ceder os ativos da Petrobras até então logrados em solo boliviano, a Bolívia também relutaria em aceitar

o projeto de desenvolvimento nacional chinês e as disputas sistêmicas, ver Pautasso (2019) e Pautasso *et al* (2019).

[6] Para mais detalhes sobre a reversão do padrão da pauta comercial de Brasil e China, ver Oliveira (2012).

[7] Esse argumento foi introduzido em Nogara (2019b).

[8] Inclusive, a UNASUL surgiu enquanto fórum de incentivo para a concertação política conjunta das questões afins à América do Sul, e a própria inserção das *cláusulas democráticas* nos instrumentos de integração regional rechaça eventuais intervenções diretas nos assuntos internos dos demais países.

eventual rompimento unilateral dos mecanismos que regem o funcionamento do GasBol.

No conjunto das críticas dependentistas, o Brasil foi caracterizado como o único país subimperialista da América do Sul. Nesse panorama, cabe assinalar que, quase ao final dos governos Lula, o Brasil sequer constava na lista dos cinco maiores investidores estrangeiros de qualquer país da região, com exceção do Uruguai[9]. A Bolívia, um dos países utilizados pela bibliografia dependentista como exemplo de vítimas do *subimperialismo brasileiro*, recebeu, no período, maiores investimentos diretos da Colômbia do que do próprio Brasil (COUTO, 2013). Da mesma forma, a lógica de que a política externa brasileira seria determinada pelos anseios da burguesia, ávida por ocupar mercados sul-americanos, não guarda similitude com a realidade, afinal, foi o Estado que estabeleceu mecanismos de incentivo para a burguesia nacional fortalecer seus investimentos nos países vizinhos, e não o contrário:

> A iniciativa privada não segue a priorização da agenda diplomática. O fôlego e as apostas empresariais vão além das escolhas políticas do Estado. A América do Sul, apesar de prioridade explícita da diplomacia brasileira, não exerce a mesma força de atração aos agentes econômicos nacionais, que parecem não seguir fielmente a indução ou orientação estatal, nos moldes designados pelo Estado Logístico. (...) A expansão das exportações para a região, que segue o ritmo do aumento das vendas brasileiras para o mundo como um todo - visto que a América do Sul não aumenta sua fatia nas exportações do país - não é compensado pelo ânimo importador ou pelo fluxo de investimento externo que sai do país (COUTO, 2013, p. 200).

Berringer (2013) apontou que as orientações da política externa brasileira ao longo dos governos petistas refletiram a ascensão da *burguesia interna* no *bloco de poder* governante, mas que, ainda assim, foram evidentes certas discordâncias entre as diretrizes implementadas e os interesses dessa fração de classe. Quanto à América do Sul, se por um lado o governo obteve apoio na maioria dos seus esforços em prol da potencialização dos mecanismos de integração regional, por outro enfrentou

[9] Entre 1999 e 2009, segundo dados da CEPAL, apesar de o Brasil ter sido o país sul-americano com maior volume de investimento direto no exterior nos últimos anos, não constou na lista dos cinco países com maiores investimentos na América do Sul. Apenas em relação ao Uruguai o Brasil constava entre os cinco maiores investidores, onde aparece inclusive atrás da Argentina. O Chile, por sua vez, apareceu entre os cinco maiores investidores na Argentina e no Peru, principal destino de seus investimentos. A Colômbia, por sua vez, constou na lista dos maiores investidores de Bolívia e Venezuela na década de 2000. (COUTO, 2013)

questionamentos desses setores frentes a acontecimentos como o ingresso da Venezuela no Mercosul, o imbróglio da Petrobras na Bolívia e a revisão do Tratado de Itaipu com o Paraguai (BERRINGER, 2017).

Por outro lado, as análises de Couto (2013) reiteram que essas divergências se materializaram para além de questões pontuais, tangenciando o fato de as prioridades comerciais e de investimento da burguesia nacional estarem voltadas para outros cenários, que não o sul-americano. Nesse sentido, teria sido o componente de uma política de Estado que determinou a maior presença de agentes econômicos brasileiros nos países vizinhos, e não o contrário, como advogam os dependentistas. Diante do atual cenário de retração da inserção internacional brasileira, as teses que creditam a estratégia da diplomacia brasileira ao simples reflexo dos interesses econômicos da burguesia nacional encontram ainda mais dificuldades para se afirmar:

> A aplicação da tese do subimperialismo enfrenta óbices factuais como irrelevância dos IED apoiados pelo Estado no conjunto de investimentos no exterior, ausência de política de apoio à internacionalização durante a maior parte dos ciclos de expansão das empresas brasileiras no exterior, desmantelamento do recente arranjo institucional (o BNDES fechou todos os escritórios no exterior e paralisou todos os desembolsos da Finem internacionalização e Exim para obras em outros países), criado para estimular a internacionalização, perda relativa gradativa de importância do Brasil nos fluxos de IED na América Latina e ampliação percentual de Chile e Colômbia. (SANTOS, 2018, p. 133)

Diante dessas contradições, uma série de questionamentos aparece sem resposta. Da forma como propugnava Marini, a ocorrência de uma revolução socialista em um país como o Brasil tendia a modificar as condições objetivas para o estabelecimento de um processo acelerado de industrialização e desenvolvimento. Tomando essa possibilidade como real, pode-se induzir que, provavelmente, os produtos de maior valor agregado seguiriam sendo direcionados aos mercados de países de menor capacidade produtiva. Nesse caso, o Brasil socialista seguiria sendo caracterizado como subimperialista?

A existência de assimetrias na ordem internacional não é uma exclusividade do modo de produção capitalista, o mercado em si é caracterizado por relações assimétricas, e não deixaria de existir caso o Brasil fosse tomado por uma revolução socialista, assim como a URSS não deixou de interagir com o mercado, em seu sentido amplo, após a revolução que levou os bolcheviques ao poder. Fossem os processos de industrialização e de distribuição de renda uma mera expressão de

vontade político-ideológica dos governantes, jamais teriam existido racionamentos em países socialistas, e tampouco Lenin recorreria à NEP como recurso tático para fortalecer a URSS nos anos subsequentes à revolução. A confusão, e quase fusão, operada pelos dependentistas, ao analisarem tanto mercado e capitalismo quanto assimetrias e dominação, demarca dificuldades para a elucidação dos movimentos de ascensão e queda das potências no grande tabuleiro internacional. Assim - alinhando-se às tradições trotskistas - tendem a recorrer a subterfúgios como o da *traição dos ideais*[10] para analisar a realidade de países socialistas que, ao depararem-se com a realidade concreta, praticaram estratégias heterodoxas, não prescritas em compreensões metafísicas acerca do que seria o socialismo[11].

Ao enfatizar a necessidade de evolução dos instrumentos de integração sul-americana, - em suas dimensões política e econômica - o Brasil o faz, sem dúvidas, em consonância com seus *interesses nacionais*, tanto de segurança e defesa quanto de garantia de mercados para a exportação de seus produtos e capitais. No entanto, o cálculo político dos países vizinhos não se faz com outro procedimento senão o mesmo do Brasil, com adaptações às suas respectivas realidades. A assimetria das capacidades política e econômica não é uma variável estática, e foi por essa razão que não apenas as proposições brasileiras de integração, mas também outras, como da ALBA-TCP e da Aliança do Pacífico, apareceram com força no alvorecer do século XXI. Ao invés de constituírem um problema, as maiores capacidades propositivas do Brasil surgiram como elemento com o qual estes países adjacentes puderam manobrar em seu próprio proveito, como fizeram Uruguai e Paraguai para garantir a instituição do FOCEM, no âmbito do MERCOSUL, o Paraguai, novamente, no processo de renegociação de Itaipu, e a Bolívia no imbróglio envolvendo a Petrobras.

Especificamente na gestão de Itaipu e do Gasbol, as relações do Brasil com Paraguai e Bolívia se caracterizam muito mais por uma situação de *interdependência*

[10] Losurdo (2004) designou esse comportamento dos marxistas contemporâneos como *autofóbico*, ao optar pelo simples refúgio no idealismo da "traição aos ideais" ao invés de reivindicar e debater as experiências históricas embasadas nos ideais socialistas. Para uma sistematização dessa concepção de Losurdo, ver Nogara (2019a).

[11] Halliday (1999) destacou que as tendências que delimitam a formulação da política externa de Estados revolucionários não são embasadas em problemáticas meramente ideológicas, respondendo também às suas necessidades materiais imediatas e às estruturas profundas da inserção internacional do país, com as quais interagem diretamente quando da tentativa de operar bruscas inflexões em seus rumos.

do que de submissão de um país ao outro. Afinal, nesses meios *foi criada igual dependência para a economia brasileira quanto ao fornecimento de eletricidade e gás pelos vizinhos*, eventualidade que nada tem de imaginária, como se viu em vários impasses na negociação do preço da energia (RICUPERO, 2017). Criar a imagem de um gigante brasileiro *subimperialista*, ou até mesmo *imperialista*, engolindo seus pequenos e indefesos vizinhos não constitui uma caracterização fidedigna da realidade, mas um retrato que guarda pouca ou nenhuma semelhança com o conteúdo dos processos decisórios da política internacional.

A circulação e potencialização desse conceito nos meios acadêmicos e militantes acaba repercutindo sobre as dimensões do debate teórico e político concernentes às suas temáticas. Teoricamente, ao proporem uma atualização do pensamento marxista e leninista para a compreensão das relações internacionais, a TMD e o conceito de subimperialismo sustentam um estruturalismo determinista, invertendo o sentido de conceitos-chave como o de *desenvolvimento desigual,* e afetando a própria capacidade dos marxistas alinharem suas perspectivas aos acontecimentos correntes nas relações internacionais. Politicamente, induzem os movimentos de esquerda dos países periféricos a adotarem orientações antagônicas às alianças policlassistas, gerando uma tendência ao isolamento político[12] e ao distanciamento dos principais debates inerentes ao desenvolvimento nacional, já que combatem políticas de Estado afins com o aumento da projeção de seus países no sistema internacional.

Como destacado por Costa (2008), toda a história do século XX - seja da Alemanha, dos Estados Unidos, do Japão ou da URSS - foi marcada pelo sucesso das teses do intervencionismo estatal e do planejamento governamental como motores do desenvolvimento, que pressupõe a *instrumentalização das forças econômicas pelas forças políticas*. Ao proporem um quadro conceitual sistêmico que condiciona o desenvolvimento econômico e social à inevitabilidade de uma revolução

[12] Refletindo sobre as críticas de setores esquerdistas às alianças policlassistas, o historiador marxista argentino Rodolfo Puiggrós se pronunciou, há décadas, contrário à dinâmica de isolamento político adotada por esses grupos: “Em nossos países, a revolução nacional anti-imperialista faz com que classes sociais com distintos interesses vão à luta, umas que objetivam o capitalismo e outra que buscam o socialismo, e é dentro desse movimento policlassista que a classe trabalhadora deve conquistar sua hegemonia. Fora do movimento policlassista (e ainda mais contra ele) se condena ao isolamento e à esterilidade. Cientes disso, se fazem de surdas as diversas seitas que instam os trabalhadores a se separarem desse conjunto.” (PUIGGRÓS, 1986, p. 131, *tradução minha*).

socialista, os dependentistas não apenas invertem o sentido do conceito de *desenvolvimento desigual*, como também atribuem às forças econômicas a determinação das movimentações políticas das nações capitalistas, supostamente incapazes de formular projetos autônomos que fujam à suposta estrutura estática do sistema internacional.

