Volume 12 | Número 20 | Julho - Dezembro 2021

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



CAPES
CÁTEDRA JEAN MONNET UFGD
Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
MINISTÉRIO DA DEFESA

Fronteira e Defesa Nacional: Segurança Integrada e Ajuda Humanitária

UFGD editora

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

EXPEDIENTE V. 10, N. 20 – jul./dez., 2021

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

Editoria do número:
Tomaz Espósito Neto (UFGD)
Fernando José Ludwig (UFT)
Camilo Pereira Carneiro (UFGD)
Tássio Franchi (ECEME)

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)
Dra. Déborah Silva do Monte (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 (UFGD)

Diagramação:
Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Editoração:
Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Tomaz Espósito Neto (UFGD)

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

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.15260

Fronteira e Defesa Nacional: Segurança Integrada e Ajuda Humanitária

Border and National Defense: Integrated Security and Humanitarian Aid

Defensa Nacional y Fronteriza: Seguridad Integrada y Ayuda Humanitaria

Organizadores do dossiê:

Tomaz Espósito Neto
Professor adjunto da Universidade da Grande Dourados (UFGD),
Dourados- MS, Brasil.
e-mail: tomazneto@ufgd.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6139-8791

Camilo Pereira Carneiro
Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG),
Goiânia-GO, Brasil.
e-mail: pereiracarneiro.camilo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7229-1298

Fernando José Ludwig
Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT),
Porto Nacional-TO, Brasil
e-mail: fernandoludwig@mail.uft.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3365-9181

Tássio Franchi
Professor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME),
Rio de Janeiro - RJ, Brasil
e-mail: tasfranchi@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3434-5560

Esta edição da revista Monções[1] – o dossiê Fronteira e Defesa Nacional: Segurança Integrada e Ajuda Humanitária – reúne um conjunto de artigos que abordam diferentes temáticas das Relações Internacionais contemporâneas. Os textos dão enfoque especial à crise decorrente da imigração venezuelana para o Brasil, com seus desdobramentos – Operação Acolhida, políticas de interiorização dos imigrantes e a questão dos refugiados em Mato Grosso do Sul – e trazem ainda análises das políticas públicas voltadas à faixa de fronteira do Brasil, como o projeto SISFRON e a implantação do RTU, e da política para as fronteiras do governo Trump e os fluxos migratórios da América Latina para os Estados Unidos. Por fim, é apresentada uma resenha que aborda a temática do terrorismo.

O dossiê Fronteira e Defesa Nacional: Segurança Integrada e Ajuda Humanitária traz em sua abertura uma entrevista com o diplomata Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil. Na entrevista, concedida à equipe da revista Monções, o diplomata discorre sobre sua trajetória profissional, sua atuação como diplomata no âmbito do MERCOSUL, sua atuação na ONU, suas experiências como Ministro da Defesa e como Ministro das Relações Exteriores do Brasil. Ao longo de sua fala, o diplomata aborda diferentes temas como geopolítica, PEB, BRICS, Conselho de Defesa Sul-Americano, ZOPACAS, Operação Ágata e a Comissão da Verdade. Ao final da entrevista, Amorim analisa as mudanças na política externa do Brasil a partir de 2016 e traz um prognóstico do cenário internacional pós-COVID-19, comentando o papel dos Estados Unidos de Biden, o protagonismo da China, a importância da UNASUL e a crise na Venezuela, entre outros temas.

Na sequência, no artigo The future of Brazil-Venezuela partnership under a migration crisis context: confidence-building measures by border understandings, Thiago Gehre Galvão, Bruna de Paula Miranda Pereira e Maurício Kenyatta Barros da Costa fazem uma análise do futuro da parceria entre Brasil e Venezuela em meio à crise migratória, trazendo uma

[1] Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa. Outrossim, está inserido no projeto Cátedra Jean Monnet da UFGD, financiado por recursos da Comissão Europeia pelo Programa Erasmus +.

abordagem acerca das medidas de construção de confiança por meio de entendimentos de fronteira. O argumento central dos autores é que a crise decorrente da imigração venezuelana para o Brasil (2015-2021) gerou medidas de construção de confiança relacionadas a fatores como: mobilização da opinião pública, políticas públicas governamentais nacionais e subnacionais, coordenação multinível e multi-ator e ações integradas da sociedade civil e de organizações internacionais. Além de abordar as relações fronteiriças Brasil-Venezuela, o artigo apresenta alguns insights sobre como aumentar a conscientização sobre a segurança integrada e ajuda humanitária na política global do século XXI.

Por sua vez, no artigo A articulação entre os ministérios da Saúde e da Defesa para operacionalização da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima entre 2017-2020, Regina Vianna Brizolara e José Roberto Pinho de Andrade Lima trazem uma análise da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, enfocando a articulação entre os ministérios da Saúde e da Defesa na execução de ações de saúde. Os autores afirmam que deficiências no sistema de saúde de Roraima têm dificultado o enfrentamento da crise sanitária e a oferta de serviços de saúde aos venezuelanos. Em suas conclusões, Brizolara e Lima indicam que é preciso fortalecer sistemas locais de saúde e aprimorar a vigilância em saúde em fronteiras para mitigar futuros riscos para a saúde pública e para a Segurança Nacional no enfrentamento de crises humanitárias.

Ainda dentro do tema da crise venezuelana, Roberto Uebel, Lara Sosa Márquez e Matheus Fröhlich contribuem com o trabalho Governança migratória e pandemia da COVID-19: a resposta brasileira à crise migratória de venezuelanos pela Operação Acolhida. Neste trabalho, os autores buscam descrever e contextualizar a resposta brasileira à recente migração de venezuelanos ao território brasileiro, analisando-a a partir da Operação Acolhida, pela ótica da governança multinível empregada pelas organizações internacionais (OIs) e por sua atuação perante a pandemia da COVID-19. Os resultados do estudo apontam para um processo de securitização migratória a partir da atuação das Forças Armadas sob a orientação e a tutela do Estado brasileiro, que traz implicações para a formulação de políticas públicas

adequadas de acolhimento e reconhecimento da cidadania das pessoas em situação de migração.

Já no tocante à atuação das Forças Armadas do Brasil na fronteira com a Venezuela, o trabalho de Alexandre Fantini Martins e Vanessa Cabral Gomes, intitulado A participação do Exército Brasileiro na crise migratória venezuelana em Roraima: uma visão da logística humanitária, analisa quatro pontos da missão, que incluem a estrutura do Exército Brasileiro (EB) em Roraima, a coordenação civil-militar, as atividades realizadas e as dificuldades encontradas. As conclusões do trabalho apontam que os treinamentos e capacitações influenciaram na montagem de uma estrutura humanitária adequada. Além disso, a boa articulação entre os agentes envolvidos na ação humanitária e o Exército Brasileiro foi e continua sendo fundamental para o sucesso da missão. Por fim, o trabalho enfatiza as variadas atividades realizadas pelo o EB e as dificuldades em relação à distância, à falta de infraestrutura e ao contexto sociocultural.

Outro trabalho com enfoque na Operação Acolhida é o de Josias Marcos de Resende Silva, Thiago da Rocha Passos Gomes, intitulado Resposta governamental brasileira à crise migratória venezuelana: a contribuição do exército brasileiro na Operação Acolhida. O artigo traz uma análise da Operação Acolhida, com enfoque nas ações do Exército Brasileiro, como uma resposta governamental do país à crise migratória venezuelana. Segundo os autores, no estado de Roraima, a migração de venezuelanos ocasionou uma situação caótica, com graves impactos nos sistemas de saúde, educação e na segurança pública. Nesse contexto, a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida) foi uma medida do governo brasileiro que visa evitar o colapso do estado de Roraima e prover a ajuda humanitária aos migrantes. A conclusão do trabalho é de que a Operação Acolhida propicia uma resposta multidisciplinar e integrada do Estado brasileiro à crise migratória venezuelana.

Por seu turno, no trabalho Peacetime planning: the question of Venezuelan refugees in Brazil, Orlando Mattos Sparta de Souza, Danielle Morais B. Sparta e Leonardo de Andrade Alves abordam a questão dos refugiados venezuelanos no Brasil e como o governo brasileiro pode melhorar o seu planejamento para a recepção dos refugiados em tempos de paz. Tendo

em vista a insuficiência de infraestrutura das cidades brasileiras do estado de Roraima para a absorção do contingente de refugiados, que tem causado problemas para os próprios brasileiros, o referido artigo enfoca eventuais problemas derivados do fluxo migratório e busca aferir como o governo brasileiro pode acolher os refugiados sem comprometer a segurança da população brasileira.

Também com enfoque nos impactos da crise venezuelana no Brasil, o trabalho de Julia Silva Rensi e Maria Luísa de Brito Câmara aborda as dificuldades do processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos no território brasileiro. Intitulado Barreiras para a integração dos povos Warao no Rio Grande do Norte, o artigo aponta que a chegada de povos indígenas venezuelanos (em especial os Warao) ao Brasil desafia os limites das políticas migratórias. Segundo Rensie e Câmara, as principais barreiras para a integração dos Warao em território brasileiro são: acesso à documentação; abrigamento adequado; aplicação da educação escolar indígena e do ensino do português; inserção laboral; respeito aos saberes médicos da etnia e seus modos de vida. As conclusões do trabalho apontam que no Rio Grande do Norte existe um avanço importante na integração funcionalista em questões como a documentação e o abrigamento. Porém, questões como a inserção laboral, a educação indígena e o conhecimento e acolhida dos modos de vida Warao seguem como desafios em aberto.

No tocante à temática dos refugiados na região Centro-Oeste do Brasil, César Augusto Silva da Silva e Thainy Gomes da Silva Santos trazem o trabalho intitulado Uma perspectiva sobre a presença de refugiados no Estado de Mato Grosso do Sul. No artigo, os autores apresentam um mapeamento dos refugiados em Mato Grosso do Sul, com o fim de delinear uma perspectiva quantitativa destes no estado, levando em consideração as prerrogativas previstas nos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário e o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97). As conclusões do trabalho apontam a existência de uma quantidade expressiva de refugiados em Mato Grosso do Sul, sendo que parte deste contingente acabou sendo identificada como migrante, ou sequer foi contabilizada. Aferiu-se ainda que as políticas públicas que deveriam alcançar os refugiados de forma integral não se concretizam de

maneira efetiva e direitos constitucionalmente fundamentais não vêm sendo garantidos satisfatoriamente.

No âmbito das políticas públicas de segurança para a faixa de fronteira do Brasil, o artigo de Marcelo Hinago e Fabricio Pelloso Piurcosky, intitulado A capacitação no projeto SISFRON: as lições aprendidas do Projeto Piloto e as perspectivas para o prosseguimento das próximas fases, aborda os principais aspectos da capacitação de recursos humanos na fase piloto do Projeto Estratégico Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e suas implicações para o Exército Brasileiro. Os autores concluem que algumas iniciativas extracontratuais adotadas na primeira fase do projeto, assim como outras a serem incorporadas na segunda fase – como a centralização dos treinamentos e as trilhas de conhecimento – são significativas para o processo de capacitação.

Outro trabalho dedicado à análise do funcionamento do SISFRON é o artigo de Pedro Artur Leite Rodriguez e Alexander Cambraia Nascimento Vaz, intitulado As relações interorganizacionais em programas públicos: um estudo de caso no Programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON. No artigo, os autores analisam os mecanismos pelos quais são operacionalizados os relacionamentos interorganizacionais, em particular a gestão de partes interessadas, no funcionamento e desempenho do SISFRON. Na análise, os autores levam em conta cinco fatores, que serviram de parâmetro operacional e métrica comparativa: necessidades, reciprocidades, eficiência, confiança e cultura organizacional. O trabalho, que contou com dados obtidos por meio da aplicação de um questionário a agentes públicos ligados ao SISFRON, aponta que é necessário um modelo de governança aplicável nas diversas fases do sistema, para que seja propiciada uma gestão de natureza integradora.

Ainda dentro da temática das fronteiras, o trabalho de Marcus Maurer de Salles, intitulado Integração fronteiriça no MERCOSUL: avanços institucionais e jurídicos contemporâneos da cooperação transfronteiriça regional, afere o tratamento que o MERCOSUL vem dando às suas fronteiras, para além da ótica da defesa e da segurança, enfatizando a dimensão social e a cidadania transfronteiriça, o que se consolidou no Estatuto

da Cidadania do MERCOSUL. Levando em conta a natureza da integração fronteiriça e da cooperação transfronteiriça no MERCOSUL a partir da análise da recente criação do Subgrupo de Trabalho Nº 18 “Integração Fronteiriça” e da compreensão das dinâmicas de atuação dos primeiros anos de funcionamento do bloco, o artigo aponta que a abordagem interdisciplinar, para além dos aspectos tradicionais de defesa e segurança, faz do MERCOSUL um importante laboratório de ensaio para os estudiosos de cooperação transfronteiriça regional.

Com ênfase na análise do mercado de trabalho na zona de fronteira do Brasil com o Paraguai, o artigo de Deise Baumgratz e Eric Gustavo Cardin, intitulado Regime de Tributação Unificado (RTU) como política de controle do Circuito Sacoleiro, aborda o Regime de Tributação Unificado (RTU), criado pela Lei 11.898/2009, como uma política pública brasileira dirigida a controlar e arrecadar tributos oriundos das atividades do Circuito Sacoleiro. O trabalho, que é enriquecido por uma entrevista com o auditor da Receita Federal do Brasil sobre o funcionamento do RTU, traz, inicialmente, uma caracterização da fronteira de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Na sequência, são analisados o modus operandi do Circuito Sacoleiro e a variação das táticas utilizadas em função do acirramento da fiscalização e do controle do Estado. Por fim, são analisadas as implicações do RTU e suas limitações.

Mudando o enfoque para o Norte do continente, em uma abordagem acerca das migrações entre a América Latina e os Estados Unidos, o trabalho de Érica Sarmiento, intitulado A captura dos corpos descartáveis nas fronteiras. As migrações forçadas, as políticas estadunidenses e a América Latina, traz uma análise das migrações forçadas, priorizando os deslocamentos da região do Triângulo Norte para o México e os Estados Unidos, tomando por base as mídias digitais, os relatórios de organizações civis e governamentais publicados no período do governo do presidente Donald Trump (2017-2021). O artigo apontou que no desenrolar dessa tragédia migratória a segurança humana torna-se menos importante que a securitização. Em meio à política de controle migratório dos Estados Unidos, as deportações e o encarceramento de crianças representam milhares de vidas que se transformam em corpos descartáveis das fronteiras.

Ainda no âmbito da política de controle de fronteiras dos Estados Unidos, o artigo de Fernando Luz Brancoli e Simone da Silva Ribeiro Gomes, intitulado Estados Unidos e a política de controle de fronteiras: práticas de militarização e mecanismos de vigilância com o México no pós-11 de setembro, aborda os debates sobre a gestão das fronteiras nos Estados Unidos, especialmente com o México, após a chegada de Donald Trump à presidência do país. O trabalho demonstrou que, apesar da guinada discursiva apontada por Trump a partir de 2017, os dispositivos de controle, militarização e de construção de inimigos estão presentes na lógica de controle fronteiriço EUA-México há décadas, principalmente a partir do governo de George W. Bush (2001-2009).

O texto de Tassio Franchi e Tomaz Espósito Neto fazem uma revisão bibliográfica sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON). Com isso, os autores apresentam as diferentes percepções sobre o projeto. Assim como, os pontos de aproximação e de divergência entre as várias vertentes de análise.

Por fim, a presente edição de Monções traz uma resenha do livro de Harmonie Toros, Terrorism, talking and transformation: a critical approach, elaborada por Matheus Hoffman Pfrimer. Segundo Pfrimer, o livro demonstra por meio do enfoque da Escola de Frankfurt a complexidade do fenômeno do terrorismo e as medidas empreendidas para mitigá-lo. O principal argumento de Toros se desenvolve em torno da ideia de que conversar com terroristas tem um profundo caráter transformador, não apenas para aquele que se apresenta como negociador, mas também para o próprio terrorista. Pfrimer afirma que a autora procura ancorar seu argumento não apenas no campo teórico, mas por meio de elementos empíricos produzidos em sua investigação de dois casos (Irlanda do Norte e Mindanao). De acordo com Pfrimer, a primeira parte do livro se destinaria a estudiosos mais experientes sobre o assunto, enquanto a segunda parte do livro poderia ser bem aproveitada por jovens pesquisadores interessados nas práticas de pesquisa e suas encruzilhadas.

O esforço deste dossiê foi de trazer uma visão plural sobre o tema, com pesquisadores de diversas instituições. Convidamos à leitura, reflexão e diálogo com os artigos e seus autores e autoras. Por fim, aproveitamos este momento para agradecer a Universidade Federal da

Grande Dourados (UFGD) e a equipe de editores e técnicos da Revista Monções, pela recepção e apoio à proposta deste dossiê desde o seu início.

Por último, mas não menos importante, queremos sublinhar a dedicação dos integrantes do projeto PROCAD-Defesa (CAPES/MD) Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada, que colaboraram desde a gestão, até com contribuições originais e pareceres para a confecção da presente edição.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13035

Entrevista com Celso Luiz Nunes Amorim

Entrevistadores:

Tomaz Espósito Neto
Professor adjunto da Universidade da Grande Dourados (UFGD),
Dourados- MS, Brasil.
e-mail: tomazneto@ufgd.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6139-8791

Camilo Pereira Carneiro
Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG),
Goiânia-GO, Brasil.
e-mail: pereiracarneiro.camilo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7229-1298

Fernando José Ludwig
Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT),
Porto Nacional-TO, Brasil
e-mail: fernandoludwig@mail.uft.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3365-9181

Bruna Letícia Marinho Pereira
Universidade da Grande Dourados (UFGD),
Dourados- MS, Brasil.
e-mail: brrunaleticia@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7175-2232

Resumo: Celso Luiz Nunes Amorim é um diplomata brasileiro, com larga experiência internacional. Ao longo de sua carreira, ocupou por duas vezes o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil. Foi, ainda, Ministro da Defesa do Brasil.

Palavras-chave: Segurança integrada; Ajuda Humanitária; Fronteiras; Política Externa Brasileira; Defesa Nacional.

Obs: Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa. Outrossim, está inserido no projeto Cátedra Jean Monnet da UFGD, financiado por recursos da Comissão Europeia pelo Programa Erasmus +.

Revista Monções: Ministro, por favor, o senhor poderia contar um pouquinho da sua trajetória profissional desde a faculdade até os dias atuais, por favor?

Celso Amorim: Em primeiro lugar eu não fiz faculdade, eu fiz vestibular em filosofia, mas não cursei e na verdade eu passei uns dois anos fazendo atividades diversas, traduções, cinema, tipo ligado ao cinema novo no Brasil no início e entrei direto para o Instituto Rio Branco.

Comecei a cursar em 1963, e eu gosto muito de chamar a atenção para isso, porque às vezes quando aparece biografia, diz assim, começou a trabalhar em 1965. É verdade, o Rio Branco eram dois anos. Mas eu entrei para a diplomacia em 1963 e isso faz uma grande diferença, porque isso foi antes do golpe e, portanto, em um contexto bem diferente.

[...] o [instituto] Rio Branco me ofereceu uma oportunidade, já tinha uma bolsa desde o início, enfim, várias razões. Mas aí, então já eu tinha uma intenção também de ao mesmo tempo de ser diplomata poder estudar, ainda mais, política, sociologia, essas coisas que eu gostava, filosofia. É, mas essa necessidade de estudar foi, digamos assim, acentuada pelo golpe, que eu me senti muito mal no início da carreira com tudo estava até ocorrendo na diplomacia, embora, digamos assim, não havendo esse ponto de vista pessoal, pelo menos no início, vimos uma ameaça, assim, que não me agradava em nada. O Brasil teve uma grande guinada na política externa independente nas fronteiras ideológicas, vocês conhecem isso, eu não preciso estar repetindo, então meu objetivo era estudar para poder sair, então de fato, eu aproveitei uma bolsa para academia diplomática de Viena, depois quando eu fui para Londres, eu fui para Londres com o objetivo de fazer um mestrado alguma coisa e sair.

E depois, quando eu fui o primeiro posto foi Londres, portanto, tive essa passagem por Viena, mas na academia diplomática, o meu primeiro posto foi Londres o segundo posto foi para missão junto com a OEA, eu acho que naquela época, era possível essa coisa de um posto, chamado “posto A” para outro “posto A”.

[...] É, eu participei de reuniões, por exemplo da CEPAL, reuniões das CIES, que era o Comitê Interamericano de Econômico e Social. E o Brasil defendia posições muito

progressistas na área econômica. Na CEPAL, por exemplo, foi uma reunião, CEPAL/Cuba, eu participava porque era da ONU, CEPAL não é da OEA. Então, como Cuba tinha sido excluído a da OEA, mas não da ONU não.

E na reunião da CEPAL, que era uma reunião de ciência e tecnologia, o nosso, não por atitude minha, mas o nosso chefe que era o embaixador Miguel Ozório de Almeida. [...] E depois, também, na parte econômica e social, em outras reuniões que eu participei, com o embaixador Maciel e também foi muito importante para mim, muito interessante. É, o Brasil também defendia posições não tinha que é ilusão que a maioria dos Latino-americanos tem de esperar que um governo [Norte] americano fizesse toda as benesses para nós, não tinha. Então, queríamos mais era liberdade, mais digamos, diminuir as barreiras, enfim, que ações desse tipo, tratamento razoável para a dívida. Posições em geral mais alinhadas com as posições dos países em desenvolvimento. Então, na parte multilateral, sobre tudo, mesmo na OEA, o qual o lugar era difícil teve muita coisa interessante.

Então, era o momento de uma certa discussão onde um certo interesse e por felicidade, tanto o embaixador Maciel quanto o ministro do Conselho Europeu, estou falando disso porque eu fiquei mais tempo, houve outros também, mas enfim. Que depois do embaixador Ítalo Zaapa , ele era o número dois da época, uma pessoa de grande competência, então foi muito interessante.

E quando eu voltei para o Brasil, eu fui trabalhar, aí terminado essa fase, já promovido acho que para primeiro secretário. Eu voltei para o Brasil e fui trabalhar na área de planejamento do Silveira, no governo Geisel. Então também foi muito interessante porque a exceção talvez o problema de Cuba que era uma obsessão dos militares, então aquilo, mesmo assim tinha havido uma pequena mudança.

Então era uma política mais aberta mais plurilateral que o Brasil internamente tinha começado um processo de abertura.

E aí voltei para o Itamaraty. Depois da Embrafilme eu já era ministro fui promovido a conselheiro, a ministro na classe e tinha muita, certa projeção. Por exemplo, a Embrafilme era

uma estatal pequena, mas era uma estatal, era relativamente jovem, fui trabalhar para lá com 35, 36 anos. E, aí depois já beirando aos 40 eu fui mandado para Holanda.

Eu sou uma pessoa que fui Ministro das Relações Exteriores duas vezes, sendo que uma é errado e em três mandatos presidenciais e fiquei duas vezes no DEC. Sabe o que que é DEC no Itamaraty? Departamento de Escalas de Corredores. Eu tive todas as experiências. Então a minha primeira DEC foi depois da Embrafilme. Mas o Itamaraty não tinha intenção de me perseguir, era o Ministro Guerreiro, eu tinha pessoas, amigos ligados ao Guerreiro também. Ele apenas me apenas me mandou, me mandaram um lugar onde eu não chamasse a atenção. Então me puseram para ser o número dois da embaixada do Brasil na Holanda. Para mim foi muito agradável do ponto de vista familiar, foi até interessante porque eu tratei muito da questão do Suriname. Com o tratado de fronteira que naquela época teve aquela rebelião dos sargentos, enfim vários episódios importantes e eu, o posto privilegiado, eu era o Haia. Então eu pude formar, talvez melhor que o nosso embaixador do Suriname. Não que o nosso embaixador do Suriname não fosse bom, mas ele estava e tinha menos informação.

Mas, com a democratização, sim, tive o interesse de voltar, vou resumir muito a história, porque também eu teria que contar outra pessoa que eu também não conhecia antes que eu conheci por coincidência era o Renato Archer , que foi ministro da Ciência e Tecnologia. O primeiro titular da pasta no governo Sarney, então foi criado e antes tinha se falado que ele poderia ser até Ministro Exterior e por essa razão eu tive interesse de aproximar dele. E obviamente vice-versa. Ele me conhecia por nome, um pouquinho. E ele me convidando para Ministério da Ciência e Tecnologia onde eu passei quatro anos e foi muito interessante também [...]

Curiosamente, veja bem, eu depois que fui duas vezes embaixador em Genebra, no GATT, na OMC. Mas a minha primeira participação numa reunião do GATT no setor da OMC, é quando eu estava no Ministério da Ciência e Tecnologia eu fiz parte da delegação brasileira no lançamento da rodada do Uruguai em 1986 porque eu representava, nós tínhamos o interesse por causa da informática e outros assuntos como patentes e essa propriedade

intelectual. Eu fui lá, enfim, por ali que fui entrando. Bom, final do governo, já encaminhando para o final do governo Sarney, um pouquinho antes do final.

Então voltar para o Itamaraty, que era a minha carreira, só que aí, peguei mais 6 meses de escada corredores porque havia uma certa rivalidade, em parte uma rivalidade pessoal e parte também por causa diferenças políticas entre o próprio Renato e a chefia do Itamaraty.

Então, eu fiquei seis meses sem função. E aí a coisa mais importante que eu fiz foi um trabalho para a CEPAL sobre desenvolvimento tecnológico. Seis meses que tinha muito, minha atividade tinha sido muito intensa na área de informática na área de cooperação, durante a gestão do Renato Archer, começa talvez o maior projeto de cooperação científica e tecnológica que o Brasil já teve que a construção do satélite CBERS, com a China.

E já nessa outra fase, quando saiu o Ministério da Ciência e Tecnologia o José Aparecido de Oliveira . O José Aparecido, não tanto pela influência, eu diria porque não foi tanto tempo, mas ele teve um papel, nós tivemos muita afinidade, ele era muito ativo na área cultural.

Eu me identifiquei e digamos viabilizar diplomaticamente. Claro, nisso tive apoio, mas digamos viabilizar porque eu tive que fazer as coisas práticas, que foi a primeira reunião dos presidentes dos Países de Língua Portuguesa que se realizou em São Luís do Maranhão, no finalzinho do governo Sarney e eu não tenho a menor dúvida que eu devo a isso a minha promoção a Ministro de Primeira classe.

Então, foi uma coisa assim extraordinária que promovido. Então tive a sorte de quando começou o governo Collor eu já era Embaixador. E aí eu tive um momento importante porque estava conjunção de fatores técnicos em si o [Francisco] Rezek . Eu ajudei na transferência do Instituto Rio Branco para Brasília. Não na parte administrativa, mas na parte acadêmica. Porque, apesar de eu não ter terminado nenhum curso direito, eu era a pessoa que mais entendia, que tinha mais vivencia no mundo acadêmico.

E uma das pessoas que eu convidei para ser professor foi o Rezek. Para dar aula de Direito Internacional Público. Então tinha uma relação, assim, um companheirismo, camaradagem com ele, durante algum tempo dei aula lá, também fazia parte do mesmo

departamento, na época, o departamento incluía Relações Internacionais ou a mesma faculdade, eu acho que era a Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, incluía os dois o Direito e Relações Internacionais.

Então eu tinha tive essa relação, só para dar uma pontinha acadêmica nessa época também foi professor da Universidade de Brasília (UnB).Então, o primeiro curso sério de Relações Internacionais acadêmico foi o da UnB

E já promovido a Embaixador, Chefe do Departamento Econômico, que era digamos internamente era uma promoção. Vamos dizer assim, Departamento... inclusive que estava negociando final da rodada Uruguai, estávamos, enfim, por um processo que começou.

Ai então era o final da rodada do Uruguai, as negociações econômicas Brasil-Argentina, a iniciativa busca, era iniciativa para as Américas do Presidente Bush pai, e a combinação dessas coisas acabou levando a fazer o Mercosul. Então muito importante porque foi o governo Collor que o governo Sarney preparou o terreno para a integração com a Argentina, mas era uma integração mais para política do que econômicos, os grandes espaços econômicos mesmo foram graças ao voluntarismo do Collor e do Carlos Menem concretizados depois que não posso talhar.

Bem, então foi isso, aí eu fiz essa carreira e de repente a minha carreira que tinha sido muito rápida até Ministro de Segunda Classe. Eu fui o conselheiro mais moço, o Ministro mais moço quando promovido, não mais moço da história, o Ministro mais moço quando promovido. Levei 10 anos para ser promovido a Embaixador, por causa da Embrafilme, por causa do Ministério da Ciência e Tecnologia e sei lá, por outras razões. E aí novamente, eu em três anos, eu fui embora, agora abreviando um pouquinho, eu fui Chefe do Departamento Econômico, Embaixador em Genebra e Secretário Geral e Ministro das Relações Exteriores.

Então todos os degraus direitinho mais os degraus aceleradamente, e fui Ministro das Relações Exteriores em parte e volta já no governo do Itamar, quando Fernando Henrique saiu do Ministério das Relações Exteriores para ir para a Fazenda, era o José Aparecido que foi

convidado, aliás o decreto chegou a ser assinado e ele não tomou posse. Aí ele me convidou para ser o Secretário-Geral do Ministério.

E aí eu, enfim, encurtando uma longa história, o José Aparecido que acabou não assumindo e o Itamar também acho por contingências específicas que ocorreram, teve aquela crise, a crise provocada mesmo para o Itamaraty, foi o que o Itamar falou sobre os Embaixadores, mas na realidade foi provocada foi que dois incidentes graves que ocorreram no Brasil, foi o Massacre na Candelária e a dos indígenas Yanomami e aí, enfim.

E enfim, ele [Itamar Franco] acabou me convidando para ser o Ministro das Relações Exteriores, eu fiquei interinamente durante uns dois meses. O Itamar me confirmou com Ministro no final de agosto. Eu sei que eu fiquei, porque que ele me nominou como Ministro interino foi uma coisa curiosa, porque como um Ministro interino, mas ele fez uma cerimônia. Aí eu fiquei pensando, será que a intenção dele me fazer um Ministro permanente? Porque assim, para que cerimônia para um Ministro interino?

E aí sei lá, três semanas depois ou um mês depois eu virei o Ministro das Relações Exteriores e foi muito interessante. Eu vou dizer duas coisas marcantes na história da política externa que ocorreu nesse período, pelo menos duas poderia falar de várias outras.

O Mercosul já tinha sido concluído, eu tinha negociado o Mercosul como chefe de departamento econômico, eu rubriquei o tratado, não o assinei, o Ministro era o Rezek, mas eu rubriquei a minuto o Tratado de Assunção (1991) e assinei como Ministro junto com o Itamar em prol com o mesmo protocolo de Ouro Preto (1994).

E os documentos todos de Ouro Preto, era de política externa comum, essa é uma coisa importante. O estabelecimento definitivo do Mercosul, como união aduaneira, e a institucionalização do Mercosul. Eu como já tinha tido uma participação lá no nascimento tive uma participação nessa, digamos, nessa conclusão dessa primeira etapa, foi muito gratificante.

O Ministro da Relações Exteriores era também o encarregado nas negociações comerciais. Então você tem muito a ocupar-se, muito ocupado. Eu tinha que cuidar de

Mercosul, cuidar da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), mas tinha que cuidar do Paraguai, por exemplo, Bolívia sempre era o Gasoduto, Itaipu, sempre com questões obviamente e ao mesmo tempo e tinha que Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que foi uma coisa que evoluiu nessa época e ao mesmo tempo, o GATT a OMC etc.

Enfim, então eu assinei a rodada do Uruguai, então eu acho duas coisas muito importantes que ocorreram nesse período. E aí, gente o resto da trajetória é rest of history porque eu sendo Ministro do Itamar por um curto período, aí eu fui Embaixador da ONU.

Depois, eu voltei para Genebra novamente. Isso, quando eu estava no Conselho de Segurança, então passando rapidamente foram 4 anos. Então, eu voltei para Genebra e participei do lançamento da rodada de Doha. Não como Ministro, mas eu que eu tinha participado rodada. Eu tinha participado do lançamento da rodada do Uruguai, como um elemento menor, mas tinha participado, assinado o acordo de Marraquexe , era embaixador em Genebra quando foi o lançamento da rodada de Doha.

É um fato. Talvez, antecipando a segunda pergunta de vocês, talvez uma das coisas mais assim, eu posso dizer, eu chutei muita bola na trave, mas eu fiz um gol, que não foi sozinho, bom nunca pode ser sozinho, só o Maradona que pode fazer gol sozinho, nem o Pelé, que passava e tal.

Mas enfim, que foi a Declaração de Doha sobre crise de saúde pública, isso aí é uma coisa importantíssima até hoje é uma base e essa flexibilidade.

Se você olhar, por exemplo, o objetivo sustentável número três sobre decisões da OMS agora, proposta da pandemia, você vai ver – respeitada as flexibilidades estabelecidas pela declaração de Doha sobre crise de saúde -. Que é o que nos habilitou a fazer licenças compulsórias ou pelo menos, ameaçar licenças compulsórias e com isso baixar o preço dos medicamentos principalmente para AIDS não exclusivamente.

Período de Londres foi um período muito agradável. Eu escrevi um artigo no Financial Times que não era um artigo, na verdade era uma carta. E eles publicaram no formato de carta e nos deram tanto destaque que parecia um artigo.

Nesse artigo, tinha saído um comentário sobre um artigo saído antes, no próprio Financial Times, em que ele reproduzia conceitos desses pensadores como neocons, de extrema direita norte-americano, em que falava com a vitória do Lula, fosse, isso entre o primeiro e segundo turno, com a vitória do Lula, o Brasil poderia passar a fazer parte do eixo do mal. Uma coisa totalmente absurda. Eu quando vi aquele negócio, eu não estava pensando em eleição, eu não estava pensando em nada. Eu falei, isso tem que ser respondido agora.

Escrevi a carta, aquilo ali é uma carta combatendo. E uma expressão que tem no meu artigo virou o título, que deu muita ênfase. E o título era assim, o "eixo da estupidez" (Axis of stupidity).

Isso teve repercussão inclusive no Brasil. Porque tinha, eu vi que teve uma coluna, acho que uma coluna daquele Nelson de Sá, toda a mídia, que fala da mídia estrangeira, e ele reproduziu isso. Então isso deve ter influído. Porque eu não tinha relação.

Eu acho que virei o Ministro do Lula por isso, porque eu não conhecia o Lula e nessa eu não era do PT, não conhecia o Lula. O meu maior amigo dentro do PT era o outro possível candidato, que era o Marco Aurélio Garcia que era obviamente que era uma pessoa de grande experiência.

Eu até uma vez, aí estou antecipando indo para o final, aí já não é mais trajetória são coisas recentes vão perguntar, mas só concluir talvez isso. Eu não tinha contato com o PT eu conhecia o Marco Aurélio Garcia e conhecia naturalmente tratava bem políticos do PT que passavam por Genebra ou por Londres. Mas como eu tratava bem os outros dos outros partidos também tinha minhas inclinações pessoais que eram digamos muitos semelhantes ao do PT.

Então uma vez eu comentei isso, eu não conhecia ninguém do PT, aí uma pessoa do PT, o Luiz Dulci, que foram a uma reunião com algumas ONGs, assim, você não conhecia o PT, mas o PT te conhecia. Muito interessante, gratificante.

Enfim, aí depois o Lula me entrevistou uma ou duas vezes e ele entrevistou outras pessoas. Que a decisão do Lula, quero dizer isso, que não era o Celso Amorim, inicialmente,

era uma do Estado. Não é garantia, você viu o que temos hoje, mas de qualquer maneira a ideia do Lula era ter uma pessoa que tivesse experiência e conduzir os negócios do Estado.

Os Estados Unidos chamam Secretário de Estado e o Ministro das Relações Exteriores. E, então ele entrevistou alguns, e acho que ele teve mais afinidade comigo. Não é que eu seja melhor que os outros, mas acho que ele teve mais afinidade comigo e me nominou e foi assim.

Revista Monções: Ministro, durante 2011 e 2015 o senhor foi Ministro da Defesa, tanto como Ministro das Relações Exteriores e como Ministro da Defesa, como foi essa construção e essa articulação da Política Externa e a Política de Defesa do Brasil? Em que ponto elas se aproximavam e que ponto elas se distanciavam? E já vou aproveitar e enganchar outra, e as fronteiras, como se deu essa construção das relações com os países lindeiros e as questões das fronteiras nessas relações, tanto externas quanto na área de defesa?

Celso Amorim: Bem, eram dois ângulos distintos. Como Ministro das Relações Exteriores, eu não senti nenhum problema. Eu não me lembro de nenhum momento, como Embaixador, inclusive, que tive muito contato, então como Ministro das Relações Exteriores, claro que não foi sozinho, o Embaixador Sardenberg, nessa época era Embaixador na ONU participou disso, mas depois assim, eu fui responsável pela primeira participação importante do Brasil em operações de paz, desde o período de Suez e tudo mais que foi o que o Brasil participou da ONUMOZ, que era operação de Moçambique, e depois participou também de Angola, que não lembro o nome como que era. É de participação de Angola.

Inclusive a participação de Moçambique, foi preludio para a participação em Angola, eu participei diretamente da ONUMOZ porque eu era Ministro das Relações Exteriores e o próprio Ronaldo Sardenberg que era Embaixador na ONU pediu para que eu ligasse para o Secretário Geral era Boutros Boutros-Ghali que ali havia outras tendências. Tinha gente que não queria o Brasil. Tinha outros países europeus, que tinha muita presença no período de transição lá de Moçambique. Porque foi um fim da guerra civil, era um momento pegado ao Apartheid, incialmente. Um absurdo, um absurdo.

Mas enfim, mas haviam outros europeus que acho que temiam do Brasil fosse ter mais influência do que eles. Então eles não queriam o Brasil. Mas acabou que o Boutros-Ghali achou bom o Brasil e ele curiosamente ele já tinha pensado também que essa participação seja um preludio para uma operação de paz maior que seria em Angola, e teria lugar depois das eleições que estavam planejadas. E de fato, eu como Ministro das Relações Exteriores, do Itamar Franco, eu participei, aliás, essa foi uma das viagens que eu fiz.

E como Embaixador da ONU, também trabalhei ativamente para participação do Brasil na, que já estava pensado, mas que se concretizou quando eu fui Embaixador na ONU com a participação do Brasil em Angola. O Brasil teve aumente ocasionalmente a chefia, mas nunca, ele passou o maior contingente, sem a chefia. A primeira vez que o Brasil teve o maior contingente em chefia foi o Haiti.

Aí voltando, a você, continuando a sua pergunta. Não tive nenhuma dificuldade, não tive nenhuma dificuldade também de interlocução, às vezes, um pequeno ruído por declarações feitas, mas não tive dificuldade nenhuma com a nossa participação no Haiti.

Mas no período que eu fui Ministro, eu não tinha, essas queixas que surgiram com relação a, digamos assim, massacre, sei lá, morticínios, não sei, ataques indiscriminados eu mandei depois em relação a outros aspectos, eu não ouvi, na época em que eu era Ministro, a ONU não se queixou, nem as ONGs talvez elas tivessem tanto acessos, não sei.

Isso tudo surgiu depois. Essas críticas surgiram depois. Já bem depois, na verdade, bem depois é que começou a se materializar. Talvez havia dúvida sobre outra operação, mas nada, por exemplo, a ONU não é não é verdade que a ONU tenha pedido a retida do General Heleno, não é verdade, eu lamento, lamento não, eu tenho que dizer isso, aquela mente, acabou que não tenha sido.

Mas eu digo assim, é que gente, sabe aquelas pessoas que se empolgam com certas ideias e começa a falar coisa que não são verdadeiras. Isso não aconteceu. Eu até chequei isso com duas únicas outras pessoas poderiam saber isso. O Ministro da Defesa da época, que era o Viegas e o Presidente da República. Era muito improvável que uma coisa dessa ocorresse

sem a minha participação, como Ministro das Relações Exteriores. Mas vamos admitir que tivessem falado com o Secretário Geral em um momento que eu tivesse envolvido na rodada do OMC, alguma coisa, não, nunca houve esse pedido. As reclamações que surgiram, eu nem estou discutindo, se são fundadas ou não, provavelmente são, não sei, ocorreram depois.

Aliás, a queixa que havia, eu acho muito importante esclarecer isso, a queixa que havia da Comunidade Internacional em relação as tropas brasileiras e o comando brasileiro que ele era excessivamente suave. Excessivamente suave. Ao contrário, há um artigo no Economist, você pode procurar, eu não me lembro se era em 2005, eu até tenho isso anotado em algum lugar, mas não tem como eu procurar agora.

Para resumir o que vocês estava me perguntando, bom nunca tive uma relação difícil com as Forças Armadas, quando eu fui Ministro do Itamar independentemente dessas operações de paz. Eu tinha muito bom contato que eram três Ministros Militares, três não, quatro, que era o Chefe do Estado Maior, as três forças.

Por exemplo, um momento que eu me lembro mais importante foi a visita do [William James] Perry que era o Secretário de Defesa norte-americano ao Brasil. Eu acabei coordenando a visita, porque ele visitou, com cada um dele, nós não tínhamos Ministro da Defesa. Me lembro que, digamos a recepção, fizemos mais o almoço, o jantar fui eu que dei no Itamaraty.

Eu tinha uma relação muito boa, sem nenhuma dificuldade com eles. Muito bom contato em função dessas operações de paz. Já começou no período Itamar a nossa cooperação na Namíbia, também com a marinha, enfim não tinha problema.

Bom, essa era a minha visão, digamos, é, mais geral do nosso relacionamento. Quando, ocasionalmente eu percebia digamos que havia aspectos da política, não era bem da política de defesa, mas do aspecto da política industrial, de defesa, da política tecnológica e não levava tanto em conta certos aspectos importantes da política externa.

E aí não é só um problema de política externa, não é que eu achasse ruim, do ponto de vista da política externa, porque acaba causando prejuízo, por exemplo, excessiva

dependência do Super Tucano brasileiro e dos aviões brasileiros em geral da aviônica norte-americana. E quando uma vez eu comentei isso com os comandantes da aeronáutica, ainda como Ministro das Relações Exteriores, acho eu, “ah não, nós vamos procurar uma parceria com Israel”, gente dá na mesma, não vai mudar nada sobre esse aspecto, não tenho nada contra a Israel, assim, tudo bem. Mas você tem... vai que um dia você tem um voto que não agrada sobre a Palestina e vai ter problema no nosso. Então eu acho que havia, coisas desse tipo. Aí eu passo para a minha visão como Ministro da Defesa.

Eu sentia uma maior, se você pegar, pega documentos... e talvez o que eu... Primeiro, vamos falar da estratégia nacional de defesa, foi feita antes. Eu participei um pouco mais não muito. Foi feita na gestão do Ministro Jobim a primeira versão.

No meu período foi feita a segunda estratégia, foi feita uma reformulação da política nacional de defesa e foi feito Livro Branco. E eu me dediquei bastante sobre o Livro Branco porque tinha, eu vi o trabalho e eu achei que estava muito mal feito, ainda academicamente. Juntavam muita coisa, não tinha um pouco do fio condutor. Não ficou muito bom, mas estava melhor do que estava. Tive que me dedicar muito.

Se você vê toda a toda introdução, e pegando também a política nacional de defesa, por exemplo, você vê todos eles assim, um dos objetivos é a defesa ajudar nos objetivos de política externa.

E isso era uma coisa real. Você via, por exemplo, os comandantes militares para justificar até os investimentos, falavam do Brasil no Conselho de Segurança, falavam da nossa política de integração da América do Sul, tudo por exemplo, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano foi apoiada. Então, quer dizer, criou-se o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), por exemplo, na Escola Superior de Guerra (ESG).

É, o então comandante da Escola, não na época da criação do General cujo nome eu não me lembro, mas que depois que eu me lembro era o Leal de Ferreira que ficou bastante tempo, depois ficou como comandante da Marinha. Ele já queria fazer, ele era quem queria

fazer, e eu queria também, mas ele que me propôs, a final não teve dinheiro, final do governo então não deu para fazer. Mas era a ideia fazer um CAD-SUL para a África.

Então quer dizer, isso era perfeitamente de coordenado para as nossas concepções. A Marinha Brasileira fez várias viagens importantes para a África, continuou com a cooperação com Moçambique, participava dos exercícios do IBSAMAR , onde a participação americana foi recusada, teve várias vezes que eles quiseram participar como observador, e eles "não isso é coisa nossa Índia, Brasil e África do Sul".

Então, eu não tenho assim, digamos grande concepção, eu não tive nenhuma, não via nenhuma dificuldade. No concreto às vezes sim, porque eu acho que aí tem coisas corporativas que levam muito tempo para mudar, como levam também o Itamaraty. As Forças Armadas talvez por outras razões envolvem mais pessoas, mais tempo e tal. Você, digamos assim, fazer é muito mais fácil, que uma viagem de um dos comandantes por uma alta-autoridade para os Estados Unidos do que para a África, ou do que para a Índia, ou do que para a China. Não é que houvesse uma resistência assim, aberta, mas acabava ocorrendo na prática.

E digamos, você é quase, se você olhar se a carreira das pessoas, ser adido Militar em Washington, ou adido Naval em Washington é uma coisa muito é cobiçada, é novamente um degrau na carreira. Eu acho, por exemplo, esse [Gen. Walter Souza] Braga Neto, foi adido Militar em Washington, se não me engano. E assim vai.

Você pode encontrar vários desses que chegaram em General de quatro estrelas. Isso é fruto da história, o Brasil com a cooperação com os Estados Unidos mesmo apesar daquela ruptura da época do Geisel, ele se conservou.

Nós tentamos fazer uma coisa no final do governo Dilma, mas não houve tempo de concretizar as exposições e os motivos a respeito do documento, informações, muito importantes. Querer levar os nossos adidos, que o único lugar em que você tem um General de duas estrelas, como adido militar, é em Washington, eu acho isso um absurdo, você tem

os conselheiros militares, mas aí é outra coisa que gera outros Generais Oficiais Aposentados na ONU e em Genebra, enfim. Também, agora adido militar general, só em Washington.

Então o que ele queria, ele não queria rebaixar Washington. Deixa lá! O General duas estrelas, mas o que ele queria fazer, também, que lugares centrais como Paris, com submarino nuclear, Moscou pela importância obvia que tem, Beijing, Deli, temos os BRICS, na realidade, não lembro se a África do Sul entrava nisso também na primeira légua. Mas a ideia basicamente era os BRICS e a Argentina. Eu queria que nesses lugares também fosse um General. E há expediente sobre isso, cálculos de despesas para ir.

Agora você sabe que as vezes, por razões não políticas, mas... a burocracia é um terror. É um terror. Tem a frase do Hamlet, que não me lembro mais assim, que as melhores, os melhores empreendimentos esbarro e deixam de virar ação pelas as dificuldades que vão sendo criadas.

Esse assunto, por exemplo, poderia ter sido resolvido se não fosse – tem que calcular o salário, a diferença do salário a mais do General, de duas espigas com Coronel, é alguma coisa ínfima. Ínfima!!! Absolutamente ínfima do orçamento enorme de pessoal das Forças Armadas. Mínima, mas sabe... então uma lei, eu acho que uma mudança, eu não sei. Eu sei que digamos que isso foi proposto, infelizmente não foi concretizado. Seria muito importante até para normalizar a relação com o Brasil com os outros países, não é só os Estados Unidos. Parece colônia né. Mas é um pouco, mas enfim. Toda a luta nossa era para deixar de ser, era.

Então eu acho, voltando a sua pergunta básica de você, embora, digamos assim, se eu falar, não vamos... o mundo multipolar, né? É.. Qual é a próxima viagem? É os Estados Unidos! Entendeu?! Então.... é assim, estou simplificando um pouco e não estou dizendo que não tinha visto colaboração sobre tudo da Marinha, que tinha uma relação intensa com a França, por causa do submarino, por outras razões, o exército um pouco menos, enfim, a aeronáutica muito forte nos Estados Unidos. O que eu estou dizendo, há hábitos, e os hábitos são difíceis de mudar.

Por exemplo, a JID (Junta Interamericana de Defesa) a meu ver, na realidade é uma sobrevivência da Guerra Fria. Não tem nada a ver, eu conheci isso porque eu fui Jovem Secretário também no Ministério do Brasil na OEA, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca deveria ter sido anunciado.

Nunca tive dificuldade, na minha concepção, pelo menos com as pessoas que eu lidei. Não se se por interesse ou por outras razoes sempre que via lá no PowerPoint para justificar um pedido repetiam o que eu falava, na América do Sul é cooperação para a dissuasão para fora cooperação para dentro cooperação, a cooperação é a melhor dissuasão.

Eu pedi, fiz questão que sempre houvesse convite a Força Armada dos outros países, cada vez que tinha a operação Ágata, isso era sempre feito, às vezes, para eles não vinham, isso era diferente. Que era uma abertura para evitar várias dessas coisinhas que eu tinha visto como Ministro Exterior, involuntários, mas que acontecia com a fronteira com Paraguai.

Uma vez eu estive ali em Ponta Porã, e alguém me apontou, aqui já é o Paraguai. E eu disse deus me livre eu não vou botar o pé ali do outro lado que vai dizer que o Ministro da Defesa está entrando no Paraguai um drama sem você comunicar antes ao governo paraguaio.

Eu não ouvi um incidente desse tipo quando eu fui como Ministro da Defesa. Então, eu estou dizendo, eu não tinha dificuldade nesse plano. A ideia da cooperação do Conselho de Defesa Sul-americano e nada disso. Então tudo isso, era ocorria com uma maior tranquilidade e não tive nenhuma dificuldade, na teoria. Agora, “ah vai ter uma reunião sobre o Atlântico em Quebec” ah, difícil convencer a ninguém ir, porque eu tinha que baixar um pouquinho o nível. Eu não me interesso pelo Atlântico, eu não quero estar envolvido no Atlântico Norte. Nosso Atlântico é o Atlântico do Sul. O Atlântico do Sul é uma zona de paz. Então, eu não quero também isso. Agora, tudo bem, ao mesmo tempo a Marinha me apoiava muito ou eu apoiava a Marinha. Não sei. Não esqueço que estávamos em uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico do Sul (ZOPACAS).

Fizemos a primeira reunião realmente técnica e objetiva, apesar da ideia de zona de paz ser sido criada lá no governo Sarney, em 1986. Uma reunião técnica sobre segurança

marítima foi feita em Salvador, curiosamente nas instalações da Aeronáutica, pela Marinha Brasileira.

Eu não tenho essa queixa. Eu nunca vi. Nunca teve um problema ideológico naval. O problema difícil que eu tive com as forças armadas, não é que eu tive é que havia que eu era algodão entre cristais nesse caso, era a Comissão da Verdade.

Revista Monções: Tem alguns aspectos interessantes, por exemplo, na época que o senhor foi Ministro foi promulgado, por exemplo, Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) (2011). Que há uma diferença entre o governo Lula e o governo de Dilma na forma de tratar o entorno estratégico na fronteira. É um sentimento, existe muito mais uma preocupação com o desenvolvimento na época do Governo Lula um aspecto muito mais para segurança, tanto é que saiu o SISFRON entre outros. Mas como que se dava essa articulação? E acho que está presente sempre na sua fala de desenvolvimento, cooperação nesses dois períodos entre o governo Lula e Dilma na questão de fronteiras em torno Estratégico.

Celso Amorim: Olha, eu não vejo uma diferença nesse sentido. O que eu acho é que algumas coisas que talvez já viesse sendo pensados maduraram no governo Dilma. Então eu acho que, que digamos, se você pensa nessas operações Ágata, por exemplo, é uma iniciativa do governo Dilma, tomada aliás, antes da minha posse ainda com o Ministro Jobim. Mas muito correta, muito boa.

Porque havia uma preocupação muito grande com as Fronteira e isso cresceu muito no país. Porque as Forças Armadas não têm uma competência direta, nem deve ter relação ao crime organizado, mas fronteiras elas têm e muito. Muito do crime organizado, não precisa dizer para você que está aí na fronteira, mas qualquer fronteira passa pela fronteira e aí sim, as forças armadas têm competência.

Então, eu acho que, digamos, havia essa preocupação no país com temas de segurança e crimes organizados vinha crescendo, tinha crescido, já tinha se espelhado no Morro do Alemão, tinha se espelhado em outras circunstâncias.

Então, talvez, por isso haja esse teu sentimento. Mas eu acho que é ao contrário, porque nós até, eu não sei se já tinha no governo Lula, eu não me lembro, se a Estratégia Nacional de Defesa, sim, falando da integração sul-americana, mas a ideia de uma base sul-americana de defesa, por exemplo, que a gente desenvolveu, né. A ideia de você ter projetos conjuntos, de indústria de defesa, eu acho que ela se desenvolve bastante no governo Dilma. Concretou-se alguma coisa eu não sei te dizer, mas por exemplo, nós compramos barcos blindados da Polônia, tínhamos projetos de fazer um barco binacional, tinha até um pequeno navio fluvial que a ideia era ter a Colômbia e Peru. Houve projetos ligada a Base Americana de Defesa, você tinha no âmbito da CDS, não o nome que tinha, mas a ideia era você fazer, por exemplo, um drone sul-americano, um avião de treinamento sul-americano, era difícil. Nessas coisas, você encontrava resistência das Forças Armadas. Porque aí sair do hábito foi muito difícil. Então, não é uma questão ideológica ao meu ver nem divisão estratégica, mas é difícil você mudar o hábito.

Então se você tem, ahh mas fazer com a Argentina vai dar trabalho que eles estão mais atrasado, ei vou fazer... sabe tinha um pouco essa concepção, mas acabamos fazendo. Por exemplo os barcos patrulha que nós compramos da, acho que foi até para o exército nem foi para a marinha, foi para o exército. O barco patrulha que nós compramos da Colômbia, tinha uma oferta do país nórdico que era mais barato, eu falei, gente a tem que fazer, eu não posso querer vender isso Super Tucano para Colômbia e fingir que na hora de comprar o barco vou comprar o da Noruega, se eles nunca testaram e tal, etc. e tal.

Então havia essa preocupação muito nítida e muito intensa. Eu vou dizer que, por exemplo, das minhas viagens aos países Sul-americanos, não digo todos, mas alguns deles, por exemplo, o Peru, eu fui lá visitar o negócio dos estaleiro, eu vi que era possível fazer lá, o que tinha que fazer no Brasil, até para a reforma dos submarinhos, aquele negócio de reforma de meia-vida, então eu acho que havia sim essa preocupação muito forte, agora como cresceu muito a preocupação, em geral, com segurança, como ouvir as operações Ágata, eu acho que foi uma coisa nova é muito mobilizadora e eu acho até positiva no seu conjunto. Eu acho que

houve, pode dar essa impressão que você está sugerindo, mas eu não que acho que teve um deslocamento de prioridade não. Pelo menos não no plano conceitual.

Revista Monções: Sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), foi uma grande iniciativa brasileira e sul-americana, gostaria que o senhor falasse um pouquinho dela. Nesse momento agora que foi praticamente abandonado...

Celso Amorin: Não, mas vai voltar, eu fico tranquilo. Eu acho que essa coisa de integração sul-americana, claro que você sabe não pertencia como já contei para vocês, mas no final do governo Lula, entrei no PT, não sou dirigente nem nada. Mas tenho uma ligação com o Partido dos Trabalhadores, e, em geral, com os partidos progressistas, e gostaria muito que o Brasil voltasse a ter um governo progressista. Espero que possa ter.

Mas não precisa ter no governo, se tiver um governo normal. Se o Brasil tiver um governo normal a integração Sul-americana tem que voltar a ser uma prioridade, gente, como foi prioridade no governo Sarney, como foi no governo Collor, como foi no governo Itamar, como foi no governo do Fernando Henrique Cardoso, para não falar do governo Lula e Dilma.

Eu acho que houve um pequeno erro tático na Marinha, eles criaram e não devia ter sido proposta naquele momento da UNASUL, até que eu tenho um título de capítulo de um livro que eu ainda vou publicar sobre América Latina, se Deus quiser, se estiver vivo, mas se não alguém publica, é... que tem muito a ver com essa ideia de fronteira. O nome do meu livro é laços de confiança. É baseado em uma frase que na minha cabeça não, depois de uma conversa com o Uribe que era o mais direitista de todos os presidentes da América do Sul. Por quê?

Quando tinha uma crise o [Álvaro] Uribe não ia para Washington ele vinha para Brasília. Ele que ligava, telefonava para o Lula, mandava o Ministro dele para vir falar comigo, assim era. E o problema das bases daqui na América Latina, isso com muita dependência com os Estados Unidos, não estou negando isso, mas ele discutiu conosco. Quando já eu era

Ministro da Defesa, o Ministro deles , que agora me escapa o nome que era um cara até jovem, até achava que ele podia ser candidato e tal...

Eles fizeram um gesto que eu não gostei nada, mas eu estou querendo ilustrar, estou dizendo que ele seguiu tudo, mas ele fez questão de me ligar na roda da OTAN, naquela época o Brasil fez agora.

Então, quem diz, que tem uma relação especial com a OTAN. E fez questão de me ligar para explicar que aquilo não era semento que aquilo não alterava. Ligaram para mim, entendeu? Quer dizer, não para mim Celso Amorim, o Ministro da Defesa do Brasil.

Então, eu acho que o CDS foi uma coisa extraordinária. O CDS, não sozinho, porque não foi só os Ministros da Defesa, também os Ministros das Relações Externas, reuniões conjuntas de Ministros da Defesa e Relações Exteriores.

Essas reuniões impediram o conflito aberto entre a Venezuela e Colômbia. Então nós já tínhamos impedido antes no grupo do Rio, no plano diplomático. Mas nesse caso já com a presença do Ministro da Defesa. Então a criação de confiança entre os países sul-americanos, não era nada fácil, nada é fácil. Mas a gente evoluiu no sentido muito positivo.

E aí o que atrapalhava mais era esse hábito, mas era uma coisa muito importante e essa coisa da indústria Sul-americana de defesa é parte das deliberações do CDS. Inclusive, também do CDS – Conselho de Defesa Sul-americano. A única “broncasinha” que eu tinha com o CDS, é que eu achava que o Ministro da Defesa em todos os países eram civis, salvo a Venezuela, talvez, eram civis.

E quando eu não podia ir em uma reunião, quem ia era José Carlos de Nardi (Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)), era quem me substituía. Porque na hierarquia, tinha ficado que era ele que iria me substituiria nessas coisas. É muito curioso que no Brasil se criticava muita coisa a Venezuela que era militarizada. Se via uma reunião da CDS, por acaso eu não tivesse presente, os dois únicos militares eram a Venezuela e o Brasil. Então era uma contradição né. Enfim

Então aí... a gente criou o cargo de Secretário-geral, com o tempo também se permitiria mudar. Mas essas coisas tomam muitos anos, essas coisas as pessoas falam. Eu vejo críticos as vezes até das pessoas de esquerda e tal. Eu que eu acho que tem um aprendizado natural com a própria realidade. Eu vi as progressivamente os militares brasileiros compreenderem a importância da multipolaridade. Você não colocar todos os ovos numa única cesta. Mas isso vem com o tempo crescentemente, excepcionalmente uma pessoa como o Geisel, ele tinha essa visão. Lá atrás, eu comentei sobre a política externa, mas também fica a política talvez a de defesa se quiser chamar assim.

Mas eu tive muitas surpresas agradáveis nesse lado. Você está falando de fronteiras. Eu estou falando de algo mais amplo, de vizinhança. Por exemplo, já no meu último ano de Ministério da Defesa, eu fui, umas três ou quatro vezes, à Argentina, como Ministro da Defesa. Eu fiz uma reunião com todos os militares brasileiros que estavam fazendo estágio do curso lá. Para minha surpresa era número bem considerável, uns 40 mais ou menos. Todos muitos engajados positivamente, não em uma visão de rivalidade, mas uma visão de cooperação. Achei muito positivo. Foi uma das coisas que mais me agradou a ver.

Por exemplo, quando nós estávamos discutindo a artilharia antiaérea quem se ocupou lá das negociações para ver se a gente fazia, ia fazer com a Rússia. Que não é não querer com os Estados Unidos. Os Estados Unidos não fazem! Eles não vendem. Eles não dão nem para o melhor amigo! Para o melhor amigo dele! Eles não dão tecnologia. Não tenho ilusões sobre isso.

Eu acompanhei o Primeiro Ministro Francês, não o presidente, o Primeiro Ministro Francês quando ele veio ao Brasil, que depois foi candidato a presidente perdeu, François Fillon, né.

Ele foi visitar Itaguaí, a base do submarinho. Ele comentou comigo em determinado o momento, assim meio que pensando alto, mas eu não acho que é uma indiscrição, não tem nada demais. Assim, ele pensando alto, “eu não que eu não sei como é que os Estados Unidos deixaram que a gente fizesse isso”. O que o Canadá – isso que eu estava falando do melhor

amigo – o Canadá, o best friend, quis fazer uma coisa parecida e eles não deixaram. Não permitiram.

Então, eu achava importante você ter a artilharia antiaérea da Rússia. A aviação foi com a Suécia, podia ter tido com a França, foi com a Suécia. O submarino foi com a França. E isso não impediu que o grosso das nossas compras militares continuassem sendo com os Estados Unidos.

Mas uma vez, eu tive uma conversa com um Comandante da Marinha. Ele vai se lembrar disso, muito meu amigo. Foi meu colega, mas não só por isso, uma pessoa que eu me dava muito bem, Luiz Flavio Moraes Neto, muita grande admiração, pessoa com muito senso político, foi responsável pela promoção da Primeira Oficial General das Forças Armadas Brasileiras, Almirante Dalva, do corpo médio da Marinha. Uma grande honra para a Marinha ter dado esse passo. É, enfim.

Estou falando agora da Marinha.

Então, visitas a África que eu já mencionei. Então, Atlântico sul extraordinária a cooperação da Marinha, foi realmente extraordinária a cooperação, muito boa talvez até porque a Marinha, pela projeção dela, já está pensando em política externa.

E aí queria lá uma peça, sai vou tentar nos Estados Unidos que teve aqui o Comandante da Marinha Americana, lá tem um outro nome, Chefe Estadual da Armada Americana e ele disse que não teria dificuldade. Eu falei, olha, você pode ir, mas você vai perder tempo. Ah não porque a Marinha e tal.

Então, se você quiser comprar um parafuso, estou exagerando talvez, mas digamos um parafuso para um submarino nuclear, se disser que é para um submarino nuclear. Ah é um parafuso especial para um submarino nuclear não tem. Não tem!

Então, gente tem que ter clareza sobre isso. Não estou dizendo que os outros também vendam e façam também não. Cada uma é uma batalha, eu por exemplo, não sei se a promessa que nós tínhamos dos suecos é que eles transfeririam o código-fonte do Gripen,

que é o que controlam o sistema de arma. Eu não sei se isso está acontecendo, porque isso é uma coisa que cada passo renovar como a Marinha estava fazendo com submarino a cada passo que você tinha que renovar a cada passo. Eu diria, a cada passo eles tinham que renovar e a casa dois passos eles tinham que ter um tipo de influência política.

Cartas. Eu levei cartas para o presidente Sarkozy, falando da importância da transferência da tecnologia. Enfim, resumindo muito, então eu acho é isso. Então, não sei porque nós entramos nesse assunto, mas...

Revista Monções: Mas é um assunto interessante, porque tal como a questão de transferência de tecnologia para o setor importante, e eu entrei tecnologia Dual. Existiu essa transferência tecnologia para o uso civil ou só ficou nas Forças Armadas?

Celso Amorim: Olha, você transfere quase que naturalmente, não todas talvez, por exemplo, todo o sistema. Isso não sou eu que estou dizendo, eu nunca fui técnico. O Mauricio Botelho foi presidente da Embraer, por um tempo, o que eu era Ministro das Relações Exteriores. É depois não. No tempo que eu estava com a Dilma já era outro. Mas enfim.

O Mauricio Botelho, na época ele estava me explicando, quando o Brasil começou a pensar em ter o Jato Supersônico o Caça a Jato Supersônico, ele me disse olha aviação, o Jato Regional é fruto da AMX , então é um depoimento claro, óbvio, mas eu acho que você pode ver.

A política de informática brasileira de que eu tratei foi informática desenvolvida para em grande parte com submarino lá da Marinha, ainda nos anos 1970. É tanto que no início a secretaria de informática nasce no do Conselho de Segurança Nacional, os primeiros titulares são da Marinha, do exército. E durante muito tempo se mantiveram nessa forma. Eu acho que a transferência não é automática obviamente, mas ela ocorre o tempo todo. O tempo todo!

Revista Monções: Nós temos mais três perguntas e depois o senhor faz os seus comentários. Uma aqui que o senhor tocou no assunto, mas é um assunto delicado. Eu queria saber um pouquinho mais da sua percepção sobre a Comissão da Verdade .

Celso Amorim: Olha, eu não vou ficar falando muito sobre isso, porque é como você diz, é um assunto delicado. Mas eu acho que digamos assim, eu vou me louvar na apresentação do relatório feita pelo Pedro Dallari, Presidente da Comissão, um advogado muito ligado a área dos direitos humanos, como aliás o pai dele também, mas ele próprio também na área internacional.

Pedro Dallari, fez uma apresentação e ele não só elogiou a mim pessoalmente, mas ele elogiou a cooperação que ele teve nos comandos das Forças Armadas. Então, não foi um processo fácil, né. Teve que ser muito trabalhado, mas ocorreu. Ocorreu e permitiu conclusões muito importantes. Então eu diria que havia sim uma certa reação cooperativa, eu acho que alguns casos podem ter havido exageros também do outro lado. Exagero nos fatos, mas na maneira, talvez as vezes até nos fatos, algumas conclusões. Não sei. Não sei. Eu não tenho capacidade de julgar isso. Não posso julgar, porque precisaria de fazer um levantamento.

Politicamente, claro que eu sempre falar politicamente colocar o Eduardo Gomes na lista de pessoas responsável por tortura é um erro político. É um erro político. Agora se ele acerta ou não se ele soube de alguma tortura ou não eu não sei dizer. Não posso saber. Nem vou me pronunciar sobre isso.

Mas enfim, quer dizer a Comissão da Verdade tinha uma tarefa muito difícil, muito importante que era restabelecer a verdade sobre o que tinha ocorrido no governo militar. Eu acho que isso foi feito. Agora, politicamente, não sei, porque é difícil porque também, sabe havia quem falasse que precisamos fazer um escracho democrático e aí pronto casava todo uma... aí a pessoa escrevia na porta do General, lá uma coisa qualquer, de Porto Alegre. Então, essas coisas você não tem controle para evitar...

Mas, foi digamos uma coisa feita com muita consciência. Eu acho que a Comissão da Verdade, na minha opinião, demorou um pouco a deslanchar até em função de um erro de percepção. Tinha a ver com a questão dos documentos, se tem documentos, se não tem o documento, não sei o quê.

Uma coisa que nunca ninguém poderá saber, porque quem que vai saber se foram queimados ou se não foram queimados. Se as pessoas levam para a casa. Não sei. Houve vários incêndios suspeitos que ocorreram em várias instalações militares. Gente vocês viram o filme sobre o Iraque? Era sobre a embaixada do... perdão Iraque não o Irã. A invasão embaixada do... um filme famoso americano .

Primeira coisa que o cara faz é queimar tudo, então entenderam. No Brasil o processo de abertura se nós vamos considerar, levou quase 20 anos, eles tiveram 20 anos para ir queimando as coisas, dando sumiço em outras.

Então, sabe era uma discussão errada na minha opinião. Eu tinha o meu antecessor. O Nelson Jobim fez uma não me lembro bem qual era o tema exato, mas digamos assim, uma sindicância em que todos os comandantes afirmaram não havia documento. E isso foi reiterado, para mim, solenemente pelos comandantes. E eu me via nas palavras deles e acho que pela lógica também. Eu acho isso que se perdeu muito tempo.

Bom, no final, eles procuraram um caminho melhor, inclusive através das nomeações e outras comunicações, que sim existiam.

Eu encontrei, quer dizer eu não, meu Chefe de Gabinete encontrou logo no começo uma coisa de 20 ou 30 tomos impressos. Não era sobre, diretamente sobre tortura nem nada. Mas coisa interessante sobre eu nem me lembro o que, porque pega isso manda para a Comissão da Verdade e manda para o Ministério da Justiça. Está no Arquivo Nacional, 30 tomos que estavam no Ministério da Defesa.

O que antes tinha sido dito de boa-fé. Acredito, porque o Ministério da Defesa não tinha documento porque nem tinha sido criado. Mas aí tinham descobriram documentos do

antigo EMFA que estava lá, inclusive uma carta do General Peri Constant Bevilacqua, na véspera do golpe para o Jango.

Então são documentos historicamente importantes. Talvez não era o tipo de documento que estavam tão interessados para ter uma visão de conjunto, mas são documentos importantes. Documentos sobre venda de armas, não estou dizendo que eles falam sobre a Operação Condor. Não sei porque eu nunca olhei. Mas, sobre venda de armas na América Latina, tinha coisas desse tipo.

Então, eu acho que houve trabalhos importantes, eu acho que o resultado da Comissão é importante. Eu acho que isso é um marco, agora foi uma coisa difícil de absorver. Eu acho que, digamos assim, nós entramos depois em uma crise que não permitiu, porque logo em seguida, o segundo mandato da Dilma já foi de crise em crise, né. Inicialmente, a crise econômica tinha chegado firme, já estava cansando para uma crise política, e aí eu acho que houve, enfim, um descaminho da área militar.

Eu não sou daqueles que acho estruturalmente sou insuperável, eu acho que isso pode ser, eu estou até falando para vocês com muita fraqueza. Minha, a minha visão... claro que eu não tenho um militar que tem uma visão que é parecida com a minha, eu fico feliz. Mas não precisa ter uma visão igual a minha. Eu acho que o militar tem que ter uma visão legalista, cumprir a lei, é isso que interessa. Sabe... é nacionalista? Não sei, se ele cumprir a lei está bom. Se ele cumprir a lei e defender o país, não entrar como eles entraram na política. O erro foi... nunca houve isso, pior do que no governo militar para falar a verdade e não falar o contrário.

Revista Monções: ... entraram e não sabem como sair.

Celso Amorim: Não sabem como sair exatamente. Eu vejo um pouco aquela figura de uma lenda norte americana que o cara é o coelho que fica batendo no coisa de mel depois não consegue mais tá grudado, lá e não tem como sair. Você disse bem, mas enfim.

Mas isso não acho que seja uma coisa irrecuperável. É difícil, até para Itamaraty. Vai ser difícil recuperar a credibilidade dos militares, talvez isso jamais, mas não é impossível. Eu acho que digamos... claro que quando eu encontro um que tem uma visão que, além de tudo é nacionalista, que também não é preciso que tenha uma visão estratégica igual a minha. Se o cara da aeronáutica quer desenvolver um avião nacional. Para mim é o que é importante com tecnologia sensacional é isso que me interessa, entendeu? Não interessa em quem que ele vai votar, não vai votar, isso é outra coisa.

Revista Monções: Queria que o senhor comentasse um pouquinho desde o mandato do José Serra, depois do Aloysio Nunes e agora vem um processo de alteração do norte da política externa brasileira que foi muito construído pelo senhor, pelo Ministro Patriota, entre outros membros. O que você poderia falar um pouquinho sobre isso?

Celso Amorim: Não é uma alteração de norte, é uma alteração para o Norte. Mas eu tenho que falar de uma distinção aí. Eu acho que a nossa política... é obvio que eu não preciso de... eu próprio ficar elogiando que eu fiz, né. E outros faram ou não, isso, e que continuou como Ministro Exterior no governo Dilma. Talvez com menos intensidade, aí uma questão de temperamento, a própria figura histórica do Lula despertava um interesse especial, né. E o interesse dele era muito grande por política internacional, não quer dizer que a Dilma não tenha. Mas ela não tinha a mesma vocação para isso.

Uma vez me fizeram uma pergunta sobre o Néstor Kirchner, e eu... qual era a dificuldade? Que na política internacional tem pessoas que gostam de estar sempre em situações controladas. E política internacional por definição isso não existe. Não existe situações não são controladas, né. Muitos atores, muita coisa, etc. e tal.

Enfim, então digamos que de alguma maneira afetou a intensidade, mas não mudou a orientação. Não tenho critica nenhuma a política da Presidenta Dilma, aliás, e no que diz respeito a defesa, acho que a gente, como eu já falei podemos até desenvolver coisas importantes, a nossa Fragata foi para o Mediterrâneo , para mim é uma grande coisa. Você

tem uma Fragata do Brasil, nau capitânia, no teatro mais antigo das operações navais que se conhece. Pelo menos no ocidente, não sei se na China teve outros, mas eu acho que não.

Batalha de Salamina, então você está lá com uma Fragata brasileira não é exatamente no mesmo lugar, mas no Mediterrâneo Oriental, é uma coisa impressionante. O prestígio fenomenal, comandando as forças da ONU lá é coisa pequena, né, mas de qualquer maneira eu acho que é impressionante. Para um almirante brasileiro e nós fizemos isso. Concretizou no governo Dilma. A compra dos Gripen fez muita coisa, então eu não tenho nenhuma crítica sobre... abrimos várias adidâncias em países africanos e em países latino-americano onde não havia. Então, isso tudo são coisa muito importantes, missão militar até pequenina, mesmo depende do país, fizemos até a São Tomé e Príncipe, e nesses países você faz uma missão militar e cria uma biblioteca, é a primeira biblioteca do país.

Como quando nós fizemos um cinema na embaixada. Isso é na Defesa. Foi o primeiro cinema do país, era o único depois Portugal resolveu fazer também em São Tomé. Então você, veja, são coisas assim.

Bom, mas voltando. Então, eu não posso dizer que a política externa, obviamente o governo Temer, para mim, tem um vício de origem. Eu chamo de volta. Então, tudo ali tem essa contaminação. Mas, eu diria que, na política externa, embora, eu discorde, pontualmente, de muitas coisas e orientação geral. Eu escrevi um artigo, o artigo meu mais lido e comentado, pelo menos que tenha chagado a mim, pelo menos mais criticado mais rebatido, não foi nenhum artigo que eu escrevi quando eu era Ministro das Relações Exteriores, o artigo que eu escrevi quando eu não era nada. E logo depois da queda da Dilma, da nomeação do Ministro Serra, pessoa com quem historicamente minou as relações, mas pelo que ele estava dizendo chamava de guinada à direita no Itamaraty.

Então, sou eu que vou defender o que apareceu no governo na gestão Serra e Aloysio Nunes. Mas eu diria que digamos, feita essa ressalva, que não é política externa que eu faria, mas ela ficou dentro ao meu ver pelo menos o essencial o dentro dos limites da

constitucionalidade. Não houve uma submissão explícita aos Estados Unidos, pode ter havido na pratica alguma coisa, mas não houve uma submissão explícita.

Mesmo, por exemplo, a UNASUL eles encontraram lá uma maneira que era uma suspensão, quem denuncia o Tratado mesmo é o Bolsonaro, então é o governo Bolsonaro. A questão da Venezuela, estava também foi meio que disfarçado, ah porque não está cumprindo as coisas, não sei o que, etc. e tal, para não parecer que houve durante o governo Temer foi muito mantido, eu estou falando aí não estou defendendo não. Mas coisas que mostram que.... foi mantido uma certa relação importante, o próprio BRICS.

Não foi a mesma coisa obviamente, governo Lula e Dilma não tem nem comparação. Mas é isso. O próprio, as embaixadas na África o Serra tinha falado que ia fechar, mas não fecharam. O Aloysio Nunes até visitou, acho que ele foi até em país que eu não tinha ido, se não me engano Malawi, até falei, achei engraçado isso.

Muito bom, merece elogio isso. Então quer dizer, no conjunto, tanto assim que for possível, como você sabe, e eu acho que com isso eu já esgoto o comentário sobre o governo atual, é fazer aquela carta que todos os Chanceleres vivos, exceção os diplomatas que estão aí no serviço ativo né. E todos os Chanceleres vivos de crítica de política externa . São cinco, seis meses atrás lá eu assinei uma carta com Fernando Henrique, Ricupero, que não foi Chanceler mas teve participações importantes, foi embaixador em Washington, assessor internacional do Sarney, com Aloysio Nunes, com Rezek, Celso Lafer, como é que eu poderia imaginar, com o Serra, como é que poderia assinar uma carta. A coisa nossa chegou um tal absurdo, que foi possível reunir todas essas pessoas.

Como eu disse uma vez, não é a frente ampla, mas é uma ampla frente pela soberania. Depois de novo quando houve o episódio de Roraima, e e o episódio de Roraima foram os Ministros Exteriores e numa outra questão que era do BID também assinaram o Ministro da Fazenda e assinaram os Secretários de Assuntos Estratégicos. Isso!

Então isso diz tudo, quer dizer, então eu acho, que digamos assim, eu acho que teria muita coisa a mudar na política. Eu faria muita coisa diferente do que foi feito no governo

Termo era obviamente que eu volto a dizer que o governo Temer, que tinha um vício de origem que já nos obrigava ser crítico de qualquer maneira e também várias coisas que não sou de acordo. Mas nada é comparável com o que ocorreu. Nada é comparado na história do Brasil, na história das Nações que eu conheço, algo que exista na política do atual governo. Nada é comparado, não há comparação possível, não há comparação possível no abandono de valores civilizatórios, no abandono do multilateralismo, no abandono... na adoção de uma política de submissão total a um governo. Há umas tendências, até o governo já praticamente acabou, mas continua a missão, a tendência da extrema-direita norte-americano. Está dito hoje na folha eu achei um artigo no Bruno Boghossian, que tem declarações do Roberto Abdenur, que foi o meu secretário-geral, mas ele teve desentendimento comigo, escreveu artigos críticos sobre política externa para página com amarelo da Veja, e ele teve o benefício de ter sido Embaixador o Beijing e Washington então isso que está acontecendo com a China não tem tamanho, não tem tamanho, não tem nome, quer dizer o Brasil fazer isso, e agora o... nota que sua expedida, acho que ontem, enfim, para o Itamaraty isso não dá nem para qualificar, não dá.

Eu posso... se você pedir há critica aí a política do Aloysio Nunes, eu pontualmente encontraria várias coisas. Eu me dou bem com ele, pessoalmente né... com o Serra, eu mencionei... eu preciso fazer uma certa justiça a minha ação lá como Embaixador em Genebra, pela questão do medicamento, mas eu não teria feito sem o apoio do Serra. O Serra era o Ministro da Saúde, e era um Ministro forte, não vou dizer que o Ministro Celso Lafer que era o Ministro das Relações Exteriores que não houve nenhuma dificuldade, não vou dizer isso, mas quem tinha o peso era o Serra. Era o Ministro da Saúde, um Ministro forte, que né... PSDB tradicional, etc. e tal.

Agora ele também não teria feito se não fosse eu negociando lá. Porque né, enfim até pelo conhecimento histórico, pela maneira de fazer, enfim não vou entrar em detalhes. Teve gestos políticos e questões técnicas que só um Embaixador em Genebra poderia fazer, pela intimidade com os temas.

Porque nós tínhamos realmente a mesma visão. E nós garantimos a possibilidade do uso da licença compulsório por questões da saúde, interpretando o Acordo de TRIPs com flexibilidades. Então isso é uma coisa muito importante, sobre... que até hoje está. Tenho uma parceria com o Serra. Então eu estou dizendo essas coisas, outro dia eu participei de uma Live o Ministro da Venezuela, imagina estava o Aloysio Nunes... eu o Aloysio Nunes e o Ministro da Venezuela.

Sabe, nem o Aloysio Nunes é favor de uma invasão da Venezuela. Nosso governo foi a favor, claramente, na intervenção militar, chamada sobre a capa de intervenção humanitária.

O Brasil fez uma coisa que não existe nos anais da diplomacia. Eu não conheço, nem no auge da Guerra Fria que a gente tirava todos os... já não falo nem de expulsar, que é bem absurdo, como fez e perdeu por causa do Supremo né. Mas de retirar todos os seus diplomatas de um outro país. Você só faz isso em caso de guerra! E de guerra em que o seu país esteve envolvido na iminência de guerra. Porque o seu interesse de manter, manter os canais, manter as informações, proteger os nacionais, ninguém faz isso.

Eu não conheço um exemplo, um exemplo que você retirou todos os diplomatas - vai ter guerra! Vai ter guerra! É assim. A história é assim. Pode ser que haja, eu estou dizendo porque não estou lembrando. Auge da Guerra Fria brigava lá os Estados Unidos, o Reino Unido brigava muito com a União Soviética, retirava cinco diplomatas, expulsaram assim, ele não retirava eles expulsavam os russos, aí os russos soviéticos expulsavam os ingleses, nunca todos, meia dúzia, raramente o Embaixador. Raríssimamente o Embaixador entre potências importantes.

Nós lá, já não estávamos com o Embaixador já estávamos encarregados dos negócios já vinha desde o governo Temer, eu acho, mas nunca chegar a esse ponto. Você nunca fez. É uma coisa que não existe na diplomacia, são coisas inacreditáveis.

O Brasil está se queixando agora da China usar as redes sociais para se manifestar é até eu acho que na China... agora é uma relação, gente, eu estava que aquele site é... que tem um ditado em francês que diz assim, certo animal omechan.(inaudível).... quer dizer ele é

atacado pelas redes sociais, quem é que foi para as redes sócias dizer que o vírus era o comunavirus? O Ministro das Relações Exteriores.

Então, o que você pode esperar? Então, aí você briga com alguém, lembra hoje, esse artigo de hoje. Você consegue um milagre o milagre está rompido com o presidente eleito norte-americano está se rompendo com a China, as duas maiores potências do mundo atual.

Revista Monções: e a União Europeia...?

Celso Amorim: Gente, não tem. E já estava rompido com a União Europeia. Mas isso não tem igual. Gente, você tinha na época da Guerra Fria que países alinhados de um lado, países alinhados com outros e países não alinhados. Países não alinhados não eram rompidos com os dois. Né. Nós temos uma coisa única. É uma inovação inacreditável, isso vai passar para os anais da história, no país grande como o Brasil não tem igual, não tem igual, é uma coisa única merece o Oscar na originalidade, roteiro original. Igual em cinema. Melhor roteiro, melhor não, pior de pouca maneira o mais original dos roteiros.

Revista Monções: Como você avalia o cenário internacional, especialmente agora após a eleição de Joe Biden e um mundo pós Covid? Qual é o papel do multilateralismo neste mundo?

Celso Amorim: olha muito rápido de certa maneira eu até abordei um pouco disso. Mas muito rápido, eu acho que o Biden que diz “America is back”, aliás tem um artigo bom hoje também na folha, da Lucia Guimarães, se não me engano, uma das correspondentes de lá. Assim, mas é uma crítica etc. porque também primeiro que não é a América, tem que se mancar que eles são os Estados Unidos, o único país que chama América de América fora os Estados Unidos é o Reino Unido, ninguém mais todo mundo chama de Estados Unidos.

Mas, enfim. Independentemente disso eu acho que, sim, vai voltar a haver uma posse no multilateralismo. Agora a visão de multilateralismo norte-americano no que diz dos Democratas, não é a visão que você ou eu tenho, ou os franceses, ou que os russos têm ou

que os alemães têm. É uma visão muito peculiar, é uma visão do que eles consideram multilateral, por exemplo, eles acham que a OTAN é multilateral. Eu não acho que a OTAN é multilateral. Ela defende determinado bloco que país antigamente contra outro bloco, hoje não é mais contra o outro bloco, mas com outro tipo de ameaça. Então não é um órgão multilateral, é um órgão que reuni países de um determinado tipo, determinado tipo de sistema econômico e político, em tese, né.

Então isso já é uma diferença, segundo é claro que eles vão sempre perseguir seu interesse, não vão abandonar o interesse norte-americano, os Estados Unidos têm muito peso. Só que, ele vai encontrar o mundo um pouquinho modificado, estou sem comparar com Obama, mas ainda com a presença da China.

A China é hoje a maior potência econômica do mundo, talvez ainda não totalmente porque ela é a maior em preços e poder de compra, mas ela vai ser ao longo dessa década, provavelmente mais lá para o fim da década, a maior em preço de mercado também. Então isso é um poder inacreditável e com, digamos a vantagem, você pode dizer que a vantagem não é uma vantagem para o povo chinês, não estou entrando no mérito, isso é uma outra questão. Mas com a possibilidade, digamos de ter mais disponibilidade no uso de recurso pelo Estado do que tem os Estados Unidos.

Os Estados Unidos os recursos do Estado que eles usam é a Força Armada, principalmente, o resto.... que nem o poder brando norte-americano é exercido porque óbvio sempre teve a própria sociedade americana tem grandes atrativos, sempre teve, né. Cinema, música, os Estados Unidos é um país interessante, um grande país em vários aspectos, a democracia americana é uma democracia real. Eu estava nos Estados Unidos na época do impeachment do Nixon, e aquilo foi uma coisa impressionante. Você vê as instituições funcionarem mesmo, né, com todos os defeitos possíveis e tal, mas funcionaram. E até hoje você vê, por exemplo, com todos os problemas que existem, racismo lá, etc. você não tem ninguém nos Estados Unidos dizendo que não há racismo. Quer dizer, talvez tivesse o Trump, não tem ninguém no partido democrata dizendo que não há racismo.

Então a influência americana se faz pelos próprios valores americanos, alguns bons outros não tão bons. Mas digamos assim, a disponibilidade – ah vamos fazer... a disponibilidade inclusive dos Estados Unidos tiveram, Plano Marshall, etc, hoje em dia não tem, se você tiver um Plano Marshall depois da pandemia a probabilidade maior de ser um plano Xi Jinping, misturado pelo próprio Plano Marshall para Europa, para a Europa. Pronto, né, já tem de certa maneira.

Então o mundo é outro, então qual será a influência dos Estados Unidos. O Obama já tinha percebido isso. Todas as críticas que se pode fazer ao Obama, mas o Obama foi progressivamente percebendo essas coisas. O Obama falou muita bobagem a respeito do Lula que eu já critiquei que eu não preciso volta isso agora, mas é... Obama já tinha percebido. O Obama já tinha percebido que no mundo era um mundo multipolar. Eu acho que o primeiro presidente norte-americano ao falar em multipolaridade é Obama. É uma coisa que digamos assim é o cérebro lá da inteligência americana e do capital financeiro, militar não gosta. Gosta no mundo unipolar. Que foi o mundo que emergiu da Guerra Fria. E se tiver que ser bipolar, paciência é Guerra Fria. Que é a concepção do Trump. A ideia de que o mundo multipolar que tem várias forças etc. é difícil dele engolir.

Então é preciso ver ainda com digamos essa disposição de trabalhar no multilateral que eu acho que é real e assim seja, com os caveats que eu já fiz de confundir com ONU com OTAN, né.

Por exemplo, quando houve o bombardeio, eu não estou falando isso... uma coisa abstrata. Quando houve um bombardeio da Sérvia em função da questão do Kosovo a OTAN apoiou, mas o próprio Tratado Constitutivo da OTAN disse para ela fazer isso ela precisa da autorização da ONU, quando não é legítima defesa.

O caso do Afeganistão e depois veio o Iraque, você pode alegar sobre tudo o Afeganistão legitima defesa, né. Porque os Estados Unidos tinham sido atacados, as torres gêmeas, etc.

No caso da Sérvia ela não tinha, é uma ação de polícia internacional. Uma ação de segurança coletiva. E uma ação de segurança coletiva só pode, tem que ser autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Há uma confusão em torno disso, muito negativa, algumas vezes, com total desrespeito a ONU, como faz a Sérvia e as vezes como digamos tornando, “elasticando”, fazendo elástico o mandato.

Então, mas eu acho que ele vai encontrar um mundo diferente. Vai uma China mais afirmativa, veja bem, é uma coisa impressionante porque a China já é um grande parceiro acho que já era o maior parceiro comercial do Brasil ou estava se tornando, por exemplo, 2006, 2007, 2008, 2010 certamente já era. E na OMC o Brasil era mais importante do que China. Mais ativo digamos e a Índia também não só o Brasil.

É só a partir de 2008, na crise. Aliás, em 2008 a primeira vez que a China participa daquelas reuniões mais restritas promovidas pelo Diretor-Geral. Mas agora não, a China está presente em tudo, e vai estar. Então, o Biden vai ter que acostumar com essa realidade. Eu acho que ele pode em alguns casos até jogar com outros países, com a multipolaridade. Pode ser positiva, para ele e para os Estados Unidos desde que haja uma concepção não de imposição e também não de conflito. Alguma coisa ele pode cooperar com a China e outras coisas não.