São essas confusões que impedem a instrumentalização dessa teoria para questões afins com a grande disputa travada contemporaneamente num cenário global caracterizado, segundo Visentini (2015), por uma conjuntura na qual as potências norte-atlânticas se articulam para empreender uma retomada de espaços, visando a fragilização da recente ascensão de países até então relativamente periféricos. Em seu lugar, o instrumental teórico dependentista tende a centrar esforços na designação dos novos polos regionais como parte de um mecanismo cíclico de fortalecimento do *imperialismo* das potências centrais. Assim, pouco se debate no seio dessa vertente político-ideológica acerca de como o Brasil poderia se posicionar, enquanto *terceiro interessado*, diante da grande disputa sistêmica entre Estados Unidos da América e China, talvez a mais relevante das questões que se colocam para a definição da política externa brasileira. Afinal, evidentemente, a contestação pode até ser necessária, mas não é suficiente para, no panorama mais amplo do sistema internacional, garantir a sustentação dos processos de desenvolvimento das nações:

> Verificando o curso da história, constata-se que a não inserção direta na mediação é sempre uma posição vantajosa, uma posição estratégica. Esta posição é a de terceiro interessado. (...) Na dialética que se estabelece entre centro e periferia, e entre cultura e barbárie, para melhor se avançar nesse processo deve-se buscar a posição de terceiro interessado, ou seja, deve-se ter a liberdade de transitar. Não se é centro, mas também não se é periferia. Não se é culto, mas também não se é bárbaro. A pretensa neutralidade não o coloca como periférico, apesar dele o ser, não o coloca como bárbaro, que ele não assume. A neutralidade aparente, a posição de terceiro interessado, evita a mossa decorrente do choque direto. pode vir a posicioná-lo como a alternativa a ser buscada por atores diretos. **Em síntese, olhando o processo da civilização, verifica-se que a contestação é necessária, mas não é suficiente**. Sempre será melhor ter alguém envolvido, que assuma diretamente a posição de maior contestador (COSTA, 2008, p. 427, grifos meus).

Ao invés de elucidar possíveis variantes de ascensão civilizacional, a TMD reafirma, portanto, uma perspectiva de emancipação dos povos resultante daquilo que

Roberto Campos (1990) designava, ironicamente, como de obtenção do desenvolvimento *por decreto* - nesse caso específico, a ser *decretado* pela tomada do poder por grupos políticos alinhados com determinada visão de mundo. Certa vez, José Guilherme Merquior apontou a teoria da dependência como um fruto do subdesenvolvimento cultural latino-americano (HAGE, 2013), uma colocação um tanto excessiva. No entanto, não restam dúvidas: almejando construir um arcabouço conceitual de subversão à ordem global, as formulações dependentistas mais forneceram elementos para a própria reafirmação de seu *status quo* hierárquico do que o contrário, enfatizando a inevitabilidade de mecanismos de entrave ao desenvolvimento periférico e desdenhando de consistentes projetos alternativos às estruturas de poder do sistema internacional.

Conclusão

O artigo visou analisar o conceito de subimperialismo, verificando sua formulação originária, sua aplicação para caracterizar a dimensão sul-americana da política externa dos governos Lula e sua validade para esse fim. Corroborando a hipótese, o trabalho apresentou as limitações do conceito nas tentativas de definição da atuação brasileira no período, e também contradições de alguns de seus principais sustentáculos frente às teorias às quais visa dar continuidade. Curiosamente, a estrutura analítica e as movimentações políticas derivadas do dependentismo terminam por reafirmar certos paradigmas que, discursivamente, reivindicam antagonizar.

Longe de constituírem sentenças definitivas, as análises aqui expostas fomentam um debate importante para os rumos da política externa brasileira, da integração regional e das relações entre países sul-americanos. Para além dessas dimensões, as polêmicas acerca do conceito de subimperialismo e dos principais vetores da Teoria Marxista da Dependência também fazem parte do contexto mais amplo das temáticas vinculadas às teorias das relações internacional e do desenvolvimento, e, especialmente, ao conjunto dos segmentos derivados do marxismo e das teorias do imperialismo. Assim, espera-se que, da interlocução desses escritos com as demais pesquisas correntes, se possam estabelecer diálogos

resultantes no aprofundamento da compreensão acerca dos complexos fenômenos internacionais contemporâneos.

Referências

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende (1970-1973)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

BERRINGER, Tatiana. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). *Oikos* 16 (1): 15-29, 2017.
_____ A tese do subimperialismo em questão. *Crítica Marxista* 36: 115-127, 2013.

BORÓN, Atílio. *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As três interpretações da dependência. *Perspectivas* 38: 17-48, 2010.
CAMPOS, Roberto. *O século esquisito*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1990.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. *Trabalho, Educação e Saúde* 11 (1): 191-205, 2013.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; SALUDJIAN, Alexis. Integración latinoamericana, dependencia de China y sub-imperialismo brasileño en América Latina. *Mundo Siglo XXI* 29 (8): 43-62, 2013.

COSTA, Darc. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. Em: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (Org.). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

DOS SANTOS, Theotônio. *A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____ Subdesarrollo y dependencia. Em: Lowy, Michael. *El marxismo en América Latina*. Santiago: LOM Ediciones, 2007.

FERNANDES, Luís. *A revolução bipolar: a gênese e derrocada do socialismo soviético*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2017.

_____ *O enigma do socialismo real: um balanço crítico das principais teorias marxistas e ocidentais*. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *IPEA - Texto para discussão* 2103: 1-67, 2015.

FONTES, Virgínia. A incorporação subalterna brasileira ao capital-imperialismo. *Crítica Marxista* 36: 103-113, 2013.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. Em: LÉNA, Philippe; DO NASCIMENTO, Elimar Pinheiro (orgs.). *Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

HAGE, José Alexandre Altahyde. A teoria da dependência: uma contribuição aos estudos de relações internacionais. *Revista Política Hoje* 22 (1): 106-136, 2013.

HALLIDAY, Fred. *Revolution and world politics: the rise and fall of the sixth great power*. Londres: MacMillan Press, 1999.

LENIN, Vladimir Ilitch. *O imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Campinas: Navegando, 2011.

LÓPEZ, Fernando Carnebia; LIMA, Rafael Teixeira de. Ruy Mauro Marini y el subimperialismo brasileño en Bolivia y Paraguay en el siglo XXI. *Cadernos Cemarx* 9: 69-88, 2016.

LOSURDO, Domenico. *Fuga da história? A revolução russa e a revolução chinesa vistas de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

LUCE, Mathias Seibel. *A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

_____ O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. *Tensões Mundiais* 10 (18): 46-65, 2014.

MARINI, Ruy Mauro. A dialética da dependência. *Germinal: marxismo e educação em debate* 9 (3): 325-356, 2017.

_____ El subimperialismo brasileño. *Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO)*: 1-11, 1971.

_____ Eje militar Brasil-Argentina y subimperialismo. *Arauco* 71: 19-25, 1965.

_____ *Subdesarrollo y revolución*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1974.

NOGARA, Tiago Soares. Domenico Losurdo e as revoluções marxistas. *Revista de Ciências Sociais Unisinos* 55 (1): p. 124-125, 2019.

_____ Teoria da Dependência: leninismo às avessas e perpetuação do subdesenvolvimento. 2019. Disponível em: <https://portaldisparada.com.br/economia-e-subdesenvolvimento/teoria-da-dependencia/amp/> Acessado em 11 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil e China: cooperação sul-sul e parceria estratégica. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PAUTASSO, Diego. China e Brasil na África Subsaariana e a retomada da questão nacional. *Tensões Mundiais* 9 (17): 61-82, 2013.

_____ Desenvolvimento e poder global da China: a política Made in China 2025. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 8 (16): 183-198, 2019.

PAUTASSO, Diego; NOGARA, Tiago Soares; COLÓRIO, Augusto Gabriel; WOBETO, Victor Leão. O cerco multidimensional à Teerã e a aproximação sino-iraniana. *Tensões Mundiais*, 15 (29): 165-182, 2019.

PUIGGRÓS, Rodolfo. *Historia crítica de los partidos políticos argentinos II: las izquierdas y el problema nacional*. Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones Argentinas, 1986.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil, 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SANTOS, Leandro. BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro. *Geousp - Espaço e Tempo (Online)* 22 (1): 115-137, 2018.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *As relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
_____ *O caótico século XXI*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

ZIBECHI, Raúl. *Brasil potencia: entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, 2013.

Recebido em: 14/08/2019

Aprovado em: 14/05/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

MULHERES NEGRAS NAS UNIVERSIDADES E SABERES DECOLONIAIS: POR UMA TEORIZAÇÃO DE UM PENSAMENTO FEMINISTA NEGRO

LUCIANA DE OLIVEIRA DIAS
Universidade Federal de Goiás (UFG) Professora Associada da Faculdade de Ciências Sociais, Goiânia, Goiás, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2570-8078
lucianadias@ufg.br

ANA LUÍSA MACHADO DE CASTRO
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (DCP-UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1237-2288
analuisamachadodecastro@gmail.com

Resumo: No Brasil deste século XXI, as universidades têm experimentado novos itinerários e delineado novas trajetórias que foram provocadas, sobremaneira, pela adoção de políticas de ações afirmativas em seus processos de ingresso e permanência, em vários níveis. Além de mudanças na composição étnico-racial das universidades, pode ser notada especificamente uma maior presença de mulheres negras nesses espaços. Essas presenças, associadas à afirmação de um Pensamento Feminista Negro, têm desestabilizado modelos instituídos e normativos: tanto no âmbito das interações sociais que são sedimentadas em estruturas nas quais as mulheres negras ocupam a sua base; quanto no campo da produção de conhecimentos, e de disputas teóricas, campo este que é forçado a não mais lidar com mulheres negras meramente como objetos de pesquisa, mas na condição de produtoras, e estudiosas, de saberes que têm revelado dimensões decoloniais. A partir desses pressupostos, discutimos neste artigo, em uma perspectiva interdisciplinar, em que medida essas movimentações, que tornaram os espaços mais plurais, implicam em uma emergência de novos pensamentos e saberes e também em uma realização de dignidades, tais quais aquelas previstas nos Direitos Humanos, que foram historicamente perdidas.
Palavras Chaves: Mulheres Negras; Saberes Decoloniais; Pensamento Feminista Negro; Direitos Humanos.

BLACK WOMEN IN UNIVERSITIES AND DECOLONIAL KNOWLEDGE: FOR A THEORIZATION OF A BLACK FEMINIST THOUGHT

Abstract: Over the 21st century, Brazilian universities have been going through new and major changes, at different levels, as a result of the adoption of affirmative actions in their processes of admissions and permanence. Besides changes in the racial and ethnic profile of students, there is also an increasing presence of black women at Brazilian universities, which is ultimately related to the reinforcement of the black feminist thought. This increasing presence of black women is challenging previously adopted models, not only within the framework of social interactions that are now based on structures where black women occupy a leading role but also in the field of science and its different theoretical perspectives. More than ever, the research field is being required not to treat black women as mere objects, but rather as

researchers and scholars that are responsible for shedding light on a new type of knowledge, with decolonial dimensions. In view of this, the main objective of this paper is to discuss, from an interdisciplinary perspective, to what extent these new changes, which contributed to improving diversity in universities, imply an emergence of new thoughts and knowledge, as well as the achievement of dignity and human rights, which was historically lost.
Keywords: Black Women; Decolonial Knowledge; Black Feminist Thinking; Human Rights.

MUJERES NEGRAS EN UNIVERSIDADES Y CONOCIMIENTO DECOLONIAL: POR LA TEORIZACIÓN DE UN PENSAMIENTO FEMINISTA NEGRO

Resumen: En Brasil en este siglo XXI, las universidades están experimentando nuevos itinerarios y trazando nuevas trayectorias. Esta novedad se debió, principalmente, a la adopción de políticas de acción afirmativa en sus procesos de ingreso y permanencia, en los distintos niveles educativos. Además de los cambios en la composición étnico-racial de las universidades, se puede notar específicamente una mayor presencia de mujeres negras en estos espacios. Estas presencias, asociadas a la afirmación de un Pensamiento Feminista Negro, han desestabilizado modelos establecidos y normativos: tanto en el contexto de interacciones sociales que se basan en estructuras en las que las mujeres negras ocupan su base; como en el campo de la producción de conocimiento y de las disputas teóricas, este campo se ve obligado a no tratar más a las mujeres negras como meramente objetos de investigación, sino como productoras de conocimientos que han revelado dimensiones decoloniales. A partir de estos supuestos, discutimos en este artículo, en una perspectiva interdisciplinar, hasta qué punto estos movimientos, que hicieron espacios más plurales, implican la emergencia de nuevos pensamientos y conocimientos y también en la realización de dignidades, como las previstas en los Derechos Humanos. Estos que se han perdido históricamente.
Palabras clave: Mujeres Negras; Conocimiento decolonial; Pensamiento Feminista Negro; Derechos humanos.

> *"A academia não é o paraíso. Mas o aprendizado é um lugar onde o paraíso pode ser criado. A sala de aula, com todas as suas limitações, continua sendo um ambiente de possibilidades. Nesse campo de possibilidades temos a oportunidade de trabalhar pela liberdade, de exigir de nós e dos nossos camaradas uma abertura da mente e do coração que nos permita encarar a realidade ao mesmo tempo em que, coletivamente, imaginamos esquemas para cruzar fronteiras, para transgredir. Isso é a educação como prática da liberdade"*
>
> bell hooks[1] (2013, p. 273).

Apresentação

Nos últimos anos, a adoção de políticas de ações afirmativas e afro-reparatórias nas universidades públicas brasileiras têm provocado mudanças na composição racial desses espaços. Pode ser percebido um aumento da inserção de

[1] Pseudônimo (escrito em minúsculas por uma opção política da própria bell hooks) da escritora, educadora, feminista e ativista social estadunidense Gloria Jean Watkins.

mulheres negras nas universidades e no campo de produção e reprodução do conhecimento, de teorizações, sendo que as mesmas têm passado a ser vistas não mais como meros objetos de pesquisa, mas como sujeitos que possuem e produzem conhecimentos (GOMES, 2010). Com base nessa perspectiva, realizamos reflexões sobre saberes decoloniais como uma possibilidade de efetivação de direitos humanos nas universidades brasileiras, na contemporaneidade, a partir de algumas reflexões acerca das presenças de mulheres negras nas universidades brasileiras e da consolidação de um Pensamento Feminista Negro.

Para introduzir a temática proposta foram discutidos alguns processos de produção de conhecimentos nas universidades, estas que são responsáveis por 90% do conhecimento científico produzido no Brasil (ANDIFES, 2016). Partirmos da concepção de que o saber/fazer que é tomado como conhecimento científico foi herdado de uma modernidade que se conjuga com uma colonialidade. Entendemos que a colonização que oprimiu povos não europeus tanto economicamente, quanto na dimensão religiosa, política e laboral, o fez também na dimensão epistêmica. Os genocídios foram combinados com epistemicídios e foi também sobre esses dispositivos, consolidadores das hierarquias raciais (CARNEIRO, 2005), que as universidades se estabeleceram.

Desde o início dos anos 2000, as universidades brasileiras têm adotado políticas de ações afirmativas, ou políticas afro-reparatórias, que têm colaborado para promover mudanças profundas que são merecedoras de reflexões. Destacamos duas impactantes mudanças alcançadas neste século XXI: a primeira diz respeito a uma alteração estética, que está relacionada a uma maior presença de pessoas negras, na condição de estudantes. De acordo com levantamento realizado pela Universidade de Brasília (UnB), as presenças negras nas universidades “triplicaram em dez anos” (CARDIM; CARAMORI, 2019) e, desta forma, não há como negar a ativação de processos de ressignificação dos corpos, não mais tão homogêneos racialmente, que passaram a compor o quadro discente. A segunda diz sobre uma alteração ética já que com a introdução de corpos marcados racialmente faz-se presente também dimensões alicerçadas em outras cosmologias, outras culturas, outras linguagens, outros valores e outras formas de saber e fazer. O que se tem notado são fissuras provocadas em estruturas erigidas e que foram sustentadas por uma base ética e

estética particular e localizada, tornada universal, provocando uma espécie de giro decolonial (CASTRO-GOMEZ; GROSFOGUEL, 2007), merecedor de mais atenção.

A atenção a esse movimento permite observar que representações sociais estereotipadas das mulheres negras vigoram e são responsáveis pela constatação que inferioriza e pela projeção que colabora com a construção de novos sujeitos eficazmente emoldurados a uma perspectiva estigmatizante. Essa prevalência alimenta-se da herança colonial do racismo, bem como da herança patriarcal do machismo, que aprisiona as mulheres negras em uma teia de múltiplos preconceitos e discriminações que se interseccionam. O imaginário coletivo prevalecente conta com a eficácia das representações sociais estereotipadas que tem dificultado uma apreensão coletiva das mulheres negras como intelectuais e produtoras de saberes.

O feminismo negro "amefricano" (GONZALEZ, 2018), presente inclusive no âmbito das universidades, tem colaborado para um desmantelamento desse imaginário coletivo e tem contribuído para que sejam delineados outros horizontes indicadores de outras possibilidades de existência, não mais reprodutoras dos saberes hegemônicos, mas reveladoras de potencialidades e humanidades que foram histórica, social e politicamente violentadas. As pautas pontuadas pelo feminismo negro brasileiro contemporâneo pressupõem posturas antirracistas e anti-machistas que considerem as “escrevivências” (SOARES; MACHADO, 2017), como escritas que nascem de um cotidiano engajado e militante, inclusive no âmbito das universidades e dos esforços de teorização que ali são exercitados. O que, por sua vez, dialoga diretamente com propostas de uma educação em/para Direitos Humanos, sendo esta proposta uma potente aliada na ativação de processos de transformação sociocultural e de realização de equidade e justiça social.

2. Processos de (re)produção de conhecimentos nas universidades

O contexto de modernidade e organização colonial do mundo, que é concomitante aos processos de colonização das Américas, fez com que imaginários, saberes, linguagens e memórias fossem constituídos também de acordo com as máximas eurocêntricas da colonização. A expansão colonial acontecida durante o século XV, além impor um padrão hegemônico de dominação às dimensões econômica e religiosa, atribuiu formas "hegemônicas de conhecimento, impondo-se como hegemonia epistêmica, política e historiográfica, estabelecendo, assim, a

colonialidade do saber" (OLIVEIRA; CANDAU, 2010, p. 21). Neste sentido, a modernidade e a organização colonial do mundo influenciaram diretamente no conhecimento produzido e reproduzido no interior das universidades. Herdeira desses processos, a universidade brasileira se consolidou como uma instituição que é produto e produtora de um modelo, pretensamente universal, de gerar e gerir conhecimentos.

As universidades no Brasil deslizam, em muitos casos, ainda hoje, sobre a mesma esteira da ciência moderna e do racionalismo de René Descartes (1596-1650) que consolidou o conhecimento científico moderno. E, nesse movimento de consolidação, múltiplos saberes foram lançados para uma margem, quando não foram aniquilados, do campo do conhecimento científico, delineando uma universidade ocidentalizada (GROSFOGUEL, 2016). Sobre a estrutura de conhecimentos erigida nas universidades ocidentalizadas, Ramón Grosfoguel (2016) apresenta um questionamento que merece realce aqui: como foi possível que grande parte do pensamento das ciências sociais e das humanidades se baseasse na produção de poucos europeus? E, como esses europeus teriam alcançado tal privilégio epistêmico a ponto de suas ideias serem consideradas superiores às ideias oriundas do resto do mundo? Em uma busca por respostas a esses questionamentos, o autor aponta para quatro genocídios/epistemicídios constitutivos dessa estrutura de conhecimento ocidentalizada que influenciam ainda hoje a produção e reprodução de conhecimentos nas universidades. Quais sejam:

> 1. contra os muçulmanos e judeus na conquista de Al-Andalus em nome da 'pureza do sangue'; 2. contra os povos indígenas do continente americano, primeiro, e, depois, contra os aborígenes na Ásia; 3. contra africanos aprisionados em seu território e, posteriormente, escravizados no continente americano; e 4. contra as mulheres que praticavam e transmitiam o conhecimento indo-europeu na Europa, que foram queimadas vivas sob a acusação de serem bruxas. (GROSFOGUEL, 2016, p. 31).

A partir dessa compreensão, elucida-se o entendimento de que as universidades ocidentalizadas internalizaram estruturas compostas por pilares xenofóbicos, etnocêntricos, racistas e sexistas que privilegiam o conhecimento europeu, branco e masculino, e que desconsideram outras epistemologias, outras cosmologias e outras formas de saberes e fazeres. Ângela Figueiredo e Ramón Grosfoguel (2009, p. 223) enfatizam que "a perspectiva particular do homem branco se ergue como a norma universal de produção de conhecimentos, por meio da qual

se medem e avaliam todas as outras formas de produzir conhecimentos". Especificamente acerca da condição moderna e colonial das universidades, Tchella Fernandes Maso e Leila Yatim (2014, p. 34) assinalam que

> Dividida em faculdades, departamentos, disciplinas e especialidades, essa instituição legitima hierarquias e constrói fronteiras epistêmicas inaptas ao diálogo de saberes. No mesmo sentido, ao legitimar o conteúdo científico, construído com rigor metódico – na maioria das vezes com cunho positivista, empiricista e naturalista –, silencia-se sobre outras cosmovisões.

Além dessa silenciadora fragmentação, as universidades ocidentalizadas, em uma busca desenfreada pela neutralidade científica, promoveram a separação entre o sujeito que conhece e o objeto a ser conhecido. Acerca da neutralidade científica, Ramón Grosfoguel (2016, p. 30) enuncia uma "egopolítica do conhecimento" reveladora de um "Eu" não localizado e sem referenciais que o situaria em um ponto específico, um sujeito que acredita na possibilidade inquestionável de produzir conhecimento a partir de "um não lugar". As universidades ainda incorporam essa defesa da neutralidade para classificar o que é cientifico, autorizar sujeitos produtores de conhecimento e legitimar temáticas a serem pesquisadas. Todavia, contemporaneamente, há resistências e dissidências a esses modelos e afirmação de outras existências nos campos de produção e reprodução de conhecimentos nas universidades.

Tanto a neutralidade, quanto a universalização de um conhecimento ocidental, têm sido questionadas, contemporaneamente. A consciência desse percurso caracterizado pela modernidade e colonialidade, operando inclusive nos campos de produção do conhecimento, faz com que desponte uma perspectiva decolonial ciente dos processos de opressão de base colonial e atenta à pluralidade de saberes e fazeres, na qual o conhecimento ocidentalizado é somente uma possibilidade dentre tantas outras, tão coerentes, sofisticadas e eficazes quanto. Ainda que não fale a partir da decolonialidade, Patricia Hill Collins (2016, p. 101), precursora do Pensamento Feminista Negro, aponta que “é impossível separar a estrutura e o conteúdo temático de pensamentos das condições materiais e históricas que moldam as vidas de suas produtoras”. Assim sendo, é um equívoco, e uma impossibilidade empírica, a separação entre uma localização étnica, racial, de classe, sexual e de gênero daquele sujeito que enuncia e o conteúdo produzido por esse mesmo sujeito. Neste mesmo

sentido, Nilma Lino Gomes (2010, p. 419) adverte que "toda investigação científica é contextualmente localizada e subjetivamente produzida".

Ainda que esta seja uma compreensão relativamente generalizada, não são raras as situações nas quais pesquisadores e pesquisadoras têm seus trabalhos questionados e temáticas tratadas com desconfiança e, muitas vezes, são desqualificadas e deslegitimadas sob a acusação de estarem próximas demais do seus "objetos" de pesquisa. Ângela Figueiredo e Ramón Grosfoguel (2009) discutem essa tensão experimentada sobretudo por pessoas negras que desenvolvem pesquisas nas universidades, cuja temática central são as relações raciais. Já a pensadora negra Sueli Carneiro (2005) estuda o "dualismo racial" objetivando compreender como uma geração de intelectuais negros e negras têm rompido barreiras que estruturam uma tradição acadêmica hegemônica e hierarquizam sujeitos produtores do conhecimento e temáticas abordadas em campos específicos. Há um campo onde o epistemicídio se manifesta, qual seja:

> [...] no dualismo do discurso militante *versus* discurso acadêmico, através do qual o pensamento do ativismo negro é desqualificado como fonte de autoridade do saber sobre o negro, enquanto é legitimado o discurso do branco sobre o negro. Via de regra a produção branca e hegemônica sobre as relações raciais dialoga entre si, deslegitimando a produção dos pesquisadores e ativistas negros sobre o tema. Isso é claramente manifesto nas listas bibliográficas utilizadas onde, via de regra, figuram autores negros não-brasileiros, ou no fato de quão poucos intelectuais negros brasileiros alcançaram prestígio nacional e internacional. Os ativistas negros, por sua vez, com honrosas exceções, são tratados, pelos especialistas da questão racial, como *fontes de saber,* mas não de autoridade sobre o tema. (CARNEIRO, 2005, p. 60).