Então se houver essa concepção eu acho que a gente pode ir para um mundo um pouco mais previsível. E no qual Brasil, sobretudo se o Brasil for capaz de voltar a participar de uma integração Sul-americana importante. Isso dá muita força, muita força.

A União Europeia nunca teve interesse de fazer um acordo comercial com o Brasil. Foi fazer o acordo comercial com o Mercosul, isso nos dá uma presença ou até que isso uma coisa de você entregar tudo com outros países menores que não tem a complexidade industrial do Brasil. Eu acho que isso pode ser melhor. Agora vai exigir uma grande mudança de percepção. Eu não se se esse governo é capaz sinceramente, também não estou pregando que o governo saia. Eu acho que é isso aí são outras coisas que têm que ser julgada e seus próprios méritos.

Eu acho, pessoalmente, eu acho há várias pessoas que sim poderiam justificar um julgamento de impeachment. Se depois passasse ou não era outra questão, mas enfim, não sei isso não é da minha esfera e não essa, até algumas de políticas exteriores, Roraima é muito grave. Roraima se o exército possível guerra, muito grave. Mas enfim. É assim, mas as questões da pandemia outras questões são mais graves, provavelmente mais imediatamente grave. Então é isso, eu acho que vai poder recuperar, eu acho que as forças armadas vão recuperar também seu prestígio mas vai levar muito tempo. As forças armadas são muito populares no Brasil até pelo papel que acabam tendo, da ajuda quando tem desastres naturais em outras situações.

Por exemplo, os mais médicos não teriam sido possíveis de fazer os mais médicos sem a cooperação da aeronáutica e do exército. Impossível! Eles que alojavam, eles que transportavam, eles têm a logística, mas precisa ter uma boa orientação.

Revista Monções: Bom então o senhor nas duas últimas perguntas as suas influências e uma mensagem para os nossos alunos em nossa juventude.

Celso Amorim: Olha, bom, influências na minha vida profissional eu já apontei um pouco quando eu mencionei que eu estou singularizando que houve outras pessoas importantes também não vou falar de dez pessoas. Então falaria do Olvido Melo, que foi meu chefe em Londres durante um tempo que eu passei do consulado para a embaixada, foi meu chefe em Londres que é essa pessoa importante no reconhecimento de Angola. Isso eu não tive nada a ver, mas só para identificar quem é a pessoa. Eu mencionaria o Renato Archer, que foi a primeira vez que eu trabalhei direta, bem diretamente com Ministro, o Silveira estava na assessoria de planejamento, mas eu não tinha tanto contato com ele assim. Então, embora que ele ficasse bastante porque estava fazendo dadas as limitações e circunstâncias da época que não tinha. Mas o Renato Archer, o José Aparecido teve uma influência grande na minha vida política, porque obviamente não convivi tanto tempo, mas se eu não tivesse tido esse convívio o José Aparecida não teria sido Embaixador na época em que eu fui, e se eu não tivesse sido Embaixador na época em que eu fui, não sei nem se nem se teria sido Embaixador de todo. Mas... não teria sido na época que eu fui.

Não chama divertido esse convívio com ele. Eu não teria sido Ministro do Itamar, porque foi ele que me chamou para ser Secretário-geral e se eu não tivesse sido Ministro do Itamar não teria sido Ministro do Lula. Eu não seria uma personalidade conhecida para ser por ter sido Ministro do Itamar Franco. Então são três influências, assim que eu singularizaria de maneira especial. Óbvio que Lula, Dilma, mas eu não quero falar de presidentes porque aí eu já era uma pessoa formada, digamos assim. Então é óbvio o Lula foi uma enorme afinidade que eu acho que muito gratificado quando fala do próprio Cristovão Buarque, quando ele falou Lula Amorim, eu não teria feito as coisas que eu fiz sem Lula. Ele poderia ter feito muita coisa sem mim, mas eu não poderia ter feito sem ele.

Agora, talvez, algumas coisas, por exemplo, a participação do Brasil, muito coisa coincide na vida, eu acho que a vida é cheia de conhecidências, eu sei que mal lhe pergunte que você não fez... foram um dos maiores feitos, eu não sei qual foram os maiores feitos que eu não tenho feito eu tive sorte em algumas circunstâncias e algumas coisas que eu fiz que não deram certo, passaram a dar certo mais tarde e outras coisas que eu fiz que achava que daria super certo depois não deram. Então, se não sabe, a história muda, entendeu?

Declaração de Teerã, quando foi feita o Le Monde saudou com uma data histórica, 3 meses depois, pareceu dois meses, pareceu um grande fracasso, os americanos tentaram e etc., 4 anos depois, o Obama vai lá faz um acordo parecido e o Clóvis Rossi, era muito legal, mas era crítico da política externa, escreveu o seguinte: basta isso, o acordo do Lula era melhor. Então para que eu preciso sobre isso. Basta isso. Então, melhor para os Estados Unidos, de certa maneira.

Já a UNASUL, por exemplo, eu acho que ela foi muito boa e é muito boa ela deve ser revivida. Mas ela tem um defeito que ao meu ver eu não sei como contornar, é uma coisa muito complicada que é o negócio de decisões por consenso, mas que as vezes os países precisam de uma certa capacidade de perceber que certas situações, por exemplo, eu defendo muito a Venezuela, não defendo todos os aspectos, mas defendo contra a intervenção estrangeira contra as pressões, contra as sanções, mas eu acho que cometeram primeiro erro, pequeno erro, por exemplo quando houve o problema da sucessão do Sampé, na UNASUL,

ele não precisava ter vetado um candidato argentino era um cara peronista, era um peronista mais para o centro, vamos dizer assim, mas ele não iria fazer uma coisa violenta contra a Venezuela.

Aí isso acabou servindo de pretexto, ah não funciona e tal. Claro que não foi por isso que foi destruída, a razão foi totalmente outra. A razão é uma, se quiser eu te digo qual é, é o mapa da revista Economist, em 2010, que mostra o continente americano de cabeça para baixo, digamos pela conversão norte, o sul em cima e o norte embaixo, dizendo assim, em inglês né, "The rise on Latin America: nobody's back", a ascensão na América Latina não é mais o quintal de ninguém. É aí que está a razão de terem destruído a UNASUL, é aí está a parte do golpe na América do Sul.

Então eu estou dizendo isso dessa maneira, então não sei dizer quais são os melhores feitos. As influências eu saliento esses três, influencias intelectuais são muito amplas, eu quando era jovem eu me interessava muito por política, literatura, filosofia então se eu for falar, é uma coisa muito ampla e difícil de eu dizer assim se teve uma influência específica na minha visão do mundo. Visão humanista Bertrand Russel, Sartre, aqui no Brasil Celso Furtado, são influências na minha formação, Caio Prado Junior também. Mas são influencias na minha formação. San Tiago Dantas, pelo que ele fez, pelo que ele escreveu até eu li hoje mais depois na realidade do que na época, mas San Tiago Dantas.... e eu acho que está de bom tamanho.

E a palavra para os jovens é esperança, né. É tem que ser o seguinte, eu não sou otimista no sentido de deixar contaminar por uma visão assim totalmente, sei lá, cor de rosa da realidade. Agora eu acho que quem está voltando para a ação política, inclusive os pensadores, os pensadores quando escrevem eles influenciam na ação, você tem que ter um lado otimista. E o otimista não é ser tolo, mas é o seguinte, está você pode escrever a situação como você vê, mas nenhuma situação, nenhuma situação no mundo é totalmente obscura e fechada. Tem sempre uma brecha, a brecha pode ser pequena, mas você tem que olhar essa brecha e ver como é que você faz para ampliar. Essa lição uma pessoa que está ligada a ação política, seja pelas ideias, seja pela ação propriamente. Certamente um diplomata, então como é que você amplia essa brecha? Certamente é um negociador.

Você, por exemplo, quantas vezes disse que isso aqui é impossível, não vai conseguir negociar esse negócio na OMC, por exemplo, subsídios agrícolas, fim dos subsídios agrícolas de exportação, conseguimos. Não sei bem como é que é que está sendo aplicado, mas em Hong Kong houve uma decisão a esse respeito. Então, parecia impossível, então eu acho, por exemplo, desarmamento nuclear. Se eu olhasse hoje, impossível, mas não é. Eu acho que você tem que olhar.

Eu fiz parte de uma comissão, chamada de Comissão de Caber, para eliminação total das armas nucleares e tinha pessoas com MacNamara, ninguém pode dizer que MacNamara é um tolo, otimista. Tinha um cara lá que tinha sido chefe do Estado-maior conjunto lá chama presidente, o Estado-maior conjunto das Forças Armadas norte-americanas, né, e tinha gente mais idealista no sentido tradicional da palavra, detalhista, Jacques Cousteau. Tinha é, então eu acho isso, e lá tinha um roteiro para como você deve fazer. É possível, claro que tem que ter uma vontade política não é fácil. Então eu acho isso.

Você tem que conservar esse otimismo, ver onde está a brecha tem momento que é muito difícil, o momento que nós estamos vivendo é muito difícil. Mas eu começo a ver uma brechinha, eu acho que a eleição do Biden, eu acho que digamos é muito vergonhosa a tibieza da nossa elite pensante, quando começa a fazer críticas, por exemplo, por causa da política externa, eu vejo a Miriam Leitão, por exemplo, eu não concordo sobre 90% do assunto, mas os 10% relativo a política externa, os 10% sobre os quais ela tem escrito, não outros talvez, os 10% eu concordo integralmente. Porque é uma questão de restaurar a normalidade, credibilidade, que o Brasil tem como um país, uma história do país. Então eu acho isso. Tem que ter esperança.

Então gente, então é isso. O discurso do Figueiredo, na ONU, em 1982. Olha aí, em 1982 eu tinha acabado de ser demitido da Embrafilme, então eu não estou falando nada assim. Em 1982, o discurso do Figueiredo na ONU está tudo circulando nas redes aí, com os discursos do Bolsonaro. Parece um discurso do líder terceiro mundista, comparado sobre soberania, independência, multilateralismo. Sabe, então o Brasil vai reencontrar o seu

caminho. Eu espero que seja mais caminho do Lula do que do Figueiredo, obviamente né. Óbvio.

Mas digamos assim, só estou dizendo isso para mostrar que o que tem hoje é uma anomalia totalmente fora da curva. Agora eu me espanto com a tibieza da elite brasileira. A tibieza para não força uma mudança nisso. Não quer tirar o presidente, não tira. Mas sabe, convoca o Ministro das Relações Exteriores, faz ele responder cada coisa, não deixa ele fazer o jogo dele.

Mas como é que pode, você me chamar, falei comunavirus. Isso não faz parte da ética diplomática, não faz parte do decoro. Alguma vez, vocês viram o Kennedy falar isso? Nenhuma vez. Os países entram em guerra e as vezes preservam o decoro. Deixam lá os inimigos falarem coisas piores.

Mas é uma coisa que não existe, não existe. Então tirar... isso não é uma expressão é retórica e no concreto será que todos os diplomatas de um único país, façam vocês que são pesquisadores, façam e pesquisam, eu não conheço um exemplo na história do mundo, claro que a minha visão é fraca. E os exemplos que você conhece vai ver que houve guerra ou iminência de guerra. Na história do Brasil, nem falar. Você rompe relações é diferente, rompeu relações com Cuba, é uma coisa diferente. Rompeu relações, se retirou e tal. Se você pede a um outro país para cuidar dos seus interesses. Até a guerra das Malvinas com a Argentina, entre a Argentina e o Reino Unido, o que que faz a Argentina? Ela pede para o Brasil para assumir os seus interesses e quem está cuidando dos nossos interesses na Venezuela? Tem alguém cuidando? Não. Ele é pior do que romper as relações.

Então é isso. Se for, se tiver um brasileiro e for lá para fazer uma certidão, não sei como você faz, vai depender dos venezuelanos. Ter boa vontade de mandar por contrabando um documento para o Brasil aí para ver se chega em algum lugar. Eles terão, mas provavelmente, mas é um absurdo.

Revista Monções: Ministro, muito obrigado. Foi um prazer estar com senhor, agradeço seu tempo.

Celso Amorim: aí em Dourados tem um centro acadêmico com meu nome é?

Revista Monções: É, em Dourados. São os nossos alunos.

Celso Amorim: É de Relações Internacionais?

Revista Monções: Isso.

Celso Amorim: Eu não consegui ir ainda. Tenho que esperar agora acabar com a pandemia para poder ir aí.

Revista Monções: Obrigado mesmo, muito interessante. Uma aula

Celso Amorim: Abraço grande.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14706

The future of Brazil-Venezuela partnership under a migration crisis context: confidence-building measures by border understandings.

O futuro da parceria Brasil-Venezuela em um contexto de crise migratória: medidas de fortalecimento da confiança por entendimentos fronteiriços.

El futuro de la asociación Brasil-Venezuela en un contexto de crisis migratoria: medidas de fomento de la confianza mediante acuerdos fronterizos.

Thiago Gehre Galvão
Universidade de Brasília - UnB
Brasília-DF, Brasil
E-mail: thiago.gehre@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9951-288X

Bruna de Paula Miranda Pereira
Universidade Fernando Pessoa
Porto, Portugal
E-mail: brunapmp2@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0501-7701

Mauricio Kenyatta Barros da Costa
Universidade de Brasília - UnB
Brasília-DF, Brasil
E-mail: mauriciodfgo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3524-3574

Resumo: A história das relações internacionais do Brasil e da Venezuela é fundamental para a segurança e estabilidade sul-americana. A crise migratória venezuelano-brasileira (2015-2021) criou certo grau de incerteza, mas também gerou medidas de fortalecimento da confiança capazes de mobilizar a opinião pública, integrar políticas públicas governamentais, induzir a coordenação multinível e multiator e articular organizações internacionais com organizações da sociedade civil. Ao avaliar criticamente as relações entre o Brasil e a Venezuela na fronteira, poderíamos extrair alguns insights sobre como pensar sobre segurança e funcionamento humanitário na política global do século XXI. Uma perspectiva aprofundada a partir das relações bilaterais históricas permite perceber que a atual crise migratória venezuelano-brasileira se conecta a múltiplas tensões do passado que ecoam no presente e abre caminho para se repensar o futuro das relações internacionais sul-americanas. . O pano de fundo histórico produz, ao mesmo tempo, nós de tensão e a plataforma da parceria estratégica entre Brasil e Venezuela. Na segunda parte, passamos a pensar criticamente sobre ideias, discursos e ações realizadas diante de. As relações de fronteira entre a Venezuela e o Brasil em uma crise migratória justificam um melhor contexto de defesa, segurança e política humanitária com base em medidas de fortalecimento da confiança, visando o futuro de uma parceria estratégica.

Palavras-chave: Fronteiras; crise humanitária; Relações Brasil-Venezuela

Abstract: The history of international relations of Brazil and Venezuela is fundamental for South American security and stability. The Venezuelan-Brazilian migratory crisis (2015-2021) created a certain level of uncertainty but also generated confidence-building measures capable of mobilizing public opinion, integrating governmental public policies, inducing multilevel and multiactor coordination, and networking international organizations with civil society organizations. By critically assessing Brazilian-Venezuelan border relations we could draw some insights on how to think on security and humanitarian functioning in 21st Century global politics. An in-depth perspective based on historical bilateral relations makes it possible to realize that today's Venezuelan-Brazilian migratory crisis connects itself to multiple tensions of the past that echoes through the present and paves the way to re-imagine the future of South America's international relations. The historical background produces, at the same time, nodes of tension and the platform of the strategic partnership between Brazil and Venezuela. In the second part, we move on to critically thinking on ideas, discourses, and actions taken in face of. The Venezuelan-Brazilian border relations under a migratory crisis make the case for an improved context of defense, security, and humanitarian politics grounded on confidence-building measures, envisioning the future of a strategic partnership.

Keywords: Borders; humanitarian crisis; Brazil-Venezuela relations

Resumen: La historia de las relaciones internacionales de Brasil y Venezuela es fundamental para la seguridad y estabilidad de América del Sur. La crisis migratoria venezolana-brasileña (2015-2021) generó cierto nivel de incertidumbre pero también generó medidas de fomento de la confianza capaces de movilizar a la opinión pública, integrar políticas públicas gubernamentales, inducir la coordinación multinivel y multiactor, y relacionar organizaciones internacionales con organizaciones de la sociedad civil. Al evaluar críticamente las relaciones fronterizas entre Brasil y Venezuela, podríamos extraer algunas ideas sobre cómo pensar sobre la seguridad y el funcionamiento humanitario en la política global del siglo XXI. Una perspectiva en profundidad basada en las relaciones bilaterales históricas permite darse cuenta de que la actual crisis migratoria venezolana-brasileña se conecta a múltiples tensiones del pasado que resuenan en el presente y allanan el camino para reimaginar el futuro de las relaciones internacionales de América del Sur. . El trasfondo histórico produce, al mismo tiempo, nodos de tensión y la plataforma de la alianza estratégica entre Brasil y Venezuela. En la segunda parte, pasamos al pensamiento crítico sobre las ideas, los discursos y las acciones emprendidas frente a. Las relaciones fronterizas entre Venezuela y Brasil bajo una crisis migratoria abogan por un mejor contexto de política de defensa, seguridad y humanitaria basado en medidas de fomento de la confianza, visualizando el futuro de una asociación estratégica..

Palabras clave: Fronteras; crisis humanitaria; Relaciones Brasil-Venezuela

Recebido em
06/05/2021

Aceito em
10/06/2021

INTRODUTION

History has multiple meanings and functionalities, partially fulfilled with lessons derived from past experiences (DURANT; DURANT, 1968) that would enable us to see the present moment more clearly. A better comprehension of our current conditions based on historical perspective would help to make decisions in a scenario of growing vagueness and disinformation (BRANDS; SURI, 2016). Hereafter, the historical perspective permits gathering a set of data and qualitatively analyze it by searching for continuities and discontinuities, regularities, and singularities. Cases, events, and phenomena from the past could garble our perceptions of the present and perhaps prepare us to act on the future (DUROSELLE, 2000).

The history of international relations of Brazil and Venezuela has been a fascinating trajectory toward the construction of a security and defense neighborhood in South America (GEHRE, 2017). The central argument of this text is that the Venezuelan-Brazilian migratory crisis (2015-2021) generated confidence-building measures related to public opinion mobilization, national and subnational governmental public policies, multilevel and multi-actor coordination, and international organizations and civil society integrated actions.

The present article aims to critically assess the Brazilian-Venezuelan border relations to draw some valuable insights on how to increase awareness about integrated security and humanitarian aid in the 21st Century global politics. In-depth perspective based on historical bilateral relations makes it possible to realize that Venezuelan-Brazilian migratory crisis connects itself to multiple tensions of the past that echoes through the present and paves the way to re-imagine the future of South America's international relations.

In the first part of this text, we dive into the historical elements that, at the same time, constitute nodes of tension and the foundation under which lies the very conception of a strategic partnership between Brazil and Venezuela (GEHRE, 2012 c). The historical background is essential to understand how Brazil and Venezuela reenacted confidence-building measures previously built in their border relations. In the second part, we critically

discuss ideas, discourses, and actions taken in the face of the Venezuelan-Brazilian migratory crisis. Brazilian-Venezuelan responsiveness to the migrant crisis both mirrored historical agreements and create a new flux of understandings. Finally, considering the border relations and the South American defense context, security, and humanitarian politics, we outlined some possible conclusions to envision the future of the Venezuelan-Brazilian partnership.

BRAZIL, VENEZUELA, AND THE PROCESS OF BUILDING CONFIDENCE MEASURES

In this first part of the text, we discuss how confidence measures are affected by bilateral tensions, and how Brazil and Venezuela reacted to the emergence of specific strains in different areas that marked the trajectory of their bilateral relations. In this part, it is possible to perceive how past and present converge: the current migration crisis, its amplitude, and reactions are temporally connected to a historical set of tensions and (mis)perceptions experienced by Brazilians and Venezuelans border relations.

Borders as defining elements

Borders have been the defining elements of Brazilian-Venezuelan history, mediating moments of crisis and opportunities. The political practice of producing borders is the territorialization of space and the relationships that are established in that place beyond the border regions themselves (PAASI, 2009). Popular culture, educational programs, other forms of awareness and learning are part of this differentiation process, which begins in some cases and, in others, are consolidated, with the drawing of limits and the definition of borders (PAASI, 2011), which gains its importance due to territoriality as an organizing principle of social and political life (ANDERSON; 'O'DOWD, 1999). The differentiation process affects people's lives even when these borders are not insurmountable walls, as there is the performance of legislation and public services, the border being the physical and symbolic repository of the national State.

The border initially dehumanizes the territory, overlapping the State over the lives of those living there, creating a reality based on the difference (HOUTUM, 2011). In the classic literature on International Relations, the internal is understood as a place of order and sovereignty and the external as a place of disorder and anarchy. The order comes from creating an international system based on power relations (MORGENTHAU, 1978; MEARSHIMER, 2011; BULL, 2002). As part of the mechanism of international politics, the idea of difference is thus institutionalized with two goals: to develop stable sovereign states and consolidate the power difference in the international system. However, there are structural problems regarding the global-local orders because of the inconclusiveness of sovereign states' formation throughout the international system (AYOOB, 1995).

In that sense, borders are political acts carried out by States to delimit their physical space, their possession over a given territory. So often, we tend to naturalize these political divisions because we already have our lives included within this political conformation, but the Brazilian-Venezuelan case is emblematic of the sense that border constitutions need to be reframed, overcoming the Manichaeism and simplism imposed by the traditional theories. Brazil and Venezuela were born from a direct dispute between Spain and Portugal in the new World. However, they are part of an expanded Amazon territory, culturally marked by contacts with Caribbean populations and by a European power game in the north of South America.

Whether theorists suggest that borders are an essential variable of the international order, influencing the use of power and the making of strategies (DIENER; HAGEN, 2012), it is necessary to consider Brazil-Venezuela's border relations as the result of colonialism. Portuguese, Spanish, Holland, France, Great Britain, and North American greed for land and resources was intentionally directed with an imperialist sense of aggrandizement of power. Brazil and Venezuela were supporting actors in that great power politics play, from the control over the Amazon River and the establishment of colonies to crafting unequal trade regimes and military intervention.

Nonetheless, the Brazil-Venezuela border relations seem richer and contain more than just colonialist diplomatic relations, reflecting local people and native communities' interests and dynamics create a culturally diverse humanitarian mosaic to defense and security directives. Nowadays, Brazilian-Venezuelan border relations engulf a combination of permissive practices and constraints related to (un)cooperative and (un)coordinated policies to ensure human security by fighting inequality and improving education and health care services. In that sense, the migration crisis had encountered a particularly permissive environment to potentialize all the negative impacts, effects to migrants and local inhabitants of the cities of Pacaraima and Boa Vista, as well as along the migrant's internalization policy chain to other Brazilian cities.

Not surprisingly, almost 200 years of Brazilian-Venezuelan bilateral relations have generated troubles and induced the building of confidence measures. The countries' borders relations incorporate structural elements to understand and connect past events to present experiences, being relevant for the future. Crises could separate us if a common history mediated by border relations were not powerful enough, as a political key, to overcome challenges and bring populations closer together.

A brief history of Brazil-Venezuela border *relations*

The present migratory crisis is part of a Brazil-Venezuela border relations history, and it is based on the construction of a bilateral agenda structured on central themes, such as politics, diplomacy, security, indigenous peoples, commerce, infrastructure, energy, mining, as well as the pivotal role of Boa Vista city.

The political agenda pushed forward border (in) stability in terms of territorial markers (such as agreements and treaties) and sovereignty; regulation of the navigation regime, commerce and people influx; and the containment of several threats related to the foreign presence on Brazilian-Venezuelan territories. At the same time, the political agenda was based

CC BY NC SA

on the concept of vivification, which is on the willingness of governments to provide development to regions considered uninhabited and distant from the core of the nation. Thus, this process of border enrichment took place through a) the creation of administrative units (territories, states, departments, municipalities); b) the establishment of military constructions such as bases, hospitals, barracks, and airstrips at specific points on the border; c) the building of roads and energy connection infrastructure; d) the establishment of human settlement and links between Boa Vista, Santa Elena do Uairén and Amazonian cities, such as Manaus (GEHRE, 2012a).

Bilateral relations have been incremented due to the need to establish more consistent diplomatic ties. This happened from the timid diplomatic approach in the 19th Century to the consolidation of the border and commercial frameworks and the creation of consular representations and embassies. Specifically, the instrument of presidential diplomacy boosted this process of rapprochement between the two countries. The Brazilian-Venezuelan border landmark number 8, known as BV-8, between Pacaraima and Santa Elena de Uairén became a symbolic place for their partnership. In this context, the meetings between Médici-Caldera (1970s), Lusinchi-Figueiredo (1980s), Fernando Collor de Mello and Carlos Andrés Pérez (1990), Fernando Henrique Cardoso and Rafael Caldeira (1990-2000), and Luiz Inácio Lula da Silva and Hugo Chávez (2000-2010), would seal the so-called Brazil-Venezuela's strategic partnership. Presidential diplomacy would systematically reissue initiatives and proposals for border cooperation that would serve essential sectors such as health, transport, communication, education, sanitation, energy, and road infrastructure, providing new large-scale projects for Brazilian companies in Venezuela (GEHRE, 2012b).

Another agenda historically constituted was bilateral trade. From the 19th Century onwards, border commercial relations were marked by the following dynamics: a) expansions and shrinks; b) tariff wars over goods transit taxes; c) a curious cut off in the Brazilian livestock production to Venezuelan markets; d) shortages episodes; e) precarious institutional aspects, such as lack of staff and inadequate facilities of border authorities; and f) a flawed regulatory framework for disciplining import and export activities. If geographical obstacles made

transport and mobility difficult, corrupt practices encourage trade detours and embezzlement. It was routine to see several trucks coming from different parts of Venezuela to unload goods in Santa Elena and to be repacked onto other trucks, sometimes Brazilian ones, to reach Boa Vista's market, circumventing inspection and avoiding the payment of taxes (GEHRE, 2012a).

Another relevant bilateral agenda regards security. The problem of illicit activities pointed to the border sensitivity between Brazil and Venezuela in the face of trafficking and the smuggling of diamonds, gold, and goods in general. The binational security agenda has: a) encompassed the undue exploitation of rubber in Venezuelan territory by Brazilians in the 1940s; b) concerned about communist penetration in the Amazon from the 1960s to the 1980s; c) offered a scenario where the was a constant presence of garimpeiros in foreign territory and the growth of crimes associated with drug cartels in the 1990s; as well as d) increased the traffic of arms, animals, wood, and people, and deviation of fuel in the 2000s. Among the results of this process of border securitization issues, it is possible to identify a kind of bilateral intelligence standing out, a framework of routines and decision-make procedures prepared to deal with border problems (GALVÃO; CORTINHAS, 2014).

Because of the political and security concerns, the influx of people and the migration through the border were consolidated as part of the bilateral agenda. On the one hand, Brazilian human penetration contributed to dynamically boosting the other side of the border, despite being deemed undesirable by Venezuelans due to the disorder produced by this demographic pressure. On the other hand, Brazilians with different occupations – traders, "rubber soldiers", garimpeiros, civil servants, and tourists - built a symbolic bridge between the two countries with their comings and goings. Caracas shaped a specific program of territorial occupation, called Venezolanización de la Gran Sabana and constantly used diplomatic channels to complain about the lack of reciprocity of the Brazilian government, accused of rigorously applying the Foreigners Law to drive away undocumented Venezuelan citizens, and not worrying about the illegal Brazilians who were thinking about living in Venezuela (GEHRE, 2012a).

A particular case of human flow – associated with the dimension of security, due to its implications for national sovereignty – is the place of indigenous community on their bilateral agenda. The Venezuelan-Brazilian Amazonia, although much less dynamic – marked by major geographical accidents – gained visibility, due to the institutional design of a transnational indigenous community, mostly Yanomami, constituted on both sides of the border. The Amazon would not, therefore, be this static force blocking the integration between Brazil and Venezuela. On the border between Santa Helena and Pacaraima - and by extension in Boa Vista – it is possible to encounter different ethnicities such as the Ingarikó, Patoma, Taurepang, Macuxi, and Wapixana, original folks who do not need to recognize this abstraction called sovereignty, but that are fighting to have their rights recognized for the maintenance of their lifestyle (SIMÕES, 2017).

Another topic connecting Brazilians and Venezuelans, and that is considered critical because involving political, diplomatic, security, and human rights issues at the same time – and which has a long historical trajectory – regards to illegal mining. The issue of mining was already on the political radar in the 1940s when the exploration of gold and diamonds in areas of the Bolívar State went directly to the Brazilian border, with no effective control at that time. This locality, a sparsely populated border area, and with limited economic activity, made gold and diamond mining, as well as its contraband to English Guiana, Bolívar, and Roraima, an important source of local income. In this scenario, numerous camps of Brazilian garimpeiros shaped the exploration cycles of the Venezuelan Guyanese massif along the rivers that formed the Caroní basin, a tributary of the Orinoco River. Multiple factors have made mining this organized and lasting activity in border relations: the difficulties in monitoring the vastness of the territories; cycles of adverse economic conditions in Brazil and Venezuela – high inflation, inequalities and the lack of income would push people to pursue the dream to become rich overnight; valorization of gold in the international market; facilities for the sale of gold on the parallel market; and this collective imaginary of power and wealth around life in gold mining (GEHRE, 2012 a).

The road connecting Manaus, Boa Vista and Santa Elena would facilitate the access to the border region and provided to the city an improvement of the licit and illicit commercial flow, as well as illegal mining, prostitution, and smuggling. On the Brazilian side, the farmers' connivance and support, and political colonels in Boa Vista, encouraged the expansion of the mining frontier in the State, which made the confrontation between garimpeiros and indigenous people a systematic and increasingly bloody happening. From the Serra do Tepequém, Pacaraima, and other border regions with Venezuela – particularly the northwestern portion that covered a large part of the Yanomami community – the confrontations became constant and violent between indigenous and non-indigenous people, often with government complicity (MENDIBLE-ZURITA, 1993).

The border agenda of Brazil and Venezuela depended heavily on the infrastructure theme. In addition to supplying the region with road interconnections and aerial connections, by building highways and establishing air routes, it was necessary to create an energy interconnection, which would become one of the fundamental axes of the bilateral strategic partnership. The configuration of the so-called "Guri line" required years of technical studies necessary to make the power generation project feasible. From Raúl Leoni Hydroelectric Plant, in Guri, departure a line of transmission reaching the city of Santa Helena into the border with Brazil. Managed by a coordinated action between EDELCA (Venezuelan energy company) and Eletronorte (Brazilian energy company), the energy was retransmitted to Boa Vista and Manaus. Inaugurated on August 13, 2001, the Guri line was considered a strategic work and visually a symbol of the union between Venezuela and Brazil/Roraima. It was known that regional growth was not possible without the energy and that the idea of being able to rely on "the electricity produced in the neighboring country, friend and brother" was the epitome of Brazilian-Venezuelan cooperation (CARDOSO, 1998).

The bilateral agenda is completed with the advent of the city of Boa Vista as a geographical pivot of the border history between Brazil and Venezuela. The city has become an important reference in the governance of the problems between Venezuela and Brazil, in multiple dimensions: a) a connection route between the Venezuelan and Brazilian territories,

and with the other Brazilian states, particularly with the city of Manaus; b) a hub for trade and services capable to vivify the border areas; c) a geostrategic reference point in South America chessboard, concerning the performance of extra-regional powers in the region; and d) a key part of the Amazon-Orinoco integration axe, to link Rio Branco basin and Venezuelan Gran Sabana. (GEHRE, 2012a).

The first part of the present work has edified a framework based on the history of Brazil and Venezuela border relations. Confidence-building measures are path-dependent on several bilateral issue-areas: the pivotal geopolitical connections of cities in both sides of the border; the infrastructural constructions, especially on transport and energy; the establishment of subnational agreement on dispute resolutions about illegal mining; indigenous people affirmative actions; and normative regimes on commerce, tourism, health, education and other public policy's themes. In that sense, confidence-building measures are enduring bilateral institutions that can be accessed by both countries in moments of crisis. In sum, understanding the historical origins of confidence-building measures between Brazil and Venezuela allows us to analyze how the current crisis could be positive critical juncture to reinforce their strategic partnership.

CRITICAL ANALYSIS OF THE VENEZUELAN-BRAZILIAN MIGRATORY CRISIS

In this second part of the text, we discuss how Brazil and Venezuela reacted to the outbreak of a migratory crisis (2015-2021), which was triggered by multiple forces profondes (social, economic, cultural, and demographic) (RENOUVIN & DUROSELLE 1991). In this part, the migration crisis is discussed as an ambivalent historical force of the strategical partnership transformation. On one side, a national Venezuelan problem became a transnational border preoccupation with global implications; and on the other side, a security (strategic and military) issue was linked to human rights impasses. This part ties up history and statecraft to highlight how confidence building measures – related to political, military and humanitarian

responses – could be engineering by a governance design at the Brazil-Venezuela border to face the outbreak of the migratory crisis.

The outbreak of the migratory crisis and its international implications

It is possible to associate the increase in the flow of Venezuelans entering territories in neighboring countries, such as Brazil and Colombia with the deterioration of the political and economic situation in Venezuela during the presidency of Nicolás Maduro. Most of the forces driving migratory dynamics are related to the deterioration of the national socioeconomical conditions, natural disasters or persecution (PEREIRA, 2020). Numerous economic problems, such as fluctuations in the price of the oil barrel, in addition to the non-approval of various economic and political sectors concerning the country's development, the death of Hugo Chávez, and less supporting from various national sectors to Nicolás Maduro generated what we now understand as a widespread crisis in Venezuela. Therefore, to achieve better living conditions, countless Venezuelans decided to migrate to border countries, and, as a result, all these countries needed to adapt to receive them (PENNAFORTE AND OLIVEIRA, 2019).

The Venezuelan situation have systemic effects on South America neighborhood on defense and security, improving region's vulnerabilities in three dimensions: a) energy, as it is one of the main producers of oil and gas; b) social, catalyzing the flow of migrants and refugees; c) security, by increasing political instability, structural violence, and facilitating criminal activity, whether organized or not when crossing people, weapons and drugs (PÊGO, 2021).

Increasing pressure on South American borders has made migration a critical issue. On the one hand, it appears that the pressure on the Venezuelan-Colombian border was much greater due to a previously established migratory network between both countries, including greater cultural and linguistic proximity. On the other hand, Brazil has become a pole of attraction for the infrastructural facilities of access to the national territory and for the

economic development of Brazilian cities, which attracted many of the migrants to a new way of life, quite different from the hardships of an excessively restrictive regime.

The migration crisis international implications consist of three basic factors that continued to deepen between 2015 and 2021: 1) the governance crisis; 2) the economic crisis; 3) the humanitarian crisis. At the same time, factors, such as American pressure, the fragile performance of the Lima's Group, the low reach of initiatives by the international community, and the strong political and military polarization in Venezuela increased the crisis and pushed aside the short-term resolutions. The result is the expansion of institutional pressures that generate spillovers at subnational, national, and regional levels, putting the institutional capacities to solve it in check (VAZ, 2017).

In fact, South America was confronting a fragmentation in its integration process and the decay of a post-hegemonic regionalism model (NEVES; ARAUJO, 2021). At that time, Brazil would join forces with other countries (Argentina, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, and Peru) to build a regional response within the scope of Lima's Group, criticizing the human rights violations and the rupture in the democratic order in Venezuela.

The interference of the United States in Latin America politics, under the presidency of Donald Trump, was wide open, trying to control many of the countries in the Lima's Group and inducing them to adopt a tougher tone toward Caracas. Trump – governing from his official twitter account – tried to bully Nicolas Maduro by threating Venezuela with a 'military option' as US-Venezuela relation faded . Undoubtedly, Washington was keen on reedit a center-peripheral relation to Latin-America and reinforce the imperfection of power between the United States, Brazil and Venezuela (GEHRE; ARRAES, 2021). In fact, US interference in Venezuela has been going on since the Barack Obama administration, increasing in the Donald Trump administration with the interference in the Lima Group and the discussion of the possibility of armed intervention in Venezuela. In 2014, the US Congress passed Venezuela's Human Rights Defense Act No. 113-278, which provides sanctions against the Venezuelan State. Currently, sanctions are not only applied by the USA but are also applied by countries

in the European Union, Canada, and the United Kingdom, for example. By 2020, 150 sanctions had been applied to Venezuela. Sanctions have further hampered the country's economic viability (MELLO, 2020).

Notably, Brazil would cease to be a relevant actor and capable of contributing to the resolution of crises in the continent. Instead of being proactive, the Brazilian foreign policy of Ernesto Araújo and Jair Bolsonaro had become reactive and quite sterile on new ideas (GEHRE, 2020). The standard procedure, when there is an escalation of violence between two states, or when different kinds of crises are spilling over, is to close the border to stop these effects. Venezuela had already closed the border with Brazil in December 2016 and repeated the act in February 2019. The alleged cause would be the Brazilian interference in internal affairs, justified by the humanitarian aid in favor of self-declared President Juan Guaidó. Therefore, Brazil, in one of the reactions to the migratory crisis, closed its border with Venezuela, on August 6, 2018, through an injunction against the establishment of the State Decree of Roraima No. 25,681-E, which dealt with the possibility of Venezuelans access public services in Brazil with valid passports .

Because of the COVID-19 pandemic situation, Brazil again closed its border with neighboring countries, including Venezuela, according to guidelines contained in Law 13.979, of February 6, 2020 (BRASIL, 2020a). It should be noted that Venezuela has not closed the border with Brazil, even with Maduro taking control measures and raising the tone about the Brazilian management of the pandemic, calling the Brazilian strain of the virus 'Bolsonaro mutant'. The challenging rhetoric, however, did not prevent Venezuela from donating respirators to mitigate the Brazilian crisis (CRAVEIRO, 2021).

At certain point, we could consider that the Venezuela's migratory crisis became a humanitarian problem in many border countries. According to the Regional Action Plan for Venezuelan Migration, published by the International Organization for Migration (IOM, 2018), between 2015 and 2017, more than one million and six hundred thousand Venezuelans decided to settle in countries, such as Argentina, Chile, Colombia, and Ecuador. During this

period, 57.000 people migrated to Argentina, 119.000 to Chile, 600.000 to Colombia, and 39.000 to Ecuador.

It is observed that Venezuelans sought countries with easy entry, short border trajectory, and ease for the usage of their mother tongue for communication. Currently, according to data referring to March 2021, from the Coordination Platform for Refugees and Migrants of Venezuela (R4V, 2021), more than 5 million people have migrated to other countries. From this total, 2.476.781 formally applied for residence permission in these locations. Also, according to data from such a platform, until October 2020, 262.441 Venezuelans migrated to Brazil seeking for better subsistence conditions. Therefore, Brazil is the fifth country in South America that receives the most Venezuelans, and that needed to adapt logistically, legislatively, and with public policies to receive them .

The distinction between the concepts of migrant and refugee is important for understanding the migration issue. Initially, many Venezuelans who had the financial capacity to migrate to other countries, did so as soon as they realized the onset of a crisis in Venezuela. There are still no specific data on the migratory status of these people, but it is believed that several of them did not ask the countries to which they migrated for recognition as refugees. The concepts of refuge and migration could be associated with some failure of the State to provide resources so, that its citizens can live in a dignified manner in their territory. Thus, refugees are citizens for whom the country of origin has failed to provide protection (HADDAD, 2008).

In the receiving country, the migration of refugees from one country to another also creates structural problems. Concerning the logistical context of the migration of Venezuelans to Brazil, the city most affected by the arrival of Venezuelans was Pacaraima , the gateway to Brazil for those coming from Venezuela. Therefore, the arrival of all these Venezuelans has caused numerous problems to the city. The city does not have the adequate infrastructure in terms of health, education, basic sanitation, public safety, and housing to adequately deal with the high number of daily migrants arriving.

A series of protests, confrontations, and hostility of Brazilians against Venezuelan population in the city is elucidating this issue. In one of many demonstrations of Brazilians against Venezuelan migrants, in Pacaraima, the local inhabitants destroyed improvised camps of the neighboring population, burning their belongings (EL PAÍS, 2018). The election of Jair Bolsonaro unleashed an ultraconservative political movement based on ideas of armamentism, patriotism and xenophobia, which included a negative image of the "venezuelanization" of Brazil as a synonym of backwardness and disregarding Brazil's international and democratic commitments in its foreign policy. In February 2019, some cases of Venezuelan clashed with the Bolivarian National Guard were also reported, which demonstrates the existing tensions on the border (CHAVES; COSTA, 2019).

Moreover, the bilateral relations would enter troubled waters at the borders. A landmark of this diplomatic retraction is the total withdrawal of all Brazilians who work in official positions of Brazil (diplomats, administrative officials, and attaches) in Venezuela, which weakens exchanges at the diplomatic, consular, and military levels (BRASIL, 2020). This also means a reduction in the capacity to contribute to the resolution of the crisis in Venezuela and its impacts on South America.

Responses to the Venezuelan-Brazilian migratory crisis

A political response to a humanitarian crisis would necessarily involve the city of Boa Vista as the geographic pivot of the region by making it a host city and a route for Venezuelan refugees who would be directed to other large cities such as Manaus (Amazonas), Belém (Pará) and São Paulo (São Paulo), which also received Venezuelans in large quantities.

To receive Venezuelans who arrived in Brazil, as well as to ensure that such arrival did not generate other problems than those already faced by the host cities, the Brazilian

government needed to organize itself operationally and legislatively (PEREIRA, 2021). Thus, the multiactor response to the migratory crisis of Venezuelan was based on four main pillars: a) the Federal government reaction, characterized by the National Committee for Refugees (CONARE) bureaucratic procedures; b) the Acolhida Operation, represented by the Armed Forces in locus operations, c) the United Nations role, represented by The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); and d) performance of Civil Society, represented in this text by Caritas São Paulo (PEREIRA 2021).

Concerning the Brazilian response to the humanitarian challenge, we can undoubtedly consider the Federal government role in manage the crisis, inducing counter measures of reception, registration, organization and care. Also, the Brazilian government stablished coordinated actions and partnerships with subnational authorities, university, private institutions, non-governmental organizations (NGOs), and the United Nations (UN). According to Pereira (2021), the Brazilian government proceeded in four main areas:

1) Reception – welcoming Venezuelan's migrants indigenous and no indigenous at Brazil-Venezuela borders.

2) Registration – classifying people in a system (SISCONARE) for the processing of requests for recognition of the refugee condition; and for working permits.

3) Organization – ordering of the border, reception in shelters and processes of internalization.

4) Care – developing public policies, by the ministries and the Civil House, so that each Venezuelan can live in Brazil with dignity.

With the growing movement of Venezuelans towards Brazil, in mid-2016, the Brazilian government considered the need to update almost all legislation that defined the mechanisms for receiving refugees. Thus, according to Pereira (2021), numerous normative resolutions

were created or updated, and CONARE initiated a joint action among its members so that local, state, and federal authorities were guided on the issue of incoming refugees. In addition, there is a search for greater speed in the analysis of asylum applications so that more people can be recognized as refugees in Brazil.

The SISCONARE platform was created to compose this set of measures to speed up the processes (BRASIL, 2021b). Greater speed and accuracy have been achieved during the insertion of data on refugees by the Federal Police (PRF) and during the analyses carried out by CONARE members. In addition, there is an increase in transparency by allowing access to the process by the refugee himself.

According to data from the platform "Cooperation Project for Analysis of Refugee Decisions in Brazil", a partnership between the Ministry of Justice and Public Security, UNHCR, and CONARE, from January 2017 to December 2020, 69.098 refugee requests cases were analyzed based on SISCONARE input data. From these analyses, 54.471 refer to Venezuelan requests and, of this total, 46.647 were recognized as refugees .

Aiming to face the challenge by formulating a political response on their ideological bias, the Brazilian government decided to implement a military response in the context of a humanitarian crisis. In addition to the work carried out by the federal government through CONARE, according to Provisional Measure nº 820, of February 16, 2018 (BRASIL, 2018c), converted into law nº 13.684, of June 21, 2018 (BRASIL, 2018b), Brazil started to establish emergency assistance measures that would be developed by the various agents of the Federal, State, and municipal governments. In addition, and legally bounded on Decree nº 9.286, of February 15, 2018 (BRASIL, 2018a) , it was established that the Ministry of Defense would compose the Federal Emergency Assistance Committee, creating the so-called Acolhida Operation.

The main purpose of this Committee was to provide measures of emergency assistance for welcoming Venezuelans, through partnerships with entities such as the UN, for example. Geopolitically, Acolhida Operation was designed on two main objectives: to welcome migrants

and refugees and to minimize the impacts of the humanitarian crisis in Brazil, avoiding the spillover effects of the crisis.

In the escalation of the crisis, Acolhida Operation was implemented in March 2018 by the Armed Forces, in partnership with other institutions of the federal, State, and municipal governments, together with United Nations agencies and partner Non-Governmental Organizations to welcome immigrants who are in vulnerable situations in Pacaraima and other units of the Brazilian federation, assisting those who may only be in transit in the country. It is worth mentioning that Acolhida Operation was organized in three axes of decision-making procedures:

1. Guarantee of law and order (GLO) – methods of ordering the border related to documentation check, vaccination, and illicit control operation.

2. Logistics – process of migrants' triage and distribution of persons to their shelter and to have access to food, and health care.

3. Mobility – Internalization that is the phase of voluntary displacement of migrants and Venezuelan refugees from Roraima to other units of the Federation, aiming at socio-economic inclusion.

It is important to point out the social role of the Brazilian Armed Forces, which are particularly responsible for ordering the border, for the logistical organization of the spaces of the Interiorization and Screening Posts (PITRIGS), of the reception centers and temporary accommodation in Pacaraima, Boa Vista and Manaus, by providing food, basic health care, including vaccines required by Brazil, and the Venezuelan interiorization process.

According to the Interiorization and Integration Report published by UNHCR in February 2021, people who cross the border and arrive in Pacaraima, Boa Vista, or Manaus are directed to the Interiorization and Screening Posts (PTRIGS), where they are identified, registered, and forwarded to one of the following locations: reception centers, temporary accommodation or interiorization flights. In this process, the Armed Forces, together with the UNHCR partnership, screen and establish the profiles that will be assigned to the reception

centers and/or internalized to other cities in cases related to family reunification, job opportunities, transfer to another reception center, or social reunion.

As it can be seen, the Brazilian government works in partnership with the United Nations, through agencies such as UNHCR, IOM, UNICEF, UNFPA in joint actions to provide better reception of Venezuelans who arrive in Brazil. In this regard, the role of the UNHCR has been of paramount importance in the process of welcoming Venezuelans. According to Pereira (2021), such agency has been active in the Brazilian response, since 2016, through technical assessments of the situation in Venezuela, in Roraima, Manaus, Belém, and São Paulo. In addition, it is active in advising the government on the design of strategies to be developed, in coordination and advocacy with local authorities, in establishing partnerships with private companies to provide job opportunities and financial assistance to Venezuelans, in the analysis of protection cases, and in assisting the Armed Forces in the internalization processes.

Nevertheless, a humanitarian response also had to be formulated to deal with a humanitarian crisis. As part of the response to the humanitarian crisis, it is important to mention that UNHCR does not acted alone and that other United Nations agencies, as well as non-governmental organizations, also carry out numerous actions to ensure that Venezuelans are welcomed in a dignified manner. Regarding such organizations, it should be noted that they have the consent of the Brazilian government to develop activities in the country. Thus, we can mention some examples of non-governmental organizations, such as AVSI Brazil (2020) , World Vision Brazil (2020) , Fraternity without Borders (2020) , and Caritas São Paulo (2020), who have consistent work with refugees in the states of Roraima, Amazonas, and São Paulo.

In this article, we focus on Caritas São Paulo social role in supporting the Venezuelan migrants, since this institution is a non-governmental organization that supports the Nacional Commission for Refugees (CONARE) to analyze and judge the asylum requests in Brazil. Furthermore, as defined by the institution itself (CÁRITAS, 2021), it has more than 170 member organizations around the World, is linked to the Catholic Church and it is a very engaged institution for supporting refugees in Brazil.

According to Pereira (2021), in Brazil, Caritas São Paulo acts on the issue of asylum by being a member of CONARE, but without a vote, that is, it provides support for the analysis of asylum requests, but does not decide about the refugee conditions that would be granted. In addition, Caritas São Paulo also offers Venezuelan migrants programs of 1) Protection, with Venezuelan eligibility jobs and other migrants arriving in Brazil, seeking to analyze the situation of each one of them when carrying out analyzes on the possibility of persecution, the situation of the country of origin, migration profiles according to legislation; 2) Social Assistance, orienting and guiding Venezuelans to health care in the states, in addition to assisting UNHCR in the eligibility process for the provision of CBI grants , managing donations and establishing partnerships with other entities or state governments to welcome these people; 3) Social Integration, promoting education and work opportunities for Venezuelans; and 4) Mental Health, promoting individual and group psychological assistance.

Brazilian adaptations to deal with migrants still presents inconsistencies, particularly in the difficulty in offering an integrated national response. A good governance of the migratory problem would guide the work of multiple stakeholders, with joint actions that seek to promote better living conditions for Venezuelans in Brazil. This is necessary to obtain better results and avoid the escalation of violence in Brazilian territory through tensions that stem from the spillover of the Venezuelan crisis.

More recently, the COVID-19 pandemic induced the closure of borders and resulted in rise of people's vulnerability on Brazil and Venezuela borders. Considering the Brazilian Federal Government's ideological position (and pandemic denial), the closing of the border was probably a reaction to the Venezuelan government rather than a strategically and coordinated action to reduce the impacts of the pandemics. For instance, restrictive mobility policy to reduce infections did not result in what was intended due the lack of articulation between Brazil and Venezuela governments. Moreover, the impact on Venezuelans in Brazil has increased with the worsening of the COVID-19 pandemic in the country (ARAUJO; NEVES, 2021).

Thus, it is also necessary to think and develop healthier and integration strategies for Venezuelans in Brazil. According to data from the Coordination Platform for Refugees and Migrants of Venezuela, until March 25, 2021, 423,27 Venezuelans were infected by the disease in Brazil, on a scale of up to 1.000 people. Therefore, according to information made available by the same platform, the Brazilian government has established, from actions between Acolhida Operation, UNHCR, and partners, measures to restrict and protect Venezuelans, as well as the creation of campaign hospitals to receive cases of COVID-19.

CONCLUSIONS: THE FUTURE OF BRAZILIAN-VENEZUELAN PARTNERSHIP

The migrant crisis reflects the melting down of Venezuelan governability since the death of Hugo Chavez, pushing many Venezuelans to migrate to other countries seeking better opportunities for personal and professional development. Nonetheless, a critical appraisal of the episode points to the fact that the migration crisis cannot be qualified as a "Venezuelan" issue but should be seen as a "Venezuelan-Brazilian" problem. In fact, the Venezuelan migrants are made more vulnerable by several factors, some of which are precisely due to the inaction of the Venezuelan and Brazilian states.

In the same way, it is necessary to understand that the role of the Brazilian armed forces, which was the structuring of the welcomed operation, would not have been successful without the full functioning of Brazilian democracy. In fact, we can say that Acolhida Operation contributed to regional security and stability in four main ranges: a) strengthening the construction of regional understandings to deal with the crisis; b) mitigating negative effects, such as poverty and lack of social assistance to migrants; c) promoting regional stability; and d) favoring the reestablishment of democracy in the neighboring country.

The role of Federal Government was the best possible considering the ideological frame that limited a better understand of the migrant crisis. Brazilian government was responsible to articulate action with local authorities, International Organizations, and civil society organizations. Likewise, and despite the cases of xenophobia and discrimination against migrants, it is possible to affirm that for history the attention and care provided by the two countries has strengthened the credentials of the existing measures of mutual trust.

It can be said that Roraima was highly impacted by the migrant crisis, when dealing with the humanitarian and security impacts of Venezuelans indigenous and no indigenous in its territory. A permissive context present in Roraima – hostilities against environmentalism and indigenous rights, as well as territorial conflicts – have amplified the already existent tensions between different social actors. Vulnerabilities and social conflict became even more sensitive with the outbreak of the migratory crisis.

The existing pressures, which overloaded the local authorities and institutions, which are very focused on illegal mining, deforestation, advancing the agricultural frontier, and disrespect for the indigenous people, ended up overflowing with the advent of the crisis. Therefore, the migratory crisis is not only a Venezuelan crisis even though it is the result of political and economic problems of a government established in Caracas, but it is a South American crisis, with a "Venezuelan-Brazilian" dimension, co-constituted to the extent that the responses generated by Brazil were developed between 2015 and 2021, to guarantee dignified attention to migrants and refugees.

Regarding the future of the Brazil-Venezuela partnership, it is possible to speculate that it requires a deep knowledge of the history of international relations in South America (GEHRE, 2009). Moments of crisis and tensions are part of our South American trajectory. It was possible to understand that the worsening of the Venezuelan crisis and the continuous decrease in the institutional capacity to manage crises did not prevent the building of confidence measures based on border relations under this tense bilateral episode. In the absence of a robust regional integration framework that could support this crise resolution, initiatives such as the Acolhida Operation and the complex governance designed linking

multiple regional, national, sub-national, and non-governmental actors, kept the cooperation framework necessary and fundamental for the containment of the crisis externalities.

Considering that the spillover of the Venezuelan crisis adds to the Brazilian health crisis, it is extremely necessary the commitment of more resources, both budgetary and strategic, the creation of public policies and the improvement in the integration between partnerships with private, public, national, and international institutions so that the Brazilian response to the Venezuelan refugee crisis develops efficiently, providing a better life for these people.

Finally, we point out that history does not need to unveil only the problems produced by personalities in a position of power. History serves this purpose to reinvigorate our hopes for accessing to the possible lessons of moments of crisis that we experience. Returning to Will and Ariel Durant ideas on historical lessons, 'the knowledge of history can teach us that civilization is a cooperative product, that almost all people contributed to it'. Therefore, there is a need for greater international cooperation, as well as integrated regional actions so that crises can be managed and transformed into opportunities for common learning.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Cash Based Intervention.** Available in: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio-CBI-VF.pdf>. Access in: 26/03/2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Interiorização.** Available in: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/03/Int_Rede_Servicos_Parcerias_fev_vf.pdf>. Access in: 26/03/2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Refugiado ou Migrante? O Acnur incentiva a usar o termo correto**. Available in: <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/#:~:text=Dizemos%20'refugiados'%20quando%20nos%20referimos,outros%20aceitem%20fazer%20o%20mesmo>. Access in: 26/03/2021.

ANDERSON, James; O'DOWD, Liam. Borders, Borders Regions and Territoriality: Contraditory Meanings, Change Significance. In: **Regional Studies**, 33:7, pp. 593-604, 1999.

ARAUJO, Flavia Loss de; NEVES; Bárbara Carvalho. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). Porto Alegre: Rev. **Conjuntura Austral**, v.12, n.58, p.19-37, abr./jun., 2021.

AXEL; SAMBA TOMBA Justes. O Migrante Africano no Brasil e o Preconceito Brasileiro sobre a África. **Revista do Núcleo Sankofa**, vol.01, n02, p.21-35, 2018. Available in: http://www.sankofa.periodikos.com.br/article/5c7ee2540e88253e36016ca7, Access in: 25/03/2021.

AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System**, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

BENEDETTI, Maria Soledade Garcia; BARRETO, Fabrício; BETHONICO, Maria Bárbara de Magalhães; RODRIGUES, Francilene dos Santos. IN: OLIVEIRA, Márcia Maria de; DIAS; Maria das Graças Santos (org.). **Interfaces da Mobilidade Humana na Fronteira Amazônica**. Boa Vista: Editora da UFRR, v.2, 2020.

BRANDS, Hal; SURI, Jeremi (ed). **The power of the past: history and statecraft.** Washington: Brookings Institution Press, 2016.

BRASIL. Acolhida. Operação Acolhida. Brasília: **sítio do governo federal**, 2021a. Available in: https://www.gov.br/acolhida/historico/. Access in: 25/03/2021.

_____. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: **Diário Oficial da União**, edição 27, seção 1, página 1, 2020. Available in: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Access in: 05/05/2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sisconare. Brasília: **sítio do Governo Federa**l, 2021b. Available in: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/sisconare>. Access in: 03/05/2021.

_____. Presidência da República. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Brasília: **Diário Oficial da União**, 16/2/2018a. Available in: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286impressao.htm>. Access in: 03/05/2021.

_____. Presidência da República. Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Brasília: **Diário Oficial da União**, 15/08/2019. Available in: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9970.htm#art10>. Access in: 03/05/2021.

_____. Presidência da República. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Brasília: **Diário Oficial da União**, 22/06/2018b. Available in: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Access in: 03/05/2021.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Brasília: **Diário Oficial da União**, 16/02/2018c. Available in: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820impressao.htm>. Access in: 03/05/2021.

_____. Portaria, de 4 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, edição 44, seção 2, página 49, 2020. Available in: < https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portarias-de-4-de-marco-de-2020-246251012>. Access in: 28/06/2021.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem política mundial**. Tradução: Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CÁRITAS SÃO PAULO. **Sítio da Cáritas** São Paulo, 2021. Available in: <https://www.caritassp.org.br/>. Access in: 26/03/2021.

CHAVES, Alan; COSTA, Emily. Exército da Venezuela entra em confronto com manifestantes na fronteira com o Brasil. **G1 Roraima – Pacaraima**, 2019. Available in: https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/02/24/venezuelanos-fazem-novo-protesto-na-fronteira-com-o-brasil.ghtml. Access in: 25/03/2021.

CRAVEIRO, Rodrigo. Covid-19 na Venezuela: Maduro chama cepa brasileira de "Bolsonaro". **Jornal Correio Braziliense**: mundo. Brasília, 2021. Available in: <https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2021/04/4916136-covid-19-na-venezuela-maduro-chama-cepa-brasileira-de-bolsonaro.html#:~:text=Em%20tom%20r%C3%ADspido%2C%20o%20presidente,'a%20mutante%20Bolsonaro'%E2%80%9D.>. Access in: 25/03/2021.

DIENER, Alexander C.; HAGEN, Joshua. **Borders: a very short introduction**. Great Britain: Oxford University Press, 2012.

DURANT, Will; DURANT, Ariel. **The lessons of history**. NY: Simon & Schuster, 1968.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais**. Brasília: Edunb, 2000.

EL PAÍS Brasil. Fronteira de Roraima vive sábado de confrontos entre brasileiros e venezuelanos. Pacaraima (Roraima): **Agências,** 2018. Available in: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/18/politica/1534628902_135239.html, Access in: 25/03/2021.

FOLHABV. Administração pública impactou no crescimento do PIB de Roraima. **Jornal FOLHA BV.** Roraima: Boa Vista, 2020. Available in: <

https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Administracao-publica-impactou-crescimento-do-PIB-de-Roraima/70651>. Access in: 28/06/2021.

FÉLIX, Jackson. PIB de Roraima cresce 4,3% em 2019 impulsionado pelas exportações para a Venezuela. **G1** – RR. Boa Vista, 2020. Available in: < https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/03/10/exportacoes-de-soja-e-produtos-alimenticios-para-venezuela-impulsionam-pib-de-roraima.ghtml>. Access in: 28/06/2021.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **RBPI,** v.2, n. 52, 2009. p.128.

_____; CORTINHAS, J. Las múltiples dimensiones de la política brasileña de fronteras. **Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**, v. 1, p. 75-92, 2014.

GEHRE, Thiago; ARRAES, Virgílio. Relações Centro-Periféricas: a imperfeição de poderes entre Estados Unidos, Brasil e Venezuela. **Rev. Conj. Aust.** | v.12, n.58 | abr./jun. 2021.

_____. The history of BRICS's international relations (2009-2019): discourses, innovation and sensitivities. **Conj. Aust**. | v.11, n.53 | jan./mar. 2020.

_____. Por uma vizinhança amazônica de segurança e defesa. In OLIVEIRA, Marco Aurélio Guedes de. & PAGLIARI, Graciela De Conti. **Pensando defesa e integração nas fronteiras**. Recife: Ed UFPE, 2017.

_____. A história das relações entre Brasil, Venezuela e Guiana: Boa Vista como cidade-pivô na integração da América do Sul. In: SOUZA, Carla Monteiro de; MAGALHÃES, Maria das Graças Santos Dias. (Org.). **Roraima/Boa Vista: Temas sobre o regional e o local**. Boa Vista: Editora UFRR, 2012. (a)

_____. **La construcción de la alianza entre Venezuela y Brasil (1810-2012).** Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 7. No. 14. Julio-diciembre 2012. (b)

_____. **Brasil e Venezuela: a história de uma parceria**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. (c)

HADDAD, Emma. **The Refugee: The Individual Between Sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 47 p.

HOUTUM, Henk Van. **The Mask of the Border**. In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). The Ashgate Research Companion to Border Studies. London-New York: Routledge, 2011.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W. Norton, 2001.

MELLO, Michele de. Em seis anos de bloqueio, Venezuela foi alvo de 150 sanções e 11 tentativas de gole. **Brasil de fato**, 2020. Available in: <

https://www.brasildefato.com.br/2020/10/08/em-seis-anos-de-bloqueio-venezuela-foi-alvo-de-150-sancoes-e-11-tentativas-de-golpe>. Access in: 28/06/2021.

MENDIBLE-ZURITA, Alejandro. **Venezuela y sus verdaderas fronteras con el Brasil: desde el Tratado de Tordesillas hasta la incursión de los garimpeiro**s. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1993. p. 240.

MORGENTHAU, Hans J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. Fifth Edition. New York: Alfred A. Knopf. 1978.

NASCIMENTO, Izaura Rodrigues. **Globalização ambiental, organizações não-governamentais e redes na Amazônia**. Brasília: UnB, 2011.

NETO, Reinaldo Venâncio da Cruz. XENOFOBIA NO BRASIL TEM COR E ALVO: A realidade do deslocamento humano de haitianos ao Brasil, através do Estado do Acre, pós-catástrofe natural do Haiti em 2010. Dissertação de mestrado. Brasília: **Faculdade de Direito da UnB**, 2017.

OIM-ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÃO. Regional Action Plan. Strengthening the Regional Response to Large-Scale Migration of Venezuelan Nationals into South America, North America, Central America and The Caribbean. **OIM Press**, 2018. PDF Online.

PAASI, A. A Border Theory: Na Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars? In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). **The Ashgate Research Companion to Border Studies**. London-New York: Routledge, 2011.

_____. Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory. In**: Journal of Power**, 2:2, 213-234, 2009.

PÊGO, Bolívar (org.). **Imigração venezuela-roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília: **IPEA,** 2021. Available in: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37355. Access in: 28/03/2021.

PENNAFORTE, Charles OLIVEIRA, Fabiana. Sistema-mundo e movimentos antissistêmicos: uma análise crítica da Venezuela pós-Chávez. **Brazilian Journal of International Relation**s, Marília, volume 8, número 1, p.44-68, jan/abr 2019.

PEREIRA, Bruna de Paula M. A resposta do Brasil à crise de refugiados venezuelana: uma análise das ações humanitárias desenvolvidas, 2021. Dissertação (Mestrado em Ação Humanitária, Cooperação e Desenvolvimento) – **Programa de Pós-graduação em Ação Humanitária, Cooperação e Desenvolvimento**, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2021.

PEREIRA, Fabrícia da Hora. O alcance dos imigrantes venezuelanos às políticas sociais no Brasil após a nova Lei de Migração: um olhar a partir da realidade do estado de Roraima, 2020. Dissertação (Doutorado em Política Social) – **Programa de Pós-Graduação em Política Social**, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

PLATAFORMA DE COORDENAÇÃO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA. **R4V**. Available in: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Access in: 26/03/2021.

PLATAFORMA DE COORDENAÇÃO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA. **Respuesta ao COVID-**19 - Regional. Available in: <https://r4v.info/es/working-group/248?sv=39&geo=0>. Access in: 26/03/2021.

RENOUVIN, Pierre. DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introduction à l'histoire des relations internationales**, 4. ed., Paris, A. Colin, 1991.

REUNIÓN de antropología del Mercosul, VII, 2017, Posada, Misiones. **Venezuelanos no Brasil: entre refúgio e resistências**. Posada, Misiones: fundacion facultad de humanidades y ciencias sociales, 2017.

SARMENTO, Gilmara Gomes da Silva; RODRIGUES, Francilene dos Santos. Entre a emergência e os limites do acolhimento: atores, protagonismos e contradições. IN: OLIVEIRA, Márcia Maria de; DIAS; Maria das Graças Santos (org.). **Interfaces da Mobilidade Humana na Fronteira Amazônica**. Boa Vista: Editora da UFRR, v.2, 2020.

SILVA, J. C. J.; ABRAHÃO, B. A. Migração pela sobrevivência: o caso dos venezuelanos em Roraima. In: JUBILUT, L. et al. (org.). **Migrantes forçad@s: conceitos e contextos**. Roraima: Editora UFRR, 2018. p. 636-661.

SILVA, Priscilla Regina da. A Amazônia e as Mudanças Climáticas. In: **XVII Seminário de Iniciação Científica da Puc-Rio**, 2009, Rio de Janeiro. XVII Seminário de Iniciação Científica da Puc-Rio, 2009.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba: Editora CRV, 2017. 112 p.

United Nations High Comissioner for Refugees (UNHCR). **Venezuela Situation. Responding to the needs of people displaced from Venezuela.** Genebra: UNHCR, 2018.

VAZ, A. C. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. **Análise Estratégica**, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2017.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14526

A Articulação Entre Os Ministérios Da Saúde E Da Defesa Para Operacionalização Da Força-Tarefa Logística Humanitária Em Roraima Entre 2017-2020

Articulation Between The Ministries Of Health And Defense For The Operationalization Of The Humanitarian Logistics Task Force In Roraima Between 2017-2020

La Articulación Entre El Ministerio De Salud Y Defensa Para La Operacionalización Del Grupo De Trabajo De Logística Humanitaria En Roraima Entre 2017-2020

Regina Vianna Brizolara
Secretaria de Vigilância em Saúde, Ministério da Saúde, Brasil
Brasília- DF, Brasil
E-mail: reginabrizolara@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0966-7878

José Roberto Pinho De Andrade Lima
Escola Superior de Guerra (ESG)
Brasília- DF, Brasil
E-mail: jose_roberto70@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8232-2166

Resumo: No intuito de conhecer a constituição e a operacionalização da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, este artigo descreve a articulação e o protagonismo dos Ministérios da Saúde e da Defesa na Força-Tarefa. Foi realizada pesquisa bibliográfica e análise documental sobre a Força-Tarefa entre 2017 e 2020. Em 2017, o Plano Integrado de Ação para a Saúde dos Imigrantes foi assinado pelos entes federados. Em 2018, o Governo Federal organizou a assistência emergencial aos imigrantes venezuelanos e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial. O Ministério da Saúde articula os entes federativos para garantir o cuidado em saúde. Diversos parceiros ofertam ações de saúde. A articulação entre os Ministérios da Saúde e da Defesa ocorreu nos Subcomitês da Força-Tarefa e na execução de ações de saúde. A atuação do Ministério da Saúde na crise sanitária em Roraima foi iniciada antes da Força-Tarefa e exigiu capacidade de governança. Deficiências no sistema de saúde de Roraima dificultaram o enfrentamento da crise sanitária e a oferta de serviços de saúde aos venezuelanos. Recomenda-se fortalecer sistemas locais de saúde e aprimorar a vigilância em saúde em fronteiras para mitigar futuros riscos para a saúde pública e para a Segurança Nacional no enfrentamento de crises humanitárias.

Palavras-chave: Assistência Humanitária; Refugiados; Ação Intersetorial.

Abstract: To know the constitution and operationalization of the Humanitarian Logistics Task Force in Roraima, this article describes the articulation and leadership of the Ministries of Health and Defense in the Task Force. Bibliographic research and documentary analysis of the Task Force was carried out between 2017 and 2020. In 2017, the Integrated Action Plan for the Health of Immigrants was signed by the federated entities. In 2018, the federal government organized emergency assistance to Venezuelan immigrants and created the Federal Emergency Assistance Committee. The Ministry of Health coordinates with the federal entities to guarantee the health care. Several partners offering health actions. The articulation between the Ministries of Health and Defense took place in the Subcommittees of the Task Force and in the execution of health actions. The role of the Ministry of Health in the health crisis in Roraima began before the Task Force and required governance capacity. Deficiencies in the health system in Roraima have aggravated the health crisis and offer health services to Venezuelan immigrants. It is recommended to strengthen local health systems and improve health surveillance at borders to mitigate future risks to public health and National Security in addressing humanitarian crises.

Keywords: Humanitarian Assistance; Refugees; Intersectoral Action.

Resumen: Para conocer la constitución y operacionalización del Task Force de Logística Humanitaria en Roraima, este artículo describe la articulación y protagonismo de los Ministerios de Salud y Defensa en el Task Force. La investigación bibliográfica y el análisis de documentos se llevaron a cabo en el Grupo de Trabajo entre 2017 y 2020. En 2017, las entidades federadas firmaron el Plan de Acción Integrado para la Salud de los Inmigrantes. En 2018, el Gobierno Federal organizó asistencia de emergencia a inmigrantes venezolanos y creó el Comité Federal de Asistencia de Emergencia. El Ministerio de Salud articula las entidades federativas para garantizar la atención de la salud. Varios socios ofrecen acciones de salud. La articulación entre los Ministerios de Salud y Defensa se dio en los Subcomités del Grupo de Trabajo y en la ejecución de las acciones de salud. El papel del Ministerio de Salud en la crisis de salud en Roraima comenzó antes que el Grupo de Trabajo y requería capacidad de gobernanza. Las debilidades en el sistema de salud en Roraima dificultaron enfrentar la crisis de salud y ofrecer servicios de salud a los venezolanos. Se recomienda fortalecer los sistemas de salud locales y mejorar la vigilancia de la salud fronteriza para mitigar los riesgos futuros para la salud pública y la seguridad nacional al hacer frente a las crisis humanitarias.

Palabras clave: Asistencia Humanitaria; Refugiados; Acción intersectorial.

Recebido em
09/04/2021

Aceito em
01/07/2021

1. INTRODUÇÃO

No mundo, até o final de 2018, havia 70,8 milhões de pessoas forçadas a se deslocar, 41,3 milhões deslocadas internamente e 25,9 milhões de refugiados (ACNUR, 2020a). A violência, perseguição, turbulência política e crise econômica na República Bolivariana da Venezuela desencadearam uma grave crise humanitária no país (OIM, 2020a; WEISBROT, 2019). Em 2018, a Venezuela foi o principal país de origem de requerentes de asilo, com mais de 340.000 novos pedidos. Em 2019, estimou-se que 4 milhões de venezuelanos já haviam deixado o país (OIM, 2020a). Em dezembro de 2020, a Venezuela apresentava projeção populacional de 32,7 milhões de habitantes (GOVERNO BOLIVIARIANO DE VENEZUELA, 2021).

Desde o final de 2015, o estado de Roraima registrava aumento do fluxo fronteiriço de imigrantes venezuelanos (RUSEISHVILI; CARVALHO; NOGUEIRA, 2018). Em dezembro de 2016, o estado de Roraima declarou Emergência em Saúde Pública na Rede de Saúde Estadual nos municípios de Pacaraima e Boa Vista frente ao risco de surtos, epidemias e desassistência à população pela sobrecarga da rede de serviços de saúde. Entre 2014 e 2016, ocorreu o aumento dos casos importados de malária e de outros agravos como: acidente por animais peçonhentos, exposição à raiva; infecção pelo HIV/AIDS e tuberculose (RORAIMA, 2016).

Entre 2016 e 2017, a migração venezuelana para Roraima foi principalmente de jovens, entre 20 e 39 anos (72%), homens solteiros (53,8%) e com alta escolaridade (31,1% ensino superior completo e 4,6% pós-graduado), frequentemente provenientes de cinco estados venezuelanos (Bolívar, Monagas, Anzoátegui, Carobo e Distrito Federal – Caracas), desempregados (35,4%) ou trabalhando por conta própria (31,7%) e com pouco conhecimento do português (SIMÕES; SILVA; OLIVEIRA, 2017).

Em 2017, Roraima recebeu recursos federais para o atendimento emergencial aos imigrantes venezuelanos nos municípios de Pacaraima e Boa Visita (RORAIMA, 2017a; BRASIL, 2017a) e decretou emergência social (RORAIMA, 2017b). O fluxo migratório venezuelano no estado de Roraima, que em 2018 intensificou-se (FGV, 2020), favoreceu a reintrodução do sarampo no Brasil no mesmo ano (MENESES et al., 2019), pois ao mesmo tempo em que houve

o ingresso do vírus por imigrantes não vacinados, apresentava queda da cobertura vacinal contra a doença no país e no estado (PEREIRA; BRAGA; COSTA, 2019).

Em alguns momentos, durante o processo migratório de venezuelanos para o Brasil o país vivia, internamente uma crise política (MORAIS & SANTOS, 2017), agravada pelos escândalos de corrupção do governo e pelo bloqueio/embargo econômico promovido contra a Venezuela pelos EUA a partir de 2015 (FOX, 2019). A mídia nacional associou imagens de imigrantes à atividade criminosa, ao desemprego, à prostituição, à determinadas doenças e à competição no uso dos serviços de saúde pública (MORAIS & SANTOS, 2017). Estes fatores podem ter contribuído para a rejeição aos imigrantes e o desenvolvimento de sentimentos xenofóbicos na população brasileira, levando ao aumento da tensão e exaltação de ânimos entre brasileiros e venezuelanos, comprometendo a estabilidade na região afetada, desencadeando o acionamento da Força Nacional de Segurança Pública (BOECHAT, 2018; PRADO & MELLO, 2018; OLIVEIRA & ARAÚJO, 2019).

Em 2018, a situação de vulnerabilidade, decorrente do fluxo migratório de venezuelanos para Roraima, ganhou destaque na agenda institucional nacional e foi reconhecida pelo governo brasileiro (BRASIL, 2018a). No mesmo ano, o estado de Roraima decretou novamente emergência social, decorrente da intensa imigração venezuelana (RORAIMA, 2018) e, no ano seguinte, estado de calamidade na Saúde Pública, devido ao impacto da crise humanitária e da violência na Venezuela nos serviços de saúde e nos hospitais estaduais, localizados nos municípios de Pacaraima e Boa Vista (RORAIMA, 2019).

O aumento do fluxo migratório na região de fronteira Brasil/Venezuela, em área indispensável à Segurança Nacional (BRASIL, 1979) e fundamental para a defesa nacional (BRASIL, 2020; 2020a; 2020b), acarretou riscos para a saúde pública e para a Segurança nacional. Neste sentido, a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima foi uma resposta do governo brasileiro à crise humanitária que se estabeleceu no estado.

Considerando os riscos para a saúde pública e para a defesa nacional, decorrentes do fluxo migratório em regiões de fronteira do Brasil, assim como, a importância de aprender

com o processo de formulação e implantação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima para aprimorar a resposta brasileira à crises humanitárias, esta pesquisa apresentou como objetivo principal estudar, entre 2017 e 2020, a articulação e o protagonismo dos Ministérios da Saúde e da Defesa na concepção e na operacionalização da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima. O trabalho buscou, também, levantar os elementos mais relevantes sobre: a migração e refúgio de venezuelanos no Brasil, a atuação do Ministério da Saúde na Força-Tarefa, a organização da assistência emergencial aos imigrantes e refugiados venezuelanos em situação de vulnerabilidade pelo governo federal, assim como, procurou fazer um balanço das principais ações e desafios da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

Foi realizada uma pesquisa exploratória e descritiva para estudar a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, considerando o período entre 2017 e 2020. Na pesquisa bibliográfica e análise documental foram consultados sites governamentais, legislações estaduais e federais, Plataforma Regional para Coordenação Interinstitucional da Resposta a Venezuelanos, artigos científicos, teses, dissertações, documentos e relatórios que se referiam à Força-Tarefa Logística Humanitária e às ações da atenção à saúde aos imigrantes venezuelanos em Roraima. Não foram objeto da pesquisa as ações da Força-Tarefa Logística Humanitária em outros estados. Os dados e informações coletadas na análise documental foram apresentados de forma descritiva.

Esta pesquisa foi conduzida no contexto da produção do trabalho de conclusão de curso, apresentado à Escola Superior de Guerra - Campus Brasília para obtenção do título de Especialista em Altos Estudos em Defesa.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e discussão foram divididos em cinco partes. Na primeira parte, item 3.1, é apresentada a contextualização da migração e do refúgio de venezuelanos no Brasil. No tópico seguinte, o 3.2, descreve-se, em linhas gerais, a atuação do Ministério da Saúde na concepção da Força-Tarefa. Na terceira parte, subitem 3.3, detalha-se a formalização da organização da assistência emergencial aos imigrantes e refugiados venezuelanos em situação de vulnerabilidade pelo Governo Federal. Na quarta parte (item 3.4), são descritas as atuações dos Ministérios da Defesa e da Saúde na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima. No último item, 3.5, apresenta-se um balanço das principais ações da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima e alguns desafios enfrentados pelo sistema de saúde local.

3.1 MIGRAÇÃO E REFÚGIO DE VENEZUELANOS NO BRASIL

Em 1997, o Brasil publicou lei que regulamenta o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997). O diploma legal considera como refugiado, todo indivíduo que se encontre fora do seu país de nacionalidade; ou não tendo nacionalidade no país de origem, apresentava residência habitual; e é obrigado a deixar o país devido a perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas, ou por uma grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997).

Uma nova Lei de Migração foi aprovada no país em 2017 (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), revogando legislações anteriores datadas de 1949 e 1980. No novo regulamento, o imigrante é uma pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil (BRASIL, 2017b). Com base na Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), pode-se afirmar que a política migratória brasileira se rege pela acolhida humanitária e que o país assegura o acesso a serviços públicos de saúde ao migrante.

Entre os anos de 1998 e 2011, o Brasil não representava um destino preferencial de refugiados e deferia-se por ano, em média, 180 solicitações de refúgio (LIMA et al, 2017). Esta realidade se alterou ao longo dos anos seguintes, nos quais houve um aumento dos fluxos migratórios para o Brasil, com incremento de imigrantes senegaleses, congoleses, angolanos, haitianos e venezuelanos, entre outros, sendo que as nacionalidades latino-americanas se consolidaram como as principais (CAVALCANTI & OLIVEIRA, 2020).

Até 2012, os venezuelanos, representavam 0,7% dos refúgios no Brasil (LIMA et al, 2017). Entre 2011 e 2018, o Brasil recebeu 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Em 2011 foram 3.538 pedidos, em 2017 foram 33.866, em 2018 o número mais que dobrou, atingindo 80.057 pedidos de refúgio (BRASIL, 2019a); e até julho de 2020 mais de 130 mil solicitações de refúgios foram registradas no país (ACNUR, 2020b).

Em 2018, dentre as 80.057 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 50.770 (63%) foram provenientes do estado de Roraima, e os venezuelanos representavam 53% das solicitações ainda em trâmite no Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE (BRASIL, 2019a). Entre 2018 e 2019, o CONARE proferiu 39.150 decisões (100%), 26.911 referentes a refúgios da Venezuela (68,7%), reconhecendo o refúgio para 20.912 venezuelanos (BRASIL & ACNUR, 2019).

Recente decisão do CONARE, de 28 de agosto de 2020, reconheceu mais de 7 mil venezuelanos como pessoas refugiadas. Nesse sentido, o Brasil passa a acolher, aproximadamente, 50 mil refugiados de 55 países, sendo mais de 46 mil refugiados venezuelanos (90% do total), tornando-se o país com a maior população com este perfil na América Latina (ACNUR, 2020b; ACNUR, 2020c).

O Relatório Anual de 2020 do Observatório das Migrações Internacionais apontou que entre 2011 e 2019 foram registrados 1.085.673 imigrantes no Brasil, 660 mil imigrantes de longo termo com residência superior a um ano, e que a pandemia de COVID-19 reduziu a movimentação de imigrantes pelas fronteiras nacionais (CAVALCANTI & OLIVEIRA, 2020).

3.2 O MINISTÉRIO DA SAÚDE NA CONCEPÇÃO DA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA EM RORAIMA

Antes da estruturação formal da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, entre outubro de 2016 e dezembro de 2017, o Ministério da Saúde realizava diversas ações no estado, liberou recursos financeiros complementares; prestou apoio técnico ao estado e aos municípios envolvidos na crise humanitária; realizou missão exploratória da Força Nacional do SUS em Pacaraima e Boa Vista para verificar a situação da saúde in loco; incrementou recursos para o atendimento de média e alta complexidade; doou ambulâncias, liberou recursos para aquisição de equipamentos médicos hospitalares e consultórios odontológicos; financiou reforma de hospital estadual; forneceu medicamentos e equipamentos médico-hospitalares; credenciou serviços e equipes de atenção básica; instalou sala de situação para acompanhar a situação epidemiológica de Roraima; dentre outras ações (BRASIL, 2018g; BRASIL, 2019e).

Em 14 de janeiro de 2017, a União, por meio do Ministério da Saúde, conjuntamente com os demais entes da federação (estado e municípios envolvidos), assinou o Plano Integrado de Ação para a Saúde dos Imigrantes no estado de Roraima. O Plano propôs ações para preparar o sistema de saúde e as estruturas públicas de saúde para atender as demandas decorrentes da imigração venezuelana, em especial nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. O Plano previu, dentre outras ações: realizar orientação em saúde ao migrante na fronteira de Pacaraima; imunizar o migrante e aumentar a cobertura vacinal no estado; intensificar a vigilância epidemiológica e o controle vetorial no estado; ampliar o atendimento nos serviços de atenção básica; incrementar recursos de média e alta complexidade em Roraima; prover assistência à população migrante em situação de rua e aos casos de infecções sexualmente transmissíveis e pelo vírus da imunodeficiência humana; assegurar a oferta de atendimento pré-hospitalar no estado; utilizar recursos para fortalecer a capacidade instalada e melhorar a qualidade da assistência à saúde dos hospitais estaduais e promover ações de alimentação e nutrição (BRASIL, 2018g; 2019e).

A maioria das ações propostas no Plano Integrado de Ação para a Saúde dos Imigrantes no estado de Roraima, em execução desde 2017 (BRASIL, 2018g; 2019e), compuseram e

integraram as ações de saúde que compuseram os diversos eixos de atuação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima (BRASIL, 2020b).

3.3 A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Em fevereiro de 2018, o Governo Federal organizou medidas para a assistência emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório venezuelano (BRASIL, 2018a; 2018b); e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial (BRASIL, 2018d; 2019b), responsável pela estruturação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, também conhecida como Operação Acolhida (BRASIL, 2020b).

A legislação brasileira definiu a crise humanitária como uma situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território brasileiro (BRASIL, 2018b).

Para a estruturação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, entre março de 2018 e novembro de 2019, o Presidente do Comitê Federal de Assistência Emergencial, assinou onze resoluções para instituir, definir composição e deliberar sobre as competências dos subcomitês federais para a interiorização; para recepção, identificação e triagem; para ações de saúde; e para acolhimento dos imigrantes. No mesmo período uma resolução definiu o Sistema Acolhedor como o cadastro oficial de imigrantes advindos da República Bolivariana da Venezuela, e outra indicou o coordenador operacional para atuar em Roraima (BRASIL, 2020d).

Em 14 de agosto de 2019, o novo Decreto nº 9.970 regulamentou os quatro Subcomitês Federais vinculados ao Comitê Federal de Assistência Emergencial: um para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; um para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; um para Interiorização; e um para Ações de Saúde aos

Imigrantes. Os Ministérios da Saúde e da Defesa participam de todos os subcomitês (BRASIL, 2019b).

O Comitê Federal de Assistência Emergencial foi reformulado em 2019 e atualmente é composto por Ministros de Estado dos Ministérios: da Justiça e Segurança Pública; da Defesa; das Relações Exteriores; da Economia; da Educação; da Cidadania; da Saúde; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e do Desenvolvimento Regional. Além dos do Ministros de Estado Chefe da Casa Civil; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (BRASIL, 2019b).

Na prática, a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima apresenta três eixos principais de atuação, todos incluem ações de saúde. O primeiro é chamado de ordenamento da fronteira, envolve questões atinentes à documentação, vacinação, atendimento médico de emergência e controle do fluxo de imigrantes venezuelanos na fronteira. O segundo eixo é o acolhimento, abarca a oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde. O terceiro eixo, de interiorização, organiza o deslocamento voluntário de venezuelanos para outras unidades da federação procura favorecer a inclusão socioeconômica (BRASIL, 2020b), e considera também a continuidade na oferta de serviços de saúde ao imigrante no local de destino.

3.4 ATUAÇÃO DOS MINISTÉRIOS DA DEFESA E DA SAÚDE NA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA EM RORAIMA

O Ministério da Defesa apresenta atuação transversal na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, realiza a coordenação operacional e oferece suporte logístico para as ações de ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização (BRASIL, 2020b). Tem sido necessário o emprego das Forças Armadas, sobretudo, do Exército e da Força Aérea (FRANCHI, 2019; SANTOS, 2019). A Operação Acolhida, em Roraima conta, atualmente, com cerca de 600 militares, que fazem rodízio trimestral (BRASIL, 2019c). O serviço de saúde do Exército tem atuado desde 2018 na Força-Tarefa, atendendo venezuelanos em Hospital de Campanha em Pacaraima, estruturado com módulos para enfermaria, atendimento clínico, pediátrico e ginecológico, exames laboratoriais e atendimento de urgências e emergências,

dentre outras ações de saúde como o deslocamento de casos graves para Boa Vista em ambulância militar (FRANCHI, 2019; SANTOS, 2019).

Entre os anos de 2018 e 2020, o Ministério da Defesa recebeu créditos suplementares para a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, no Programa Orçamentário "Cooperação com o desenvolvimento nacional", por meio das ações:1 - assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela; e 2 -acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras. Entre os anos de 2018 e 2020, o orçamento atualizado da segunda ação envolveu R$ 679,44 milhões e as despesas executadas na ação do orçamento corrente dos primeiros dois anos foi de R$ 323,4 milhões. Os Comandos do Exército, da Força Aérea e da Marinha foram os principais executores da ação (BRASIL, 2020f).

O Ministério da Saúde é responsável pela organização e elaboração das políticas públicas voltadas para a promoção, a prevenção e a assistência à saúde dos brasileiros (BRASIL, 2020c). O órgão foi criado pela Lei n° 1920, de 25 de julho de1953 (BRASIL, 1953) e atualmente sua estrutura regimental é regulamentada pelo Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019 (BRASIL, 2019d). O órgão coordena o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes (BRASIL, 2018e) e tem conduzido a continuidade do Plano Integrado para Atendimento aos Imigrantes, que propôs organizar o sistema de saúde pública local para acolher as demandas dos imigrantes. O Plano, construído com o estado e os municípios de Boa Vista e Pacaraima, busca orientar e definir as responsabilidades da assistência à saúde de cada ente federativo no atendimento às necessidades de saúde, ampliar e qualificar a atenção básica, a atenção hospitalar e a vigilância em saúde (BRASIL, 2018f).

Após a regulamentação das medidas para a assistência emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório venezuelano (BRASIL, 2018a; 2018b; 2018d), o Ministério da Saúde, além de apoiar as ações de saúde da Força-Tarefa, manteve apoio técnico ao estado e aos municípios e acresceu recursos para ampliação e a qualificação de serviços de saúde de Roraima. A Força Nacional do SUS, a Fundação Oswaldo

Cruz e a Organização Médicos Sem Fronteiras auxiliaram na organização dos fluxos assistenciais nos serviços de saúde para o enfrentamento do surto de sarampo. Houve novo incremento (município de Boa Vista) e incorporação (estado de Roraima) de recursos de média e alta complexidade. Pacaraima e Boa Vista receberam recursos para ampliação temporária dos repasses para atenção básica. Financiou-se a ampliação da oferta de leitos no Hospital Materno Infantil e no Hospital da Criança, dois hospitais receberam incentivo para atenção especializada aos povos indígenas e o Ministério da Saúde também ofertou apoio técnico na área da alimentação e nutrição (BRASIL, 2019e).

Na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, uma das principais atuações do órgão Ministério da Saúde é realizar a articulação com os entes federativos para garantir o cuidado em saúde dos imigrantes venezuelanos e coordenar ações de promoção de saúde, controle de surtos e epidemias (BRASIL, 2019d; 2020a). Atuam ou apoiam ações na área da saúde na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, além do estado e municípios, diversos parceiros da sociedade civil e agências das Nações Unidas (ONU), como por exemplo, os Médicos Sem Fronteiras (MSF, 2020); o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ONU, 2018); a Organização Internacional para as Migrações (ONU, 2018; OIM, 2020b), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (ONU, 2018; UNICEF, 2020a; UNICEF, 2020b), Organização Pan-Americana da Saúde, vinculada à Organização Mundial da Saúde (ONU, 2018).

De acordo com Despacho da Coordenação-Geral de Urgência e Emergência, do Departamento de Atenção Hospitalar e Urgência, da Secretaria de Atenção à Saúde, do Ministério da Saúde, que tratou da Operação Acolhida, em 2018 competiu ao órgão apoiar diversas ações de saúde da Operação Acolhida. No Posto de Triagem e nos abrigos em Boa Vista apoiou a imunização dos imigrantes, enviando mensalmente enfermeiros e técnicos de enfermagem da Força Nacional do SUS (FN-SUS) para vacinação. No processo de interiorização: disponibilizou médico e enfermeiros da FN-SUS para acompanhar aeronave da Força Aérea Brasileira; forneceu materiais e insumos de saúde para as aeronaves e avaliação clínica dos venezuelanos; definiu ponto focal do Ministério da Saúde nos estados para

organizar o deslocamento terrestre entre o aeroporto/base aérea e o abrigo/destino, e acompanhar atendimento na rede de saúde local, em caso de necessidade; solicitou às secretarias de saúde municipais ou estaduais que disponibilizem ambulâncias na recepção das aeronaves e orientem os venezuelanos sobre o atendimento na rede local de saúde (BRASIL, 2018h).

Considerando as dificuldades para operacionalização direta das ações de saúde pelo Ministério da Saúde e a capacidade logística e operacional das Forças Armadas em ações humanitárias, em dezembro de 2018 o Ministério da Saúde propôs cooperação com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas para a continuidade das ações de saúde na Operação Acolhida em 2019, por meio da descentralização de recursos entre os órgãos (BRASIL, 2018h). O Ministério da Saúde não ofertou equipes de saúde nos voos e para a vacinação em 2019 (BRASIL, 2019e).

Durante a operacionalização da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima o Ministério da Saúde elaborou Plano de Ação Interno, com objetivo de estabelecer as ações e responsabilidades do órgão e de suas áreas técnicas (BRASIL, 2018h), também prestou apoio técnico, como, por exemplo, na emissão da Nota Técnica da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações, que orientou a vacinação contra sarampo e febre amarela no processo de interiorização de venezuelanos em estados brasileiros (BRASIL, 2018i).

A Operação Acolhida demandou articulação de ações integradas para a cooperação civil-militar, com a participação de diversos atores do Governo Federal, dos estados e dos municípios, além da participação da Organização das Nações Unidas, organizações não governamentais da sociedade civil, instituições religiosas e iniciativa privada (TEIXEIRA, 2018). A atuação de organismos nacionais e internacionais no atendimento aos refugiados e imigrantes estimulou a injeção de recursos no estado e movimentou a economia local, gerando a chamada economia humanitária em Roraima (FGV, 2020).

A coordenação de diversos órgãos do Governo Federal, dos municípios e do estado, e de outros atores locais na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, exigiu por parte

Governo Federal a capacidade de governança; um processo político que procura equilibrar diferentes influências e demandas na área da saúde (OMS, 2020). Neste trabalho, a governança é entendida como o exercício da autoridade, do controle e do poder, na administração dos recursos sociais e econômicos do país, por meio do planejamento, da formulação e da implementação de políticas públicas e do cumprimento de funções fundamentais do Estado para o desenvolvimento nacional (GONÇALVES, 2006).

Os pontos centrais da governança na saúde envolvem o direcionamento estratégico, o monitoramento e avaliação da gestão, a articulação com o sistema de saúde, a coordenação entre o setor da saúde e os setores diversos da saúde, a responsabilização dos gestores e de outros atores envolvidos, a transparência nas ações desenvolvidas e o fortalecimento de incentivos que favoreçam serviços com custo e qualidade aceitáveis (BRASIL, 2018j).

Os Ministérios da Saúde e da Defesa, conjuntamente com o Estado de Roraima, os principais municípios afetados e outros parceiros, estruturaram o provimento do cuidado em saúde aos imigrantes venezuelanos, no âmbito da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima. Os dois Ministérios são os que atualmente compõem o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes, vinculado ao Comitê Federal de Assistência Emergencial (BRASIL, 2019b).

Na organização do acesso dos imigrantes às ações e serviços de promoção, prevenção e recuperação da saúde, que compõem a rede de serviços de saúde do território, exigiu dos atores com poder decisório na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, além o exercício da governança, a construção de pactos com os gestores do Sistema Único de Saúde para a oferta de serviços e a regulação do acesso, respeitando a lógica técnico-sanitária local (SANTOS & ANDRADE, 2011). Os Ministérios da Saúde e da Defesa foram atores essenciais e parceiros neste processo.

3.5 PRINCIPAIS AÇÕES E DESAFIOS DA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA EM RORAIMA

O Governo Federal destinou, entre janeiro de 2018 e abril de 2019, R$ 504,1 milhões para Força-Tarefa Logística Humanitária (ONU, 2020). Entre 2017 e novembro de 2019, com base nos dados da Receita Federal, estima-se que mais de 500 mil venezuelanos entraram no Brasil, 264 mil solicitaram regularização migratória e 129.558 requereram residência (BRASIL, 2020b).

Em relação ao abrigamento, foram estruturados 13 abrigos temporários de migrantes e refugiados da Venezuela em Roraima (BRASIL, 2020b), 11 em Boa Vista e 02 em Pacaraima, que abrigam em torno de 6.000 pessoas (SIMÕES & FRANCHI, 2020). Os abrigados recebem equipes de atenção primária à saúde e são atualmente monitorados para a infecção pelo vírus SARS-CoV-2 (do inglês Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2), agente causal da Doença pelo Coronavírus 2019 (COVID-19), de acordo com o Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19 (BRASIL, 2020e). Os casos suspeitos de COVID-19, juntamente com seu grupo familiar e contatos próximos, são encaminhados para avaliação médica, testagem e isolamento na Área de Proteção e Cuidados (APC) (UNICEF, 2020). Em agosto de 2020, havia em Roraima mais de 3 mil venezuelanos desabrigados nas cidades de Boa Vista (1.921) e Pacaraima (1.196), que vivem em ocupações espontâneas, espaços cedidos, em área de pernoite na rodoviária ou nas ruas (OIM, 2020c; 2020d).

Até 15 de janeiro de 2020, no ordenamento da fronteira, 264.032 venezuelanos solicitaram regularização migratória, foram realizados 889.859 atendimentos na fronteira, administradas 388.010 doses de vacina, recebidos 129.558 pedidos de residência, ofertados 216.738 atendimentos sociais, emitidos 246.000 Cadastros de Pessoas Físicas e 89.173 carteiras de trabalho. Foram estruturados ainda treze abrigos temporários com capacidade para aproximadamente 6.500 imigrantes em Pacaraima e Boa Vista; e foram interiorizados 27.222 imigrantes venezuelanos (BRASIL, 2020b).

Até 15 de junho de 2020, no ordenamento da fronteira, primeiro eixo de atuação da Força-Tarefa Logística Humanitária, 264.865 venezuelanos solicitaram regularização migratória, foram realizados 889.859 atendimentos na fronteira, administradas 388.010 doses de vacina, recebidos 129.558 pedidos de residência, ofertados 216.738 atendimentos sociais,

emitidos 251.630 Cadastros de Pessoas Físicas e 89.173 carteiras de trabalho (BRASIL, 2020b). Não foi encontrado no site oficial do Governo Federal e em outros documentos o balanço geral das ações de saúde que compõem os outros eixos de atuação da Força-Tarefa Logística Humanitária.

Embora o Brasil garanta acesso aos serviços de saúde sem distinção de nacionalidade, forneça aos venezuelanos o Cartão Nacional de Saúde para acesso ao Sistema Único de Saúde na chegada ao Brasil (OIM, 2019) e tenha organizado a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima com ações de saúde em todos os seus eixos de atuação (BRASIL, 2020b), dados da Matriz de Monitoramento de Deslocamento de refugiados e migrantes venezuelanos de 2019 revelaram que apenas 87% dos entrevistados no Brasil informaram acessar serviços de saúde (CHAVES-GONZÁLEZ & ECHEVERRÍA-ESTRADA, 2020).

Apesar de o Governo Federal aportar recursos para a crise humanitária e para melhoria da atenção à saúde em Roraima (BRASIL, 2017a; 2018a; 2018b; 2018f; 2018g; 2019e), criar Comitê Federal de Assistência Emergencial (BRASIL, 2018c; 2019b), e estruturar a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima (BRASIL, 2018a; 2018b; 2018d; 2019b; 2020b), encontram-se evidências do aumento de doenças transmissíveis, da presença de deficiências estruturais nos serviços de saúde e de sobrecarga dos serviços e das equipes de saúde no estado de Roraima (MENESES et al., 2019; PEREIRA; BRAGA; COSTA, 2019; RODRIGUES, 2019; ARRUDA-BARBOSA; SALES; SOUZA, 2020; SILVA & ARRUDA-BARBOSA, 2020), o que pode sugerir a continuidade dos desafios no sistema de saúde do estado de Roraima para a absorção da demanda de imigrantes por serviços públicos de saúde.

4. CONCLUSÕES

A articulação entre os Ministério da Saúde e da Defesa na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima aconteceu no âmbito dos seus Subcomitês Federais e na execução das ações de saúde dos seus eixos de atuação.

O Ministério da Saúde atuou na concepção e na operacionalização das ações de saúde na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, o que exigiu capacidade de governança

para a coordenação de diversos órgãos do governo federais, municipais e estaduais, e de outros atores locais.

Deficiências no sistema de saúde no estado de Roraima dificultaram a oferta de serviços públicos de saúde para os imigrantes venezuelanos acolhidos pela Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima.

Nesse sentido, aconselha-se dar transparência e publicidade à execução do atual Plano Integrado para Atendimento aos Imigrantes e às ações de saúde desenvolvidas pelos diversos parceiros da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima.

Recomenda-se ainda o fortalecimento dos sistemas locais de saúde e o aprimoramento da vigilância em saúde em áreas de fronteira para mitigar futuros riscos para a saúde pública e para a Segurança Nacional no enfrentamento de crises humanitárias que afetem o território brasileiro.

Aconselha-se o registro das reuniões/articulações entre os Ministérios da Saúde e da Defesa para memória e análise futura, assim como, a proposição de indicadores e instrumentos para medir a eficiência e efetividade dos planos propostos pelos órgãos.

Por fim, considerando a dificuldade na localização de documentos públicos, como registros das reuniões entre os Ministérios da Saúde e da Defesa, sugere-se a realização de pesquisa qualitativa com os atores-chave para aprofundar a investigação sobre a articulação entre os dois ministérios na constituição e operacionalização da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima.

5. REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Dados sobre Refúgio.** Brasil: 2020a. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/. Acessado em: 12 abr. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados**. Brasília, 28 de agosto de 2020b.

Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/. Acessado em: 20 set. de 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Brasil: Newsletter Mensal ACNUR - Agosto 2020. **Plataforma R4V**. Publicação: 04 set 2020d. Disponível em: https://r4v.info/es/documents/details/78752. Acesso em: 15 set. 2020.

ARRUDA-BARBOSA, L.; SALES, A.F.G.; SOUZA, I.L.L. Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa. **Saude soc**. São Paulo, v. 29, n. 2, e190730, 2020. Epub 03-Jun-2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902020000200311&lng=pt&nrm=iso. Acessado em: 15 set. 2020.

RUSEISHVILI, S.; CARVALHO, Rodrigo, C.; NOGUEIRA, Mariana, F.S. Construção social do estado de emergência e governança das migrações. O decreto estadual no 24.469-e como divisor de águas. In: BAENINGER, R.; SILVA, J.C.J. (Coordenação). **Migrações Venezuelanas**. São Paulo: Unicamp, 2018. 399p. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/livro-migra%C3%A7%C3%B5es-venezuelanas. Acessado em: 12 abr. 2020.

BOECHAT, Y. Tensão entre brasileiros e venezuelanos na fronteira. **DW BRASIL**. Brasil, 24 ago 2018. Disponível em: https://p.dw.com/p/33irT. Acessado em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Lei n° 1.920, de 25 de julho de 1953. **Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [1953]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1920.htm. Acessado em: 02 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm. Acessado em: 04 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências**. Diário Oficial da União. Ed. 139, 23. Julho. 1997, p. 15822 - 15824.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde**. Resolução nº. 466 de 12 de dezembro de 2012.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2012]. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html. Acessado em: 02 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Portaria nº 131, de 11 de abril de 2017. **Dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais ao estado de Roraima para a execução de ações socioassistenciais nos municípios com grande continente de imigrantes venezuelanos**. Diário Oficial da União. Ed. 72, 13. Abril. 2017a, p. 244.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Diário Oficial da União. Ed. 99, 25. Maio. 2017b, p. 1-10.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. **Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.** Diário Oficial da União. Ed. 32, 16. Fev. 2018a, p. 3.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.** Diário Oficial da União. Ed. 32, 16. Fev. 2018b, p. 2-3.

BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Ed. 119, 22. Jun. 2018c, p. 2-3.

BRASIL. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. **Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.** Diário Oficial da União. Ed. 32, 16. Fev. 2018d, p. 3.

BRASIL. Resolução nº 4, de 2 de maio de 2018. **Institui o Subcomitê Federal para ações de saúde aos imigrantes que se encontram no estado de Roraima, em decorrência de fluxo**

migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Diário Oficial da União. Ed. 84, 03. Maio. 2018e, p. 2.

BRASIL. Ministério da Saúde. Roraima tem Plano de Ações para Atendimento aos Imigrantes. **Agência Saúde**, 19 de janeiro de 2018f. Disponível em: https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/42320-roraima-tem-plano-deacoes-para-atendimento-aos-imigrantes. Acessado em: 07 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Secretaria de Atenção à Saúde. Ações do Ministério da Saúde por meio da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS) no estado de Roraima**. Brasília, 15 de abril de 2018g. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ARQUIVO_PORTAL_CMMPV8202018_2763ComissaoMistaMPComissao201882000020180419.pdf. Acessado em: 16 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Despacho CGUE/DAHU/SAS/MS: Plano de Ação para Operação Acolhida em 2019**. Brasília, 21 de dezembro de 2018h. Processo SEI 25000.224051/2018-93.

BRASIL. Ministério da Saúde. Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações. **Nota Informativa nº 33/2018-CGPNI/DEVIT/SVS/MS. Orientações da vacinação contra sarampo e febre amarela no processo de interiorização de venezuelanos em estados brasileiros**. Brasília, 23 de fevereiro de 2018i. Disponível em: http://www.cosemssc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Anexo_I.pdf. Acessado em: 16 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2018j. 112 p. Disponível em:https://portal.tcu.gov.br/data/files/0A/52/94/E4/5F3F561019190A56E18818A8/GUIA%20GOVERNANCA%20EM%20SAUDE_WEB.PDF. Acessado em: 07 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números**. 4. ed. Brasília: 2019a. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros. Acessado em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019**. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência** Emergencial. Diário Oficial da União. Ed. 157, 15. Ago. 2019b, p. 1-2.

BRASIL. Ministério da Defesa**. Defesa do Brasil – Operação Acolhida. Programa "A Voz do Brasil"**, de 26 de novembro de 2019. Brasília: 2019c. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/audios/item/276-defesa-do-brasil-operacao-acolhida. Acessado em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**. Ed. 95, 20. Maio. 2019d, p. 2-19.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Ações do Ministério no estado de Roraima: Nota Técnica da Secretaria de Atenção Especializada**. Brasília, setembro de 2019e.

BRASIL & ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil**. Brasília: 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros. Acessado em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa**. Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: 22 de julho de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acessado em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: 24 de julho de 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acessado em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Operação Acolhida - Histórico**. Brasília: 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/acolhida/historico/. Acessado em: 15 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde**. Acesso à Informação - Institucional**. Brasília: 2020c. Disponível em: https://www.saude.gov.br/acesso-a-informacao/institucional. Acessado em: 02 maio 2020.

BRASIL. Portal de Imigração. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Resoluções do Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília: 2020d.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19**. Boa Vista, Roraima: 09 de maio de 2020e. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11340193. Acessado em: 20 set. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Início - Busca Programas e Ações » **Ação Orçamentária Acolhimento Humanitário e Interiorização de Migrantes em Situação de Vulnerabilidade e Fortalecimento do Controle de Fronteiras**, 2018 - 2020. Brasília: 2020f. Disponível em: http://www.transparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/219C-assistencia-emergencial-e-acolhimento-humanitario-de-pessoas-advindas-da-republica-bolivariana-da-venezuela. Acessado em: 11 abr. 2020.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T. Um panorama da imigração e do refúgio no Brasil. Reflexões à guisa de introdução. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. **Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral**. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CHAVES-GONZÁLEZ, D.; ECHEVERRÍA-ESTRADA, C. Venezuelan Migrants and Refugees in Latin America and the Caribbean. A Regional Profile. **Migration Policy Institute (MPI), Displacement Tracking Matrix (DTM), International Organization for Migration (IOM**): august, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/mpi-iom_venezuelan-profile_english-final.pdf. Acessado em:12 out. 2020.

FOX, M. **O custo humano das sanções à Venezuela**. DW, 03 de outubro de 2019. Disponível em: https://p.dw.com/p/3Qajk. Acessado em: 01 jun. 2021.

FRANCHI, T. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no

Suporte aos Deslocados Venezuelanos. **Military Review**, janeiro de 2019.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Cinco programas do UNICEF que estão melhorando a vida de crianças venezuelanas no Brasil.** Brasil: 2020a. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/sites/unicef.org.brazil/files/2019-12/cinco_programas_unicef_para_criancas_venezuelanas_no_brasil.pdf. Acessado em: 15 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Diretoria de Análise de Políticas Públicas. A economia de Roraima e o fluxo venezuelano [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas.** Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2020.Recurso online (148 p.): PDF. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29097. Acessado em: 13 jun. 2021.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Monitoramento ativo de casos suspeitos de COVID-19 em abrigos oficiais de migrantes e refugiados da Venezuela em Roraima. Análise dos dados do mês de julho, 2020b. **Plataforma R4V**. Publicação: 27 August 2020. 2020. Disponível em: https://r4v.info/en/documents/details/78576. Acessado em: 15 set. 2020.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. **CONPEDI**, Manaus, In: Anais, 2006. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf. Acessado em: 13 jun. 2020.

GOVERNO BOLIVIARIANO DE VENEZUELA. MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE PLANIFICACIÓN. Venezuela en cifras**. Instituto Nacional de Estadísticas**. Caracas- Venezuela. Enero 2021. Disponível em: http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2021/01/Venezuela-en-cifras-2021-26-enero-1.pdf. Acessado em: 01 jun. 2021.

LIMA, J.B.B. et al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014**). Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.cepr.net/images/stories/reports/venezuela-sanctions-2019-05-portuguese.pdf. Acessado em: 10 abr. 2020.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (MSF). MSF em Roraima. **Informação n°46**, janeiro de 2020. Disponível em: https://informacao.msf.org.br/msf-em-roraima/. Acessado em: 01 out. 2020.

MENESES, C.A.R. et al. Molecular characterisation of the emerging measles virus from Roraima state, Brazil, 2018. **Mem. Inst. Oswaldo Cruz**, Rio de Janeiro, v. 114, e180545, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/mioc/v114/1678-8060-mioc-114-e180545.pdf. Acessado em: 14 abr. 2020.

MORAIS, V.M.I.; SANTOS, L.C.C. Mediações e cibercultura: estudo de comentários em matéria jornalística sobre a imigração venezuelana em Roraima. Aturá - Revista Pan-Amazônica De Comunicação. **Tema Livre**, v. 1 n. 2 (2017): 120-144, 2017. Disponível em: https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/atura/article/view/3943. Acessado em: 14 abr. 2020.

OLIVEIRA, V.; ARAÚJO, F. Secretário Nacional de Segurança anuncia envio de mais 50 agentes da Força Nacional a Pacaraima, RR**. GLOBO: G1 – Roraima: Rede Amazônica. Roraima**, 07 jun. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/06/07/secretario-nacional-de-seguranca-anuncia-envio-de-mais-50-agentes-da-forca-nacional-a-pacaraima-rr.ghtml. Acessado em: 13 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Brasil – Rodada 5. Monitoramento do Fluxo da População Venezuelana**. Novembro 2019. Disponível em: https://dtm.iom.int/reports/brasil-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-rodada-5-novembro-2019. Acessado em: 12 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020**. Genebra: OIM, 2020a. Disponível em: https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020. Acessado em: 15 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Roraima: OIM apoia venezuelanos e comunidade de acolhida com ações em saúde no contexto da covid-19.** Roraima: 27 de março de 2020b. Disponível em: https://brazil.iom.int/news/roraima-oim-

apoia-venezuelanos-e-comunidade-de-acolhida-com-a%C3%A7%C3%B5es-em-sa%C3%BAde-no-contexto-da-covid. Acessado em: 15 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Brasil: Informe Situação dos Refugiados e Migrantes Venezuelanos Desabrigados em Boa Vista** Agosto 2020. Plataforma R4V. Publicação: 14 set 2020c. Disponível em: https://r4v.info/es/documents/details/78965. Acessado em: 15 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Brasil: Informe Situação dos Refugiados e Migrantes Venezuelanos Desabrigados em Pacaraima** Agosto 2020. Plataforma R4V. Publicação: 14 set 2020d. Disponível em: https://r4v.info/es/documents/details/78966. Acessado em: 15 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Health systems: Governance**. Disponível em: https://www.who.int/healthsystems/topics/stewardship/en/. Acessado em: 07 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agências da ONU recebem prêmio por resposta humanitária à crise venezuelana.** ONU Brasil, 26 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.who.int/healthsystems/topics/stewardship/en/. Acessado em: 17 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma Regional para Coordenação Interinstitucional - Resposta a Venezuelanos – Brasil - Operação Acolhida. **Plataforma R4V.** Disponível em: https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509#category-3. Acessado em: 15 set. 2020.

PEREIRA, J.P.C.; BRAGA, G.M.; COSTA, G.A. Negligência à vacinação: o retorno do sarampo ao Brasil. Resumo Expandido - **I Jornada CAMED UNIBH. e-Scientia**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 1-5 (2019). Disponível em: https://revistas.unibh.br/dcbas/article/view/2826. Acessado em: 14 abr. 2020.

PRADO, A; MELLO, PC. **Venezuelanos e brasileiros se confrontam nas ruas de cidade de Roraima**: Secretaria de Segurança Nacional enviará contingente extra de 60 homens à região. FOLHA. Brasil: São Paulo. 18 ago 2018. Disponível em:

https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/refugiados-venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-de-tendas-em-roraima.shtml. Acessado em: 01 jun. 2020.

RODRIGUES, E. **Roraima registra quase 2 mil casos de AIDS e HIV e maioria são homens. FOLHA DE BOA VISTA**. Roraima. 26 jun. 2019. Disponível em: https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/RR-registra-quase-2-mil-casos-de-AIDS-e-HIV-e-maioria-sao-homens/54786. Acessado em: 20 jun. 2020.

RORAIMA. Decreto nº 22.199 -E de 6 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN nos municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Roraima**. Ed. 2897, 06. Dez. 2016, p. 3-4.

RORAIMA. Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RR. Resolução nº026/2017/CEAS. Dispõe sobre aprovação do novo Plano de Aplicação dos Recursos repassados pelo Fundo Nacional ao Fundo Estadual para Atendimento Emergencial aos Imigrantes em situação de vulnerabilidade social. **Diário Oficial do Estado de Roraima**. Ed. 3057, 09. Ago. 2017a, p. 08.

RORAIMA. Decreto nº 24.469-E de 04 de dezembro de 2017. Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social - econômica na Venezuela. **Diário Oficial do Estado de Roraima**. Ed. 3132, 04. Dez. 2017b, p. 08.

RORAIMA. Decreto nº 24.824-E, de 22 de fevereiro de 2018. Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise humanitária na Venezuela. **Diário Oficial do Estado de Roraima**. Ed. 3184, 22. Fev. 2018, p. 01.

RORAIMA. Decreto nº 26.577-e, de 24 de fevereiro de 2019. Decreta estado de calamidade na saúde pública do estado de Roraima, em face da crise humanitária e violência na Venezuela impactando o serviço de saúde nos hospitais do estado localizados nos municípios de Pacaraima e Boa Vista. **Diário Oficial do Estado de Roraima**. Roraima, 24 de fevereiro de 2019.

SANTOS, L.; ANDRADE, L.O.M. Redes interfederativas de saúde: um desafio para o SUS nos seus vinte anos. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1671-1680, Mar. 2011.

SANTOS, P.F.S.S. A Atuação do Serviço de Saúde do Exército em Missões Humanitárias: ênfase na Operação Acolhida. **Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Saúde do Exército.** Rio de Janeiro: 2019.

SILVA, P.S.; ARRUDA-BARBOSA, L. Imigração de venezuelanos e os desafios enfrentados por enfermeiros da atenção primária à saúde. **Enferm. foco**. Brasília, v.11, n. 2: 35-41, jul. 2020.

SIMÕES, L. C.; FRANCHI, T. Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, 2020.

SIMÕES, G.F.; SILVA, L.C.; OLIVEIRA, A.T.R. À guisa de introdução: Imigração venezuelana no Brasil. In: SIMÕES, Gustavo da Frota (organizador). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. – Curitiba: CRV, 2017. 112 p. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/publicacoes-obmigra/publicacoes-do-obmigra/401216-perfil-sociodemografico-e-laboral-da-imigracao-venezuelana-no-brasil. Acessado em: 04 jun. 2021.

TEIXEIRA, L.H.V. Projeto piloto sobre a Crise Humanitária em Roraima: um estudo dos efeitos da relação Civil-Militar para a eficiência da Força-Tarefa Logística Humanitária na Operação Acolhida 2018. In: **Anais do 10° Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa.** Organização: Wanderley Messias da Costa. [et.al.]. São Paulo: FLCH/USP, 2018.

WEISBROT, M.; SACHS, J. **Sanções Econômicas como Punição Coletiva: O Caso da Venezuela.** Washington, DC: CERP, 2019.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14671

Governança Migratória E Pandemia Da Covid-19: A Resposta Brasileira À Crise Migratória De Venezuelanos Pela Operação Acolhida

Migration Governance and COVID-19: Brazilian response to the Venezuelan migration crisis by Operation "Acolhida"

Covid-19 Gobernanza Migratoria Y Pandemia: La Respuesta Brasileña A La Crisis Migratoria de Venezolanos A Través De La Operación "Acolhida"

Roberto Rodolfo Georg Uebel
Escola Superior de Propaganda e Marketing
Porto Alegre- RS, Brasil
E-mail: robertouebel@hotmail.com
Orcid: http://orcid.org/0000-0002-4520-9460

Lara Sosa Márquez
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Porto Alegre- RS, Brasil
E-mail: lara.sosa@acad.pucrs.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6688-748X

Matheus Fröhlich
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre- RS, Brasil
E-mail: matheus.frohlich@ufrgs.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2217-1831

Resumo: O presente artigo tem como proposta descrever e contextualizar a resposta brasileira à recente migração de cidadãos venezuelanos ao território brasileiro, analisando-a a partir da Operação Acolhida, pela ótica da governança multiníveis empregada pelas organizações internacionais (OIs) e, subsequentemente, por sua atuação perante a pandemia da COVID-19, levando em consideração a abordagem de Axel Honneth do reconhecimento do migrante como agente. A hipótese central a ser verificada se caracteriza pela atuação das organizações internacionais como norteadores da resposta de acolhida às crises humanitárias e pela ausência do Estado em certas esferas da acolhida de migrantes, abrindo espaço para atuação das OIs. Os resultados do estudo apontam para um processo de securitização migratória a partir da atuação das Forças Armadas sob a orientação e a tutela do Estado brasileiro, o que traz implicações para a formulação de políticas públicas adequadas de acolhimento e reconhecimento da cidadania das pessoas em situação de migração.

Palavras-chave: Governança migratória; Operação Acolhida; COVID-19; Migração; Venezuela

Abstract: This article aims to describe and contextualize the Brazilian response to Venezuelan citizens' recent migration into Brazilian territory. Therefore, to analyze the Brazilian response to the migration of Venezuelans through "Operation Welcome", from the perspective of multilevel governance employed by international organizations and, subsequently, its performance in the face of the COVID-19 pandemic - taking into account Axel Honneth's approach of recognition from the view of the migrant as an agent. The performance of international organizations characterizes the central hypothesis to be verified as guiding the response to welcoming humanitarian crises and the absence of the State in certain spheres of reception of migrants - which opens space for IOs to act. The results of the analysis point to a process of migratory securitization based on the work of the Armed Forces under the guidance and tutelage of the Brazilian State, which has implications for the formulation of adequate public policies for welcoming and recognizing the citizenship of people with immigration status.

Keywords: Migration Governance; Operation Welcome; COVID-19; Migration; Venezuela.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo describir y contextualizar la respuesta brasileña a la reciente migración de ciudadanos venezolanos al territorio brasileño, analizándola desde la Operación “Acolhida” desde la perspectiva de la gobernanza multinivel empleada por los organismos internacionales (OI) y, posteriormente, por su desempeño. ante la pandemia de COVID-19, teniendo en cuenta el enfoque de Axel Honneth para reconocer al migrante como agente. La hipótesis central a verificar se caracteriza por el papel de los organismos internacionales como guías de respuesta a las crisis humanitarias y por la ausencia del Estado en determinados ámbitos de acoger a los migrantes, dando cabida a la acción de las OI. Los resultados del estudio apuntan a un proceso de titulización migratoria a partir de la acción de las Fuerzas Armadas bajo la dirección y tutela del Estado brasileño, que tiene implicaciones para la formulación de políticas públicas adecuadas para acoger y reconocer la ciudadanía de las personas en situaciones de migración.

Palabras clave: Gobernanza migratoria; Operación Acolhida; COVID-19; Migración; Venezuela

Recebido em
02/05/2021

Aceito em
22/05/2021

1. INTRODUÇÃO

A securitização dos fluxos migratórios já é tema recorrente das análises geopolíticas e de risco no âmbito dos Estudos Estratégicos Internacionais e, em certa medida, das Relações Internacionais em geral. Nas últimas duas décadas, com o agravamento das tensões nacionalistas, muito em virtude da emergência de agendas políticas ultraconservadoras e de extrema-direita, como nos casos da Polônia, da Hungria, de Israel, dos Estados Unidos (sob o governo de Donald Trump, entre 2017 e 2021) e, mais recentemente, do Brasil, as migrações internacionais passaram a ser o foco do debate sobre segurança fronteiriça e relações transfronteiriças.

Mais especificamente, o caso do Brasil é peculiar, haja vista o acumulado histórico da sua diplomacia, que se sustentava em pilares como a defesa da integração regional, dos direitos humanos, da cooperação entre as nações e da política de boa-vizinhança, sobretudo com seus parceiros sul-americanos. No auge da política externa conduzida pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, duas organizações internacionais (OIs) regionais, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), chegaram a ensaiar a criação de grupos de trabalho para a coordenação de temas migratórios, fronteiriços e aduaneiros (BRIGIDO; UEBEL, 2020).

Entretanto, com a guinada à direita, no caso do Brasil, à extrema-direita, a qual os países latino-americanos passaram desde a metade da década de 2010, a incorporação e assimilação das agendas conservadoras, antes quase que restritas aos Estados Unidos e à Europa, abriu caminho para que a pauta da securitização fronteiriça e migratória se fizesse presente no debate político. A sociedade civil, conforme veremos ao longo deste artigo, também seria convocada às ruas para se manifestar a favor, como no caso das marchas dos migrantes, ou contra, como durante a tramitação e votação da nova Lei de Migração, em 2017.

A discussão sobre o papel político das migrações e dos migrantes na sociedade brasileira não é um fenômeno recente, contudo. Ramos (1996) escreve que, na primeira metade do século XX, os supostos efeitos negativos das migrações para o país eram

considerados e disseminados pública e institucionalmente – algo que seria levado ao plano governamental durante a ditadura do Estado Novo e o governo Vargas, com seu nacionalismo ufanista e sua tentativa de construção de uma identidade brasileira, proibindo a expressão de línguas e culturas estrangeiras, sobretudo as de origem japonesa, alemã e italiana, tendo em conta a Segunda Guerra Mundial e o alinhamento brasileiro aos Aliados.

Apesar dessas questões históricas, as Forças Armadas sempre tiveram um caráter de atuação estritamente institucional no âmbito das migrações, isto é, servindo de força auxiliar às entidades civis, principalmente como ator logístico, fato este que modificado com a Operação Acolhida e o fluxo em massa de venezuelanos a partir de 2015, principalmente no Estado de Roraima, na região Norte do Brasil.

A institucionalidade das Forças Armadas, porém, também se verificou em dois momentos históricos do marco legal das migrações no Brasil. O primeiro foi durante a ditadura civil-militar, em 1980, quando entrou em vigor o Estatuto do Estrangeiro, que buscava regular a admissão de estrangeiros – dentre eles os imigrantes – no território brasileiro, mas com um elevado teor de securitização, pois percebia os "não brasileiros" como potenciais ameaças à soberania e à segurança nacional. Apesar do distanciamento da realidade de fato, esses argumentos eram comuns em um período de bipolaridade no sistema internacional, ainda mais quando o regime político dominante surgira a partir de um golpe de Estado que invocara uma "ameaça comunista" (BACHA et al., 2019). O segundo momento se deu em um ambiente democrático, no ano de 2017, quando a nova Lei de Migração foi aprovada pelo então presidente Michel Temer, e cujos vetos foram propostos pelo Gabinete de Segurança Institucional, órgão do governo federal historicamente ocupado por militares, que advogou ressalvas em virtude justamente de questões de segurança nacional e de soberania territorial (OLIVEIRA, 2017).

Apesar desses envolvimentos militares com a normatividade jurídica migratória do Brasil, a sua atuação material e logística é fundamental no âmbito da Operação Acolhida para a manutenção da integridade física, moral e civil dos imigrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos, bem como para a proteção da fronteira brasileira, haja vista as possibilidades

de violação decorrentes das tensões sociais verificadas tanto em Roraima como na Venezuela, que hoje está sob um regime autoritário (BURGOS, 2020).

Criada com a finalidade de congregar todas as instituições, os atores, as organizações internacionais, as organizações não governamentais (ONGs) e os migrantes recém-chegados sob uma mesma institucionalidade, a Operação Acolhida tem sido objeto de estudo e análise desde a sua criação, em 2018, poucos meses após a promulgação da nova Lei de Migração. No final de abril de 2021, 380 artigos sobre o tema já haviam sido publicados, conforme a base de dados do Google Acadêmico, sinalizando uma diversidade de debates sobre o tópico nas mais diversas áreas do conhecimento científico. Entretanto, as análises sobre a Operação Acolhida e a migração venezuelana no contexto da pandemia da COVID-19, sob a perspectiva securitária e fronteiriça, ainda são incipientes, o que nos ensejou a elaboração deste artigo. Entendemos o processo de securitização como a alçada de temas para a esfera securitária através de um processo de transformação discursiva – de definição do problema como problema de segurança, compartilhando o entendimento deste com uma audiência que autorizaria ações que estariam fora de uma 'normalidade' (WEAVER, [1995] 2015).

Sendo assim, a questão norteadora deste trabalho é a seguinte: como o Brasil gerenciou a crise migratória de pessoas da Venezuela com o agravamento da pandemia do novo coronavírus? Nosso objetivo geral é, partindo dela, mapear a atuação e a governança migratória brasileira a partir da Operação Acolhida. A hipótese que se apresenta é de que as organizações internacionais estão tomando a frente da resposta de acolhida às crises humanitárias, o que nos leva a questionar, neste ponto, por que o interesse neste tema é, aparentemente, inexistente e quais são as razões para a ausência do Estado. Além disso, analisamos como as OIs estão ocupando esse espaço, porque as pessoas necessitam respostas que os países não estão dando.

Três questões norteadoras decorrerão a partir da justificativa de que a Operação Acolhida se mostra uma iniciativa de cooperação regional e de resposta humanitária inovadora e relevante, tornando-se pertinente compreender, de forma sistematizada, a sua atuação e o gerenciamento dessa política pública pelo Brasil. São elas: a) o que é uma política

pública migratória de qualidade, pensando na construção com a pessoa migrante, ou seja, de reconhecimento da pessoa migrante como um ser de direitos, e na abertura para a consolidação de uma cidadania plena?; b) qual é o modelo de governança utilizado pelo Brasil, em comparação com aquele atrelado às organizações internacionais?; e c) a resposta é suficientemente adequada? Ela responde às necessidades das pessoas venezuelanas? Considerando que devemos construir políticas e iniciativas com a pessoa migrante, não para ela, os(as) venezuelanos(as) sentem-se "respondidos(as)", "acolhidos(as)"? Se não, como podemos passar a analisar isso?

Para a condução da discussão proposta acima, utilizamos o marco referencial sobre governança multinível (KUNZ, LAVENEX, PANIZZON, 2011; THOUEZ, 2019) – que traçam diversas camadas de cooperação para a governança migratória -, e as premissas que interseccionam o debate sobre migração e cidadania, especificamente a articulação realizada por Axel Honneth (2009) sobre como operacionalizar o conceito de cidadania proposto por Marshall (1967) para além de uma compreensão de direitos e deveres correlatos, compreendendo dinâmicas de integração social e a função das políticas públicas nesse processo.

As perguntas norteadoras se desmembram em três objetivos específicos que buscam ser explorados pelo artigo, a saber: a) descrever a crise migratória venezuelana para o Brasil; b) contextualizar a resposta brasileira a este fenômeno (via Operação Acolhida); e c) revisar os resultados parciais da Operação Acolhida até então e as possíveis diretrizes futuras.

A partir desses questionamentos, o artigo utiliza uma metodologia de pesquisa qualitativa, de recorte bibliográfico e sobretudo documental, cujo método científico é o dialético. O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda delas apresenta o panorama da migração venezuelana para o Brasil a partir do seu contexto e das crises, a terceira é dedicada à discussão sobre governança e cooperação e sobre a resposta brasileira por meio da Operação Acolhida e, por fim, a quarta consiste na discussão teórico-crítica sobre cidadania.

Para a elaboração deste artigo, não pudemos realizar entrevistas semiestruturadas, mas trazemos o relato de estudos e atendimentos que os autores e a autora realizam diariamente. Urge que discutamos sobre a dinâmica integracional das pessoas migrantes e refugiadas no Brasil, com um olhar especial para o fluxo daquelas provenientes da Venezuela.

2. MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL: CONTEXTOS E CRISES

Em 28 de abril de 2021, o Brasil registrava 395 mil óbitos e 14,4 milhões de casos de COVID-19, de acordo com os dados da Organização Mundial da Saúde; no mesmo dia, a vizinha Venezuela computava 2.082 óbitos e 194 mil casos confirmados. Essas estatísticas colocariam o Brasil em segundo lugar global no número de casos e no número de óbitos, enquanto a Venezuela ocupava, respectivamente, a 76ª e a 87ª posição. Esses dados sinalizam como a pandemia impactou de maneiras diferentes os dois países e permitem contextualizar os seus impactos nos fluxos migratórios transfronteiriços.

A migração venezuelana para o Brasil é um fato social recente, uma vez que, até meados da segunda década do século XXI, a Venezuela era um dos principais destinos de migrantes brasileiros e sul-americanos em geral, dado o seu cenário econômico, social e laboral então atrativo, além de o país ter servido de destino para milhares de refugiados colombianos desde os anos 1990 (CRUZ, 2005).

De acordo com Baeninger et al. (2018), é possível afirmar o começo da migração venezuelana para o Brasil em 2013, quando Nicolás Maduro assume a presidência após o falecimento de Hugo Chávez, período que coincide com o processo de declínio econômico do país, causado, sobretudo, por dois fatores: a desvalorização do preço dos barris de petróleo a nível mundial e a especialização e centralidade da economia nacional nessa commodity, que também seria fortemente impactada pelos choques cambiais. Com o agravamento da crise econômica internacional e, mais especificamente, da Venezuela, as instabilidades políticas aumentaram e retroalimentaram um processo de divisão interna, separado em grupos de maduristas, apoiadores do novo presidente, ex-chavistas, também considerados dissidentes,

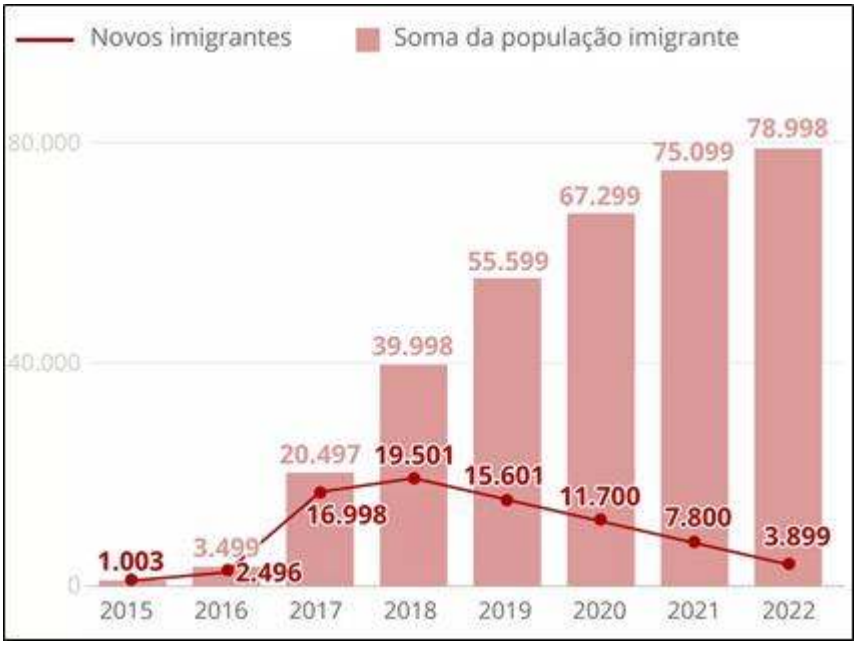
e a tradicional oposição venezuelana de centro-direita. Esse processo ou ciclo de crises levou a cabo a instabilidade monetária e econômica, cujas principais consequências foram o aumento do desemprego, a hiperinflação e o descontrole das políticas econômicas por parte do governo central, forçando, portanto, a deterioração das condições socioeconômicas e do poder de compra da população.

Nesse contexto, a partir de 2013, inicia-se um processo chamado de "êxodo venezuelano", composto majoritariamente por migrantes voluntários –também categorizados como migrantes econômicos –, oriundos, em um primeiro momento, da classe média venezuelana. Essa primeira onda migratória teria como destino principal os Estados Unidos, o Canadá e a Espanha, dadas as redes de familiares e amigos já estabelecidas naqueles países.

A partir de 2015, esses fluxos emigratórios passam por algumas transformações: além de sua intensidade e quantidade, eles serão redimensionados a outras categorias, como solicitantes de refúgio, pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, migrantes econômicos oriundos de estratos de renda mais baixos e perseguidos políticos. Esta segunda onda migratória teria como destino os países fronteiriços e vizinhos, uma vez que os custos para migrar impediriam jornadas mais distantes, como à América do Norte e à Europa. É neste momento que o Brasil passará a ocupar as primeiras posições nos rankings de destino de venezuelanos, embora não seja o país preferencial e tampouco lidere as estatísticas de acolhimento. Além das diferenças linguísticas, a infraestrutura de acolhimento do Brasil, bem como a logística para acessar o estado fronteiriço de Roraima e o restante do país, colocavam-se como impeditivos à imigração venezuelana.

Embora seja difícil estimar o número preciso de imigrantes venezuelanos admitidos no Brasil, regular e irregularmente, algumas projeções indicam uma população de aproximadamente cem mil imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro. Em uma projeção de 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2021 viveriam cerca de 75 mil venezuelanos no Brasil, conforme a Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Projeção da imigração venezuelana no Brasil – 2015/2022



Fonte: IBGE apud G1, 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-cerca-de-308-mil-imigrantes-venezuelanos-somente-em-2018-chegaram-10-mil-diz-ibge.ghtml. Acessado em 17 de fevereiro de 2021.

Os dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), por exemplo, indicam que, até o ano de 2020, 148,8 mil autorizações de residência foram concedidas pelo Brasil para venezuelanos. As rotas de deslocamento são majoritariamente terrestres, devido à a fronteira com a região Norte do país, no estado de Roraima – mais precisamente, entre a cidade brasileira de Pacaraima e a venezuelana Santa Elena de Uairén. A Figura 2 a seguir ilustra as principais rotas utilizadas. A maioria delas foi interrompida por causa do fechamento de fronteira adotado pelos governos nacionais como tentativa de impor barreiras à transmissibilidade do novo coronavírus.

Figura 2 - Rotas da migração venezuelana



Fonte: Su Noticiero, 2019. Disponível em: <http://sunoticiero.com/estas-las-principales-rutas-la-migracion-venezolana-infografia/>. Acessado em: 17 de fevereiro de 2021

A cidade de Pacaraima e o estado de Roraima serviam, portanto, de ponto de entrada dos venezuelanos no Brasil, sendo, por isso, onde se estabeleceu a Operação Acolhida, força-tarefa conjunta da OIM e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com órgãos e entidades do Estado brasileiro, como o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores e a Polícia Federal e comandada pelas Forças Armadas, com especial destaque para o Exército Brasileiro (UEBEL et al., 2020).

A Operação Acolhida teve um papel fundamental na gestão de crises decorrentes da pandemia, quando migrantes necessitavam desde cuidados de atenção primária em saúde, para os primeiros sintomas da COVID-19, até o encaminhamento e o deslocamento para a capital roraimense, Boa Vista, e para as demais regiões do Brasil, em casos mais graves, que necessitassem unidades de tratamento intensivo (UTI).

Apesar das ações de caráter positivo e de acolhimento, cabe questionar o papel e emprego das Forças Armadas brasileiras na gestão e no acolhimento de migrantes, o que, segundo Castro (2020), ensejaria um papel subjetivo de securitização da pauta migratória e das próprias fronteiras, colocando os dois temas sob a dimensão da segurança e defesa, em detrimento das relações exteriores e dos direitos humanos, algo semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos e na União Europeia.

No estudo de Cavalcanti e Oliveira (2020), fica evidente a queda nos fluxos migratórios em geral para o Brasil a partir de março de 2020, quando as fronteiras foram fechadas. Segundo os dados compilados pelos autores, houve uma queda de 70% na admissão de venezuelanos entre os anos de 2020 e 2019 – o número de homens venezuelanos admitidos no país caiu 69,8%, enquanto o de mulheres caiu 70,2%. Os registros migratórios também variaram negativamente no mesmo período: 72,3% no total, 71,1% para homens venezuelanos e 73,6% para mulheres venezuelanas. Esses números indicam que os fluxos foram praticamente interrompidos com a pandemia.

Os dados do Comitê Nacional para os Refugiados levantados pelos autores também sinalizam queda no reconhecimento de status de refugiados venezuelanos, que caiu 63,2% entre 2020 e 2019 – 63,8% para mulheres e 62,7% para homens (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020). Segundo os dois autores, em 2020:

> No caso brasileiro, mesmo antes de proceder de forma explícita através de normativas federais, as entradas de estrangeiros já apresentavam uma trajetória de queda no início do ano. [...] A redução torna-se mais evidente em março, e é mais rápida no caso da fronteira terrestre em comparação com as demais. Ao longo dos meses de abril e maio, ainda é possível observar algumas entradas, sobretudo por via aquaviária, mas todas cessam a quase zero ao longo dos meses de junho e julho. Em agosto, volta a se observar um aumento das entradas, em especial por via aérea. Esses

> comportamentos são todos explicados pela dinâmica das normativas emitidas pelo governo federal, que, em geral, trataram os diferentes tipos de fronteira de forma diferenciada, como é o caso da flexibilização antecipada da fronteira aérea em comparação às demais. [...] Os movimentos nesse grupo caíram pela metade, comparando-se os meses de janeiro a agosto de 2019 e 2020. Observa-se que a nacionalidade que registrou as maiores quedas de entradas e saídas foi a dos venezuelanos, que constituíam um dos principais grupos imigrantes no Brasil na década de 2010 (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 20-21).

É justamente na região transfronteiriça entre Brasil e Venezuela que se observa a maior redução nos fluxos migratórios com o fechamento, dos dois lados, das fronteiras e a conseguinte interrupção da mobilidade inter e transnacional, aumentando as vulnerabilidades migratórias e as contradições transfronteiriças (SILVA; SILVA, 2020).

Cabe ainda ressaltar que estas contradições serão bem exploradas por autores como Simões (2017), Jarochinski Silva e Sampaio (2018) e Franchi (2019), ao sumarizarem acerca dos processos construídos por e para os migrantes venezuelanos na região Norte do país. As crises que levaram à intensificação dos fluxos na região também decorrem, em certa medida, dos impactos do embargo comercial imposto pelos Estados Unidos em 2015, durante o governo Obama, e ampliado no governo Trump, que deterioraram as condições sociolaborais na Venezuela (FREITEZ, 2018).

A partir desse cenário, a próxima seção analisará as respostas de governança face ao fluxo migratório venezuelano em tempos de crise sanitária e, por conseguinte, fronteiriça.

3. GOVERNANÇA, OPERAÇÃO ACOLHIDA, R4V E PANDEMIA: RESPOSTAS À CRISE DE NOVO CORONAVÍRUS

Para compreensão de como as organizações internacionais buscaram manejar a migração de crise venezuelana, propõe-se uma breve visita às discussões sobre como a governança migratória global foi endereçada pela Organização das Nações Unidas (ONU), no escopo das negociações e da aplicação do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada

e Regular (doravante “Pacto Global”). Como tentativa de abordar a migração de maneira holística, a ONU coloca a migração dentro das discussões dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mais especificamente no ponto 10.7 (MIGRACIDADES, 2020), em uma proposta combinada dos regimes já praticados e da entrada da Organização Internacional para as Migrações no Sistema ONU, no ano de 2016, apontando para um redirecionamento da questão migratória no âmago da organização (APPLEBY, 2017; PÉCOUD, 2018).

Como sinalizado por Thouez (2019, p. 13, tradução nossa), “armada com seu arsenal com capacidade de manobras institucionais”, a ONU buscou endereçar uma governança coordenada da migração, mas através de uma estratégia que é conhecida como “governança multinível”, através de redes, em camadas e com a “indefinição de campos de ação para o benefício de migrantes em situações vulneráveis”, atuando como um “copiloto” nas iniciativas dos Estados em relação à governança migratória (THOUEZ, 2019). Embora o Estado brasileiro tenha se retirado do Pacto Global após a chegada de Jair Bolsonaro ao Executivo, as iniciativas empregadas na condução da migração de crise de cidadãos venezuelanos partem desses princípios, pelo menos por parte das Organizações Internacionais.

Com o fluxo da recente migração venezuelana, o governo brasileiro tomou como iniciativa de resposta a Operação Acolhida, que por si não é uma iniciativa de governança migratória, mas sim uma reposta pontual à questão que será desenvolvida na próxima seção.

3.1 Operação Acolhida

Após a constatação da situação de alta vulnerabilidade no estado de Roraima, reconhecida por meio do Decreto Presidencial nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, o Governo Federal permitiu a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária, instituída pela Diretriz Ministerial nº 03/2018, consolidando o surgimento da Operação Acolhida, com o intuito de prestar ajuda humanitária às pessoas em Roraima e em seus municípios (SILVA, 2021). Portanto, a Operação Acolhida é uma iniciativa do governo federal brasileiro em parceria com

agências da ONU como, principalmente, o ACNUR e a OIM, além do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA).

De acordo com as informações oficias (BRASIL, [2021b]), o trabalho da Operação Acolhida baseia-se em três pilares: (1) ordenamento da fronteira – em postos de atendimentos localizados em cidades-chave para o fluxo migratório de pessoas venezuelanas, nas quais se realiza a documentação, a vacinação e as operações de controle do Exército Brasileiro; (2) acolhimento – oferececimento de abrigo, alimentação e atenção à saúde; (3) interiorização – programa que consiste no deslocamento voluntário de pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela do estado de Roraima para outras unidades federativas, buscando, entre outras questões, a inclusão socieconômica.

A pessoa migrante ou refugiada, quando ingressa em território brasileiro, deve direcionar-se ao Posto de Recepção e Identificação (PRI). A função dessas bases é controlar e organizar o fluxo migratório por meio da expedição de documentos e prestando assistência de saúde. Após o atendimento, os(as) assistidos(as) são encaminhados(as) para um dos doze abrigos e podem, se desejarem, dar entrada no processo de interiorização. Na fronteira existem três tipos de posto: (A) posto de recepção e identificação, responsável pela recepção e orientação, pela identificação e controle de entrada e pela imunização, contando também com uma Defensoria Pública; (B) posto de triagem, no qual se realiza o cadastro e a regularização migratória, bem como emissão de cadastro de pessoa física (CPF) e de carteira de trabalho, além de atendimento social, de proteção e defesa de direitos; e (C) posto de atendimento avançado (PAA), um hospital de campanha reduzido, com atenção médica e emergência, onde são abrigados os casos de isolamento (BRASIL, [2021a]).

Atualmente, existem 13 abrigos para acolhimento em Roraima. Eles se dividem por tipo – família, solteiros ou indígenas – e são de gestão compartilhada. O Ministério da Cidadania e o ACNUR são responsáveis por coordenar o acolhimento e a assistência, enquanto as Forças Armadas Brasileiras operam as questões de logística e de saúde. Nos abrigos, são desempenhadas ações como oferecimento de refeições (três vezes ao dia), distribuição de itens de higiene pessoal e de limpeza para adultos e crianças, realização de aulas de português

e de atividades para crianças, bem como de atividades culturais e recreativas, fornecimento de material para o artesanato dos indígenas Warao, a comunicação com as famílias que ficaram na Venezuela e proteção e defesa 24h por dia, 7 dias por semana (BRASIL, [2021a]).

A estratégia de interiorização, por sua vez, trata-se de uma iniciativa através da qual as pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela podem buscar inserção socieconômica em outros estados brasileiros, fora de Roraima. Ela teve início em abril de 2018 e, até janeiro de 2020, mais de 30 mil venezuelanos(as) foram interiorizados em mais de 400 cidades brasileiras. Podem ser interiorizadas todas as pessoas que estejam regularizadas, imunizadas e que assinem o termo de voluntariedade. Dentre as modalidades disponíves, existem: saída de abrigos em Roraima para abrigos em cidades de destino, reunificação familiar ou social e admissão em vaga de trabalho sinalizada. O Governo Federal conta com o apoio de agências da ONU e de organizações da sociedade civil nesse processo.

No decorrer do ano de 2019, ampliou-se a interiorização com a assinatura de acordos com o ACNUR, a OIM, o UNFPA e a Confederação Nacional de Municípios, visando incentivar as unidades federativas (UFs) brasileiras a acolherem estas pessoas e, juntamente com companhias aéreas, a Infraero, a Inframerica e a Associação Brasileira das Empresas Aéreas e Concessionárias de aeroportos, transportá-las às cidades de destino de maneira gratuita (BRASIL, [2021b]). A Tabela 1 a seguir elenca todas as organizações federais, estaduais e municipais, os organismos internacionais e as organizações da sociedade civil envolvidos na Operação Acolhida.

Tabela 1 – Organizações envolvidas na Operação Acolhida

Organismos federais	Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Casa Civil da Presidência da República, Defensoria Pública da União (DPU), Departamento Público da União, Força Nacional, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Instituto Migração e Direitos Humanos, Ministério da Cidadania (MC), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Saúde (MDS), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público

	Federal (MPF), Polícia Federal, Receita Federal (RF), Polícia Rodoviária Federal e Vigilância Aeroportuária Internacional.
Organismos estaduais	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), Companhia de Águas e Esgoto de Roraima (CAER), Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde de Roraima, Corpo de Bombeiros, Governo de Roraima, Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABRES), Polícia Militar do Estado de Roraima, Polícia Civil de Roraima
Organismos municipais	Prefeituras municipais de Manaus, Pacaraima e Boa Vista, conselhos tutelares e guardas municipais
Organizações internacionais	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), *United States Agency for International Development/Office of US Foreign Disater Assistance* (USAid/OFDA). Organização Internacional para a Migração (OIM), Fundo das Nações Unidas para População (UFPA), Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e Conselho Norueguês para Refugiados (NRC)
Organizações da sociedade civil e organizações não governamentais	Fraternidade Federação Humanitária Internacional, Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento, Fraternidade Sem Fronteiras, Telecom Sem Fronteiras (França), Pirilampos, Associação de Bem com a Vida, Cia. Cultural Bola e Meia, Ação do Coração, Instituto Gente Amazônia, Entidades Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora Consolata), Igreja Metodista, Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons), Cruz Vermelha Internacional, Rotary Clube Internacional, Associação dos Adventistas (ADRA), Caritas Brasileira, Exército da Salvação, Centro de Migração dos Direitos Humanos, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, Pastoral Universitária, Pastoral da Criança, Pastoral do Migrante, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Jovens Com Uma Missão (JOCUM) e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

Fonte: Elaborado a partir de Silva (2020) e de Brasil ([2021b]).

Buscando ampliar e melhorar os serviços e as ações, a Operação Acolhida instalou três postos de triagem, nas cidades de Pacaraima (RR), Boa Vista (RR) e Manaus (AM). Ampliaram-

se 12 abrigos no estado de Roraima – além do aumento na capacidade dos abrigos federais do estado – e expandiram-se ações relacionadas à saúde dentro e fora dos abrigos. Em termos de investimento e de sustentabilidade, foi assinado um acordo de cooperação técnica entre a União, pela Casa Civil, e a Fundação Banco do Brasil (FBB), criando-se um fundo privado que visa receber doações ao programa Operação Acolhida, buscando assegurar a continuidade do projeto e aprimorar as ações de assistência humanitária. Qualquer pessoa ou entidade pode doar, colaborando para a manutenção da iniciativa (BRASIL, [2021b]). A Tabela 2 a seguir elenca os números das principais ações efetuadas pela Operação Acolhida.

Tabela 2 – Ações da operação acolhida direcionadas à população migrante e/ou refugiada da Venezuela no Brasil (início de 2018 até 20 de abril de 2021)

ORDENAMENTO DA FRONTEIRA EM NÚMEROS	
Solicitações de regularização migratória	265 mil
Atendimentos realizados na fronteira	890 mil
Doses de vacina administradas	400 mil
Solicitantes de residência	130 mil
Atendimentos sociais	217 mil
CPFs emitidos	255 mil
ACOLHIMENTO EM NÚMEROS	
Abrigos temporários	13 und
Militares que já participaram	4 mil
INTERIORIZAÇÃO EM NÚMEROS	
UFs de destino	400
Pessoas interiorizadas	50.475

Fonte: Elaborada a partir dos dados coletados na página oficial da Operação.

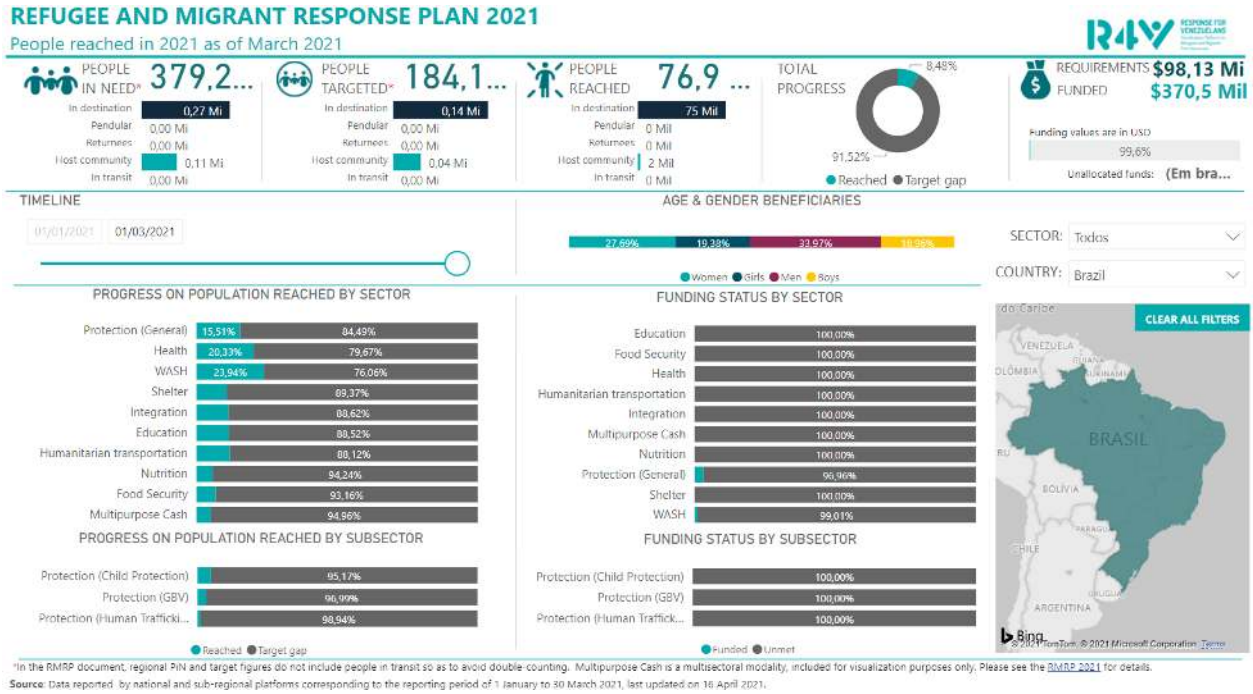
No âmbito de atuações de governança migratória por parte de organizações internacionais, em abril de 2018, por solicitação do Secretário Geral da ONU ao ACNUR e à OIM, foi criada a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial (R4V – Resposta a Venezuelanos e Venezuelanas), dentro do guarda-chuva do plano operacional coordenado

entre ambas as agências, buscando coordenar respostas interagenciais às emergências e necessidades das pessoas venezuelanas em deslocamento, garantindo a inclusão socieconômica nas sociedades de destino por meio do Plano Regional de Resposta para Refugiados e Migrantes.

A R4V funciona no âmbito da América Latina e do Caribe, como forma de complementar e fortalecer as políticas, ações e respostas que os governos nacionais desempenham de forma independente ou coletiva, de forma regional, contando também com o apoio de outras agências da ONU, de organizações não governamentais e da sociedade civil (R4V, [s.d.]). De acordo com dados da Plataforma R4V, em termos de América Latina e Caribe, no plano de 2021, a Resposta conseguiu alcançar 781 mil pessoas no destino, correspondendo, em relação ao objetivo de alcançar o total da população em deslocamento, a 22,32% do total almejado. Quanto à idade e ao gênero dos beneficiados, 31,53% são mulheres e 29,43% são homens, enquanto 19,36% são meninas e 19,68% são meninos.

No Brasil, a R4V serve como suporte à Operação Acolhida, colaborando no cruzamento de fluxo de dados e nas ações de resposta à crise humanitária e atuando fortemente no auxilio à interiorização das venezuelanas e dos venezuelanos. No país, no mesmo período supracitado, alcançaram-se 76,9 mil pessoas, 8,48% do total previsto. Em termos de gênero, 33,97% das pessoas auxiliadas são homens e 27,69% são mulheres, enquanto 19,38% são meninas e 18,96% são meninos. A ação requer o apoio de US$ 98,13 milhões e já recebeu, por doações, US$370,5 mil.

Figura 3 – Dados informativos referentes ao Plano de Resposta para Migrantes e Refugiados da Venezuela (R4V) 2021



FONTE: R4V, [s.d.].

Desde o início da estratégia de interiorização até o momento, 50.475 pessoas foram interiorizadas. Como comentado anteriormente, existem quatro modalidades de interiorização: (1) deslocamento de abrigos em Roraima para centros de acolhida e integração em outras cidades de destino; (2) reunificação familiar; (3) reunificação social; e (4) vaga de emprego sinalizada (VES). Do total de pessoas interiorizadas, 37% foram por razões de reunião social, 22% por deslocamento entre abrigos, 16% reunificação familiar e 8% por VES – 17% do total se encontra sem informação. Os estados que mais receberam pessoas foram Paraná (8.418), São Paulo (7.963), Rio Grande do Sul (7.060), Santa Catarina (5.769) e Amazonas (4.934), enquanto os municípios de destino mais proeminente são Manaus (4.893), Curitiba (3.511), São Paulo (3.172), Dourados (2.517) e Porto Alegre (1.922). Quanto ao perfil, destacam-se os homens entre 15 e 35 anos e mulheres, sendo alto o percentual daquelas nas mesmas faixas etárias que os homens; chama atenção o percentual elevado de meninas e meninos de 0 a 4 anos, indicando a migração familiar (R4V, [s.d.]).

Ainda no âmbito dessa questão, destacamos a implementação do projeto piloto de interiorização de mulheres venezuelanas que ocorreu em janeiro de 2021, no município de Guaporé, no Rio Grande do Sul. Por meio de uma parceria entre a OIM, a Secretaria Nacional de Proteção Global, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e a Virada Feminina, o projeto prevê a capacitação e a contratação das migrantes venezuelanas. Nessa primeira ação, 28 mulheres e suas famílias (aproximadamente 67 pessoas no total), foram interiorizadas por meio de vaga de emprego sinalizada – a articulação é desenvolvida pela Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG). O projeto "Virada Feminina", idealizado por Marta Lívia Suplicy, foi implementado em outubro de 2020 pela Ministra Damares Alves e busca a articulação com os governos municipais, a iniciativa privada e as redes locais para garantir a segurança e a integração econômica por meio de vagas de trabalho formal para as migrantes venezuelanas (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Por conta da pandemia do novo coronavírus, iniciativas de reassentamento de refugiados foram interrompidas pelo ACNUR e, assessoriamente, foi requisitado aos Estados que o trânsito de refugiados fosse mantido em casos críticos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020). A resposta inicial do governo brasileiro foi de fechamento das fronteiras terrestres com a Venezuela, em março de 2020, com alegações de ordem de saúde pública, por riscos sanitários relacionados ao novo coronavírus (RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020). O Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19 da Operação Acolhida foi adotado em 22 de março, com a implementação de hospital de campo em Boa Vista, com capacidade para 2200 pacientes, apto para atender tanto o público brasileiro quanto estrangeiro (R4V, 2020a).

O primeiro caso de COVID-19 relacionado a um cidadão venezuelano foi computado em 3 de abril de 2020. No dia seguinte o posto de documentação de Manaus já foi considerado área de isolamento para casos da doença. No mês de abril de 2020, ocorreu a suspensão temporária pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) da emissão das autorizações de residência para refugiados venezuelanos reconhecidos por prima facie, retomado somente por decisões extraordinárias a partir de maio de 2020 (R4V, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e,

2020f; ACNUR, 2020a, 2020b). Em junho de 2020, a Operação Acolhida inaugurou a "ala de cuidados" (ACNUR, 2020a, p. 2) no hospital de campanha de Boa Vista para atender a população migrante que apresentava sintomas ou já havia positivado para COVID-19. O último relatório sobre a doença disponibilizado pelas organizações responsáveis pela Operação Acolhida é datado de setembro de 2020 (UNICEF, 2020), e havia contabilizado cerca de trezentos casos confirmados.

Para mitigar os efeitos da pandemia e a subsequente dificuldade financeira encontrada pela população migrante durante os períodos de confinamento (lockdown), o auxílio emergencial que estava sendo ministrado pelo governo federal para a população brasileira foi estendido à população migrante, mediante cadastramento nas plataformas específicas (UNICEF, 2020). No entanto, a situação de vulnerabilidade entre a população migrante seguiu sendo verificada, na medida em que muitos estavam impossibilitados de exercerem atividades laborais por conta da pandemia (UNICEF, 2020).

4. ATUAÇÃO BRASILEIRA À LUZ DA DISCUSSÃO TEÓRICO-CRÍTICA SOBRE CIDADANIA

Este estudo permitiu que identificássemos alguns resultados parciais da Operação Acolhida e das respostas brasileiras, na direção da recepção e do acolhimento das pessoas venezuelanas em situação de migração, sobretudo no campo do refúgio e da vulnerabilidade migratória. Dimensionada a partir de uma iniciativa de cooperação regional e de resposta humanitária inovadora, a operação rapidamente angariou engajamento das Forças Armadas, sob o comando do Exército Brasileiro, e apoio logístico, humano e material da Força Aérea Brasileira – principalmente no traslado de migrantes – e da Marinha, que teve como atribuição principal o atendimento médico e assistencial aos venezuelanos recém-chegados.

No âmbito da crise sanitária, o nosso artigo questionou se a resposta da Operação Acolhida foi suficientemente adequada e se respondeu as necessidades das pessoas venezuelanas. Em certa medida, é possível ponderar que sim, apesar de toda a carga de securitização e militarização trazida com ela, uma vez que os atores civis atuaram, em parceria com as organizações internacionais, como o ACNUR e a OIM, em um estágio secundário, isto é, as Forças Armadas tomaram para si o comando dos programas e processos de acolhimento de venezuelanos chegados em Roraima.

O grande questionamento que resta é se o Estado brasileiro e suas instituições nacionais e subnacionais teriam capacidade e articulações bem desenvolvidas para executar a Operação Acolhida sem o suporte militar, a fim de afastar o elemento securitário da política migratória, o que era algo até então verificado em algumas poucas nações europeias – fora do Espaço Schengen e da Frontex –, africanas e asiáticas.

Do ponto de vista institucional, é possível argumentar que o Estado brasileiro possui capacidade para articular uma agenda de acolhimento, interiorização e inserção de imigrantes no mercado de trabalho e na própria sociedade civil, exemplo este que é verificado ao longo da história do país. Isso pode ser visto mais recentemente com a tentativa de criação de uma Estratégia Nacional de Migração com as conferências regionais e nacional de migrações e refúgio, como a própria 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR), em 2014, em que as Forças Armadas teriam apenas papel de suporte logístico, e não de coordenação, o que ficaria a cargo dos ministérios da Justiça e das Relações Exteriores.

Quando uma política de acolhimento de migrantes recebe caráter securitário, como no caso das políticas aplicadas durante o governo de Donald Trump nos Estados Unidos, ou de Recep Tayyip Erdoğan na Turquia, a capacidade de dimensionar se esses migrantes se sentiram respondidos ou acolhidos fica extremamente limitada, quando não impossível, dadas as restrições e ressalvas dos migrantes para com o Estado de acolhimento (STAUDT, 2018).

Esta foi justamente uma das questões norteadoras e ponto de discussão central deste artigo, pois tentamos identificar o nível de percepção de acolhimento por parte de venezuelanos no território brasileiro. Os relatos midiáticos, bem como os resultados da pesquisa de Brigido, Uebel e Ribeiro (2020), sinalizam que o principal argumento dos migrantes foi a questão da xenofobia social e institucional verificadas, não necessariamente por parte dos militares que atuavam no dia a dia de suas rotinas migratórias, mas sim de maneira institucionalizada, como se fossem tratados como "cidadãos de segunda classe" (SEYFERTH, 2008).

Nesse sentido, não podemos afirmar a existência de uma política migratória construída com as pessoas migrantes no âmbito brasileiro, mesmo com as inovações trazidas pela Lei do Refúgio, de 1997, pela Lei de Migração, de 2017, e pelas portarias de acolhimento do CONARE, uma vez que o elemento securitário e de proteção da soberania nacional sempre esteve presente, conforme discutimos nas seções anteriores. Desta maneira, a Operação Acolhida entra no rol de políticas públicas formuladas para um público específico (RUA, 2014) – no caso, migrantes –, mas que servem única e exclusivamente ao propósito do Estado como ator de acolhimento, e não para o pleno reconhecimento da cidadania de seus destinatários. Conforme Honneth (2009), o reconhecimento da cidadania deve partir do cidadão – migrantes – e não do Estado, é uma relação bottom-up, que, neste caso não, foi possível identificar, tampouco com a operação estudada.

Ainda com relação à questão da pandemia da COVID-19, em recente estudo publicado pelo Serviço Pastoral dos Migrantes no Brasil (2021), sobre o "Projeto Prevenção e Resiliência da COVID-19", 40,8% dos 1.282 imigrantes venezuelanos entrevistados relataram não conseguir acesso a medicamentos ou ao sistema de saúde público, enquanto 71,7% não tiveram acesso a consultas médicas. Além disso, 100% afirmou que pelo menos uma pessoa no domicílio apresentou de um a cinco sintomas associados ao coronavírus, mas 82,68% dessas pessoas não fizeram testes de diagnóstico por não terem acesso ou porque não tinham recursos para realizá-lo de forma particular.

Outros resultados do estudo indicam uma situação de crescente vulnerabilidade não controlada pela Operação Acolhida. Os migrantes venezuelanos entrevistados alegaram os principais problemas enfrentados após a chegada no Brasil e o acolhimento inicial da Operação Acolhida: 48,9% relataram questões relacionadas à segurança; 56,5%, ao acesso à saúde; 78,3%, à xenofobia; 84%, à moradia; 98,4%, ao desemprego, e 99,9%, à alimentação. Esses indicadores permitem que questionemos até que ponto de fato a cidadania é garantida pela governança migratória no Brasil aos migrantes e que concluamos a ineficácia da Operação Acolhida no provimento do direito à cidadania e seus elementos, o que exploraremos nas considerações finais.

Nesse sentido, retoma-se a discussão tradicionalmente debatida nas Ciências Sociais e que vai ao encontro da qualidade de uma política pública direcionada à migração, referente à questão da cidadania. Para além da noção de direitos e deveres correlatos exposta por Marshall (1967), trazemos a concepção honnethiana de reconhecimento, pois este mostra-se como um caminho coerente, que pode ser utilizado como guia para alcançar a cidadania plena para pessoas migrantes. Honneth (2009) propõe que é por meio da autopercepção (ou do reconhecimento) por três esferas – o amor-próprio, o âmbito legal e a estima social – que os indivíduos passam a se reconhecer como sujeitos com – e de – direitos e encontram, internamente, um motor que os propulsiona a buscar a cidadania.

A leitura desse conceito, no entanto, vai para além de noções de ter direitos civis, políticos e sociais, referindo-se a fazer parte de uma comunidade, ou seja, não apenas estar plenamente integrado, que, em uma concepção mais clássica de cidadania, esse momento poderia ser entendido como a posse do passaporte ou o voto em eleições, mas sentir-se parte – apesar das diferenças culturais que cada pessoa migrante carrega.

Tal proposta teórica abre espaço para discutir caminhos e formas de alcançar o reconhecimento e, consequentemente, formas mais socialmente justas de cidadania. Ações de governança migratória multinível, seja por parte dos governos nacionais ou de organizações internacionais, devem ser guiadas e desenhadas por conceitos como autonomia, liberdade e emancipação (no sentido honnethiano, de possibilidade de fazer uma escolha de

vida a partir de uma perspectiva autônoma), propondo ações e políticas públicas que não sejam apenas para a pessoa migrante, mas com ela(s).

Essa discussão ainda encontra dificuldades de penetração no âmbito do debate público brasileiro, agravada com a posse de Jair Messias Bolsonaro (sem partido) como presidente da República, em 2019. A presença do conservadorismo e a xenofobia em seus discursos e atos, recrudesceram também no âmbito das discussões migratórias, e uma parcela da população e representantes políticos sentiram-se confortáveis e estimuladas a destilar ódio quando a pauta entra em questão.

Esse movimento pode ser notado, inclusive, nas eleições municipais de 2020, quando candidatos como Carlos Nicoletti (PSL) e Gerlane Baccarin (PP), em Boa Vista, encontraram eco social nessas motivações e lançaram campanhas baseadas em um tensionamento de alteridade, nós (brasileiros) versus eles (venezuelanos). Utilizando a retórica de restrição, contingenciamento e a estratégia de fake news, os candidatos, principalmente Nicoletti, realizavam pronunciamentos, lives e discursos fervorosamente xenófobos, levantando bandeiras como as de que venezuelanos “não teriam privilégios” ou que buscariam a restrição desses grupos nos atendimentos na saúde pública ou nas vagas em escola, pois “respeitamos todos os imigrantes, mas os boa-vistenses precisam voltar a ser prioridade para a prefeitura” (MARQUES et al., 2020).

Como contrapartida, iniciativas como reuniões mensais do Subsetor Nacional de Violência Baseada em Gênero (GBV) da R4V, abertas a organizações civis, a cientistas e a outras entidades que trabalhem com a temática, mostram-se como ações que buscam andar lado a lado com as pessoas migrantes e refugiadas provenientes da Venezuela. É possível identificar nesses encontros, que contam com formações quinzenais ou mensais acerca de temas relacionados à violência baseada em gênero, tráfico internacional de pessoas, atendimento humanizado, entre outros, a presença de premissas, como as comentadas anteriormente, de autonomia, reconhecimento e emancipação.

Além disso, também procuram fortalecer, aprimorar e fomentar o cruzamento de dados informativos referentes aos casos de pessoas venezuelanas – a situação informacional de migrantes e refugiados no Brasil, como um todo, é empobrecida e escassa. Ademais, por meio de discussões e do interagenciamento da OIM e do ACNUR, aliados a agências como UNFPA e ONU Mulheres, buscam preparar os agentes públicos e voluntários para fazer a acolhida e a orientação de forma mais humanitária, profissional e emancipatória. A partir do preceito de respeito e aceitação da escolha do indivíduo, sempre com orientação por parte dos e das agentes como pano de fundo, busca-se que a pessoa possa "caminhar com seus próprios pés", além de ver e admirar a própria trajetória que constrói.

Nesse sentido, salientam-se também as discussões que ocorrem no âmbito do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT), tanto no âmbito estadual do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS) quanto no municipal de Porto Alegre (COMIRAT/POA), que buscam trazer a experiência diária vivenciada pelas organizações civis que atendem a população migrante e integrar os próprios coletivos de migrantes para discutir as necessidades e os problemas enfrentados pela comunidade, bem como desenhar planos e políticas que possam ser implementadas ou apoiadas publicamente, visando a emancipação e a autonomia das populações migrantes no estado.

É necessária a escuta qualificada para entender o que essas pessoas buscam, sentem e precisam. Partir do princípio de que as necessidades delas serão as mesmas que as nossas, ou as que imaginamos para elas, é um equívoco que cometemos ao formular políticas públicas e ao agir como pesquisadores e pesquisadoras. Devemos pensar governança migratória e resposta às crises humanitárias incluindo o "objeto" que buscamos alcançar, pois assim agiremos de maneira verdadeiramente democrática e seguindo os princípios de inclusão e justiça social que defendemos em nossa constituição nacional e em tratados internacionais.

A governança migratória, seja nacional ou mediada por organizações internacionais, deve ter como preceito principal o vislumbre das pessoas migrantes e refugiadas como sujeitos autônomos, dignos de acesso a direitos e à justiça social, bem como dotados de liberdade de escolha. Nas respostas devem estar incluídas, de forma intrínseca, os recortes de

gênero, classe e raça, buscando agir em todas as frentes e dar respostas às necessidades coletivas e individuais dos grupos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da COVID-19 representou um agravamento das condições e situações de vulnerabilidade migratória em todo o sistema internacional, dado que o fechamento das fronteiras nacionais, primeira medida adotada pelos Estados, interrompeu da noite para o dia o fluxo de centenas de milhares migrantes voluntários, solicitantes de asilo e refúgio, apátridas e vítimas de tráfico humano.

No caso da migração venezuelana, a pandemia significou um segundo desafio aos migrantes que deixam o país com direção aos seus vizinhos, sobretudo Brasil, Colômbia, Peru e demais nações latino-americanas, em vista das deterioradas condições socioeconômicas que enfrentam em seu país de origem, além das instabilidades políticas entre o regime de Nicolás Maduro e a oposição de Juan Guaidó.

Embora o fluxo venezuelano para o Brasil ocorra desde meados da década de 2010, a sua intensificação se deu nos últimos cinco anos em virtude de o país se apresentar como a oportunidade imediata para a saída do território venezuelano por meio da fronteira localizada no estado de Roraima, mais precisamente entre as cidades de Pacaraima, no Brasil, e Santa Elena de Uairén, na Venezuela.

Como política pública estatal brasileira, a Operação Acolhida foi criada no último ano do governo de Michel Temer como resposta às crescentes demandas de atenção migratória, aduaneira, consular e social das centenas de migrantes que chegavam diariamente nos postos de controle da Polícia Federal, em Roraima, e nas demais entidades do governo estadual e das administrações municipais. Para operar a logística da operação, as Forças Armadas foram convocadas para também comandá-la, sob a tutela principal do Exército Brasileiro, o que, no

nosso entendimento, conferiu um elemento de securitização na questão migratória brasileira até então inédito, apesar de operações passadas e do próprio Estatuto do Estrangeiro, promulgado ainda sob a ditadura civil-militar em 1980. Além disso, o fechamento da fronteira e o aumento de deportações corrobora esse entendimento.

Podemos inferir, assim, que a Operação Acolhida deu um tratamento prioritário à recepção de imigrantes nos centros de atendimento em Roraima e aos processos de interiorização desses sujeitos pelo território brasileiro. Contudo, a assistência social e pública, ou seja, o foco de uma política migratória normal, ficou relegada a outros atores da sociedade civil, como as ONGs, as organizações internacionais, as igrejas e o próprio Ministério Público. Destaca-se ainda que a atuação da operação é de caráter emergencial, com sinalizações da implantação de outros planos de governança da migração em ordem nacional – e uma paulatina retirada das Forças Armadas do comando da força-tarefa.

Um ponto-chave que precisa nortear a discussão diz respeito ao tipo de acolhimento que foi dado. Por um lado, temos uma iniciativa governamental que conta com o apoio e a parceria de organizações internacionais para mediar e responder a uma crise humanitária, o que é sumamente necessário numa conjuntura como a descrita. Por outro, tanto nos processos de acolhimento nos postos de triagem, quanto principalmente durante o processo de interiorização, existem relatos de sentimento de abandono e solidão por parte das pessoas migrantes.

Necessitamos, sim, dar uma resposta que seja coordenada e, principalmente, efetiva. Porém, é urgente pensar na preparação dos agentes públicos que mediam essas situações. Não são todos(as) que estão preparados(as) e munidos(as) de sensibilidade e empatia para lidar com situações de alta vulnerabilidade social e emocional como a de pessoas migrantes e refugiadas, principalmente no êxodo venezuelano, marcado por muito desespero e dor. Quando argumentamos a necessidade de pensar políticas públicas e ações com as pessoas migrantes e não apenas para elas, é justamente no sentido de incluir as perspectivas individuais e coletivas dessas pessoas nas ações públicas do estado e das OIs.

Está sendo possível constatar, em estudos coordenados por organizações internacionais e discutidos em reuniões mensais sobre a R4V, a existência de choques culturais e de hábitos que estão se tornando fatores dificultadores para a integração plena dessas pessoas à sociedade brasileira. Coisas que para nós podem ser meros detalhes, como a alimentação, para eles e elas têm uma diferença enorme na adaptação. É importante ressaltar também que as ações e políticas públicas de resposta às crises humanitárias e à situação das pessoas migrantes e refugiadas como um todo devem ser orientadas no sentido de dar autonomia para elas. Esse é o grau mais alto de reconhecimento de existência e de direitos que temos; é por meio dessas ações que esses grupos de pessoas conseguirão direcionar-se a uma integração socioeconômica e política mais plena, dando um sentido literal ao conceito daquilo que entendemos como cidadania.

Com a emergência da pandemia, pudemos verificar que as respostas da militarização e da securitização da agenda migratória brasileira foram insuficientes, no sentido de não garantir o acesso e o reconhecimento à cidadania por parte dos migrantes venezuelanos, além de criar um ambiente de pretensa instabilidade fronteiriça vis-à-vis as ameaças da circulação do vírus entre os migrantes, apesar de a Venezuela ser um dos países com menores taxas de contágio, casos e óbitos da COVID-19 no mundo – ao contrário do Brasil, que lidera esses rankings.

Em termos de qualidade da resposta migratória brasileira, acreditamos que alguns dos traços que guiam as ações da R4V devem ser incluídos em mais políticas públicas brasileiras. Apesar de ainda haver inadequações no acolhimento e na resposta, é possível perceber, no âmbito das organizações internacionais e dos fóruns nacionais, a existência de discussões que buscam aprimorar a atuação e incluir as pessoas migrantes e refugiadas, além da disposição para, após a finalização dos estudos, expandir esse conhecimento com os agentes públicos, bem como prepará-los.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Resposta à COVID-19** – junho de 2020. 2020a. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/77715>. Acessado em 25 de abril De 2021.

ACNUR. **Resposta à COVID-19** – julho de 2020. 2020b. Disponível em: https://data2.unhcr.org/es/documents/details/78137. Acessado em 25 de abril de 2021.

APPLEBY, Kevin. Strengthening the Global Refugee Protection System: Recommendations for the Global Compact on Refugees Executive Summary to develop a Global Compact on Responsibility Sharing on Refugees ("Global Compact on Refugees") and a Global Compact for Safe. **Journal on Migration and Human Security**, v. 5 n. 4, p. 780-799, 2017. Disponível em:<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/233150241700500404>. Acessado em 29 de abril de 2021.

BACHA, Edmar et al**. 130 Anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

BAENINGER, Rosana et al. Migrações Venezuelanas. Campinas: **Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó**" – Nepo/Unicamp, 2018.

BRASIL. **Estratégia de interiorização**. [2021a]. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em 25 abr. 2021.

BRASIL. **Operação Acolhida**. [2021b]. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em 24 abr. 2021.

BRIGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Integración y Migraciones Internacionales: Dinámicas de América Latina y Asia Pacífico y Posibilidades del**

FOCALAE. 2020. Disponível em: <https://www.observatorioasiapacifico.org/images/noticias/2020/09_September/DT00520_Roberto_Greog_y_Eveline_Vieira_es.pdf>. Acessado em 27 de abril de 2021.

BRIGIDO, Eveline; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. I**déias**, v. 11, p. 11-30, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8658545/22343>. Acessado em 29 de abril de 2021.

BRUMAT, Leiza. Four Generations of Regional Policies for the (Free) Movement of Persons in South America (1977–2016). In: RYAPP, Glenn; RUYSSEN, Ilse; MARCHLAND, Katrin. **Regional Integration and Migration Governance in the Global South**. Nova York: Springer,

2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-43942-2_7>. Acessado em 29 de abril de 2021.

BURGOS, Edixela. Biopolítica, pandemia y autoritarismo en Venezuela. **Temas de Comunicación,** n. 40, p. 85-93, 2020. Disponível em: <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temas/article/view/4601>. Acessado em 29 de abril de 2021.

CASTRO, Mariana. Militarização e Necropolítica da Fronteira: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana**. Mural Internacional**, v. 11, e48787, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rmi.2020.48787>. Acessado em 28 de abril de 2021.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Wagner. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu de; MACEDO, Marília (orgs.). Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Brasília: **Observatório das Migrações Internacionais**; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2020, p. 17-40.

CRUZ, Sandra. Movimiento transfronterizo de colombianos hacia Venezuela 1999-2004: del desconocimiento de los compromisos internacionales, al reconocimiento de los primeros refugiados. **Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais**, Pontificia Universidad Javeriana, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10554/251>. Acessado em: 28 de abril de 2021.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos**. 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2019/Operacao-Acolhida/>. Acessado em 19 de maio de 2021.

FREITEZ, Anitza. Prólogo. In: KOECHLIN, José; EGURÉN, Joaquín. **El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración.** Lima: Konrad Adenauer Stiftung e.V, 2018.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2009.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; SAMPAIO, Cyntia. As ações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil - da acolhida humanitária à interiorização. In: ANNONI, Danielle (Org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Editora Gedai/UFPR, 2018.

KUNZ, Rahel; LAVENEX, Sandra; PANIZZON, Marion. Introduction: governance through partnerships in international migration. In: KUNZ, Rahel; LAVENEX, Sandra; PANIZZON, Marion. **Multilayered Migration Governance: the promise of partnership**. Londres: Routledge, 2011.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARQUES, Pâmela M. et al. **Monitoramento da Pauta Migratória nas Eleições Municipais de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nepemigra/2020/11/19/pauta-migratoria-nas-eleicoes-municipais-e-objeto-de-pesquisa-do-faro-em-seu-primeiro-relatorio/>. Acessado em 24 de fevereiro de 2021.

MIGRACIDADES. **A plataforma Migracidades**. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acessado em 24 de fevereiro 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Mulheres **venezuelanas chegam com vaga de emprego garantida no Rio Grande do Sul**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/108592-mulheres-venezuelanas-chegam-com-vaga-de-emprego-garantida-no-rio-grande-do-sul>. Acessado em 20 de abril de 2021.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0010>. Acesso em: 29 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Covid-19: **agencies temporarily suspend refugee resettlement travel.** 2020. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059602>. Acesso em: 24 abr. 2021.