Partindo do pressuposto de que não há como se desvencilhar de uma localização, ou pertencimento, do sujeito que pesquisa de sua atuação como sujeito pesquisador, identificamos, a partir da descrição acima, uma tensão vivenciada especificamente por pesquisadores negros e pesquisadoras negras. Para melhor visualizar essa tensão presente nas universidades, que são espaços por excelência de produção de conhecimentos, e reconhecendo a relevância da posicionalidade na produção do conhecimento, recorremos a alguns dados que ajudam a evidenciar a composição racial nas universidades brasileiras. José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato apontam (*apud* DIAS, 2012) que, em 2001, apenas 1% dos discentes da UnB eram negros, cenário que se repetia na maioria das universidades federais do país. A

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta que aproximadamente 30% dos estudantes no ensino superior se autodeclaravam pretos ou pardos.

Uma pesquisa apresentada em 2016 pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) demonstrou que políticas de expansão e inclusão foram responsáveis por mudanças profundas no perfil dos estudantes das Instituições de Ensino Superior. No quesito cor/raça, o relatório evidencia o impacto da adoção de ações afirmativas nas universidades federais. A Andifes (2016) demonstra que, em números absolutos, entre os anos de 2003 a 2014, os estudantes brancos eram em torno de 278 mil nas universidades, hoje são 429 mil. Os estudantes autodeclarados pardos eram 132 mil e, atualmente, são 354 mil. Já os estudantes pretos que eram 27 mil, hoje são 92 mil, o que representa que o número de estudantes negros (pretos + pardos) nas universidades brasileiras triplicou, no período estudado. Quanto a dados que informem sobre racismo e machismo operando na exclusão de mulheres negras das universidades, denunciamos aqui sua quase inexistência. Ainda assim, registramos que a pesquisa Gênero e Número (FERREIRA, 2018) informou que, entre o corpo docente atuante na pós-graduação em todo o Brasil, menos de 3% é de doutoras negras. Em todo o estado de Goiás - que conta com centenas de programas de pós-graduação em suas universidades federal e estadual e também nos Institutos Federais - a pesquisa da Gênero e Número revelou que somente seis doutoras pretas são docentes na pós-graduação em Goiás.

Uma questão provocada por esse contexto gravita em torno da tentativa de compreender em que medida uma cultura acadêmica tem mudado suas práticas, com o aumento dessas presenças discentes negras nas universidades. Reafirmamos a ideia de que as ações afirmativas nas universidades brasileiras, especificamente as políticas afro-reparatórias, têm sido essenciais para modificar um quadro de ausências e invisibilidades de pessoas negras. O desdobramento desta questão é: em que medida tem sido alterado tanto o perfil racial de estudantes e docentes quanto os conhecimentos produzidos nessas instituições? E, essas mudanças têm indicado uma abertura para uma perspectiva decolonial?

A experiência da Universidade Federal de Goiás (UFG) nos ajuda a esboçar respostas ou pelo menos aprofundar em algumas reflexões acerca desses questionamentos. A UFG adota, desde o ano de 2008, ações afirmativas para

pessoas negras e indígenas, sendo que a institucionalização do programa ocorreu com a implantação UFGInclui, que antecipou a política nacional de reserva de vagas definida na Lei 12.711/2012. A maior presença de estudantes negros e negras nos cursos de graduação indicou uma alteração no perfil racial do corpo discente e também fez com que uma demanda por ações afirmativas na pós-graduação emergisse. Em resposta a essa demanda e a partir da articulação de alguns docentes atuantes nos programas de pós-graduação em Antropologia Social e Direitos Humanos, o CONSUNI - Conselho Universitário da UFG aprovou, de maneira pioneira, no dia 24 de abril de 2015, a resolução para estabelecimento de cotas raciais e ações afirmativas para todos os programas de pós-graduação *stricto sensu* da instituição.

Resultado de uma investida individual atenta a essas mudanças, sugerimos que seja desenvolvido um estudo criterioso para verificar os impactos que as ações afirmativas tem promovido no campo da produção, reprodução e difusão dos conhecimentos nas universidades brasileiras. Por ora, evidenciamos o trabalho desenvolvido pelas pesquisadoras Lilian M. Grisolio e Luciana Dias (2017) que demonstrou que com a implementação das Leis 10.639/03 e 11.645/08 – responsáveis pela alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), instituindo a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana, afro-brasileira e indígena – a educação tem se convertido em espaço de produção, reprodução e difusão de conhecimentos mais decoloniais, interculturais, antirracistas, antimachistas e democráticos.

Enfim, essas mudanças - tanto em termos quantitativos, que são evidenciados pela maior presença de pessoas negras nas universidades, quanto em termos qualitativos, que são evidenciados por uma produção intelectual que prestigia uma diversidade cosmológica e epistemológica antes desconsiderada e agora acionada por intelectuais e pesquisadores negros e, também, indígenas e quilombolas - têm indicado uma abertura para uma perspectiva decolonial. Há um movimento de reestruturação de bases epistêmicas por meio da aquisição de uma consciência da multiplicidade de saberes, da pluralidade de existências e, consequentemente, da diversidade de necessidades expressas. No âmbito da UFG, a graduação em Educação Intercultural Indígena oferece há quase uma década e meia a licenciatura para indígenas aldeados que inserem cosmologias e demandas sustentadas em três

eixos básicos, quais sejam a interculturalidade, a transdisciplinaridade e a decolonialidade (DIAS, 2020). Destacamos também os diversos grupos e núcleos de pesquisa que se formaram na última década como, por exemplo, o Coletivo Rosa Parks, um grupo que conta com mais de cinquenta pesquisadoras, negras em sua maioria, que estudam o Pensamento Feminista Negro no âmbito das graduações e pós-graduações, desde uma perspectiva interdisciplinar, interseccional e decolonial.

Presenças de intelectuais negras *versus* imaginário coletivo estereotipado

De acordo com bell hooks (1995), o trabalho intelectual, em muitos momentos, aproxima o sujeito do sofrimento e da dor pois o desperta para duras realidades, como a noção de que empreendimentos de dominação e de opressão moldam a vida de todas as pessoas, especialmente das mulheres negras. A autora afro-americana reconhece o caráter dúbio do trabalho intelectual e realça a necessidade de "andar em meio a esse sofrimento para trabalhar com ideias que possam servir de catalisadoras para a transformação de nossa consciência e nossas vidas, e de outras, é um processo prazeroso e extático" (HOOKS, 1995, p. 478). A autora compreende que as mulheres negras tem um ponto de vista peculiar por conta da sua múltipla marginalização e por isso são capazes de "criticar a hegemonia racista, classista e sexista dominantes e vislumbrar e criar uma contra-hegemonia" (HOOKS, 2015, p. 208).

Nessa mesma esteira compreensiva, Patricia Hill Collins (2016) assevera que as mulheres negras possuem um estatuto de *outsider whithin*, ou "estrangeiras de dentro", que confere a elas uma perspectiva única diante da realidade. Esse *status* informa uma capacidade singular e ampliada, atrelada à localização societária e pertencimento identitário das mulheres negras, de produção de análises distintas circundadas por questões como gênero, raça e classe. Em relação às intelectuais negras, a autora afirma que essa posição de *outsider whithin* favorece a elevação de uma capacidade de apreender padrões que dificilmente poderiam ser captados por quem foi forjado em campos hegemônicos. Essas estrangeiras de dentro podem ser compreendidas também como "intelectuais marginais" cuja postura crítica favoreceria um desenvolvimento criativo das ciências (COLLINS, 2016).

Com base no que foi escrito até agora, podemos identificar os contornos dinâmicos e não monolíticos de um Pensamento Feminista Negro que, mais que denunciar as múltiplas opressões que acometem as mulheres negras, tem buscado evidenciar as especificidades, inclusive epistêmicas, relacionadas a esse singular pertencimento que articula pensamento abstrato e ação pragmática. Um dos temas chave que permeiam o Pensamento Feminista Negro contemporâneo é a importância da autodefinição das mulheres negras, desafiando as imagens estereotipadas consolidadas. Os estereótipos, ao controlarem e definirem imagens acerca das mulheres negras, têm cumprido um papel central na desumanização e exploração do grupo. Assim sendo,

> Feministas negras têm questionado não apenas o que tem sido dito sobre mulheres negras, mas também a credibilidade e as intenções daqueles que detêm o poder de definir. Quando mulheres negras definem a si próprias, claramente rejeitam a suposição irrefletida de que aqueles que estão em posições de se arrogarem a autoridade de descreverem e analisarem a realidade têm o direito de estarem nessas posições. Independentemente do conteúdo de fato das autodefinições de mulheres negras, o ato de insistir na autodefinição dessas mulheres valida o poder de mulheres negras enquanto sujeitos humanos. (COLLINS, 2016, p. 104).

No Brasil, são muitos os estereótipos que recaem sobre a população negra, em especial sobre as mulheres negras, e que são responsáveis pela ativação de processos de discriminação nos mais variados ambientes. Lélia Gonzalez (1982) esteve atenta aos estereótipos e advertiu em seus escritos que a história oficial contada sobre o Brasil e sobre o período colonial apresenta e fixa um imaginário coletivo de pessoas negras como passivas, infantis, incapazes intelectualmente e que aceitaram, sem se opor, a condição de escravizadas. A figura da *mãe preta*, por exemplo, cuja função era garantir o bom funcionamento da casa grande realizando desde as tarefas domésticas até a amamentação e criação dos filhos dos senhores, tem sido apresentada como um símbolo de integração e de harmonia racial. O estereótipo da *mãe preta* representaria "o negro acomodado, que passivamente aceitou a escravidão e a ela correspondeu segundo a maneira cristã, oferecendo a outra face ao inimigo" (GONZALEZ, 1982, p. 72). São muitos outros exemplos que demonstram como a fixação de estereótipos envolvendo as mulheres negras cumpre o perverso papel social de retirar-lhes autonomia, capacidade de resistência e até mesmo desumanizá-las.

Os estereótipos referentes às mulheres negras foram construídos desde o período colonial, muito embora não se restrinjam a ele. Contemporaneamente, a representação social da mulher negra ainda está limitada à figura da empregada doméstica ou da "mulata" sempre disponível sexualmente (GONZALEZ, 1982). É evidente que a “representação iconográfica da negra imprime na consciência cultural coletiva a ideia que a mulher negra está neste planeta principalmente para servir aos outros” (HOOKS, 1995, p. 468) e esse ato de servir é válido tanto para a mesa quanto para a cama. Neste sentido, a hiper-sexualização das negras a partir da figura da "mulata" converte-se em uma forma eficaz de reduzi-las a mero objeto sexual ou produto para exportação/consumo (GONZALEZ, 1982). Como exemplo do que está sendo afirmado, podemos nos ater na forma como as mulheres negras são representadas nos meios de comunicação, ainda muito associadas a uma sensualidade e erotismo extremado.

Essas representações estereotipadas dificultam uma apreensão coletiva das mulheres negras como intelectuais, ou produtoras de saberes. Herdeiras de um passado escravista que as aprisionou na condição de servir e que são atualizadas com as contemporâneas representações, não mais como *mãe preta,* mas como empregada doméstica etc., às negras resta uma difícil associação com intelectualidade. O pressuposto é que primeiramente aconteça a desestruturação de uma imagem coletiva estereotipada para que *a posteriori* seja vislumbrada uma outra imagem. Urge a quebra dos estereótipos para que os sujeitos revelem potencialidades e humanidades que os constitui. bell hooks (1995) também argumenta que essa representação estereotipada é um dos fatores impeditivos às mulheres negras de se tornarem intelectuais e há sempre uma “necessidade de demonstrar e defender a humanidade dos negros incluindo sua habilidade e capacidade de raciocinar logicamente, pensar coletivamente e escrever lucidamente” (HOOKS, 1995, p. 472).