PÉCOUD, Antoine. What do we know about the International Organization for Migration? **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n. 10, p. 1621-1638, 2018.

R4V. **Situación respuesta a los venezoelanos**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509. Acesso em: 1 maio 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 26 de março de 2020. 2020a. Disponível em: https://data2.unhcr.org/es/documents/details/74966. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 2 de abril de 2020. 2020b. Disponível em: https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/75209. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 8 de abril de 2020. 2020c. Disponível em: https://r4v.info/en/documents/details/75416. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 6 de maio de 2020. 2020d. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/76185. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 13 de maio de 2020 2020e. Disponível em: https://r4v.info/en/documents/details/76433. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 21 de maio de 2020. 2020f. Disponível em: https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/76650. Acesso em: 24 abr. 2021.

RAMOS, Jair de Souza. Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20. In:

MAIO, Marcos Chor; VENTURA, Ricardo (orgs.). **Raça, ciência e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1996, p. 59-84.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. Pandemia de COVID-19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, n. 3, p. 1-15, 2020.

SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES NO BRASIL. **Linha de Base – Projeto "Promoção da Prevenção e da Resiliência à COVID-19".** 2021. Disponível em: <https://spmnacional.org.br/2021/04/15/confira-o-levantamento-de-linha-de-base-para-o-projeto-pcpr/>. Acessado em 29 de abril de 2021.

SEYFERTH, Giralda. **Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político.** 2008. Disponível em: <http://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth_giralda._imigrantes_estrangeiros_a_trajet%C3%B3ria_de_uma_categoria_inc%C3%B4moda_no_campo_pol%C3%ADtico.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2021.

SILVA, Camila; SILVA, João Carlos. Imigrantes Internacionais no Estado de Roraima. In: FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (orgs.). Impactos da pandemia de COVID-19 nas migrações internacionais no Brasil – **Resultados de Pesquisa**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2020, p. 211-246.

SILVA, João Lucas Zanoni da. Operação Acolhida: a imigração venezuelana para Dourados – MS**. Dissertação de Mestrado em Fronteira e Direitos Humanos**, Universidade Federal da Grande Dourados, 2020.

SILVA, Josias Marcos de Resende. Força-Tarefa Logística Humanitária: o desenvolvimento de capacidades militares no contexto da operação acolhida. **Observatório Militar da Praia Vermelha,** p. 1-4, 2021. Disponível em: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/geop/amazonia/forca-tarefa_logistica_humanitaria-_o_desenvolvimento_de_capacidades_mi.pdf>. Acessado em 30 de abril de 2021.

SIMÕES, Gustavo. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017.

STAUDT, Kathleen. **Border politics in a global era: comparative perspectives**. Londres: Rowman & Littlefield, 2018.

THOUEZ, Colleen. Strengthening migration governance: the UN as "wingman". **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1242-1257, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441604>. Acessado em 24 de abril de 2021.

UEBEL, Roberto et al. Migrações e fronteiras no Brasil: o controle fronteiriço e migratório das Forças Armadas no Acre e Roraima e os casos da imigração haitiana, senegalesa

e venezuelana. **Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, v. 8, n. 1, p. 61-86, 2020. Disponível em: <https://www.saofranciscodeassis.edu.br/rgsn/arquivos/RGSN15/artigos/Migracoes-e-fronteiras-no-Brasil.UEBEL-RR.RALDI-A.GODINHO-BP.SILVA-DJ.LEITE-MB.OLIVEIRA-SG.p.61-86.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2021.

UNICEF. Monitoramento ativo de casos suspeitos de COVID-19 em abrigos oficiais de migrantes e refugiados da Venezuela em Roraima - **Análise dos dados do mês de Julho, 2020**. 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/78576>. Acessado em 26 de abril de 2020.

WEAVER, Ole. Securitização e dessecuritização. **Revista Monções**, v.4 n.8, p. 237-275, 2015. Traduzido por ESTRADA,

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

UFGD editora

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14542

A Participação Do Exército Brasileiro Na Crise Migratória Venezuelana Em Roraima: Uma Visão Da Logística Humanitária

Brazilian Army Participation In The Venezuelan Migratory Crisis In Roraima: A Vision Of Humanitarian Logistics

Participación Del Ejército Brasileño En La Crisis Migratoria Venezolana En Roraima: Una Visión De La Logística Humanitaria

Alexandre Fantini Martins
Universidade de Brasília- UnB
Brasília- DF, Brasil
E-mail: alexfantinimartins1996@gmail.com

Vanessa Cabral Gomes
Universidade de Brasília- UnB
Brasília- DF, Brasil
E-mail: vanessac.unb@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8054-6414

Resumo O presente trabalho tem como objetivo analisar a participação do Exército Brasileiro frente à crise migratória venezuelana, no que tange a logística humanitária. Foram analisados quatro pontos da missão, que incluem a estrutura do Exército Brasileiro em Roraima, a coordenação civil-militar, as atividades realizadas e as dificuldades encontradas. A pesquisa é de caráter descritiva e qualitativa, junto com um roteiro de entrevista semiestruturado e análise de conteúdo para os dados coletados. Foi possível observar nos resultados que os treinamentos e capacitações influenciaram na montagem de uma estrutura humanitária adequada; a boa articulação entre os agentes envolvidos na ação humanitária e o Exército brasileiro foi e continua sendo fundamental para o sucesso da missão; as variadas atividades realizadas pelo o Exército; e as dificuldades em relação à distância, falta de infraestrutura e ao contexto sociocultural.

Palavras-chave: Crise migratória. Exército Brasileiro. Logística humanitária.

Abstract: The humanitarian logistics is a branch of logistics, since it aims to lend aid to the victims of disasters, whether they are caused by human actions or natural phenomenon. One of those agents who are often in charge to help because of their experience is the military. Said that, the objective of this work is to analyze the Brazilian Army participation in the migratory crisis in Venezuela, with regard to humanitarian logistics. Four point of the mission were analyzed, which include the structure of the army, the civilian military coordination, the activities carried out and the difficulties encountered. The research is descriptive and qualitative, along with a script of semi-structured interviews and analysis of content for data collected. It was possible to observe in the results that the trainings and capacities influenced the assembly of an adequate humanitarian structure; good articulation between the agents involved in humanitarian action and the Army was and remains fundamental to the success of the mission; the varied activities carried out by the Army; difficulties in terms of distance, lack of infrastructure and socio-cultural context.

Keywords: Migratory crisis. Brazilian Army. Humanitarian logistics

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo analizar la participación del Ejército Brasileño frente a la crisis migratoria venezolana, en términos de logística humanitaria. Se analizaron cuatro puntos de la misión, que incluyen la estructura del Ejército Brasileño en Roraima, la coordinación cívico-militar, las actividades realizadas y las dificultades encontradas. La investigación es descriptiva y cualitativa, junto con un guión de entrevista semiestructurado y análisis de contenido para los datos recolectados. Se pudo observar en los resultados que la formación y las calificaciones influyeron en el montaje de una estructura humanitaria adecuada; la buena articulación entre los agentes involucrados en la acción humanitaria y el Ejército brasileño fue y sigue siendo fundamental para el éxito de la misión; las variadas actividades que realiza el Ejército; y las dificultades relacionadas con la distancia, la falta de infraestructura y el contexto sociocultural.

Palabras clave: Crisis migratoria. Ejército brasileño. Logística humanitaria.

Recebido em
13/04/2021

Aceito em
01/07/2021

1. INTRODUÇÃO

A ideia de gerenciar os principais fluxos e agentes da cadeia de suprimentos não é utilizada apenas na logística empresarial. A logística humanitária possui objetivos diferentes da logística propriamente dita e surgiu como forma de minimizar os danos causados às pessoas afetadas por algum desastre. Tofighi, Torabi e Mansouri (2016) mencionam que a cadeia de suprimentos humanitária foca no rápido fornecimento de auxílio com o intuito de minimizar perdas humanas por meio da alocação eficiente e efetiva de recursos. Van Wassenhove (2006) diz ainda que apesar da diferença de contexto entre as cadeias de suprimentos, a logística está no centro de qualquer operação.

Nesse sentido, a logística humanitária é empregada em diversas situações caóticas e sensíveis. Segundo a International Federation of the Red Cross (IFRC) (2018), apesar das causas dos desastres serem relacionadas à natureza na maioria dos casos, os desastres podem ter origens humanas. Devido à complexidade da situação, geralmente o gerenciamento da cadeia de suprimentos humanitária é realizada em condições de incerteza, dependendo da região e da gravidade do problema. Um ponto a ser observado é que frequentemente as Forças Armadas são empregadas em operações humanitárias, principalmente pela sua rápida resposta a falta de suprimentos e sua capacidade de transporte, comunicação e instalações de abrigos (WEISS, 2007).

Ao longo dos últimos anos foi possível notar como as crises migratórias vêm recebendo mais atenção por parte da sociedade e determinados governos. Um exemplo desse problema é a migração que vem ocorrendo da população Síria para diversos países da Europa. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2017), a Síria representa os maiores números de deslocamento no mundo, chegando ao número de 12 milhões de pessoas.

A América do Sul, desde 2016, passa por um problema semelhante. Devido à preocupante situação econômica existente na Venezuela, inúmeras pessoas estão saindo de

seu país em busca de melhores oportunidades para suas famílias. Segundo a ACNUR (2017), 27.000 venezuelanos solicitaram refúgio em 2016, sendo o Brasil o segundo principal destino. Já em 2017, segundo o Ministério da Justiça (BRASIL, 2018), o Brasil registrou o maior número de solicitações de refúgio, sendo 17.865 de venezuelanos. Com a crise político-econômica que vive a Venezuela, milhares de pessoas saem em busca de melhores condições e o principal destino acaba sendo o território brasileiro, devido à localização geográfica, oportunidades de emprego e a melhor infraestrutura brasileira.

O gerenciamento da cadeia de suprimentos em ações humanitárias demanda grande participação dos agentes envolvidos e sua parceria efetiva é essencial para aliviar os danos durante os desastres (APTE, 2010). Um desses agentes, como foi anteriormente dito, são os militares e sua capacidade única para as situações destacadas (WEEKS, 2007).

Assim como em Kosovo, Timor-Leste e, mais recentemente, Haiti, onde o Exército Brasileiro (EB) prestou assistência durante a missão humanitária, o mesmo está sendo empregado para auxiliar as operações no estado de Roraima, principal porta de entrada dos venezuelanos. Dessa forma, surge o questionamento: qual a participação do EB, no que se refere a logística humanitária, frente a crise migratória venezuelana em Roraima?

Para facilitar o entendimento o presente artigo foi dividido em revisão de literatura, metodologia, resultado e discussão e conclusão.

2.REVISÃO DE LITERATURA

Nesse tópico serão abordados os conceitos de logística humanitária e a diferença com relação à logística empresarial, além do emprego das forças armadas em operações humanitárias.

2.1 Logística Humanitária

O levantamento realizado em 2017 pelo ACNUR revelou que mais de dois milhões de pessoas deixaram seus países de origem durante o ano de 2017 e estima que 65,6 milhões são refugiadas, solicitantes de refúgios ou deslocadas internamente (ONU, 2018). A Organização das Nações Unidas (ONU) também mostrou que em 2012, 226 milhões de pessoas tiveram suas vidas afetadas por causa de algum desastre natural, como furacões, tsunamis, terremotos, inundações e secas (ACNUR, 2018).

É nessa perspectiva que a logística humanitária surge, segundo a IFRC (2018ª, n. p.), "a logística humanitária compreende a aquisição e entrega de suprimentos e serviços necessários, tais como alimentos, água, abrigos temporários, remédios, nos locais e tempo certos". Ainda de acordo com aquela Federação, um desastre é um evento que desestabiliza uma sociedade ou comunidade, podendo ser provocado por causas naturais (terremotos, deslizamentos, tsunamis, atividades vulcânicas, inundações, avalanches, ciclones, epidemias, pragas) ou por razões humanas (conflitos, fome, deslocamentos forçados de pessoas, acidentes industriais e acidentes de transportes).

A logística humanitária é essencial para uma resposta adequada e rápida dos programas humanitários, além de diversas vezes ser a parte mais dispendiosa durante a assistência (THOMAS, 2003). Para Van Wassenhove (2006), grande parte das atividades realizadas durante o auxílio às pessoas afetadas por desastres estão relacionadas à logística, e seu sucesso está associado a uma GCS eficiente e eficaz.

Entretanto, as operações enfrentadas pela logística humanitária são complexas, pois a demanda é incerta, os agentes envolvidos atuam de forma descentralizada e muitos grupos possuem objetivos particulares diferentes (VAN WASSENHOVE; PEDRAZA, 2010). De acordo com Costa, Campos e Bandeira (2012), várias organizações atuam na resolução de um desastre, tais como: governos, organizações não governamentais, agências das nações unidas, militares e empresas do setor privado, as quais podem ser entendidas como membros da cadeia de suprimentos.

As atividades de amparo variam não apenas devido à causa do desastre, mas também em virtude da duração das operações (HEASLIP; BARBER, 2014). Os autores dividem as ações logísticas em etapas, sendo elas: fase de preparo, resposta imediata e, caso seja um desastre natural, a fase de reconstrução. Na fase de preparo estão reunidos os cinco serviços considerados essenciais para a cadeia de suprimentos, que devem estar interligados para uma resposta adequada, tais como: recursos humanos, gestão do conhecimento, gerenciamento de operações e processos, recursos financeiros e a própria comunidade (VAN WASSENHOVE, 2006). A fase de resposta tem como foco preservar vidas, edificações, o meio ambiente e a organização social, política e econômica da região (HADDOW; BULLOCK; COPPOLA, 2004).

2.2 Logística Humanitária x Logística Empresarial

A logística humanitária está atrasada em relação a logística empresarial e busca por mais reconhecimento entre os acadêmicos, problema originado devido à falta de compreensão de sua importância, o que ocasionou na omissão da Logística Humanitária nos processos de planejamento e orçamento durante o auxílio prestado às vítimas (VAN WASSENHOVE, 2006). Diferentemente da logística empresarial, na qual a demanda pode ser prenunciada e ocorre em lugares predispostos (NOGUEIRA; GONÇALVES; NOVAES, 2007), a logística humanitária tem como objetivo principal a alocação eficiente de recursos indispensáveis nas regiões necessitadas, visto que a sua demanda é incerta em relação ao tempo, lugar, tipo e complexidade (TOFIGHI; TORABI; MANSOURI, 2016).

Ertem, Buyurgan e Rossetti (2010) citam como uma das diferenças as doações recebidas pelas organizações e governos para auxiliar na realização das atividades humanitárias, além de o inventário inicial geralmente não ser suficiente para atender a demanda. Já para Kovács e Spens (2009), a definição de logística humanitária é parecida com a da logística empresarial, exceto pelo foco dado ao usuário final.

Para Ertem, Rossetti e Buyurgan (2010), não é possível determinar na maioria das vezes onde a demanda irá ocorrer na logística humanitária e sua dimensão só é mensurada

após os acontecimentos. O lead time é praticamente zero, pois as vítimas de um desastre necessitam com urgência dos suplementos. Como a demanda é incerta e de difícil medição, o controle de estoques acaba se tornando uma tarefa desafiadora para a logística humanitária. Além disso, os desastres geralmente danificam a infraestrutura da região e também podem ocorrer em lugares de difícil acesso, fazendo com que as informações fornecidas sejam pouco confiáveis ou incompletas. Os mesmos autores mencionam ainda que diferentemente da busca pela redução de custos, a logística humanitária tem como objetivo minimizar o número de vítimas e proporcionar ajuda, focando nas pessoas e nos suprimentos. O Quadro 1, a seguir, evidencia de forma mais clara as diferenças citadas pelos autores.

Quadro 1: Diferenças entre logística empresarial e humanitária

	Empresarial	**Humanitária**
Demanda	Relativamente estável, ocorre para locais pré-determinados e, em quantidades pré-fixadas.	É gerada por eventos aleatórios, na maior parte imprevisíveis em termos de tempo, localização, tipo e tamanho. É estimada após a ocorrência da necessidade.
Lead Time	Determinado nas necessidades Fornecedor até consumidor final.	*Lead time* requerido é praticamente zero (zero entre a ocorrência da demanda e a necessidade da mesma).
Centrais ou Distribuição de Assistência	Bem definidas em termos do número e localização.	Desafiadoras pela natureza desconhecida (localização, tipo e tamanho); Considerações de "última Milha".
Controle de Estoques	Utilização de métodos bem definidos, baseados no *lead time*, demanda e níveis de serviço.	Desafiador pela grande variação da demanda e a localização da mesma.

Sistemas de Informação	Geralmente bem definidos, uso de alta tecnologia.	As informações são pouco confiáveis, incompletas ou inexistem.
Objetivos	Maior qualidade, ao menor custo, de maneira a maximizar a satisfação do cliente.	Minimizar perdas de vidas e aliviar o sofrimento.
Foco	Produtos e serviços.	Pessoas e suprimentos.

Fonte: Adaptado de Ertem, Rossetti e Buyurgan (2010).

A cadeia de suprimentos humanitária também necessita ser flexível para que possa reagir de maneira ágil e eficaz às eventualidades perante orçamentos restritos (COSTA et al., 2015). Para Chandes e Paché (2010), as ações humanitárias não tem o intuito de oferecer um serviço logístico de qualidade pelo menor preço, como é o caso da logística empresarial, mas sim reunir recursos e equipes o mais rápido possível e coordená-los de forma eficiente.

2.3 Emprego das Forças Armadas

Um fato comum em diversas operações humanitárias ao redor do mundo é o emprego dos militares em razão de suas particularidades, como rápida mobilidade e poder de resposta (WEEKS, 2007). De acordo com Costa et al. (2015, p. 10), as forças armadas são detentoras de recursos essenciais, como "estoques de combustível e medicamentos, equipamentos de transporte, comunicação e engenharia, além de capacidades relacionadas à construção".

De acordo com Heaslip e Barber (2014), dependendo do desastre e de sua previsão, o envolvimento dos militares pode ter grande importância na logística humanitária. Porém, a articulação entre as forças armadas e outros atores envolvidos em ações humanitárias é muitas vezes irregular e incerta (HEASLIP; MANGAN; LALWANI, 2007). Organizações Não Governamentais e militares geralmente entram em desacordo, pois existe pouca compreensão entre suas instituições e procedimentos operacionais, além das entidades humanitárias criticarem a organização hierárquica militar (HEASLIP; SHARIF; ALTHONAYAN, 2012).

Para Arancibia (2016), esse problema surge devido ao fato de cada instituição possuir seu conjunto de prioridades, meios de comunicação e tecnologias da informação. Conforme relato de Kovács e Tatham (2010), os militares valorizam a hierarquia e seguem os princípios do igualitarismo, diferente das ONGs, que adotam o individualismo premiado, o que acaba por criar um conflito entre as culturas.

Apesar das diferenças entre os militares e as organizações civis, diversas missões humanitárias tiveram sucesso, e, apesar do grau de cooperação militar depender da situação, eles costumam trabalhar de forma horizontal e cooperativa com outras instituições, compartilhando informações, segurança, infraestrutura, armazenamentos e outros recursos logísticos (BALCICK et al., 2010).

3.METODOLOGIA

A pesquisa realizada neste trabalho tem caráter descritiva, uma vez que, segundo Gil (2008), busca descrever as características de determinada população ou fenômeno com a utilização de procedimentos padronizados de coleta de dados. No estudo optou-se pela utilização da abordagem qualitativa, uma vez que é utilizada para coletar dados por meio da interação social entre o pesquisador e o fenômeno pesquisado, onde a avaliação crítica é realizada a partir da interpretação do próprio pesquisador (APPOLINÁRIO, 2012).

Foi utilizado, com o objetivo de delimitar a pesquisa, o procedimento de estudo de caso, o qual envolveu o Exército Brasileiro. O procedimento utilizado para a coleta de dados foi o de entrevista semiestruturada, dividida em quatro pontos: estrutura do Exército Brasileiro em Roraima, coordenação civil militar, atividades realizadas e dificuldades encontradas. Além disso, também foi feita uma pesquisa documental.

Foram selecionados três militares que tiveram participação direta na missão, trabalhando na parte de operações logística do EB durante suas estadias em Roraima em

2018, conforme o Quadro 2. Cabe destacar que a operação Acolhida teve início em 15 de fevereiro de 2018, com a Medida Provisória (MP) nº 820.

Quadro 2: Informações sobre os entrevistados

Entrevistado	Cargo	Período (2018)	Data de entrada (2018)
A	Chefe da Célula de Logística	Março a julho	19 de março
B	Chefe da Seção de Operações Correntes da Divisão de Operações Logísticas	Março a julho	26 de março
C	Chefe do Estado-Maior da Força Tarefa Logística Humanitária	Agosto a dezembro	02 de agosto

Fonte: Elaboração própria.

Para o processo de análise de dados foi escolhido o procedimento de triangulação de dados. Para Gil (2008), a triangulação de dados é um fundamento racional que tem como objetivo empregar diversas fontes de evidências, proporcionando maior validade ao cruzar dados de natureza diferente. Também foi utilizado o método de análise de conteúdo de Bardin (2006). Por fim, compete ressaltar que a discussão dos resultados levou em consideração a missão do EB no Haiti, uma vez que esta finalizou-se no ano anterior à Operação Acolhida (2017).

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

A missão realizada pelo Exército Brasileiro em Roraima foi nomeada de Operação Acolhida e tem como propósito, segundo o entrevistado A cooperar com o governo federal, estadual e municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de

imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária. Para melhor entendimento dos resultados, esse capítulo foi dividido em quatro categorias, as quais são as mesmas apresentadas na metodologia.

4.1 Estrutura do Exército Brasileiro em Roraima

O planejamento da estrutura teve como base exercícios e treinamentos em ações humanitárias realizados pelo EB durante os últimos três anos. Segundo os entrevistados, o EB participou de um treinamento humanitário como assistente a convite da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 2015 e em 2017 realizou um exercício humanitário chamado AmazonLog, ocorrido em Tabatinga, na região da Amazônia. Essa operação tinha como objetivo simular as dificuldades de montar uma estrutura de ação humanitária e a troca de conhecimentos entre as forças armadas de outros países. Foram utilizados na montagem da estrutura em Roraima os mesmos pregões e licitações da AmazonLog, além da análise dos pontos fortes e oportunidades de melhorias da operação de 2017.

Cerca de 30 militares participam diretamente do planejamento logístico da Operação Acolhida. Este, por sua vez, é conduzido em níveis, passando pelo interministerial, estratégico e tático. O Ministério da Defesa (MD) está encarregado pelo planejamento no nível interministerial, o Comando Logístico (COLOG) pelo estratégico e o tático é projetado pelas próprias unidades que estão executando as ações em Roraima.

Atualmente 526 militares estão presentes na região de Roraima trabalhando diretamente com a Operação Acolhida, onde cada um tem a sua própria função conforme o quadro de cargos da Força Tarefa. O entrevistado A relatou que não existe uma forma específica de selecionar os militares que atuam na Operação Acolhida, entretanto, muitos que estão presentes participaram da missão humanitária realizada pelo EB no Haiti. Já o entrevistado B contou que a “seleção é feita pela capacitação dos mesmos em áreas específicas, tais como engenharia, logística, saúde, tecnologia etc.”. Além disso, buscou-se

conciliar a capacitação dos oficiais com a condição de voluntário. O entrevistado C, concordando com o entrevistado B, mencionou que para selecionar os militares voluntários são consideradas “a aptidão e a experiência anterior no exercício de funções inerentes aos cargos previstos no organograma da Força Tarefa”.

Para diversificar a tropa que participa da Operação Acolhida e difundir a experiência em ações humanitárias, a cada três meses os militares da Força Tarefa são substituídos por outros e a seleção é feita pelo Comando Militar de Área, o qual é responsável pela escolha dos militares, conforme foi relatado pelo entrevistado C.

Em relação a sua estrutura, a Força Tarefa possui um estado maior, o qual está dividido por células ou sessões de forma integrada, conforme citaram os entrevistados. Cada célula possui uma função específica, como pessoal, inteligência, operações, logística, saúde, etc. A Operação Acolhida é basicamente logística, por isso existe uma atenção maior para a célula D4 que trata das operações logísticas. O Exército conta com uma unidade situada em Boa Vista, além de dispor de auxílio da Base de Apoio Logístico do Exército (Ba Ap Log Ex), localizada no Rio de Janeiro, que conforme citou o entrevistado B “participa ativamente do transporte de material para o estado de Roraima”. O entrevistado C citou ainda o apoio fornecido pela 1ª Brigada de Infantaria de Selva em regiões de difícil acesso que possui um grupamento especializado em logística de selva, além da preparação dos alimentos realizada pelo 10º Grupo de Artilharia de Campanha.

O treinamento e exercícios realizados anteriormente pelo EB, a experiência assimilada durante a ação humanitária no Haiti e os oficiais capacitados estão entre as chaves para um preparo efetivo durante uma operação humanitária, segundo Van Wassenhove (2006). O próprio autor cita que não é possível ter uma resposta bem-sucedida para um desastre por meio de ações improvisadas e que quanto melhor os agentes envolvidos estiverem preparados, melhor será a resposta.

A estrutura montada em Roraima é de grande dimensão, assim como identificou Cezar (2014) no Haiti. A diferença é que a Operação Acolhida está acontecendo dentro do território brasileiro e não em outro país. O número de imigrantes que chegam por dia ao Brasil é uma situação inédita e preocupa tanto o Exército quanto o governo federal, o que explica os fatos mostrados anteriormente.

4.2 Coordenação Civil Militar

O trabalho realizado pelo EB é de forma conjunta com a Marinha e Aeronáutica, mas principalmente com as agências humanitárias. Esse trabalho interagência busca realizar o principal objetivo das organizações que é prestar auxílio de forma adequada aos imigrantes venezuelanos. São diversas agências trabalhando em Roraima que variam entre Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades religiosas, órgãos públicos e órgãos internacionais de assistência humanitária, conforme evidenciado no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3: Agências participantes da Operação Acolhida

Segmento	Órgãos
Órgãos Federais	Receita Federal do Brasil (RFB), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS), Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO), Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e Defensoria Pública da União (DPU).
Órgãos Estaduais	Governo de Roraima, Companhia de Águas e Esgotos de Roraima (CAER), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS), Secretaria Estadual do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES), Corpo de Bombeiros Militar de Roraima (CBMRR), Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde (CGVS).
Órgãos Municipais	Prefeitura Municipal de Boa Vista, Secretaria Municipal de Obras (SMO), Secretaria Municipal de Gestão Social (SEMGES), Guarda Municipal de Boa Vista, Conselho Tutelar.
Segurança Pública	Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Polícia Militar de Roraima (PMRR), Polícia Civil de Roraima (PCRR).

Organismos Internacionais	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), *United States Agency for International Development/Office of U.S. Foreign Disaster Assistance* (USAID/OFDA), Organização Internacional de Migração (OIM), *United Nations Population Fund* (UNFPA), Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI).
Organizações Não Governamentais (ONGs)	Fraternidade – Federação Humanitária Internacional, Fundação Pan-Americana para o Desenvolvimento, Fraternidade sem Fronteiras, Telecom sem Fronteiras (TSF), Pirilampos, Associação de Bem com a Vida (ABV), Cia Cultural Bola de Meia, Ação do Coração, Instituto Gente Amazônica (IGAM).
Entidades	Igreja Católica Apostólica Romana (ICAR), Igreja Metodista, Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos dias, Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), *Rotary International*, Associação Brasil Central – Igreja Adventista do Sétimo Dia, Cáritas Brasileira, Exército de Salvação, Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Centro de Migração dos Direitos Humanos (CMDH), Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), Pastoral Universitária, Pastoral Criança, Pastoral do Imigrante, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Jovens Com Uma Missão (JOCUM), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 apontou a quantidade de agências trabalhando em conjunto com o EB, sejam elas públicas ou privadas, nacionais ou internacionais. Tal fato corrobora com Costa, Campos e Bandeira (2012), que identificam os governos, organizações não governamentais, agência das nações unidas, militares e empresas do setor privado como participantes da logística humanitária.

Como visto na literatura, é comum a ocorrência de conflitos entre as forças armadas e as agências, independente da sua natureza. Heaslip, Mangan e Lalwani (2007) relatam a irregularidade e a incerteza presente na articulação entre as forças armadas e outros atores envolvidos em ações humanitárias, e Heaslip, Sharif e Althonayan (2012) explicam que essa

relação complicada acontece devido ao pouco entendimento entre suas instituições e procedimentos operacionais. Porém, os entrevistados A e C relataram que, até o momento, nenhum conflito tinha ocorrido entre os agentes participantes da Operação Acolhida e que "a sinergia foi um dos fatores sucesso da operação". Qualquer agência que queira participar fornecendo algum auxílio aos imigrantes é aceita para contribuir com a missão.

Além disso, o entrevistado C contou que no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), organização militar de natureza conjunta que está sob a administração do Exército, é ministrado um curso de cooperação civil-militar para preparar os militares que serão empregados em missões de paz.

A coordenação das atividades é feita sempre por meio de constantes reuniões chefiadas pela ONU durante a semana com todas as organizações, incluindo o EB, com o objetivo de oferecer sugestões, direcionar as tarefas e manter o contato sobre a situação dos imigrantes venezuelanos. O resultado das reuniões é positivo e contribui para cada agente saber o que deve ser feito.

Um exemplo citado pelo o entrevistador A em relação a essa cooperação entre os agentes é a construção dos abrigos pelo EB, os quais depois de montados são passados para a gestão da ONU. Outros exemplos foram a construção da base de apoio para acomodar os funcionários de cada agência, instalação de sistemas de informações junto com uma ONG internacional e a montagem e transporte de containers escolas em conjunto com o Ministério da Educação (MEC). O trabalho de forma horizontal e cooperativo, além do compartilhamento de informações, segurança, infraestrutura, armazenamento e outros recursos logísticos, apesar das diferenças entre os militares e as organizações civis, é recorrente em operações humanitárias de sucesso (BALCICK et al., 2010).

O órgão brasileiro que comanda a missão é a Casa Civil, chefiada pelo então ministro Eliseu Padilha. O MD, do qual o EB faz parte, integra o Comitê Federal de Emergência junto com outros 12 Ministérios. A relação do EB com a Casa Civil é a melhor possível, conforme

relatado pelos entrevistados. Atualmente, está em andamento um trabalho realizado pela Casa Civil e pelo EB com o intuito de sensibilizar os outros estados brasileiros para aumentar o ritmo da interiorização dos imigrantes, ou seja, transferir os imigrantes para outros estados a fim de desafogar os abrigos em Roraima.

4.3 Atividades Realizadas

A duração para o início das atividades na região desde o planejamento foi de um mês e segundo os entrevistados esse tempo foi adequado, visto que a estrutura da AmazonLog foi utilizada para a Operação Acolhida. Quando o entrevistado A chegou na região em março, não existia nenhuma estrutura montada, apenas três abrigos do próprio estado. Atualmente 90% da estrutura está montada, faltando apenas a entrega de três abrigos (RONDOM 2, RONDOM 3 e BV8) que já estão praticamente prontos, segundo o entrevistado A.

Além de cooperar com os governos federal, estadual e municipal, o EB realiza atividades como a construção da base de apoio, montagem da infraestrutura dos abrigos, segurança interna, transporte de suprimentos, preparo de refeições, serviços na área da saúde (imunização, consultas, emergências), recepção, identificação, triagem e interiorização dos imigrantes em situação de vulnerabilidade. O entrevistado B ainda comentou que o EB não tem a intenção de permanecer para sempre no local, mas sim passar o controle da operação para as agências após um determinado tempo, de modo que os militares retornem às suas missões normais.

Para identificar as suas demandas, o EB faz reconhecimentos no terreno, conversas constantes com imigrantes e agências e experiências vivenciadas em outras operações. O entrevistado C informou também que o EB faz um estudo das condições meteorológicas, de eventuais ameaças e dos meios disponíveis, como o financeiro. Entretanto, como a operação é inédita para o Brasil, muitos produtos demandados pelos imigrantes não eram comuns na cadeia de suprimentos do EB, conforme citou o entrevistado A. Até a realização de novos

pregões e licitações, as demandas eram atendidas por doações de todas as partes do Brasil. Outras demandas surgiram com tempo e com o andamento da montagem da estrutura, como equipe de limpeza, internet, tecnologias, viaturas etc.

Algumas diferenças entre a logística humanitária e a empresarial citada por Ertem, Rossetti e Buyurgan (2010), são o auxílio por meio de doações para a realização das atividades e a falta de alguns produtos no inventário inicial. Esses dois pontos puderam ser observados em Roraima, visto que o EB precisou de doações para atender os imigrantes, pois certos produtos não eram comuns na cadeia de suprimentos da instituição.

Determinadas atividades são realizadas pelo EB principalmente devido à disposição de recursos essenciais (COSTA et al., 2015). De acordo com o autor, as forças armadas possuem capacidades específicas que justificam o seu emprego em operações humanitárias, como a capacidade relacionadas à construção, equipamentos de transportes, medicamentos, logística e engenharia. Outro ponto citado pelo autor é justamente a passagem do comando da missão após determinado tempo para as ONGs e o Estado, como é a pretensão do EB em Roraima.

4.4 Dificuldades Encontradas

Em relação às dificuldades relatadas pelos entrevistados está a falta de experiência em operações reais de ação humanitária de grande porte como a que está acontecendo em Roraima, pois os treinamentos e exercícios realizados são apenas simulações. Outros pontos são a distância entre os grandes centros e o local da operação, o que dificulta o transporte de suprimentos, levando em média 30 dias, e a falta de infraestrutura adequada do estado e de empresas locais para atender a ampla chegada de imigrantes. O entrevistado A vai além e menciona que como as pessoas estão vindo de um país com modelo econômico e possuem uma cultura diferente, foi necessário um processo de sensibilização tanto por parte do EB quanto dos imigrantes.

Na questão de recursos financeiros, a logística humanitária muitas vezes acaba sendo o componente mais dispendioso durante a assistência prestada às vítimas (THOMAS, 2003).

Para a Operação Acolhida, os entrevistados A e C disseram que até agora não houve nenhum problema nessa parte e que foram disponibilizados, inicialmente, R$ 190.000.000,00 (cento e noventa milhões de reais) para a montagem das estruturas, alimentação, compras de suprimentos etc. Como a missão não tem previsão para acabar serão necessários mais recursos financeiros para as atividades, e o governo federal vem trabalhando de forma cooperativa sobre esse assunto, segundo os entrevistados. A previsão é que sejam disponibilizados mais R$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) em 2019 para dar continuidade às atividades realizadas pela Operação Acolhida, conforme relatado pelo entrevistado C.

Sobre a reação dos habitantes locais frente à presença dos venezuelanos, a Operação Acolhida tenta evitar ao máximo qualquer tipo de confronto, apesar de acontecerem alguns conflitos. Diante disso, existe um trabalho de sensibilização da população local sobre a importância e a necessidade da operação, pois caso a fronteira seja fechada e os imigrantes não tenham onde ficar, o entrevistado A cita que "haverá uma crise humanitária sem precedente, porque a tendência é que entre mais gente pela fronteira". Para o entrevistado C, a população local se divide entre os que apoiam o acolhimento dos imigrantes, que são a minoria, e os que não enxergam com bons olhos a presença maciça de imigrantes nas ruas da cidade. Segundo ele, os conflitos são resolvidos por intermédio do emprego de órgãos de segurança pública, sejam eles federais, municipais e/ou estaduais. A preservação da ordem na região corrobora com o pensamento de Haddow, Bullock e Coppola (2004), os quais alegam que uma das fases logísticas tem como objetivo preservar vidas e a organização social, política e econômica do local.

Especificamente sobre a logística, as dificuldades relatadas pelos entrevistados estão na parte de transporte, comunicação e armazenamento. Na parte de transporte, além da questão da distância citada anteriormente, existem problemas em relação aos meios de deslocamento, pois em determinados períodos do ano os rios da região transbordam, forçando a utilização de balsas para a realização das atividades, além da precária condição das estradas.

Em relação à comunicação, existe um problema relacionado a energia, uma vez que a região de Roraima depende da Venezuela para o fornecimento de energia elétrica, o que resultou na compra de geradores. Além disso, o EB, junto com o governo federal e firmas relacionadas a internet, implementaram o sistema 4G, pois com a falta de internet a comunicação entre os agentes era um ponto dificultador.

No tocante ao armazenamento, não havia no início um local adequado para armazenar os suprimentos e doações que os agentes e o EB recebiam, além da falta de um sistema de gestão de material eficiente e a demanda incerta. Tal fato confirma o que foi apresentado por Ertem, Rossetti e Buyurgan (2010). Aqueles autores destacam que o controle de estoques é árduo devido à grande variação da demanda e a localização em lugares complexos. Ao longo da operação foi construída a base de apoio e diversos almoxarifados para o armazenamento dos produtos. Outro ponto foi a inserção da gestão de material pelo EB junto com as outras agências, agilizando o processo de auxílio aos imigrantes.

Outros problemas específicos também foram relatados pelo entrevistado C. O primeiro é o transporte aéreo de imigrantes de Boa Vista para diferentes locais do país que é feito apenas por um Boeing da Força Aérea Brasileira (FAB), o qual também atende outras demandas. A demanda por atendimento médico dos imigrantes é superior ao número de militares da área da saúde no local, sendo necessário solicitar apoio ao Ministério da Saúde e de voluntários, seja de forma individual ou por meio de instituições, como os Médicos Sem Fronteiras (MSF). Por último, as cozinhas dos batalhões encarregados de auxiliar no preparo da alimentação estão trabalhando no limite de suas capacidades, sendo necessária a contratação de empresas civis para proporcionar três refeições diárias nos abrigos.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a participação do Exército Brasileiro (EB) frente à crise migratória venezuelana em Roraima, no que se refere a logística humanitária.

Os principais resultados apontam que os treinamentos e exercícios anteriores à Operação acolhida proporcionaram conhecimento para a montagem de uma estrutura humanitária adequada e uma resposta efetiva. A boa relação e a troca de informações constantes do EB com os órgãos públicos e agências humanitárias também foi e está sendo um dos fatores chave para o sucesso da missão. As atividades realizadas pelo EB são condizentes com a literatura, principalmente devido às suas características únicas, como na montagem de abrigos, transporte de suprimentos, comunicação etc. Por fim, as dificuldades ocorrem devido à complexidade de mensurar a demanda, à infraestrutura inadequada na região, à distância do estado de Roraima em relação às metrópoles brasileiras, ao elevado número de imigrantes que chegam ao território brasileiro e às diferenças culturais.

Fica como sugestão para futuras pesquisas investigar a estrutura de outros agentes e como eles agem em operações humanitárias, podendo relacioná-los para verificar se existe alguma correspondência. Também é viável a comparação da aplicação da logística humanitária em Roraima com outros eventos relacionados.

6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS – ACNUR. **ACNUR intensifica sua resposta diante do aumento das solicitações de refúgio de venezuelanos**: este é um resumo do que foi dito pelo porta-vos do ACNUR Willian Spindler – a quem o texto pode ser atribuído – em uma coletiva de imprensa realizada no Palácio das Nações em Genebra. Genebra, 17 jul. 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2017/07/17/acnur-intensifica-sua-resposta-diante-do-aumento-das-solicitacoes-de-refugio-de-venezuelanos/>. Acesso em: 22 abr. 2018.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS – ACNUR. **Estatísticas**. 201. Disponível em: <http://www.acnur.org/www-portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso em: 09 maio 2018.

APTE, A. Humanitarian logistics: a new field of research and action. **Foundations and Trends in Technology**, Information and Operations Management, v. 3, n. 1, p. 1-100, 2010.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência**: filosofia e prática da pesquisa. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ARANCIBIA, R. An international military perspective on information sharing during disasters. **Procedia Engineering**, v, 159, p. 348-352, 2016.

BALCIK, B.; BEAMON, B. M.; KREJCI, C. C.; MURAMATSU K. M.; RAMIREZ M. Coordination in humanitarian relief chains: practices, challenges and opportunities. **International Journal of Production Economics**, v. 126, n. 1, p. 22-34, jul. 2010.

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006

BRASIL. Ministério da Justiça. **De 10,1 mil refugiados, apenas 5,1 mil continuam no Brasil com o registro ativo**: mais da metade dos refugiados mora em São Paulo e a maioria é de sírios, representando 35% da população. Brasília, 11 abr. 2018b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil>. Acesso em: 22 abr. 2018.

CEZAR, P. A. S. **Logística Humanitária. A atuação do Exército Brasileiro no Haiti pós sismo de 2010**. Tese (Graduação em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília. 2014

CHANDES, J.; PACHÉ, G. Investigating humanitarian logistics issues: from operations management to strategic action. **Journal of Manufacturing Technology Management**, v. 21, n. 3, p.320-340, mar. 2010.

COSTA, S. R. A.; BANDEIRA, R. A. M.; CAMPOS, V. B. G.; MELLO, L. C. B. B. Cadeia de suprimentos humanitária: uma análise dos processos de atuação em desastres naturais. **Production**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 876-893, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v25n4/0103-6513-prod-0103-6513147513.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____; CAMPOS, V. B. G. BANDEIRA, R. A. M. Supply chains in humanitarian operations: cases and analysis. **Procedia – Social and Behavioral Sciences**, v. 54, p. 598-607, out. 2012.

ERTEM, M. A.; BUYURGAN, N.; ROSSETTI, M. D. Multiple-buyer procurement auctions framework for humanitarian supply chain management. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 40, n. 3, p. 202-227, abr. 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228415061_Multiple-buyer_procurement_auctions_framework_for_humanitarian_supply_chain_management>. Acesso em: 1º abr. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. são paulo: atlas, 2008.

HADDOW, G. D.; BULLOCK J. A.; COPPOLA, D. P. **Introduction to emergency management**. 5. ed. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2004.

HEASLIP, G.; BARBER, E. Using the military in disaster relief: systemising challenges and opportunities. **Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management**, v. 4, n. 1, p. 60-81, maio 2014.

_____; MANGAN, J.; LALWANI, C. Integrating military and Non Governmental Organisation – Objectives in the humanitarian supply chain: a proposed framework. **Logistics Research Network**, Hull, United Kingdom, set. 2007.

_____; SHARIF, A. M.; ALTHONAYAN, A. Employing a systems-based perspective to the identification of inter-relationships within humanitarian logistics. **International Journal of Production Economics**, v. 139, n. 9, p. 377-392, out. 2012.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES – IFRC. **What is a disaster?** S. d. Disponível em: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a disaster>. Acesso em: 15 maio 2018.

KOVACS, G.; SPENS K. Identifying challenges in humanitarian logistics. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 39, n. 6, p. 506-528, jul. 2009.

_____; TATHAM, P. The application of "swift trust" to humanatirian logistics. **International Journal of Production Economics**, v. 126, n. 1, p. 35-45, jul. 2010.

NOGUEIRA, C. W.; GONÇALVES, M. B. NOVAES, A. G. Logística humanitária e Logística empresarial: Relações, conceitos e desafios. In: XXI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, Rio de Janeiro, nov. 2007. **Anais**... 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/264879930_LOGISTICA_HUMANITARIA_E_LOGISTICA_EMPRESARIAL_RELACOES_CONCEITOS_E_DESAFIOS>. Acesso em: 1º abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Mais de 2 milhões de pessoas deixaram seus países só em 2017, alerta agência da ONU para refugiados**. S. l., 03 out. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mais-de-2-milhoes-de-pessoas-deixaram-seus-paises-so-em-2017-onu-refugiados/>. Acesso em: 22 abr. 2018.

THOMAS, A. **Humanitarian logistics**: enabling disaster response. San Francisco: The Fritz Institute. 2003.

TOFIGHI, S.; TORABI, S. A.; MANSOURI, S. A. Humanitarian logistics network design under mixed uncertainty. **European Journal of Operations Research**, v. 250, n. 1, p. 239-250, abr. 2016.

VAN WASSENHOVE, L. N. Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear. **Journal of the Operational Research Society**, v. 57, n. 5, p. 475-489, maio 2006.

_____; PEDRAZA, J. Using OR to adapt supply chain management best practices to humanitarian logistics. **International Transactions in Operational Research**, v. 19, n. 1-2, p. 307-322, nov. 2010.

WEEKS, M. R. Organizing for disaster: lessons from the military. **Business Horizons**, v. 50, n. 6, p. 479-489, nov./dez. 2007.

WEISS, T. G. Learning from military-civilian interactions in peace operations. **Journal International PeaceKeeping**, v. 6, n. 2, p. 112-128, nov. 2007.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14349

Resposta Governamental Brasileira À Crise Migratória Venezuelana: A Contribuição Do Exército Brasileiro Na "Operação Acolhida"

Brazilian Government Response To The Venezuelan Migratory Crisis: The Contribution Of The Brazilian Army In The "Operation Acolhida"

Respuesta Del Gobierno Brasileño A La Crisis Migratoria Venezolana: La Contribución Del Ejército Brasileño A La "Operación Acolhida"

Josias Marcos de Resende Silva
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
Rio de Janeiro - RJ, Brasil
E-mail: dojosias@gmail.com
Orcid: http://orcid.org/0000-0003-3939-7925

Thiago da Rocha Passos Gomes
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
Rio de Janeiro - RJ, Brasil
E-mail: infagomes@yahoo.com.br
Orcid: 0000-0003-0128-2049

Resumo: Ao longo da história, governos nacionais e organizações internacionais têm contado com o apoio logístico fornecido pelas Forças Armadas para responder às recorrentes situações de emergência humanitária. Na América do Sul, a Venezuela enfrenta uma drástica crise econômica e política, resultando em um fluxo intenso de população vulnerável para os países vizinhos, incluindo o Brasil. Particularmente no estado de Roraima, a migração de venezuelanos ocasionou uma situação caótica, com graves impactos nos sistemas de saúde, educação e na segurança pública. Com o objetivo de evitar o colapso do estado de Roraima e prover a ajuda humanitária aos migrantes, o governo brasileiro criou a Força-Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida). Dessa forma, esse estudo visa analisar a Operação Acolhida, com enfoque nas ações do Exército Brasileiro, como uma resposta governamental do país à crise migratória venezuelana. Metodologicamente, este artigo é composto por um estudo de caso qualitativo sobre a Operação Acolhida, cujos métodos de coleta de dados utilizados foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Nesse sentido, fontes bibliográficas nos campos da logística militar e da logística humanitária forneceram o marco teórico para este trabalho. Por sua vez, documentos e websites oficiais do governo brasileiro viabilizaram a obtenção de dados e informações necessárias para a realização da análise presente no estudo de caso. Como resultado, foi possível constatar que a Operação Acolhida propicia uma resposta multidisciplinar e integrada do Estado brasileiro à crise migratória venezuelana. Além disso, foi possível identificar as principais capacidades militares empregadas pelo Exército Brasileiro no âmbito dessa relevante operação logística humanitária.

Palavras-chave: Resposta Governamental Brasileira; Operação Acolhida; Capacidades Militares;

Abstract: Throughout history, national governments and international organizations have relied on the logistical support provided by the Armed Forces to respond to recurring humanitarian emergencies. In South America, Venezuela faces a major economic and political crisis, which resulted in an intense flow of vulnerable population to neighboring countries including Brazil. Particularly in the state of Roraima, the Venezuelan migration resulted in a chaotic situation, with severe impacts on public health, public education, and public security systems. Aiming at avoiding the collapse of the state of Roraima and providing humanitarian assistance to Venezuelan migrants, the Brazilian government created the Humanitarian Logistics Task Force (Operation Acolhida). Thus, this study aims to analyze Operation Acolhida, focusing on the Brazilian Army actions, as a country's government response to the Venezuelan migration crisis. Methodologically, this article is composed of a qualitative case study on Operation Acolhida. The data collection methods used were bibliographic and documental research. In this sense, bibliographical sources in the fields of military logistics and humanitarian logistics provided the theoretical framework for this work. Moreover, official documents and websites of the Brazilian government provided the necessary data and information for the analysis in this case study. As a result, it was possible to verify that Operation Acolhida offers a multidisciplinary and integrated response by the Brazilian state to the Venezuelan migration crisis. Furthermore, it was possible to identify the main military capabilities employed by the Brazilian Army in the scope of this relevant humanitarian logistics operation.

Keywords: Brazilian Government Response; Operation "Acolhida"; Military Capabilities.

Resumen: A lo largo de la historia, los gobiernos nacionales y los organismos internacionales han contado con el apoyo logístico brindado por las Fuerzas Armadas para responder a las recurrentes emergencias humanitarias. En América del Sur, Venezuela se enfrenta a una drástica crisis económica y política, lo que resulta en una intensa afluencia de población vulnerable a los países vecinos, incluido Brasil. Particularmente en el estado de Roraima, la migración de venezolanos ha creado una situación caótica, con graves impactos en los sistemas de salud, educación y seguridad pública. Con el objetivo de prevenir el colapso del estado de Roraima y brindar ayuda humanitaria a los migrantes, el gobierno brasileño creó la Fuerza de Tarea de Logística Humanitaria (Operación "Acolhida"). Así, este estudio tiene como objetivo analizar la Operación "Acolhida", centrándose en las acciones del Ejército brasileño, como una respuesta del gobierno a la crisis migratoria venezolana. Metodológicamente, este artículo está compuesto por un estudio de caso cualitativo sobre la Operación "Acolhida", cuyos métodos de recolección de datos utilizados fueron la investigación bibliográfica y la investigación documental. En este sentido, las fuentes bibliográficas en los campos de la logística militar y la logística humanitaria proporcionaron el marco teórico para este trabajo. A su vez, documentos oficiales y sitios web del gobierno brasileño permitieron obtener los datos e información necesarios para realizar el análisis presente en el estudio de caso. Como resultado, se pudo constatar que la Operación Bienvenida brinda una respuesta multidisciplinaria e integrada por parte del Estado brasileño a la crisis migratoria venezolana. Además, fue posible identificar las principales capacidades militares empleadas por el Ejército Brasileño en el ámbito de esta relevante operación logística humanitaria.

Palabras clave: Respuesta del Gobierno Brasileño; Operación "Acolhida"; Capacidades militares**.**

Recebido em
12/03/2021

Aceito em
05/06/2021

INTRODUÇÃO[1]

A logística surgiu no meio militar durante a antiguidade, correspondendo ao estudo da necessidade de se deslocar tropas, equipamentos e suprimentos ao campo de batalha. Na literatura, o termo foi usado pela primeira vez no decorrer da Guerra Civil Americana (1861-1865). Um século mais tarde, a partir da segunda metade do século XX, os pesquisadores passaram a dividir a logística em dois setores distintos: o empresarial e o militar (RUTNER; AVILES; COX, 2012, p. 96).

Em meio aos conflitos contemporâneos, a resposta militar de um país deve ocorrer de forma veloz e dinâmica. Isso se reflete no tempo bastante reduzido (ou mesmo inexistente) para a condução da mobilização e do esforço de guerra nacional. Dessa maneira, as Forças Armadas recorrem normalmente a capacidades que já tenham sido geradas em tempos de paz (MARKOWSKI; HALL; WYLIE, 2010, p. 164). Situação semelhante ocorre no espectro das crises humanitárias, sejam essas causadas por desastres naturais, conflito armado ou instabilidade política e econômica.

Nos últimos anos, a turbulência econômica e política na Venezuela tem ocasionado uma calamidade humanitária no âmbito da América do Sul. Nesse sentido, encontra-se em curso um movimento populacional de grandes proporções rumo aos demais países da região. Em um curto período de tempo, entre os meses de fevereiro e agosto de 2018, uma quantidade superior a 70.000 venezuelanos ultrapassou a fronteira brasileira na cidade de Pacaraima, o que representou um fluxo médio de aproximadamente 400 migrantes diariamente (OLIVEIRA, 2019, p. 106). Nesse mesmo ano, o número de venezuelanos atingiu cerca de 10% do total da população do estado de Roraima (DOMINGUES, 2018, p. 18). Como consequência, houve uma sobrecarga dos sistemas de saúde, educação, e segurança pública locais.

Cabe ressaltar que a dinâmica migratória entre Brasil e Venezuela possui distintas fases. A primeira, entre as décadas de 1970 e 1990, caracterizou-se pela saída de brasileiros em virtude da decadência do garimpo em Roraima e da estabilidade econômica do país caribenho. A segunda, entre 1990 e os anos 2000, foi marcada pelo êxodo de garimpeiros para o lado venezuelano devido aos processos de demarcação das terras indígenas Yanomami. A terceira fase teve início nos anos 2000 e durou até o ano de 2014, sendo caracterizada pelas atividades de fronteira, seja pela realização do

[1] Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

comércio entre as cidades de Pacaraima e de Santa Elena de Uairén, seja pelo contrabando de produtos para o lado brasileiro, principalmente de combustível. A partir de 2014, alterou-se o quadro da dinâmica migratória, com o intenso fluxo de venezuelanos para o Brasil (SILVA; ABRAHÃO, 2019, p. 256).

Entre as principais causas da atual crise venezuelana, destacam-se a dependência da economia petroleira e a instabilidade causada pelo atrito entre os atores políticos do país (PEDROSO, 2020, p. 20). Além disso, a falta de itens básicos de subsistência e a incapacidade estatal de resolver os problemas internos contribuem para o agravamento do quadro socioeconômico na Venezuela (SILVA; ABRAHÃO, 2019, p. 276).

Em fevereiro de 2018, no intuito de oferecer uma resposta efetiva à crise migratória que atingiu o estado de Roraima, o governo brasileiro criou a Força-Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida). No âmbito dessa operação de ajuda humanitária, as Forças Armadas receberam a missão de prestar o apoio logístico em áreas como infraestrutura, transporte, saúde e administração (BRASIL, 2021b). Com uma participação de destaque na Operação Acolhida, o Exército Brasileiro tem tido a oportunidade de desenvolver uma série de ações e tarefas que materializam capacidades militares presentes na Força desde os tempos de paz. Tomando por base essa situação, como tem sido a reação do governo brasileiro à crise migratória venezuelana propiciada pela Força-Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida)?

O principal objetivo do presente artigo é analisar a Operação Acolhida, com enfoque nas ações do Exército Brasileiro, como uma resposta governamental do país à crise migratória venezuelana. Tendo em vista atingir o objetivo proposto, essa pesquisa examina inicialmente as características e a aplicabilidade da logística humanitária por parte das Forças Armadas, bem como o desenvolvimento de capacidades militares como parte do planejamento estratégico de longo prazo. Em seguida, esse estudo discorre sobre as causas e os impactos causados pela crise migratória venezuelana no estado de Roraima, particularmente nas áreas da saúde, educação e segurança pública. Por fim, a Força-Tarefa Logística Humanitária é examinada, identificando seus principais efeitos sobre a crise, assim como as capacidades militares desenvolvidas por essa operação no âmbito do Exército Brasileiro.

Dessa forma, o presente artigo apresenta relevância no sentido em que busca analisar a resposta brasileira, particularmente de sua Força Terrestre, à maior crise migratória das últimas décadas ocorrida no subcontinente sul-americano. Além disso, inserido em um cenário de fricção e tensão regional, esse trabalho analisa o ciclo do processo relativo ao planejamento estratégico do

Exército Brasileiro, o qual resulta na geração das capacidades militares necessárias para o desenvolvimento dessa operação logística humanitária de grande envergadura.

Metodologicamente, essa pesquisa é constituída por um estudo de caso sobre a Operação Acolhida. Segundo Yin (2001, p. 31), o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real. O autor também explica que, normalmente, essa estratégia de pesquisa aplica-se quando os limites entre o fenômeno e o contexto no qual ele se encontra inserido não estão claramente definidos. Assim, este artigo buscou investigar a Operação Acolhida em seu ambiente operacional, sem deixar de considerar o contexto da crise migratória venezuelana presente no estado de Roraima.

Além disso, utilizou-se nesse estudo de caso a abordagem qualitativa, a qual possibilita a investigação das informações e tópicos disponíveis com profundidade, visando a criação de um retrato holístico da situação (BUI, 2014, p. 15). Logo, a abordagem adotada permitiu a compreensão do problema causado pela crise venezuelana no estado de Roraima de forma ampla e inserida em uma conjuntura de calamidade humanitária. Ademais, a abordagem qualitativa viabilizou o entrelaçamento de conceitos, ideias e percepções no campo da logística humanitária e da geração de capacidades militares, importantes para o correto entendimento da Operação Acolhida.

Como método para coleta de dados, esse estudo utilizou a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. O recorte temporal foi delimitado pelos anos de 2014 e 2020, período no qual o estado de Roraima passou a sofrer os reflexos da crise venezuelana. Com relação às fontes bibliográficas utilizadas, priorizou-se autores internacionais proeminentes no campo da logística militar e da logística humanitária, além de artigos científicos e técnicos relacionados à Operação Acolhida. No que diz respeito à pesquisa documental, as principais fontes que embasaram este artigo foram decretos federais, diretrizes ministeriais, relatórios legislativos e de organizações não-governamentais (ONG), manuais militares e *websites* governamentais.

O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

Desde eventos históricos como as Guerras Napoleônicas e as Guerras Mundiais, até as situações de conflito mais recentes como na Iugoslávia, em Ruanda ou no Sudão, os governos nacionais geralmente demandam o apoio logístico de suas Forças Armadas para a distribuição de comida,

remédios e combustíveis, bem como para contribuir com os sistemas civis de transporte e comunicações (HEASLIP; SHARIF; ALTHONAYAN, 2012, p. 377).

Dessa maneira, o emprego de Forças Armadas em operações de ajuda humanitária, seja em razão de conflitos armados, de desastres naturais ou de grave instabilidade política e econômica, não constitui um fenômeno recente. De fato, forças militares nacionais e internacionais frequentemente desempenham um papel de protagonismo no contexto das crises humanitárias, utilizando para isso sua capacidade logística e sua estrutura organizacional. Por essa razão, nas últimas décadas diversos países desenvolveram uma doutrina própria de ajuda humanitária (HEASLIP; BARBER, 2014, p. 61).

Considerando-se a evolução doutrinária e a participação recorrente das Forças Armadas nesse tipo de operação, torna-se necessário compreender o significado da logística humanitária desempenhada pelos militares no caso de catástrofes. Nesse sentido, Scarpin e Silva (2014, p. 103) definem a logística humanitária como o processo de planejamento, implementação e controle eficiente do fluxo e do armazenamento de bens e materiais, de sua origem até a área de consumo, com o objetivo de diminuir o sofrimento de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. Nesse processo logístico, a gestão apropriada da informação também é essencial, podendo afetar diretamente o sucesso da operação.

Especificamente no que diz respeito à participação das Forças Armadas em operações de ajuda humanitária, Heaslip e Barber (2014, p. 67) destacam a capacidade dessas instituições em resolver problemas gerados em situações de emergência. Nesse cenário, os autores apontam para uma série de fatores que facilitam o papel destacado dos militares. Entre os mais importantes, destaca-se que os oficiais das Forças Armadas possuem uma clara compreensão sobre os níveis de planejamento estratégico, operacional e tático, o que possibilita uma resposta abrangente com efeitos no curto, médio e longo prazo. Além disso, as Forças Armadas normalmente possuem acesso a vultosos fundos discricionários de seus respectivos países, o que facilita a distribuição da ajuda humanitária de forma oportuna e eficiente (HEASLIP; BARBER, 2014, p. 71).

Entretanto, a eficiência da ajuda humanitária pode ser prejudicada pela falta de entendimento entre os diversos atores envolvidos em uma emergência complexa. Nesse contexto, Heaslip e Barber (2014, p. 61) ressaltam o desafio de se obter um engajamento civil-militar efetivo para ações humanitárias em situações de conflitos armados, o que acontece principalmente em virtude de militares e agentes humanitários civis abordarem o problema com perspectivas distintas. Por outro lado, nos casos de desastres naturais, essas diferenças tendem a diminuir. Divergências à parte, o

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) compreende que a colaboração entre organizações humanitárias e militares é fundamental nas situações de crise, uma vez que somente as Forças Armadas são capazes de criar as condições de segurança necessárias para a entrega desse tipo de ajuda à população vulnerável.

Portanto, em operações humanitárias, a coordenação civil-militar está normalmente relacionada ao apoio militar aos civis, que pode ocorrer de duas maneiras distintas: a realização da segurança e o fornecimento de ativos militares (HEASLIP; SHARIF; ALTHONAYAN, 2012, p. 378). A realização de segurança geralmente inclui tarefas como escolta de pessoal e comboios humanitários, proteção de refugiados e deslocados internos, imposição de um acordo de paz e restabelecimento da lei e da ordem. Por outro lado, o fornecimento de ativos militares compreende desde habilidades e conhecimentos específicos, especialmente nas áreas de pronto-atendimento e engenharia, até equipamentos típicos das Forças Armadas como os caminhões e helicópteros necessários para o estabelecimento da logística.

Tendo em vista responder a contingências militares, incluindo operações humanitárias, as Forças Armadas de um país devem desenvolver capacidades militares específicas desde os tempos de paz. Essas capacidades inserem-se no planejamento estratégico nacional de defesa, trazendo impactos de longo prazo. Em termos logísticos, o nível estratégico possui o propósito de estruturar e manter as Forças Armadas em funcionamento, assim como organizar a infraestrutura nacional de defesa. Essa infraestrutura inclui a indústria, a tecnologia, os meios de armazenamento, o controle e o transporte dos produtos de defesa (KRESS, 2002, p. 21)

Segundo Markowski, Hall e Wylie (2010, p. 12), as capacidades militares compreendem ações como a aquisição de ativos e o *know-how* necessário para executar todas as atividades demandadas por governos nacionais em situações de crise. Entretanto, determinar quais as capacidades militares serão necessárias em uma situação de contingência é uma tarefa bastante complexa. Por essa razão, as capacidades militares são desenvolvidas de acordo com o estudo de possíveis cenários. Assim, para cada situação de contingência identificada, as Forças Armadas de um país devem adquirir as capacidades militares adequadas às possíveis respostas (MARKOWSKI; HALL; WYLIE, 2010, p. 15).

Além disso, é necessário levar em consideração a dinâmica existente no mundo contemporâneo, uma vez que a aquisição e a manutenção de capacidades militares também sofrem os efeitos da globalização. Nessa nova conjuntura, a compreensão da organização transnacional da cadeia de suprimentos ou *supply chain* ganha relevância. Segundo Russell (2007, p. 58), a *supply chain*

funciona como “uma sequência de organizações e atividades sequencialmente conectadas (da mãe Terra ao consumidor final) envolvidas na criação e na colocação de um produto em disponibilidade”. Dessa forma, a *supply chain* representa uma verdadeira cadeia de valor, no sentido em que cada componente dessa cadeia (produtores, fornecedores, transportadores, etc.) agrega valor ao produto final.

Uma outra evolução em termos de manutenção de capacidades militares ocorre por meio da logística baseada em performance[2] (PBL). Estratégia bastante útil para a logística militar, na PBL o consumidor paga ao fornecedor para que um produto ou sistema seja mantido em um nível de performance combinado. Assim, enquanto o fornecedor recebe a garantia de um contrato estável e de longo prazo (normalmente associado ao ciclo de vida do produto em questão), o consumidor é beneficiado pela alta performance do mesmo com um relativo baixo custo (RANDALL, 2010, p. 213).

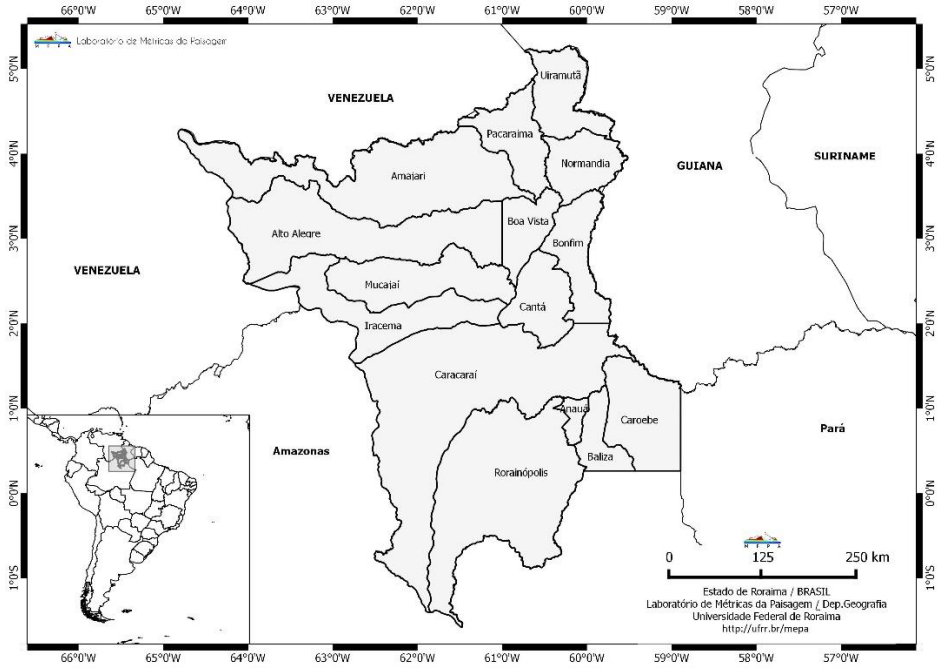
Historicamente, uma das primeiras demonstrações da PBL ocorreu no ano de 1998 nos Estados Unidos da América (EUA), quando a Lockheed Martin[3] negociou com o Departamento de Defesa (DoD) norte-americano um contrato de longo prazo para a manutenção da performance das aeronaves F-117 *Nighthawk* (MIRZAHOSSEINIAN; PIPLANI, 2011, p. 256). Particularmente no caso da defesa, é interessante ressaltar que a aplicação da PBL depende da vontade de líderes políticos e militares em transferir responsabilidades em áreas sensíveis à indústria privada. Ademais, é necessário que o parque industrial seja capaz de arcar com os termos e condições previstos nesses contratos (GLAS; HOFMANN; ESSIG, 2015, p. 103).

CAUSAS E IMPACTOS DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL

As implicações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil foram percebidas de maneira distinta entre as diferentes unidades da federação (UF). Como principal porta de entrada para esses estrangeiros, Roraima é a UF mais afetada no país. Portanto, para que se tenha uma compreensão mais profunda da crise humanitária causada pela migração venezuelana, bem como dos motivos que levaram o Estado Brasileiro a implementar a Operação Acolhida, faz-se necessário compreender as causas e os reflexos da crise nesse estado.

[2] *Performance-based logistics*.
[3] Empresa norte-americana fabricante de produtos aeroespaciais.

Figura 1 – Mapa de Roraima



Fonte: BRASIL (2021a).

Com relação às causas da crise venezuelana, verifica-se que algumas condições estruturais existentes no país contribuíram significativamente para a situação atual. Na área econômica, a receita do petróleo criou uma elite rentista, improdutiva e especuladora, incapaz de diversificar a atividade produtiva. Por esse motivo, o setor agrário do país não se desenvolveu ao longo do século XX. Nas primeiras décadas do século XXI, com a turbulência interna vivida na Venezuela, a falta de soberania alimentar gerou um quadro de desabastecimento de itens básicos de subsistência (PEDROSO, 2020, p. 20).

No tocante ao campo político, Pedroso (2020, p. 21) enfatiza a cisão entre o governo Chavez, a partir de 1999, e os atores políticos tradicionais, apoiados pela antiga burocracia estatal, setores empresariais e meios de comunicação. Nesse sentido, Silva e Abrahão (2019, p. 276) destacam que os acentuados atritos políticos expuseram a fragilidade do Estado venezuelano no que se refere à capacidade de resolução de problemas internos dentro de um contexto democrático e de respeito aos direitos humanos e fundamentais.

As causas econômicas e políticas que deram origem à migração podem ser corroboradas pelo estudo dos formulários de solicitação de refúgio, nos quais os venezuelanos descreveram os motivos que os levaram a abandonar seu país. Após a análise de 1.620 formulários encaminhados ao governo

brasileiro no ano de 2017, constatou-se que a migração ocorreu em decorrência das seguintes causas: 51% devido à crise econômica; 21% pela falta de alimentos; 13% devido à crise política; 5% por violação de direitos humanos; 4% por insegurança; 2% pela perseguição por motivação política; 1% pelo desabastecimento de medicamentos para tratamento continuado; 1% motivados pelo estudo; 1% por terem se casado com brasileiros e 1% por outros motivos ou ausência de registro (SILVA; ABRAHÃO, 2019, p. 267).

O aumento do fluxo de venezuelanos representou um grande impacto em Roraima, particularmente pelo seu relativo isolamento e por sua baixa projeção populacional. É importante destacar que a população roraimense estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, era de apenas 605.761 habitantes (IBGE, 2021). Além disso, o fato dessa unidade da federação ser a única que não está conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN) de energia elétrica também reforça sua condição de isolamento. Nesse cenário, a presença de elevado número de imigrantes gerou um aumento de concorrência entre os estrangeiros e os nacionais na busca por serviços públicos e empregos.

Franchi (2019, p. 6) explica que a grande concentração de venezuelanos em Roraima ocorre devido à sua proximidade com o país vizinho. Após ultrapassar a fronteira brasileira, o fluxo de migrantes estende-se principalmente ao longo do eixo rodoviário Pacaraima-Manaus (BR-174), tendo como principal destino a capital Boa Vista. Com cerca de apenas 330 mil habitantes, a capital roraimense mostrou-se incapaz de absorver e integrar a crescente população de origem estrangeira, especialmente em virtude do atrofiado mercado local de trabalho e de questões legais do Estado brasileiro. Nesse escopo, ressalta-se a dificuldade para que os migrantes exerçam atividades profissionais de nível superior, uma vez que os diplomas de universidades venezuelanas não são automaticamente reconhecidos no Brasil (FRANCHI, 2019, p. 8).

Em meio a essa crise migratória sem precedentes, Roraima sofreu importantes impactos nas áreas de saúde, educação e segurança pública. Inicialmente, com relação aos impactos sofridos pelo sistema público de saúde, ressalta-se que o mesmo já se encontrava em situação de fragilidade desde o período anterior ao influxo de venezuelanos. De acordo com dados do Tribunal de Contas da União, em relatório produzido no ano de 2013, o estado se posicionava como o terceiro mais precário do Brasil em quantidade de leitos hospitalares por habitantes, possuindo uma proporção de 1,72 para cada 1.000 habitantes (BARRETO et al., 2018, p. 33).

A partir de 2014, o incremento no número de migrantes teve como consequência um sensível aumento no número de consultas médicas, resultando na sobrecarga do sistema de saúde. Além disso, médicos locais passaram a relatar eventuais riscos de epidemias e o reaparecimento de doenças erradicadas do Brasil (CERÁVOLO, 2019, p. 62). Assim, um sistema que já era considerado precário entrou em situação de colapso ao ter sua demanda ampliada para atender aos estrangeiros. A gravidade desse impacto pode ser observada abaixo:

Quadro 1 – Atendimentos a venezuelanos no Hospital Geral de Roraima[4] entre 2014 e 2016

Natureza do atendimento	2014	2016	Variação percentual
Pronto Atendimento	324	1240	+ 382,71%
Internações	72	176	+ 244,44%
Total	396	1416	+ 357,57%

Fonte: os autores, adaptado de RORAIMA (2016).

Os números apresentados no quadro 1 permitem compreender o aumento drástico do atendimento médico aos venezuelanos em Roraima entre os anos de 2014, quando a crise no país vizinho começou a se agravar, e 2016, quando essa mesma crise já havia atingido um ponto crítico. Os demais quadros a seguir complementam esses dados, comparando a proporção entre os atendimentos de saúde e a incidência de doenças graves referentes à população venezuelana e brasileira no estado.

Quadro 2 – Casos de malária notificados no Brasil e em Roraima entre 1 Jan e 2 Out 2016

Estado	Total de casos	Casos oriundos da Venezuela	Participação de casos oriundos da Venezuela sobre o total em RR
Brasil	3638	--	---
Roraima	2517*	1947**	77,37 %
* O total de casos de malária em Roraima representou 69% dos 3638 casos notificados no Brasil no período. ** Do total de casos de malária provenientes da Venezuela, 1150 foram notificados em Pacaraima e 692 em Boa Vista.			

Fonte: os autores, adaptado de RORAIMA (2016).

[4] O Hospital Geral de Roraima localiza-se na capital Boa Vista e é o maior hospital do Estado.

Quadro 3 – Patologias diagnosticadas em Pacaraima entre 01 Jan e 02 Out de 2016

Patologia	Total de casos	Casos ocorridos em venezuelanos	Participação de casos em venezuelanos sobre o total
Leishmaniose Tegumentar Americana	71	48	68,75 %
HIV/AIDS	8	8	100%

Fonte: os autores, adaptado de RORAIMA (2016).

Quadro 4 - Atenção básica a saúde realizada pelo SUS em Pacaraima entre Jan e Ago 2016

Tipo de atendimento	Total	Atendimento a venezuelanos	Percentual de venezuelanos sobre o total
Clínica geral	3842	612	15,92%
Pré-natal	288	150	52,08%
Imunizações	657	347	52,81%

Fonte: os autores, adaptado de RORAIMA (2016).

Os dados de saúde apresentados nos quadros 2, 3 e 4, relativos ao ano de 2016, auxiliam no dimensionamento da crise causada pelo atendimento aos venezuelanos no estado de Roraima e, particularmente, na cidade fronteiriça de Pacaraima. Nesse aspecto, os migrantes passaram a representar a maioria dos casos de doenças infecciosas graves como HIV/AIDS e malária. Além disso, especificamente em Pacaraima, os venezuelanos passaram a fazer largo uso de atendimento pré-natal e de imunizações, superando o número de brasileiros atendidos.

Quanto às questões relacionadas à vigilância epidemiológica, o retorno de casos de sarampo à Roraima também contribuiu para a deterioração do quadro sanitário local. Em fevereiro de 2018, na capital Boa Vista, foi diagnosticado o primeiro caso de retorno da doença. Antes do final daquele mesmo ano já haviam sido notificados 554 casos, dos quais 345 foram confirmados, incluindo 2 óbitos. Esse cenário resultou na perda da certificação de país livre de sarampo pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e em um alerta para a possibilidade do alastramento da epidemia para o restante do Brasil (BARRETO et al, 2019, p. 341).

Um segundo impacto mais relevante da crise migratória venezuelana pôde ser constatado no sistema educacional de Roraima. Isso ocorreu porque, em sua maioria, o fluxo migratório é composto por núcleos familiares. Como essas famílias adentram o Brasil em situação de vulnerabilidade social, a única opção das crianças venezuelanas é frequentar a rede de ensino público.

No ano de 2019, de um total de 72.471 estudantes matriculados na rede pública do estado de Roraima, 4.516 eram oriundas daquele país, configurando 6,23% do total (BRASIL, 2019a).

Especificamente no município de Pacaraima, o impacto dos migrantes na rede de ensino foi ainda mais acentuado. No ano de 2016, o percentual de estrangeiros matriculados na rede pública já atingia expressivos 10,14% de um total de 1.744 alunos. Três anos mais tarde, em 2019, o município já havia aumentado sua capacidade para 2.775 alunos. Desse total, 917 eram de origem estrangeira, o que representava significativos 33,04% do total de matrículas. Essa excessiva ampliação da demanda por educação comprometeu a estrutura de ensino local, tendo como consequência a falta de insumos, de professores e de recursos financeiros. Ademais, nesse mesmo ano, 860 crianças e adolescentes não conseguiram se matricular na rede pública por falta de vagas e perderam o ano letivo (BRASIL, 2019a).

Por fim, um terceiro impacto importante em decorrência da crise venezuelana pôde ser observado na segurança pública. Nesse escopo, é possível analisar as mortes violentas intencionais (MVI), cujo valor se obtém com a soma dos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e das mortes decorrentes de intervenção policial (dentro e fora de serviço). Nesse aspecto, as MVI evoluíram de forma irregular no Brasil entre os anos de 2015 e 2018. Até 2017, as taxas relacionadas à violência, principalmente no que tange aos homicídios, apresentaram incremento constante, chegando ao ano de 2017 com o recorde histórico de 64.078 MVI[5], correspondendo a uma taxa de 30,9 homicídios por 100 mil habitantes. No ano de 2018, o número de MVI no país reduziu para 57.318 (FBSP, 2019).

No estado de Roraima, o aumento do número absoluto das MVI, entre 2015 e 2017, foi ainda maior do que no restante do país, tendência que não foi acompanhada por outros estados da região Norte. Além disso, em 2018, enquanto o número de MVI no Brasil apresentou uma queda de 10,59%, Roraima constatou um aumento de 81,99%. Esses números são demonstrados pelo quadro abaixo:

Quadro 5 - Mortes Violentas Intencionais (MVI) entre 2015 e 2018

Local	2015	2016	2017	2018
Brasil	58459	61597	64078	57358
Roraima	102	212	211	384
Amazonas	1447	1189	1285	1225
Região Norte	6752	7422	7872	8022

Fonte: os autores, adaptado de FBSP (2019).

[5] Inclui a soma dos seguintes indicadores: homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte.

Dessa maneira, o quadro 5 demonstra uma tendência de aumento em MVI para o estado de Roraima acima das médias regional e nacional. A título de comparação, enquanto o estado vizinho do Amazonas teve uma redução no número de MVI de 15,35% entre 2015 e 2018, em Roraima esse índice subiu 376,47%. Em números proporcionais, a taxa de MVI em Roraima atingiu 66,6 por cem mil habitantes no ano de 2018, sendo a mais alta do Brasil e representando mais do que o dobro da média nacional no mesmo período (FBSP, 2019, p. 15).

Ainda sob o ponto de vista da segurança pública, é possível verificar que os migrantes venezuelanos já constituem uma parcela importante da população carcerária local. Em maio de 2019, as unidades prisionais do estado contavam com 3.386 internos em regime de reclusão, sendo 216 de origem venezuelana, o que representava 6,37% do total (BRASIL, 2019a).

No tocante aos apenados venezuelanos, particularmente em Roraima, a crise humanitária se liga diretamente à crise do sistema prisional brasileiro. Na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC), a qual abriga mais de 1200 encarcerados e foi palco do massacre que resultou na morte de 33 presos no ano de 2017, há o recrutamento de presos venezuelanos pela facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC). Esse fato foi constatado no ano de 2020 pela operação *Triumphus*[6], da Polícia Federal, em parceria com o Ministério Público de Estado de Roraima (MPRR). No desenrolar da operação, que prendeu 19 estrangeiros, o MPRR verificou que cerca de 700 venezuelanos já haviam sido aliciados por alguma facção criminosa em Roraima, atuando dentro e fora das prisões. De acordo com os dados levantados, os estrangeiros teriam sido recrutados entre os anos de 2014 e 2018 (CARVALHO, 2018; FOLHA BV, 2020).

Por fim, entre fevereiro e abril de 2019, foram contabilizados mais de 60 desertores venezuelanos nos pontos triagem e acolhimento em Roraima. Esse universo é composto principalmente por graduados e oficiais de postos mais baixos das Forças Armadas Venezuelanas (BOADLE, 2019). De Carvalho (2020) explica que a entrada desses desertores no Brasil representa risco, tanto por seu treinamento militar, como por suas conexões com integrantes das Forças Armadas que permanecem em solo venezuelano. Logo, a presença desses ex-militares em solo brasileiro pode agravar a crise política e diplomática existente entre o Brasil e a Venezuela.

Portanto, é possível verificar que os impactos causados pelos migrantes venezuelanos possuem o potencial de desestabilizar o estado de Roraima, bem como agravar a crise regional na

[6] Força-Tarefa formada pela Polícia Federal, Polícias Civil e Militar do estado de Roraima, além das Secretarias de Justiça e de Segurança Pública de Roraima.

América do Sul. Por essa razão, tornou-se imperativo que o Estado brasileiro tomasse todas as medidas necessárias para estabilizar a região, incluindo o emprego de suas Forças Armadas.

A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Tendo em vista os impactos socioeconômicos causados pela crise migratória em Roraima, casos de violência da população local contra os venezuelanos, particularmente na capital Boa Vista e na cidade fronteiriça de Pacaraima, passaram a ser registrados com maior frequência no início do ano de 2018. Cabe destacar que a migração alterou a dinâmica nessas cidades, com aumento perceptível de pessoas morando nas ruas, invasão de espaços públicos e prostituição (OLIVEIRA, 2019, p. 25).

Nesse contexto, Simões (2018, p. 392) atribui os casos de xenofobia ocorridos em Roraima à mudança no perfil dos migrantes venezuelanos que adentravam o Brasil. Entre o ano de 2015 e a primeira metade do ano de 2017, o migrante caracterizava-se por ser, em sua maioria, homem solteiro, jovem e com boa escolaridade. A partir da segunda metade de 2017, o perfil sociodemográfico já era totalmente distinto, tendo em vista a própria decadência das condições socioeconômicas do país vizinho. Dessa forma, o quadro de deterioração dos serviços públicos, associado aos incidentes de brasileiros contra os migrantes, apontaram para a necessidade de ampliação da presença militar na fronteira.

Em 15 de fevereiro de 2018, por meio do Decreto Presidencial nº 9.285, o governo brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade resultante do intenso fluxo de venezuelanos para o estado de Roraima (BRASIL, 2018a). Em seguida, a Diretriz Ministerial nº 03/2018 determinou a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida), com o objetivo de prestar ajuda humanitária nessa mesma unidade da federação (BRASIL, 2018b).

De acordo com sua concepção, a Operação Acolhida realiza o trabalho de recepção, identificação e acolhimento de refugiados e migrantes venezuelanos que adentram o Brasil pela fronteira com o estado de Roraima. Nesse contexto, as Forças Armadas brasileiras são responsáveis por fornecerem o apoio logístico à operação nas áreas de saúde, transporte, infraestrutura e administração. Agências da Organização das Nações Unidas (ONU), entidades da sociedade civil como as organizações não-governamentais (ONGs) e instituições religiosas também colaboram no esforço humanitário no norte do Brasil (BRASIL, 2021b).

Oliveira (2019, p. 99) enfatiza que a Operação Acolhida é, simultaneamente, uma operação

humanitária, conjunta e interagências. Ela é humanitária porque tem como principal objetivo acolher e assistir migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade. Por outro lado, ela é conjunta porque envolve efetivos militares das três Forças: Exército, Marinha e Força Aérea. Por fim, a Força-Tarefa Logística Humanitária é interagências em decorrência da interação das Forças Armadas com as diversas agências governamentais, internacionais, religiosas e humanitárias que se fazem presentes na operação.

Teixeira, Coradini e Costa (2019, p. 94) ressaltam a grande envergadura da Operação Acolhida por meio da identificação dos principais atores que colaboram com o trabalho das Forças Armadas no local. São eles: o Governos Federal; o Governo Estadual; os governos municipais; a Polícia Federal; o Corpo de Bombeiros; o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU); a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); e a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). A operação conta ainda com o apoio de organizações não-governamentais e instituições religiosas, tais como a Fraternidade Internacional, a Fraternidade Sem Fronteira, os Mórmons, o *Rotary Club*, as Cáritas, a Associação Voluntários para o Serviço Internacional e o Conselho Norueguês de Refugiados.

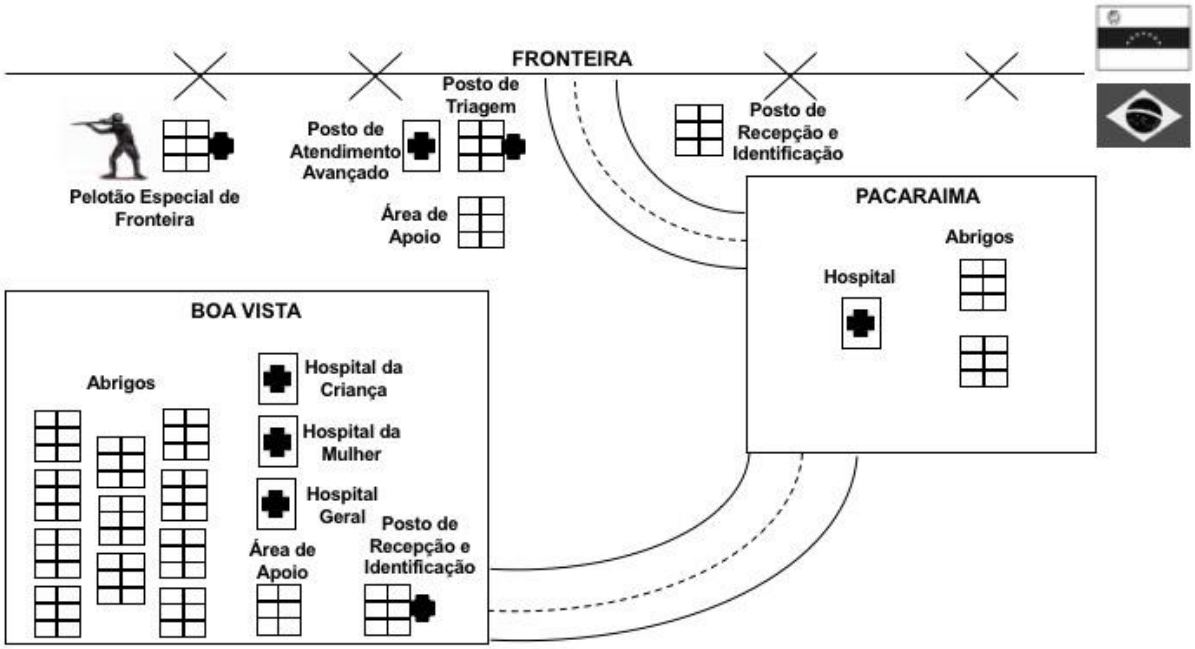
Quanto ao seu planejamento, a Operação Acolhida é baseada em três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização. O ordenamento da fronteira compreende a recepção, a identificação e o controle dos migrantes venezuelanos que adentram diariamente em território brasileiro. O abrigamento engloba o fornecimento de abrigo temporário, de alimentação e de assistência médica. Finalmente, a interiorização corresponde ao processo de distribuição dos migrantes venezuelanos nas diversas regiões do Brasil, com o intuito de integrar os estrangeiros à população local (OLIVEIRA, 2019, p. 100).

De uma forma mais detalhada, o ordenamento da fronteira visa o primeiro atendimento aos refugiados e tem início no município de Pacaraima, na fronteira do Brasil com a Venezuela. A estrutura conta com um uma força multidisciplinar composta por servidores federais, civis e militares, além de funcionários de organismos internacionais e colaboradores de entidades da sociedade civil. Existe ainda um posto de atendimento avançado para atenção médica de emergência. Nesse local, os migrantes recebem os cuidados médicos necessários e são imunizados. Os venezuelanos, então, recebem orientação sobre as condições em que serão acolhidos no Brasil, são identificados, recebem

o cadastro de regularização migratória e outros documentos brasileiros como o cadastro de pessoas físicas (CPF) e carteira de trabalho e previdência social (CTPS) (BRASIL, 2021b).

Em seguida, o acolhimento se processa principalmente na cidade de Boa Vista, onde encontram-se atualmente em funcionamento 11 abrigos para a recepção dos migrantes. Nesta fase, os venezuelanos são alojados em abrigos tipificados, com hospedagem distinta para famílias, indivíduos solteiros e indígenas. A gestão dos abrigos é compartilhada entre o Ministério da Cidadania, as Forças Armadas e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Enquanto o Ministério da Cidadania e o ACNUR se encarregam da coordenação do acolhimento e da assistência aos migrantes, as Forças Armadas são responsáveis pela logística humanitária, incluindo o atendimento de saúde (BRASIL, 2021b).

Figura 2 – Ordenamento da fronteira e abrigamento de migrantes venezuelanos em Roraima

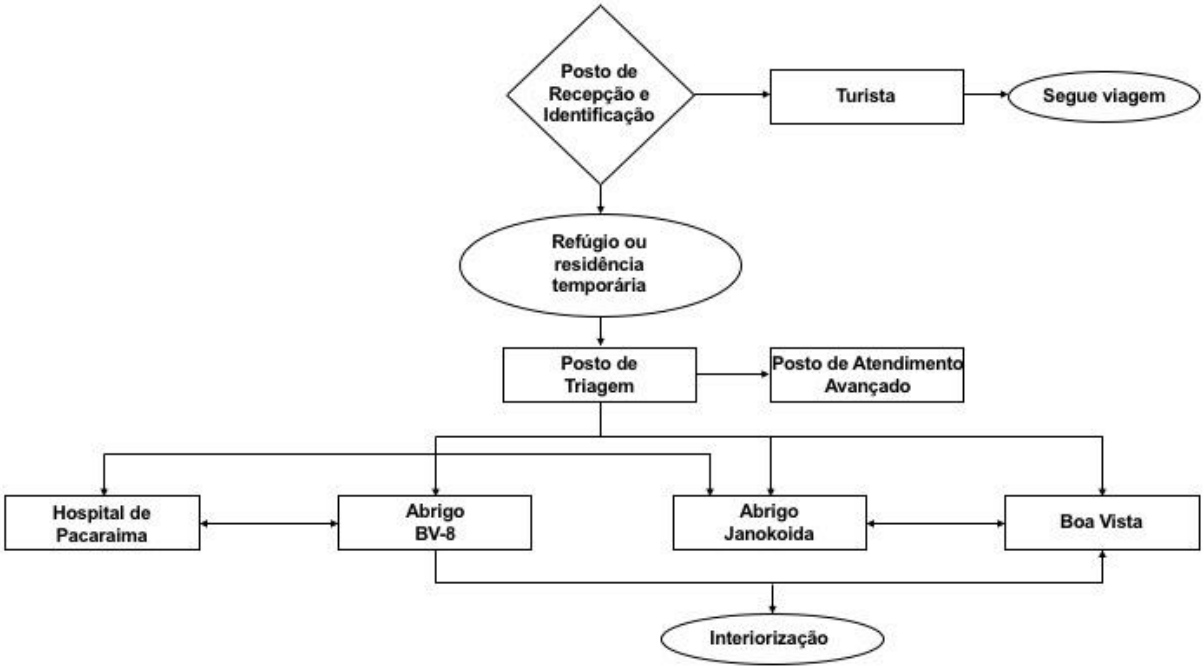


Fonte: os autores, adaptado de Brasil (2019b) e Oliveira (2019).

Por fim, a interiorização é uma estratégia que visa realocar migrantes venezuelanos para outros estados brasileiros. Essa ação se apoia na capacidade do Governo Federal e de instituições parceiras. Além de buscar reduzir a pressão sobre os serviços públicos de Roraima, a interiorização tem por objetivo proporcionar melhores condições socioeconômicas para os migrantes. De acordo

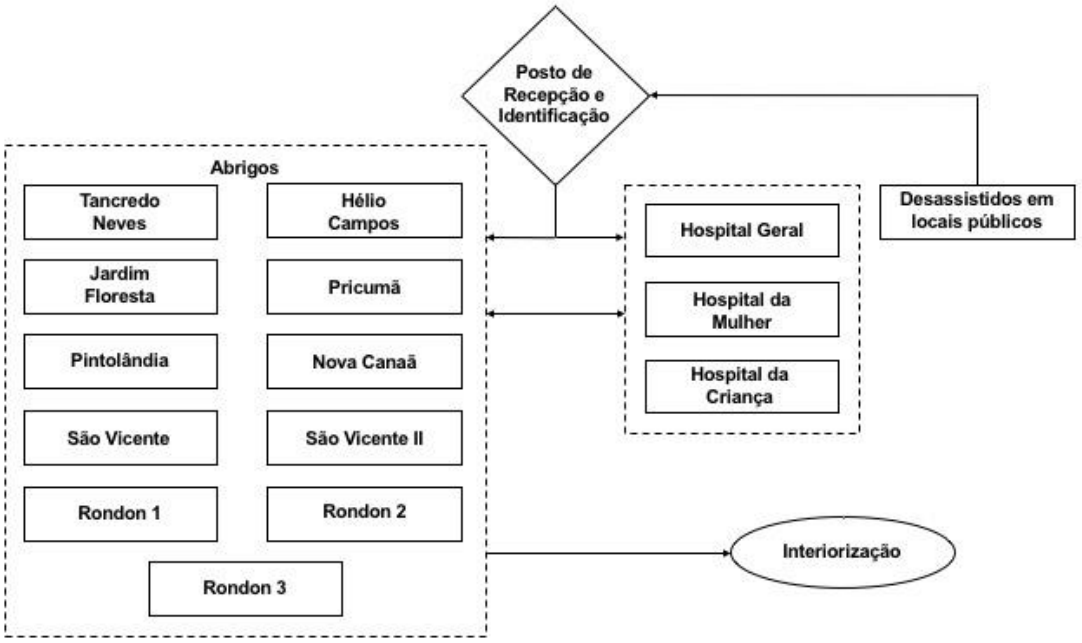
com a diretrizes adotadas pelo governo brasileiro, apenas os venezuelanos regularizados, que passaram por avaliação clínica e se submeteram a imunização, podem ser interiorizados. É importante ressaltar que os venezuelanos devem ser voluntários para participar de tal processo (BRASIL, 2021b).

Figura 3 – Fluxograma do atendimento aos migrantes venezuelanos em Pacaraima



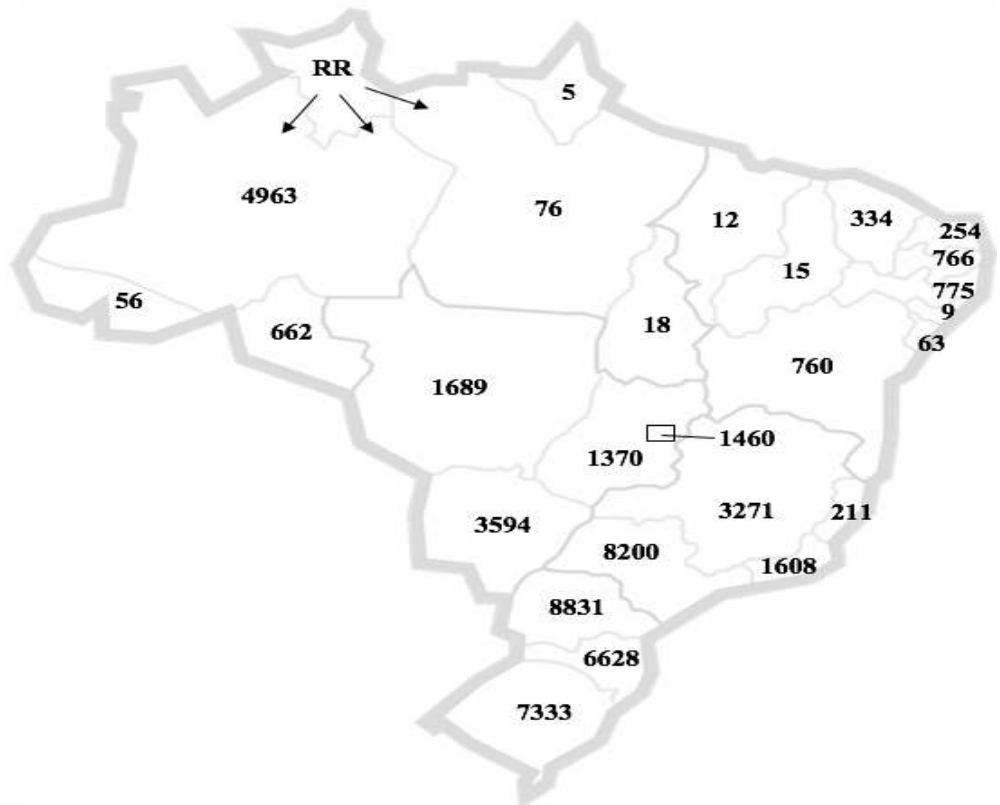
Fonte: os autores, adaptado de BRASIL (2019b).

Figura 4 – Fluxograma do atendimento aos migrantes venezuelanos em Boa Vista



Fonte: os autores, adaptado de Brasil (2019b), Oliveira (2019) e Brasil (2021b).

Figura 5 – Interiorização de migrantes venezuelanos até maio de 2021.



Fonte: os autores, adaptado de Brasil (2021b).

Diversas lições foram aprendidas com o decorrer da operação. Uma delas foi a necessidade de disponibilizar novos cardápios para a alimentação dos migrantes, em razão da cultura alimentar diferenciada daquele povo. Um dado interessante é que os próprios venezuelanos apresentaram as sugestões de cardápio. Outra lição foi a necessidade de aquisição de alimentos para a nutrição infantil, visto que a cadeia de suprimento das Forças Armadas não considerava essa carência. Tais situações exigiram entendimento e flexibilidade por parte dos militares e por parte, por exemplo, da Advocacia-Geral da União, um dos órgãos que controla a aquisição de bens e insumos no âmbito da administração pública federal (ARAÚJO; SPARTA, 2020, p. 74031).

De uma maneira geral, os resultados associados à Operação Acolhida são significativos. Em fevereiro de 2021, mais de 890 mil migrantes e refugiados venezuelanos haviam sido recepcionados e atendidos na fronteira com o Brasil, dos quais cerca de 265 mil haviam protocolado a solicitação de regularização migratória. Além disso, nessa mesma data, 48 mil indivíduos já se encontravam interiorizados em outros estados da federação, recebendo o suporte básico para integrarem-se à sociedade local. Nesse sentido, destaca-se o ano de 2019, quando aproximadamente 21 mil venezuelanos foram interiorizados no âmbito da Operação Acolhida (SIMÕES; FRANCHI, 2020, p. 2; BRASIL, 2021b).

A manutenção dos migrantes que permanecem no estado de Roraima também exige um esforço logístico de grandes proporções. Mensalmente, cerca de 6.000 venezuelanos são beneficiados com a ocupação de abrigos, com o recebimento das três etapas diárias de refeições (café da manhã, almoço e jantar) e com atendimento de saúde (SIMÕES; FRANCHI, 2020, p. 2). Por tudo isso, Ribeiro (2020, p. 83) ressalta a resposta brasileira proporcionada pela Operação Acolhida como um modelo de governança migratória no contexto de situações de assistência humanitária emergencial, destacando ainda seu funcionamento de acordo com os protocolos estabelecidos pela ONU.

Em 2020, a Força-Tarefa Logística Humanitária passou a enfrentar mais um relevante desafio representado pela pandemia causada pela COVID-19. Instituído em 18 de fevereiro de 2020, o Plano Emergencial de Contingenciamento para a COVID-19 (PECCovid-19) orienta os esforços governamentais em Roraima e tem como objetivo impedir o contágio dos estrangeiros venezuelanos e dos próprios participantes da operação (CERÁVOLO; PEREIRA; FRANCHI, 2020). Assim, o PECCovid-19 fundamenta-se na tríade monitorar, isolar e tratar, englobando medidas preventivas e proativas com foco em Boa Vista e Pacaraima, além de todo o trajeto de interiorização para os diferentes estados brasileiros (MORAES; PAIM; FRANCHI, 2020).

Durante a pandemia, os integrantes da Força-Tarefa Logística Humanitária reforçaram as medidas de higienização e adotaram a verificação das condições sanitárias dos migrantes durante todas as fases da operação. Houve também a desconcentração de indivíduos nos diversos abrigos e a adoção de áreas de proteção e cuidado. Ademais, o Exército Brasileiro desdobrou um Hospital de Campanha na região, o qual possui duas enfermarias com oito leitos cada e que permite a internação hospitalar, podendo ser utilizado para o caso de isolamento em função de contaminação da população vulnerável (ARAÚJO; SPARTA, 2020, p. 74034).

No âmbito do planejamento estratégico das Forças Armadas, a resposta à crise humanitária por intermédio da Operação Acolhida resultou na realização de uma série de ações e tarefas que materializam o emprego de capacidades militares relacionadas à logística humanitária. Todas essas atividades refletem capacidades militares pré-existentes ou desenvolvidas ao longo da operação, de forma a potencializar a resposta governamental à crise migratória. Especialmente no que concerne ao Exército Brasileiro, o qual detém o maior efetivo empregado e possui o comando militar da operação, as principais capacidades militares desenvolvidas e empregadas podem ser resumidas conforme o quadro abaixo:

Quadro 6 – Capacidades Militares Terrestres desenvolvidas na Operação Acolhida

CAPACIDADE MILITAR TERRESTE (CMT)	CAPACIDADE OPERATIVA (CO)	AÇÕES/TAREFAS EXECUTADAS
CMT 03: Apoio a Órgãos Governamentais	CO 10: Proteção Integrada	- Proteção da sociedade roraimense, colaborando com os órgãos de segurança pública na garantia da lei e da ordem em Pacaraima e Boa Vista.
	CO 11: Atribuições Subsidiárias	- Cooperação com órgãos federais, estaduais e municipais visando o bem-estar social em todo o estado de Roraima (incluindo a disponibilização de médicos militares no Hospital de Pacaraima).
	CO 12: Emprego em apoio à Política Externa em tempo de paz	- Capacidade de empregar a força militar em uma operação de ajuda humanitária, concentrando meios na fronteira com países lindeiros e garantindo os interesses nacionais em sintonia com a política externa.

CMT 05: Sustentação Logística	CO 20: Apoio Logístico para Forças Desdobradas	- Sustentação da tropa desdobrada na operação, assim como apoio em alimentação e abrigo para os migrantes venezuelanos.
	CO 21: Infraestrutura da Área de Operações	- Instalação da infraestrutura para as bases da Operação Acolhida em Boa Vista e Pacaraima, bem como a construção e/ou renovação de dez abrigos humanitários em ambos os locais (apoio do 6º Batalhão de Engenharia de Construção).
	CO 22: Gestão e Coordenação Logística	- Planejamento, monitoramento e controle do apoio logístico relacionado à tropa desdobrada na operação.
	CO 23: Saúde nas Operações	- Estabelecimento de instalações de saúde como o Posto de Atendimento Avançado voltado aos migrantes recém-chegados e o Hospital de Campanha direcionado ao tratamento da COVID-19.
	CO 24: Gestão de Recursos Financeiros	- Execução dos recursos financeiros provenientes do governo federal no âmbito da Operação Acolhida.
CMT 06: Interoperabilidade	CO 25: Interoperabilidade Conjunta	- Operação desenvolvida em conjunto com a Força Aérea Brasileira e a Marinha do Brasil.
	CO 27: Interoperabilidade interagência	- Operação desenvolvida em parceria com órgãos de segurança pública, ONGs, agências governamentais e internacionais, entre outros.
CMT 07: Proteção	CO 28: Proteção ao Pessoal	- Proteção à própria tropa e aos migrantes, especialmente os residentes temporários nos abrigos humanitários.
	CO 29: Proteção Física	- Proteção de material e instalações, em especial as bases militares e os abrigos humanitários.

Fonte: os autores, adaptado de Silva (2020).

O quadro acima sintetiza a resposta governamental propiciada pelas Forças Armadas, com foco especial no Exército Brasileiro, à emergência humanitária no estado de Roraima. Nesse sentido, ele descreve as ações e tarefas executadas, bem como as capacidades operativas e capacidades militares terrestres desenvolvidas por ocasião da Operação Acolhida. Cabe destacar que a realização de um conjunto de ações e tarefas, dentro de um determinado domínio, caracteriza a obtenção de uma capacidade operativa. Por sua vez, capacidades operativas combinadas geram uma capacidade militar, elemento essencial no escopo do planejamento estratégico (BRASIL, 2015).

Devido à amplitude e complexidade da atual crise humanitária, as ações e tarefas realizadas extrapolam a área logística, correspondendo a 12 diferentes capacidades operativas. Além disso, essas capacidades operativas mobilizam 4 capacidades militares terrestres de um total de 9 constantes no planejamento estratégico do Exército Brasileiro, o que demonstra a prioridade, a versatilidade e o empenho dos militares em prol da Operação Acolhida.

Por fim, ressalta-se a intensa cooperação entre as Forças Armadas e os diversos atores civis governamentais, internacionais e ONGs, caracterizada pelas ações e tarefas desenvolvidas no escopo da CMT 03 (apoio a órgãos governamentais). Portanto, verifica-se que, sob a liderança operacional das Forças Armadas, a Operação Acolhida pode ser considerada uma robusta resposta multidisciplinar e integrada do Estado brasileiro à maior crise migratória regional das últimas décadas.

CONCLUSÃO

Tendo concluído a presente pesquisa, é possível afirmar que as Forças Armadas são atores imprescindíveis em situações de crise humanitária, sejam essas causadas por desastres naturais ou decorrentes de ambientes conflituosos e/ou turbulentos. Nessas ocasiões, as Forças Armadas utilizam primordialmente sua estrutura logística para assistir à população vulnerável, em cooperação com agências e atores humanitários, governamentais e internacionais, além de outros membros diversos da sociedade civil.

No cenário sul-americano, a crise migratória venezuelana causou um colapso socioeconômico no estado de Roraima, particularmente no que diz respeito aos sistemas públicos de saúde, de educação e de segurança pública. Nesse contexto, a pressão causada pelos migrantes venezuelanos possui a capacidade de agravar ainda mais a tensão política e diplomática existente entre os governos do Brasil e da Venezuela, o que poderia resultar em uma desestabilização regional no subcontinente. Esse cenário instável exigiu uma resposta governamental de vulto, consolidada pela criação da Força-Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida), sob a liderança operacional das Forças Armadas brasileiras. Com foco no estado brasileiro de Roraima, os militares são responsáveis por prestar apoio logístico ao esforço nacional em proveito dos migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade.

Como resultado, esse estudo comprova que a Operação Acolhida constitui uma resposta multidisciplinar e integrada do Estado brasileiro à crise migratória venezuelana, a qual tem evitado a desestabilização do estado de Roraima. Além disso, a Operação Acolhida tem contribuído com o

desenvolvimento e com o emprego de uma série de capacidades militares, elemento central no planejamento estratégico das Forças Armadas. Nesse sentido, a complexidade referente à logística humanitária no estado de Roraima tem exigido das Forças Armadas, particularmente do Exército Brasileiro, capacidades que transcendem a área logística e de ajuda humanitária, demandando esforços também nos campos de apoio a órgãos governamentais, interoperabilidade e proteção.

Por fim, esse artigo não esgota os conhecimentos sobre as respostas governamentais brasileiras à crise migratória venezuelana. Nesse aspecto, essa pesquisa limitou-se a estudar com profundidade a Operação Acolhida, com foco no emprego do Exército Brasileiro. Dessa forma, novas pesquisas sobre as demais agências e atores envolvidos na crise migratória em Roraima podem servir como complemento a esse trabalho.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Laércio Eduardo de; SPARTA, Danielle Morais Bourguignon. Força-Tarefa Logística Humanitária "Operação Acolhida": a atuação do Exército Brasileiro. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 9, p. 74024-74043, 2020. Disponível em: https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/17599/14286. Acesso em: 9 Mar 2021.

BARRETO, Tarcia; BARRETO, Fabrício; FERKO, Georgia; RODRIGUES, Francilene. Os Impactos nos Serviços de Saúde Decorrentes da Migração Venezuelana em Roraima: Ensaio Reflexivo. **Humanidades e Tecnologia,** v. 14, n. 14, p. 32-42, 2018. Disponível em: https://finom.edu.br/assets/site/paginas/files/downloads/20190118110121.pdf#page =32. Acesso em: 7 Mar 2021.

BARRETO, Tarcia; BARRETO, Fabrício; FERKO, Georgia; RODRIGUES, Francilene. Vigilância Epidemiológica e os processos migratórios: Observações do caso dos venezuelanos em Roraima. **Saúde em Redes,** v. 5, n. 2, p. 339-342, 2019. Disponível em: http://revista.redeunida.org.br/ojs/index.php/rede-unida/article/view/2236/pdf. Acesso em: 7 Mar 2021.

BOADLEI, Anthony. Militares Venezuelanos Relatam Aumento de Deserções para o Brasil. **Reuters**, 24 Abr 2019. Disponível em: https://www.reuters.com/article/venezuela-militares-desertores-idLTAKCN1S02FB. Acesso em: 25 Jun 2021.

BRASIL. *Comissão Externa destinada a tratar da crise na Venezuela, em especial na fronteira com o Brasil (CEXVENEZ)***. 1° Relatório da Comissão Externa**. Crise na fronteira da Venezuela com o Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a.

BRASIL. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasil: Presidência da República, 2018a.

BRASIL. **Diretriz Ministerial nº 03/2018***, de 28 de fevereiro de 2018*. Brasil: Ministério da Defesa, 2018b.

BRASIL. *EB20-C-07.001* **Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035.** Brasília: Estado-Maior do Exército, 2015.

BRASIL. **Emprego do Exército Brasileiro na Operação Acolhida: enfoque na organização e no funcionamento das estruturas montadas para atender os imigrantes (compêndio***)*. Brasília: Exército Brasileiro, 2019b.

BRASIL. Roraima. **Universidade Federal de Roraima**, 2021a. Disponível em: ufrr.br/mepa/phocadownload/geograficos/roraima2aa.jpeg. Acesso em: 18 Jun 2021.

BRASIL. Operação Acolhida. **Governo do Brasil**, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/acolhida/base-legal/. Acesso em: 19 Jan 2021.

BUI, Yvonne. *How to Write a Master's Thesis*. 2 ed. Los Angeles: Sage Publications, 2014.

CARVALHO, Marco Antônio. PCC recruta venezuelanos em prisão de Roraima e amplia frente**. Exame,** 05 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/pcc-recruta-venezuelanos-em-prisao-de-roraima-e-amplia-frente/> Acesso em: 25 maio 2020.

CERÁVOLO, Luiz Eduardo Santos. **Respostas do Governo Brasileiro frente à migração de venezuelanos para Roraima (2015 – 2018)**. Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Mestrado em Ciências Militares). Rio de Janeiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2019.

CERÁVOLO, Luiz; PEREIRA, Dan; FRANCHI, Tássio. O Covid na Linha de Frente da Operação Acolhida. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira/movimentos-populacionais-entorno-estrategico-brasileiro2/308-o-covid-na-linha-de-frente-da-operacao-acolhida. Acesso em: 30 Out 2020.

DE CARVALHO, Renato. **Os Impactos da Migração de Venezuelanos para o Brasil, no Tocante à Segurança Nacional**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2020.

DOMINGUES, Filipe. Venezuelans Flee Crisis at Home but Face Rising Tensions in Brazil. **America**, 22 outubro 2018. Disponível em: https://www.americamagazine.org /politics-society/2018/10/22/venezuelans-flee-crisis-home-face-rising-tensions-brazil. Acesso em: 20 Jun 2020.

FOLHA DE BOA VISTA (FOLHA BV). **Mais de 700 venezuelanos fazem parte de facção em Roraima.** Agosto de 2020. Disponível em: < https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Mais-de-700-venezuelanos-fazem-parte -de-faccao-em-Roraima/68191> Acesso em: 18 Ago 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública** *2019*. 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf> Acesso em: 22 Mar 2020.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review***,* 2019. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online %20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf. Acesso em: 13 Jan 2021.

GLAS, A.; HOFMANN, E.; ESSIG, M. Performance-Based Logistics: a portfolio for contracting military supply. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management***,* v. 43, n. 2, p. 97-115, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1108/IJPDLM-12-2011-0229. Acesso em: 18 maio 2020.

HEASLIP, G.; BARBER, E. Using the Military in Disaster Relief: systemizing challenges and opportunities. **Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management**, v. 4, n. 1, p. 60-81, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/ publication/262583614_Using_the_military_in_disaster_relief_systemising_challenges_and_opportunities. Acesso em: 12 Jun 2020.

HEASLIP, G.; SHARIF, A.; ALTHONAYAN, A. Employing a Systems-Based Perspective of Inter-Relationships within Humanitarian Logistics. **International Journal of Production Economics**, v. 139, p. 377-392, 2012. Disponível em: https://www.sciencedirect.com /science/article/abs/pii/S0925527312002149. Acesso em: 12 Jun 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Roraima.** 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr.html. Acesso em 7 Mar 2021.

KRESS, Moshe. *Operational Logistics:* **The Art and Science of Sustaining Military Operations**. Berlin: Springer Science+Business Media, 2002.

MARKOWSKI, S.; HALL, P.; WYLIE, R. **Defense Procurement and Industry Policy: a small country perspective***.* New York: Routledge, 2010.

MIRZAHOSSEINIAN, H.; PIPLANI, R. A Study of Repairable Parts Inventory System Operating under Performance-Based Contract. **European Journal of Operational Research**, v. 214, p. 256-261, 2011. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/ science/article/abs/pii/S0377221711003791. Acesso em: 20 maio 2020.

MORAES, Carlos Henrique Arantes de. PAIM, Rodrigo de Almeida; FRANCHI, Tássio. A Operação Acolhida diante da possibilidade de pandemia em Roraima. **Observatório Militar da Praia Vermelha.** Rio de Janeiro: ECEME. 2020. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira /movimentos-populacionais-entorno-estrategico-brasileiro2/311-a-operacao-acolhida-diante-da-possibilidade-de-pandemia-em-roraima1. Acesso em: 25 Jan 2021.

OLIVEIRA, G. Use of Brazilian Military Component in the Face of Venezuela's Migration Crises. **Military Review***,* 2019. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/ Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/May-June-2019/Alberto-Brazil-Venezuela-print/. Acesso em: 19 Jun 2020.

PEDROSO, Carolina Silva. Petróleo e poder: a crise venezuelana e seus elementos históricos. ***Textos e Debates*****: *Revista de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima*****,** n. 34, p. 9-22, 2020. Disponível em https://revista.ufrr.br/textosedebates/article/view/6415. Acesso em: 25 Jun 2021.

RANDALL, W.; HAWKINS, T.; HAYNE, J.; NOWICKI, D.; ARMENAKIS, A.; GEARY, S. Performance-Based Logistics and Interfirm Team Processes: an empirical investigation. **Journal of Business Logistics***,* v. 35, n. 2, p. 212-230, 2015. Disponível em: http://dx.doi.org/ 10.1111/jbl.12084. Acesso em: 18 maio 2020.

RIBEIRO, Marcos. *Governança democrática em rede: estudo sobre acolhida imigratória de venezuelanos no Brasil*. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração** como requisito à obtenção do título de mestre em administração. Brasília, Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/39857/1/2020_MarcosLe%C3%B4ncioSousaRibeiro.pdf. Acesso em: 10 Mar. 2021.

RORAIMA***. Decreto Nº 22.199-E****, de 6 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN nos municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências. Boa Vista: **Diário Oficial do Estado de Roraima**, 2016.

RUSSELL, Stephens. Supply Chain Management: more than integrated logistics. **Air Force Journal of Logistics***,* v. 31, n. 2 p. 56-63. Disponível em: https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA169715718&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=0270403X&p=AONE&sw=w. Acesso em: 20 maio 2020.

RUTNER, S.; AVILES, M.; COX, S. Logistics Evolution: a comparison of military and commercial logistics thought. **The International Journal of Logistics Management**, v. 23, n. 1, p. 96-118, 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1108/09574091211226948. Acesso em: 19 maio 2020.

SCARPIN, M.; SILVA, R. Humanitarian Logistics: empirical evidences from a natural disaster. **Procedia engineering**, v. 78, p. 102-111, 2014. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705814010327. Acesso em: 12 Jun 2020.

SILVA, João Carlos Jarochinski; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, Debilidades e Acertos dos Marcos de Regularização de Venezuelanos no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 16, p. 255-278, 2019. Disponível em: https://www.idesf.org.br/2020/06/08/contradicoes-debilidades-e-acertos-dos-marcos-de-regularizacao-de-venezuelanos-no-brasil/. Acesso em: 25 Jun 2021.

SILVA, Josias. Força-Tarefa Logística Humanitária: o desenvolvimento de capacidades militares no contexto da Operação Acolhida. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, 2020.

Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira/movimentos-populacionais-entorno-estrategicobrasil eiro2. Acesso em: 25 Fev 2021.

SIMÕES, Gustavo da Frota. A mudança do perfil do imigrante venezuelano em Roraima e o aumento da xenofobia. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro**. Migrações Fronteiriças.** Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018.

SIMÕES, Luciano Correa; FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira/movimentos-populacionais-entorno-estrategico-brasileiro2/307-opera cao-acolhida-um-balanco-do-executado-ate-2019. Acesso em: 25 Jan 2020.

TEIXEIRA, Luís Henrique Vighi; CORADINI, Luiz Fernando; COSTA, Renata Alves da. O Fenômeno migratório em Roraima: um estudo dos efeitos da cooperação civil-militar para a eficiência da Força Tarefa Logística Humanitária da Operação Acolhida. **Revista de Estudos Internacionais***,* v. 10 (3), 2019. Disponível em: http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/500/500. Acesso em: 9 Mar 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14690

Peacetime Planning: The Question Of Venezuelan Refugees In Brazil

Planejamento Em Tempo De Paz: A Questão Dos Refugiados Venezuelanos No Brasil

Planificación Para El Tiempo De Paz: La Cuestión De Los Refugiados Venezolanos En Brasil

Orlando Mattos Sparta de Souza
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
Rio de Janeiro- RJ, Brasil
E-mail: osparta@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1425-0791

Danielle Morais Bourguignon Sparta
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
Rio de Janeiro- RJ, Brasil
E-mail: danibougui@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4665-6334

Leonardo de Andrade Alves
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército(ECEME)
Rio de Janeiro- RJ, Brasil
E-mail: leo.deandrade00@gmail.com

Resumo: A Venezuela sofre uma grave crise econômica e política que afeta sua população no espectro socioeconômico. Esta crise traz consequências imensuráveis como o aumento do fluxo migratório para os países vizinhos, o qual inclui o Brasil. A falta de infraestrutura necessária das cidades brasileiras do estado de Roraima para absorver o número de refugiados tem causado problemas para os próprios brasileiros. O aumento de refugiados requer uma ação efetiva do governo para realizar o planejamento à recepção dos refugiados em tempo de paz e não somente no início ou durante a crise. O objetivo do artigo é levantar eventuais problemas que possam surgir com o fluxo migratório. A pergunta de pesquisa é: como o governo brasileiro pode acolher os refugiados sem comprometer a segurança da sua própria população? A metodologia aborda uma revisão bibliográfica das políticas sobre refugiados no mundo, a legislação brasileira sobre refugiados, a situação política e econômica do estado de Roraima no Brasil. Como conclusão, será analisado como o governo brasileiro pode melhorar o seu planejamento em tempo de paz para a recepção dos refugiados.

Palavras-chave: refugiado, planejamento em tempo de paz, Venezuela

Abstract: Venezuela suffers severe economic and political crisis that affect the population across the socio-economic spectrum. The crisis has led to immeasurable consequences, such as the intense migratory flow to neighboring countries, including Brazil. A lack of infrastructure necessary to absorb the number of refugees in the welcoming cities in the state of Roraima, in Brazil, has caused problems for the Brazilians themselves. Increased refugees require effective government action to conduct planning of migratory issues during peacetime, and not just in the wake of or during a crisis. The aim of this paper is to show eventual problems arising from the migratory flow. The research question is: based on Venezuela situation, how the Brazilian Government can host the mass of refugees, without compromising its commitments to its own population security? The methodological approach of the paper addresses a bibliographical review of world policies about refugees, current Brazilian legislation on refugees, the political and economic situation of state of Roraima in Brazil. As a conclusion, it will analyze how the Brazilian Government can better prepare its peacetime planning to welcome refugees.

Keywords: refugee, peacetime planning, Venezuelan

Resumen: Venezuela atraviesa una grave crisis económica y política que afecta a su población en el espectro socioeconómico. Esta crisis tiene consecuencias inconmensurables, como el aumento del flujo migratorio hacia los países vecinos, que incluye a Brasil. La falta de infraestructura que necesitan las ciudades brasileñas en el estado de Roraima para absorber el número de refugiados ha causado problemas a los propios brasileños. El aumento de refugiados requiere una acción gubernamental eficaz para planificar la recepción de refugiados en tiempos de paz y no solo al principio o durante la crisis. El objetivo del artículo es plantear los problemas que puedan surgir con el flujo migratorio. La pregunta de investigación es: ¿cómo puede el gobierno brasileño recibir refugiados sin comprometer la seguridad de su propia población? La metodología aborda una revisión bibliográfica de las políticas sobre refugiados en el mundo, la legislación brasileña sobre refugiados, la situación política y económica en el estado de Roraima en Brasil. En conclusión, se analizará cómo el gobierno brasileño puede mejorar su planificación en tiempos de paz para la recepción de refugiados.

Palabras clave: refugiado, planificación en tiempos de paz, Venezuela.

Recebido em
05/03/2021

Aceito em
25/05/2021

INTRODUTION[1]

In general, refugee are people who have undergone human rights violations and also have left or have fled their home countries to seek protection in another country or elsewhere that can maintain them safe from wars, ethnic discrimination, political upheavals, religious strife and other sort of abuses (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

According to the 1951 Refugee Convention (1951 Convention) and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugee (1967 Protocol) – whose geographic and temporal limitation was removed – the concept of the term “refugee” shall mean any person who:

> […] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it (UNHCR, 2010).

The 1951 Convention is underpinned by several fundamental principles of international human rights law as non-discrimination, non-penalization and non-refoulement plus without discrimination as to race, religion, sex, disability, sexuality, country of origin, or other prohibited grounds of discrimination. Besides that, refugees should not be penalized for their illegal entry or stay, because seeking for asylum can require refugees to break some immigration rules (UNHCR, 2010).

On the other hand, the refugee status can be defined by two different moments. The first one is the "previous" moment, when the person is not recognized as a refugee in the host nation yet, and the other one is the "late" moment that is related with the life of refugee already protected by the host country laws (MENEZES; REIS, 2013).

[1] Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

In the “previous” moment migrants are known as asylum seekers whose definition by International Organization for Migration (IOM) is a “person who seeks safety from persecution or serious harm in a country other than his or her own and awaits a decision on the application for refugee status under relevant international and national instruments”. (IOM, 2011).

Still in a “previous” moment, to frame those people that seeking other countries to live because of bad situation in their homeland, sometimes social scientists use the term “forced migration” to cover many kinds of displacement or involuntary movement across international borders. Even if exist elements of coercion for the cause of these migratory movement, including threats to live, livelihood, natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, extreme poverty, or development projects, no one forced migrant usually be considered refugees under international law (IOM, 2011; UNHCR, 2016).

Other important aspect related to migration is the concept of mixed flows that is defined as: “complex migratory population movements that include refugees, asylum-seekers, economic migrants and other migrants, as opposed to migratory population movements that consist entirely of one category of migrants”. In general, mixed flows concern irregular movements where persons move through boundaries without the requisite documentation and arriving in different countries in an unauthorized manner. Such movements can occur because of different reasons and cover the “previous” and “late” moments. (IOM, 2009; IOM, 2011).

In this way, referring to refugees as “forced migrants” or taking part of “mixed flows”, the attention from needs of refugee are put aside and the same time the host State and the international community legal obligations are minimized. Despite of, migrants continue are protected by international human rights law that observing their fundamental dignity as human beings and avoid discriminations, arbitrary arrest or forced labor (UNHCR, 2016). The Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) from European Commission warns that the focus on the human rights and well-being of each migrant are not about just on formal categories of migrants. Hence, the GAMM elucidates that migration is not about “flow”,

"stocks" and "routes" but is about people, in this way the GAMM emphasizes the democratic principles and human rights for every migrant as human being independently of their origins, destinations or legal status (LITTLE; VAUGHAN-WILLIAMS, 2017).

These concepts are important to evaluate Venezuela situation. Thus, in 1998, Hugo Chávez assumed as a president of Venezuela after presidential elections and changed the government system of his country creating a civic-military movement of a progressive and nationalist nature, in the same time rejecting previous neoliberalism policies (GRANJALES; HERNÁNDEZ, 2017). The Chavism was characterized by great dependence of tax collection of petroleum and the expansion of social expenditures and his approach was consistent project based on socialism of twenty-first-century, concept followed by Chávez after 2005 whose term widely used by him in his speeches and interviews that symbolize the fight against capitalism and imperialism (ROJAS, 2010; DACHEVSKY; DORBLIHTT, 2016).

Corrales and Hidalgo (2013) say the thought of Hugo Chávez and his attitudes changed his concept of socialism into autocracy when in the following years he created laws that gave more power for the State and the same time created problems between government and economic elite that reflect to people in general, besides of violated the Constitution and international obligations in terms of human rights and democracy.

After death of Hugo Chávez, Nicolás Maduro assumed as president in 2013 and have maintained the same social-economic policies carried out by his antecessor. Because of fallen of oil rent the economy suffered a crisis and was not possible to continue sustain real public social expenditures, so until nowadays Venezuelan people are living with shortage of basic goods, high inflation and poverty, while protests and discontent continue to grow (GUTIÉRREZ, 2017).

The lack of food and medicine in Venezuela's cities have caused an increase of violence, insecurity and tension. These aspects have been contributed with Venezuelans flee and around 4.5 million left their country to go to Colombia, Peru, Chile, Ecuador, and Brazil.

The number of asylum applications lodge around the world rose to approximately 48,500. The deterioration of the situation in Venezuela also spurred cross-border displacement of Venezuelans to Brazil, which has been the one of the main destinations for Venezuelans asylum seekers since 2017 (UNHCR, 2017; 2018; 2020).

Based on above statements, this research will consider all Venezuelans who crosses Brazil boundary fleeing of increase violence and difficulties as refugee, even if these people will be in a “previous” moment. In other words, will consider refugee as taking part of mixed flows and protected by democratic principles and human right, aside from international refugee law.

However, Brazilians cities in route to Venezuelans do not have enough infrastructure to receive a great number of people at same time. So, it is important to make a peacetime planning to avoid Brazilian residents create a xenophobic discourse.

To analyze what was exposed above is necessary to answer the follow research question: based on Venezuela issue, how the Brazilian Government can host the mass of refugees, without compromising its commitments to its own population? The methodological approach in this research will be qualitative based on a bibliographical review to achieve an applied research. In the first section will be studied relevant literature about refugee policies around the world to give bases to discussion how supporting many refugees. The approach of second section will bring Brazilians’ law about migration and refugee to highlight what Brazil is doing about refugee issue. The third section will verify the socio-economic situation in the state of Roraima (RR) in Brazil and its cities, showing data about infrastructure support and capacity of receive refugees. As conclusion it will analyze how the Brazilian Government can better prepare itself to act in the region to avoid international problems.

1 WORLD REFUGEE POLICIES REVIEW

In the year of 1995, Mrs. Sadako Ogata who served as the United Nations High Commissioner for Refugees, in the Opening Statement at 46th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme said: "Many countries are openly admitting their weariness with large numbers of refugees and blatantly closing borders. Others are more insidiously introducing laws and procedures which effectively deny admission to their territory" and "The threat to asylum has taken on a global character, affecting both the developing as well as the industrialized world" (UNHCR, 1995).

Faced with the statement above, the difficulties about the refugee issues is increased. Crisp (2005) said there are three statements: the first is that States and other actors have always been prepared to violate the law of refugee protection, the second point is that the challenge to asylum is not a new phenomenon, and the third is when the challenge to asylum appears to be a global phenomenon, it has taken different forms in different places. Most of time the countries can open borders or closing them.

Nonetheless, the world experiences a growing number of refugee have looked asylum for safety in the neighboring countries or further afield, many times developing states of South America or in the industrialized states of Western Europe and North America. In recent years, the tendency has been to create a nationalist and xenophobic sentiment because of increasing problems such as lack of security and unemployment. (CRISP, 2005; AMNESTY INTERNATIONAL, 2016).

In 2017, Kenya have already received about 111,500 migrants and asylum seekers from South Sudan, 281,700 from Somalia and 13,900 from Democratic Republic of Congo (DRC) and other that totalizing more than 500,000 people asking help, most of them because of its neighbors as South Sudan and Somalia are threatened a violent civil war. These people lived with limited humanitarian support or options for livelihoods, besides, in 2016 the Kenya government announced that it would be closing Dadaab refugee camp with more than 300,000 people, citing national security concerns and the discussion maintain until today (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016; UNHCR, 2018).

Ethiopia have already hosted over than 740,000 refugees and asylum seekers in the country, mostly from Eritrea (164,600), Somalia (253,800) and South Sudan (421,400). Some migrants and refugees live in camps run by UNHCR and the government, and others live in urban areas, mainly around the capital. However, Ethiopia has not allowed refugee to work or obtain permanent residency, these factors create a lack of adequate access to food, shelter and basic services (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016; UNHCR, 2018).

In the Asia, Palestinians are the largest refugee population in the world with 5.4 million registered with the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNHCR, 2018). Because of conflicts with Israel about territory they fled or were expelled from their homes. In the Middle Eastern countries, Palestinians are considered stateless or they have precarious resident status. Some countries are imposing restriction at the borders like Egypt that closed the Rafah border crossing (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016).

About five million of refugee have fled Syria because of its civil war. Most of them have sought refuge in neighboring countries as Turkey, Lebanon and Jordan. Turkey have ratified both 1951 Convention and 1967 Protocol, however, maintains a geographical limitation to asylum seekers, that is, only asylum seekers from countries of the Council of Europe can be “Convention refugees”. Neither Lebanon nor Jordan has ratified those international conventions (LAMBERT, 2017).

Turkey have hosted more than 3 million of the world’s refugees and asylum seekers. As tradition, Turkey has keeping its borders open, but only recognizes refugees coming from Europe, and considering Syrian refugees as “guests”. Because of Turkey attitude, the high numbers of refugee placed strain on country’s asylum system and its capacity to offer basic needs. But the public opinion survey conducted by HUGO Research Center revealed that almost 65% of Turkish public agree with Syrians in their country (DIMITROVA; OZDORA-AKSAK; CONNOLLY-AHERN, 2018).

Despite of Jordan and Lebanon had keeping theirs borders open to Syrian refugees, both never gave any special status to Syrian refugees and they must obtain entry and stay documentation under domestic law. To maximize the problem, in 2013 the Jordanian government announced a policy of non-entry and those already living in Jordan were denied identification cards and basic services. Lebanon that have hosting approximately 1.2 million refugees from Syria introduced general restrictions in 2015 as taxes to access public health and visa restrictions with tight time limits of stays that resulted arbitrary detentions and refoulements (LAMBERT; 2017).

In South America, Colombia has having the same situation as Brazil receiving many migrants from Venezuela. More than 1 million people came from that neighbor country and a little more than 819,000 of them have condition to stay in Colombia. About 442,500 Venezuelans are irregular. Two main actions of Colombia's government were the "Permiso Especial de Permanencia (PEP)" to regularize migratory situation in order to give them condition to access basic services as heathy, education, social security and the "Pre Registro para la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)" that allow Venezuelans to enter temporally in Colombia to buy food, medicine, etc. and back to their country (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2018; LOUIDOR, 2018).

During the guerrilla in Colombia between government and the largest rebel group – FARC, Ecuador received about 101,000 Colombians refugees. Facing economic difficulties in 2012 Ecuador's laws were modified to restrict the concept of refugee to prevent the increase its population. In 2016, occurring the peace accord between Colombia and FARC, in the same time the dynamics of relationship Colombia and Ecuador changed and was agreed a voluntary return plan of Colombians refugees (MOJICA, 2017).

Peru has received over 330,000 Venezuelans nationals until 2018. In 2017, about 31,200 had accept refugee's status as well as it has registered 33,100 new asylum claims from Venezuela totalizing over 100,000 requesting according to UNHCR 2019. Despite following 1951 Convention and its Protocol, the country created a new system to facilitate refugees stay

in country – the “Permiso Temporal de Permanencia (PTP)” that give permission to work and study exclusively to Venezuelan for a period of one year with possibility to renewal, as of June 2018, more than 46,000 Venezuelans had obtained this alternative legal pathway. However, this law does not an instrument that guaranteeing full refugee rights and it is not appropriate for those who have fled because their lives and freedom were threatened (PARENT, 2017).

According to Bauböck (2018), the receive refugee system of European Union (EU) is based on two main normative standards, on the one hand the Schengen Agreement that has as a principle opening internal borders in the Schengen area, on the other hand, Dublin Regulation and its principle of assigning responsibility for processing an asylum application to first country of entry.

In 2015 occurred in Europe a severe refugee crisis when more than 1 million people crossed the Mediterranean to seek refuge in Southern Europe through external borders and most of them travelled onwards to Northern over internal borders, particularly to Germany, Sweden and Austria. These events initiated a politician, public and media EU and the national level debates about the numbers of refugees that should be received (HARTEVELD et al, 2018).

According to Dublin system, countries that received refugees without have any external border where they could have controlled inflows need to return them to the first country of enter, however, these enter countries have no incentive to control refugees flow. So, Germany decided to unilaterally suspend the Dublin regulation and avoid thousands of asylum seekers back to their first country of enter. This fact aggravated many citizens, followed by right parties, who blamed Germany’s Chancellor for allowing many refugees to enter country. Other countries as Netherlands and France also have had right parties that rose in the polls against receive refugee (BAUBÖCK, 2018; ZAUN, 2018).

The evolution of Dublin regulation, Dublin III, tried to create a mechanism to establish a fair distribution of refugees, but EU does not accept the proposal of relocation of 120,000 asylum seekers from Greece, Hungary and Italy. Pressuring from citizens and the lack of co-

operation has caused unilateral suspensions of the Schengen regime by EU Member States. Sweden re-erected ID checks and control; Denmark and Germany reintroduced controls on its border; and Austria are erecting a barbed wire fence on the border. Anti-immigrant sentiment is widespread and blowing the idea of freedom of movement in Europe without border controls (TRAYNOR, 2016; ZAUN, 2018).

In the United States (US), Martin and Ferris (2017) explain that US refugee policy follow two principal ways: as a donor in international protection and assistance programs for refugees, and as a recipient of refugees whose focus is for admission and stay to people seeking protection within the US. In the latter case, the US has ratified the main instruments that protect refugees providing asylum and temporary protection. However, the US has taken unilateral actions that in some cases promote protection, as examples legislation permitting the designation as refugees of persons still inside their countries if they meet the eligibility requirements, or recognize persons who have suffered persecution, even if they are no longer at risk of future persecution. Whereas in others impede protection, facts occur mainly after 2015 terrorist's attacks in Paris when government decides to avoid host Syrian refugees with fear that terrorist came as refugee.

In Canada, more than 27,000 asylum seekers have crossed the US-Canada border because of Donald Trump' hard policies about migration. This influx has strained Canada system for assisting people seeking refugee status, therefore the government is rejecting more refugee claims from people who crossed its border illegally, dissuading, blocking, turning back thousands more (REUTERS, 2018).

According to Canada government the irregular entrance of migrants will be deterrence and intercepted to keep the country secure, in addition to enforce the Safe Third Country Agreement, signed with US in 2004 whose text say that refugee claimants ought to seek protection in the first safe country in which arrive, when they came by land. However, if irregular migrant is intercepted or looking for national agencies to claim asylum and is free

from threat to Canada, they may be eligible to start a refugee status (GOVERNMENT OF CANADA, 2019).

That is, like other countries, the US and Canada has used policies to avert and protect their countries by arrival of asylum claimants.

Lastly, we can confirm that each country decides how will treat refugee issue, sometimes trying to follow international laws and human rights, but depending of their difficulties, public opinion, politician and media, sometimes the process can be more restrictive or more volatile.

2 EVOLUTION OF BRAZILIANS LAW ABOUT REFUGEE AND MIGRATION

The main international convention about refugee was created after the Second World War whose violence caused a mass displacement people across their border. Because of that phenomenon the newly created United Nation (UN) established in 1950 an organization to protect refugees knew as United Nations High Commissioner of Refugees (UNHCR) that make as centerpieces the 1951 Convention and 1967 Protocol (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

Both of treaties concern with rights and duties of refugee and contracting states. These facts were important because the last mark to protect people was the 1948 Universal Declaration of Human Rights and its text covered only individual rights of people who were persecuted in their states to ask protection to another state but not cover states duties to give asylum (JUBILUT, 2007).

Brazil on 15 July 1952 signed the 1951 Convention agreeing with its content but only on 15 November 1960 Brazil deposited the 1951 Convention ratification and started to follow its norms. In that time, the act was made with two reservations, the first was about article 15

that says about right of association and article 17 that is about wage-earning employment. More than 8 years after with decree No. 50.215 of January 28, 1961, the 1951 Convention was received under Brazilian law. Still in this decree, Brazil choose to consider the words “events occurring before 1 January 1951” as “events occurring in Europe before 1 January 1951” given a step back (BRASIL, 1961).

Consequently, the refugee law was not so much utilized in Brazil because of the geographical limitation. This reservation was broken with decree No. 98.602, December 29, 1989 that changed “events occurring in Europe before 1 January 1951” to “events occurring in Europe and elsewhere before 1 January 1951” (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011; BRASIL, 1989).

In 1972, with decree No. 70.946 of August 7, Brazilian government accepted the 1967 Protocol and deposited it on 7 April 1972 (BRASIL, 1972). In this opportunity the reservations of 15 e 17 article were maintained. However, according to the decree No. 99.757 of November 29, 1990, those reservations was removed, and the 1951 Convention have been fully enforced (BRASIL, 1990).

The UNHCR was installed in Brazil with acronym in Portuguese ACNUR in 1977 and have had important participation to help to implement those international conventions about refugees in country, encouraging and giving technical support to elaborate a new law about the subject. In this way, the congress elaborated the law No. 9.474 of July 22, 1997 (law 9.474/97) that define how Brazil must implementing 1951 Convention (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

It should be noted that since 1977 and confirmed by Brazilian Constitution of 1988 (CF/88), the Brazilian Supreme Court tried that legal system in the country uses the moderate dualist concept to receive internationals treaties, that is, internal and international do not communicated each other, so it is necessary an internal law to receive an international treaty (BINENBOJM, 2000).

According to Jubilut (2007) important articles of CF/88 are considered to analyses issues about refugees in Brazil. In this way, the constitution brought fundamental principles in the Title I that guide actions and show goals to be achieve. In this Title has four articles, three of them fit about refugee issues:

- Article 1, subsection III shows the foundations among which can be highlighted the dignity of the human person that will sustain all issues about human rights law.

- Article 3, subsection IV shows goals that forces state, society and individual follow them. One of them is promote the well-being of all, without prejudice of origin, race, sex, colour, age and any other forms of discrimination.

- Article 4, subsection II e X show principles about international relationship and two of them are the prevalence of human rights and granting of political asylum that have been contributed refugee issues.

Other aspect that CF/88 have brought consists citizen rights, article 5 says about equality of law between Brazilian and foreigners, included everyone who requesting refuge or refugees:

> Article 5. All persons are equal before the law, without any distinction whatsoever, Brazilians and foreigners residing in the country being ensured of inviolability of the right to life, to liberty, to equality, to security and to property, on the following terms: […] (BRASIL, 2010).

Therefore, the CF/88 shows legal basis to protect refugees and shows the importance of subject in the recent momentum of international community. So, the law 9.474/97, was erected under the Brazilian law.

First aspect of the law 9.474/97 is that uses an expanded concept about refugee, using the compilation definitions from the 1969 Convention Governing the Specific Aspect of Refugee Problems in Africa “that consider refugee everyone who, under serious human rights

violations, was obliged to leave his habitual residence to seek refuge in another State", and the 1984 Cartagena Declaration "refugee is everyone who have fled their countries because their live, security or freedom have been threatened by violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances that have seriously disrupted the order public" (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Thereby, in the article 1, the refugee concept is the same of 1951 Convention and 1967 Protocol plus a new subsection that says refugee is any individual that "due to serious and widespread human rights violations, is forced to leave his country of nationality to seek refuge in another country" (BRASIL, 1997), this new subsection is important because shows the political will protect all people victims of any disrespect in their fundamental rights and solidarity, besides shows the Brazilian responsibility about this subject.

About entrance of Brazilian territory and application of refugees, it can be observed in article 7 that any individual can manifest desire to request refuge to any immigration authority at any time, moreover in its paragraph 1st it has the impossibility of deportation of those who request refuge, that is, framed in the principle of non-refoulement, foundation of refugee rights of International Refugee Law that "prohibits States from returning a refugee or asylum seeker to territories where there is a risk that his or her life or freedom would be threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion" (BETHLEHEM; LAUTERPACHT, 2003).

Another essential issue is dealt with in article 8 which deal that irregular entry will not prevented the possibility of foreigners requesting refuge. It be noted that followed by article 10, procedures due to illegal or irregular entry will be suspended until the conclusion of refugee requisition (JUBILUT, 2007). In the other hand, the Brazilian law also increases refugees' expulsion conditions to maintain internal security and protect the country against international threats when adding in the article 3 the drug trafficking and terrorism.

The law 9.474/97 still observe the creation of National Committee for Refugees (CONARE – acronym in Portuguese) under observance of the Ministry of Justice, it has been as permanent members: one representant of Ministry of Justice, one of Ministry of Foreign Affairs, one of Ministry of Labor, one of Ministry of Health, one of Ministry of Education and Sports, one of Federal Police Department, one of Non-Governmental Organization (NGO) that work with assistance activities and refugee protection in Brazil. It is also allowed to invite representant of other organizations to participate of meetings. The ACNUR as will ever been invited as a member, however it doesn't have vote rights (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

The powers of CONARE are written in article 12. Three of them are most important: examine the application and declare the recognition, in the first instance, of refugee status; guide and coordinate the actions necessary for effective protection assistance and legal support for refugees; and approve normative instructions clarifying the execution of the own law (BRASIL, 1997).

At the end of the law 9.474/97 is ties that the law must be interpreted in accordance with the Universal Declaration of Human Rights of 1948, the 1951 Convention, the 1967 Protocol, and any relevant provisions of an international instrument of human rights protection which the Brazilian Government is committed.

Despite of the law 9.474/97 has lots of revolutionaries' aspects that project Brazil to vanguard, for instance, accepting as refugee persons who suffering grave threat of human rights violations, in general, CONARE is rejecting Venezuelan as refugee. Because of its discretionary decision, only 18 Venezuelan had approval of their asylum application from a total of 22,315 requests raised between 2010 and 2017. Others 2,039 were extinguished or rejected, and the vast majority were not analyzed. The delay of the decision is another factor that can define the asylum application, from a total of 126,120 registered asylum claims in Brazil between 2011 and 2017, 86,007 are still in process (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

So, the National Immigration Council of Brazil (CNIg – acronym in Portuguese) – which is an instance of articulation of the Brazilian migratory policy – since 2007 makes resolutions to fill the limitations of refugee law and help migrants who flee because humanitarian reasons. On March of 2017, the CNIg published the Resolution 126 that granted temporary residence (until two years), access to justice, education and health to irregular migrants in Brazil from border countries that are not part of MERCOSUR Residence Agreement and began to use this feature with Venezuelan citizens (CNIG, 2017).

In the same way, it was sanctioned the law No. 13.445, of May 24, 2017 (law 13.445/17) that abandons the idea that immigrant is a threat and establishing rights and duties of the migrant and the visiting aliens. Despites of this new law does not prejudice the application of the norms of refugee, it established as principle the humanitarian assistance that it been using as complement of the law 9.474/97.

In its article 14 are established the conditions to obtain a temporary visa to establish residence for a fixed time and one of hypotheses is granted for humanitarian assistance. In the paragraph 3 of the article 14, the concept of the temporary visa for humanitarian assistance appears:

> Temporary visas for humanitarian assistance may be granted to the stateless person or to the national of any country in situations of serious or imminent institutional instability, armed conflict, major disaster, environmental disaster or serious violation of human rights or international humanitarian law, or in other circumstances, in the form of a regulation (BRASIL, 2017).

These laws have shown a change of attitude towards soliciting help. According to Brazilian Federal Police, 35,540 Venezuelans requested asylum in Roraima from 2015 until June 2018. In 2019 this number was raised to 103,657, that is, an increase about 290% (UNCHR, 2021). However, regarding applications for temporary residence, this increase was around 800% in the same period (from 11,100 to 24,966 requisitions), it shows a tendency to apply for temporary residence instead of refuge (SISMIGRA, 2020).

The CNIg Resolution 126 and the law 13.445/17 were reinforced by Decree 9.199/2017 that regulate the migration law and by Decrees Interministerial No. 9 and 15 of 2018 that grant residence permit for foreign who lives in a border country (outside of MERCOSUR Residence Agreement) and in its text authorizes the applicant in a situation of vulnerability does not have the necessary documentation for the request, such documentation may be waived and the data will be self-declared by the applicants, making it easier than the request for refuge (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018a; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018b). Just in 2019, CONARE changed its understanding about Venezuelan migratory flow and started to recognize them as refugees (RODRIGUES, 2019).

Nonetheless the new conditions, migrations laws and resolutions allow the applicant to regularize their situation in Brazil, receiving authorization for use Brazilian social system, health care and get a job more easily and quickly than requesting for refuge. Hence, was created a new instrument to all migrants that are fleeing of their countries because of different kind of problems to be supported by Brazilians laws.

3 SITUATION SOCIO-ECONOMIC OF STATE OF RORAIMA – BRAZIL

Brazil is divided in 26 States and one Federal District where is located Brasília its federal capital, in the north is located State of Roraima that it makes boundary with Venezuela. The limit extension between Roraima and Venezuela is 1,403 km, delimited by delegations from Brazil and Venezuela between 1930 and 1973, and ratified in 2003 (Ministério das Relações Exteriores 1973). According to the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE, 2018) responsible for producing and analyzing Brazilian statistical information, the State of Roraima has about 224,301 km2 with 12th in extension of Brazil. The estimated population in the year of 2018 was 576,568 people, all of them distributed in the 15 different counties.

The most isolated state of Brazil, Roraima has few roads in its territory. The most important is the federal road called BR-174 that crosses the state from north since Pacaraima city that having land border with Venezuela and is the main entry to refugees, from south that crossing Boa Vista (capital of Roraima) and make linking with Amazonas state and its capital Manaus, so this highway is the main Venezuelans route in Brazil (FRANCHI, 2019). The federal road BR-210 is in phases of implementation and construction and cross Roraima from east to west making link with Brazilian states of Pará and Amazonas and can be in the future a new route of migration (DNIT, 2019).

The presence of Venezuelans in Brazil began to intensify after 2013 with 1,628 entrances. In 2017, Brazil had an increase number of refugee request, most of this demand were done by Venezuelans which totaled 17,865 applications, making 33% of total solicitation of refugee. Nowadays, Venezuelans are the biggest group to request refuge in Brazil (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

The number of Venezuelans arriving in Roraima began to impact local public services, the poor infrastructure and the social issues like health, dwelling or security, mainly in Boa Vista and Pacaraima cities. Between 2017 and 2018 there were 199,365 Venezuelans crossing the Brazilian border into Pacaraima and 96,094 of them stayed in Roraima to ask help for the Brazilian government (FRANCHI, 2019; CASA CIVIL, 2019).

Pacaraima was the first city to suffer the consequences of increased mixed flow. With only 15,580 inhabitants its capacity to receive and house refugees are too small, considering that the amount of asylum seekers and migrants exceeds in almost 5 times the population of the border city. Besides that, it has only the eighth economy of Roraima depending on 95.7% of external resources and about 57% of its populations live in rural area. Because of that, the city ends up being a point of passage and many Venezuelans go to the capital Boa Vista and travel, often on foot, the distance the distance about 216 km by BR-174 road, just to have access a better condition of life (IBGE, 2018; FRANCHI, 2019).

CC BY NC SA

On the other hand, Boa Vista has achieved 375,374 people in 2018 and it has the best human development index of Roraima. Economically, the city depends on 78.8% of incomings came from external resources and maintain a positive balance in its economy, helping Roraima with about 73% of its GDP and keeping a positive balance of U$ 33.01 million in 2017 and U$ 6.4 million in 2018 (IBGE, 2018), however, still below to support more than 70,000 new people looking for better life conditions.

The growth of people inflates the phenomenon of urbanization which brings an increased demand for work and public services and creating a mismatch between the demand and supply of public services, which led to other misfortunes such as the need to restructure basic sanitation, health and education services, as well as the increase of demand for energy, mainly for residential use. Roraima has 76.5% of people living in urban environments mainly in its capital Boa Vista that reaching about 97% (IBGE, 2018).

The last statistical data from Roraima made by its Roraima Planning and Development Secretary (SEPLAN, 2016) divides basic sanitation among water supply, garbage collection and sewage to households. Despite Roraima having a high percentage of water supply, 87.2% in 2014, we can see a reduction of this data from 2001 when water supply marked 98.7%. In the same way we have reduction from 93.3% in 2001 to 84.5% in 2014 for garbage collection. Unlike the sewage that had an improvement over the years, from 9.1% in 2001 to 25.7% in 2014, but still is a concern to government (SEPLAN, 2016).

In the health area, specifically about quantity and capacity of health establishment, Roraima has 12 hospitals, 80 health centers with medical care 24/7, 89 health posts where medical professional presence can be intermittent, and there are more 350 sorts of medical establishment as clinics, doctor's office, pharmacies and ambulances. In addiction to this fact, Roraima has 984 hospital beds, 762 is concentrated in Boa Vista capital only 14 beds in Pacaraima city (SEPLAN, 2015). Observes with more than 500 thousand people, the demand of Roraima is bigger than the supply without discuss issues about the quality.

In the same way, education demand is more than the capacity of state. There are 645 middle schools to 91,651 students, 144 high school to 22,995 students and 9 universities to 12,362 students. It is possible to observe several students are got out of school before achieving higher levels of schooling. This situation is further aggravated by the fact that, according to the federal police, 15% of Venezuelans entering the state of Roraima are children from 0 to 14 years old, increasingly swelling the schools (IBGE, 2018).

About unemployment rate, IBGE (2018) shows that Roraima has about 9.4% economically active persons with age above fourteen years old without job, that is, more than 20,000 people looking for any occupation. In the other hand, the average monthly salary of people in Roraima is R$ 1,006.00 a little more than local minimum wage (R$ 954.00). Furthermore, the comparative between formal and informal job we have 48.8% of people working in an informal job, showing the Roraima difficult to receive its tax collection. Besides, Boa Vista has 12.6% unemployment rate and Pacaraima has 3,499 unemployed people.

According to João Pinheiro Foundation FJP (2018), Roraima had 22,101 units of housing deficit in absolute numbers, take part of this number habitation situations as precarious housing and family cohabitation. About 20,075 of this deficit is in urban area and another 2,026 in rural area. These numbers are equivalent to 14.2% of deficit and is higher than national average. Boa Vista has about 6,000 units of housing deficit.

To consolidate Roraima problems, the violence is growing. The numbers about violent crimes as murder, rape and theft rise from 381.8 illicit/100,000 inhabitants in 2010 to 632.5/100,000 in 2014. About the violent crimes against property rise from 269.7/100,000 to 520.8/100,000 in the same time, that is, in 4 year the growing was about 65% to violent crimes and 93% to violent crimes against property. Other aspect is combating drug trafficking that in 2015 has 118 arrests of traffickers and the seizure of 114,4 kg of drugs (SEPLAN, 2016).

Thus, it is important that the state of Roraima keep positive its trade balance in order to support some problems as basic sanitation, health, education, availability of job and

unemployment, housing deficit and violence. All of indexes are below ideal to assist with quality of life its own inhabitants and over 70,000 Venezuelans.

These structural problems of Roraima are not maximized because many Venezuelans use the state as passage. According to Casa Civil (2019), 199,365 Venezuelans who entered through Pacaraima, 100,928 left Brazil without asking for support. Departure by land is the most utilized with 66,024 Venezuelans leaving Brazil crossing another Brazilians border, but 64% returning to Venezuela. 32,413 Venezuelans leave Brazil by plane.

However, the Venezuelans who remain in Brazil have caused difficulties to Pacaraima and Boa Vista that cannot provide adequate support at the same time to Venezuelans and its own population. Brazilians are already having xenophobic attitudes against foreign people, mainly because of cultural, economic and security issues. The violence and crimes committed by Venezuelans have concerned local people and also the government because there is suspicion of link with drug traffic. The hospitals took crowded, the medical care was hard affected, medicines started to be lacking and an epidemic of measles reappear in Brazil (ROXO, 2016; IANDOLI, 2017; MARQUES, 2018).

These concerns and facts are feasible and real because of the fear to face an uncontrollable flood of involuntary migrants and chaotic nature of their movement, it can create a xenophobic anxiety that may result in a backlash of the local population against those people. Further, the sense of xenophobia can turn real and appears for different reasons as cultural or religious issues as well as social-economic deprivation (unemployment), social woes or increasing crimes and security threats to the receiving state. Normally these fears are manifestation of collective feeling and they already happing in Roraima (ACHIUME, 2018; GULMEZ, 2018).

In face of those problems, the Brazilian government announced a provisional measure on February 2018, that provides emergency assistance for reception of people in vulnerability situations due to migratory flows caused by humanitarian crisis. The emergency assistance

contemplates social protection, heath care, guarantee of human rights, and internalization of people in situations of vulnerability throughout national territory to avoid Roraima collapse (BRASIL, 2018).

To support humanitarian crisis and the problems in Roraima, the Brazilian Army established in March 2018 two operations. The first one is named “Operação Acolhida” (Welcome Operation) that is a humanitarian logistics coordinationthat act with other Brazilian agencies, federal, state and municipal governments whose aims are receive and support people from mixed flows with welfare measures, food, health and shelter. The second one is “Operação Controle” (Control Operation) whose goals are elevating security at boundary strip, intensifying the sorting and control of immigrants and refugees, directing them to the centers of reception and helping the process of internalization in Brazil or of return to Venezuela (EB, 2018). The provisional measure became the law No. 13,684, of June 21, 2018.

4 ANALISYS AND CONCLUSION

Venezuela is experiencing a time of socio-economic turbulence because of its government regime that affects its population who faces a crisis with shortage of food, medicines and increased of violence against its people. These factors are creating a wave of Venezuelans displacement that are overflowing international borders, and today Brazil is one of the main destinations of them. Because of these events, the State of Roraima has already hosted about 250,000 Venezuelans until 2019 (UNCHR, 2021).

Among the people who come to Brazil, there are many who flee because need to be helped with food and humanitarian questions, but there are other that use Brazil as an intermediary point for their travel or run away from persecution. So, this mixed flow is a

challenge for host nation distinguish all those need to be helped and at same time making a feasible plan to help Venezuelans and its own people.

In Brazil, Roraima and its cities of Pacaraima (border with Venezuela) and Boa Vista (capital of Roraima) are not able to sustain with quality the increase of people that today reaches almost 25% of the local population. Although 2018 Roraima's trade balance has been positive, it has decreased compared to 2017 and its cities depend of external resources to maintain the quality of live for their citizens. So, the deficiency of good support already existed, being more harmed by the increase of people. The problems with health, education, housing, basic sanitation, violence, work and unemployment were aggravated, and financial support worsened.

Brazilian government has a challenge, protect its people and give adequate host for people from mixed flows at the same time. Remembering that Brazil take part of UNHCR conventions without reservations and work with a refugee extended concept that was created with Cartagena Declaration. An additional, the Brazilian Constitution protects national and foreigners' people under dignity of the human person, well-being of all and the prevalence of human rights. In this way, facts that contradict Brazilians' law such as closing borders like some EU countries or not providing support for basic needs like Jordan, they are not take part of peacetime planning.

However, CONARE has not accepting Venezuelans as refugees until 2019. Facing a situation, a new law of migrants was promulgated (law 13.445/17) and it have brought the concept of humanitarian assistance. In addition, it was created other resolutions that grant the Venezuelan the status of temporary resident. Colombia and Peru are taking similar actions with temporary permissions instead of using refugee status, but this tendency not to provide lasting protection for migrants, because it limits the period in the host nation, normally two years. Even so, Venezuelans are preferring to use this resource that do not guarantee full refugee rights, because is easier and faster way to guarantee help.

On the opposite way, the world is closing borders for refugee because of pressure of internal population (xenophobia as the main point), media and protection against terrorism. These facts are happened with United State, European Union, South America, Africa and Asia countries. Brazil began to experience similar attitudes because of the flexibility of its news laws and the fragility Roraima's public system cities that creating a xenophobic anxiety in the people.

Some countries are doing innovation to avoid xenophobia and help people from mixed flows like Colombia that uses TMF and PEP, Peru with temporary visa, Germany that is against the Dublin regulation and United States granting the refuge to persons who are not yet in the country.

Brazil is lined up with world thought and one of Brazilian's response was to speed up the internalization process that in the year 2018 moved 3,271 Venezuelans to different Brazilian states (CASA CIVIL, 2019), but it has not been enough to help more than 70,000 Venezuelan and planning needs to detail among federal government and municipals to be sure that cities framed as recipients have conditions to absorb refugee and give them support like housing, health, work and education without compromising the security of local population.

However, to face these problems, it is possible to use a similar Colombia TMF in order to allow Venezuelans coming in and out for by necessities without overload the public system whereas there are a movement of Venezuelans that crossing border and back to their country. Create refugee camps can be another solution to avoid creating problem with local population, but some examples are negative as the discussions in Kenya to close camp because of lack of security or the difficult to maintain a huge camp as in Turkey.

Another improvement could be the accomplishment refuge or temporary residence processes before the arrival of the migrant in Brazil as US. This aspect can take part of planning process and help to avoid crossing border thieves, robbers, drug dealers or terrorists, and still

know an estimate number of persons that will be hosted. But to get it is necessary a strong understanding and international relations between government of Brazil and whatever other government involved.

It is important remember that influx or Venezuelan starts growth in 2016 and only in 2018 the Brazilian government approved a law that is based on an emergency assistance that can be an important step of preparedness to prevent swelling in cities and consequently the disgust of people.

Preparedness also is important to avoid being surprising, previous experience as Haiti case – because of social-economic crisis aggravated by 2010 earthquake, thousands of Haitians fled to Brazil and requesting refuge – maybe not be enough to understanding what is happing, so a sharp knowledge about another country can be necessary to know their people and their thoughts to better preparing Brazilian's agencies to receive them and giving necessary support.

To improve the situation in Roraima, the Army was called to carry out two types of mission, the first is logistics, providing health care, food and others; and the second is security with border control and help to the internationalization. Once again, an emergency situation, so the coordination between the Army, government agencies and sometimes NGOs is important. Also, it is important interagency take part of peacetime planning, understood each other prevent waste time for the execution which may be crucial to people start to reject refugees.

Finally, lack of planning can lead to a delay in the conduct of activities with mixed flows, making the life in the cities unsustainable and being sufficient for the population to have a xenophobic feeling.

REFERENCE

ACHIUME, E. Tendayi. Governing Xenophobia**. Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 51, p. 333, 2018.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Tackling the global refugee crisis from shirking to sharing responsibility.** London, 2016.

BAUBÖCK, Rainer. Refugee protection and burden-sharing in the European Union. JCMS: **Journal of Common Market** Studies, v. 56, n. 1, p. 141-156, 2018.

BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. **The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection**, p. 87-177, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. Monismo e Dualismo no Brasil: uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**, v. 3, n. 9, p. 180-195, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951**. 1961. Available: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm. Accessed:15 Jun 2018.

BRASIL. **Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.** 1972. Available: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Accessed: 15 Jun 2018.

BRASIL. **Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1990. Avaiable: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm. Accessed: 15 Jun 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências**. 1997. Avaiable: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Accessed: 15 Jun 2018.

BRASIL. **Constitution of Federative Republic of Brazil 1988** 3rd edn. Documentation and Information Center Publishing Coordination, Brasília, DF, 2010. Available: http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution. Accessed: 13 Jun 2018

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a lei de migração**. 2017. Avaiable: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Accessed: 15 Jun 2018

BRASIL. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária**. 2018. Avaiable: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-820-15-fevereiro-2018-786169-publicacaooriginal-154863-pe.html. Accessed: 23 Jun 2018

CASA CIVIL. **Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos**. 2019. Avaialbe: http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/dezembro/comite-federal-apresenta-balanco-de-acoes-de-acolhimento-de-venezuelanos. Accessed: 19 Jan 2019

CNIG. **Resolução Normativa nº 126,** de 2 de março de 2017. 2017. Avaiable: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf. Accessed: 20 Jan 2019

CORRALES, Javier; HIDALGO, Manuel. The hybrid regime of Hugo Chavez in transition (2009-2013**). Desafíos**, v. 25, n. 1, p. 45-84, 2013.

CRISP, Jeff. A new asylum paradigm? Globalisation, migration and the uncertain future of the international refugee regime. **St Antony's International Review**, v. 1, n. 1, p. 39-53, 2005.

DIMITROVA, Daniela V.; OZDORA-AKSAK, Emel; CONNOLLY-AHERN, Colleen. On the border of the Syrian refugee crisis: Views from two different cultural perspectives. **American Behavioral Scientist,** v. 62, n. 4, p. 532-546, 2018.

DNIT. **Mapa multimodal Roraima**. 2019. Available: http://www.dnit.gov.br/download/mapas-multimodais/mapas-multimodais/rr.pdf. Accessed: 19 Jan 2019.

EB. **Operações em Roraima visam à coordenação e à segurança de venezuelanos que fogem da crise humanitária**. 2018. Avaiable: http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/operacoes-em-roraima-visam-a-coordenacao-e-a-seguranca-de-venezuelanos-que-fogem-da-crise-humanitaria-. Accessed: 23 Jun 2018.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil** 2015. FJP: Belo Horizonte, 2018. Avaiable: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file. Accessed: 21 Jun 2018.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, 2019. Available: https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2019/Operacao-Acolhida/. Accessed 19 Jan 2019.

GOVERNMENT OF CANADA. **Claiming asylum in Canada – what happens**? 2019. Available: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2017/03/claiming_asylum_incanadawhathappens.html. Accessed 19 Jan 2019.

GULMEZ, Recep. The Securitization of the Syrian Refugee Crisis Through Political Party Discourses. **Journal of International Migration and Integration**, v. 20, n. 3, p. 887-906, 2019.

GUTIÉRREZ S, Alejandro. Venezuela's Economic and Social Development in the Era of Chavism. **Latin American Policy**, v. 8, n. 2, p. 160-188, 2017.

HARTEVELD, Eelco et al. Blaming Brussels? The impact of (news about) the refugee crisis on attitudes towards the EU and national politics. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 1, p. 157-177, 2018.

IANDOLI, Rafael. Como a crise na Venezuela impacta Roraima, segundo esta ONG de direitos humanos. **Nexo Jornal**. Disponível em: https://www. nexojornal. com. br/expresso/2017/04/18/Como-a-crise-na-Venezuela-impacta-Roraima-segundo-esta-ONG-de-direitos-humanos. Acesso em, v. 16, 2017.

IBGE. **Por cidades e estados**. 2018. Avaiable: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=14. Accessed: 16 Jun 2018.

IOM. Irregular migration and mixed flows. **IOM's approach**. 2009. Avaiable: http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/98/MC_INF_297.pdf. Accessed: 14 Jan 2019.

IOM. **Glossary on Migration: International Migration Law**. 2011. Available: https://www.iom.int/key-migration-terms. Accessed: 13 Jun 2018.

JUBILUT, Liliana. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Editora Método, 2007.

LAMBERT, Helene. Temporary refuge from war: Customary international law and the Syrian Conflict. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 66, n. 3, p. 723-745, 2017.

LITTLE, Adrian; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. Stopping boats, saving lives, securing subjects: Humanitarian borders in Europe and Australia. **European Journal of International Relations**, v. 23, n. 3, p. 533-556, 2017.

LOESCHER, Gil; BETTS, Alexander; MILNER, James. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the 21st century**. 2008.

LOUIDOR, Wooldy Edson. La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. In: Koechlin J, Eguren J (ed**), El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración**, Colección OBIMID, v. 4, p. 21-46, 2018.

MARQUES, M. Roraima declara surto de sarampo e antecipa campanha de vacinação. **O Globo**, 2018. https://oglobo.globo.com/brasil/roraima-declara-surto-de-sarampo-no-estado-antecipa-campanha-de-vacinacao-22457533. Accessed: 23 Jun 2018

MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Human rights and refugees: an analysis about the moment post-refugee status determination. **Revista Brasileira de Politíca Internacional**, v. 56, n. 1, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018**. 2018ª. Avaiable: https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx. Accessed: 20 Jan 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018**. 2018b. Avaiable: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352. Accessed: 20 Jan 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em números e Publicações**. 2019. Avaiable: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/. Accessed: 18 Jan 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Primeira delegação brasileira demarcadora de limites.** 1973. Avaiable: http://pcdl.itamaraty.gov.br/pt-br/brasil-venezuela.xml>. Accessed: 15 Jun 2018.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES **Migración Venezolana es un asunto regional**. 2018. Avaiable: http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/com unicados/comunicados-2018/junio-2018/7609-migracion-venezolana-es-un-asunto-regional-director-de-migracion-colombia. Accessed: 21 Jun 2018.

MOJICA, Beatriz Eugenia Sánchez. Colombia: time to invoke the cessation clause? **Forced Migration Review**, n. 56, p. 30-31, 2017.

PARENT, Nicolas. Falling short of protection: Peru's new migration scheme for Venezuelans. **Forced Migration Review**, n. 56, p. 40-41, 2017.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR**. São Paulo: Cultural, 2011.

REUTERS. Canada rejecting more refugee claims amid border-crossing increase under Trump. 2018. **The Guardian**. Available: https://www.theguardian.com/world/2018/may/23/canada-rejecting-more-refugee-claims-amid-border-crossing-influx-under-trump>. Accessed: 22 Jun 2018.

RODRIGUES, A. **Acnur: concessão de refúgio a venezuelanos pelo Brasil é um "marco".** Agência Brasil, 2019. Avaiable: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/acnur-concessao-de-refugio-venezuelanos-pelo-brasil-e-um-marco. Accessed: 16 Jun 2020.

ROJAS, Pedro Rodríguez. Venezuela: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI. **Política y cultura**, n. 34, p. 187-211, 2010.

ROXO, S. Venezuelanos levam caos a Roraima. **O Globo**, 2016. Avaiable: https://oglobo.globo.com/brasil/venezuelanos-levam-caos-roraima-20419502>. Accessed: 23 Jun 2018.

SEPLAN. Panorama e vetores de desenvolvimento de Roraima: volume 1, 2nd edn. SEPLAN: Boa Vista, 2015.

SEPLAN. **Caderno de indicadores de Roraima**. SEPLAN: Boa Vista, 2016.

SISMIGRA**. SISMIGRA. 2020**. Avaiable: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401205-sismigra. Acessed 7 Feb 2020.

TRAYNOR, I. **Is the Schengen Dream of Europe Without Borders Becoming a Thing of the Past?** The Guardian, 2016. Available: https://www.theguardian.com/world/ 2016/jan/05/is-the-schengen-dream-of-europe-without-borders-becoming-a-thing-of-the-past. Accessed: 21 Jun 2018.

UNHCR. **Opening Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Forty-sixth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom**), Geneva, 16 October 1995. 1995. Available: http://www.unhcr.org/afr/admin/hcspeeches/3ae68fd60/opening-statement-mrs-sadako-ogata-united-nations-high-commissioner-refugees.html. Accessed: 20 Jun 2018.

UNHCR. **Convention and Protocol relating to the status of refugee: 60 years**. UNHCR COM&PI, Geneva, 2010.

UNHCR. **'Refugees' and 'Migrants' Frequently Asked Questions (FAQs).** 2016. Available: http://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html. Accessed: 13 Jun 2018.

UNHCR. **Situación Colombia: Colombia, Ecuador y Venezuela**. 2017. Avaiable: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/10938. Accessed. 15 Apr 2018.

UNHCR. **Global Trends: forced displacement in 2017**. 2018. Available: https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf. Accessed: 12 Jan 2019.

UNHCR. **Peru Fact Sheet**. 2019. Available: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Peru%20Fact%20Sheet%20June%202018.pdf. Accessed: 19 Jan 2019.

UNHCR. **Refugee Data Finder**. 2021. Available: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8HoV2j. Accessed: 2 Mar 2021.

ZAUN, Natascha. States as Gatekeepers in EU Asylum politics: Explaining the non-adoption of a refugee quota system. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 1, p. 44-62, 2018.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14692

Barreiras para a Integração dos Povos Warao no Rio Grande do Norte

Public Policy Barriers Regarding Warao People in Rio Grande do Norte

Barreras para la Integración del Pueblo Warao en Rio Grande do Norte

Julia Silva Rensi
Universidade Potiguar
Natal- RN, Brasil
E-mail: juliarensi@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0705-4824

Maria Luísa de Brito Câmara
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Natal- RN, Brasil
E-mail: britocmalu@gmail.com

Resumo: A chegada de povos indígenas venezuelanos Warao ao Brasil desafia os limites das políticas migratórias. A literatura sobre integração local aponta para a importância de analisar não apenas os critérios funcionais nas políticas públicas vigentes, mas também a incorporação das demandas e modos de vida dos imigrantes. Como consequência, os objetivos específicos deste artigo são: (1) apresentar os modos de vida Warao; (2) fazer um levantamento da legislação e das políticas públicas de migração e (3) sistematizar as principais barreiras para a integração dos Warao no Rio Grande do Norte (RN). Nesta pesquisa utilizou-se as metodologias de revisão bibliográfica e estudo de caso descritivo das políticas de integração do RN. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do estado e representantes de organizações da sociedade civil, assim como observação participante na Comissão Especial de Monitoramento dos Índios Warao do Comitê de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do RN. Os resultados do estudo apontam que as principais barreiras para a integração dos Warao em território brasileiro são: acesso à documentação; abrigamento adequado; aplicação da educação escolar indígena e do ensino do português; inserção laboral; respeito aos saberes médicos da etnia e seus modos de vida. No Rio Grande do Norte existe um avanço importante na integração funcionalista em questões como a documentação e o abrigamento, no entanto, questões como a inserção laboral, a educação indígena e o conhecimento e acolhida dos modos de vida Warao ainda são pontos de atenção para os gestores locais.

Palavras-chave: Migrantes; Warao; Políticas públicas.

Abstract: The arrival of Venezuelan Warao indigenous peoples in Brazil challenges the limits of migration policies. The literature on local integration points to the importance of analyzing not only the functional criteria in current public policies, but also the incorporation of immigrants' demands and ways of life. As a result, the specific objectives of this article are: (1) to introduce the Warao ways of life; (2) discuss legislation and public policies on migration and (3) systematize the main barriers to the integration of the Warao in Rio Grande do Norte (RN). In this research, bibliographic review and descriptive case study methodologies of RN integration policies were used. Semi-structured interviews were carried out with state managers and representatives of civil society organizations, as well as participant observation in the Special Commission for Monitoring Warao of the Committee for Care to Refugees, Stateless Persons and Migrants in RN. The study results indicate that the main barriers to the integration of the Warao in Brazilian territory are: access to documentation; adequate shelter; indigenous education and the teaching of Portuguese; job placement; respect for the medical knowledge of the ethnicity and their ways of life. In Rio Grande do Norte there is an important advance in functionalist integration in issues such as documentation and sheltering, however, issues such as labor insertion, indigenous education and knowledge and acceptance of the Warao ways of life are still points of attention for the local managers.

Keywords: Migration; Warao; Public Policies.

Resumen: La llegada de los pueblos indígenas Warao venezolanos a Brasil desafía los límites de las políticas migratorias. La literatura sobre integración local apunta a la importancia de analizar no solo los criterios funcionales en las políticas públicas vigentes, sino también la incorporación de las demandas y formas de vida de los inmigrantes. Como resultado, los objetivos específicos de este artículo son: (1) presentar las formas de vida Warao; (2) realizar un relevamiento de legislación y políticas públicas en materia migratoria y (3) sistematizar las principales barreras para la integración de los Warao en Rio Grande do Norte (RN). En esta investigación se utilizaron metodologías de revisión bibliográfica y estudio de caso descriptivo de políticas de integración de RN. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con gerentes estatales y representantes de organizaciones de la sociedad civil, así como observación participante en la Comisión Especial de Seguimiento a Indígenas Warao del Comité de Atención a Refugiados, Apátridas y Migrantes en RN. Los resultados del estudio indican que las principales barreras para la integración de los Warao en el territorio brasileño son: acceso a la documentación; refugio adecuado; aplicación de la educación escolar indígena y la enseñanza del portugués; colocación laboral; respeto por el conocimiento médico de la etnia y sus formas de vida. En Rio Grande do Norte hay un avance importante en la integración funcionalista en temas como la documentación y la vivienda, sin embargo, temas como la inserción laboral, la educación y conocimiento indígena y la aceptación de las formas de vida warao siguen siendo puntos de atención para los gestores locales. .

Palabras clave: Migrantes; Warao; Políticas públicas.

Recebido em
03/05/2021

Aceito em
21/06/2021

INTRODUÇÃO

A crise política, econômica e social venezuelana tem resultado em ondas migratórias para os países vizinhos desde 2016, ano em que houve um agravamento da situação doméstica na Venezuela. Conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2019) os países latino-americanos que mais recebem refugiados venezuelanos são, respectivamente: Colômbia, Peru, Chile, Brasil e Argentina.

No ano de 2017, o fluxo migratório para o Brasil foi intensificado. Os estados brasileiros fronteiriços de Roraima e do Amazonas passaram, então, a formular ações emergenciais para atender as necessidades básicas dos migrantes, como alimentação e moradia. Os esforços, no entanto, careciam de recursos próprios e profissionais qualificados para o atendimento a este grupo social (ACNUR, 2021).

Apesar do intenso fluxo migratório e demanda crescente por políticas de integração, o Comitê Nacional Para Refugiados (CONARE) não reconhecia a situação de refúgio humanitário de migrantes venezuelanos até 2018. Somente com a aprovação da Lei decretada de no 13.684/2018 passou-se a identificar esse fluxo migratório como crise humanitária. De forma que muitos migrantes deram entrada no processo de reconhecimento como refugiados, e assim, puderam acessar os serviços públicos nacionais de saúde, educação e políticas sociais.

Ao receberem migrantes e refugiados venezuelanos, os gestores locais tiveram ainda outro desafio: a diversidade étnica. Povos indígenas migrantes (Warao, Pemon,Eñepa e Kariña) apresentam especificidades culturais que desafiam a universalização das políticas migratórias. Considerando a universalidade das políticas migratórias frente a especificidade dos povos indígenas migrantes, este artigo tem como objetivo central analisar as barreiras para a integração do povo Warao no Rio Grande do Norte.

Conforme Moreira (2014), o debate do que constituiria o conceito de integração é amplo na disciplina de Relações Internacionais. As abordagens variam desde a assimilação funcionalista, ou seja, em que os imigrantes e refugiados deveriam adaptar-se à conjuntura

da sociedade receptora e serem incluídos às políticas públicas já existentes, até perspectivas que consideram um ajuste mútuo dos nacionais e estrangeiros para a preservação dos modos de vida de ambos (KUHLMAN, 1991; CRISP, 2004).

Com o fim de tratar das barreiras a integração, faz-se necessário estabelecer quais foram os critérios para aferir o 'sucesso' do acolhimento. Na literatura especializada, os critérios mais recorrentes tratam da proteção aos migrantes e da inserção destes nas políticas sociais do país de destino (especialmente, moradia, educação, trabalho e saúde). No entanto, para Castles et alii (2002), além da integração funcionalista, seria importante analisar o acolhimento da sociedade receptora aos imigrantes e refugiados, além da participação destes na formulação dos projetos e políticas públicas. Logo, o processo de integração é múltiplo e multinível, de modo que pode avançar mais em alguns aspectos, como o direito ao trabalho e renda, enquanto em outros pode apresentar baixo nível de integração, como o direito a educação diferenciada e o respeito a cultura (MOREIRA, 2014).

Esta pesquisa é de caráter qualitativo e utilizou-se da metodologia de estudo de caso descritivo (CRESWELL, 2014). O estudo de caso descritivo consiste na exposição do fenômeno estudado sem a pretensão de formulação teórica (HENRIQUES, JUNIOR e LEITE, 2015). A seleção do caso do Rio Grande do Norte é justificada pela baixa quantidade de estudos sobre a integração de imigrantes e refugiados em estados nordestinos, assim como pelo recente avanço, desde 2019, no âmbito da institucionalização estatal neste tema, com a criação do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (Ceram/RN).

Para a aplicação do estudo de caso foi utilizada a metodologia da observação participante em que as pesquisadoras compuseram como membros consultivos a Comissão Especial de Monitoramento dos Índios Warao do CERAM. A utilização da metodologia de observação participante permite uma relação direta entre as pesquisadoras e os pesquisados e possibilita a análise das experiências dos agentes que compõem o fenômeno estudado (ERICKSON, 1986).

Em complemento a participação e anotações nas reuniões do CERAM, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do estado do RN e representantes de organizações da sociedade civil. O instrumento de pesquisa que conduziu as entrevistas foi desenvolvido com base na revisão bibliográfica sobre as principais barreiras para a integração de imigrantes e refugiados.

Partindo da perspectiva da integração como um processo amplo e de via dupla, migrantes e sociedade receptora, para a compreensão dos impedimentos para a integração efetiva, os objetivos específicos da pesquisa são: (1) discutir as especificidades da integração da etnia Warao no Brasil; (2) fazer um levantamento da legislação e das políticas públicas de integração vigentes e (3) sistematizar as principais barreiras para a integração dos Warao no Rio Grande do Norte de 2018 a 2020. As seções do texto estão organizadas conforme os objetivos supracitados.

POVOS WARAO: MODOS DE VIDA E MIGRAÇÃO

Os Warao são conhecidos desde a chegada dos espanhóis ao continente americano e habitam originalmente regiões ribeirinhas na Venezuela e, em menor quantidade, na Guiana e no Suriname. Pela extensão do território que habitavam, assim como pela multiplicidade de grupos Warao, estes não apresentam elementos culturais homogêneos, mesmo que compartilhem a mesma língua, também chamada Warao (GARCÍA-CASTRO E HEINEN, 2000).