Diante de um cenário como esse, a autodefinição, conforme proposta por Patricia Hill Collins (2016) e pelo Pensamento Feminista Negro, emerge como importante estratégia de desestruturação de estereótipos e instituição de outras perspectivas. Contemporaneamente, sobremaneira em decorrências das políticas afro-reparatórias instituídas nas universidades brasileiras, a autodefinição tem sido uma realidade possível para as negras que adentram nos espaços de poder “com seus conhecimentos, demandas políticas, valores, corporeidade, condições de vida,

sofrimentos e vitórias" (GOMES, 2012, p. 99). A ampliação do direito à educação e a democratização do ensino superior ocorridas nos últimos anos tem aumentado a presença de sujeitos antes excluídos ou invisibilizados, que são desconsiderados como produtores e reprodutores de conhecimento. As universidades têm lentamente se constituído em ambientes mais plurais com essas presenças e com a circulação de saberes não hegemônicos, que tem favorecido a emergência de espaços mais criativos, inclusive no campo de novas epistemologias com abertura para os saberes decoloniais, e mais propositivos, no campo político que força mudanças colaboradoras para a efetivação de Direitos Humanos.

Nos últimos anos, com a adoção de políticas públicas de incentivo à democratização do acesso ao Ensino Superior houve um aumento na entrada de mulheres negras nas universidades brasileiras, embora tenham sido mantidas as desvantagens estruturais que sobre elas recaem, como demonstrado no relatório de iniciação científica de Hariel Revignet e Luciana Dias (2018). Dentre essas políticas públicas, trazemos aqui, para exemplificar, a expansão de vagas na rede federal, com a criação e ampliação de Universidades e Institutos Federais; a implementação de políticas de cotas para pessoas negras, indígenas e população de baixa renda em universidades públicas; o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que oferece bolsas de estudos em IES privadas para estudantes egressos de escolas públicas. Essas, e outras ações, estamparam na atual configuração das universidades brasileiras presenças não hegemônicas, tais quais as de mulheres negras.

Rita Laura Segato (2006) aponta que a adoção de políticas públicas de cidadania, como as ações afirmativas, impacta não só no ambiente acadêmico como na sociedade em geral. As cotas para pessoas negras têm, segundo a antropóloga argentina, uma eficácia reparadora porque representam uma possibilidade de ressarcimento, ainda que parcial, às perdas históricas sofridas. As ações afirmativas apresentam uma dupla potência que abarca as dimensões estética e ética durante sua aplicação. Neste sentido, as ações afirmativas podem não apenas aumentar a representatividade na composição étnico-racial nos espaços institucionais onde são aplicadas, evidenciando sua dimensão mais estética, como também podem contribuir para uma publicização das práticas racistas, auxiliando na condenação destas práticas e também na adoção de ações educativas antirracistas. Esta segunda é uma perspectiva mais ética (DIAS, 2012).

Edilza Correia Sotero (2013) demonstra um aumento nas taxas de escolarização de pessoas negras entre os anos de 2003 e 2009. A estudiosa apresenta em gráficos que a presença de mulheres negras, e homens negros, na condição de estudantes do ensino superior aumentou cinco pontos percentuais no intervalo de tempo analisado. Todavia, aponta também que mesmo com esse aumento das taxas de escolarização, a presença de mulheres brancas e homens brancos como estudantes de ensino superior nas universidades brasileiras ainda é significativamente maior que a de mulheres negras e homens negros. Se considerarmos, assim como informa o IBGE (VIEIRA, 2016), que a população nacional brasileira é composta por quase 54% de pessoas negras (pretas + pardas), o país segue com sub-representação de pessoas negras como discentes em suas universidades.

Além da sub-representação, as universidades tem sido ambientes hostis especialmente às mulheres negras. Delcele Mascarenhas Queiroz e Carlinda Moreira dos Santos (2016) analisam a inserção das mulheres negras nas universidades a partir de experiências de discentes negras da Universidade Federal da Bahia (UFBA) em cursos reconhecidos e apresentados, dentro e fora da universidade, como de elevado prestígio social, tais como Medicina, Direito, Odontologia, Engenharias, Psicologia e Comunicação/Jornalismo (QUEIROZ; SANTOS, 2016, p. 74). As autoras do estudo consideram que, para as mulheres negras, estar nesses ambientes é assumir o ônus do estrangeirismo que "implica um enorme esforço cotidiano, que exige o confronto com uma realidade que as exclui e as desqualifica, realidade que insiste em querer lhes fazer crer que esse não é o seu lugar" (QUEIROZ; SANTOS, 2016, p. 86). Esse aprendizado adquirido com o estudo das experiências da UFBA pode ser estendido para outras universidades brasileiras ainda vinculadas às perspectivas moderno-coloniais que afirmam as hegemonias e toleram as diferenças somente no campo da exceção. Érika Costa Silva (2016) estudou aprofundadamente, em uma pesquisa qualitativa abrigada no curso de Ciências Sociais e baseada em entrevistas em profundidade a estudantes negras da UFG, narrativas de estudantes negras cotistas que demonstram como as universidades ainda são territórios de reprodução de perversidades, estigmas, hostilidades e racismos contra as mulheres negras que ocupam esses lugares em busca de escolarização, aprimoramento intelectual e qualificação profissional.

Saberes decoloniais, pensamento negro e contribuições teóricas

Ainda que tenhamos hoje ampliadas discussões sobre Direitos Humanos, não temos como desconsiderar as dificuldades enfrentadas para assegurar a realização da dignidade humana para segmentos significativos da população mundial. O que de fato tem sido pontuado, e vastamente denunciado, é que esses direitos não têm sido efetivados e, em muitas situações, não são sequer reconhecidos. Neste sentido, repensar questões de efetivação/violação de Direitos Humanos a partir de chaves compreensivas decoloniais e ligadas a um pensamento negro pode contribuir para o desenvolvimento de estratégias e alternativas, não eurocêntricas, de efetivação Direitos Humanos. Uma perspectiva decolonial permite considerar presenças e narrativas que foram histórica e politicamente silenciadas, ocultadas ou eliminadas de campos de discussão, de poder e de produção e reprodução de conhecimentos. É o que pudemos constatar na Pós-Graduação *stricto sensu* em Antropologia Social, da UFG, que no primeiro semestre de 2019 ofereceu a disciplina optativa “Epistemologias e Feminismos Negros” e contou com docente, discentes e autoras (bibliografia) quase que exclusivamente negras. O Dossiê Epistemologias e Feminismos Negros (2019), da Revista Humanidades & Inovação, evidencia vozes, pensamentos e corpos dissidentes, e negros, em perspectiva decolonial, já que permite reconhecer os perversos efeitos contemporâneos da colonização (SANTOS; DIAS, 2019).

Os estudos decoloniais tem contribuído para uma análise crítica da realidade, latino-americana como um todo, que reconheça os efeitos atuais das heranças coloniais. Conforme Walter Mignolo (2007), o pensamento decolonial surgiu com a Modernidade/Colonialidade, enquanto um saber contra-hegemônico e de resistência à dominação europeia. É um pensamento que tem sido construído nas Américas nos últimos 500 anos a partir do pensamento indígena, do pensamento afro-caribenho e vem se manifestando nas lutas travadas pelos povos latino-americanos. O pensamento decolonial emerge em sintonia com o conceito de "colonialidade do poder", que fora desenvolvido por Anibal Quijano (2010) e sustenta as análises decoloniais. A colonialidade do poder é um fator que, além de perpetuar as estruturas de dominação desde o período da administração colonial, atualiza essa dominação, disfarçando-a de modernidade. Estamos falando de uma estrutura complexa que

engloba o controle da economia, dos recursos, da raça, do gênero e sexualidade, do saber e das formas de conhecimento (BALLESTRIN, 2013).

A apreensão do pensamento decolonial habilita compreender a ideia de "raça" como principal organizadora das hierarquias no sistema-mundo. A raça, construída com base no fenótipo e utilizada para caracterizar indivíduos e estabelecer hierarquias e relações de poder, foi sendo burilada histórica, social e politicamente nos últimos cinco séculos. O estabelecimento dessas relações de poder tem início nas Américas e é mundialmente imposto. Assim sendo, "a população de todo o mundo foi classificada, antes de mais, em identidades 'raciais' e dividida entre os dominantes/superiores 'europeus' e os dominados/inferiores 'não-europeus'" (QUIJANO, 2010, p. 107). No Brasil, raça apresenta um inquestionável valor sociológico, sendo que foi com a construção de uma pauta antirracista que se alterou todo um percurso de teorização do racismo. Uma definição pertinente de raça informa que estamos diante de "[...] pessoas que numa dada sociedade são socialmente definidas como diferentes de outros grupos em virtude de certas diferenças físicas reais ou putativas" (BERGUE, 1970, p. 10).

Além da ideia de raça, o par modernidade/colonialidade também é central para entender a argumentação da perspectiva decolonial. Um de seus principais postulados é que “a colonialidade é constitutiva da modernidade e não derivada” (MIGNOLO, 2005, p. 36), ou seja, não há modernidade sem a colonialidade. O colonialismo se diferencia da colonialidade na medida em que o primeiro está associado ao controle da autoridade política, dos recursos produzidos e da mão de obra de um determinado povo, enquanto o segundo apresenta raízes profundas que sobrevivem como uma estrutura subjetiva de dominação cultural, política, sexual e epistêmica, sustentando-a, ainda que as independências formais das colônias americanas tenham acontecido (MIGNOLO, 2005). Enrique Dussel (2005) aponta dois conceitos de modernidade: o primeiro deles, surgido a partir da Reforma Protestante, do Iluminismo e da Revolução Francesa, mais amplamente difundido, diz respeito à noção de evolução, ou seja, uma emancipação ou caminho percorrido pela humanidade rumo a uma afirmação da razão; Já o segundo filia-se à tese de que a modernidade nasceu no ano de 1492 a partir do momento em que a Europa (bem como seus Estados, seus exércitos, sua filosofia etc.) se afirmou como o centro da história mundial (DUSSEL, 2005).

Importante notar, nesta segunda perspectiva, o surgimento da modernidade com a afirmação da Europa no centro da história mundial, reservando para o restante do mundo a classificação de "periferia". Neste sentido, o sucesso do projeto modernizante depende fortemente da noção de que a civilização moderna é mais desenvolvida e superior (DUSSEL, 2005). Há também uma crença de que essa civilização moderna é responsável por promover o desenvolvimento da periferia classificada como inferior, bárbara e primitiva. E, diante de uma resistência desses povos e populações periféricos à modernização, o uso da força e da violência fica autorizada como forma de garantir a realização do projeto modernizante. Esse esquema compreensivo das estruturas de dominação colonial faz com que nos aproximemos aqui, em termos reflexivos, de questões referentes à violação de Direitos Humanos e à perda de dignidade.

Na medida em que a modernidade confere à Europa as condições de estabelecer direitos, ao mesmo tempo em que imputa ao resto da humanidade o mesmo patamar de desenvolvimento racional para que esta usufrua de direitos, nos deparamos com a construção dos direitos no mesmo bojo de um projeto modernizante. Podemos considerar, portanto, que os Direitos Humanos são "produto da cultura e do esforço político do Ocidente e, portanto, pouco ou nada tem a ver com a história dos povos não ocidentais" (BRAGATO, 2014, p. 218). Partindo dessa consideração, Ramón Grosfoguel (2009) informa que qualquer discussão acerca dos Direitos Humanos deve considerar três postulados principais, quais sejam:

> 1º) Los Derechos Humanos a mediados del siglo XX son una continuación de los diseños Globales/Coloniales occidentales de los Derechos de Pueblos en el siglo XVI y de los Derechos del Hombre en el siglo XVIII. 2º) La noción de la 'dignidad humana' en el primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas es una noción occidentalocéntrica que privilegia al individuo sobre definiciones de matriz colectiva. 3º) La retórica de los Derechos Humanos se aplicó siempre contra los enemigos del Frente Unido Imperialista Occidental y se pasó por alto cuando se trataba de regímenes dictatoriales amigos de occidente. (GROSFOGUEL, 2009, p. 158).