Estes são povos que vivem do artesanato e da pesca, daí o próprio nome da etnia. Warao significa “pessoas de canoa” ou “gente da embarcação”, o que expressa a forte relação com a água do rio (UNICEF, 2006; HEINEN, 2011). De acordo com Talleria (2008), na Venezuela, constituem o segundo povo indígena mais numeroso e estão estabelecidos nos canais do Delta do Rio Orinoco, na província de Delta Amacuro, nordeste venezuelano (VENTURA, 2018). Esta é uma região caracterizada por um ecossistema de florestas densas, solos alagáveis e um arquipélago de ilhas.

A relação com a região onde habitam trouxe reflexos para o modo de vida e tradições deste povo. Sobre as condições de moradia, Muñoz (2017, p. 3) elucida que “As comunidades moram em casas (janoko) destinadas ao núcleo da família extensa, construídas com troncos de árvores locais e se deslocam de um local para outro em barcos feitos de um único tronco”. As suas atividades de sustento principais também guardam uma ligação com o seu local de origem, são elas a pesca e a confecção de artesanatos a partir da palmeira do buriti.

Quanto à estrutura social, a etnia apresenta uma organização bastante horizontal e igualitária, sendo que entre os anciãos é escolhido aquele que terá o papel de liderança e de guia espiritual (UNICEF, 2006). Este líder é chamado de *aidamo*, que significa velho. Os Warao vivem em arranjos familiares estendidos, contrastando com a organização social em núcleos familiares dos venezuelanos não indígenas. Os papéis de gênero são bem definidos, tanto em relação à organização social, como do trabalho (SOUZA, PEQUENO, COTA e SAMPAIO, 2018).

Rodrigues (2012) nota ainda que o processo educacional ocorre naturalmente. As crianças e os jovens observam e praticam as atividades desempenhadas pelos adultos. Cabe aos mais velhos a transmissão oral das regras morais e sociais através dos relatos. A educação que os Warao recebem os informa sobre os valores que irão governar sua vida, quais serão seus papéis, atividades diárias que irão cumprir e seus costumes e crenças religiosas. Portanto, a educação ocorre no local de moradia e não nas escolas.

Ao longo dos anos, o território do Delta do Rio Orinoco sofreu intervenções do setor agropecuário e de grandes corporações que contribuíram para a migração temporária dos Warao para os centros urbanos. Castro e Heinen (1999) discutem que na década de 1960, o projeto de desenvolvimento nacional implementado pelo governo venezuelano tinha como objetivo converter o Delta do Rio Orinoco no principal fornecedor de agroalimentos da Guiana Venezuelana. Para isso, foram construídos grandes diques que impediam que as enchentes do rio inundassem naturalmente as terras das redondezas, garantindo que fossem propícias para a agricultura.

Hienen (2011) aponta que as obras resultaram em graves consequências ecológicas. Em 1976, uma enchente possivelmente causada pelos impactos ambientais das barragens causou a morte de milhares de pessoas, incluindo Waraos. Além deste acidente, os impactos mais notáveis foram a escassez de água potável, a contaminação da água pela ausência de tratamento dos resíduos e a redução das áreas alagáveis para a pesca. Já nos anos 1990, com as iniciativas do setor petroleiro na região, houve um agravamento da exploração do território tradicional. Fato que levou a uma crescente degradação da natureza, meio de sustento da etnia. Ainda na década de 1990 os Warao foram atingidos por um surto de cólera acentuado pela falta de assistência básica de saúde e saneamento (BRIGGS, MANTINI-BRIGGS, 2004). Diante da situação de vulnerabilidade não houve uma atuação efetiva de assistência e defesa dos direitos da etnia por parte do Estado venezueleno.

Logo, apesar de habitarem originalmente áreas ribeirinhas, os Warao foram levados a frequentar centros urbanos ou mesmo migrar para cidades em busca de sustento para suas famílias e acesso à saúde. Wilbert (1999) avalia que, com o tempo, a urbanização dos indígenas poderá levar à perda dos conhecimentos ancestrais sobre o meio ambiente e o habitat do Delta do Rio Orinoco.

Os Warao são descritos muitas vezes como um povo nômade, no entanto, realizam um movimento pendular de saída das comunidades para a busca de recursos e retorno às suas famílias. Segundo, Alencar e Miranda (2019), nos centros urbanos as mulheres costumam ficar responsáveis pela venda do artesanato e, quando necessário, a coleta de dinheiro. García Castro (2000) traz uma percepção interessante sobre o mecanismo de sobrevivência desenvolvido pelos Warao no ambiente da cidade. Conforme o autor:

> Ainda que à primeira vista possa parecer extemporâneo, totalmente alheio a sua condição e valores culturais, não é, em minha opinião, mais que a aplicação das técnicas tradicionais de coleta, que levam a cabo, fundamentalmente, mulheres e crianças em seu habitat original, transportadas para um ambiente radicalmente distinto dos charcos deltaicos, dentro de um contexto, naturalmente, de um processo de mudança que os está deslocando de seu habitat tradicional para ocupar novos espaços. A partir deste ponto de vista, a coleta de esmolas dos transeuntes representaria analogamente a obtenção de excedentes recolhidos em um ambiente urbano,

> à semelhança do que seria a coleta de frutos e pequenos animais em seu habitat natural (GARCÍA CASTRO, 2000, p. 85 – tradução livre).

A partir dos anos 2000, constatou-se a piora no acesso à alimentação, à saúde, à habitação e aos meios para geração de renda, intensificado pela instabilidade política do país (SOUZA, 2018). Por não conseguirem suprir os recursos necessários para a sua sobrevivência nas cidades venezuelanas, passaram a migrar para o Brasil. Segundo Silveira e Carneiro (2017), as primeiras documentações da travessia da fronteira brasileira datam de 2014. A ausência de políticas públicas que garantiriam os direitos básicos dos povos indígenas venezuelanos foi agravada pela crise política e econômica que afetou o país desde 2016 e resultou na intensificação do fluxo migratório.

As condições de vida e o contexto cultural apresentados darão a dimensão dos desafios enfrentados para a integração dos migrantes no Brasil. Os Warao migram em grupos familiares extensos chefiados pelos *aidamos* (CIRINO, 2020). Nos estudos de campo, como o de Cirino (2020), os indígenas relatam as dificuldades da travessia e o longo percurso realizado da região de origem até a fronteira com o estado brasileiro de Roraima. O fluxo migratório impactou diretamente a cidade fronteiriça de Pacaraima que, por tratar-se de um município de pequeno porte, não estava preparada para receber o volume de migrantes venezuelanos que chegaram ao local. À situação de precariedade que se apresentou, somou-se à reação xenofóbica dos moradores da região, o que resultou em um contexto desafiador para os migrantes.

Entre 2016 e 2017 os migrantes Warao concentraram-se nos estados de Roraima, Amazonas e Pará, mas, a partir de 2018, a Operação Acolhida[1], em parceria com os governos Federal e estadual de Roraima, passou a implementar a política de interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil com vistas a arrefecer a tensão fronteiriça e propiciar melhores condições de integração. Com o apoio deste programa ou de forma autônoma, os

1 A Opeação Acolhida é um programa executado pelas Forças Armadas brasileiras para prestar auxílio humanitário emergencial para os imigrantes e refugiados venezuelanos na fronteira Roraima-Venezuela. O programa foi instituído em 2018 e trabalha em três eixos centrais: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização (FRANCHI, 2019).

Warao migraram para diversos estados brasileiros, permanecendo em constante deslocamento em busca do local que pudesse cumprir com os seus direitos humanos básicos. O Ministério Público Federal (MPF, 2017, b: 8) identificou que: “Na atual conjuntura econômica venezuelana, o deslocamento de indígenas Warao para as cidades brasileiras é motivado fundamentalmente pela busca de alimentos, trabalho fixo ou temporário e dinheiro, além do acesso à saúde”.

LEGISLAÇÃO DE MIGRAÇÃO E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO

O processo de institucionalização da proteção aos imigrantes e refugiados no Brasil remonta a redemocratização e consolidou-se com a inclusão da definição do termo ‘refugiado’ e dos direitos previstos na Declaração de Cartagena na Lei n. 9.474/97. A mesma lei que constituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), formado por uma estrutura tripartite composta por representantes da sociedade civil (como a Cáritas), representantes dos Ministérios da Justiça (MJ), das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, da Educação, do Departamento da Polícia Federal, e ainda, pelo ACNUR (MOREIRA, 2014). Desde a redemocratização, a legislação e as instituições de integração dos imigrantes e refugiados desenvolveram-se, logo, a seção a seguir tem como objetivo trazer um levantamento da legislação e das políticas públicas de integração vigentes.

Legislação de migração brasileira

Frente a um contexto de fluxos migratórios significativos, deu-se um processo de criação de novas relações sociais cada vez mais complexas, que careciam de uma regulamentação garantidora dos direitos de identidade das partes. Nesse sentido, com o decorrer dos anos, foi formulada não apenas uma legislação internacional específica sobre o tema, mas também instrumentos jurídicos internos aos Estados.

Em tratando-se do Estado brasileiro, um primeiro tratado de relevância ao qual o país se apresenta como signatário, tendo, portanto, força normativa em seu território, é a Convenção de 1951 - posteriormente atualizada pelo seu Protocolo, em 1967 -, relativa ao Estatuto dos Refugiados, que foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.215, em 1961. A Convenção de 1951 foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, com força normativa constitucional, em se tratando de matéria de direitos humanos.

Dentre os princípios e regras acatados no Brasil, trazidos pelo tratado, se destacam: a definição do conceito de refugiado enquanto "qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, enquanto o asilo tem sua prática limitada à perseguição política" (JUBILUT, 2007, p. 44) e; o princípio da não-devolução, que consiste na obrigação de um Estado em não expulsar, repatriar ou devolver pessoas a territórios nos quais suas liberdades e vidas estão sob ameaça (art. 33) (PITA, 2016, p. 5).

No que concerne à definição de refugiados, a nível da América Latina, torna-se imprescindível citar as contribuições da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, também ratificada pelo Estado brasileiro. Nesta, houve a expansão do conceito de refugiado trazido em 1951 (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Um conflito conceitual se deu no que diz respeito aos migrantes venezuelanos no Brasil, já que por muito tempo as autoridades locais não reconheciam o caso enquanto questão humanitária e, assim, passível de reconhecimento de refúgio. Em tratando-se dos Warao em específico, ainda, esse entendimento ganhou ainda mais força em razão do perfil nômade dos migrantes (CURY; DIAS, 2018, p. 4); e do caráter pendular do fluxo migratório observado, vez que os Warao manifestam interesse em voltar para a Venezuela em algum momento - para levar dinheiro, produtos, buscas outros familiares, entre outras razões (CIRINO, 2020, p. 129). Dessa forma, estruturou-se paralelamente um entendimento questionador sobre a intenção de permanência desses povos no território brasileiro e, portanto, seu enquadramento na condição de refúgio.

Tal polarização, contudo, começou a ser apaziguada com o advento da Lei 13.684/18, que especifica as hipóteses de crise humanitária e dispõe sobre medidas de integração para os migrantes em tais condições. Nesse sentido, consequentemente, foi trazida a hipótese de reconhecimento do refúgio para os venezuelanos no Brasil pelo CONARE (SOUZA, 2019).

Adentrando o ordenamento jurídico interno do Brasil, foi em 2017, num contexto de intensificação do fluxo de venezuelanos, que o país adotou uma política mais humanitária para com os migrantes, a partir da substituição do Estatuto do Estrangeiro pela Lei de Migração (Lei nº 13.445/17). A inovação, nesse caso, foi a previsão de um tratamento mais humanizado sobre o tema, trazendo princípios e garantias desassociadas a especificações de cor-de-pele, etnia ou raça (SOUZA, 2019).

Além disso, tratando especificamente de migrantes indígenas, incidiriam ainda os institutos voltados para essa matéria, como o Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) e a proteção de órgão específico, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Contudo, na prática, no caso dos Warao, a FUNAI escusou-se da jurisdição, alegando conflito de competência fundado no fato de que esses povos moram e transitam em zonas urbanas, enquanto as previsões legais do órgão cuidavam tão somente de hipóteses relacionadas aos territórios transfronteiriços do país. Ainda assim, vale citar que nem no Estatuto do Índio, nem no Decreto 9.001/17, dispositivo regulamentador do estatuto da FUNAI, existem disposições que impliquem em tal limitação. (SOUZA, 2019).

Ou seja, torna-se possível inferir que já existe todo um aparato legal de proteção dos direitos dos migrantes, associada a uma série de esforços das autoridades brasileiras em flexibilizar e adequar institutos para a realização de políticas efetivas de integração e inserção desses grupos. No entanto, destaca-se que, concernente aos Waraos, ainda existem lacunas a serem preenchidas em razão das especificidades sociais sobre eles observadas, para que seja promovida a interiorização desse povo, associada a uma política de conservação de seus costumes e cultura.

Políticas de integração

A necessidade de atenção específica para os Warao nas políticas de integração é uma recomendação das agências internacionais da ONU, ACNUR e Organização Internacional para Migrações (OIM), e dos órgãos públicos, como o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU). No entanto, os gestores públicos dos municípios e estados enfrentam algumas barreiras em campo para a aplicação destas recomendações, tais como a qualificação dos gestores sobre as políticas e legislação migratória e de integração e, principalmente, sobre os modos de vida Warao. Nesta seção foram abordadas as principais políticas de integração dos Warao no Brasil e os seus empecilhos para um funcionamento pleno. Neste levantamento serão destacados cinco eixos centrais: documentação, abrigamento, renda, educação e saúde.

Documentação

Quanto à proteção legal, uma vez no Brasil, os imigrantes venezuelanos podem optar pela solicitação do reconhecimento da condição de refugiado, com base na Lei nº 9.474/1997 (Lei do Refúgio), ou da residência temporária com validade de dois anos, conforme estabelece a Portaria Interministerial nº 9/2018. No primeiro caso, o refúgio trata-se de um direito de proteção internacional que segue o princípio da não devolução por existir um risco ao imigrante. A solicitação da condição de refugiado é gratuita e não condicionada à apresentação de documentos do país de origem. No segundo caso, faz-se necessário alguns documentos pessoais, como cédula de identidade ou passaporte, e o pagamento de algumas taxas (ACNUR, 2021).

As duas formas de regularização migratória permitem o acesso à educação, ao trabalho, à saúde, à assistência social e à abertura de conta bancária. No entanto, caso o refugiado queira sair do Brasil, a solicitação de refúgio apresenta uma particularidade. Nesta situação, deve-se informar ao CONARE por meio de e-mail e retornar ao país dentro do prazo de noventa dias. Caso o indivíduo não retorne dentro do período estipulado, a solicitação de refúgio poderá ser anulada. Por outro lado, a autorização de residência garante uma proteção mais estável no Brasil. Esta última modalidade de regularização tem um prazo de dois anos,

porém, poderá ser substituída por um documento permanente com prazo indeterminado (ACNUR, 2021).

Nos dois casos, a emissão de documentos é realizada pela Polícia Federal (PF). A primeira etapa do processo é o preenchimento de um formulário eletrônico nas plataformas do Sistema do Comitê Nacional para Refugiados (SISCONARE), para solicitantes da condição de refugiado, ou pelo Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), quando solicitante de residência temporária. Em seguida, apresentando-se junto à PF, os solicitantes receberão um documento de identificação provisório, o Protocolo Provisório de Refúgio ou o Requerimento de Autorização de Residência. Finalmente, concluído o processo, os solicitantes obtêm a Carteira de Registro Nacional Migratório. Estes documentos não são permanentes e devem ser renovados anualmente para os solicitantes de refúgio e a cada dois anos no caso de autorização de residência.

Quando se trata dos Warao faz-se necessário destacar alguns empecilhos no processo de documentação acima mencionado. Primeiramente, o termo "refúgio" em espanhol significa casa de acolhida ou abrigamento público. *Asilo* seria o termo correspondente ao refúgio em língua portuguesa. Apesar dos migrantes poderem escolher se solicitarão a condição de refugiado, com base na Lei do Refúgio, ou a residência temporária, estabelecida pela Portaria Interministerial no 9/2018, muitos não compreendem a diferenciação e desdobramentos de cada proteção legal. Frequentemente, membros das famílias estendidas solicitam sistemas de proteção diferentes.

Outro ponto é que a não inclusão digital e tecnológica, o analfabetismo e a barreira linguística são obstáculos comuns para o preenchimento do formulário eletrônico. Logo, tornaram-se empecilhos para o acesso pleno aos direitos de proteção legal e documentação. Em estudo sobre os refugiados Warao, o ACNUR (2021) evidencia que:

> Salvo raras exceções, eles não possuem endereços eletrônicos (e-mail), não sabem manusear computador, não sabem ler ou, quando sabem, leem apenas em espanhol ou na língua própria, não em português. Assim, não conseguem realizar tais procedimentos sem o auxílio de terceiros, de

> modo que é comum a existência de pessoas com os protocolos de solicitação da condição de refugiada fora da data de validade ou indocumentadas, mesmo em cidades geograficamente distantes da fronteira entre os dois países (ACNUR, 2021, p. 36).

Garantido o *status* legal em território brasileiro, para acessarem os direitos sociais básicos, como educação, saúde e assistência social, os imigrantes ou refugiados devem emitir a sua documentação civil: Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e certidão de nascimento para as crianças nascidas no Brasil. Nesta etapa, por mais que o acesso a tais documentos seja legalmente garantido, os Warao enfrentam desafios semelhantes ao do reconhecimento do seu *status* legal. Adicionalmente, conforme registros da observação participante e entrevista com líder Warao ao longo da pesquisa, é comum o relato de que os atendentes destes serviços desconhecem a documentação dos imigrantes e refugiados.

Os empecilhos para o acesso pleno às documentações básicas desdobram-se em outras violações de direitos humanos, como o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à previdência social e à moradia

Abrigamento

Pela localização geográfica da Venezuela, Roraima foi o primeiro estado brasileiro a receber o fluxo migratório dos Warao. Em razão do ineditismo, não havia um protocolo nacional de assistência a esses povos. Ao cruzarem a fronteira, muitas famílias Warao encontravam-se em situação de vulnerabilidade nas ruas de Pacaraima, logo, as primeiras ações de integração foram de caráter emergencial. Neste sentido, destaca-se o abrigamento temporário.

O abrigamento temporário é regulamentado pela Resolução no 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e está previsto no Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências (BRASIL, 2009). Esta política está enquadrada no Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, do

Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A competência de execução é multinível. Cabe aos municípios e estados a operacionalização e à União o cofinanciamento e apoio técnico.

Apesar da delimitação de competências para a execução do abrigamento e previsão deste recurso na legislação brasileira, o abrigamento dos povos Warao demanda a adequação às especificidades socioculturais dos migrantes indígenas. Nas experiências ocorridas em diferentes estados brasileiros nota-se a precariedade dos abrigos temporários, a falta de conhecimento dos gestores sobre a cultura e modos de vida Warao e a ausência de integração entre o abrigamento e as demais ações de integração, como a educação das crianças e jovens. De forma que o abrigo não constitui apenas a satisfação do direito à moradia, significa também a preservação cultural quanto à alimentação, representação política e organização social (ACNUR, 2021).

A modalidade de abrigamento mais comum consiste em abrigos coletivos. Recorrentemente, a centralização reúne em um mesmo espaço pessoas pertencentes a diferentes famílias e comunidades. Conforme Ventura (2018), na experiência de Roraima, os abrigos reuniram um grande número de pessoas indígenas e não indígenas, com modos de vida distintos, o que gerava conflitos periódicos. Moreno (2018) registra também que o abrigamento de indígenas de etnias distintas, E'ñepá e Warao, no mesmo local, teria levado a disputas entre os grupos. Para garantir o respeito às culturas, iniciativas de abrigamento em casas organizadas por grupos de parentesco e afinidade constituem uma boa prática de moradia para migrantes indígenas (ACNUR, 2021).

Por se tratar de indígenas solicitantes da condição de refugiado, refugiado reconhecido ou migrante, a integração aos Warao deve observar a intersecção de direitos. Enquanto indígenas devem ser respeitadas as suas tradições e modos de vida. Deve ser garantida também a consulta prévia diante das ações a eles direcionadas. Neste sentido, destaca-se a experiência do estado do Pará, em que o MPF elaborou junto aos indígenas o “protocolo de

consulta prévia com o povo Warao”[2]. O documento é uma referência para a construção de consultas aos Warao pelo poder público em outras regiões (MPF, 2018).

Um dos desafios para a implementação da consulta prévia é a representação política. Em algumas situações as lideranças tradicionais da sociedade Warao, *aidamos*, não conseguem acompanhar a sua família ou comunidade nos processos migratórios. Por isso, são escolhidos outros representantes. O estudo do ACNUR (2019, p. 43) reforça que: “A representação política pode ser centralizada na figura de um líder ou pode ser coletiva, tanto no sentido de autorrepresentação do grupo familiar, como por meio de comitês temáticos”.

Em relação à alimentação nos abrigos, o ACNUR e a OIM também recomendam a realização de consultas prévias para a compreensão dos gêneros alimentícios da cultura Warao. O desrespeito da cultura alimentícia dos indígenas nos abrigos é uma prática recorrente, conforme líder Warao entrevistado para esta pesquisa, portanto, as agências da ONU alertam para a necessidade de consultas quanto aos alimentos que os Warao consomem e maior autonomia para o preparo de sua comida.

No âmbito fronteiriço, a partir de 2018 coube ao Ministério da Defesa e ao Exército a coordenação da política de atenção aos imigrantes em Roraima (FRANCHI, 2019). Ventura (2018, p. 22) destaca que: “A perspectiva adotada foi a do disciplinamento da vida nos abrigos e o estabelecimento de normas sem a participação e consulta devida aos indígenas”. O autor nota ainda que, quando eram consultados, os gestores públicos recorrentemente desrespeitavam a escolha dos líderes pelos Warao. Cirino (2020) endossa que a rigidez das regras e o estabelecimento de horário das atividades diárias não são compatíveis com a dinâmica cultural da etnia. A moradia para os Warao também é o espaço de ocupação tradicional e a sua relação com a natureza (HEINEN, 2011), portanto, o confinamento e a restrição da autonomia nos abrigos vão de encontro com o modo de vida dos indígenas Warao.

2 O Protocolo de Consulta Prévia é um documento autodeclaratório elaborado pelas lideranças Warao, com o auxílio dos gestores públicos do estado do Pará, para ajudar o Estado Brasileiro na formulação de políticas públicas para um atendimento humanitário diferenciado e específico para os Warao.

O disciplinamento das vidas nos abrigos e a falta de compreensão dos gestores sobre os aspectos culturais estão presentes também no lido com os casos de violência de gênero e situações que envolvem o consumo problemático de álcool. Conforme o ACNUR (2021), o envolvimento da polícia para tratar destas questões reforça a criminalização destes sujeitos, que já são alvo de ações xenofóbicas cotidianamente.

Como discutido ao longo desta seção, o abrigamento transcende o direito humano à moradia, pois é através do espaço de moradia que são garantidas as condições necessárias para sua reprodução cultural, no que toca à alimentação, organização social e representação política, dentre outras expressões da cultura indígena.

Educação

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, estabelece o princípio da não discriminação entre brasileiros e migrantes quanto ao acesso aos direitos fundamentais, entre eles, o direito à educação. Este direito também é garantido pela Lei do Refúgio (Lei no 9.474/1997) quando trata da revalidação de diplomas e do ingresso em instituições educacionais. Tanto a Lei do Refúgio como a Lei de Migração (Lei no 13.445/2017) reforçam o direito do migrante ao acesso igualitário e livre à educação pública.

Por também serem indígenas, os Warao devem ter assegurados os seus direitos à educação diferenciada, intercultural e bi/multilíngue, conforme artigo 210 da Constituição Federal de 1988. Adicionalmente, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena, estabelecidas no Parecer nº 14 e na Resolução CNE/CEB nº 03/1999, determinam o uso das línguas maternas na educação indígena e de seus processos próprios de aprendizagem. Soma-se aos aspectos mencionados o caráter itinerante dos migrantes Warao. Considera-se a Resolução CNE/CEB nº 3/2012 que estabelece diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância.

Mesmo com estas garantias legais, os Warao encontram desafios equivalentes àqueles enfrentados pelos demais povos indígenas em contexto urbano no Brasil, seja permanecendo fora da escola ou tendo de ingressar na rede regular de ensino. Quanto às barreiras para a

aplicação da educação indígena no caso dos Warao, destacam-se duas: a linguística e o aspecto itinerante das famílias.

Além da língua Warao, muitos migrantes não são letrados na língua espanhola e poucos falam português. Como mostra o estudo de Feitosa, Marra, Moreira, Pereira e Amaro (2015), a linguagem possibilita a expressão de pensamentos, preocupações e sentimentos. Portanto, o ensino da língua portuguesa também é um elemento crucial para o desenvolvimento das relações e para as trocas culturais e, até mesmo, para uma participação efetiva dos Warao na formulação de projetos de integração para o seu povo.

No aspecto educacional, destacam-se algumas iniciativas de educação diferenciada, intercultural e multilíngue. Um exemplo são as ações promovidas pelo governo do estado do Pará. O grupo de trabalho (GT) da educação da Comissão Interinstitucional dedicada ao atendimento dos migrantes indígenas criou o Projeto Kuarika Naruki[3], elaborado com a participação dos Warao (ALENCAR, 2020). Neste projeto resgatou-se o marco legal referente à educação escolar indígena brasileira.

Conforme Alencar (2020), o projeto contempla ações em três eixos prioritários: a educação escolar, a educação profissional e a aquisição da língua portuguesa enquanto uma ferramenta de inclusão social. O grupo avaliou que muitos Warao não conseguem um reposicionamento no mercado de trabalho por apresentarem formação profissional não condizente com o espaço urbano. Tradicionalmente, são horticultores, pescadores e artesãos. De forma que, ao migrarem, assumem postos de trabalho de baixa qualificação e pouco retorno financeiro, daí a centralidade da formação educacional profissional para a sustentabilidade econômica dos Warao.

Outra iniciativa também elaborada pela Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC) é o "Saberes da EJA-Warao", o projeto objetiva a alfabetização e letramento de jovens e adultos Warao utilizando metodologias transdisciplinares de forma trilíngue (Warao-

3 Na língua Warao significa "vamos pra frente, vamos adiante".

espanhol-português). Os cursos são ministrados por docentes brasileiros e Warao. Projetos como os destacados buscam incluir os Warao no processo de ensino e aprendizagem respeitando o direito à manutenção da língua, dos modos de vida e da sua organização social indígena.

Renda e emprego

Ao migrarem para o Brasil os Warao tiveram que adaptar-se a outros modos de geração de renda, de forma que a principal atividade de geração de renda tem sido a coleta de dinheiro nas ruas e, em menor medida, a venda de artesanato, somada aos programas e benefícios sociais. Os maiores desafios da inserção laboral dos Warao são a barreira linguística e a falta de capacitação profissional.

Esforços importantes têm sido realizados para identificar as possibilidades de inclusão socioeconômica da população Warao. Destacam-se os levantamentos do perfil laboral, como os realizados pelo MPF, com apoio do ACNUR e do Instituto Mana, em Manaus, e o estudo feito pelo ACNUR em Ananindeua, Belém e Santarém. No entanto, o perfil laboral destoa da realidade encontrada pelos migrantes nos espaços urbanos, daí a importância do ensino de português e da qualificação profissional.

Outro aspecto é a necessidade da emissão da documentação civil básica, como a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). O acesso à documentação é uma garantia da formalidade do trabalho e do respeito aos direitos trabalhistas, protegendo, desta forma, os migrantes do trabalho informal. Uma barreira para a emissão deste documento é a digitalização da CTPS. Atualmente, este documento existe apenas em formato digital, através de site ou aplicativo. A não inclusão digital e tecnológica é uma questão comum entre os Warao, logo, o acesso à CTPS digital é dificultada (ACNUR, 2021).

Conforme o ACNUR (2021), boas práticas para a inserção laboral dos Warao e geração de renda seriam a identificação dos perfis profissionais, ensino do português, emissão dos documentos civis básicos e a orientação sobre os direitos trabalhistas. Estas medidas

poderiam promover a integração entre as habilidades já adquiridas antes da migração e a garantia dos direitos trabalhistas ao longo da inserção profissional.

Saúde

Após a regularização dos documentos civis, houve a tentativa de inclusão dos Warao no Sistema Único de Saúde (SUS) com o propósito de satisfazer o direito à saúde. No entanto, os Warao contam com saberes médicos tradicionais que, por vezes, não são reconhecidos e respeitados pelos profissionais de saúde. Conforme o ACNUR:

> A atuação dos xamãs compõe o sistema médico Warao; por isso, como já sinalizamos, eles são vistos como médicos. Quando um indígena adoece, o protocolo médico Warao estabelece que o primeiro diagnóstico deve partir de um de seus xamãs; o paciente só pode ser encaminhado para o tratamento biomédico após sua liberação (ACNUR, 2021, p. 52).

Da Silva e Torelly (2018) discutem que, apesar da existência do Subsistema de Saúde aos Povos Indígenas do SUS, os Warao encontram dificuldades de acessar esta política por serem urbanizados, uma vez que ela atende aos indígenas aldeados. O desrespeito aos saberes médicos tradicionais e a ausência de atendimento diferenciado reforça experiências negativas com o sistema biomédico brasileiro, levando aos casos de recusa de hospitalização, mesmo diante de problemas de saúde extremos. Considerando-se estas questões, o ACNUR (2021) recomenda a construção do diálogo intercultural a fim de integrar os saberes tradicionais nos atendimentos médicos do SUS.

Nesta seção tratou-se das principais questões da integração dos Warao no Brasil. Através desta discussão foi possível sistematizar as principais barreiras para o acesso aos direitos dos Warao. Além dos empecilhos já descritos nas ações de caráter emergencial, destaca-se a dificuldade do desenvolvimento de políticas públicas de longo prazo. Entre os gestores públicos questiona-se a necessidade de políticas de acolhida de longo prazo tendo em vista o caráter migratório destes povos. Por que investir em projetos de assistência se eles poderiam migrar para outros estados logo em seguida? Outro questionamento recorrente é

que, considerando-se a escassez de recursos públicos, por que destiná-los aos Warao e não a outros grupos sociais brasileiros igualmente vulneráveis? A fim de analisar como as políticas de integração são aplicadas pelos gestores locais e mapear outras barreiras para a sua implementação, na seção seguinte será trabalhado o estudo de caso do Rio Grande do Norte.

POVOS WARAO NO RIO GRANDE DO NORTE: UM ESTUDO DAS POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES DE INTEGRAÇÃO

Nesta seção foi apresentado um estudo de caso descritivo das políticas públicas, projetos sociais e legislação estadual voltadas para a integração dos povos Warao do Rio Grande do Norte. Com este estudo objetiva-se contribuir para o enriquecimento da literatura sobre as barreiras para a integração dos Warao no Brasil. As pesquisas concernentes ao tema concentram-se majoritariamente em estados e municípios de fronteira e vizinhos, como Roraima e Pará, ou ainda grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro. Este estudo busca complementar o tema a partir do ponto de vista de um estado nordestino que recebeu um pequeno fluxo de imigrantes venezuelanos de forma tardia, fruto do processo de interiorização.

Com este objetivo, utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com os gestores de alguns dos principais órgãos responsáveis pela implementação da integração aos migrantes e refugiados Warao no estado do Rio Grande do Norte, a saber, a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGR-RN), a Secretaria da Agricultura da Pecuária e da Pesca do Rio Grande do Norte (SAPE-RN) e a Defensoria Pública da União (DPU-RN). No município de Natal também foi entrevistado o gestor responsável pela inclusão dos Warao no sistema de assistência social vinculado à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS). Por fim, entrevistou-se ainda gestores da OIM e do ACNUR que trabalham diretamente com a migração e o refúgio dos Warao e acompanham as ações dos governos dos estados.

Os primeiros grupos Warao chegaram ao Rio Grande do Norte em setembro de 2019 de forma autônoma e sem aviso prévio. O perfil dos imigrantes Warao que chegaram ao RN não se difere daqueles detalhados nas seções anteriores. São constituídos de famílias estendidas de até 8 pessoas e grande número de crianças. Atualmente, os Warao estão distribuídos entre os municípios de Natal, com uma população de 120 pessoas, e Mossoró, em torno de 82 pessoas, conforme informado pelo presidente do CERAM, Thales Dantas, em entrevista às autoras.

A preocupação central do governo do estado e do município de Natal naquele momento era garantir o acesso aos serviços básicos. A sociedade civil teve um papel central nas primeiras ações de integração. Neste sentido, destaca-se a atuação da Associação em Solidariedade ao Imigrante do Rio Grande do Norte (Asirn) e da Cáritas Arquidiocesana de Natal, que trabalharam junto à SEMTAS de Natal no mapeamento das necessidades iniciais do grupo.

Com o objetivo de apoiar e monitorar as políticas públicas destinadas aos refugiados, apátridas e migrantes no estado, em dezembro de 2019 foi criado por meio do Decreto n.° 29.418 o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (Ceram/RN). A criação do comitê foi impulsionada pela chegada dos Warao no estado, portanto, a articulação institucional de assistência a este grupo social centralizou-se no CERAM.

Aspectos jurídicos

Quanto à atuação do Judiciário sobre a temática, foi contatada a Defensoria Pública da União, formal e materialmente competente para prestar assistência jurídica à população hipossuficiente e que, atualmente, tem acompanhado a questão dos Warao no Rio Grande do Norte e participado das reuniões do CERAM. Na ocasião, o defensor entrevistado, atual Titular do Ofício Geral de Mossoró, reforça a ideia apresentada anteriormente no presente texto de que já existe um vasto arcabouço legal sobre a temática da migração, sendo necessárias tão

somente aperfeiçoamentos quanto a casos com mais especificidades, como o dos Warao. Para ele, o desafio maior na promoção de um acolhimento pleno residiria justamente na execução dessas previsões legais, na devida efetivação dos direitos, em função de fatores como o embate cultural e o preparo das instituições para com o tema.

Por exemplo, na entrevista, o defensor revelou não haver ofícios especializados no Rio Grande do Norte, de forma que a questão migratória, por mais excepcional que seja, recairia sobre responsabilidade dos ofícios gerais do estado (nos municípios de Natal e Mossoró). Ou seja, em tratando-se do recebimento de assistência jurídica judicial, os migrantes não possuiriam, no RN, tratamento diferenciado em relação à população local, de forma que não existe um movimento de capacitação de profissionais para lidar com o tema ou prioridades em relação às demais demandas do órgão.

Apesar disso, no âmbito extrajudicial, o defensor entrevistado faz parte do Grupo de Trabalho Nacional para Migrantes, Apátridas e Refugiados da DPU. Logo, para fins extrajudiciais, como conciliações ou recebimento de denúncias, o estado conta com a atuação especializada. Sobre isso, inclusive, segundo o entrevistado, os meios extrajudiciais, tal qual previsto na legislação, têm recebido a devida prioridade no RN, de forma que ele sequer se recorda de ações judiciais autuadas com Waraos enquanto parte.

Documentação

Uma vez que os Warao que chegaram ao Rio Grande do Norte no final de 2019 já estavam em situação de regularização migratória, a fase seguinte seria a emissão da documentação civil, como o CPF, CTPS e certidão de nascimento para as crianças nascidas no Brasil. Neste sentido, a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) e a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) de Natal apoiaram o processo de emissão da documentação civil e o cadastramento no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para que os migrantes e refugiados tivessem acesso aos programas sociais.

Apesar do apoio do governo do estado e do município de Natal, os gestores da SETHAS e da SEMTAS entrevistados, assim como um dos líderes Warao, apontaram algumas barreiras para o acesso pleno à documentação. A primeira questão é a renovação dos documentos, seja o Protocolo Provisório de Refúgio ou o Requerimento de Autorização de Residência. Neste aspecto, os entrevistados apontam a falta de capacitação dos atendentes da Polícia Federal (PF) em relação à Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) e às políticas migratórias, o que teria levado a casos de criminalização e de xenofobia em relação aos migrantes e refugiados. Ligada ao último ponto abordado, nota-se ainda a falta de assistência da PF. Os entrevistados argumentam que fica a cargo do imigrante ou refugiado se informar sobre o processo, preencher os formulários digitais e agendar data de apresentação na PF.

Buscando responder a esta falha, no ano de 2021 houve um esforço conjunto coordenado pelo CERAM, a PF, a SEMTAS e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para regularizar os documentos dos refugiados Warao junto ao SISCONARE. Esta ação reforçou a importância da atuação interinstitucional para garantir a proteção efetiva a pessoas em situação de refúgio, portanto, considera-se como uma boa prática.

Abrigamento e moradia

Em relação às políticas de moradia, os imigrantes encontravam-se em situação de rua nos meses iniciais. Parte do grupo passou a residir em abrigo temporário cedido pelo governo do estado desde meados de 2020. No entanto, as condições precárias do abrigo foram denunciadas pelos imigrantes que destacaram a insalubridade do local. Em resposta, o governo do estado passou a oferecer o pagamento do aluguel social temporário às famílias abrigadas. O valor do aluguel social seria destinado à locação de imóveis com melhores condições de abrigamento. O recurso está sendo gerido pela sede da Cáritas do município de Caicó e o acompanhamento da ação é feito por assistentes sociais da organização e pelos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) dos municípios (G1, 2020).

Em entrevista, o presidente do CERAM, Thales Dantas, e o coordenador da Cáritas Caicó, Carlos Martins, destacaram alguns aspectos das ações de abrigamento. Por tratar-se de famílias estendidas, os Warao buscam abrigos que comportem todos os seus membros, o que tem se apresentado como uma dificuldade para os gestores na acomodação de grandes grupos. Outro aspecto mencionado pelos entrevistados é o preconceito dos locadores de possíveis imóveis ao serem informados que os locatários seriam imigrantes indígenas.

Os gestores entrevistados indicam algumas questões culturais que acabam reforçando os preconceitos. Enquanto na Venezuela os Warao não precisavam arcar com alguns custos de moradia, como o consumo de água, no Brasil tiveram de adaptar-se aos modos de vida locais. Outro exemplo é a convivência com os vizinhos. A realização de celebrações e o consumo de bebida alcoólica têm provocado reações do entorno dos abrigos.

Por fim, nota-se que imigrantes e refugiados não indígenas alegam que existiria uma predileção dos gestores locais em relação aos Warao. Isto decorre de muitos não serem contemplados pelas ações de abrigamento e aluguel social. Estas queixas são apresentadas recorrentemente nas reuniões deliberativas do CERAM, em especial, pelos representantes da Associação em Solidariedade ao Imigrante do Rio Grande do Norte (Asirn).

Educação

Através da observação participante e das entrevistas realizadas, observa-se que as ações no campo da educação são muito iniciais e descontinuadas. Apesar de ser um ponto recorrente nas pautas das reuniões do CERAM, poucas iniciativas foram executadas. Neste campo destacam-se as aulas de português, a educação de crianças e adolescentes, convalidação dos diplomas e os cursos profissionalizantes.

Como abordado na seção anterior, o aprendizado do português é uma etapa essencial na integração dos imigrantes e refugiados, pois possibilita uma melhor expressão das suas demandas e o primeiro passo para a reinserção laboral. Desde 2019 a Universidade Potiguar (UnP), através do curso de Relações Internacionais e de Letras tem buscado estruturar a oferta do curso de português voltado para imigrantes e refugiados. Somando à iniciativa da UnP, a

partir de 2020 existe um esforço da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e da UFRN para ofertar aulas de português.

Para a execução desta oferta encontram-se alguns empecilhos: o treinamento de professores, os custos relacionados ao deslocamento, material didático e a certificação. Tendo em vista que esta é uma atividade voluntária, apresentou-se a dificuldade de adesão e permanência dos professores qualificados e fluentes em língua espanhola. Soma-se às dificuldades de incluir-se professores Warao nas iniciativas. Outro impeditivo tem sido os custos com o deslocamento e os materiais didáticos. Finalmente, nota-se o aspecto da certificação. Para que a Universidade forneça o Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras), emitido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), ela precisa ser reconhecida pelo INEP como um Posto Aplicador da prova de certificação.

Quanto à educação das crianças e jovens, os entrevistados Warao argumentam que as escolas locais não estão qualificadas para cumprir com a educação indígena, ou seja, não integram o uso das línguas maternas e os processos próprios de aprendizagem dos povos Warao na educação. Os Warao têm expressado que a educação ideal de suas crianças e jovens se daria com o ensino do português e da cultura brasileira, mas também da língua Warao e dos seus modos de vida tradicionais. Complementando esta colocação, o gestor da SEMTAS entrevistado aponta que existe uma demanda por parte dos Warao para que as práticas educativas ocorram no espaço de abrigamento. Esta colocação do gestor vai no sentido do que foi discutido na seção anterior, de que o abrigo para os Warao ultrapassa a ideia de moradia, pois contempla o espaço de integração com as práticas tradicionais.

Por fim, a convalidação dos diplomas e os cursos profissionalizantes estão sendo discutidos nas reuniões do CERAM e entre as instituições que os promoveriam, porém, ainda não existem ações concretas nesses campos.

Renda e emprego

No Rio Grande do Norte, até o momento, não foi realizada uma pesquisa de mapeamento do perfil laboral dos imigrantes e refugiados. No entanto, conforme os gestores entrevistados, em especial aqueles vinculados à SEMTAS, SETHAS e à Secretaria da Agricultura da Pecuária e da Pesca do Rio Grande do Norte (SAPE-RN), as principais fontes de renda dos Warao são a coleta de dinheiro nas ruas e os recursos provindos das políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial.

Como abordado, as principais atividades desempenhadas pelos Warao na Venezuela eram a pesca, a agricultura e o artesanato. Em conjunto com as demais secretarias do estado, o CERAM apresenta um esforço para inseri-los nestas atividades econômicas. Com este fim, atuou em conjunto com a Secretaria da Agricultura da Pecuária e da Pesca do Rio Grande do Norte (SAPE-RN) para emitir a licença de pesca para que os imigrantes e refugiados Warao pudessem realizar a pesca profissional marítima. No entanto, esta iniciativa institucional apresentou alguns problemas. Tradicionalmente, os Warao pescavam em rios e lagos, ou seja, não estavam habituados à pesca marítima, mas em águas doces. Outro aspecto importante é que a licença de pesca profissional é emitida por meio da aprovação em um teste escrito. A dificuldade de aprovação no teste não se limita aos Waro, tendo em vista que muitos pescadores brasileiros tiveram um acesso limitado à educação formal. Diante destas dificuldades, a tentativa de formalização da atividade pesqueira foi descontinuada.

Quanto aos Warao que são artesãos, a maior parte vende os seus produtos nas ruas pois não têm um local apropriado para a comercialização. Desta forma, o CERAM tem atuado para inserir as artesãs Warao nas feiras locais. Apesar de ser uma boa iniciativa, aquelas que desejam participar das feiras devem obedecer às regras, como comparecer em todos os dias das feiras e permanecer nas suas bancas durante todo o período de duração da feira. Estas regras não se adequam aos modos de vida e ao significado do artesanato para estes povos, que vai além da questão mercadológica.

Tendo em vista as barreiras apresentadas para que os Warao exerçam as mesmas atividades laborais de sua origem na Venezuela, até que se encontre alternativas de inclusão profissional, a SEMTAS e a SETHAS trabalham para que os Warao recebam os auxílios de renda

do governo. A atuação destas duas secretarias de forma coordenada é importante para garantia do acesso à renda de forma emergencial, conforme gestores e representantes Warao entrevistados.

Em complemento ao que foi dito, as possibilidades de inserção laboral dos Warao no Rio Grande do Norte estão relacionadas ao aprendizado do português e o oferecimento dos cursos profissionalizantes. O ensino do português é o primeiro passo para o acesso ao direito do trabalho e à renda.

Saúde

No campo da saúde, os esforços são para a inclusão dos Warao no Sistema Único de Saúde (SUS). Por habitarem na área urbana, os Warao não foram contemplados pelo Subsistema de Saúde aos Povos Indígenas do SUS, portanto recebem atendimento padrão como pessoas não indígenas. Neste aspecto, a experiência dos Warao no Rio Grande do Norte é semelhante àquela descrita na seção anterior, pois não há a compreensão e respeito dos saberes médicos tradicionais dos Warao. Em meio à pandemia da COVID-19, os povos indígenas brasileiros, imigrantes e refugiados foram considerados grupo prioritário na vacinação do estado e encontram-se imunizados contra a doença.

CONCLUSÃO

Com base na literatura, destacam-se as seguintes barreiras para a integração efetiva dos Warao: 1. Língua; 2. Políticas universalistas de integração; 3. Desconhecimento dos gestores sobre a cultura e história dos povos Warao; 4. Arranjo Institucional.

Língua: barreira linguística tem sido apontada como um fator dificultador da comunicação entre os Warao e àqueles que promovem o seu acolhimento, sejam atores governamentais ou da sociedade civil organizada. Mesmo que parte da etnia já domine a língua espanhola, alguns se comunicam apenas na língua warao. A barreira da língua desafia as políticas migratórias já existentes para outros povos. Políticas como o ensino da língua

portuguesa, reinserção no mercado de trabalho, comunicação de medidas de combate à pandemia, entre outras, na ausência de intérpretes, são descontinuadas (FEITOSA, MARRA, MOREIRA, PEREIRA E AMARO, 2015; Alencar, 2020).

Políticas universalistas de integração: buscou-se incluir os Warao nas políticas migratórias já existentes, no entanto, por serem indígenas, os Warao demandam um acolhimento específico, que considere o aspecto cultural. Com este propósito, faz-se necessário o respeito aos líderes Warao e a realização de consultas públicas recorrentes para o alinhamento das ações dos gestores com os beneficiários (CIRINO, 2020; ALENCAR, 2020).

Cultura e história dos Warao: o desconhecimento da cultura Warao resultou em ações de integração que desrespeitam os seus modos de vida. O disciplinamento da vida nos abrigos, o desrespeito às culturas alimentares e medicinais, a tentativa de enquadrar as crianças Warao na educação formal brasileira, entre outros exemplos, demonstram a falta de conhecimento sobre os modos de vida da etnia (VENTURA, 2018; ALENCAR, 2020; FEITOSA, MARRA, MOREIRA, PEREIRA e AMARO, 2015).

Arranjo Institucional: a integração dos migrantes envolve todos os níveis institucionais - federal, estadual e municipal. A falta de coordenação entre esses níveis é evidente nas políticas de integração aos Warao. Primeiramente, não existe um protocolo nacional de assistência que padronize as políticas e monitore os deslocamentos destes povos. Como consequência, a divisão de atribuições entre os órgãos públicos não está bem delimitada. É comum observar-se uma disputa entre os âmbitos municipal e estadual nas suas responsabilidades, assim como uma ausência de direcionamento federal (ALENCAR, 2020).

O estudo de caso descritivo do Rio Grande do Norte apresenta alguns resultados interessantes que complementam os estudos já realizados sobre as políticas de integração de outros estados. Destaca-se que a presença de um comitê específico para tratar de questões migratórias, o CERAM, possibilita a coordenação das iniciativas de diversas secretarias do estado. O CERAM mostra-se proativo ainda em buscar aconselhamento e boas práticas junto

às organizações internacionais - a OIM e o ACNUR -, à academia - UnP, UFRN e a UERN - , e à sociedade civil - Cáritas, Cruz Vermelha e a ASIRN.

As conclusões deste estudo são limitadas pelas dificuldades de execução de pesquisa com métodos de observação participante e entrevistas em meio à pandemia. Tendo em vista as limitações digitais do Warao, o número de entrevistados foi reduzido. Para um aprofundamento deste estudo no Rio Grande do Norte recomenda-se a ampliação das entrevistas aos gestores do campo da educação, da saúde e agentes de atendimento da Polícia Federal. Ademais, espera-se ampliar esta pesquisa após a pandemia realizando-se visitas de campo aos abrigamentos Warao.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela no mundo atinge 3,4 milhões.** 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/02/25/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-mundo-atinge-34-milhoes/>. Acessado em: 20 Abril. 2021

_____. **Os Warao no Brasil: Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes. Brasil:** ACNUR, 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf. Acessado em: 21 de Abril de 2021

_____. **Declaração de Cartagena**. Colômbia: ONU, 22 de nov. 1984. Disponível em:< https://www.unhcr.org/>. Acesso em: 19 nov. 2018.

ALENCAR, Joelma Cristina Parente Monteiro**. Protocolo de consulta prévia do Povo Warao em Belém/PA. (Org.).** – Belém: EDUEPA, 2020. 67 p.

ALENCAR, Joelma Cristina Patente Monteiro; MIRANDA, Julia Cleide Teixeira de. Kuarika Naruki! Estratégias de luta e resistência Warao. **Anais do 3o Congresso Internacional Povos da América Latina (CIPIAL).** 2019.

AMODIO, Emanuele; RIVAS, Yelitza; DOX, Clever. **Las pautas de crianza del pueblo warao de Venezuela**. Caracas, Venezuela: UNICEF, 2006.

BACK, Estefânia Maria de Queiroz; BARBOSA, Alessandra. A Proteção Normativa Dos Refugiados Políticos Na América Latina E No Brasil. In: **GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Org). Refúgio e hospitalidade.** Curitiba : Kairós Edições, 2016. 424 p.

BATAGLIA, Murilo; CAMARGO, Maria; MASCHKE, Annalise & HONÓRIO, Ana Beatriz. Refugiados e pandemia no Brasil: quais as ações nesse momento? **Cadernos Eletrônicos Direito Internacional Sem Fronteiras.** Vol. 2 Num 1. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília,** DF, 5 out. 1988. Disponível em:< https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acessado em: 9 abril. 2021.

_____. Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 nov. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acessado em: 12 abril. 2021.

_____. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 22 jul. 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acessado em: 05 abril. 2021.

_____. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 24 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acessado em: 09 janeiro. 2021.

_____. Lei 13.684, 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2018. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Acessado em: 08 janeiro. 2021.

_____. Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018. Convertida na Lei nº 13.684, de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 fev. 2018. Disponível em: . Acesso em: 09 dez. 2018

_____. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, em 28

de janeiro de 1961. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm. > Acessado em 02 fevereiro. 2021.

_____. **Conselho Nacional de Educação**; BRASIL. Câmera de Educação Básica. Resolução CNE/CEB no 3, de 16 de maio de 2012. Define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância. Disponível em: <bit.ly/37IrGn8>. Acessado em: 25 nov. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Resolução no 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em:<https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf>. Acessado em: 21 Abril. 2021.

_____. Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm<. Acessado em: 10 janeiro. 2013.

_____. **Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm> Acessado em: 01 maio. 20221

_____. Resolução CEB nº 03/ 1999. **Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas.** Disponível em: <http:// portal.mec.gov.br /cne/arquivos/pdf/rceb03_99.pdf> Acessado em: 05 janeiro. 2021.

BRIGGS, Charles; MANTINI-BRIGGS, Clara. Las historias en los tiempos del cólera. Caracas: Nueva Sociedad, 2004. BRIGGS, Charles; MANTINI-BRIGGS, Clara. **Las historias en los tiempos del cólera**. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.

CASTLES, Stephen; KORAC, Maja; VASTA, Ellie; VERTOVEC, Steven. **Integration: mapping the field.** London: Home Office Immigration Research and Statistics Service, 2002

CIRINO, Carlos Alberto Marinho. Indígenas, imigrantes e refugiados: os Warao e a proteção jurídica do Estado brasileiro**. EntreRios,** Teresina, Vol. 3, Num. 2 (2020).

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.** 3 ed. São Paulo: Penso, 2014.

CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. **New Issues in Refugee Research**. Geneva: UNHCR, 2004.

CURY, Vitor Ribeiro; DIAS, Eliotério Fachin. Venezuela e o Fluxo Migratório de Indígenas ao Brasil: Uma Abordagem de Direitos. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ**, v. 7, n. 1, Nov/2018–Jan./2019

DA SILVA, Sidney y TORELLY, Marcelo (Orgs.). **Diagnóstico e avaliação da migração indígena da Venezuela para Manaus, Amazonas.** Brasilia: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018.

DA SILVEIRA, Marina; CARNEIRO, Cynthia. A declaração das nações unidas sobre os direitos dos povos indígenas e os impactos da nova lei de migração brasileira sobre o direito de livre circulação do povo warao. **PÉRIPLOS CLACSO - Fronteiras internacionais e migração indígena na América do Sul**. Vol 2 N° 2. 2017.

ERICKSON, F. Qualitative methods in research on teaching. In: WITTROCK, M.C. (ed.). **Handbook of research on teaching**. New York: Macmillan, 1986

FEITOSA Jacqueline; MARRA Juliana; FASSON Karina; MOREIRA Nayara; PEREIRA Renata; AMARO Talita. **Português no Brasil para refugiadas e refugiados**. São Paulo; 2015

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileira no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, v. 1, p. 1-13, 2019.

GARCÍA CASTRO, A. Mendicidad Indígena: Los Warao Urbanos. Boletín Antropológico no 48. Enero-Abril, ISSN: 1325-2610. **Centro de Investigaciones Etnológicas – Museo geológico** – Universidade de Los Andes. Mérida, 2000.

GARCÍA-CASTRO, Alvaro y HEINEN, Dieter H. 2000. Las Cuatro Culturas Warao. En: Tierra Firme. **Revista de Historia y Ciencias Sociales**. Caracas: Editorial Tropykos. N° 71. Tercer trimestre (Julio-septiembre). Disponível em:<https://www.academia.edu/1535050/Las_Cuatro_Culturas_Warao>. Acessado em: 21 abr. 2021.

HEINEN, H. Dieter. Los Warao. In: Fundación la Salle de Ciencia Naturales. Etnologia Contemporânea: Los aborígens de Venezuela, **Monograa no35**. Vol. III, Caracas: Editora Total Venezuela. 2a edição, 2011. pp. 966-1113.

HENRIQUES, Anna Beatriz Leite; JUNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira e LEITE, Alexandre Cesar Cunha. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 09-23, 2015. Disponível em: < https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/52333 >. Acessado em: 28 mai. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

KUHLMAN, Tom. The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 4, n. 1, 1991, p. 1-20.

Ministério Público Federal. **Parecer Técnico no 10/2017**. Acerca da situação dos indígenas da etnia Warao na cidade de Manaus, provenientes da região do delta do Orinoco, na Venezuela, 2017.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados No Brasil: Reflexões Acerca Do Processo De Integração Local. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/remhu/a/zCtfF6R6PzQJB6bSgts8YWF/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 01 jun. 2021

MORENO, Carlos A. **Los indios Warao, los más vulnerables en el éxodo de venezolanos a BrasiL".** In: EFE. Edición AMÉRICA. Pacaraima (Brasil), 29/06, 2018. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/los-indios-Warao-mas-vulnerables-en-el-exodo-de-venezolanos-a-brasil/20000013-3666577>. Acessado em 21 abr. 2021.

MPF, Ministério Público Federal. **Parecer técnico n.10/2017**. Manaus: MPF, 2017b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/ sala-de-imprensa/docs/parecer-tecnico-Warao>. Acessado em: 21 abr. 2021.

MUNÕZ. J, G. A Los Pies Del Orinoco. Cultura Material Del Pueblo Warao. Artigo apresentado **no I Seminário Internacional de Cultura Material e Arqueologia**. Vol. 1, 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: ONU, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_o_homem.pdf> . Acessado em: 09 janeiro. 2021.

OYARCE, Ana María; POPOLO, Fabiana del; PIZARRO, Jorge Martínez. International migration and indigenous peoples in Latin America: the need for a multinational approach in migration policies, **Revista Latinoamericana de Población**, v.3, p. 143-16, 2009.

PITA, Agni C. Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. In: GEDIEL, José A. P.; GODOY, Gabriel de G. (org.). Refúgio e Hospitalidade. Curitiba: Kairós, 2016. P. 05-16.

RODRIGUES, Maria V. **Diseño de una ruta turística de interpretación cultural para la promoción y el desarrollo local de la etnia aborigen warao en el estado delta amacuro**, Venezuela, Eumendi, Caracas, 2012.

SOUZA, Júlia Henriques. Janokos brasileiros: uma análise da imigração dos Warao para o Brasil. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 17 – n. 52, p. 71-99, jul./dez. 2018.

SOUZA, M. B.; PEQUENO, A. S.; COTA, D. S.; SAMPAIO, J. S. O papel da mulher Warao nas relações de poder comunitárias. Revista Philologus. Ano 24, n. 72. Rio de Janeiro: CiFEFiL, set./dez.2018.

TELLERIA, Nelson. **Caracterización socio-educativa de una comunidad Warao: Estado Delta Amacuro. Investigación y Postgrado**, Caracas , v. 23, n. 1, p. 249-264, abr. 2008 . Disponível em <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-08720080001000011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 03 maio 2021.

VENTURA, Luis. Migração e direitos coletivos: a presença dos Warao no Brasil. In: **Relatório - Violência contra os Povos Indígenas no Brasil. Conselho Indigenista Missionário – CIMI**, 2018.

WILBERT, Werner**. La Etnobotánica Warao en su contexto cultural**. In: Memorias del Instituto de Biología Experimental. Vol. 2. Caracas. p. 23-26, 1999.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14268

Uma Perspectiva Sobre A Presença De Refugiados No Estado De Mato Grosso Do Sul

A Perspective On The Presence Of Refugees In The State Of Mato Grosso Do Sul

Una Perspectiva Sobre La Presencia De Refugiados En El Estado De Mato Grosso Do Sul

Cesar Augusto Silva da Silva
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Campo Grande- MS, Brasil
E-mail: cesar.a.silva@ufms.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8537-4401

Thainy Gomes da Silva Santos
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Campo Grande- MS, Brasil
E-mail: Thainy.g94@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0635-6898

Resumo: O aumento progressivo de refugiados ao longo dos anos, incentivou cada vez mais a comunidade internacional a consagrar direitos e garantias fundamentais em diplomas legais no intuito de melhor ampará-los, todavia, o que se verifica a nível nacional é uma certa dificuldade do governo em gerir a questão de forma harmônica e efetiva. Tal ocorrência se dá, entre outras razões, pela existência de uma estrutura difusa do Estado na sistematização e armazenamento de dados sobre refugiados e imigrantes. Nesse sentido, o presente trabalho se propôs a realizar um mapeamento de refugiados no estado de Mato Grosso do Sul, com o fim de delinear uma perspectiva quantitativa destes na região, levando em consideração as prerrogativas previstas nos acordos internacionais em que o país é signatário e o Estatuto dos Refugiados (Lei 9. 474/97). Para tanto, fez-se um cruzamento de dados oficiais das entidades federais que lidam com a temática com o número de atendimentos realizados por instituições estaduais, aliado às pesquisas bibliográficas e documentais. Observou-se uma quantidade expressiva de refugiados no Estado, os quais em parte acabam sendo identificados como migrantes, ou sequer são contabilizados. Dessa forma, as políticas públicas que deveriam alcançá-los de forma integral, não se concretizam de maneira efetiva, bem como não acabam exercendo direitos constitucionalmente fundamentais.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados; Refugiados; Mato Grosso do Sul

Abstract: The progressive increase of refugees over the years has increasingly encouraged the international community to enshrine fundamental rights and guarantees in legal instruments in order to better protect them. However, what is happening at national level is a certain difficulty for government to manage the issue in a harmonious and effective way. This occurrence is due, among other reasons, to the existence of a diffuse state structure in the systematization and storage of data on refugee and immigrants. In this sense, the present work proposed to carry out a mapping of refugees in the state of Mato Grosso do Sul, in order to outline a quantitative perspective of these in the region, taking into consideration for analysis the prerogatives provided for in the international agreements in which the country is a signatory and the Refugee Statute (Law 9. 474/97). To this end, official data from federal entities dealing with the number of services provided by state institutions together with bibliographic and documentary research. A significant number of refugees were observed in the region, who in part end up being identified as immigrants, or even counted. Thus, public policies that should reach them in a comprehensive manner, do not materialize effectively, as well as their access to constitutionally fundamental rights.

Keywords: International Refugee Law; Refugee; Mato Grosso do Sul

Resumen: El progresivo aumento de refugiados a lo largo de los años ha animado cada vez más a la comunidad internacional a consagrar los derechos y garantías fundamentales en los diplomas legales con el fin de protegerlos mejor, sin embargo, lo que se verifica a nivel nacional es una cierta dificultad del gobierno en la gestión del tema. armoniosa y eficazmente. Este hecho se debe, entre otras razones, a la existencia de una estructura difusa del Estado en la sistematización y almacenamiento de datos sobre refugiados e inmigrantes. En este sentido, el presente trabajo propuso realizar un mapeo de refugiados en el estado de Mato Grosso do Sul, con el fin de esbozar una perspectiva cuantitativa de estos en la región, teniendo en cuenta las prerrogativas previstas en los acuerdos internacionales a los que el país es signatario del Estatuto de los Refugiados (Ley 9. 474/97). Para ello, se cruzaron los datos oficiales de las entidades federativas que se ocupan del tema con el número de servicios prestados por las instituciones estatales, junto con la investigación bibliográfica y documental. Hubo un número importante de refugiados en el Estado, que en parte terminan siendo identificados como migrantes, o ni siquiera se cuentan. De esta manera, las políticas públicas que deben alcanzarlos plenamente no se materializan de manera efectiva, ni terminan ejerciendo derechos constitucionalmente fundamentales.

Palabras clave: Derecho Internacional de los Refugiados; Refugiados; Mato Grosso do Sul.

Recebido em
03/05/2021

Aceito em
21/06/2021

INTRODUÇÃO[1]

Os fluxos migratórios internacionais, sejam eles forçados ou condicionados a uma vontade pessoal, sempre tiveram presentes na história humana, sendo, até mesmo, inerentes à sua própria condição. Pode-se dizer que ao longo do tempo os deslocamentos humanos se tornaram não só cada vez mais crescentes em números, mas também complexos no que tange à suas causas e efeitos, ainda mais ao se perquirir a respeito das soberanias dos Estados.

Essa mobilidade contínua, que afeta diferentes setores – o Estado, com a finalidade de atender os interesses públicos e coletivos em geral; a iniciativa privada, composta por pessoas físicas e jurídicas; e as entidades que atendem o interesse público sem intenção de lucro – refletem no sistema jurídico brasileiro com o cunho de amparar aqueles que aqui chegam. Logo, na esfera do direito, existe uma diferenciação dos deslocamentos forçados, que acabam gerando refugiados, e dos deslocamentos voluntários, que caracterizam a migração em si.

Os refugiados contam com a proteção internacional da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo Adicional de 1967 e são regidos no país pela lei nº 9.474/97, o Estatuto dos Refugiados. Os migrantes, por sua vez, não contam com proteção internacional específica**,** dependendo das leis e processos internos de cada Estado. No Brasil, a lei nº 13.445/2017, a nova lei de migração, dispõe sobre os direitos e deveres dos migrantes em território nacional, e acabou por revogar o antigo Estatuto do Estrangeiro, a lei 6.815/1980.

Assinala-se ainda que o termo migrante não é uma definição legal adotada internacionalmente, assim esse grupo fica escudado pelo direito à proteção geral dos direitos humanos, independente do status migratório[2]. Ocorre que para melhor abranger migrantes e refugiados nas garantias de seus direitos, recorre-se ao diálogo das fontes, sucedido entre o sistema internacional de proteção da pessoa humana adotado por Trindade (2006, p.352),

[1] Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

[2] Disponível em: https://help.unhcr.org/brazil/asylum-claim/refugiado-x-migrante/. Acesso em: 06 jun 2021.

composto pela convergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados, e entre estes e a Constituição Federal de 1988.

Posto isto, seja o instituto do refúgio ou a migração de forma geral, os deslocamentos são crescentes, e quando se considera a denominação da palavra refúgio em sua classificação jurídica, essa conjuntura se torna mais preocupante, haja vista a sujeição desse contingente à condição de extrema vulnerabilidade nos países de acolhida. Segundo o relatório "Tendências Globais 2019" do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR)[3], até o final do ano a que se refere, cerca de 79,5 milhões de pessoas foram forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflito, perseguição ou violência. Em comparação ao ano anterior, foram 8,7 milhões de pessoas a mais que saíram forçosamente de seus lares e buscaram refúgio em outros países com a esperança de uma nova oportunidade de vida.

Ao restringir o tema ao Brasil, de acordo com o relatório do Comitê Nacional para Refugiados (Conare)[4], até o final de 2018, o país contava com 161.057 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em aberto, ante 11.231 mil refugiados reconhecidos nesse território de dimensões continentais. Já ao final de 2019, conforme a última edição de Refúgio em Números[5], vivia no país cerca de 31.966 pessoas refugiadas reconhecidas, sendo o ano com maior número de solicitações de refúgio (82.520), em que mais da metade são de venezuelanos, seguidos por haitianos e sírios.

Em Mato Grosso do Sul (MS), estado da federação em que se dará enfoque neste estudo, nota-se que esta zona fronteiriça possui um razoável fluxo migratório internacional, em especial pelas cidades de Ponta Porã, Dourados, Corumbá, Porto Murtinho e Mundo Novo, territórios que fazem fronteira com Paraguai e Bolívia (SILVA, 2018, p.231). No entanto,

[3] Disponível em https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.193877869.1530653080.1595873779-180290651.1588518999. Acesso em: 20 jul. 2020.
[4] Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf Acesso em: 18 set. 2019.
[5] Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus direitos/refugio/anexos/RESUMOEXECUTIVO_REFGIOEMNMEROS.pdf. Acesso em: 01 jun 2021.

conforme os dados do Conare, Mato Grosso do Sul apresenta-se entre os estados que menos recebe solicitação de refúgio.

Diante disso, revela-se importante a análise dos números de solicitantes da condição de refugiado, preceito previsto na Lei 9.474/97, tendo como foco a região sul-mato-grossense. A pertinência da pesquisa torna-se evidente quando nos deparamos com a inexistente sistematização e centralização de dados sobre os refugiados recepcionados pelo país. Esse cenário, que atinge todos os estados do país, acaba por impactar direta ou indiretamente, todos os migrantes e refugiados que aqui vivem, tendo em vista a inexistência de uma estrutura governamental moderna e interligada voltada para um melhor tratamento aos refugiados.

Dessa forma, espera-se que as informações levantadas neste trabalho sejam um incentivo para a formulação de políticas públicas [6] eficazes na proteção e amparo aos refugiados na região estudada. Para melhor abordagem do objeto em que se propõe a pesquisa, inicialmente se tratará da proteção do refugiado à luz dos instrumentos internacionais, logo em seguida sobre a proteção do refugiado dentro do ordenamento jurídico brasileiro, incluindo, é claro, a Lei 9.474/97, e por fim, o foco recairá sobre a proteção do refugiado dentro do estado de Mato Grosso do Sul e a incidência do referido estatuto.

O presente estudo teve por objetivo principal analisar a incidência da Lei 9.474/97 no âmbito regional do estado de Mato Grosso do Sul, a partir do mapeamento do número de solicitantes de refúgio, bem como daqueles já reconhecidos como refugiados, sendo considerado para tanto as estimativas a partir de 2015, quando iniciou um certo acúmulo de solicitações no Conare, diante da crise político-econômica na Venezuela.

[6] O conceito de políticas públicas adotado é a explicada pela autora Fontaine (2015, p.24, tradução livre) que as considera como sendo variáveis independentes da vida social, política e econômica de um país; se as consideramos como um elemento exemplificativo dos problemas que uma sociedade enfrenta em determinado momento. Nesse sentido, uma política pública é uma resposta às demandas (implícitas ou explícitas), que correspondem, de caso a caso, a direitos ou necessidades. (...) Uma política pública não constitui um problema em si, mas uma resposta a um problema ou parte de um problema geral, que pode ser relacionado ao racismo, a pobreza, a crise ambiental ou a proteção do patrimônio cultural de uma nação.

Nesse sentido, partindo-se dos fundamentos de Marconi e Lakatos (2004), em relação aos procedimentos metodológicos[7], a pesquisa em apreço se qualifica como quantitativa-descritiva, uma vez que os dados colhidos sobre refugiados no plano estadual foram tabulados e analisados. Ademais, é também exploratória, pois buscou ampliar os estudos da temática para pesquisas futuras.

Para alcançar o objetivo almejado, os dados apreciados foram retirados de entidades federais e estaduais que lidam com a temática (Conare, Sistema do Tráfico Internacional – Módulo de Alertas e Restrições – STI-MAR, Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiro – SINCRE [8] e dos Relatórios elaborados pelo Observatório de Migrações Internacionais – OBMigra, e pelo Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas - CERMA-Mato Grosso do Sul[9]), sendo posteriormente correlacionados.

Além disso, caracteriza-se a pesquisa como bibliográfica e documental. Primeiramente, porque se utilizou de materiais publicados em livros, dissertações, trabalhos e artigos relacionados ao tema em questão. Segundo, porquanto se fez uso de estatísticas e documentos oficiais obtidos através da Lei de Acesso à Informação (LAI), dos ministérios e secretarias do governo federal, e de organizações civis que lidam com o assunto, sendo estas fontes primárias. Subsidiariamente, recorreu-se às fontes secundárias, como dados já transcritos em publicações avulsas. Após esses procedimentos iniciais, pretendeu-se explicar a relação entre o reconhecimento comparativo dos dados com as informações apanhadas ao longo do desenvolvimento deste trabalho, partindo-se do método dedutivo.

1. A PROTEÇÃO DO REFUGIADO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

[7] Entende-se por procedimentos metodológicos etapas investigativas com a finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos menos abstratos. Neste trabalho o procedimento estilístico utilizado foi o comparativo.
[8] Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados Acesso em: 13. mai. 2020.
[9] Disponível em: https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/42534/?Pagina=1 Acesso em: 14.mai.2020

A mobilidade humana em busca de refúgio e proteção possui raízes antigas. O número de pessoas obrigadas a se deslocarem de maneira forçada de suas regiões ou países de origem remontam antes mesmo da criação de instrumentos universais de proteção dessa população. Apesar disso, é somente no século XX, após os horrores e as atrocidades das duas guerras mundiais, que a comunidade internacional dá início a um processo de regulamentação do fenômeno do deslocamento forçado, havendo uma incipiente preocupação com a inviolabilidade de cada ser humano (SERPA, 2019, p. 35).

Nesse sentido, foi no período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, que se deu o início da consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), e da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, adotada pela instituição referida (PIOVESAN, 2013, p. 77). É oportuno esclarecer que tal consolidação remete a um sistema internacional de proteção da pessoa humana que, para Trindade (2006, p.352) é composto pela convergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados

Por conseguinte, com o colapso de outros órgãos de proteção a refugiados[10] e com um número muito grande destes oriundos da guerra na Europa, nasceu, assim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que sucedeu a Organização Internacional para Refugiados (OIR)[11], possuindo um mandato inicial de apenas três anos[12], com uma atuação *ad hoc*, e um objetivo de colocar um fim a questão dos refugiados naquele continente (SARTORETTO, 2018, p.38-59). Diante de tais atrocidades, os países participantes da ONU, então, uniram-se com a finalidade de negociar e implementar a Convenção de

[10] Cita-se aqui a Liga das Nações, primeira organização universal, estabelecida depois da Primeira Guerra Mundial, encarregada de manter a paz e a segurança no mundo, que na década de 30 testemunhou sucessivos fracassos. Durante sua atuação (1921-1946), "outras instituições foram criadas com a intenção de enfrentar a problemática dos deslocamentos forçados: o Escritório internacional Nansen para refugiados (1931-1938), o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946) e, finalmente, o Comitê Intergovernamental sobre refugiados (1938-1947)", instituição estas que tiveram atuação limitada e precederam o ACNUR.

[11] A OIR foi criada em 1946 para solucionar os problemas dos refugiados da Segunda Guerra Mundial. Em 1948 tornou-se uma agência especializada das Nações Unidas e foi substituída pelo ACNUR, em 1952.

[12] "Após diversas renovações do seu mandato, o ACNUR se tornou o órgão permanente de proteção a refugiados no mundo". Mas apenas daqueles que se enquadrassem na definição da Convenção de Genebra de 1951.

Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, que em seu artigo 1°, vem a defini-los como sendo aqueles:

> Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO DE GENEBRA, 1951).

Conforme acima verificado, a convenção trazia em seu bojo uma limitação temporal. De maneira mais clara, para ser refugiado, o bem-fundado temor deveria ter ocorrido antes de primeiro de janeiro de 1951. Além disso, verificou-se que havia uma restrição geográfica, a qual "aplicada exclusivamente a pessoas que tenham vivenciado o bem-fundado temor na Europa, a que os Estados signatários poderiam aceder ou não". Essas limitações somente foram eliminadas com o estabelecimento do Protocolo sobre o *Status* de Refugiado de 1967, o que levou os países signatários da Convenção de 1951 a aplicar as diretrizes previstas nestas para todos os refugiados enquadrados na definição da carta, agora sem qualquer limitação (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p.14).

Formada por 46 artigos, a convenção estabeleceu parâmetros mínimos de tratamento do refugiado, assim como seus direitos e deveres, os quais também destinados ao país que os acolhe. Dentre os princípios nela contidos, importante mencionar o *non-refoulement*, de natureza *jus cogens*, previsto no artigo 33 do documento que, de maneira sucinta, narra que "nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada" (ROCHA; GUERRA, 2019, p.08).

Cumpre dizer que, embora a Convenção de Genebra de 1951, completada pelo Protocolo de 1967, seja um documento internacional cuja eficácia dependa essencialmente da vontade política dos Estados signatários, posto que a ONU não conta com órgãos sancionadores fortes para descumprimento dos tratados que patrocina (JUBILUT, 2007, p.159), o instituto do refúgio não advém da vontade do Estado soberano em oferta-lo a um

cidadão estrangeiro, mas tão somente de um reconhecimento pré-existente à demanda formal do indivíduo (WALDELY; VIRGENS; ALMEIDA, 2014, p.119).

Dessa forma, no plano de proteção internacional de refugiados foram criadas organizações em âmbito regional com mesmo propósito do ACNUR. A exemplo, menciona-se a Organização da Unidade Africana (atual União Africana), que num contexto de recrudescimento de conflitos civis por conta de processo de descolonização no continente, gerando grande número de refugiados, realizou um debate acerca da definição de "refugiado". Outrossim, há a Declaração de Cartagena de 1984 inserida nesse arcabouço protetivo, em que foi fruto de um debate na América Latina, depois do aumento de refugiados na região devido à eclosão de diversos regimes ditatoriais. Esta declaração ampliou o conceito de refugiado, passando a englobar "a grave e generalizada violação de direitos humanos como um de seus elementos caracterizadores" (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 15).

Diante disso, o advento dos sucessivos instrumentos internacionais de amparo aos refugiados, consubstanciaram-se num sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Esse complexo não é somente formado pela convergência da tríade do sistema de proteção dos direitos humanos, na concepção de Trindade, mas também pelos princípios gerais do direito internacional, pelo caráter *jus cogens* do princípio da Convenção de Genebra e do Direito Internacional dos Refugiados, e do *non-refoulement.* (TRINDADE, 2006, p. 352*).*

Desta feita, a criação de diplomas normativos em nível nacional ou por grupo de países, que sejam alinhados com as convenções e pactos internacionais sobre a temática, que por sua vez, sejam corroboradas pela ajuda e cooperação internacional por partes dos Estados, revelam-se ações de suma importância para o amparo dos refugiados que vivem em um verdadeiro "limbo" entre países (HADDAD, 2008, p.03). Isso porque, segundo Jubilut (2007, p.87), a efetiva proteção dos direitos dos refugiados somente é possível dentro do território de um Estado, e sendo a temática internacional, sua eficácia depende diretamente de sua internacionalização pelos ordenamentos jurídicos dos países, pois é evidente que não existe aparato sancionador que os obrigue na ordem internacional. Por conta disso, no tópico seguinte será tratado como o Brasil aborda a questão dentro de seu ordenamento jurídico interno e como se dá sua atuação no amparo de refugiados.

2. A JURISDIÇÃO BRASILEIRA E A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

O Brasil, muito embora não tenha sido vanguardista no contexto global em termos de proteção aos refugiados, sua participação, no entanto, pode ser vista como satisfatória no processo de custódia internacional desses vulneráveis, especialmente em relação aos países latino-americanos. Isso porque desde 1951 o país vem gradualmente atuando na temática, o que se deu a princípio com a sua participação no Comitê Consultivo do ACNUR para a elaboração da Convenção de Genebra, vindo somente a ratificá-la em 1960, sendo o primeiro país do cone sul a fazê-lo (LACERDA; GAMA, 2016, p. 61).

Após a ratificação da Convenção, dentre os anos de 1964 e 1985 o país veio a se distanciar da sua trajetória garantista de direitos humanos e instituiu um regime ditatorial, o qual foi marcado pelo autoritarismo político e pelo rechaço de valores democráticos (JUBILUT, MADUREIRA, 2014, p.18). Assim, foi nessa época que Brasil figurou como um dos epicentros de origem de refugiados, em decorrência de violações de direitos humanos. Cabe constar que, em 1970, o ACNUR veio a firmar um acordo com o governo brasileiro que previa o estabelecimento de um escritório *ad hoc* no país, especificamente no Rio de Janeiro, bem como a manutenção da reserva geográfica aludida na Convenção de 1951, de modo que acolheria somente os refugiados vindos da Europa. Até porque não era de interesse do país reconhecer como refugiados pessoas que fugiam de outros regimes ditatoriais de países vizinhos (SOARES, 2012, p. 86).

Conforme menciona Jubilut (2007, p.172), foi nesse período que o ACNUR, apesar de não ser reconhecido pelo Estado como uma organização internacional, começou a atuar na recepção de refugiados[13] com o apoio de outros órgãos internos que trabalhavam com a promoção de direitos humanos, cita-se: a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (comumente chamada Comissão Justiça e Paz) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo.

[13] Para a mesma autora, foi em função das instituições sociais supramencionadas que o ACNUR conseguiu receber 150 refugiados vietnamitas, alguns refugiados cubanos e 50 famílias Baha'i, entre os anos de 1975 e 1986, como residentes estrangeiros, de modo a reduzir a aplicação da reserva geográfica em nosso ordenamento.

Com a atuação subsidiária do ACNUR, o panorama de proteção aos refugiados no plano interno começou a se reestabelecer a partir da redemocratização do Brasil, na década de 1980. Assim, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o país passou a desenvolver diversas ações rumo à consolidação legal em defesa dos direitos humanos. Dentre estas iniciativas, consta o abandono da cláusula de reserva geográfica, que possibilitou o dimensionamento da tutela do refugiado independente de suas origens, como também a adesão da definição ampliada de "refugiado" da Declaração de Cartagena de 1984, mesmo não tendo a assinado o documento, à época (MOREIRA, 2010, p.117).

Além disso, embora o Brasil já estivesse adotando medidas positivas no que tange ao instituto do refúgio, nas palavras de Barreto (2010, p.19), restou patente pelo governo brasileiro a necessidade da criação de um diploma interno que efetivamente internalizasse o mecanismo da Convenção de 1951, e que definisse o conceito de refugiado, criando um órgão nacional para tratar desse tema, e relatando quais eram os direitos dos refugiados, a forma de processo para o seu reconhecimento, a perda e a manutenção da condição de refugiado no Brasil. Sendo assim, em parceria com o Acnur e com a sociedade civil[14] foi editada a lei nº 9.474 em 1997, que em seu art. 1° consagra que:

> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
>
> I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
>
> II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
>
> III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Do artigo supramencionado, é importante constar que, assim como esclarece Sartoretto (2018, p. 173), quando da confecção da norma, o inciso primeiro destinou-se a fazer

[14] Dentre as entidades civis, menciona-se a Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e a de São Paulo, bem como entidades governamentais como os Ministérios das Relações Exteriores, Saúde, Trabalho e Educação e o Programa Nacional de Direitos humanos de 1996.

uma estrita referência a Convenção de 1951 ao mencionar como requisito "fundados temores de perseguição". Seguindo no mesmo artigo, o inciso segundo se ateve a proteção de apátridas, quanto a omissão da comunidade internacional ao amparo dessas vítimas. O terceiro inciso, por sua vez, não apresentou uma construção terminológica que ocorresse pela conjugação dos fundados temores de perseguição com situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, nem mesmo fez menção, ainda no referido inciso, da perseguição. Mesmo assim, à luz de uma hermenêutica jurídica internacional, o conceito de grave e generalizada violação dos direitos humanos[15] deve ser interpretado sempre de forma mais ampla, que leve em consideração o princípio *pro homine* e não se restrinja apenas às normas *jus cogens*.

Posto isso, é necessário frisar algumas inovações normativas que permeiam o mencionado diploma interno, sem, contudo, esgotar todo o seu conteúdo normativo. Inicialmente, versa o artigo 2° sobre o direito de reunião familiar, de modo a estender o reconhecimento da condição de refugiado aos demais membros da família do solicitante. Outrossim, a legislação brasileira também incorporou as chamadas soluções duradouras para refugiados, firmando o seu caráter voluntário, e compreendendo a repatriação em condições seguras, o reassentamento e a integração local. Quanto a esta última, é notório que a iniciativa de integração é levada a cabo preponderantemente pela sociedade civil organizada, formando redes de apoio com base em parcerias de instituições religiosas com outras instituições públicas e privadas (MOREIRA, 2014, p.93).

Quanto a atuação do Conare no processo de determinação da condição de refugiado[16], necessário salientar que o procedimento, conforme sintetiza Milesi (2010, p.55), é realizado de forma colegiada, tendo representantes de distintos ministérios (Ministério da Justiça, das

[15] Esclarece-se que o Brasil foi o primeiro Estado da América Latina a adotar a grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo de reconhecimento do *status* de refugiado em uma lei doméstica.

[16] Atualmente, em virtude da Pandemia provocada pelo vírus Covid-19, o Comitê Nacional para os Refugiados (CG-Conare) suspendeu seus serviços presenciais por tempo indeterminado (Portaria nº 2, de 20 de março de 2020). Com o intuito de não prejudicar os solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, os prazos processuais também ficam suspensos enquanto durarem as medidas de prevenção à disseminação do Covid-19. A decisão poderá ser prorrogada, a depender da evolução da pandemia no Brasil. As entrevistas presenciais de elegibilidade de reconhecimento da condição de refugiado passarão a ser feitas exclusivamente de maneira virtual.

Relações Exteriores, do Trabalho[17], da Saúde e da Educação), além de um representante do Departamento da Polícia Federal e de organizações não governamentais. Em meio as principais atribuições do Comitê, encontram-se efetuar o processo de elegibilidade pelo qual se reconhece o estatuto de refugiado; determinar a perda e cessação da condição de refugiado; como também "orientar e coordenar ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio aos refugiados" (BRASIL,1997).

Importante apontar que dentre os princípios que estão presentes nesta legislação, podemos elencar: o princípio da não discriminação (art. 3°); o princípio da não devolução (*non-refoulement*) (7°, §1°)[18]; igualmente o direito de toda pessoa humana em buscar e receber asilo[19], constatada pela própria definição ampla de refugiado. Por derradeiro, estipula o diploma em seu último capítulo que "o processo de pedido refúgio é gratuito e tem caráter de urgência, e que os dispositivos nela contidos devem ser interpretados harmoniosamente com os preceitos da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948), da *Convenção de 51* e do *Protocolo de 67*", porém não estipula prazos para os procedimentos, o que acarreta maior morosidade aos processos de solicitação de refúgio (JUBILUT, 2007, p.194), ainda que atualmente exista o SISCONARE, na tentativa de remediar tal problema.

Nesse mesmo sentido, nota-se uma integralidade e um diálogo entre as fontes do direito nacional e internacional sobre a questão do refúgio compatibilizada no Estatuto. Consoante o que diz Luz Filho (2017, p. 173), é de reconhecimento pela autoridade brasileira, em relação a temática dos direitos dos refugiados, os principais instrumentos internacionais de alcance universal específicos da matéria. Sendo que estes já estão incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro, a baliza interpretativa constitucional para o tratamento do

[17] Na época ainda existente, pois no dia 07 de janeiro de 2019 o Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência (MTE) foi oficialmente extinto, sendo suas pastas incorporadas a outros Ministérios (da Economia, da Cidadania e da Justiça e Segurança pública.

[18] Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. § 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (BRASIL, 1997).

[19] Importante constar que o conceito de asilo se reveste de conotação de refúgio. No âmbito do direito internacional dos direitos humanos existe um dualismo na terminologia de asilo e refúgio, sendo que na América Latina, a palavra asilo possui um viés político intrínseco de um direito subjetivo e condicionado a discricionariedade do Estado, diferente do que ocorre com refúgio.

estrangeiro sob jurisdição nacional (art. 5°, *caput*, da Constituição Federal de 1988), e a *lex especialis* doméstica relativa a condição jurídica de refugiados no Brasil, qual seja, a Lei 9.474/1997".

Tendo em vista o que foi retratado, não é para menos que o ACNUR considere a lei brasileira como um modelo a ser seguido, embora as legislações internas referentes aos refugiados e migrantes dos demais países do Mercosul possam ser consideradas tão vanguardistas como a do Brasil. Em função disso, é importante assinalar o que aponta Milesi (2010, p. 58) quando afirma que a esta legislação sobre refugiados inspirou outras iniciativas importantes, como a instalação dos Comitês Estaduais e Municipais para Refugiados, os quais possibilitam impulsionar políticas públicas na região e proporcionar maior atenção aos refugiados no país. Tais Comitês instalaram-se primeiramente no Estado de São Paulo e Rio de Janeiro, espalhando-se futuramente para outras partes do país[20], inclusive para o Mato Grosso do Sul, região que será foco no tópico a seguir.

3. OS REFUGIADOS EM MATO GROSSO DO SUL

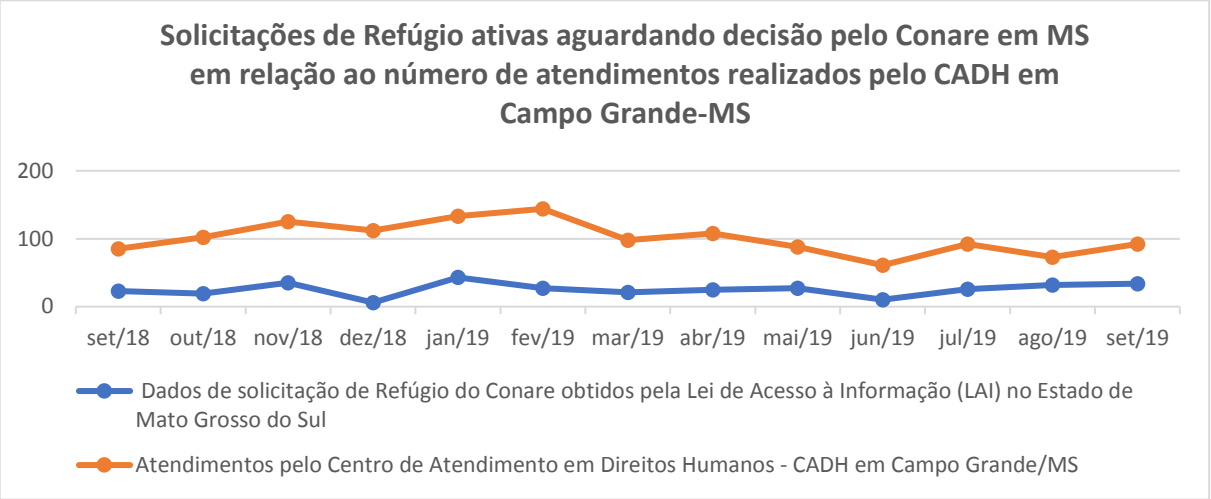
O Estado de Mato Grosso do Sul (MS) está localizado na Região Centro-Oeste do país, e é composto por uma vasta extensão territorial, compreendida em 3.423,2 Km². É por suas fronteiras secas, compartilhadas com a Bolívia e o Paraguai, que milhares de migrantes (bolivianos, paraguaios, haitianos e bengalis) e potenciais refugiados e solicitantes de refúgio, adentram o país. Para alguns destes que chegam, o estado acaba sendo a região de fixação, acabando por se instalar principalmente nas cidades próximas a fronteira como Ponta Porã, Dourados, Corumbá, Porto Murtinho e Mundo Novo, trabalhando em setores insalubres e de trabalho braçal, tais como frigoríficos e carvoarias, com grande incidência de Covid-19. Para outros, no entanto, esses municípios acabam sendo apenas locais de passagem, pois têm como direção principal os grandes centros econômicos do país, tais como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul (SILVA, 2018, p.231).

[20] Atualmente os Estados brasileiros que possuem Conselhos e Comitês são Amazonas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf. Acesso em 01 mar. 2020.

Em vista disso, poderíamos conceber de imediato a dificuldade encontrada no gerenciamento do fluxo de refugiados e imigrantes, quando e depois que entram no país. Isso ocorre, mormente em virtude de que muitos acabam não passando pelas unidades de controle migratório na fronteira – como as delegacias da Polícia Federal (DELEMIGs) em Ponta Porã e Corumbá, porta de entrada de grande parte desses fluxos - não sendo, portanto, identificados. E há também os que ingressam no estado por meio de "coiotes" (atravessadores clandestinos que exploram o deslocamento humano), e que acabam se regularizando em outros estados (ALMEIDA, 2017, p.35).

A questão ainda se agrava quando se depara com a ausência de uma sistematização unificada de dados por parte do Estado com seus entes federados em relação ao número de migrantes, solicitantes de refúgio e de refugiados. Diante dessa situação, torna-se "difícil a coleta de informações precisas sobre características demográficas e necessidades básicas dos refugiados" (Folly, 2018, p. 14-15). Nesse mesmo viés, essa estrutura difusa do Estado na sistematização e armazenamento de estatísticas, gera entraves para formulação de políticas públicas voltadas à proteção e inserção social dos que aqui ingressam.

Com isso, observou-se a necessidade de mapear o número de refugiados e solicitantes de refúgio no estado de Mato Grosso do Sul, com o fim de delinear uma perspectiva quantitativa da presença destes em toda a região. Dessa maneira, ao cruzarmos os dados sobre as solicitações de refúgio ativas feitas no Mato Grosso do Sul e que aguardam uma decisão pelo Conare (LAI), com os atendimentos feitos a refugiados e imigrantes pelo CERMA, através do Centro de Atendimento em Direitos Humanos (CADH) em Campo Grande/MS, obtivemos o seguinte diagrama:



Em uma análise inicial, nota-se que o número de atendimentos a refugiados e imigrantes feitos pelo CERMA somente no município de Campo Grande/MS é largamente superior às solicitações de refúgio realizadas em todo o estado de Mato Grosso do Sul que aguardam a decisão pelo Conare[21]. Elucida-se que, nesse mesmo intervalo de tempo, os atendimentos feitos pelo Comitê somente na capital somam-se em 1.313 (mil trezentos e treze), contra um total de 328 (trezentos e vinte e oito) solicitações registradas pelo Conare no estado.

Para evidenciar um contraste entre os números de refugiados apontados acima e os contabilizados como migrantes, imperioso anotar que ao se pesquisar os registros de migrantes em todo o estado, constatou-se que até metade de 2017, cerca de 22.280 foram devidamente inseridos no SINCRE (SILVA, 2018, p.222-223). Em período equivalente, apenas na capital Campo Grande/MS, havia 4.500[22] pessoas de outras nacionalidades cadastradas, muitas delas sírias e haitianas. Infere-se que mesmo sendo registros de períodos diferentes – Conare/CERMA (09/2018 a 09/2019) e SINCRE (2017) – o número de atendimento pelo CERMA e os registros de solicitantes de refúgio pelo Conare deveriam ser tão maiores quanto

[21] Como esclarecimento, no mesmo período, foram averiguadas as decisões proferidas pelo Conare das solicitações realizadas em Mato Grosso do Sul, não acontecendo nenhuma.

[22] Disponível em: http://www.sedhast.ms.gov.br/decretos-instituem-o-comite-estadual-para-refugiados-e-o-centro-de-atendimento-em-direitos-humanos/ Acesso em: 08 mai. 2020.

o número de migrantes registrados pelo SINCRE, não tendo, assim, uma discrepância tão acentuada.

Igualmente, ao compararmos dados filtrados pelo SISMIGRA[23], referente aqueles que declararam Mato Grosso do Sul com "UF de Residência" ao longo do ano de 2019[24], com as estimativas de solicitações de refúgio do "Relatório de Conjuntura: tendências da imigração e do refúgio no Brasil"[25] do Observatório das Migrações Internacionais, que teve por base os dados da Polícia Federal (STI-MAR), alusivo ao mesmo ano, chegou-se as mesmas estimativas expressas SINCRE. Do SISMIGRA, depreendeu-se que 2.112 (dois mil cento e doze) migrantes declararam residência no estado.

Seguindo as proporções numéricas entre refugiados e migrantes na unidade federativa de Mato Grosso do Sul, aferiu-se que das solicitações de refúgio sistematizadas pelo OBMigra, a quantia inferior a 1% das solicitações, mostrando-se como um dos estados que menos há solicitações de refúgio. A mesma fonte veicula que o número de solicitantes de refúgio e refugiados ocupados no mercado formal de trabalho na região Centro-Oeste varia entre 200 até 1000, atrás das regiões Sul e Norte.

Em relação aos dados apresentados, é possível inferir que nem todos os contabilizados como migrantes no estado efetivamente o são, mesmo que muitos deles sejam considerados refugiados por razões fáticas ou jurídicas. Como exemplo, deve-se ter como referência o caso dos venezuelanos, que entre dezembro de 2019 e agosto de 2020 foram mais de 46 mil deles reconhecidos *prima facie* como refugiados pelo Conare[26], em virtude da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. Em decorrência desse crescente fluxo, até agosto de 2020 já haviam sido interiorizados somente na cidade de Dourados, mais

[23] Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733 obmigra/dados/microdados/401205-sismigra Acesso em: 02 fev. 2020.

[24] Importante esclarecer que os dados filtrados foram somente aqueles que constavam como "UF de Residência" o estado de Mato Grosso do Sul, pois haviam vários cadastros sem especificações nesse sentido ou em outro requisito.

[25] Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/Relat%C3%B3rio_Conjuntural.pdf Acesso em: 15 mar. 2020.

[26] Disponível em: https://docplayer.com.br/196248234-Informativo-brasil-contexto-operacional-situacao-venezuela-dados-principais.html. Acesso em: 14 out. 2020.

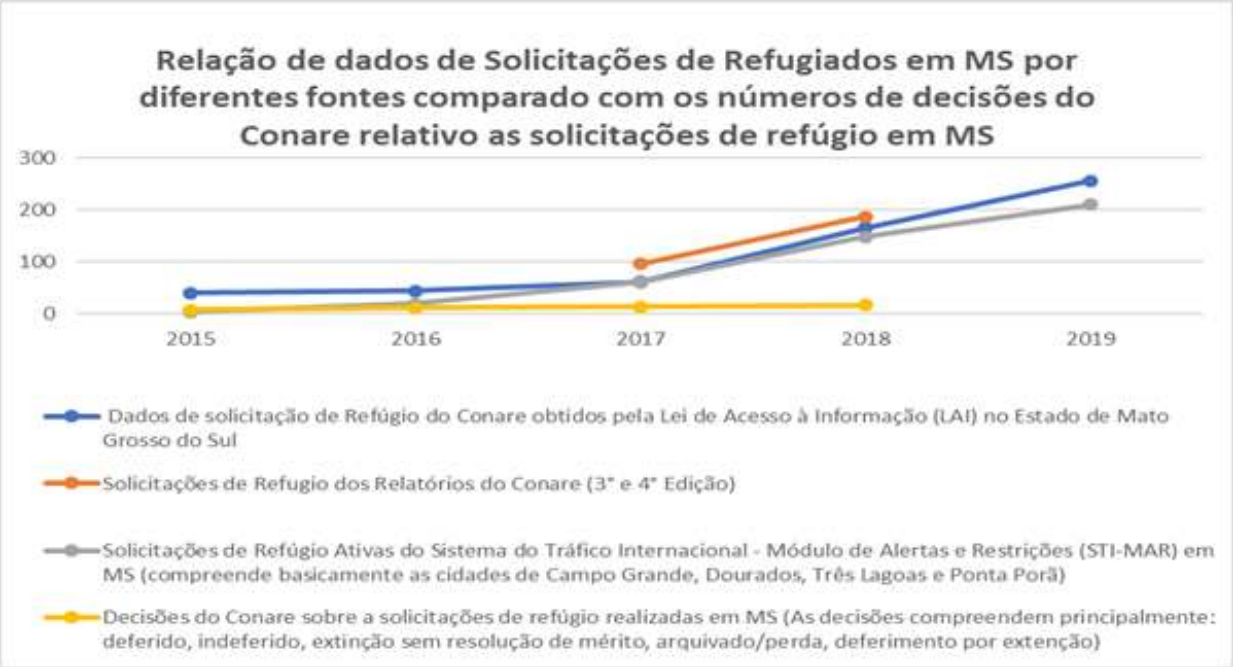
de 2.179 (dois mil cento e setenta e nove) venezuelanos, dentre os quais cerca de 397 (trezentos e noventa e sete) advindos de Boa Vista para serem contratados em empresas locais[27].

É necessário anotar que antes do fechamento das fronteiras ocorrido em meados de março de 2020 em razão da pandemia de coronavírus, "uma média de 500 venezuelanos entravam no Brasil todos os dias, muitos dos quais chegavam em extrema necessidade de assistência humanitária" (ACNUR. 2020). É em prol disso que o trabalho da Operação Acolhida foi estabelecido a partir de três pilares: controle de fronteira e documentação, a assistência de emergência e a integração.

Quanto ao controle de fronteiras e a documentação, os venezuelanos ao chegarem em solo brasileiro podem optar por solicitar o reconhecimento de sua condição de refugiado ou a autorização de residência temporária de dois anos, sendo que nas duas opções existe o igual acesso aos serviços públicos e direito ao trabalho. Tais alternativas, por sua vez, explicam os números compatibilizados de imigrantes e refugiados de venezuelanos que foram registrados e abrigados dentro do território nacional.

Paralelamente, importante apontar as comparações de dados das solicitações de refúgio realizadas no estado, as quais obtidas por diversas fontes governamentais que atuam na temática, com as decisões proferidas pelo Conare, relativo às solicitações de refúgio feitas estritamente em Mato Grosso do Sul, consoante demonstra-se no gráfico a seguir.

[27] Disponível em: http://cidade-pandemia.com.br/2021/05/20/imigrantes-em-frigorificos-e-a-pandemia-dourados-ms/. Acesso em: 07 jun. 2021.



Na análise do gráfico, percebe-se uma disparidade dos números das solicitações de refúgio retirados dos diferentes institutos que figuraram como fontes. Denota-se, especialmente, a discrepância entre a quantidade de solicitações de refúgio e o número de decisões proferidas pelo Conare, o que acontece por conta da fraca estrutura brasileira para processar o crescente número de pedidos de refúgio, conforme aponta Folly (2018, p.14), e o passivo de casos ainda a serem examinados pela instituição.

Esclarece a própria autora, que essa fraca estrutura compõem-se não só pelo fato do Brasil nunca se dispor a ter um órgão federal destinado exclusivamente à migração internacional, situação essa que assiste para que as competências e recursos voltados à proteção e assistência aos refugiados sejam ínfimos, além de distribuídos para outros ministérios com precária coordenação. Como exemplo a autora esclarece que:

> (...) o Conare mantém praticamente a mesma estrutura institucional desde a sua criação, em 1997, quando o Brasil não recebia mais do que 500 pedidos de refúgio por ano. Apesar do aumento do número de pessoas chegando ao Brasil para solicitar refúgio, a atuação do órgão é restrita a dois estados brasileiros: São Paulo e Distrito Federal. Essa limitação impossibilita, inclusive, o monitoramento da distribuição geográfica dos refugiados no Brasil ao longo do tempo (FOLLY, 2018, p.16).

Destarte, em vista desta análise, Mato Grosso do Sul certamente possui uma quantidade expressiva, não somente de migrantes, mas também de refugiados, que de acordo com as hipóteses expostas nos diplomas nacionais e internacionais, merecem maior proteção e eficácia de seus direitos por parte do Estado. Essa atenção especial que deveria acontecer de maneira mais direta do governo, acaba emanando efetivamente, e em maior proporção, da sociedade civil organizada, ou seja, das entidades religiosas e organizações não-governamentais.

Nessa perspectiva, o trabalho conjugado com essas duas frentes, torna-se primordial quando se depara com as dificuldades enfrentadas por eles ao se estabelecerem em uma determinada região do país. Tais desafios, por sua vez, acabam sendo ainda mais amplificados em razão da pandemia Covid-19, tornando-os ainda mais vulneráveis, pelas dificuldades do acesso à saúde, à educação e ao emprego, bem como de obterem itens mínimos para poderem viver com dignidade[28]. Na cidade de Campo Grande, escolas municipais estão sendo usadas como abrigo para isolamento social de imigrantes e refugiados. O objetivo seria evitar que essa população ficasse doente e transmitisse o novo coronavírus[29]. As aulas nas escolas estão suspensas na cidade em função da pandemia mundial.

No caso de Mato Grosso do Sul, através do acesso aos relatórios de atendimentos elaborados pelo CERMA, conseguidos por meio da LAI, foi possível identificar algumas dessas dificuldades enfrentadas por eles. Dentre as adversidades, cita-se: o acompanhamento e encaminhamento para a Polícia Federal para regularização da situação migratória, bem como na Receita Federal para efetuar o Cadastro de Pessoa Física (CPF), auxílio na entrevista de emprego, na realização do contrato de aluguel e afins, encaminhamento aos postos de saúde, assim como visitas e orientações em abrigos. Ademais, dentre as nacionalidades atendidas pelo Comitê Nacional (alguns encontrados pelas ruas e cidades do Mato Grosso do Sul) podem

[28] Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/03/24/para-enfrentar-pandemia-refugiados-no-brasil-se-ajudam-em-iniciativas-e-redes-de-auxilio.ghtml. Acesso em: 08 jun 2021.
[29] Disponível em: https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2020/03/25/prefeitura-de-campo-grande-usa-escolas-para-abrigar-moradores-de-ruas-em-prevencao-ao-coronavirus.ghtml. Acesso em 25.06.2020.

ser identificados: haitianos, venezuelanos, colombianos, senegaleses, nigerianos, ugandeses, sírios, bolivianos, cubanos e etíopes.

Com isso, é relevante considerar a importância da criação de Comitês locais como o CERMA, que possibilitam uma maior integração na ação de proteção aos refugiados, juntamente com outras instituições, formando, assim, uma rede que procura guarnecer os refugiados presentes no estado, de modo a melhor atendê-los para suprir suas eventuais necessidades. Desse modo, sabe-se que para atingir o objetivo de uma política integrada e duradoura, requer-se um longo processo, em que o estado e o país veem trilhando juntamente com o ACNUR e a sociedade civil organizada.

Acerca disso, vale mencionar a considerável atuação deste órgão, ACNUR, por meio da implementação da Cátedra Sérgio Vieira de Melo[30], acordo acadêmico o qual tem o cunho de capacitar acadêmicos e professores dentro dessa temática. No Mato Grosso do Sul, a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) vieram a estabelecer o acordo de cooperação[31], fazendo parte de outras 27 instituições de ensino superior que também fizeram o convênio[32]. São iniciativas como essas que sinalizam o progresso no fortalecimento da rede de apoio, denominada pelo ACNUR de Rede Solidaria para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), que procura estabelecer uma conexão entre as instituições civis e estatais, para que ocorra o melhor desempenho das políticas públicas destinadas às pessoas refugiadas acolhidas pelo país.

CONCLUSÕES

O crescente número de refugiados e migrantes ao longo dos anos demandou dos países e organizações internacionais a criação de normas protetivas destinadas a amparar

[30] A Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), implementada pelo ACNUR, procura promover a educação, a pesquisa e a extensão acadêmica através de acordos de cooperação com institutos de ensino superior. Com isso, busca proporcionar a formação acadêmica e a capacitação de professores e estudantes dentro dessa temática.

[31] Disponível em: https://www.ufms.br/ufms-passa-a-integrar-catedra-de-agencia-da-onu-para-refugiados/. Acesso em: 19 out. 2020.

[32] Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/universidades-conveniadas/?fbclid=IwAR1DiCFJqbanqm8izJnQv-rn-2jXo5Dj5P-7oLiaehlZd8XPlFjRX9YOj4g. Acesso em: 20 out. 2020.

esses vulneráveis, em particular os primeiros, por estarem inseridos em um contexto de perigo iminente à própria vida, que os fazem procurar guarida em outros países. Mesmo assim, o que se verifica é uma grande dificuldade interna do governo em gerir a questão de forma mais coesa. A existência de uma estrutura difusa no país, em relação à sistematização e armazenamento de dados sobre refugiados, faz gerar entraves para formulação de políticas públicas voltadas à proteção e inserção social de todos que aqui ingressam. Isso significa dizer que, apesar de a Lei 9.474/97 consagrar diversos direitos para seus tutelados, a eficácia dessas garantias fica comprometida pela ausência de dados concisos sobre a presença de refugiados em solo brasileiro, especialmente em Mato Grosso do Sul, prejudicando o acesso deles à essas conquistas.

A posteriori, tendo como objetivo específico o mapeamento de refugiados em Mato Grosso do Sul, observou-se com este trabalho algumas discrepâncias nos registros de dados e as estimativas das diferentes fontes utilizadas. Em decorrência disso, percebeu-se que tal situação abre margem para que muitos refugiados (e certamente também migrantes) fiquem à mercê da ausência de direitos que lhes são garantidos juridicamente dentro do país. Soma-se a isso, a criação de barreiras e obstáculos para o acesso a políticas públicas, que deveriam alcançá-los de forma integral, mas que na realidade não acontece para boa parte deles, pois muitas vezes sequer são contabilizados oficialmente.

Dessa forma, apesar das dificuldades encontradas na coleta de dados, principalmente em nível regional, foi possível inferir que há no estado do Mato Grosso do Sul uma expressiva quantidade de refugiados, estimando-se em mais de 2.000 (dois mil), quando contabilizados os venezuelanos como refugiados, tal qual da forma que foram reconhecidos juridicamente. Essas incoerências e inconsistências previstas nos registros oficiais, dificultam o amparo e o atendimento adequado a esses vulneráveis, haja vista a inexistência de um gerenciamento eficaz e integrado desses fluxos de pessoas por parte dos diferentes níveis de governos.

Neste contexto, deve ser desiderato do Estado buscar cada vez mais políticas locais integradas e uniformes no tratamento aos refugiados e migrantes que aqui são acolhidos. Até

porque tal questão remete ao comprometimento e responsabilidade de todo o país perante a comunidade internacional, tendo em vista os acordos internacionais aos quais é signatário em matéria de direitos humanos, assim como resguardar os direitos consagrados como constitucionalmente fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Global Trends: Forced Displacement in 2019**. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.193877869.1530653080.1595873779-180290651.1588518999. Acesso em: 22 jul. 2020.

ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo.** Ano 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf. Acesso em: 17 abr. 2019.

ACNUR. **Protegendo Refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf. Acesso em: 01 mai. 2020.

ACNUR. **Protegendo Refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: ACNUR. Protegendo Refugiados no Brasil e no mundo. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

ACNUR. Informativo Brasil. Contexto Operacional. Situação Venezuela. Setembro de 2020. Disponível em: https://docplayer.com.br/196248234-Informativo-brasil-contexto-operacional-situacao-venezuela-dados-principais.html. Acesso em: 14 out. 2020.

ALMEIDA, Luciane Pinho de *et al*. Migração Transnacional e Refúgio: A rota de passagem por Mato Grosso do Sul. *In*: **Migrações, Fronteiras e Refúgio: Mato Grosso do Sul na rota das migrações transnacionais.** Campo Grande/MS: UCDB, 2017. cap. I, p. 25-46.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio–sua história. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**, v. 1, p. 12-21, 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Refúgio em Números**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria no 02, de 20 de março de 2020**. Dispõe sobre a suspensão dos atendimentos presenciais, dos prazos processuais e das reuniões do Comitê Nacional para os Refugiados, de que trata a Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997. Diário oficial da União. 25 mar 2020; Edição 58; Seção 1, página 63.

DA ROCHA, Amanda Bernardes; GUERRA, Sidney. **O Direito Internacional dos Refugiados e a Eficácia acerca do sistema brasileiro de concessão de refúgio**. Revista de Direito da Unigranrio, v. 9, n. 1, 2019.

FONTAINE, Guillaume. **El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos**. Anthropos, 2015.

FOLLY, Maiara. **Migrantes Invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil**. Instituto Igarapé: a think and do tank, Rio de Janeiro, 29 mar. 2018. ISSN 2359-089X, p. 01-15.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society – between sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** Editora Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. **Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+ 30.** REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, n. 43*, p. 11-33, 2014.

LACERDA, Ana Luiza; GAMA, Carlos Frederico PS. **O solicitante de refúgio e a soberania moderna: a identidade na diferença.** Lua Nova, n. 97, p. 53-82, 2016.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Os refugiados sob a jurisdição Brasileira: Breves Observações sobre seus Direitos. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei: 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 173-189.

MARCONI, M. D. A., & LAKATOS, E. M. (2004). **Metodologia científica** (Vol. 4). São Paulo: Atlas.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 14.557, de 12 de setembro de 2016. **Institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul**. CAMPO GRANDE-MS: Diário Oficial, ano XXXVIII n. 9.247, p. 61, 13 set. 2016.

MILESI, Rosita; ANDRADE, Willian Cesar. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. Refúgio no Brasil–a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília:** ACNUR/CONARE-MJ, 2010.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. Editora Saraiva, 2017.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos refugiados: Do eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo.** Arquipélago Editorial, 2018.

SERPA, Paola Flores. **Direito Internacional das Mulheres Refugiadas.** 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para fins de obtenção do título de mestre em direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande- MS, 2019.

SILVA, César Augusto S. da *et al*. Fronteiras étnico-culturais. Tráfico e migração de pessoas nas fronteiras de Mato Grosso do Sul: **A proteção internacional dos refugiados no Brasil: o caso do Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande: UFMS, 2018. p. 217-241.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional.** 2012. 252 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2006.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. **Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil.** REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, n. 43, p. 117-131, 2014.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14387

A Capacitação No Projeto Sisfron: As Lições Aprendidas Do Projeto Piloto E As Perspectivas Para O Prosseguimento Das Próximas Fases

Capacity Building In The Sisfron Project: Lessons Learned From The Pilot Project And Perspectives For The Continuation Of The Next Phases

Formación En El Proyecto Sisfron: Las Lecciones Aprendidas Del Proyecto Piloto Y Las Perspectivas Para El Desarrollo De Las Próximas Fases

Marcelo Hinago
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e FGV-RJ
Rio de Janeiro-RJ, Brasil
E-mail: hinago.marcelo@eb.mil.br

Fabricio Pelloso Piurcosky
Centro Universitário do Sul de Minas
Lavras-MG, Brasil
E-mail: fabricio@unis.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5458-5129

Resumo: Este trabalho descreve os principais aspectos da capacitação de recursos humanos na fase Piloto do Projeto Estratégico Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e suas implicações para o Exército Brasileiro (EB). Tal abordagem se justifica, pois as atividades de treinamento são o alicerce para o SISFRON, proporcionando o pleno funcionamento de todos os seus meios e subsistemas. Os procedimentos e tecnologias inovadoras inseridas nesse projeto possibilitarão transformações expressivas na doutrina e no ensino militar do Exército Brasileiro. O propósito deste estudo é descrever os eventos de capacitação sucedidos na fase piloto do Projeto SISFRON, visando o seu aperfeiçoamento para sua 2ª fase. Esta tarefa foi conseguida a partir da pesquisa bibliográfica, documental e observação de relatos de militares envolvidos nos processos de treinamento, por meio do método de abordagem qualitativa e o método de pesquisa aplicada. O trabalho comprovou que algumas iniciativas extracontratuais adotadas na 1ª fase do projeto, bem como outras a serem incorporadas a partir da 2ª fase, tais como a centralização dos treinamentos e as trilhas do conhecimento, são significativas, no intuito de suplantar alguns óbices no processo de capacitação.

Palavras-chave: SISFRON. Projeto Piloto. Capacitação.

Abstract: This paper describes the main aspects of human resources training in the Pilot Phase of the Strategic Integrated Border Monitoring System Project (SISFRON) and its implications for the Brazilian Army (EB). Such approach is justified because training activities are the foundation for SISFRON, providing the full operation of all its means and subsystems. The innovative procedures and technologies inserted in this project will enable significant transformations in the doctrine and military education of the Brazilian Army. The purpose of this study is to describe the successful training events in the pilot phase of the SISFRON Project, aiming at its improvement for its second phase. This task was achieved from bibliographic and documental research and observation of reports from military personnel involved in the training processes, through the qualitative approach method and the applied research method. The work proved that some extra-contractual initiatives adopted in the 1st phase of the project, as well as others to be incorporated from the 2nd phase on, such as the centralization of training and the knowledge trails, are significant, in order to overcome some obstacles in the training process.

Keywords: SISFRON. Pilot Project. Capacity Building.

Resumen: Resumen: Este artículo describe los principales aspectos de la formación de recursos humanos en la Fase Piloto del Proyecto Estratégico del Sistema Integrado de Vigilancia Fronteriza (SISFRON) y sus implicaciones para el Ejército Brasileño (EB). Este enfoque está justificado, ya que las actividades de formación son la base del SISFRON, proporcionando el pleno funcionamiento de todos sus medios y subsistemas. Los procedimientos y tecnologías innovadores incluidos en este proyecto permitirán cambios significativos en la doctrina y la enseñanza militar del Ejército de Brasil. El propósito de este estudio es describir los eventos de capacitación que se llevaron a cabo en la fase piloto del Proyecto SISFRON, con miras a mejorarlo para su 2ª fase. Esta tarea se logró a partir de la investigación bibliográfica y documental y la observación de los informes de los soldados involucrados en los procesos de entrenamiento, a través del método de enfoque cualitativo y el método de investigación aplicada. El trabajo demostró que algunas iniciativas extracontractuales adoptadas en la 1ª fase del proyecto, así como otras que se incorporarán a partir de la 2ª fase, como la centralización de senderos de formación y conocimiento, son significativas, con el fin de superar algunos obstáculos en el proceso de formación.

Palabras llave: SISFRON. Proyecto piloto. Capacitación.

Recebido em
17/03/2021

Aceito em
01/07/2021

1. INTRODUÇÃO

O Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) constitui-se em um dos mais importantes empreendimentos no nível estratégico de defesa, representando um marco na atuação do Exército Brasileiro em prol da integridade nacional.

Esse objetivo presente no projeto é importante para que outros atores possam se relacionar com as ações desenvolvidas nesse ambiente. Isso pode trazer benefícios de várias maneiras, dando a possibilidade de construir um modelo de interação entre governo, universidades e indústrias, conforme o modelo da Tríplice Hélice de Etzkowitz e Zhou (2017).

O presente trabalho descreve como está sendo desenvolvida a capacitação no âmbito do Projeto SISFRON. De acordo com a análise das lições aprendidas da fase Piloto do Projeto, é verificado se a estrutura de capacitação do Projeto SISFRON está contribuindo para a incorporação do conhecimento e emprego de novas tecnologias, no domínio do Exército Brasileiro.

Tal abordagem se justifica devido ao contexto de insegurança em que se encontra o Brasil, sendo necessário criar mecanismos eficientes de controle de operações ilícitas na região de fronteira, entre as quais o tráfico ilegal de armas e substâncias entorpecentes. Nesse cenário o Projeto SISFRON pretende atuar no controle dessas ações por meio da atuação do Exército, que deve ser baseada em quadros devidamente instruídos e capacitados para tal atividade. É importante salientar também a relevância do artigo para o prosseguimento do Projeto SISFRON, que abarca o aprimoramento dos militares no emprego de tecnologias inovadoras, no qual se faz necessário o envolvimento de vários setores da Força.

O objetivo desta pesquisa, portanto, é descrever os fatos e fenômenos ocorridos no contexto do desenvolvimento das atividades de treinamento de militares na 1ª fase do Projeto SISFRON, com a finalidade de apresentar propostas para operação, manutenção e evolução do Projeto para sua 2ª fase, no tocante a capacitação, reforçando os acertos e corrigindo os erros observados. Tal trabalho poderá contribuir também para o aprimoramento do processo

de desenvolvimento dos recursos humanos de outros projetos de grande envergadura do Exército Brasileiro.

Essa tarefa foi alcançada mediante Pesquisa Bibliográfica, que se faz necessária para um embasamento teórico sobre o assunto capacitação de recursos humanos e Educação a Distância (EAD). Dessa forma, a referência bibliográfica apresenta as diretrizes, definições, condições necessárias para o planejamento e o monitoramento das atividades de capacitação e treinamento, voltadas ao emprego, manutenção e evolução dos meios do SISFRON. Em paralelo, será realizada a "Pesquisa Documental" por meio de fontes específicas sobre o tema em pauta, incluindo toda a documentação disponível do Projeto SISFRON. Quanto à abordagem, a pesquisa é prioritariamente "qualitativa", pois a análise do desempenho tem sido fundamentada mais por meio da percepção dos agentes envolvidos no processo, e pela emissão de relatórios.

Dessa maneira, a pergunta de pesquisa é: em vista das atividades de treinamento de militares na 1ª fase do Projeto SISFRON, que ações poderiam auxiliar a operação, manutenção e evolução do Projeto para sua 2ª fase?

2 O PROJETO SISFRON

O SISFRON consiste em um conjunto de meios de sensoriamento e de apoio à decisão de suporte ao emprego operacional, atuando de forma integrada, cuja finalidade é consolidar a presença do Estado na faixa de fronteira terrestre, incrementando a ação dos entes governamentais na região (SISFRON, 2012). A figura 1 ilustra a concepção do Projeto, com a distribuição de meios ao longo da fronteira terrestre.

Figura 1: Projeto SISFRON.



Fonte: EPEX, 2017

O Projeto SISFRON foi concebido por iniciativa do Exército Brasileiro, tendo como fundamento a Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008. A Diretriz para a Implantação do SISFRON, publicada na Portaria nº 193 do Estado-Maior do Exército (EME), de 22 de dezembro de 2010, estabeleceu os preceitos iniciais do Projeto. Nessa instrução é apresentada como justificativa do Projeto SISFRON a expansão da presença do poder nacional em áreas de interesse do Estado, sobretudo na vasta extensão de fronteira terrestre, a fim de colaborar para o controle de tais regiões. Dessa forma, busca-se atingir as três linhas diretivas ressaltadas na Estratégia Nacional de Defesa (2010a, p.1):

> a) Monitoramento/ Controle, a fim de vigiar a grande extensão territorial;
>
> b) Mobilidade, com a aptidão para se chegar rapidamente à região em conflito;
>
> c) Presença, capaz de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão.

Outra motivação ao SISFRON refere-se à colaboração desse sistema no cumprimento das missões estabelecidas na Constituição Federal e leis complementares, referente à atuação das Forças Armadas na prevenção e repressão a atos ilícitos na faixa de fronteira terrestre. Assim, segundo Ministério da Defesa (2010a, p.1), o projeto objetiva:

> a) Fornecer os recursos adequados ao monitoramento da fronteira terrestre brasileira, por meio de sensores e sistemas de comando e controle, que permitam a ação do Exército Brasileiro de maneira confiável e oportuna;

> b) Estabelecer a infraestrutura de comunicações necessária para a integração em rede de todos os meios disponibilizados, de forma adequada aos diferentes níveis de comando e decisão;
>
> c) Integrar-se com o Sistema de Comando e Controle do Exército, das outras Forças Armadas e demais órgãos governamentais;
>
> d) Capacitar o militar do Exército a agir num cenário de operação com meios de alta complexidade tecnológica, em um contexto de consciência situacional ampliada por meio de informações disponibilizadas em tempo real (guerra centrada em redes digitais);
>
> e) Fomentar o desenvolvimento da Industrial Nacional de Defesa em Sistemas de Monitoramento, Vigilância, Reconhecimento e Inteligência, de maneira a garantir o emprego autônomo e sustentável de tais recursos tecnológicos;
>
> f) Auxiliar o Governo Federal em operações interagências de segurança na região de fronteira, contribuindo para a manutenção da soberania nacional, em cooperação com outras instituições responsáveis, no combate aos crimes e demais ameaças transfronteiriças.

O SISFRON é um dos principais Projetos Estratégicos do Exército (PEE), dentro do subportfólio "Defesa da Sociedade". Devido à sua abrangência, a partir de 2016 passou a ser considerado como um Programa, cujo principal projeto é o "Sensoriamento e Apoio a Decisão".

No que tange a capacitação, o sistema tem como premissa os processos de transferência de tecnologia e desenvolvimento de recursos humanos especializados para a produção dos meios tecnológicos. Além disso, envolve as respectivas especializações na operação dos mesmos dispositivos.

Nesse contexto, a concepção inicial do Projeto prevê a implantação de Centros de Simulação e Capacitação de Talentos Humanos (CSCTH), visando à preparação oportuna dos meios disponibilizados. Tais ensinamentos dos CSCTH seriam estendidos às escolas de formação e aperfeiçoamento do Exército Brasileiro, a fim de difundir os conhecimentos e a habilidades de maneira sistemática no âmbito da Força Terrestre.

2.1 O PROJETO BÁSICO

O Projeto Básico para implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras SISFRON constitui-se na fase preliminar à sua execução. Segundo a figura 2, durante essa fase, foram realizados levantamento das informações de concepção, pesquisa tecnológica e de infraestrutura, além da prospecção de stakeholders internos e externos.

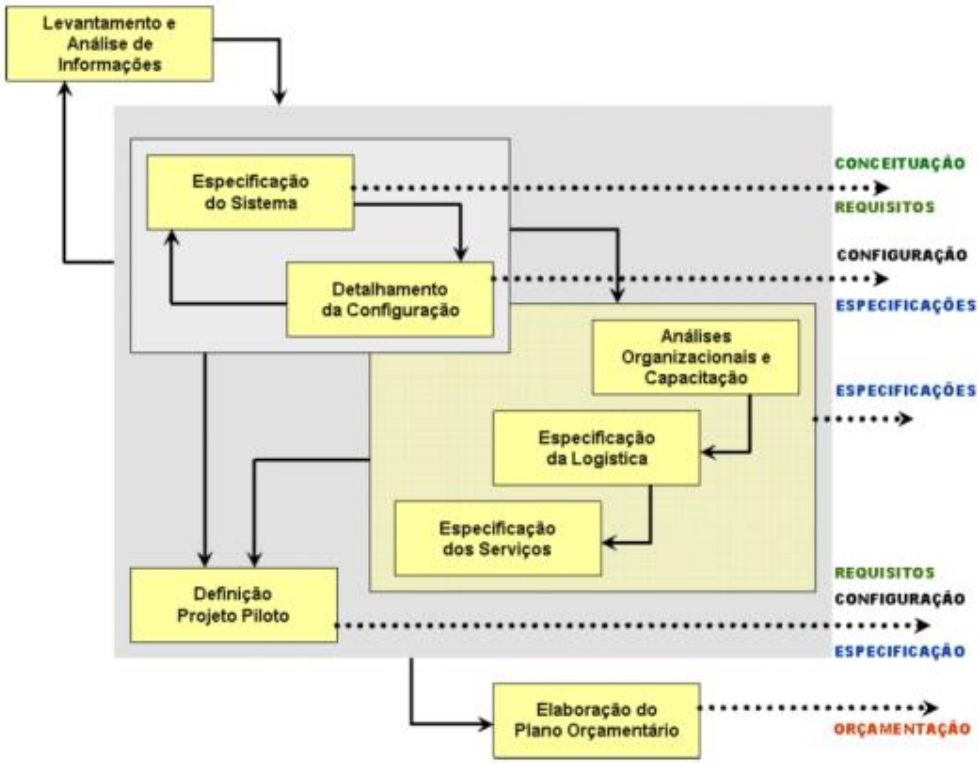
Após a análise dos dados foram elencados os conceitos, requisitos, configurações, especificações e orçamento. O planejamento foi elaborado com o apoio da empresa contratada Atech, que prestou serviços técnicos especializados de engenharia e gerou documentos técnicos de conceituação, configuração, especificação e orçamento do Sistema.

O Plano de Capacitação em Ciência e Tecnologia para o SISFRON menciona os objetivos a serem alcançados na preparação de pessoal para pesquisa, desenvolvimento, operação, manutenção e evolução do sistema. De acordo com o Plano, a definição dos perfis profissiográficos, que incluem as habilidades e os conhecimentos necessários para o exercício dos cargos e funções demandados no projeto, é essencial para a caracterização do público-alvo para um determinado curso ou estágio. Nesse sentido, o princípio da educação por competência deve ser utilizado no processo da construção dos currículos.

> A identificação do público a ser capacitado e dos conhecimentos tecnológicos e científicos a serem buscados, são questões fundamentais para o sucesso da implantação do SISFRON, que requererá pessoal adequadamente preparado para operacionalizar os equipamentos e sistemas adquiridos. (ATECH, 2011b, p. 7-3/C)

Outro aspecto citado é a necessidade do desenvolvimento de novas linhas de pesquisa tecnológica, bem como da permanência do recurso humano capacitado em determinadas funções especializadas.

Figura 2:Planejamento do Projeto Básico do SISFRON.



Fonte: ATECH (2011a, p.3-5)

Uma forma de incentivar o desenvolvimento da ciência e tecnologia é a transferência de tecnologia, por meio de treinamentos oferecidos como acordos de compensação (Offset) previstos em contrato.

De acordo com o Plano de Treinamento Operacional (ATECH, 2011c, p.12), é proposta uma solução de capacitação, correspondendo a fases gradativas de evolução:

> 1ª Fase (Pré-implantação): Preparação de instrutores e monitores dos diversos estabelecimentos de ensino envolvidos com o SISFRON;
>
> 2ª Fase (Implantação): Realização de novos cursos e estágios sob o tema SISFRON nos currículos vigentes nos estabelecimentos de ensino do EB, juntamente com o início dos treinamentos contratuais;

> 3ª Fase (Operação): Após a instalação dos equipamentos e sistemas, estabelecimento de uma estrutura de Educação à Distância, visando à capacitação continuada.

Em 2012 iniciaram-se Escola de Comunicações (EsCom) os cursos de "Sistemas Táticos de Comando e Controle", para oficiais e sargentos. Tais cursos contêm em suas grades curriculares conteúdos que seguem as orientações do Processo de transformação do Exército, reforçadas na diretriz de implantação do Projeto SISFRON, no que tange ao gerenciamento e a operação de sistemas de comunicações baseados em redes digitais.

2.2 O PROJETO PILOTO

Devido ao caráter de ineditismo do SISFRON, por meio do Projeto Básico, foi concebido e definido o Projeto Piloto, como forma de praticar e pôr em execução as novas ideias, sendo:

> O Projeto Piloto servirá como laboratório de experimentação das concepções e decisões de projeto, identificando as necessidades de evolução em aspectos como: organizacional, de procedimentos e formação dos recursos humanos, dentre outros. (ATECH, 2011a, p.29)

Assim, tal projeto, ou 1ª fase do Projeto SISFRON, foi implantado no Comando Militar do Oeste (CMO), e, sobretudo, na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (4ª Bda C Mec) os meios de sensoriamento, apoio à decisão e sistemas de suporte nas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS).

O projeto SISFRON é composto por conjuntos de elementos de natureza semelhante, que são agrupados de maneira funcional visando facilitar o gerenciamento e fiscalização. Tais conjuntos denominam-se subsistemas.

A seguir serão elencadas as principais características técnicas e especificidades dos subsistemas que constituem o Projeto SISFRON, com as respectivas observações acerca dos aspectos de capacitação dos recursos humanos que envolvem cada um deles.

Os sensores óticos e optrônicos são compostos por material de emprego individual (binóculo ótico portátil e óculos de visão noturna) e integrados (binóculo de imagem termal, conforme figura 3, e câmera de imagem termal de longo alcance).

A finalidade deste subsistema é possibilitar aos comandantes militares obter a consciência situacional, por meio da capacidade de observar, detectar e identificar pessoas e objetos diversos de interesse.

Figura 3: Soldado com binóculo termal CORAL CR.



Fonte: SISFRON (2014, p.7)

Não obstante os dispositivos optrônicos apresentarem tecnologia de ponta, tem sido constatada simplicidade em sua utilização. Portanto, há uma relativa facilidade em capacitar os militares no emprego desses meios.

O Sistema de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento (SVMR) tem por finalidade realizar a observação de extensas áreas por meio da detecção e reconhecimento de entidades móveis (empregando sensores radar). A identificação dos alvos pode ser realizada em sítios dotados de câmeras de longo alcance (CLA).

O SVMR é composto por unidades móveis, fixas e transportáveis (figura 5), que são integradas com meios de comunicações a fim de que as informações sejam acompanhadas de maneira local ou remotamente.

Figura 4: Radar Sentir M-20 transportável.



Fonte: SISFRON (2014, p.10)

A respeito da capacitação para o uso deste material, se observa as seguintes considerações:

a) Dificuldade de integração do radar com os outros sistemas. Isto se deve ao fato da modelagem dos treinamentos de contrato estar baseada na entrega do equipamento, ou seja, focada mais no material do que na demanda do usuário no sistema integrado;

b) Necessidade de especialização das equipes que operam o equipamento. Neste caso torna-se crítica a necessidade de permanência dos militares na OM o máximo de tempo a fim de que possam ter oportunidade de adquirir os conhecimentos práticos do emprego do equipamento;

c) Por tratar-se de um sistema radar em fase de desenvolvimento, e nunca ter sido empregado fora de laboratório é comum apresentar falhas, sendo necessário o seu reparo ou reposição de componentes. A indisponibilidade temporária do material prejudica a operação prática e o adestramento das unidades.

A finalidade básica dos sensores de Medidas de Apoio de Guerra Eletrônica (MAGE) é colaborar para a obtenção de informações de inteligência, no que se refere à alimentação de um banco de dados oriundo dos sinais de emissões de rádio na região de fronteira.

Para a realização dessa tarefa, estão sendo instalados sistemas de receptores de alto nível de qualidade e grande sensibilidade na captação de sinais (figura 5). Além disso, há o emprego de softwares capazes de processar e transformar de maneira seletiva uma grande quantidade de dados e parâmetros.

Figura 5: Antena de sensor MAGE.



Fonte: SISFRON (2014, p.15)

Assim, o Subsistema de MAGE colabora para o processo de inteligência de sinais, interceptando e monitorando as comunicações de rádio nas bandas HF, VHF e UHF. Este processo de “garimpagem” de dados oriundo de sensores deve ser realizado de forma estruturada e de fácil correlação, de maneira que possa ser disponibilizada a informação necessária de maneira oportuna à autoridade demandante.

Nesse contexto, a capacitação dos recursos humanos se faz por meio da formação de analistas técnicos de MAGE, especialmente preparados e dedicados para operarem os meios disponibilizados nas condições específicas. Tais elementos devem compor as equipes dos Centros Regionais de Monitoramento (CRM), onde são operados remotamente todos os sensores distribuídos ao longo da faixa de fronteira.

As principais demandas observadas, dentro das especificidades do subsistema são:

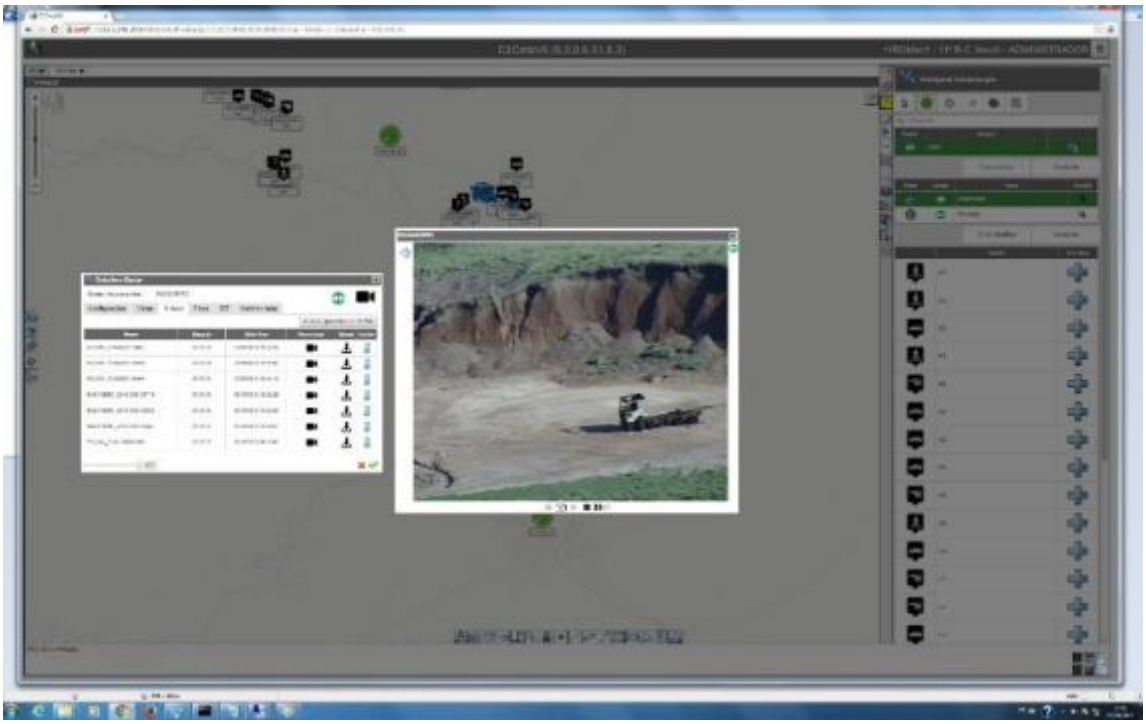
a) Necessidade de experiência na análise dos dados, que só é adquirida por meio da prática;

b) No caso da fronteira brasileira faz-se necessária a capacitação no idioma espanhol e, especificamente na região limítrofe com o Paraguai, do idioma guarani;

c) O atraso no desenvolvimento de sensores prejudica o cronograma de entregas e, por conseguinte, a operação do sistema completo. O adestramento integral do pessoal só poderá ser realizado assim que o sistema estiver plenamente operativo.

O Software de Apoio à Decisão, ou SAD, é a ferramenta de tecnologia da informação que consiste no sistema de comando e controle do SISFRON. Atualmente é operado por meio do Software “C2 em Combate - versão 6.0”, que fornece as ferramentas de suporte às atividades do ciclo de decisão aos comandantes nos diversos níveis (figura 6).

Figura 6: Tela do software C2 em Combate.



Fonte: Os autores

O SAD compreende a base lógica dos Centros de Comando e Controle (CC2) fixos e móveis de todas as OM do CMO, que é trabalhada nos computadores táticos disponíveis aos usuários do sistema. O SAD realiza o tratamento dos dados originários de diversos sensores e informações compartilhadas entre os centros de comando e controle do SISFRON. Além disso, oferece aplicações de apoio para o estudo de situação, favorecendo o processo decisório.

Atualmente o SAD é capaz de realizar a aquisição dos dados fornecidos pelos sensores do SISFRON (SVMR, Binocular Termal e MAGE) e, por meio dos sistemas de comunicações realiza a interligação entre os Centros de Comando e Controle (CC2). Dessa forma, o objetivo principal do SAD, que é proporcionar um panorama integrado do cenário operacional, permite a difusão da consciência situacional a todos os níveis de comando.

No contexto da capacitação, o ensinamento do uso da ferramenta se faz necessária sob duas perspectivas: técnica e gerencial. A primeira refere-se às configurações e ao suporte,

a cargo dos operadores dos sensores e CC2. A segunda é dedicada aos agentes de decisão e assessoramento que fazem uso das ferramentas do sistema.

A capacitação dos recursos humanos no software “C2 em Combate” possui um modelo de desenvolvimento iterativo e incremental. O modelo de desenvolvimento do sistema foi dividido em entregas parciais dos pacotes, que correspondem aos módulos de treinamento (figura 7).

Figura 7: Instrução do software C2 em Combate.



Fonte: Os autores

A figura acima apresenta uma atividade de treinamento técnico do SAD para os militares operadores, na 14ª Companhia de Comunicações, em Dourados-MS.

A grande abrangência da extensão territorial do Projeto SISFRON, no universo total de 16.886 km de fronteira seca, e a diversidade de sensores e atuadores, espalhados ao longo

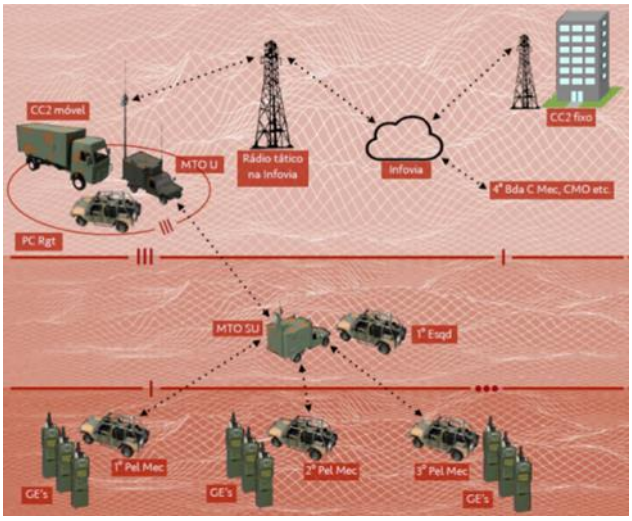
desta área, provoca uma elevada demanda em comando e controle, sendo necessária a implantação de estruturas complementares de comunicações.

As comunicações do SIFRON possuem como objetivo a interligação dos Centros de Comando e Controle (CC2) das OM, seus sistemas de informação (SAD e logística), seus sensores e atuadores, permitindo a constituição de uma infraestrutura integrada de voz e dados. Além disso, o sistema de comunicações agrega a rede de dados e voz já existentes: EBNet, RITEx, e redes públicas.

De acordo com a função da cobertura de seus meios e da natureza de seu emprego, foram definidos para o SISFRON três sistemas de comunicações: Táticas (Com Tat); Estratégicas (ComEst) e por Satélite (Com Sat).

As Comunicações Táticas consistem basicamente nos meios de comunicações orgânicos das OM, sendo constituídas pelos equipamentos-rádio (portáteis e veiculares), módulos táticos operacionais (MTO) e processadores táticos de vídeo. Este sistema é integrado a Infovia por meio do Módulo de Telemática Operacional (MTO) (figura 8).

Figura 8: Meios de comunicações.



Fonte: SISFRON (2014, p.23)

Operam em todas as faixas de frequências (HF, VHF e UHF) e transmitem voz, imagens e dados. Todos os equipamentos dispõem de GPS integrado, o que permite a transmissão automática da posição geográfica para o SAD, em intervalos regulares de tempo. Essa capacidade permite ao Comandante acompanhar, quase instantaneamente, o deslocamento de tropas e militares isolados em cenários operacionais ou administrativos.

O principal objetivo das comunicações táticas é permitir a comunicação entre os elementos no terreno, durante manobras e operações militares. Possibilita também a reprodução da situação tática do teatro de operações ao comando.

O Subsistema de Comunicações táticas atua como elemento integrador, representando a conexão entre o SAD e os sensores do SISFRON. Ao mesmo tempo, também pode ser considerado como um sensor, pois os GPS embutidos indicam a localização exata do equipamento, sendo encaminhada pela rede de comunicações táticas até o SAD.

Esta concepção de redes integradas é um novo conceito para o Exército, que está apoiada na tecnologia de comunicações digitais. Tal técnica de transmissão permite a agilidade na transmissão de dados, imagens e vídeos, e não somente o áudio, anteriormente restrito no sistema analógico.

Entretanto, o sistema de comunicações digitais exige que sejam difundidos conhecimentos na área de arquitetura, protocolo, roteamento e programação de redes. Assim, essa nova tecnologia incorporada representa a necessidade da quebra de um paradigma aos militares que trabalham no sistema. Retrata assim um desafio na área de capacitação, pois este tipo de conhecimento ainda é muito pouco explorado no currículo das escolas de formação do Exército.

O sistema de comunicações estratégicas, ou Infovia, possui o objetivo de conectar todas as OM envolvidas no Projeto, além dos sensores de MAGE e SVMR distribuídos ao longo da fronteira, repassando todos os dados coletados ao Centro Regional de Monitoramento.

As comunicações satelitais possuem a finalidade de complementar a Infovia, no sentido de prover comunicações digitais em regiões cuja dificuldade de acesso não permita a chegada da infraestrutura de comunicações fixas. Nesse sentido, busca-se viabilizar o funcionamento do sistema de sensores MAGE, que prevê uma estrutura centralizada e operação remota de terminais instalados em locais onde não há alternativas de conectividade.

O sistema de comunicações por satélite de fato ainda não teve início no Projeto SISFRON devido aos sucessivos atrasos no lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC).

No caso do Projeto Piloto, devido à deficiência da rede de cabeamento por fibra óptica na região do Mato Grosso do Sul, resolveu-se adotar uma infraestrutura própria de comunicações digitais de alta capacidade, integrada por uma malha de torres retransmissoras de sinal por micro-ondas.

Outra finalidade do sistema é assegurar as comunicações entre a Brigada e suas OM subordinadas, no deslocamento por regiões sem infraestrutura, permitido emprego SAD e a integração do sistema de comunicações.

Não há treinamento previsto para a operação e manutenção desse sistema, já que a concepção é que tais encargos sejam terceirizados. Embora ainda não haja atividade de capacitação nesse subsistema, a previsão é que ocorra de maneira pontual às equipes de comunicações responsáveis por operar os terminais satelitais.

Devido à natureza do equipamento possuir relativa complexidade, existe a necessidade de investir na especialização dos seus operadores.

Os Centros de Comando e Controle (CC2) constituem o suporte elétrico, lógico e de Tecnologia da informação (TI) necessário para atender a estrutura de Estado-Maior das OM, incluindo as ferramentas básicas para a operação, supervisão e gestão técnica do Sistema de Apoio a Decisão.

Os CC2 permitem o emprego de recursos de telefonia, videoconferência e comunicações com sistemas táticos, com conectividade ágil e segura. Além disso, por meio do SAD, é possível:

a) O acesso ao sistema de monitoramento das unidades remotas;

b) O tratamento dos dados oriundos de diversos compartilhamentos das informações;

c) A elaboração do estudo de situação.

No projeto Piloto, existem CC2 fixos instalados nos Centros de Operações do CMO, da 4ª Bda C Mec e seus elementos subordinados. Os CC2 móveis se constituem na versão tática do CC2 fixo. Eles foram instalados sobre um caminhão baú (plataforma móvel), com a finalidade de aumentar a capacidade de penetração do Comandante e do seu Estado-Maior, visando coordenação aproximada das ações da tropa.

A capacitação do CC2 baseia-se no emprego nos meios de TI e audiovisuais que fazem parte da sua constituição, além da instalação e emprego do software C2 em Combate versão 6.0. No caso do CC2 móvel, há ainda a disponibilidade do treinamento para a utilização da parte motorizada (viatura e motogeradores).

O Subsistema de Infraestrutura visa possibilitar a operação contínua dos sensores e subsistemas de todo o SISFRON.

Compreende basicamente na implantação e integração de sistemas de geradores de energia elétrica, de sistemas do tipo “no break” e aterramentos para atender as Organizações Militares (OM) envolvidas na Fase Piloto do SISFRON. Esses meios estão dispostos também junto às torres de comunicações, por meio de contêineres (shelters).

Assim, a Infraestrutura garante aos Centros de Comando e Controle das OM e à Infovia o fornecimento de rede elétrica estabilizada, permitindo a operação ininterrupta 24 horas por dia, sete dias por semana, durante todo o ano.

Sendo assim, a capacitação é baseada na operação desses dispositivos elétricos, sendo dirigida à equipe de especialistas das OM. A manutenção do gerador elétrico só é ensinada no nível mais elementar (1º escalão), já que para os níveis mais complexos está previsto em contrato como sendo atribuição da empresa integradora.

O SGL é um software dedicado, que oferece infraestrutura de apoio aos processos e à gestão do suporte logístico da fase piloto do SISFRON. O sistema possui funcionalidades que possibilitam planejar e gerenciar as atividades de manutenção, tendo em vista a disponibilidade, localização e estado de operação dos materiais e sistemas. Possibilita ainda a geração de informações sobre a operação dos equipamentos e emissão dos respectivos relatórios. Assim como o software C2 em Combate, o SGL é ministrado aos usuários do sistema em bancada, mesmo ainda não tendo sido totalmente desenvolvido.

A capacitação de cada subsistema do SISFRON deve incluir, além do preparo para o emprego de seus respectivos componentes, o treinamento para a integração com os outros subsistemas do Projeto. De acordo com a figura 9, os diversos subsistemas relacionados nas interseções entre as linhas e as colunas, representam o relacionamento funcional, e necessitam de treinamento de integração.

Figura 9: Matriz de integração dos subsistemas.

CAPACITAÇÃO DOS SUBSISTEMAS	INCLUEM A CAPACITAÇÃO PARA INTEGRAÇÃO COM OS SEGUINTES SUBSISTEMAS ABAIXO									
	ÓTICO & OPTRÔNICOS	SVMR	MAGE	SAD	COM. TÁTICAS	COM. SATÉLITE	INFOVIA	CC2	INFRA ESTRUTURA	SGL	Visão Geral SISFRON
ÓTICO & OPTRÔNICOS				X	X						X
SVMR	X			X	X		X	X	X	X	X
MAGE				X	X	X	X	X		X	X
SAD	X	X	X		X			X		X	X
COM. TÁTICAS							X	X			X
COM. SATÉLITE											X
INFOVIA		X	X		X			X			X
CC2		X	X	X	X	X	X				X
INFRA ESTRUTURA				-							X
SGL	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X

Fonte: Consórcio TEPRO (2013, p.41)

Entretanto, tem sido observado que tal enfoque nem sempre é abordado com a ênfase necessária. Isto ocorre porque, na prática, o treinamento ocorre condicionado à entrega de um determinado equipamento. Quando isso de fato acontece de maneira estanque, reflete na mobilização apenas de um segmento da equipe de técnicos e engenheiros responsáveis.

3 A CAPACITAÇÃO NO PROJETO PILOTO DO SISFRON

A seguir, serão abordados os procedimentos realizados na 1ª fase do Projeto SISFRON, no que se refere à capacitação dos recursos humanos do pessoal do Comando Militar do Oeste e da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, visando manter o seu pessoal devidamente preparado para o emprego pleno de todos os sistemas e equipamentos.

3.1 A CAPACITAÇÃO CONTRATUAL

O contrato da 1ª fase do SISFRON (Projeto Piloto) foi celebrado entre o ExércitoBrasileiro, por meio do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX), e o vencedor do processo de licitação, o Consórcio Tepro. Coube assim a atribuição do consórcio contratado de realizar a implantação e integração dos subsistemas, conforme as especificações contidas no contrato (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a).

O referido instrumento contratual amarra que os aspectos de capacitação estão incluídos no escopo da Logística. Sendo assim, todas as suas especificações estão inseridas no Anexo J, de Suporte Logístico Integrado (SLI).

O aspecto que materializa essa inserção das atividades de capacitação e de logística é a previsão de etapas mensais do cronograma físico-financeiro (CFF) com a seguinte nomenclatura: “Suporte, Capacitação e Gestão da Garantia”. Dessa forma, tais atividades previstas estão agrupadas em um mesmo pacote de entregas, de maneira sistemática, mês a mês.

Destaca-se a diversidade de atividades de natureza logística: controle e acompanhamento de chamados do centro de atendimento ao cliente (CAC), cumprimento de metas de índice de disponibilidade de material, controle de horas de uso, catalogação, manutenção, entre outras; juntamente com o gerenciamento de um cronograma mensal de treinamento.

No anexo J ao contrato é previsto o documento “Plano de Treinamento”, que regula os procedimentos específicos da capacitação. O plano de treinamento é o dispositivo que alinha os procedimentos operacionais para o Projeto Piloto do SISFRON, tais como: as atividades previstas a serem executadas, as respectivas cargas horárias; as capacidades de operação e manutenção previstas a serem atingidas; o cronograma; os materiais didáticos, equipamentos e infraestrutura necessários; os pré-requisitos dos participantes; a forma de avaliação; dentre outros aspectos (CONSÓRCIO TEPRO, 2013).

Este documento, portanto, descreve as condições de execução, bem como quais os resultados de capacitação esperados para cada sistema e equipamento fornecidos pela empresa contratada (Consórcio Tepro) para a primeira fase do Projeto, e como os mesmos devem ser atingidos em cada Organização Militar (OM) envolvida.

3.1.1 As Principais Dificuldades

A partir dos relatórios mensais do Centro de Monitoramento de Fronteiras, dos relatórios de treinamento dos Oficiais de Ligação e das pesquisas de opinião dos discentes é possível elencar alguns dados relevantes acerca da atividade de capacitação no Projeto SISFRON. Assim, da análise de tais ferramentas serão abordados os principais óbices observados no processo de treinamento.

O primeiro aspecto é a dependência da entrega e da disponibilidade dos equipamentos e sistemas, tornando muitas vezes impreciso o agendamento das atividades de treinamento. Tal característica dificulta o controle, pois os sucessivos adiamentos das atividades de capacitação desvinculam uma determinada entrega de treinamento com a correspondente etapa de Suporte, Capacitação e Gestão da Garantia de determinado mês.

A questão da grande rotatividade dos militares, especialmente daqueles que servem em regiões de fronteira, que é em média de 2 a 3 anos, também é um óbice para a capacitação dos recursos humanos. Isto impõe a necessidade de constante reciclagem dos conhecimentos para acompanhar a frequência de renovação dos novos efetivos.

A descentralização da fiscalização e o acompanhamento das atividades de treinamento, sendo realizada de maneira descentralizada é outro obstáculo. Dessa forma, visando solucionar a impossibilidade de um único fiscal de contrato acompanhar todos os treinamentos, houve a necessidade do emprego de um Oficial de Ligação (OLig) por OM. Assim, cada OLig recebeu a missão de acompanhar e validar os treinamentos de contrato, encaminhando os respectivos relatórios ao fiscal do contrato, em Brasília.

A região de fronteira é por natureza um local conturbado e sujeito a ações de intervenção por parte das forças do Estado. Dessa forma, a frequência de eventos nessa região é muito grande, sejam eles planejados ou inopinados. Este fato conduz à existência de poucas janelas disponíveis para agendamento de treinamentos, além da ocorrência de um número significativo de adiamentos.

Dessa forma, por meio da experiência adquirida na primeira fase do Projeto, buscou-se responder a cada um dos obstáculos, visando solucionar ou mitigar os seus respectivos riscos.

3.2 ATIVIDADES EXTRACONTRATUAIS

3.2.1 Treinamentos Complementares

A fim de agregar conhecimento aos militares, dentro do quadro das maiores demandas, algumas iniciativas de capacitação têm sido realizadas, tais como a oferta de cursos em instituições civis e estágios de treinamento.

O Curso de Arquitetura/ Protocolo TCP-IP foi contratado da Escola Superior de Redes (ESR), em 2016, para um efetivo de 40 militares do CMO. Tal atividade foi realizada presencialmente em Brasília, como parte integrante de um estágio de operação e programação dos Equipamentos de Comunicações Táticas, no CCOMGEX.

No corrente ano foi disponibilizado o mesmo curso ao pessoal do CMO, para 30 militares, e ainda o Curso de Gerenciamento de Redes para 10 militares.

A partir de 2018 planeja-se a realização da mesma atividade não mais em Brasília, e sim no 6º CTA/ Campo Grande-MS. De maneira complementar, prevê-se atividade prática com o material de Comunicações Táticas, a cargo do 9º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica (9º B Com GE).

Ao longo do Projeto Piloto ocorreram processos de treinamento organizados por iniciativa das OM do CMO, especificamente o 9º B Com GE e a 14ª Companhia de Comunicações Mecanizada (14ª Cia Com Mec), visando o incremento das capacidades do seu pessoal. Nesse sentido, foram descentralizados recursos do Projeto SISFRON para atender a demanda de contratação de cursos na área de TI e de idiomas.

3.2.2 Iniciativas de Ensino a Distância (EAD)

O CISCO Networking Academy (NetAcad) é um programa de desenvolvimento de habilidades profissionais e de carreiras no setor de TI, para instituições de ensino e indivíduos em todo o mundo. A partir de 2015 vem sendo organizado pela Escola de Comunicações (EsCom), e ofertado a militares de todo o Brasil, inclusive às OM do CMO contempladas pelo Projeto SISFRON. O escopo deste curso trata sobre redes de computadores, indo ao encontro da maior demanda de conhecimento do pessoal que emprega os meios do SISFRON.

Existem também as páginas do Comando Militar do Oeste e o Portal do Instituto Rondon de Capacitação Continuada (IRCC). Em ambos os sites estão disponibilizados conteúdos úteis, como manuais e apostilas de treinamento, referentes aos materiais e sistemas do Projeto SISFRON (IRCC, 2016).

Embora tais iniciativas ainda sejam pontuais, elas servem como referência para o que se deseja modelar para as próximas fases, em termos de capacitação continuada.

3.3 AS LIÇÕES APRENDIDAS

3.3.1 Necessidade de Capacitação Preliminar

Os pré-requisitos necessários à capacitação devem ser desenvolvidos de maneira adequada e customizada. Dessa forma, é necessário mapear todo o processo de aprendizagem por meio de uma trilha do conhecimento (apêndice único), a fim de que o resultado do processo ensino-aprendizagem seja efetivo.

De acordo com as demandas observadas no projeto, observou-se a necessidade de estruturar o fluxo de conhecimento necessário, do mais elementar até o mais complexo ou específico.

O foco do aprendizado deve estar no homem, ou seja, nas respectivas competências que se deseja que cada militar possua. Dessa forma é necessário um estudo dos diferentes perfis de militares, de acordo com o nível de conhecimento necessário a cada um.

3.3.2 Etapas de treinamento segregadas em contrato

O processo de planejamento, execução e fiscalização das atividades de treinamento demonstrou ser pouco eficiente, pois a empresa contratada não obtém o seu faturamento de forma diretamente relacionada à execução das atividades de treinamento.

A remuneração do trabalho referente à capacitação no Projeto Piloto é realizada de maneira indireta, por meio das etapas mensais de “suporte, capacitação e gestão da garantia”. No prosseguimento do Projeto visualiza-se vincular diretamente o cumprimento da tarefa de treinamento com o pagamento de uma respectiva etapa do cronograma físico-financeiro.

3.3.3 Centros de Treinamento

A partir do acompanhamento dos treinamentos, percebe-se que há um maior rendimento das instruções quando são realizadas em locais dedicados. Portanto, a realização das atividades de treinamento de forma descentralizada nas OM comprova ser menos eficiente. Os principais motivos deste fenômeno são:

a) Perda de foco por parte dos alunos, devido à influência das demandas diárias no seu local de trabalho;

b) Universo restrito de alunos, não havendo a interação com o pessoal de outras OM que trabalham com o mesmo sistema;

c) Dificuldade de planejamento e agendamento, já que a replicação dos treinamentos em todas as OM naturalmente aumenta a quantidade;

d) Complexidade de coordenação, controle, gerenciamento, validação e fiscalização, devido à multiplicidade dos eventos.

Os centros de treinamento estão previstos desde a Diretriz para a Implantação e, em seguida, no Projeto Básico. Porém, o Projeto Piloto previu em contrato que os treinamentos fossem realizados junto às OM, logo após o recebimento dos respectivos materiais ou sistemas. Dessa forma, ainda não foi concretizada a criação de novas estruturas exclusivamente dedicadas à atividade de capacitação do SISFRON.

Para as próximas fases do Projeto, o conceito da tríplice hélice também deve ser aproveitado, no que tange na participação conjunta do Exército, das empresas fornecedoras de material e de parcerias com instituições de ensino civis e militares.

Assim, será possível a disponibilizar salas de aula e laboratórios com especialistas nas diversas áreas, a fim de promover cursos e estágios aos militares do Projeto SISFRON, dentro do contexto dos diversos sistemas empregados.

3.3.4 Incremento ao EAD

O Projeto SISFRON, no que tange a capacitação dos recursos humanos, possui algumas características que, de alguma forma podem ser atendidas pela modalidade não presencial.

De acordo com Litto e Formiga (2012), a educação à distância (EAD) é caracterizada pela adequação da Tecnologia da Informação e a da metodologia adequada. Isso provoca dinamismo e reforça uma tendência sempre presente de propor mudanças, principalmente por mio de tecnologias para apoiar a aprendizagem e melhorar a comunicação.

Atualmente devido à inovação tecnológica dos sistemas, é necessário investimento em capacitação para suprimir determinadas lacunas no conhecimento médio dos militares do Exército, sobretudo na área redes de computadores. Isto se agrava devido à grande rotatividade de militares, o que gera a constante substituição dos cargos e necessidade de reciclagem e atualização das capacidades.

Ainda há a questão da localização das organizações militares de fronteira, normalmente afastadas dos grandes centros urbanos dificulta o acesso dos militares a estabelecimentos de ensino de qualidade. A oferta de cursos presenciais é restrita a uma quantidade limitada de militares, que, além disso, são obrigados a se afastarem das suas guarnições de origem, comprometendo o andamento de suas atribuições.

Pelo mesmo motivo, as ações de capacitação presencial, por equipes contratadas nas próprias guarnições, tornam-se empreitadas onerosas, com relação custo/ benefício bastante desfavorável. Em breve, com a expansão do projeto, prevista tanto na fronteira norte quanto sul, aumentará em grande escala demanda por ações de ensino. Isso tornará a capacitação presencial ainda mais dispendiosa.

Além disso, o próprio dinamismo da evolução dos equipamentos e sistemas do Projeto sugere que a modalidade EAD seja priorizada como complemento ao ensino presencial, e como ferramenta de capacitação continuada. No aspecto técnico, tais localidades podem ser servidas de conectividade por meio da própria Infovia do SISFRON, favorecendo o acesso a internet. Dessa forma, devem ser incorporados os requisitos técnicos para a adoção da EAD no contrato para a próxima fase do Projeto.

No Exército Brasileiro, instituições de ensino como o Colégio Militar de Manaus e a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais já empregam a EAD há mais de 15 anos com sucesso. Atualmente o Instituto Rondon da Capacitação Continuada (IRCC) disponibiliza os arquivos digitais do material didático e alguns links de recursos educacionais abertos nas áreas de interesse.

Há uma expectativa que o IRCC, com a participação do Centro de Instrução de Guerra Eletrônica (CIGE) e da Escola de Comunicações (EsCom), desenvolvam trabalho de organização e tutoria de cursos a médio e longo prazo visando atender as necessidades do Projeto.

3.3.5 Atualização Curricular das Escolas Militares

Finalmente, ao ser verificada a dificuldade decorrente da falta de conhecimentopreliminar, faz-se necessário a adaptação na formação dos militares a fim de que estejam em condições de acompanhar às novas demandas.

Há a necessidade de aproximação entre a equipe de gerenciamento do projeto e o DECEX, no intuito de haver sinergia nas ações de aceleração do processo de revisão curricular das escolas de formação do Exército, tais como a AMAN, EsSA, EsSLog, CPOR, NPOR, etc.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Após a descrição dos principais aspectos da capacitação do projeto Piloto convém destacar das lições aprendidas, os pontos fortes e as oportunidades de melhoria. De acordo com o que foi observado, e baseado nos relatórios dos treinamentos dos OLig das OM, o quadro 1 expõe um resumo aspectos observados.

Quadro 10: Síntese de Resultados.

Aspectos	Pontos Fortes	Oportunidades de Melhoria

Conhecimento	Atualização no emprego de modernos sistemas de sensoriamento e apoio à decisão pelo Exército Brasileiro.	Lacunas de conhecimento em determinadas áreas comprometendo os requisitos básicos, gerando a necessidade de uma capacitação preliminar.
Concepção do Projeto	O Projeto Piloto permite que as oportunidades de melhoria da 1ª fase sejam aperfeiçoadas.	Não priorização da atividade de capacitação dos recursos humanos no contrato da 1ª fase do projeto.
Execução	Iniciativas de incremento à capacitação, com a criação de portais de EAD	Dificuldade de coordenação devido à descentralização dos treinamentos em várias OM.
	Desenvolvimento de atividades de capacitação extracontratuais.	Pouca instrução de integração dos sistemas, com o foco mais no material do que nas competências.

Fonte: os autores

Tendo em vista o cenário apresentado, propõe-se que seja incluído no escopo do contrato da 2ª fase do Projeto SISFRON um subsistema de capacitação autônomo, capaz de suprir todas as demandas existentes. Dessa forma, a empresa contratada como integradora deverá fornecer um sistema de gerenciamento de ensino abarcando as modalidades presencial, semipresencial e EAD, de forma que permita a execução de um sistema de ensino modular, continuado, e voltado para as competências individuais.

A contratação desta estrutura terá a duração de cerca de cinco anos. Este tempo será necessário para que a estrutura de ensino do Exército possa, pouco a pouco, se adaptar às novas demandas tecnológicas, bem como ao desenvolvimento natural da doutrina de emprego.

Portanto, em síntese, será buscado o investimento em infraestrutura de ensino, e no incremento aos cursos nas diversas áreas do conhecimento, com a participação conjunta de

segmentos da indústria, do meio acadêmico das universidades e dos próprios estabelecimentos de ensino do Exército Brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No aspecto de gerenciamento de projeto, se verifica a necessidade de ênfase junto aos stakeholders internos do Exército. A importância da participação dos diferentes escalões, ou níveis táticos, se faz presente, por exemplo, no desenvolvimento da doutrina. Assim, o Comando de Operações Terrestres (COTER) pode avaliar a melhor maneira de empregar os sistemas, por meio da participação da tropa em exercícios de validação.

De maneira análoga, o Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEx) também deverá ser sensibilizado, no intuito de adequar os cursos regulares da Força Terrestre às novas demandas de sistemas que surgem com o SISFRON. Paulatinamente, a estrutura de ensino do Exército vem sendo modificada, tendo como exemplo de pioneirismo a EsCom, que realizou a criação de novos cursos, visando às novas demandas de novos equipamentos.

O EB é uma instituição naturalmente hierarquizada. Portanto, caso as diretrizes do Projeto SISFRON não sejam reforçadas e sistematizadas, haverá a tendência a certo distanciamento no cumprimento das atividades. Se não for feito trabalho de constante comunicação por parte do Estado-Maior do Exército, o Projeto tenderá a ser relegado a um segundo plano pela tropa. Isto se deve ao conflito existente entre a “missão normal” ou funcional, e a “missão a mais” ou matricial.

Como aspecto peculiar do projeto, devido às circunstâncias que envolveram a oportunidade de sua implantação com um relativo grau de celeridade, em alguns casos não houve o perfeito sincronismo no encadeamento dos processos. Assim, o desenvolvimento da entrega dos sistemas ocorreu mais rápido que a propagação dos respectivos conhecimentos

técnicos e doutrinários. Tal fato refletiu diretamente no grau de urgência da capacitação do pessoal após a aquisição dos meios materiais.

Os treinamentos contratuais realizados na fase piloto deverão sofrer alguns ajustes no formato, visando melhor efetividade, ocorrendo de maneira menos descentralizada e com vínculo direto às entregas de etapas do cronograma físico-financeiro.

As atividades complementares realizadas fora do contrato principal, além da incorporação do conceito da capacitação continuada, com o mapeamento das trilhas do conhecimento e o maior emprego da modalidade EAD, ainda que de forma paliativa, têm atenuado as deficiências contratuais e as decorrentes da estrutura convencional de ensino do Exército.

Neste momento, é oportuno retornar ao questionamento inicial, e constatar que a estrutura de capacitação do Projeto SISFRON está favorecendo ao Exército Brasileiro agregar o conhecimento necessário para o emprego das tecnologias inovadoras.

Conclui-se, assim, que não obstante às dificuldades encontradas, o processo de capacitação evolui com a expansão do Projeto. A tendência natural, no decorrer do tempo, é que o incremento do processo seja favorecido por intermédio da manutenção da disponibilidade dos treinamentos e da capacitação continuada, juntamente com a replicação do conhecimento pelos militares já capacitados.

Por outro lado, a experiência adquirida pela própria utilização dos sistemas propiciará a consolidação da doutrina de emprego. De acordo com a demanda de pessoal a ser capacitado nas novas tecnologias, é fundamental o ajuste nos conteúdos curriculares de Cursos e Estágios existentes no Exército Brasileiro (EB), a cargo do Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX). Desta maneira, o conhecimento poderá ser introduzido de forma sedimentada nas Escolas Militares, embasado tanto pela técnica quanto pela tática. Este artigo abordou o relato atual do processo de capacitação dentro do Projeto SISFRON, que

está em fase de aprimoramento na sua fase piloto. Como se pode observar, ainda há muitos problemas que não puderam ser solucionados, seja por motivos gerenciais ou estruturais.

Sendo assim, os aspectos abordados estão longe de estarem esgotados, merecendo novos estudos no decorrer do desenvolvimento do Projeto nas próximas fases, visando sempre o crescimento do Exército Brasileiro por meio da capacitação efetiva dos seus recursos humanos.

4. REFERÊNCIAS

ATECH. **Elaboração do Projeto básico necessário à implantação do SISFRON – Plano de Trabalho**. Atech.0035.00001/C. Brasília, 2011a.

_____. **Elaboração do Projeto básico necessário à implantação do SISFRON – Plano de Capacitação de Pessoal de Ciência e Tecnologia**. Atech.0035.00046/C. Brasília,2011b.

_____. **Elaboração do Projeto básico necessário à implantação do SISFRON – Plano de Treinamento da Equipe Operacional**. Atech.0035.00048/C. Brasília, 2011c.

_____. **Elaboração do Projeto básico necessário à implantação do SISFRON – Plano de Treinamento da Equipe Técnica de Suporte**. Atech.0035.00049/B. Brasília, 2011d.

BOOG, Gustavo G.; BOOG, Magdalena. **Manual de treinamento e desenvolvimento: gestão e estratégias**. 6. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos: como incrementar talentos na empresa.** 7. ed. Barueri: Manole,
2009.

CONSÓRCIO TEPRO. **Plano de Treinamento: Projeto Sisfron– Fase Piloto**. v. 2.SAV0238/2013. Campinas, 2013.

DESSLER, Gary. **Administração de Recursos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

EPEX. **Escritório de Projetos do Exército**. 2017. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/texto-explicativo>. Acesso em: 25 maio 2017.

ETZOWITZ, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. Inovação. **Estudos Avançados**. 31 (90). https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3190003

FAISSAL, Reinaldo; PASSOS, Antonio Eugenio Valverde Mariani. **Atração e seleção de pessoas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2012.

IRCC. **Instituto Rondon de Capacitação Continuada**. 2017. Disponível em: < http://www.ircc.eb.mil.br/ site/>. Acesso em: 24 maio 2017.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Recursos humanos: princípios e tendências**. 2. ed.São Paulo: Saraiva, 2011.

LITTO, Fredric; FORMIGA, Marcos**. Educação a distância: o estado da arte**. v. 2. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. EXÉRCITO BRASILEIRO. **Contrato Nr 27/2012 – Base Administrativa do CCOMGEX.** 2012a.

_____. EXÉRCITO BRASILEIRO. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012b.

_____. EXÉRCITO BRASILEIRO. **Portaria EME Nr 193**, 2010a.

_____. EXÉRCITO BRASILEIRO. **Processo de Transformação do Exército**. 2010b.

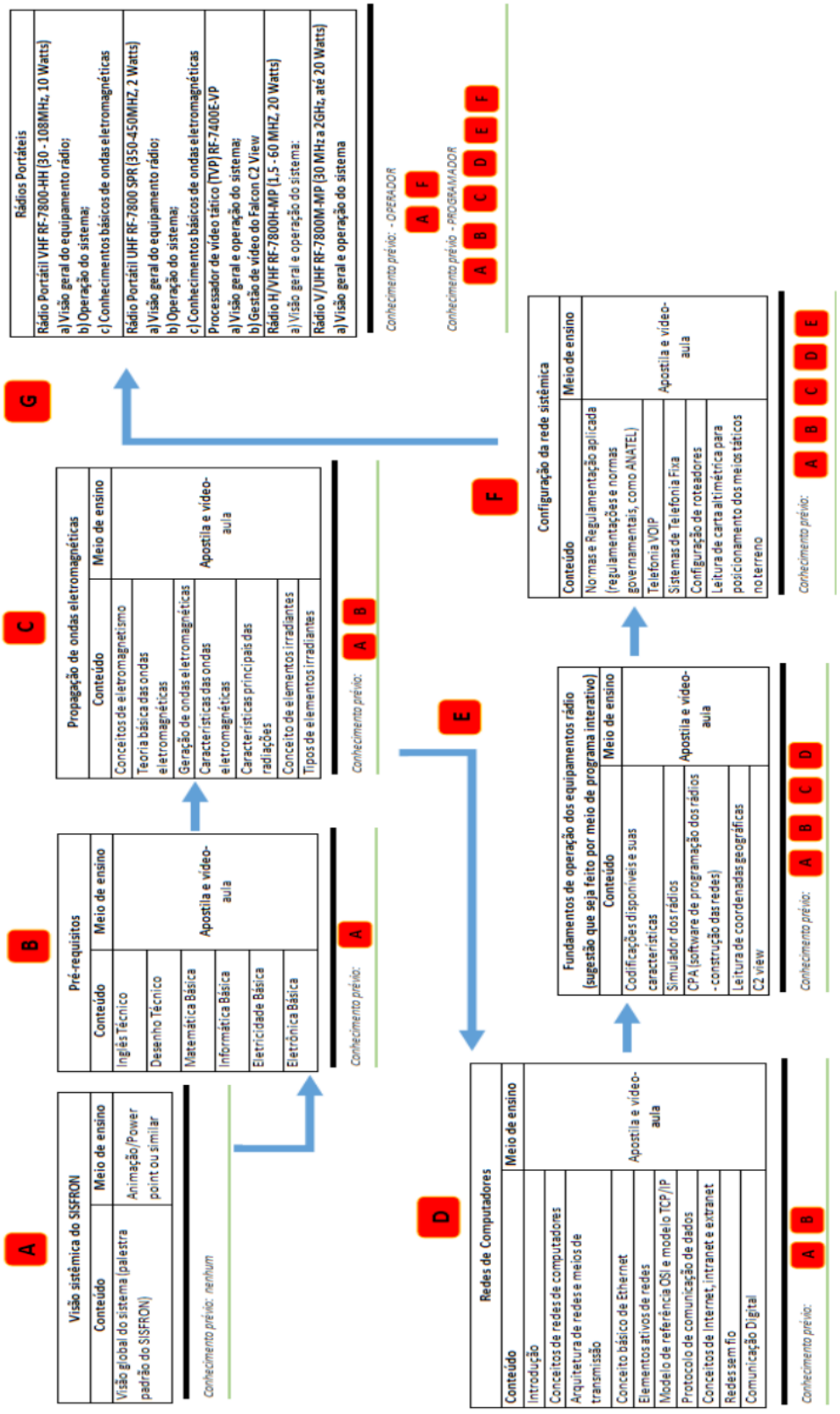
SISFRON. **Cartilha Informativa aos Comandantes: Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - Centro de Monitoramento de Fronteiras**. Brasília, 2014.

SISFRON. **Verde-Oliva: Exército Brasileiro**, Brasília-DF, ano 40, n. 217, p. 12-19, nov. 2012. Edição especial.

VASCONCELOS FILHO, Sebastião Lopes de. Sistema integrado de monitoramento de fronteiras (sisfron): uma contribuição para a segurança nacional. 2014. Rio de Janeiro:ESG, 2014. 63 f. **Monografia de conclusão de curso Altos Estudos de Política e Estratégia** - ESG, Rio de Janeiro, 2014

APÊNDICE

TRILHA DO CONHECIMENTO DO RÁDIO PORTÁTIL VHF RF-7800-HH


A
Visão sistêmica do SISFRON
Conteúdo
Meio de ensino
Visão global do sistema (palestra padrão do SISFRON)
Animação/Power point ou similar
Conhecimento prévio: nenhum
B
Pré-requisitos
Conteúdo
Meio de ensino
Inglês Técnico
Desenho Técnico
Matemática Básica
Informática Básica
Eletricidade Básica
Eletrônica Básica
Apostila e video-aula
Conhecimento prévio: A
C
Propagação de ondas eletromagnéticas
Conteúdo
Meio de ensino
Conceitos de eletromagnetismo
Teoria básica das ondas eletromagnéticas
Geração de ondas eletromagnéticas
Características das ondas eletromagnéticas
Características principais das radiações
Conceito de elementos irradiantes
Tipos de elementos irradiantes
Apostila e video-aula
Conhecimento prévio: A B
D
Redes de Computadores
Conteúdo
Meio de ensino
Introdução
Conceitos de redes de computadores
Arquitetura de redes e meios de transmissão
Conceito básico de Ethernet
Elementos ativos de redes
Modelo de referência OSI e modelo TCP/IP
Protocolo de comunicação de dados
Conceitos de Internet, intranet e extranet
Redes sem fio
Comunicação Digital
Apostila e video-aula
Conhecimento prévio: A B
E
Fundamentos de operação dos equipamentos rádio (sugestão que seja feito por meio de programa interativo)
Conteúdo
Meio de ensino
Codificações disponíveis e suas características
Simulador dos rádios
CPA (software de programação dos rádios - construção das redes)
Leitura de coordenadas geográficas
C2 view
Apostila e video-aula
Conhecimento prévio: A B C D
F
Configuração da rede sistêmica
Conteúdo
Meio de ensino
Normas e Regulamentação aplicada (regulamentações e normas governamentais, como ANATEL)
Telefonia VOIP
Sistemas de Telefonia Fixa
Configuração de roteadores
Leitura de carta altimétrica para posicionamento dos meios táticos no terreno
Apostila e video-aula
Conhecimento prévio: A B C D E
G
Rádios Portáteis
Rádio Portátil VHF RF-7800-HH (30 - 108MHz, 10 Watts)
a) Visão geral do equipamento rádio:
b) Operação do sistema:
c) Conhecimentos básicos de ondas eletromagnéticas
Rádio Portátil UHF RF-7800 SPR (350-450MHZ, 2 Watts)
a) Visão geral do equipamento rádio:
b) Operação do sistema:
c) Conhecimentos básicos de ondas eletromagnéticas
Processador de vídeo tático (TVP) RF-7400E-VP
a) Visão geral e operação do sistema;
b) Gestão de vídeo do Falcon C2 View
Rádio H/VHF RF-7800H-MP (1.5 - 60 MHZ, 20 Watts)
a) Visão geral e operação do sistema:
Rádio V/UHF RF-7800M-MP (30 MHz a 2GHz, até 20 Watts)
a) Visão geral e operação do sistema
Conhecimento prévio: - OPERADOR
A F
Conhecimento prévio - PROGRAMADOR
A B C D E F

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

UFGD editora

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13973

As Relações Interorganizacionais Em Programas Públicos: Um Estudo De Caso No Programa Sistema Integrado De Monitoramento De Fronteiras – Sisfron

Inter-Organizational Relationships In Public Programs: A Case Study In The Integrated Border Monitoring System – Sisfron

Relaciones Interorganizativas En Programas Públicos: Un Estudio De Caso En El Programa Sistema Integrado De Seguimiento Fronterizo - Sisfron

Pedro Artur Leite Rodriguez
Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasília-DF, Brasil
E-mail: pedroa2906@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4058-1140

Alexander Cambraia Nascimento Vaz
Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasília-DF, Brasil
E-mail: cambraia04@gmail.com

Resumo: Este trabalho teve por objetivo analisar os mecanismos pelos quais são operacionalizados os relacionamentos interorganizacionais, em particular a gestão de partes interessadas, no funcionamento e desempenho do programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) do Exército Brasileiro. Cinco fatores serviram de parâmetro operacional e métrica comparativa para essa análise, sendo: necessidades, reciprocidades, eficiência, confiança e cultura organizacional. Sugere-se que, a depender da modulação dessas variáveis, os resultados passíveis de obtenção pelo Programa serão melhores ou piores vis-à-vis os objetivos que lhe foram estipulados. Os dados da pesquisa foram coletados através de questionário aplicado a 31 agentes públicos, incluindo militares e integrantes de órgãos públicos interessados no SISFRON. Ao final da análise dos resultados pôde-se concluir que existe relação entre os fatores condicionantes dos relacionamentos interorganizacionais e que ainda é necessário um modelo de governança aplicável nas diversas fases do sistema, para que seja propiciada uma gestão de natureza integradora.

Palavras-chave: Relacionamentos Interoganizacionais; Fatores condicionantes; Gestão de partes interessadas.