Ao nos atentarmos ao primeiro postulado, notamos uma retomada dos debates sobre a extensão dos direitos ao longo dos séculos. Os Direitos das Pessoas no século XVI se referem às discussões entre membros da elite eclesiástica da Espanha para definir o que seria feito com os povos encontrados nas Américas, sem considerar

sua autonomia e autodeterminação. Nesse contexto, o objetivo do julgamento de Valladolid em 1552 foi definir sobre a humanidade ou não dos "índios". Os argumentos ao longo do julgamento pautavam de um lado que "os índios eram seres sem alma e, portanto, animais que poderiam ser escravizados no processo do trabalho" ou, de outro lado, que "os índios possuíam uma alma, em estado bárbaro, necessitando de cristianização" (GROSFOGUEL, 2016, p. 38).

Já os Direitos do Homem elaborados no contexto Iluminista continuaram ancorados na lógica eurocêntrica e patriarcal, restringindo esses direitos apenas aos homens brancos, cristãos, heterossexuais e ocidentes. Na atualidade, conceitos como humanidade e dignidade humana são heranças diretas desses debates ocidentalizados, seculares e pautados na tradição ocidental da exclusão, subordinação e inferiorização das epistemologias não ocidentais. Diante desse cenário histórico, a defesa que se faz é por uma concepção multicultural e pluri-epistêmica de Direitos Humanos, que somente é possível a partir do alargamento do conceito de "humano" que deve romper com, e ir além de, uma noção patriarcal racista e eurocêntrica (GROSFOGUEL, 2009).

Fernanda Frizzo Bragato (2014) se baseia nas contribuições decoloniais para problematizar os fundamentos e a construção do discurso dominante dos Direitos Humanos. Para ela, a dignidade humana pautada na racionalidade não tem implicado no reconhecimento de que todas as pessoas são iguais ou possuam um mesmo valor, mas sim que há, entre homens e mulheres, diferenças e hierarquias. Um discurso construído gradativamente ao longo dos séculos determinou a inferioridade de pessoas negras, indígenas, mulheres, homossexuais etc. Esse mesmo discurso de poder permitiu a hierarquização da humanidade e influenciou as construções sociais vigentes e ordenadoras das interações socioculturais. Contemporaneamente, são os sujeitos que não foram considerados seres humanos integrais ou que foram desumanizados por essa poderosa e perversa hegemonia, aqueles que mais necessitam de reconhecimento e efetivação dos Direitos Humanos. A partir de outro *locus* de enunciação, Frantz Fanon (2008, p. 26) refina um conceito de humanidade ao enfatizar que “o negro não é um homem” e assevera que “De um homem exige-se uma conduta de homem; de mim, uma conduta de homem negro” (2008, p. 107), qual seja, “confinado”, “encolhido”, “com pulsões imorais” e “não civilizado” (2008, p. 161). Ou seja, são matérias diferentes “o homem”, humano para o qual os Direitos Humanos

são efetivados e o “homem negro” desumanizado para o qual os Direitos Humanos são violados.

No contexto brasileiro, a partir do que podemos chamar de um pensamento negro, processos de efetivação/violação de Direitos Humanos estão atrelados a construções históricas e ideológicas nas quais o racismo estrutura questões de classe e de gênero. O desafio de pensar as mulheres negras como sujeitos que evidenciam essa afirmação exige de nós, assim como exigiu de Thula Pires (2016), a retomada da concepção de "amefricanidade" (GONZALEZ, 1988) como uma necessidade para a restituição de dignidades perdidas em decorrência de preconceitos e discriminações múltiplas. A Amefricanidade, como uma categoria político-cultural, tem o potencial de captar a experiência das pessoas negras, ou afrodescendentes, nas Américas e incorporar "um processo histórico de intensa dinâmica cultural (adaptação, resistência, reinterpretação e criação de novas formas) que é afrocentrada" (GONZALEZ, 1988, p. 76). Ao centrar a análise na experiência das pessoas negras, ou afrodescendentes, no continente americano, em especial na América Latina e no Caribe, Lélia Gonzalez, ao mesmo tempo em que colabora para delinear um Pensamento Feminista Negro, propõe uma ruptura epistemológica e política com as heranças coloniais e imperialistas. Essa ruptura tem um potencial transformador das relações hierarquizadas e indica uma perspectiva decolonial que reconhece outros saberes, linguagens, práticas e direitos gestados de maneira autônoma e autodeterminante.

Para pensar questões de efetivação/violação de Direitos Humanos no Brasil e na América Latina há que se considerar a “articulação das categorias de raça, classe, sexo e poder” (GONZALEZ, 1988, p. 138). Esta antropóloga negra brasileira salienta que "a afirmação de que somos todos iguais perante a lei assume um caráter nitidamente formalista em nossas sociedades" (GONZALEZ,1988, p. 138), isso porque "o racismo latino-americano é suficientemente sofisticado para manter negros e indígenas na condição de segmentos subordinados no interior das classes mais exploradas, graças a sua forma ideológica mais eficaz: a ideologia do branqueamento" (GONZALEZ, 1988, p. 138). Em diálogo estreito com Lélia Gonzalez, Abdias do Nascimento (1980), inspirado nas experiências de resistências de africanos escravizados e seus descendentes no esforço de garantir a sua liberdade e dignidade desde o século XV, apresenta o conceito de quilombismo. Para o autor, "a sociedade

brasileira contemporânea pode se beneficiar com o projeto do quilombismo, uma alternativa nacional que se oferece em substituição ao sistema desumano do capitalismo" (NASCIMENTO, 1980, p. 9). Sua proposta de um Estado Nacional Quilombista, inspirada na experiência da República dos Palmares do século XV, se baseia em uma sociedade livre, justa, igualitária e soberana, na qual "o igualitarismo democrático quilombista é compreendido no tocante a sexo, sociedade, religião, política, justiça, educação, cultura, condição racial, situação econômica, enfim, todas as expressões da vida em sociedade" (NASCIMENTO, 1980, p. 10).

A amefricanidade e o quilombismo tomados aqui como decorrentes de um pensamento negro apresentam uma relação direta com o pensamento decolonial, ainda que não tenham sido forjados pressupondo essa relação. Essas duas categorias do pensamento negro "são algumas possibilidades para novas gramáticas de Direitos Humanos, 'em versões internas' brasileiras, a partir das experiências afros, pelo viés da crítica à colonialidade do poder, saber e ser, um verdadeiro exercício de afro-grafias e pedagogias da diferença." (BALDI, 2015, p. 64). O pensamento que vai se fazendo presente a partir dessas reflexões é marcado pela criticidade e por uma proposta de episteme protagonizada por sujeitos que foram histórica e politicamente subalternizados e violentamente - já que inferiorizados, excluídos, silenciados, explorados e marginalizados - alocados em projeto eurocêntrico da modernidade. Essas "epistemologias de fronteira" (GROSFOGUEL, 2008, p. 140) revelam saberes decoloniais tais quais aqueles que são enunciados pelas mulheres negras intelectuais que ocupam hoje, ainda que de maneira insuficiente em termos quantitativos, as universidades brasileiras, legítimas produtoras de conhecimentos.

As universidades brasileiras, a partir da adoção de ações afirmativas e políticas públicas afro-reparatórias, têm contado com presenças de mulheres negras, mas não somente, que além de reivindicarem processos de restituição de dignidades perdidas e de efetivação de direitos violados, têm colaborado para a redefinição de noções e teorias, até então hegemonicamente cristalizadas, como saberes, cidadania, democracia, igualdade, racismo, machismo e tantas outras. Esses sujeitos, com suas propostas de epistemologias de fronteira, apresentam para a modernidade/colonialidade possibilidades transformadoras de relações que foram instituídas de maneira opressora e unilateral a segmentos subalternizados. Mais que destacar a pluralidade de saberes e informar outras racionalidades possíveis, as

presenças de negras intelectuais nas universidades têm contribuído para que o Estado seja agente em processos de efetivação de Direitos Humanos, tais como o direito à educação, dentre tantos outros. Finalmente, há que se considerar que a Educação em/para Direitos Humanos, que sustenta inclusive o direito à educação, pode ser tomada como fundação para transformações sociais. O antirracismo, o feminismo e as lutas contra-hegemônicas, além de comporem a pauta de um feminismo negro presente nas universidades hoje, dialogam francamente com propostas de uma Educação em/para Direitos Humanos.

Considerações Finais

Processos em torno da produção de conhecimentos nas universidades brasileiras foram aqui pensados a partir de uma afirmação de sua construção histórica no bojo da modernidade colonial. O exercício de identificar a composição racial e de gênero das universidades é importante para que sejam problematizados esses processos de produção de conhecimentos que são também resultantes de uma hierarquização de sujeitos. Uma consideração importante é a de que os conhecimentos que transitam pelas universidades ainda são majoritariamente fundamentados em epistemicídios e na universalização da contribuição europeia, ou anglo-saxã, ou ocidental, de forma que toda uma produção intelectual de sujeitos pensantes do sul global continua sendo desconsiderada.

A adoção de ações afirmativas, ou políticas afro-reparatórias, nas universidades brasileiras nos últimos anos têm alterado as discussões acerca da questão racial, étnica e de gênero, ao mesmo tempo em que têm inserido outras epistemologias questionadoras do *status quo*. No ambiente das universidades, pode ser observado um aumento, ou uma revelação, de reações hostis à presença de discentes negros e negras, evidenciando a permanência do racismo na sociedade brasileira. Contemporaneamente, em decorrência dessas presenças plurais, há também uma demanda pela tematização de antirracismos e feminismos no âmbito das disciplinas e das interações nesses ambientes de produção de conhecimentos, nos moldes da disciplina “Epistemologias e Feminismos Negros”, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFG. Há também uma demanda pela revisão de um passado histórico colonial visto por outras lentes e pelo

reconhecimento de autorias até então negligenciadas na academia, com a inserção de outras narrativas e até mesmo de outras linguagens.

Um olhar mais detido nas múltiplas presenças nas universidades brasileiras contemporaneamente e à luz do Pensamento Feminista Negro possibilitou perceber um aumento das presenças das mulheres negras, ainda quantitativamente tímidas, mas já buscando uma afirmação de seu lugar enquanto intelectuais que se apresentam para a interlocução acerca de teorias, métodos, vivências e "escrevivências" (EVARISTO, 2006). Entendemos que o potencial criativo e cognitivo do *status outsider whithin*, que é ocupado pelas intelectuais negras brasileiras nas universidades, contribui para o reconhecimento de uma pluralidade de saberes que subverte as representações estereotipadas, que vigoram como imaginário coletivo constituído e constituidor das mulheres negras.

Conforme foi destacado neste manuscrito, uma das principais características do Pensamento Feminista Negro é a apreensão da questão racial interseccionada com questões de sexo/gênero, de classe e de sexualidade. À guisa de conclusão, enfatizamos que em contextos multirraciais, raça é um componente essencial para compreender e explicar violências e violações de direitos sofridas por mulheres negras, bem como pelos diferentes raciais desses contextos. A interseccionalidade, nascida no seio do Pensamento Feminista Negro, eleva-se, nesse sentido, como uma perspectiva metodológica essencial para as reflexões relacionadas à temática dos Direitos Humanos. A perspectiva da interseccionalidade adquire também centralidade no combate a um universalismo retórico, que encobre desigualdades estruturais.

A abertura para a circulação de uma pluralidade de saberes permite revelar os saberes decoloniais e sua potencialidade para efetivação de Direitos Humanos. Todo um pensamento decolonial se faz notar por meio do reconhecimento das heranças coloniais nas estruturas de dominação; da centralidade da raça/etnia, do sexo/gênero e da classe como principais fatores que organizam as hierarquias no sistema-mundo; da reinterpretação da noção de modernidade, evidenciando a colonialidade como constitutiva dessa modernidade; e, da ampliação de narrativas, pertencimentos e trajetórias socioculturais e históricas para além do legado europeu ou ocidental hegemônico.

O conceito de humanidade que fora elaborado a partir da noção europeia de racionalidade e a raça como principal organizadora das hierarquias no sistema-mundo

fizeram com que alguns sujeitos fossem considerados mais humanos do que outros. Para aqueles considerados humanos na sua totalidade, garantido está o acesso aos direitos, às políticas públicas, aos recursos materiais e, também, o reconhecimento das suas identidades, subjetividades, racionalidades e intelectualidades. Já para aqueles que foram alocados abaixo da linha da humanidade, resta uma árdua luta em vários campos e, protagonizada por eles mesmos, para a conquista de direitos, políticas públicas, acesso a recursos, afirmação de identidades e subjetividades e asseveração de racionalidades e intelectualidades.

Nessa luta por reconhecimento de direitos e combate às desigualdades sistêmicas e estruturais que foram herdadas da modernidade colonial, as noções de amefricanidade, de Lélia Gonzalez, e de quilombismo, de Abdias do Nascimento, são tomadas como alternativas para a compreensão dos Direitos Humanos, já que essas categorias permitem reconhecer a centralidade das hierarquias raciais na manutenção das desigualdades. É nesse contexto que o Pensamento Feminista Negro ocupa a cena nas universidades brasileiras, em decorrência das, ainda poucas, presenças das intelectuais negras, como uma teoria/ação que possibilita compreender, qualificando-a, a complexidade da defesa e da afirmação dos Direitos Humanos, tão urgentes na atualidade.

Referências Bibliográficas

ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Políticas de expansão e inclusão mudam o perfil dos estudantes*. 2016. Disponível em: <https://www.ufg.br/n/90869-politicas-de-expansao-e-inclusao-mudam-o-perfil-de-estudantes>. Acessado em 17 de agosto de 2019.

BALDI, César. Para uma sociologia das ausências da descolonização dos direitos humanos: notas iniciais sobre os aportes afros. *Hendu,* v. 6, n. 1, p. 47-68, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/2461>.

BALLESTRIN, Luciana. América latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 11, p. 89-117, 2013.

BERGHE, Pierre van den. *Race and Ethnicity*. New York: Basics Books Inc., 1970.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos Direitos Humanos: contribuições da descolonialidade. *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, vol. 19 - n. 1, p. 201-230, jan-abr 2014.

CARDIM, Nathália; CARAMORI, Iana. UnB: número de estudantes negros triplica em 10 anos. *Metrópoles*. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/educacao-df/unb-numero-de-estudantes-negros-triplica-em-10-anos>. Acessado em 10 de dezembro de 2019.

CARNEIRO, Aparecida Suelaine. *Mulheres e educação: gênero, raça e identidades*. *Dissertação* de Mestrado em Educação, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2015.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do outro como não-ser como fundamento do ser*. Tese de doutorado em Educação, Universidade de São Paulo – USP, 2005.

CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (Ed.). *El giro decolonial:* reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a *outsider whithin:* a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Revista Sociedade e Estado*, Volume 31, n. 1, 2016.

DIAS, Luciana de Oliveira. Tema contextual como possibilidade transdisciplinar na educação intercultural. Escritas: Revista de História de Araguaína, v. 12, n 1, p. 34-48, 2020.

DIAS, Luciana de Oliveira. Desigualdades Étnico-raciais e Políticas Públicas no Brasil. *Revista da ABPN*, v. 3, n 7, p. 07-28, 2012.

DUSSEL, Enrique. "Europa, modernidade e eurocentrismo". In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005.

EVARISTO, Conceição. *Becos da memória*. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2006.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FERREIRA, Lola. Menos de 3% entre docentes da pós-graduação, doutoras negras desafiam racismo na academia. *Gênero e Número*. 2018. Disponível em: http://www.generonumero.media/menos-de-3-entre-docentes-doutoras-negras-desafiam-racismo-na-academia/ Acessado em 10 de dezembro de 2019.

FIGUEIREDO, Ângela; GROSFOGUEL, Ramón. Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e a negação do racismo no espaço universitário. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 12, n. 2, p. 223-234, 2009.

GOMES, Nilma Lino. "Intelectuais negros e produção do conhecimento: algumas reflexões sobre a realidade brasileira". In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do Sul*, São Paulo: Cortez, 2010.

GOMES, Nilma Lino. Relações Étnico-Raciais, Educação e Descolonização dos Currículos. *Currículo sem Fronteiras*, v. 12, p. 98-109, 2012.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural da amefricanidade. In: *Tempo Brasileiro.* n. 92-93, Rio de Janeiro: Ed. Global, jan./jun. 1988.

GONZALEZ, Lélia. "A Mulher Negra na Sociedade Brasileira (Uma abordagem político-econômica)". In: MADEL, Luz. (org.). *O lugar da Mulher (Estudos sobre a condição feminina na sociedade atual).* Rio de Janeiro: Graal, 1982.

GONZALEZ, Lélia. *Primavera para as rosas negras*: Lélia Gonzalez em primeira pessoa. Diáspora Africana: Editora Filhos da África, 2018.

GRISOLIO, Lilian Marta; DIAS, Luciana de Oliveira. "Por uma educação intercultural, antirracista e democrática: as Leis 10.639/03 e 11.645/08 como marco nas políticas públicas educacionais no Brasil". In: GRIOSOLIO, Lilian Marta; DIAS, Luciana de Oliveira. (Orgs). *Interfaces de Gênero I: Cultura, Educação e Étnico-racialidades*. Goiânia: Gráfica da UFG, 2017.

GROSFOGUEL, Ramón. A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios do longo do século XVI. *Revista Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, 2016.

GROSFOGUEL, Ramón. Los derechos humanos y el anti semitismo después de Gaza. *univ. humanist.*, Bogotá, n. 68, p. 157-177, July 2009.

GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 80, p. 115-147, 2008.

hooks, bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. *Revista Brasileira de Ciência Política,* nº 16, Brasília, p. 193-210. janeiro-abril de 2015.

hooks, bell. *Ensinando a transgredir: a educação como pratica da liberdade*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2013.

hooks, bell. Intelectuais Negras. *Revista Estudos Feministas*, v.1, n.2, 1995.

MASO, Tchella Fernandes; YATIM, Leila. A (De)Colonialidade do Saber: uma análise a partir da Universidade da Integração Latino-americana (UNILA). *Pandéia*, Belo Horizonte, Fumec, Ano 11, n. 16, p. 31-53, 2014.

MIGNOLO, Walter. "El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto". In: CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (Ed). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

_____, Walter. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005.

NASCIMENTO, Abdias. "Documento nº 7: Quilombismo: um conceito científico emergente do processo histórico-cultural das massas afro-brasileiras". In: NASCIMENTO, Abdias. *Quilombismo: documentos de uma militância Pan Africana.* Petrópolis: Vozes, 1980.

OLIVEIRA, Luiz Fernandes de; CANDAU, Vera Maria Ferrão. Pedagogia decolonial e educação antirracista e intercultural no Brasil. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 15-40, 2010.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Carlinda Moreira dos. As mulheres negras brasileiras e o acesso à educação superior. *Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade,* Salvador, v. 25, n. 45, p. 71-87, jan./abr. 2016.

PIRES, Thula. "Por uma concepção Amefricana de direitos humanos". In: BRANDÃO, Clarissa; BELLO, Enzo. (Org.). *Direitos Humanos e Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

QUIJANO, Anibal. "Colonialidade do poder e classificação social". In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula (Org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

REVIGNET, Hariel C. Oliveira; DIAS, Luciana de Oliveira. Equidade de Gênero no Ingresso por Cotas Raciais na Graduação da Universidade Federal de Goiás. *Anais 15º Conpeex: Ciência para a redução das desigualdades*. ISSN: 2447-8695. 2018. Disponível em: <https://eventos.ufg.br/SIEC/portalproec/sites/site12721/2018/PIBIC.pdf>. Acessado em 20 de janeiro de 2019.

SANTOS, Débora Sirno; DIAS, Luciana de Oliveira. Saberes e pertencimentos espelhados: quando uma professora negra fala sobre feminismo negro. *Revista Humanidades & Inovação*, Edição Especial: Epistemologias e Feminismos negros, v. 6, n. 16, p. 13-22, 2019.

SEGATO, Rita Laura. Cotas: por que reagimos. *Revista USP*, São Paulo - SP, v. 1, n. 68, p. 76-87, 2006.

SILVA, Érika Costa. *Negra sou! Políticas de ações afirmativas e trajetórias de identidades de mulheres negras na UFG*. Trabalho de Final de Curso de Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, 2016.

SOARES, Lissandra Vieira & MACHADO, Paula Sandrine. “Escrevivências” como ferramenta metodológica na produção de conhecimento em Psicologia Social. *Psicologia Política*, v. 17, n. 39, p. 203-219, 2017.

SOTERO, Edilza Correia. Transformações no acesso ao ensino superior: algumas implicações para os diferentes grupos de cor e sexo. In: MARCONDES, Mariana Mazzini et al (Org.). *Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

VIEIRA, Isabela. IBGE: negros são 17% dos mais ricos e três quartos da população mais pobre. *Agência Brasil*. 2016. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-12/ibge-negros-sao-17-dos-mais-ricos-e-tres-quartos-da-populacao-mais-pobre Acessado em 20 de janeiro de 2019.

Recebido em: 28/08/2019

Aprovado em: 22/06/2020

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: THE POLITICAL ECONOMY OF THE INVESTMENT TREATY REGIME

BONNITCHA, Jonathan; POULSEN, Lauge N. Skovgaard; WAIBEL, Michael. *The Political Economy of the Investment Treaty Regime.* Oxford: Oxford University Press, 2017.

LUCAS SILVA AMORIM
Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB).
ORCiD: https://orcid.org/0000-0002-8993-9967
lucas.amorim1@outlook.com

Resumo: A resenha aborda o livro *The Political Economy of the Investment Treaty Regime*, escrito em coautoria por Jonathan Bonnitcha, Lauge N. Skovgaard Poulsen e Michael Waibel. Os autores exploram as principais características do Regime dos Tratados de Investimento, arcabouço jurídico formado por tratados de investimento, regras procedimentais e decisões de tribunais arbitrais. Um renovado movimento de crítica e reformas reforça a relevância do estudo do tema.
Palavras-chave: Economia Política Internacional; Regime dos Tratados de Investimento; Acordos Internacionais de Investimento

BOOK REVIEW: THE POLITICAL ECONOMY OF THE INVESTMENT TREATY REGIME

Abstract: The review addresses the book *The Political Economy of the Investment Treaty Regime*, co-authored by Jonathan Bonnitcha, Lauge N. Skovgaard Poulsen and Michael Waibel. The authors explore the main characteristics of the Investment Treaty Regime, a legal framework formed by investment treaties, procedural rules and awards of arbitral tribunals. A renewed movement of criticism and reforms reinforces the relevance of studying the topic.
Keywords: International Political Economy; Investment Treaty Regime; International Investment Agreements

RESEÑA: THE POLITICAL ECONOMY OF THE INVESTMENT TREATY REGIME

Resumen: La reseña aborda el libro *The Political Economy of the Investment Treaty Regime*, escrito en coautoría por Jonathan Bonnitcha, Lauge N. Skovgaard Poulsen y Michael Waibel. Los autores exploran las principales características del Régimen de Tratados de Inversión, un marco legal formado por tratados de inversión, reglas procesales y decisiones de tribunales arbitrales. Un renovado movimiento de crítica y reformas refuerza la relevancia del estudio del tema.
Palabras-clave: Economía Política Internacional; Régimen de Tratados de Inversión; Acuerdos Internacionales de Inversión

Casos emblemáticos como *Philip Morris v Austrália* e *Vattenfall v Alemanha* mais uma vez colocam sob escrutínio público os acordos internacionais de investimento, em geral pouco debatidos fora do diminuto conjunto de juristas que os estuda academicamente. A negociação dos chamados acordos megarregionais, como o TPP e o TTIP, e mais recentemente a renegociação do capítulo de investimento do NAFTA reforçam a importância de discutir esse assunto[1]. Nesse contexto, *The Political Economy of the Investment Treaty Regime* busca abordar o tema a partir das áreas da Economia e da Política Internacional. A obra foi elaborada em coautoria pelo australiano Jonathan Bonnitcha, professor de Direito na Universidade de Nova Gales do Sul; o sueco Lauge Poulsen, do Departamento de Ciência Política da *University College London*; e o austríaco Michael Waibel, da Universidade de Viena. Publicado pela editora da Universidade de Oxford, o livro é dividido em nove capítulos que exploram diversos aspectos do emaranhado de tratados de investimento que constituem o elemento central na regulação global do investimento estrangeiro.

Afinal, é possível falar em um regime internacional de investimento? O primeiro capítulo busca caracterizar o acervo normativo formado por tratados de investimento, normas procedimentais e sentenças arbitrais dentro da tipologia de regime criada por Krasner. A resposta é muito mais intricada que mero sim ou não. Não se pode falar em um único regime internacional de investimento, mas em múltiplos que se sobrepõem e resultam em um complexo de regimes. No entanto, o regime formado pelos tratados de investimento continua central, visto que a capacidade de *enforcement* encontrada nas suas regras procedimentais não encontra paralelo nos outros regimes que compõem o complexo.

No Capítulo 2 os autores exploram a interação entre as literaturas econômica e jurídica acerca do investimento estrangeiro. Os modelos econômicos tradicionais, como o Heckscher-Ohlin, não são suficientes para compreender os fluxos internacionais de capital. Nem a troca de investimento entre economias avançadas, tampouco a atuação de países em desenvolvimento como importantes exportadores de capital são previstas dentro desse quadro teórico. As análises mais recentes pautam-se em fundamentos microeconômicos, isto é, a nível de firma e não de

[1] As siglas referem-se respectivamente à Parceria Transpacífica, à Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento e ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte.

economias nacionais para explicar os fluxos de investimento. Consequentemente, não é possível atribuir ao investimento estrangeiro efeito necessariamente positivo ou negativo sobre o desenvolvimento econômico. Para isso, seria necessário entender as particularidades do investimento específico e as condições do país receptor. Logo, a prática vigente no regime de cobrir quase todo tipo de ativo estrangeiro no país anfitrião não encontra sustentação na literatura econômica recente. A ligação entre desenvolvimento e atração de investimento estrangeiro, que se apresenta como objetivo da assinatura dos acordos, é perdida.

No capítulo 3 do livro, analisa-se a característica mais polêmica do regime e que vem suscitando as mais relevantes discussões no campo da Economia Política Internacional: a arbitragem investidor-Estado como mecanismo central de solução de controvérsias. Os autores contrastam a arbitragem de investimento a outras formas de resolução de controvérsias, como tribunais nacionais, arbitragem entre Estados e até mesmo mecanismos de outros regimes internacionais, como o uso da Corte Europeia de Direitos Humanos para solução de disputas de investimento[2]. São apresentadas e discutidas algumas características-chaves da arbitragem de investimento com destaque para algumas assimetrias procedimentais que favorecem o investidor, como o consentimento unilateral à arbitragem oferecida pelos Estados ao assinar tratados de investimento e a prerrogativa dos investidores de iniciarem o procedimento. Nesse capítulo, os autores também exploram a função dos órgãos que oferecem apoio administrativo a esses processos como o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID), a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) e a Corte Permanente de Arbitragem (CPA); e as diferenças entre as regras procedimentais dentre as quais os investidores podem escolher. Finalmente, são descritas em pormenores as etapas que compõem um processo arbitral desde a notificação da intenção de iniciar a ação pelo investidor até o cálculo da indenização, em caso de condenação[3].

[2] Para um caso emblemático, veja *Yukos v Rússia,* um processo submetido à corte europeia em paralelo à arbitragem investidor-Estado.

[3] São destacadas cinco etapas principais do processo de arbitragem (1) notificação pelo investidor, (2) estabelecimento do tribunal, (3) julgamento em relação à jurisdição do tribunal, (4) julgamento em relação aos méritos da ação e (5) cálculo da indenização. Para além disso, a sentença pode passar por uma comissão de anulação caso haja contestação em relação à lisura procedimental do processo. Em alguns casos a execução da sentença tem que ser pleiteada em tribunais nacionais.

No capítulo 4, os autores se debruçam sobre os padrões de tratamento, o direito substantivo estabelecido pelos tratados de investimento. Destaca-se a distinção entre padrões relativos e absolutos de tratamento. Os padrões relativos são dados tomando como base o tratamento que o Estado anfitrião dá aos seus próprios nacionais ou a estrangeiros de uma terceira nacionalidade. Já os absolutos garantem proteção contra a atuação estatal independentemente de como outros investidores ou investimentos são tratados[4]. O entendimento desses últimos ainda não é pacificado entre os juristas o que leva a incoerências em relação a como são interpretados caso a caso. A discricionaridade concedida aos árbitros na aplicação dessas cláusulas faz com que padrões absolutos sejam invocados pelos investidores mais frequentemente que os relativos, numa tentativa de obter sentenças favoráveis. Também neste capítulo são abordadas exceções temáticas (*carve-outs*) que alguns acordos têm deixado fora do alcance da arbitragem investidor-Estado como saúde, meio ambiente, direitos trabalhistas e tributação, e as implicações dessas exclusões para o regime.

Os capítulos 5 e 6, voltam-se para os efeitos econômicos dos tratados de investimento. No primeiro deles, exploram-se aspectos microeconômicos dos tratados, isto é seu efeito sobre as decisões específicas de investimento das firmas e dos governos. A análise dessas considerações microeconômicas ajuda a compreender as justificativas usadas para a promoção dos acordos de investimento. Em vários dos casos, modelos teóricos apoiam o argumento de que os acordos de investimento podem levar a uma situação de maior eficiência que na sua ausência. No entanto, se reconhece a ausência ou fraqueza de estudos empíricos que confirmem essas teses.

O capítulo seguinte volta-se para o efeito dos tratados sobre o fluxo de investimento e a promoção de desenvolvimento para os países signatários – tema que é de especial interesse para os países em desenvolvimento, que veem nesses acordos importantes ferramentas de atração de investimento. Pesquisas recentes apresentam resultados mistos quanto à existência de efeito positivo da assinatura de tratados bilaterais de investimento (BITs) sobre a entrada de investimento estrangeiro.

[4] Padrões relativos, como tratamento nacional e de nação mais favorecida, também são encontrados em tratados de comércio. Já os padrões absolutos (proibição à expropriação, tratamento justo e equitativo, cláusula guarda-chuva e livre transferência de fundos) são exclusivos de tratados de investimento.

Boa parte do capítulo é dedicada a explorar os desafios metodológicos enfrentados na avaliação do impacto dos BITs sobre o recebimento de investimento.

Segue-se com a análise das motivações que levam países desenvolvidos a aderir ao regime de tratados de investimento (Capítulo 7). Os achados dos autores reforçam o ponto de vista de que os países desenvolvidos iniciaram a onda de BITs nos anos 1980 em resposta à articulação dos países em desenvolvimento na Assembleia Geral da ONU, que foi enxergada como hostil aos direitos de propriedade. Isso contradiz a visão de que o regime foi impulsionado pela ação direta dos investidores, em geral apáticos aos tratados de investimento, ou com objetivo de isolar os governos dos efeitos políticos das disputas de investimento, que é justamente o oposto do que veio a acontecer.

Uma questão ainda mais complicada é entender por que os países em desenvolvimento foram tão ávidos em assinar BITs nos anos 1990, visto que na posição de anfitriões dos investimentos as obrigações dos acordos recairiam exclusivamente sobre eles (Capítulo 8). Essa atitude aparentemente despropositada advém de dois fatos (1) o abandono das políticas de industrialização por substituição de importação e a opção pela liberalização nos anos 1990 e (2) a subestimação do risco envolvido na assinatura dos BITs, que consiste na possibilidade de ser processado via arbitragem de investimento. No entanto, não foi apenas no Sul Global que houve surpresa com a série de litígios na década de 1990. Países do Norte haviam assinado acordos de investimento entre si, o que os expôs a ações de investidores de parceiros comerciais também desenvolvidos[5]. Em ambos os casos, o susto inicial resultou em maior cautela na negociação desses tratados.

O capítulo final da obra discorre sobre a recente crise de legitimidade enfrentada pelo regime dos tratados de investimento. Essa crise decorre do fato de que políticas públicas importantes foram alvo da arbitragem investidor-Estado. Apesar de ter como base a arbitragem comercial, esse mecanismo vem assumido um papel de controle cada vez mais similar ao que é em geral desempenhado pelas cortes nacionais. O foco do debate é sobre o *regulatory chill*, isto é, a capacidade de

[5] Nesse contexto, o NAFTA merece menção por ter dado origem a uma série de ações atípicas Norte-Norte entre Canadá e Estados Unidos. Segundo Anderson (2017) isso teve papel fundamental na deflagração da crise de legitimidade pela qual passa o regime na atualidade, explorada mais profundamente no Capítulo 9 do livro.

imobilizar ou retardar a ação do Estado frente uma política pública. No entanto, também são abordadas algumas outras características polêmicas desse tipo de arranjo institucional como: baixa transparência, conflitos de interesses entre as partes e os árbitros, inconsistência das decisões arbitrais e inexistência de obrigações aos investidores.

Sem dúvida, a obra já se justificaria enquanto síntese dos estudos sobre os acordos de investimentos. No entanto, para além da revisão de literatura, introduzem-se avanços claros frente o estado da arte como a distinção entre o regime dos tratados de investimento e o complexo de regimes de investimento dentro do qual ele está inserido. Mesmo quando não inovam, é visível o esforço dos autores de apresentar análise aprofundada e crítica dos trabalhos citados. Tendo em vista o nível de abstração envolvido, a oferta de casos concretos como exemplos favorece a compreensão, a começar pelo prefácio que traz o caso *Alemanha v Vattenfall* para dar tom ao começo da leitura.

A emergência de fenômenos recentes significativos na área da economia política internacional, como o movimento de renovada rejeição ao regime na América Latina, torna a obra ainda mais relevante. O conhecimento das deficiências e idiossincrasias dos tratados de investimento é de especial importância aos pesquisadores e formuladores de políticas de países em desenvolvimento, que via de regra são os mais atingidos pelos processos arbitrais. Porém, mesmo os países desenvolvidos têm tomado medidas, ainda que mais reformistas e moderadas em comparação às suas análogas no Sul Global, para impedir as disfuncionalidades apresentadas pelos tratados de investimento.

A opção por uma abordagem holística do assunto pode ajudar a trazer novas perspectivas àqueles que concentram suas pesquisas em apenas um dos aspectos do regime. A linguagem relativamente simples e acessível, tendo em vista a complexidade do tema, ajuda a compensar a barreira linguística e torna possível que pesquisadores que não têm formação específica na área ou que buscam se inteirar sobre investimentos estrangeiros possam desfrutar da obra como primeiro contato com o tema. De qualquer forma, os autores podem dar como alcançado o objetivo declarado de fazer o leitor refletir tanto o aspecto jurídico, quanto o político e o econômico dos acordos internacionais de investimento.

Referências

ANDERSON, Greg. How did investor-state dispute settlement get a bad rap? Blame it on NAFTA, of course. ***The World Economy,*** v. 40, n. 12, p. 2937-2965, 3 jul. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1111/twec.12515. Acesso em: 12 out. 2020.

BONNITCHA, Jonathan; POULSEN, Lauge N. Skovgaard; WAIBEL, Michael. *The Political Economy of the Investment Treaty Regime.* Oxford: Oxford University Press, 2017.

Recebido em: 13/01/2020

Aprovado em: 27/10/2020