Abstract: The objective of this work was to analyze the interorganizational relationships and the management of stakeholders of the Brazilian Army's Integrated Border Monitoring System program (SISFRON). The management of stakeholders in public programs is addressed through studies on conditioning factors that directly impact the functioning and, consequently, the performance of the program. In this perspective, five factors, needs, reciprocities, efficiency, trust and organizational culture were analyzed. As for the methodological procedures, in order to meet the objective of this research, the questionnaire was used as a data collection instrument, applied to 31 public agents, including military personnel and members of public agencies interested in SISFRON. Graphs and tables were developed for data analysis. At the end of the analysis of the results, it was concluded that there is a relationship between the conditioning factors of interorganizational relationships and that there is still a need for a governance model applicable in the various phases of the system, so that an integrated management is provided.

Keywords: Interoganizational Relationships; Conditioning factors; Stakeholder management.

Resumen: Este trabajo tuvo como objetivo analizar los mecanismos por los cuales se operacionalizan las relaciones interorganizacionales, en particular la gestión de los interesados, en el funcionamiento y desempeño del programa Sistema Integrado de Vigilancia Fronteriza (SISFRON) del Ejército Brasileño. Cinco factores sirvieron como parámetros operativos y métricas comparativas para este análisis, a saber: necesidades, reciprocidades, eficiencia, confianza y cultura organizacional. Se sugiere que, dependiendo de la modulación de estas variables, los resultados que probablemente obtenga el Programa serán mejores o peores con respecto a los objetivos estipulados. Los datos de la encuesta fueron recolectados a través de un cuestionario aplicado a 31 agentes públicos, incluyendo personal militar y miembros de agencias públicas interesadas en SISFRON. Al final del análisis de los resultados, se pudo concluir que existe una relación entre los condicionantes de las relaciones interorganizacionales y que aún se necesita un modelo de gobernanza aplicable en las distintas fases del sistema, por lo que la gestión de una gestión integradora. se proporciona la naturaleza.

Palabras clave: Relaciones interorganizacionales; Factores condicionantes; Gestión de los interesados.

Recebido em
26/02/2021

Aceito em
05/07/2021

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar os mecanismos e instrumentos pelos quais são operacionalizados os relacionamentos interorganizacionais, em particular a gestão de partes interessadas, no âmbito do funcionamento e desempenho do programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) do Exército Brasileiro.

A grande extensão e permeabilidade das fronteiras brasileiras possibilita que crimes como o tráfico de drogas, armas, munições, descaminho e contrabando, tornem-se uma realidade para boa parte da região fronteiriça. Tais problemas são complexos e interdisciplinares. Para que sejam enfrentados com efetividade, são necessárias políticas públicas dotadas dessas mesmas características.

Peci e Costa (2002) lembram que, especialmente no Brasil, os problemas públicos se encontram agravados por alguns fatores específicos, tais como: grande dimensão do território, contrastes e diversidade das regiões, dentre outros, os quais podem acabar por exigir das organizações públicas uma capacidade de atuação em domínios interdisciplinares e por meio de ações interinstitucionais.

O SISFRON vem sendo implantado na região fronteiriça tendo por base justamente este condão de integração, amparado no estabelecimento e no fortalecimento de relações interorganizacionais entre agências federais, estaduais e municipais. Revela-se caso de especial interesse na busca de informações acerca dos condicionantes institucionais da operacionalização de políticas públicas, particularmente da integração interinstitucional, e os resultados por elas apresentados.

Raza (2012) afirma que a falta de um relacionamento interorganizacional concreto e de iniciativas multidimensionais operativas pode levar ao aumento excessivo dos gastos públicos com programas e políticas que não alcançam os resultados esperados. A diversidade dessas ações multidimensionais, todavia, favorece o aumento das responsabilidades compartilhadas pelos envolvidos, que podem implementar uma gestão em rede para conseguir o fortalecimento das relações de cooperação, em meio a possíveis pressões políticas e

econômicas. Assim, se é verdade que a atuação interorganizacional pode vir a produzir, em determinadas áreas, um maior valor público do que aquele que seria estabelecido se essas mesmas organizações estivessem atuando de maneira isolada, é tão verdade que esse movimento gera um custo relacionado à capacidade de alinhamento e efetiva ação conjunta dentre os órgãos que compõem a ação.

De acordo com a Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela Lei Complementar n° 117/ 2004, no seu artigo Art. 17-A, é autorizado o emprego das Forças Armadas, em particular do Exército Brasileiro, com atribuições subsidiárias particulares na região de fronteiras, podendo atuar por meio de ações preventivas e repressivas contra delito transfronteiriços e ambientais, de maneira isolada ou coordenada com outros órgãos, de modo a executar ações de patrulha, revistas e prisões em flagrante delito. Ou seja, o Exército possui poder de polícia na faixa de fronteira, guardadas as devidas competências exclusivas da Polícia Federal como polícia judiciária da União.

Nesse contexto, no ano de 2010, o Ministério da Defesa, por meio do Comando do Exército Brasileiro, instituição com presença histórica nas fronteiras, e com grande capilaridade no território nacional, deu início aos estudos necessários para implementação do então projeto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um sistema integrado de sensoriamento, apoio à decisão e de emprego operacional na faixa de fronteira do país, que estava previsto conforme ditames da Estratégia Nacional de Defesa e do Plano Estratégico de Fronteiras do Governo Federal.

O SISFRON é caracterizado como um “sistema de sistemas” que tem como propósito “[...] fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área”. A gama de equipamentos e infraestruturas, em sua maioria de alta tecnologia agregada, visa apoiar tanto as operações de defesa externa como a atuação coordenada entre agências governamentais contra delitos transfronteiriços (EPEx, 2020).

O objetivo geral do SISFRON é dotar a Força Terrestre de meios de tecnologia avançada que possam possibilitar o sensoriamento, comunicação, comando e controle, de modo a aumentar a presença do Estado nas fronteiras (BRASIL, 2011). Até o ano de 2012 o programa

detinha um orçamento estimado de US$ 7.3 bilhões, ou R$ 12 bilhões, segundo o Estudo de Viabilidade do Projeto (BRASIL, 2012), e um prazo inicial de conclusão para o ano de 2021.

Os impactos das restrições orçamentárias no Programa ao decorrer dos anos, aliada à edição da Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, dentre outros fatores técnicos e burocráticos, fizeram com que o prazo previsto para o término do Programa fosse estendido de 2021 para 2035, segundo o relatório de gestão do Ministério da Defesa relativo ao exercício financeiro de 2019, e o valor financeiro empenhado até aquele ano era de cerca de R$ 1.554.000.000,00 (um bilhão e trezentos e cinquenta e quatro milhões de reais). Além disso, a realização física do programa estava bem aquém do planejado. Assim, apenas 12,5% do programa tinha sido realizado até 31 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019).

O Estudo de Viabilidade do Projeto (BRASIL, 2012) destaca que uma das principais características do sistema seria a interoperabilidade das Forças Armadas com outros órgãos do governo, buscando cooperar com ações governamentais na promoção das atividades de interesse da segurança nacional, da segurança pública e do desenvolvimento social e econômico. Desse modo, o SISFRON poderia apoiar e prover informações para as diversas entidades governamentais, destacando-se: Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Marinha do Brasil, Força Aérea Brasileira (FAB), Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Receita Federal do Brasil (RFB), Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Governos Estaduais e Defesas Civis dos estados fronteiriços.

O Projeto Básico do SISFRON (BRASIL, 2012) previa, como concepção funcional, a implantação dos Centros de Interação com Órgãos Externos, um desdobramento do Art. 7º do Plano Estratégico de Fronteiras (BRASIL, 2011), e previa os Centros de Operações Conjuntas, os quais seriam os responsáveis pelo apoio nas ações de operação e interação entre o SISFRON e órgão externos, como os apresentados acima. Nesses centros, seriam estabelecidos procedimentos e regulações de modo a estabelecer funcionalidades para integração de

informações e dados, uso compartilhado de infraestruturas, comunicações, logística e tecnologia da informação.

Na implementação do projeto piloto na Região Centro-Oeste, foi identificado pelo Comando do Exército Brasileiro, todavia, uma falta de definição pelos níveis decisórios superiores de padrões mínimos para que fosse viável a interoperabilidade organizacional pretendida por meio dos Centros de Interação com Órgãos Externos. Dessa forma, tais Centros não saíram do papel.

No ano de 2014, a gestão do SISFRON foi alvo de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), e um dos achados dos auditores foi que a estrutura e os processos de gestão do SISFRON se mostraram incompatíveis com as peculiaridades do projeto, principalmente em relação ao envolvimento dos outros atores interessados ou stakeholders. Desde então, inúmeras medias foram tomadas, mas é relevante conseguir responder tal pergunta: como estão ocorrendo os relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas no programa SISFRON atualmente?

Dessa forma, o objetivo deste artigo é identificar e analisar os relacionamentos interorganizacionais e a gestão das partes interessadas no programa SISFRON. Além desta seção, o presente artigo é constituído pelo referencial teórico na seção 2, procedimentos metodológicos na seção 3, análise e discussão dos resultados na seção 4, conclusão na seção 5 e por fim são elencadas as referências utilizadas.

Para além dessa introdução, a próxima seção trata das características e da ação interorganizacional nas políticas públicas, tendo por base a literatura correlata e trazendo o SISFRON como objeto de pesquisa. Em seguida, a segunda seção lida com a estrutura e metodológica do estudo, definindo as variáveis de análise e a estratégia de coleta de dados. A terceira seção operacionaliza os resultados, tendo por base os prospectos metodológicos estabelecidos. A última seção é destinada às considerações finais.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Definições de relações interorganizacionais

As relações interorganizacionais ocorrem por meio da interação ou relacionamento entre organizações diferentes as quais que priorizam a atuação em conjunto e de maneira espontânea ou por alguma motivação formal decidem reunir esforços para alcançarem objetivos comuns, ainda que permaneçam independentes.

Segundo Cropper *et al.* (2014), os estudos sobre as relações interorganizacionais possuem o objetivo de entender origens, padrões, lógica, caráter e consequências de tais relacionamentos. Os referidos autores mencionam que a manifestação da existência de relacionamentos interorganizacionais é a formação e o desenvolvimento de entidades, como redes, alianças e parcerias, dentre outros termos.

Powell *et al.* (1996) explicam que os arranjos interorganizacionais são acordos que geram laços formais e frequentemente envolvem um elevado investimentos de ambos os envolvidos.

Oliver (1990) resume os relacionamentos interorganizacionais como um conjunto de ligações, transações e fluxos de recursos entre duas ou mais organizações. Van de Ven et.al (1976) caracterizam esses relacionamentos, os quais formam um sistema social com os seguintes atributos: comportamento entre membros visando a consecução de objetivos individuais e coletivos; divisão de tarefas e funções em processos interdependentes; relacionamento como unidade, por meio da identidade única e separada dos membros.

Park e Ungson (2001) destacam que problemas relacionados à confiança, reputação e comprometimento entre membros podem vir a abalar os objetivos desejados com o arranjo interorganizacional que são, em suma, relacionados à eficiência, adaptação e equidade. Para os autores os problemas podem levar à falha na aliança e consequentemente ao seu insucesso.

De maneira geral, as relações interorganizacionais são abordadas sob múltiplas perspectivas, tais como: relações entre empresas, entre empresas e governo, entre governo e governo, entre empresas e sociedade, entre governo e sociedade, dentre outros.

O presente artigo busca explorar mais especificamente as relações entre órgãos públicos, com foco nos relacionamentos existentes na implantação do programa SISFRON.

1.2 Fatores condicionantes das relações interorganizacionais

A oportunidade de aproveitamento das múltiplas capacidades das organizações faz com que sejam estabelecidos os relacionamentos interorganizacionais, a depender de fatores condicionante, dentre os quais, destacaremos cinco: necessidade, reciprocidade, eficiência, confiança e cultura organizacional, os quais chamaremos de fatores condicionantes.

Segundo Ring e Van de Vem (1992), o ambiente, as estratégias, as pressões, as tecnologias, são alguns dos condicionantes na busca por relações interorganizacionais continuadas, tendo em vista que esse tipo de esforço é visto como uma boa maneira de acompanhar o ritmo das mudanças.

De acordo com Gulati e Gargiulo (1999) existem determinados fatores relacionados ao ambiente que influenciam diretamente nas dinâmicas desenvolvidas. São os chamados fatores externos às organizações e que derivam de um ambiente de interdependências.

O estabelecimento de relacionamentos interorganizacionais pode surgir de uma dependência, pois os laços mais fortes são formados por atores que compartilham de maiores capacidades (GULATI et al., 2002). No entanto, pode existir uma relação de complementaridade, pois a motivação dos atores para dividir custos e riscos é devido à possibilidade de conseguir acesso fácil às informações, meios, capital humano e estruturas, que ainda não estão à sua disposição (BRASS et al., 2004).

Nesse diapasão, Oliver (1990), defende em sua obra alguns dos conceitos mais aceitos pela doutrina no que tange aos relacionamentos interorganizacionais, tendo em vista que esse é um estudo que faz um apanhado geral de conceitos, e delimita as motivações em determinados fatores, dentre os quais destacaremos: necessidade, reciprocidade e eficiência.

O referido autor frisa que apenas uma motivação já pode ser suficiente para formação de um relacionamento interorganizacional, o costume mostra que a decisão é geralmente tomada por meio da interação delas.

O fator necessidade é caracterizado quando as organizações estabelecem ligações umas com as outras em consequência de uma imposição legal, normativa, regulatória, ou de superiores, ou seja, o relacionamento não é voluntariamente estabelecido entre os envolvidos.

A existência desses instrumentos formais, pode servir como mecanismo de controle das relações, inclusive prevendo sanções caso elas não ocorram como previsto, mas tal imposição pode acabar por deixá-las engessadas aos termos estabelecidos, limitando os casos em que seria necessária certa flexibilidade (OLIVER, 1990).

O fator reciprocidade tem relação com o desejo das organizações em estabelecerem interações de cooperação, colaboração e coordenação, tendo em vista o alcance de metas e objetivos comuns. Segundo o autor, relações motivadas por reciprocidade propiciam a existência de um ambiente de "equilíbrio, harmonia, equidade e suporte mútuo, ao invés da coerção, conflito e dominação" (OLIVER, 1990).

O fator eficiência trata da busca por relacionamentos que possam propiciar melhorias de eficiência, de modo a obter uma maior produtividade daqueles recursos que já estão disponíveis, ou ainda, para alcançar resultados únicos (OLIVER, 1990).

Segundo Bradach e Eccles (1989) a confiança entre organizações distintas é como um tipo de expectativa que alivia o medo, de uma das partes do processo, de que um dos lados pode agir de forma oportunista.

O fator confiança é a disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia (MORGAN & HUNT, 1994), ou, ainda, se estabelece quando uma parte acredita que a outra parte não vai explorar suas vulnerabilidades na relação, sendo reconhecida pelos esforços de boa-fé de se comportar de acordo com compromissos estabelecidos de maneira anterior (DYER & CHU, 2003).

Rousseau et al. (1998) defendem que a decisão de confia, ou não, envolve normalmente a ideia de que o outro membro possui competência para realizar a tarefa, ou a benevolência em relação ao outro, integridade e previsibilidade. Andrade el al. (2011) corroboram com esse conceito, e abordam a compreensão de confiança a partir de três elementos: integridade, benevolência e competência.

A existência de diferentes culturas organizacionais dentro de uma estrutura em rede é um fator inevitável e necessário, pois cada ator da rede tem sua maneira de negociar e lidar com aspectos do processo de interação.

As diferenças culturais podem gerar conflitos internos e comprometer a consecução dos objetivos comuns propostos.

Dessa forma, pode ser compreendido que a cultura de cada organização da rede tanto pode representar uma fonte de conflito, levando ao insucesso daquele arranjo, quanto pode servir como fonte de inovação e sinergia.

A cultura sob a perspectiva interorganizacional é um fator perceptível principalmente em grupos que não se limitam a serem dominados por uma outra organização (VAN MAANEN & BARLEY, 1985).

A cultura pode ser caracterizada como um forte sistema de significados e valores que direcionam as atitudes dos indivíduos nos momentos de inflexão, ou seja, como decidir, como de agir, o que valorizar, como resolver problemas de relacionamento, em síntese, como perceber a realidade na qual estão inseridos (TROMPENAARS, 1994).

Na concepção sociológica, a cultura representa a maneira de fazer, sentir e pensar de uma determinada coletividade, a qual engloba um conjunto de valores, normas e práticas adquiridas e compartilhadas por um grupo (BONNEWITZ, 1998).

A cultura é um produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos (ALVESSON, 2013).

Segundo Fleury e Fisher (1989), a cultura organizacional é um fenômeno vivo e ativo, pois as pessoas são as responsáveis por criarem e recriarem o ambiente onde elas interagem. Assim, a cultura pode representar um sentimento de identidade do grupo. Desse modo, ela pode ser usada para criar ou fortalecer mecanismos de obediência às regras e normas no âmbito da organização.

Por fim, no intuito de sintetizar os conceitos apresentados nesta seção, segue abaixo a tabela resumo para melhor compreensão do leitor.

Tabela 1: Resumo dos conceitos de fatores condicionantes

Fator	Conceito resumido	Principais autores
Necessidade	Quando as relações dependem de uma obrigação legal, ordem de autoridade superior, legislação ou norma específica	Oliver (1990) Carter (2014)
Reciprocidades	Quando as relações dependem de benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns	Oliver (1990) Balestrin e Verschoore (2008) Hunt (2006)
Eficiência	Quando as relações dependem de benefícios que lhes proporcionem melhorias de eficiência, tais como redução de custos	Oliver (1990) Carey *et al.* (2011)
Confiança	Quando as relações dependem da disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia	Andrade *et al. (*2011) Rousseau *et al.* (1998) Barney e Hansen (1994)
Cultura organizacional	Quando as relações dependem de um produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos	Corso e Fossa (2008) Schein (1992) Scott (1998) Fleury e Fisher (1989)

Fonte: Dados colhidos pelo autor.

1.3 Relações Interorganizacionais na Defesa

A Defesa Nacional possui fundamentos doutrinários sobre o conceito de Cooperação Interagências, uma forma de empreendimento cooperativo que fomenta esforços entre Forças Armadas, órgãos, entidades da administração pública, e a depender da situação, organizações não governamentais, empresas privadas e organismos internacionais (BRASIL, 2017. p. 13).

A cooperação interagências pode ser entendida analisando a etimologia da palavra “interagência”, que é a aglutinação de duas palavras com origem na língua latina, “inter” que significa entre, e “agere”, que quer dizer realizar ou fazer. O próprio termo já indica a interação

de instituições para que conjuntamente possam se organizar e alcançar um objetivo único. Assim, tem-se que uma forma de relação interorganizacional, a cooperação, busca a adoção de ações consistentes e coerentes para o alcance de objetivos estratégicos e de interesse nacional, por meio da harmonização de esforços e culturas, para que sejam obtidas soluções e respostas para problemas complexos.

Segundo Raza (2012, p.17), o processo de colaboração interagências é definido como uma "[...] resposta melhor às demandas que definem e justificam suas missões, naturezas e existências organizacionais, por meio da adaptação, reconfiguração ou transformação de suas capacidades instaladas, para a solução de um problema comum". O autor defende que a cooperação interagências é uma das melhores formas do Estado conseguir respostas para questões de natureza complexa, ainda que seja por meio de uma intenção ou princípio genérico. No entanto, esse mecanismo integrador de ações e linhas programáticas, tem a vantagem de ser mais transparente e probo durante seu planejamento, refletindo diretamente no melhor desempenho da gestão pública.

De maneira complementar Bardach (1998, apud RAZA, 2012, p. 8) define cooperação interagências como uma "[...] atividade integrada de duas ou mais agências intencionadas a incrementar seus valores públicos por meio de trabalho conjunto, em vez de atividades isoladas de cada uma delas".

A atuação interagências requer a elaboração de estratégias conjuntas por meio das quais diversas instâncias com escopo de ação e corpos burocráticos diferentes propõem procedimentos compartilhados para solucionar problemas de arenas híbridas (SOUZA; GARCIA, 2015).

A cooperação interagência, no contexto brasileiro, possui uma concepção ampla, multidimensionada e horizontalizada, para que os envolvidos estejam em condições similares, sendo conjugadas ações mais reflexivas e estratégicas em um nível mais operacional.

A nomenclatura agência pode ser mais ampla do que órgãos, englobando entes civis, além daqueles integrantes da administração pública, conforme Lei nº 9.649 de 1998, Art. 51, que indica os critérios que para qualificar autarquias ou fundações como agência executiva, aquela que tenha cumprido determinados requisitos, que são: ter um plano estratégico de

reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento, e ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor (BRASIL,1998).

As organizações públicas de diversas áreas, como social, ambiental, segurança e defesa, em países como Estados Unidos da América (EUA) e Reino Unido foram fundamentais para disseminar o conceito interagências. O ambiente criado em cooperações intergências pode criar um elevado valor público, pois as soluções conjuntas podem produzir resultados mais efetivos para a sociedade (PAIVA, 2013).

O Manual MD33-M-12 – Operações Interagências, detalha alguns fundamentos durante o processo interagências, tais como mecanismos eficazes para realizarem a transparência e a supervisão desde o começo das ações, e a necessidade de existirem estruturas adequadas para a tomada de decisão, resolução de problemas e coordenação de ações nos diversos níveis - estratégico, tático e operacional. O documento ressalta determinados aspectos que devem estar presentes ainda no momento inicial das relações interagências, para que seja possível obter uma unidade de esforço, que são: objetivo e estado final desejado, atribuições e definições de responsabilidades, bases e limitações legais, prioridades e prazos, medidas de coordenação e controle com delimitação das áreas e períodos, meios e orçamentos (BRASIL, 2017).

Segundo Paiva (2013), os agentes públicos brasileiros sabem da importância das relações informais na cooperação interagências, principalmente durante operações, um ambiente com mudanças rápidas, que pode requerer decisões imediatas dos responsáveis. O estudo revela que as operações que são realizadas em regiões fronteiriças possuem características peculiares e que a integração de agentes e instituições de diferentes áreas necessariamente de maneira coordenada pode vir a ocorrer até mesmo com estrangeiros. Para tanto, os atores envolvidos acabam dependendo uns dos outros e ainda que seja pela formação de redes temporárias, buscam cumprir suas atribuições de maneira mais ágil e efetiva, dentro de um nível tático e operacional. Por fim, o autor frisa que relações formais precisam ser incentivadas para que o processo pré-integração fique mais estruturado (PAIVA, 2013).

Dessa forma, as operações interagências tendem a obter sucesso quando existe uma sinergia e complementaridade entre os atores que estão envolvidos na cooperação, assim, quanto mais complexo for o escopo das ações, maior será o número de órgãos e entidades envolvidas, e maior a necessidade de estreitamento de laços de confiança entre os participantes. O resultado pode ser tangível ou intangível, mas depende da efetividade do intercâmbio de meios, informações e estruturas, que pode ser realizado antes, durante e após as operações.

A frequência das operações interagências é cada vez maior no Brasil, principalmente no século XXI. Como exemplo, o autor lembra dos grandes eventos sediados no país, como a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, ocasiões em que houveram grandes avanços nas relações interorganizacionais das entidades e órgãos brasileiros, que souberam lidar com as suas diferenças, em busca de um resultado positivo (CERÁVOLO, 2014).

1.4 SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

O SISFRON é um programa integrante do Portfólio Estratégico do Exército Brasileiro (PEE) que visa fortalecer a presença e capacidade do Estado na região de fronteiras por meio do sensoriamento, apoio à decisão e apoio à atuação, a fim de permitir o monitoramento e o controle de forma efetiva das áreas de fronteira da Amazônia, Centro-Oeste e Sul, bem como à efetiva atuação do Poder Público. Dessa forma, o SISFRON tende a cooperar para a atuação do Exército na fronteira de maneira isolada ou em conjunto com outros órgãos e agências governamentais, por meio do emprego de meios e tecnologias dissuasórias, que podem possibilitar que as fronteiras fiquem mais seguras e os índices de ilícitos transfronteiriços possam ser reduzidos (BRASIL, 2017).

O programa tem no seu escopo a aquisição e integração de meios de sensoriamento tais como câmeras de visão noturna, radares, torres de iluminação, veículos aéreos remotamente pilotados; de comunicações, tais como micro-ondas terrestres, ligações por satélites, torres de redes estratégicas de comunicações fixas, ou infovias, dentre outros; de

apoio à decisão, tais como centros de operações, infraestrutura de tecnologia da informação, e outros; e de apoio à atuação, como a construção de depósitos e instalações logísticas, obras de infraestrutura dos pelotões especiais de fronteira, viaturas, embarcações, dentre outros meios (BRASIL, 2017).

O documento legal que fez com que o programa fosse criado foi a Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada no ano de 2008, e que trouxe em seu bojo atribuições e diretrizes para as Forças Armadas, sob o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2016).

O objetivo geral do SISFRON é dotar o Estado de meios e tecnologias que possibilitem um comando e controle efetivo em todos os níveis (operacional, tático e estratégico), possibilitado pelo emprego de equipamentos e estruturas de monitoramento e controle da fronteira terrestre brasileira, por meio de recursos de alta tecnologia, como: radares, subsistemas de meios de sensoriamento, apoio à decisão e atuação, dentre outros, os quais garantam um fluxo seguro e ágil de informações relevantes e oportunas das faixas de fronteiras do país (BRASIL, 2016).

O programa fortalece as capacidades militares terrestres, e uma delas é a de Interoperabilidade, a qual abrange a capacidade operativa de Interoperabilidade Conjunta e Interoperabilidade Interagências, a partir de um quadro de atuação das Forças Armadas de maneira conjunta ou com agências públicas (BRASIL, 2017).

Em suma, o SISFRON colhe e trata dados e informações das atividades que ocorrem nas fronteiras, obtidos a partir dos meios e tecnologias já citados. Assim, órgãos civis e militares podem estar mais preparados para as ações de repressão aos delitos transfronteiriços, tais como: contrabando, descaminho, tráfico de drogas, armas e munições, roubo de cargas e veículos, crimes ambientais, dentre outros.

A alta tecnologia e infraestrutura adquirida pelo SISFRON, tais como equipamentos óticos e eletrônicos, comunicações táticas e estratégicas, inteligência de comunicações, dentre outros, que integram os diversos subsistemas, são planejados e desenvolvidos sob o conceito de emprego dual, de modo a atender militares e civis.

O SISFRON, conforme seu Projeto Básico (2012), está distribuído em três grandes eixos(Apoio a Decisão, Obras de Infraestrutura e Apoio a Atuação), porém praticamente 50% dos recursos (R$ 6 bilhões) devem ser destinados ao Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão (SAD), que visa estabelecer a consciência situacional sobre determinada área da faixa de fronteira e tem seu gerenciamento realizado pelo Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEx), por meio do Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMFRon) (BRASIL,2012).

O SAD tem o propósito de permitir a coleta, armazenamento, organização, processamento e distribuição de dados e informações de maneira contínua e segura, que servirão de subsídio para gestão das atividades governamentais na faixa de fronteira, por meio de sistemas e equipamentos, tais como: meios de apoio à Guerra Eletrônica (MAGE), óticos e optrônicos, geoinformação, infovias, comunicações por satélite, centro de comando e controle fixos e móveis, dentre outros (BRASIL, 2019).

Na atualidade, o SISFRON está finalizando o seu projeto-piloto, que serviu como uma fase de testes para a tecnologia desenvolvida no âmbito do programa.

O piloto foi iniciado em 2013 e a previsão é que seja concluído em meados de 2021, na região de fronteiras nos Estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia. O piloto é destinado, dentro outros fins: avaliar, reajustar e refinar as definições preliminares do Sistema, possibilitando sua implementação de forma mais efetiva e adequada nas demais regiões de fronteira do país.

2 Procedimentos Metodológicos

2.1 Estratégias Metodológicas

As pesquisas científicas recebem diversas classificações conforme as características apresentadas.

Diante das características do objeto de pesquisa, foi observada a necessidade de adoção de uma estratégia de pesquisa exploratória. Dessa maneira, a pesquisa foi conduzida

sob uma dinâmica de não somente explorar fenômenos, mas procurar entendê-los, caracterizando expressões e identificando padrões. Ademais, para atingir os objetivos de maneira integradora com a teoria apresentada, a utilização de uma abordagem qualitativa se mostrou a mais apropriada.

A perspectiva teórica da pesquisa, seus objetivos, e problema nos fazem optar pelo método de estudo de caso.

A caracterização da pesquisa como um estudo de caso é definida por Yin(2001) como uma linha de investigação ideal para analisar fenômenos contemporâneos dentro de um contexto de aplicação real, sobretudo quando os limites entre os fenômenos e o contexto onde eles ocorrem é considerado complexo, pois é preciso que seja realizada uma investigação empírica ou de "um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especificamente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos".

A coleta de dados foi realizada por meio de um survey on-line, explicado posteriormente, o qual serviu de base para o levantamento de dados qualitativos e quatitativos. Além disso, realizou-se uma análise de documentos e legislações, seguindo uma abordagem qualitativa.

Portanto, a estratégia metodológica possui natureza qualitativa, com caráter exploratório a partir de um estudo de caso.

De acordo com Richardson (1999), a definição pelo uso mais apropriado de métodos qualitativos é feita a partir do tipo de pesquisa que se deseja realizar, porém o fator determinante é a natureza do problema e o nível de aprofundamento que o pesquisador almeja.

Creswell (2007) complementa defendendo que a escolha das técnicas deve considerar além do problema de pesquisa, aspectos como a experiência do pesquisador e a caraterística do público para quem se deseja falar.

Os dados qualitativos são levantados para compreender e reconstruir a realidade social, bem como os sentidos e motivações dos indivíduos, por meio da descrição, interpretação e explicação de ações e estruturas (NEVES, 1998).

O objeto de análise é o Programa SISFRON, com foco nos aspectos já apresentados durante as discussões teóricas, os quais nos revelam o caráter inovador do programa, pois desde a sua concepção foi estimado com um grande potencial para o desenvolvimento de relações interorganizacionais e cooperação interagências.

2.2 Natureza e instrumento de coletada de dados

A natureza da pesquisa científica pode ter enfoque qualitativo, quantitativo ou misto. Nesta pesquisa, a escolha recaiu na natureza mista, qualitativa e quantitativa.

A abordagem metodológica para coleta e análise de dados foi o levantamento do tipo survey, por meio da aplicação de um questionário estruturado on-line, enviado através link de acesso.

Segundo Babbie (2013), o survey é o método disponível mais adequado para o pesquisador social colher dados originais de uma amostragem.

A técnica amostral aplicada na pesquisa é a classificada, segundo Creswell (2012), como amostragem por conveniência, pois os participantes da pesquisa são militares que estão envolvidos na gestão do SISFRON, ou já estiveram, e profissionais integrantes de agências identificadas como partes interessadas ao programa, todos, voluntários e dispostos a responder o questionário, após assinatura do Termo de Cooperação.

A identidade dos respondentes é preservada, pois a maioria ainda está vinculada à gestão do SISFRON. Portanto, poderiam não se sentir confortáveis em colaborar com a pesquisa ou até em tecer possíveis críticas. Ademais, outros respondentes trabalham em áreas sensíveis, como na inteligência. Dessa forma, nenhum dos respondentes foi identificado, apenas o e-mail foi coletado.

2.3 Procedimentos para análise de dados

A análise de dados da pesquisa é feita a partir dos documentos, observações diretas, anotações, legislações e respostas do questionário aplicado, tudo, para que possam ser

verificados padrões convergentes e analisados fatores condicionantes das relações interorganizacionais no processo de implantação do SISFRON.

A definição das categorias de análise seguiu um modelo misto, segundo o conceito de Laville e Dionne (1999), por meio da definição de categorias prévias fundamentadas na teoria, que foram os cinco fatores condicionantes (necessidade, reciprocidade, eficiência, confiança e cultura). No entanto, a verificação não ficou restrita apenas a esses elementos, sendo considerados outros possíveis fatores que se mostrem significativos para análise do problema. Dessa forma, ficou aberta a categorização de novas unidades de análise, de acordo com a pertinência.

Langley (1999) ressalta que dados coletados em contextos organizacionais reais podem ser de difícil análise e manuseio. Dentre outros motivos, o autor justifica a dificuldade pelo: envolvimento de múltiplos níveis e unidades de análise; inserção temporal variável em termos de duração, precisão e relevância; dados de processos transitórios, dentre outros.

O processo de análise de dados ocorreu de maneira concomitante com a coleta, de modo a possibilitar maior interatividade e flexibilidade do pesquisador nessa etapa da pesquisa.

Por fim, a análise de dados qualitativos é um ponto sensível da pesquisa e que precisa ser realizada de forma organizada e convergente, para que a pesquisa não corra o risco de ficar sobrecarregada pelo grande volume de documentos, notas e dados de uma maneira geral.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

3.1 Perfil geral dos respondentes

A coleta de dados compreende a etapa do levantamento formal junto à população-alvo do estudo, e cujo perfil dos respondentes estão demonstrados na tabela 6. O questionário on-line foi aplicado em 31 profissionais envolvidos direta ou indiretamente com a gestão e implantação do SISFRON.

O questionário foi enviado para cerca de 80 militares e para diferentes agências federais e estaduais, dentre as quais: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, IBAMA, Receita Federal, Polícias Estaduais, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Ciência e Tecnologia, além de diferentes organizações militares do Exército Brasileiro. Assim, as mesmas perguntas foram respondidas por todos.

O pedido de cooperação de pesquisa acadêmica, por meio da resposta do questionário, foi enviado via Ouvidoria dos órgãos, em alguns casos por meio de Ofício, ou ainda pelo canal específico das diretorias, chefias e coordenações das agências citadas.

O questionário, ainda que o tema fosse de interesse do órgão, até mesmo divulgado e apoiado pela autoridade responsável, teve uma taxa de resposta de 25,83 %, que pode ser considerada satisfatória haja vista o contexto no qual a pesquisa foi realizada.

A grande dificuldade de resposta, alegada por alguns assessores de comunicação social dos órgãos que receberam o questionário se deu, em boa parte, pelas restrições nos expedientes de trabalho nos diversos órgãos, devido à pandemia mundial do COVID – 19.

Tabela 2: Perfil geral dos respondentes

Órgão/ Força ou Agência	Quantidade	Percentual	Detalhamento
Exército Brasileiro	24	77,4%	(5) CMFROn (6) CCOMGEx (4) EPEx (4) Ex- Integrantes CMFROn (2) Ministério da Defesa (2) Destacamento CMFROn (1) Dep. Ciência e Tecnologia
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2	6,4%	Coordenação Geral de Fronteiras
Polícia Federal	2	6,4%	-
Polícia Civil do Paraná	1	3,2%	-
Polícia Militar do Paraná	1	3,2%	-
Polícia Militar do Amazonas	1	3,2%	-
Total	31	100%	

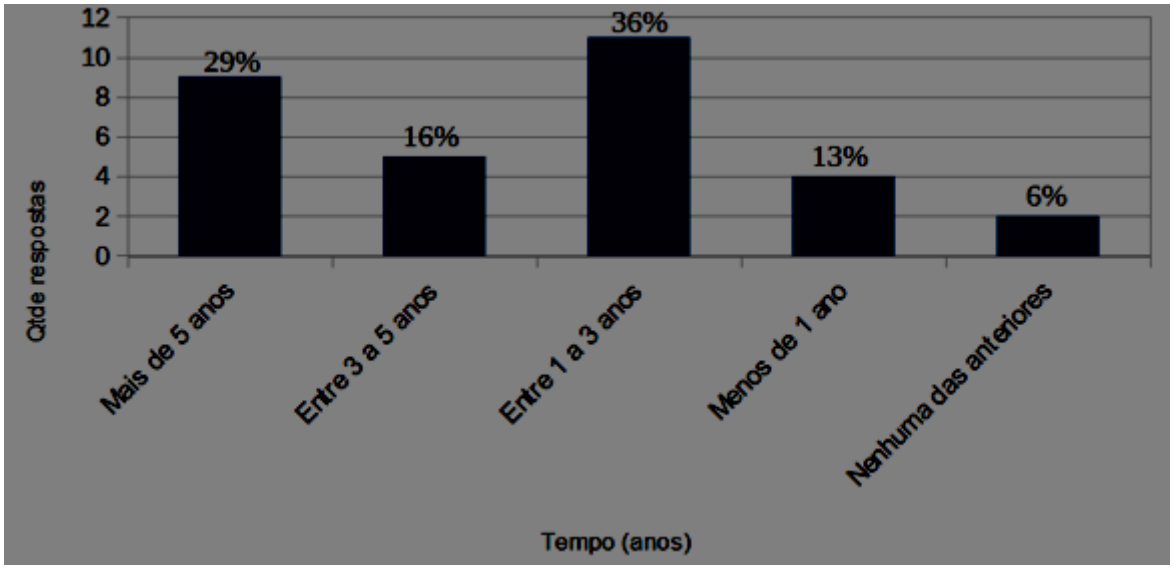
Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Como demonstrado pelos dados apresentados na Tabela 2, a grande parte dos respondentes do questionário é composta por militares do Exército Brasileiro, o que pode ser justificado até mesmo pela facilidade do pesquisador para entrar em contato com as diferentes organizações militares, devido ao fato de ser integrante da Força Terrestre. Ainda que 77,4% das respostas sejam de militares e ex-militares, é interessante destacar que eles são integrantes de diferentes organizações militares e até mesmo do Ministério da Defesa, fato bastante relevante para não enviesar os dados coletados pelo questionário. Assim, foi possível coletar dados sobre a gestão das partes interessadas ao SISFRON, a partir das experiências profissionais de militares integrantes de órgãos de nível estratégico (MD, EPEx e DCT), tático (CCOMGEx e CMFROn), e operacional (Destacamento CMFROn).

Assim, fica demonstrada uma pluralidade de experiências, tanto internas, de militares que efetivamente trabalham no desenvolvimento do SISFRON, como externas, percebido por meio da análise no perfil dos integrantes dos diferentes órgãos.

O programa SISFRON, como já abordado, tem sua implementação datada do ano de 2012, ou seja, um pouco mais de 7 anos desde o seu início. Assim, o tempo de atuação ou mesmo de contato dos respondentes com o SISFRON, representa um dado relevante para ser levantado e demonstrado. O tempo de atuação ou contato com programa dos respondentes fica demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Tempo de contato ou atuação no SIFRON dos respondentes



Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Conforme demonstrado no Gráfico 1, pode-se perceber o grau de maturidade e envolvimento dos respondentes com o programa SISFRON em si. Os nove respondentes que afirmaram que possuem mais de 5 anos de experiência ou contato com o programa, representam 29% do total, e são uma amostra altamente conhecedora da gestão do SISFRON, que possivelmente participaram desde as primeiras fases do projeto piloto.

O nível de responsabilidade do respondente no âmbito do Programa SISFRON foi analisado através da Matriz RACI ou matriz de responsabilidades, instrumento consagrado da área de gestão de projetos, que visa identificar o papel que vem sendo assumido pelo indivíduo respondente de maneira preponderante dentro da gestão do programa.

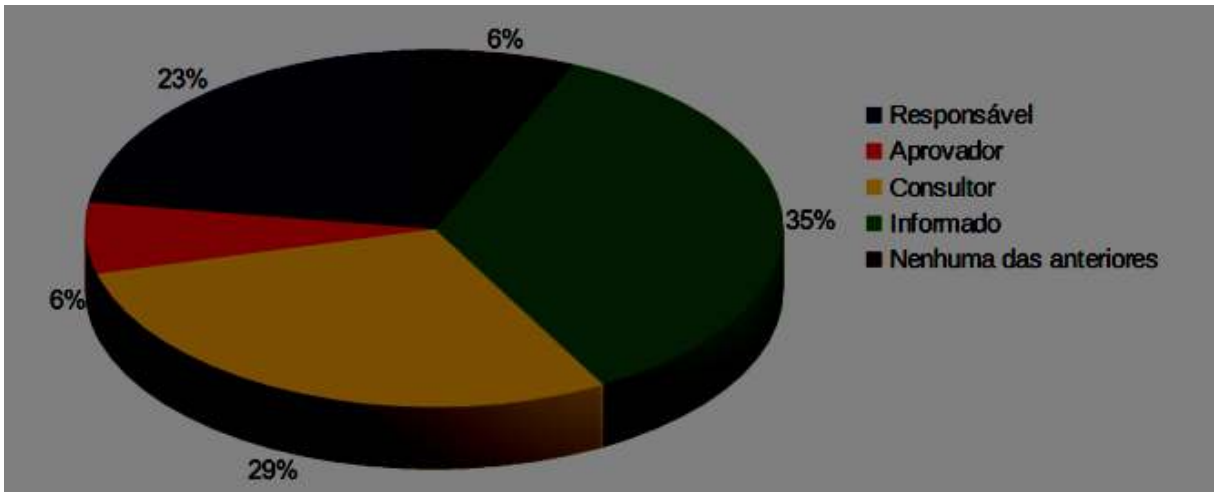
O primeiro nível é o de responsável, que seriam aqueles que estão efetivamente executando tarefas e processos, ou realizando entregas (PMI, 2018).

O segundo nível é o de aprovador, que seriam aqueles agentes com autoridade suficiente para tomar decisões que são importantes, bem como prestar contas e permitir a realização de entregas (PMI, 2018).

O terceiro nível é o de consultor, que seriam aqueles agentes que apoiam o programa com sua experiência e conhecimento, fornecendo informações úteis para conclusão de tarefas (PMI, 2018).

O quarto nível é o de informado, que seriam aqueles informados sobre atividades, entregas, ou tarefas importantes, mas que não possuem autoridade para decidir (PMI, 2018).

Gráfico 2: Nível de responsabilidade no SISFRON dos respondentes



Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

O Gráfico 2 demonstra que a maior parte dos respondentes, 35%, se identificou como informado, ou seja, comunicados sobre atividades, entregas, ou tarefas importantes, mas que não possuem autoridade para decidir. A segunda maior representatividade foi no nível de consultor, que seriam aqueles que apoiam o programa com sua experiência e conhecimento, fornecendo informações úteis para conclusão de tarefas. A terceira foi do nível responsável, que seriam aqueles que estão efetivamente realizando a execução de tarefas e processos, ou realizando entregas. A menor representatividade foi a do nível de aprovador, agentes com autoridade suficiente para tomar decisões importantes, prestar contas e permitir a realização de entregas.

3.2 Análise das Agências Interessadas no SISFRON

A percepção dos respondentes de quais agências poderiam ser consideradas de fato engajadas com o programa SISFRON, foi outro dado colhido por meio do questionário. O objetivo foi identificar aquelas agências que são engajadas de fato, pois ainda que os documentos identifiquem partes interessadas de direito, ainda existem muitas que

desconhecem o programa ou até mesmo não foram envolvidas ou informadas sobre as ações que estão sendo tomadas.

Tabela 3: Agências identificadas como realmente engajadas no SISFRON

Agência	Quantidade
Polícia Rodoviária Federal	18
Polícia Federal	17
Ministério da Justiça e Segurança Pública	16
Polícias Militares	11
IBAMA	8
Receita Federal do Brasil	7
ABIN	5
Não soube responder	4
ANAC	1

Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

Os respondentes após identificarem as agências realmente engajadas, foram questionados sobre o motivo da falta de engajamento das outras agências ou até mesmo, se existe uma baixa interação, quais seriam as justificativas ou motivações, através de um questionamento subjetivo.

Do total de respostas, dezessete não souberam responder quanto ao assunto perguntando, alguns alegaram que não participavam diretamente desse processo.

O respondente A (RA) alegou que ainda que, todas as agências identificadas como possíveis interessadas tenham sido informadas sobre o programa SISFRON, ainda existe baixa interação entre elas e o Exército, muito devido à falta de uma governança a nível estratégico do Governo Federal, que possa integrar diferentes programas que já existem, evitando divisão de esforços e dispêndio de verba pública para ações que podem ser realizadas de maneira integrada.

O respondente B (RB) alegou que os acordos e parcerias com os diversos órgãos precisam ser formalizados, e aqueles já existentes, precisam de atualização.

O respondente C (RC), trouxe à tona que algumas especificações técnicas do SISFRON são diferentes dos meios adquiridos por outras agências, pois o SISFRON não segue o mesmo

protocolo adotado pela Polícia Rodoviária Federal, que adota o protocolo Tetra, enquanto que o SIFRON adota o Sistema SRDT com protocolo APCO25.

O respondente D (RD), indicou que o *loby* político realizado por determinada agência é contrário à continuidade do sistema de rádio desenvolvido pelo SISFRON, pois essa agência já possui uma tecnologia mais avançada e adequada para a área de fronteira que ainda pode ser melhorada a depender do orçamento de investimento recebido, tal fato gera tenções e divide os esforços.

O respondente E (RE) indicou que a estrutura de governança do SISFRON também foi apontada como um fator que é considerado relevante para que ainda exista uma falta de engajamento das agências interessadas, pois dentro da estrutura do próprio Exército Brasileiro, o programa encontra-se muito fragmentado, fato que gera uma séria deficiência na comunicação e integração com os *stakeholders*.

O respondente F (RF), indicou que existem agências como PF, RFB, ABIN, IBAMA, Polícias Militares, Anvisa, que ainda não são devidamente engajadas com o SIFRON, devido à falta de um mapeamento mais eficiente das principais agências que realmente devem ser envolvidas, e por conta de uma deficiência no que tange à articulação institucional do Exército Brasileiro, na estrutura do SIFRON.

O respondente G (RG), indicou que a Força Nacional não está engajada com o SISFRON, pois o MJSP está passando por uma reestruturação dentro do atual Governo, que faz com que seja necessário atualizar acordos e parcerias.

O respondente H (RH), indicou que ainda que todas as agências identificadas como parte interessada ao SISFRON, tenham sido informadas, elas preferem continuar engajadas em seus próprios projetos, preferindo executar o que lhes é conveniente.

O respondente I (RI), identifica que os órgãos de segurança pública e fiscais são os mais engajados, mas que ainda existem muitos órgãos e autoridades que não conhecem as capacidades que o SISFRON oferece, e como elas podem ser aproveitadas em outras áreas.

Assim, nota-se, segundo a percepção da amostra considerada, que nem todas as agências possuem o conhecimento das capacidades do SISFRON quanto a integração de dados,

informações, e conhecimentos sobre monitoramento e vigilância das fronteiras, que auxiliam nos processos necessários e podem vir a gerar uma sinergia nas operações interagências.

3.3 Análise dos mecanismos de gestão de partes interessadas

Os mecanismos de gestão de partes interessadas, ou seu plano de gestão e outras ações já realizadas, foram objeto de questionamento. Assim, para que os dados possibilitassem uma melhor análise, foram definidas respostas padrões, para que o nível de eficiência de tais mecanismos fosse avaliado.

Tabela 4: Nível de eficiência dos mecanismos de gestão das partes interessadas no SISFRON

Mecanismos de gestão de partes interessadas – SISFRON	Quant	Percentual
Precisam de melhorias que facilitem a extensão dos impactos do SISFRON para os interessados	12	40%
Precisam de melhorias nas habilidades de gerenciamento (Negociação, Apresentação, Diálogo, etc)	11	36,7%
Precisam de melhorias que facilitem o modo de comunicação ou decisão com interessados	9	30%
Precisam de melhorias nas habilidades interpessoais (Liderança, Desenvolvimento da equipe, Motivação, Influência)	8	26,7%
Adequados e suficientes	4	13,3%
Não são adequados ou eficientes	5	9,8%
Não soube responder	2	4,3%

A Tabela acima demonstra que os mecanismos de gestão das partes interessadas no SISFRON, segundo os respondentes, ainda carecem de melhorias, principalmente no que tange à extensão dos impactos do SISFRON para os interessados, habilidades de gerenciamento e comunicação ou decisão com interessados.

3.4 Fatores que facilitam o relacionamento interoganizacional no âmbito do SIFRON

Os fatores que poderiam facilitar o relacionamento interorganizacional com as partes interessadas no SISFRON, foi outro dado levantado por meio de um questionamento subjetivo, onde o respondente explica com suas palavras e experiências no assunto.

Dessa forma, foram transcritas algumas das respostas, de modo a demonstrar de maneira clara e objetiva, a percepção dos respondentes sobre este ponto específico. A identificação dos respondentes foi preservada por questões de sigilo e segurança, tendo em vista que muitos estão ligados à área de inteligência e ainda fazem parte do programa.

Conforme já abordado, a identificação dos respondentes foi preservada, mas as respostas transcritas foram referenciadas com a letra R e a sequência alfabética.

Alguns respondentes demonstram que a capilaridade da Força Terrestre e do SISFRON, são aspectos observados como facilitadores para um melhor nível de relacionamento interorganizacional.

> "A capilaridade do Programa facilita o engajamento de várias instituições" (RA, 2020).
>
> "A capilaridade do EB, presente em todo o território nacional, já basta para facilitar o relacionamento interagências, bastando que haja unidade de desígnios das demais interessadas para que possam convergir propósitos"; (RB,2020)
>
> "Objetivos comuns e capacidades dos Sistema" (RC, 2020).

A estrutura do Exército Brasileiro, hierarquizada e verticalizada, sua relação com outras agências, e a experiência dos militares na condução de operações interagências, foram outros aspectos apontados como facilitadores.

> "A experiência do Exército na execução de operações com outros órgãos públicos facilita o relacionamento interagências no SISFRON" (RD,2020).
>
> "O relacionamento entre as agências é facilitado pelo comando centralizado das operações"(RE,2020).
>
> "O que facilita no âmbito do EB é a hierarquia da estrutura" (RG,2020).
>
> "A boa relação entre as forças e agências" (RI, 2020).

A percepção de que o SIFRON já é um programa público que, à nível governamental, está enquadrado como um programa de Estado, foi outro fator levantado pelos respondentes como facilitador.

> "No nível governamental o que facilita é que está claro que o SISFRON não é um Programa de Governo e sim de Estado" (RJ,2020).

Os respondentes, ainda, abordaram algumas ações que podem ser tomadas para melhorar as relações do SISFRON com as partes interessadas.

> "Mapeamento dos stakeholders, articulação institucional pragmática e efetiva, apresentação de vantagens para a agência para se criar a parceria, realização de workshops para coleta de conhecimento tácito de especialistas das agências" (RK,2020).

Diante das opiniões e experiências, percebe-se que existem diferentes oportunidades de melhoria que podem ser observadas pelos responsáveis pelos processos de gestão de partes interessadas e relacionamentos interorganizacionais no âmbito do SISFRON. O Plano de Comunicação e o Plano de Gestão de Partes Interessadas precisam de atualizações, tendo em vista as especificidades do programa.

3.5 Aspectos que dificultam o relacionamento interoganizacional no âmbito do SIFRON

Os aspectos que podem vir a dificultar os relacionamentos interorganizacionais com as partes interessadas ao SISFRON foi objeto de questionamento. Assim, serão analisadas algumas respostas, de modo a compilar de maneira clara e objetiva o dado. A identificação dos respondentes foi preservada por questões de sigilo e segurança, tendo em vista que muitos estão ligados à área de inteligência e ainda fazem parte do programa.

A pesquisa apurou que ainda carece, no âmbito do SISFRON, de um espaço mais estruturado para maior diálogo com as agências interessadas, para que os envolvidos tenham a oportunidade de serem comunicados quando da execução de milestones, ou pontos de referência, do programa, pois, segundo os respondentes, hoje a comunicação é feita de forma parcial e não efetiva. Assim, seriam interessantes que fossem realizadas reuniões periódicas para que fossem alinhadas possíveis operações e indicadores.

O respondente A (RA) alega que falta ainda uma melhor divulgação do programa tanto para agências interessadas, quanto para a população brasileira em geral, que muitas vezes desconhecem os benefícios que o SISFRON trará e já está trazendo para a região de fronteiras.

O respondente B (RB), entende que existem agências que alegam desconhecimento do SISFRON, devido a um sentimento de "vaidade", ou por receio de que o Exército tenha maior autoridade sobre o assunto e ameasse algumas de suas atribuições.

O respondente C (RC), acredita que ainda não existe uma mentalidade mais estruturada para um trabalho interagências, e tal fato faz com que existam equívocos de competências e barreiras institucionais para uma integração efetiva dos órgãos que atuam nas fronteiras.

O respondente D (RD) argumenta que embora os projetos individuais de cada agência possam se sobrepor ou se completar, a descentralização do orçamento, que é enviado em fontes e ações orçamentárias diferentes, dificulta a interação e utilização mais racional dos recursos.

O respondente E (RE), alega que faltam controle e autoridade para que um órgão superior de Estado, que esteja diretamente responsável por fazer essa governança dos projetos das diversas agências que atuam na região de fronteiras, possa intervir na gestão do SISFRON.

O respondente I (RI), declara que não existe um comprometimento efetivo das lideranças de cada agência para que sejam integradas ações e estratégias, ou definidos objetivos comuns relevantes tanto para agência quanto para o SISFRON.

As motivações para existência dessas dificuldades nos relacionamentos interorganizacionais com órgãos da área da Defesa e no SISFRON, foram expostas pelos respondentes, por meio de um curto texto, que posteriormente foi analisado pelo pesquisador e relacionado com um dos fatores condicionantes abordados no referencial teórico da pesquisa.

Segundo os respondentes, os principais motivos que fazem com que sejam mais difíceis tais relações no SISFRON e na área da Defesa seriam:

Tabela 5: Motivos que dificultam as relações interorganizacionais no SISFRON e na Defesa

Fator Condicionante	Motivos
Necessidade (Obrigação legal, ordem	"falta de uma interlocução adequada"; "devido aos vários entendimentos diferentes de Defesa dentro das

de autoridade superior, legislação ou norma específica)	agências"; "falta de governança estratégica"
Reciprocidades (Benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns)	"existência de interesses prioritários de cada um dos *stakeholders*, que priorizam gerenciar seus créditos orçamentários"; "falta de exposição clara dos benefícios para outras áreas"; "devido a aquisição de sistemas diferentes, assim, o SISFRON precisa, primeiro, estar integrado com os demais programas do EB para, então, integrar aos órgãos externos à Força"; "dificuldade dependerá da intensidade da convergência de interesses"; "pluralidade de interesses" "disputas de poder e orçamento entre as agências"
Eficiência (Benefícios que lhes proporcionem melhorias de eficiência)	"embora existam fóruns de definição comandados pelo Ministério da Defesa, poucas ações concretas resultaram em melhoria" "excesso de burocracia" "falta de conhecimento das agências interessados dos benefícios do SISFRON"
Confiança (Disposição em contar com um parceiro de troca em quem se confia)	"no compartilhamento de banco de dados de inteligência há uma séria desconfiança entre as agências. Há de haver um alinhamento no escalão mais alto das instituições envolvidas, caso contrário nunca se efetuará" "resistência dos militares em inserir atores no processo" "falta de confiança na troca de informações e possível perda de poder e recursos financeiros" "falta confiança após o estabelecimento dos relacionamentos, de forma que todos estejam comprometidos com o êxito do programa" "programas inovadores geram uma certa desconfiança e descredito, assim é preciso demonstrar sua eficácia, para que os relacionamentos interorganizacionais possam convergir para uma mesma direção e objetivos comuns a todos"

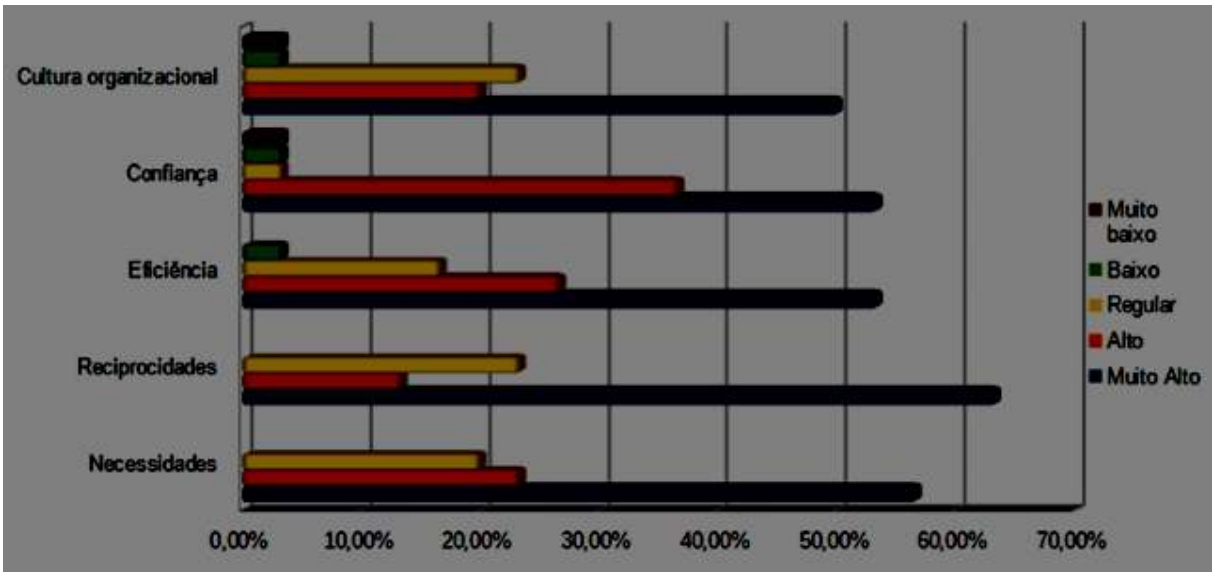
	"desconfianças mútuas" "resistência ao compartilhamento" "devido a algumas áreas tratarem de questões protegidas por sigilo, isso naturalmente leva a agência a se manter afastada de possível integração com as demais" "grande rotatividade dos militares que estão a serviço do SISFRON"
Cultura organizacional (Produto histórico de um grupo, que afeta as suas interpretações, julgamentos e norteia os comportamentos)	"falta de cultura organizacional no trabalho junto a Defesa" "interesses divergentes e culturas organizacionais diversas" "há certo preconceito com a área de Defesa, que possui fama de ser resistente à mudanças, o que é inverídico" "receio de auditorias internas e externas"

Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

3.6 Análise dos fatores condicionantes nos relacionamentos interorganizionais âmbito SISFRON

A percepção dos respondentes, conforme amostra analisada, quanto ao grau de relevância ou incidência de cada um dos cinco fatores condicionantes pré-estabelecido foi utilizando a escala Likert em 5 pontos, variando do grau "Muito alto" ao "Muito baixo". Segundo Costa *et al.* (2011), esse tipo de escala facilita a comparação entre dados dentro de um intervalo contínuo e não ordinal, ou seja, intervalos iguais entre as respostas.

Gráfico 3: Grau de relevância e incidência - Fatores condicionantes para RI no SISFRON



Fonte: Dados colhidos pelo autor, por amostragem, em membros do SISFRON e de agências interessadas.

O Gráfico 5, indica que, segundo a amostra analisada, todos os cinco fatores condicionantes estudados na pesquisa (cultura organizacional, confiança, eficiência, reciprocidades e necessidades), possuem um grau considerável de relevância e incidência no programa SISFRON.

Diante desse fato, tem-se que o fator cultura organizacional foi o único que teve menos de 50% dos respondentes considerando como muito alto, ainda assim, conforme Tabela 9, foram demonstradas percepções relacionadas a tal fator.

Os fatores confiança e eficiência tiveram cerca de 53% das respostas com a percepção de muito alto.

O fator necessidade chegou a 56% das considerações como muito alto.

O destaque foi para o fator reciprocidade, o qual teve 64% das respostas indicando tal fator como muito alto.

Dessa forma, observa-se que, segundo a amostra considerada, é bastante relevante que os responsáveis pela gestão dos relacionamentos interorganizacionais e das partes interessadas no SISFRON, busquem desenvolver ações interagências que demonstrem maior atenção na geração de benefícios mútuos, objetivos e interesses comuns.

Conclusão

Diante dos resultados encontrados por meio da presente pesquisa, foi percebido que o estabelecimento e conservação dos relacionamentos interorganizacionais fazem com que métodos e técnicas de gestão das partes interessadas, no âmbito dos programas públicos, sejam mais efetivos. Assim, os gestores de tais programas precisam administrar expectativas e necessidades de outros órgãos e agências. No entanto, esse tipo de gestão é algo complexo e dinâmico, que exige um grande empenho tanto daqueles integrantes do órgão responsável pelo programa, quanto dos profissionais responsáveis nas diferentes agências interessadas.

A discussão sobre tais relacionamentos e processos vem ganhando espaço na academia, pois programas públicos desenhados e implementados a partir de modelos integrados e em rede é algo cada vez mais comum, e explorando na administração pública.

O referencial teórico e os resultados colhidos sobre o programa SISFRON, demonstram que a estrutura de governança atual do programa apresenta uma centralização muito grande no Estado-Maior do Exército e no Escritório de Projetos Estratégico do Exército, o qual é o principal responsável por repassar ao público externo informações relativas a algum projeto ou programa componente do Portfólio Estratégico do Exército (PEE). Ademais, o PEE conta atualmente com dezessete programas, o qual é dividido em Defesa da Sociedade, Geração de Força e Dimensão Humana.

O Subportfólio de Defesa da Sociedade, contém, além do SISFRON, os seguintes programas: Astros 2020, Aviação, Antiaérea, Guarani, OCOP, Proteger e Lucerna. Assim, percebe-se que o Órgão de Direção Geral da Força Terrestre possui um escopo de responsabilidades bastante abrangente e peculiar.

A atual conjuntura econômica do país, de restrição orçamentária, é algo bastante ameaçador para o SISFRON no longo prazo, tal fato acaba por gerar reduções no escopo do programa e alongamentos de cronogramas, como já debatido no tópico 2.2.5 da pesquisa.

Portanto, a necessidade de estabelecer uma estrutura de governança que dê maior relevância para os relacionamentos interorganizacionais e gestão das partes interessadas, com

objetivo de obter maior sustentabilidade para ser implantado durante um longo prazo, é fundamental para a continuidade do SISFRON.

Destarte, o programa precisa ganhar maior relevância perante órgãos estratégicos do Governo na gestão de políticas públicas na fronteira, como o GSI ou a Casa Civil, para que assim fossem padronizados aspectos técnicos e práticos dos diferentes programas públicos fronteiriços.

Assim, agências integrantes do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), poderiam integrar os meios que já estão sendo adquiridos através do SISFRON e dentro de suas organizações, haja vista que problemas fronteiriços possuem uma natureza bastante complexa, que fazem com que a atuação das agências de maneira integrada seja uma premissa básica para as ações do Estado nas fronteiras.

As partes interessadas no SISFRON são um universo de órgãos públicos, cada um com as suas diretrizes e atribuições, que de maneira geral estão acostumados a realizarem suas atividades de maneira autônoma. Ainda que se tenha um amparo normativo, para tentar integrar as agências que atuam nas fronteiras e evitar que sejam realizadas ações individuais de forma contraditória, as experiências colhidas demonstram que ainda existe muito para ser feito na busca de uma maior sinergia e consenso, mas tais medidas são essenciais para a sustentabilidade do programa no longo prazo, e necessitam ser feitas de forma eficiente e preponderante.

O projeto piloto do SISFRON está sendo implementado durante um prazo considerado extenso por especialistas, pois já transcorreram oito anos. Porém, por tratar-se de uma solução inovadora e que necessita de tecnologia de ponta, essa fase se mostra um grande laboratório tanto para o Exército quanto para as agências interessadas, onde erros e inconformidades devem ser revistos e corrigidos a tempo de não impactarem no desenvolvimento das próximas fases.

Outro fator importante a ser destacado é que grande parte dos dados e informações coletadas através dos meios tecnológicos do SISFRON, os quais possuem a premissa de garantir a confiabilidade de tudo que é coletado e armazenado. Tais dados, após análises podem

subsidiar um conhecimento de inteligência, e preservar a defesa e segurança nacional, tudo, poderá servir como fonte de interesse do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

Dessa forma, foi verificado que as limitações desta pesquisa fazem com que os resultados e análises não possam ser generalizáveis. No entanto, é notório que tais limitações representam oportunidades de melhoria, que podem ser preenchidas através de estudos futuros sobre o tema relacionamento interorganizacionais e gestão de partes interessadas.

Os resultados e dados levantados por meio desta pesquisa, sugerem que o estudo dos relacionamentos interorganizacioanais e a gestão de partes interessadas no âmbito da administração pública, principalmente na seara da Defesa Nacional, ainda pode render maiores reflexões e debates que gerem resultados mais contundentes, menos teóricos e mais práticos.

As pesquisas futuras poderiam abordar o tema de maneira a apresentar um modelo de governança que seja mais adequado para a gestão de programas e políticas públicas de natureza integradora, que necessitam de uma interação e comunicação efetiva de diferentes órgãos.

Por fim, os resultados, contribuições e até as limitações da presente pesquisa, representam um avanço acadêmico relevante na gestão do programa SISFRON, e de outros programas públicos, principalmente aqueles relacionados à defesa e segurança das fronteiras.

4. REFERÊNCIAS

ALVESSON, M. **Understanding organizational culture**.London, UKSage, 2013.

ANDRADE, C. H. M. ET AL. A relação entre confiança e custos de transação em relacionamentos interorganizacionais**. Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 608–630, 2011.

BABBIE, E. R. **The practice of social research** (Thirteenth edition). Belmont, Calif: Wadsworth Cengage Learning, 2013.

BAETA NEVES, C. E. **Pesquisa social empírica: métodos e técnicas**. (M. B. BAETA NEVES, C. E.; CORRÊA, Ed.) Porto Alegre, 1998.

BONNEWITZ, P. La **Sociologie de P. Bourdieu**. Paris:Presses Universitaires de France,1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispões sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Lei Complementar n° 117. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Decreto n° 6.703 de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. **Decreto n° 7.496 de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteira. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Exército Brasileiro. 2012. **CCOMGEX. Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército. Estudo de Viabilidade Técnica e Socioeconômica, referente ao desenvolvimento e implantação do SISFRON,** elaborado em novembro de 2011 e atualizado em maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2017. **Manual MD33-M-12 – Operações Interagências**. Brasília, DF. Disponível em:<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operaca > Acesso em: 26 de mar de 2020.

CERÁVOLO, Túlio Marcos Santos. **A Integração da Atividade de Inteligência nas Operações Interagências e Conjuntas por Meio da Central de Inteligência**. Rio de Janeiro: ECEME, 2014. Disponível em: https://goo.gl/842jCX. Acesso em. 8 de abril de 2020.

CHAUVET, V., CHOLLET, B., SODA, G., HUAULT, I. The contribution of network research to managerial culture and practice. **European Management Journal**, n. 321–334, p. 29, 2011.

CRESWELL, J. W. .**Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. São Paulo: Artmed, 2007.

CROPPER, STEVE, MARK EBERS, CHRIS HUXHAM, P. S. R. **Avaliação dos relacionamentos interorganizacionais (Bookman, Ed.)Handbook de Relações Interorganizacionais de Oxford**, 2014.

DYER, J.; CHU, W. The role of trustworthiness in reducing transaction costs and improving performance: empirical evidence from the United States, Japan, an Korea. **Organization Science**, v. 14, n. 1, p. 57-68, 2003.

EPEX. Escritório de Projetos Estratégicos do Exército. **Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras,** 2020. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron> Acesso em: 20 de jun. De 2020.

LEURY, M. T. L. & FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo, SP: Atlas, 1989.

GULATI, Ranjay & GARGIULO, Martin. Where do Interorganizational Networks come from**. American Journal of Sociology**, nº5, p. 473-506. Março, 1999.

LANGLEY, A. Strategies for Theorizing from Process. **Academy of Management Review**, p. 691–71, 1999.

LAVILLE, C.; DIONNE, L. A. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciencias humanas.**Belo Horizonte:UFMG, 1999.

MOHR, JAKKI E SPEKMAN, R. No Title. **Strategic Management Journal**, v. 1, n. 10.1002/smj.4250150205, p. 135–152, 1994.

MORGAN, R. e HUNT, S. "The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing", **Journal of Marketing**, Vol. 58, Nº3, July, pp. 20-38, 1994

OLIVER, C. **Determinants of interorganizational relationships - integration and future-directions**. v. 15, n. 2, p. 241–265, 1990.

PAIVA, Marcelo de. A **Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia**. Rio de Janeiro: ECEME, 2013.

PARK, S. H.; UNGSON, G. Interfirm rivalry and managerial complexity: a conceptual framework of alliance failure. **Organization Science**, v. 12, p. 37–53, 2001.

PECI, A.; COSTA, F. L. Redes para Implementação de Políticas Públicas: Obstáculos e Condições de Funcionamento. **XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Programa de Pós-Graduação**. Anais.Salvador: 2002.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. **Guia PMBOK®** 7a. ed. – EUA: Project Management Institute, 2018.

POWELL, W. W.; KOPUT, K. W.; SMITH-DOERR, L. Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation**. Administrative Science Quarterly**, v. 1, p. 41, 1996.

RAZA, S. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais. **BJIR**, v. 1, p. 7–37, 2012.

RICHARDSON, R. H. **Pesquisa social, métodos e técnicas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RING, P. S.; VAN DE VEN, A. H. Structuring cooperative relationships between organizations. **Strategic Management Journal**, Sussex, v. 13, n. 7, p. 483-498. 1992.

ROUSSEAU, D.M., SITKIN, S.B., BURT, R.S. AND CAMERER, C. Not So Different after All: A Cross-Discipline View of Trust. **Academy of Management Review**, 23, 393-404. http://dx.doi.org/10.5465/AMR.1998.926617, 1998.

TROMPENAARS, F. **Nas ondas da cultura: como entender a diversidade cultural nos negócios**. São Paulo: Educator, 1994.

VAN DE VEN, A. H.; DELBECQ, A. L.; KOENIG JR, R. Determinants of coordination modes within organizations. **American Sociological Review**, v. 41, p. 322–43, 1976.

VAN MAANEN, J. AND BARLEY, S. Organizational Culture: Fragments of a Theory. In: Frost, P., Moore, L., Louis, M., Lundberg, C. and Martin, J., Eds., **Organizational Culture,** Beverly Hills, Sage, 31-53,1985.

YIN, R. K**. Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14636

Integração Fronteiriça No Mercosul: Avanços Institucionais E Jurídicos Contemporâneos Da Cooperação Transfronteiriça Regional

Cross-Border Integration In Mercosur: Contemporary Institutional And Legal Developments In Regional Cross-Border Cooperation

Integración Fronteriza En Mercosur: Avances Institucionales Y Jurídicos Contemporáneos De La Cooperación Transfronteriza Regional

Marcus Maurer de Salles
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
Osasco-SP, Brasil
E-mail: marcus.salles@unifesp.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8568-3351

Resumo: Qual a natureza da integração fronteiriça e da cooperação transfronteiriça no MERCOSUL? A partir da análise da recente criação do Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça" e da compreensão das dinâmicas de atuação dos seus primeiros anos de funcionamento, é possível identificar a existência de um mandato original atribuído a este órgão, eminentemente articulador-coordenador, e de uma agenda temática fronteiriça transversal e multidimensional. Ambas as inovações trazem à tona elementos relevantes para compreender como o MERCOSUL percebe e atua sobre as suas zonas e comunidades de fronteiras. Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é apresentar o tratamento que o MERCOSUL vem dando às suas fronteiras, para além da ótica da defesa e da segurança, enfatizando a dimensão social e a cidadania transfronteiriça, o que se consolidou no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Apesar de recente, a institucionalização da integração fronteiriça no âmbito do MERCOSUL consolidou a agenda de cooperação transfronteiriça regional, proporcionando dinâmicas institucionais inovadoras e produção normativa de vanguarda para a região (Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas). A abordagem interdisciplinar, para além dos aspectos tradicionais de defesa e segurança, faz do MERCOSUL um importante laboratório de ensaio para os estudiosos de cooperação transfronteiriça regional.

Palavras-chave: Integração fronteiriça, MERCOSUL, Cooperação Transfronteiriça, Estatuto da Cidadania.

Abstract: What is the nature of border integration and cross-border cooperation in MERCOSUR? Based on the analysis of the recent creation of the Subgroup No. 18 “Cross-Border Integration” and the understanding of the performance dynamics of its first years of operation, it is possible to identify the existence of an original mandate assigned to this body, eminently articulator-coordinator, and a cross-cutting and multidimensional thematic border agenda. Both innovations bring up relevant elements to understand how MERCOSUR perceives and acts on its border areas and communities. In this sense, the objective of this article is to present the treatment that MERCOSUR has been giving to its borders, beyond the perspective of defense and security, emphasizing the social dimension and cross-border citizenship, which was consolidated in the MERCOSUR Citizenship Statute. Despite being recent, the institutionalization of border integration within MERCOSUR consolidated the regional cross-border cooperation agenda, providing innovative institutional dynamics and leading-edge normative production for the region (Agreement on Linked Border Locations). The interdisciplinary approach, in addition to the traditional aspects of defense and security, makes MERCOSUR an important test laboratory for scholars of regional cross-border cooperation.

Keywords: Cross-border integration, MERCOSUR, Transborder cooperation, Citzenship Statute. Interoganizational Relationships; Conditioning factors; Stakeholder management.

Resumen: ¿Cuál es la naturaleza de la integración fronteriza y la cooperación transfronteriza en el MERCOSUR? A partir del análisis de la reciente creación del Subgrupo de Trabajo No. 18 “Integración Fronteriza” y el entendimiento de la dinámica de acción de sus primeros años de funcionamiento, es posible identificar la existencia de un mandato original asignado a este órgano, eminentemente articulador-coordinador, y una agenda fronteriza temática transversal y multidimensional. Ambas innovaciones plantean elementos relevantes para comprender cómo el MERCOSUR percibe y actúa en sus zonas y comunidades fronterizas. En este sentido, el objetivo de este artículo es presentar el tratamiento que el MERCOSUR viene dando a sus fronteras, más allá de la perspectiva de defensa y seguridad, enfatizando la dimensión social y ciudadanía transfronteriza, que se consolidó en el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. A pesar de reciente, la institucionalización de la integración fronteriza dentro del MERCOSUR consolidó la agenda regional de cooperación transfronteriza, brindando dinámicas institucionales innovadoras y producción normativa de vanguardia para la región (Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas). El enfoque interdisciplinario, más allá de los aspectos tradicionales de defensa y seguridad, convierte al MERCOSUR en un importante laboratorio de ensayos para los estudiosos de la cooperación regional transfronteriza.

Palabras clave: Integración fronteriza, MERCOSUR, Cooperación Transfronteriza, Estatuto de la Ciudadanía.

Recebido em
05/05/2021

Aceito em
21/07/2021

INTRODUÇÃO

A fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do MERCOSUL constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo contemporâneo de integração regional.

Nas últimas décadas, as políticas de fronteira baseadas em lógicas de conflitos limítrofes têm perdido relevância nos países do MERCOSUL. Assim, passou-se a outra concepção mais aberta, fundada na comunidade de interesses, o que tem favorecido ações de integração e a redefinição da função da fronteira sob uma ótica cooperativa.

Com a progressiva superação do conceito de fronteira como linha divisória, os Estados Partes do MERCOSUL passaram a gerir espaços institucionais de cooperação, tanto de forma bilateral como regional, priorizando objetivos comuns, conforme a dinâmica de cada setor de seus territórios.

O relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes precede ao próprio processo de integração do MERCOSUL. A instalação de Comitês de Fronteira remonta à 1979, quando da criação do primeiro Comitê do Cone Sul, o Comitê Permanente de Fronteira entre Ciudad del Este e Foz do Iguaçu. Desde então, os Estados Partes negociaram entre si a constituição de novos Comitês, na medida em que se desenvolviam seus vínculos de cooperação.

Recentemente, esta experiência foi reproduzida em nível trinacional. Em 2019, foi assinado o Memorando de Entendimento para a criação do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, que abrange as cidades de Monte Caseros, Barra do Quaraí e Bella Unión.

Para além dos Comitês Bilaterais e Trilaterais de Fronteiras, o Cone Sul também presencia iniciativas como programas de desenvolvimento econômico e social transfronteiriço, visando a abertura de espaços mais amplos de cooperação em matéria de saúde, meio ambiente e saneamento, cooperação policial e judicial, desenvolvimento integrado, educação e serviços, energia e infraestrutura. Como parte desses esquemas de

negociação, os Estados Partes assinaram diversos acordos bilaterais sobre localidades fronteiriças vinculadas.

Em 2015, os Estados Partes do MERCOSUL decidiram regionalizar estes esforços, a fim de dar maior alcance, profundidade e institucionalidade aos compromissos assumidos. A partir da criação do Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça" e da compreensão das dinâmicas de atuação dos seus primeiros anos de funcionamento, chama a atenção a existência de um mandato original atribuído a este órgão, eminentemente articulador-coordenador (oriundo da Res. GMC Nº 59/15), e de uma agenda temática fronteiriça transversal e multidimensional (estabelecido pela Res. GMC Nº 25/16).

Ambas as inovações trazem à tona elementos relevantes para compreender como o MERCOSUL percebe e atua sobre as suas zonas e comunidades de fronteiras. Nesse sentido, o presente artigo busca responder a seguinte pergunta: qual a natureza da integração fronteiriça e da cooperação transfronteiriça no MERCOSUL?

A hipótese a ser verificada ao longo do artigo é a de que, ao longo dos primeiros anos de atuação do SGT Nº18, o tratamento que o MERCOSUL vem dando às suas fronteiras, para além da ótica da defesa e da segurança, tem buscado enfatizar a dimensão social e a cidadania transfronteiriça, o que se consolidou no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Nesse sentido, o artigo está estruturado em duas partes: na primeira, pretende-se apresentar o processo de institucionalização da integração fronteiriça no MERCOSUL, analisando tanto a criação do SGT Nº18 (1.1) quanto o mapeamento da agenda de integração fronteiriça na estrutura institucional (1.2). Já na segunda parte, após identificar os aspectos específicos da integração fronteiriça elencados no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2.1), passa-se a analisar brevemente o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL (2.2).

Para tanto, o artigo pretende trabalhar com fontes raramente utilizadas na academia brasileira e regional, quais sejam, os relatórios técnicos do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL (SAT/SM).

Com efeito, este artigo toma como referência documental quatro documentos de trabalho seminais elaborados pelo SAT/SM a pedido do SGT Nº18, todos disponíveis para consulta pública tanto como relatórios institucionais da Secretaria do MERCOSUL quanto como anexos das diversas reuniões do SGT Nº18:

- *28º Relatório da Secretaria do MERCOSUL*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2020.
- *3ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Atualização (DT SAT-SM - 03/19)*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2019.
- *2ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Estatuto da Cidadania (DT SAT-SM - 30/18)*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2018.
- *1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Levantamento Geral (DT SAT-SM - 01/18)*. Montevidéu: Secretaria do MERCOSUL, 2018.

Como será apresentado e analisado ao longo do artigo, o trabalho do SGT Nº18 contou desde o seu início com o apoio permanente da Secretaria do MERCOSUL, em especial, do Setor de Assessoria Técnica (SAT/SM). As metodologias de sistematização, de recopilação, a *expertise* dos funcionários internacionais, foram elementos que reforçam e confirmam a relevância do perfil técnico trazido pelo SAT/SM e a importância da natureza permanente da Secretaria do MERCOSUL para o processo de integração. Essa relevância não foi diferente para o trabalho de difusão interna e consolidação institucional da agenda de integração fronteiriça do MERCOSUL.

1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGENDA DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL

1.1. A criação do SGT Nº18 e sua natureza articuladora-coordenadora

Por ocasião da XLVI Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum realizada na cidade de Assunção, capital da República do Paraguai, em 19 de dezembro de 2015, no marco do encerramento da Presidência Paraguaia *Pro Tempore* do MERCOSUL, foi aprovada a Resolução GMC N° 59/15 que institucionalizou um espaço de trabalho – inédito e permanente - na estrutura do MERCOSUL, com o objetivo de promover medidas para o desenvolvimento conjunto das localidades e/ou zonas de fronteira e suas comunidades: o Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça".

A *natureza articuladora e coordenadora* deste foro é reforçada no art. 2º da norma, que dispõe que o SGT 18 "cumprirá suas funções em coordenação com os órgãos dependentes do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL, com competências relacionadas com as do SGT nº 18, principalmente com aquelas mencionadas no Anexo a esta Resolução." Além disso, em conformidade com o *considerando* de sua norma de criação, a localidade e/ou zona de fronteira será objeto de políticas em diversas instâncias da institucionalidade do MERCOSUL com articulação neste foro.

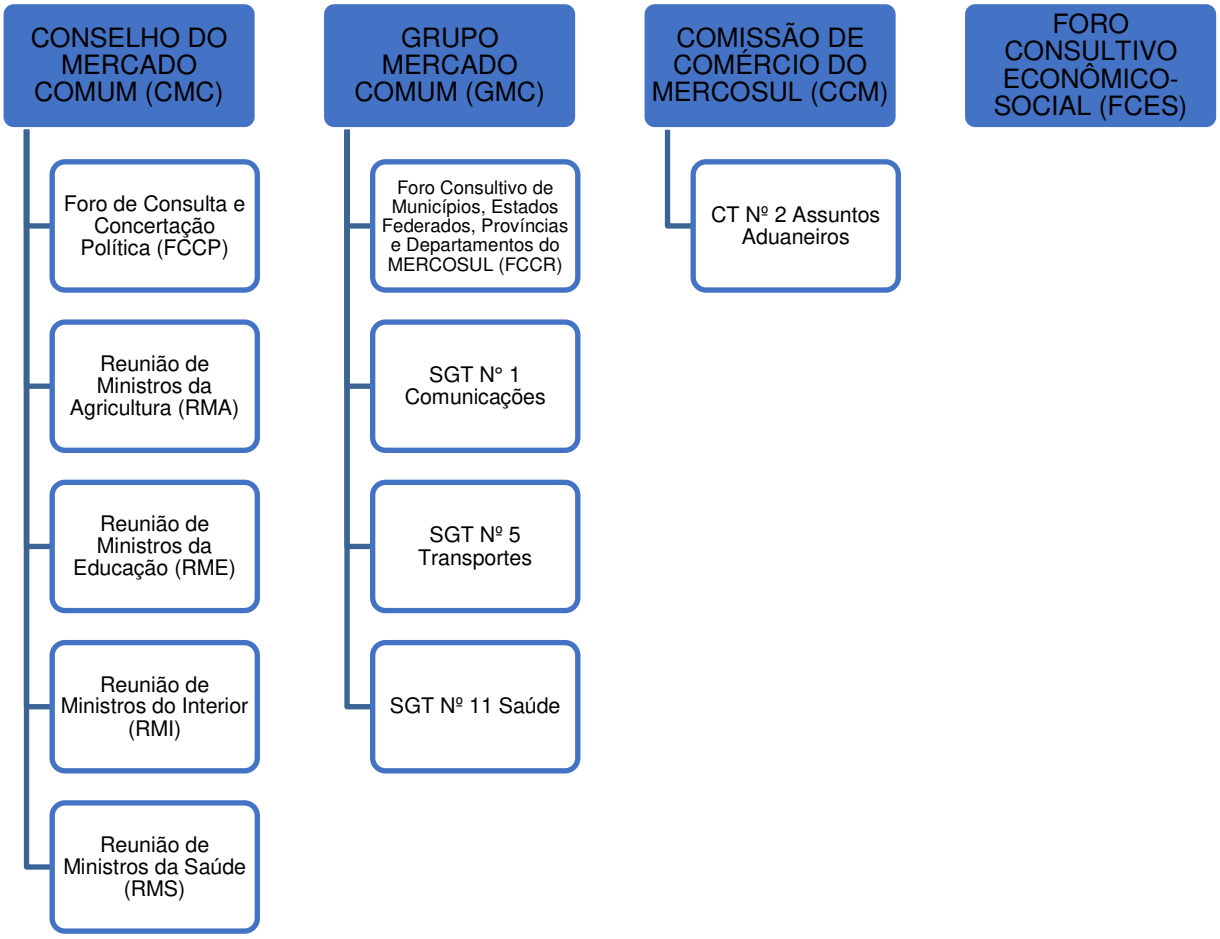
Nesse sentido, o referido Anexo define as 15 áreas técnicas prioritárias e seus fóruns dependentes, com competências relacionadas às do SGT nº 18, com as quais este atuará de forma coordenada para o cumprimento de suas funções.

Vale destacar que tal norma não exclui do seu âmbito de aplicação os órgãos e foros não indicados nesse Anexo que possam tratar de questões relacionadas com a integração fronteiriça. Com efeito, pode-se interpretar que o mandato se dirige ao Subgrupo coordenando as suas tarefas, em primeiro lugar, com as dos órgãos e foros mencionados no

seu Anexo, podendo também ser ampliadas as possibilidades desta articulação e coordenação com os demais.

Em outras palavras, a lista apresentada no Anexo tanto pode quanto deve ser interpretada de maneira não-exaustiva e não-restritiva, a fim de contemplar amplamente os órgãos e foros da estrutura que atuem direta ou indiretamente sobre temas da integração fronteiriça. Os órgãos e foros listados no anexo da Res. GMC Nº 59/15 são os seguintes:

Ilustração 1: ÓRGÃOS E FOROS RELACIONADOS À INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA



Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 59/15 e Nº 26/16.

As *funções e atribuições* do SGT N° 18 foram regulamentadas em norma posterior, na Resolução GMC N° 25/16. Especificamente, seu artigo 2° estabelece as seguintes:

> a) recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças dos Estados Partes;
> b) elaborar propostas de instrumentos normativos ou outros cursos de ação voltados a facilitar e melhorar as relações entre as comunidades fronteiriças, inclusive mediante a criação de regimes especiais que se ajustem às necessidades específicas das mesmas;
> c) trocar informações sobre as políticas e boas práticas implementadas de forma bilateral e trilateral nas áreas de fronteira;
> d) Contribuir, nas zonas de fronteira, para uma maior visibilidade e difusão do MERCOSUL e da normativa pertinente, aos efeitos de alcançar sua efetiva implementação;
> e) impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteiras incluindo aspectos de financiamento.
> f) Ainda, o artigo 3 estipula que o SGT Nº 18 poderá cumprir quaisquer outras funções e/ou atribuições que o GMC lhe encomendar.

No cumprimento de suas atribuições e funções, o artigo 4° da Resolução GMC Nº 59/15, de acordo com a redação dada pela Resolução GMC N° 25/16, dispõe que o SGT 18:

> "...poderá tratar questões relativas a temas sanitários, de saúde, educação, cultura, povos indígenas e comunidades multiétnicas, trabalho, migração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação, integração produtiva, segurança, meio ambiente, turismo e outros destinados a fomentar a integração entre comunidades de fronteira (…).

Merece destaque também trecho do referido art. 4º, que busca evitar sobreposição de tarefas e melhorar a capacidade de diálogo intra-institucional:

> "...Quando essas questões abordem temas cuja especificidade não requeira articulação entre dois ou mais âmbitos da estrutura institucional do MERCOSUL, as recomendações para seu tratamento deverão ser enviadas aos órgãos ou foros específicos a fim de evitar sobreposição de tarefas".

Desta forma, e no cumprimento de suas atribuições e funções, o SGT N ° 18 deve abordar os seguintes temas, a fim de promover a integração entre as comunidades fronteiriças:

Ilustração 2. A AGENDA TEMÁTICA DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA

A agenda temática de integração fronteiriça	1. Temas sanitários;
	2. Saúde;
	3. Educacão;
	4. Cultura;
	5. Povos Indígenas e Comunidades Multiétnicas;
	6. Trabalho;
	7. Migracão;
	8. Transporte;
	9. Energia;
	10. Infraestrutura;
	11. Desenvolvimento Urbano e Rural;
	12. Desenvolvimento Econômico;
	13. Cooperacão;
	14. Integracão Produtiva;
	15. Seguranca;
	16. Meio Ambiente;
	17. Turismo;
	18. Outros.

Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 59/15 e Nº 26/16.

Como se depreende de uma primeira análise da agenda da integração fronteiriça prevista para atuação do SGT Nº18 e dos demais órgãos relacionados na Res. GMC Nº 59/15, o MERCOSUL tem uma *clara percepção transversal e multidimensional da integração fronteiriça na região*.

A percepção é *transversal,* pois prevê acertadamente que para muitos dos temas fronteiriços, é necessária uma abordagem institucional que seja permeada por diversos órgãos especializados da estrutura, para que contemple todas as matizes que as questões fronteiriças afloram.

É também *multidimensional*, pois relaciona uma amplitude considerável de temas fronteiriços dentro do escopo de atuação do SGT Nº18 e dos demais órgãos vinculados à integração fronteiriça, indo desde temas como educação, cultura e saúde, até temas como infraestrutura, energia e transporte, passando por povos indígenas, turismo e meio ambiente.

1.2. O Mapeamento da Integração Fronteiriça no MERCOSUL

É com esse marco legal constituído que o SGT Nº 18 inicia seus trabalhos em 2016 dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, e logo nas primeiras reuniões, percebe a complexidade das suas atribuições, passando a atuar com o apoio técnico do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL (SAT/SM).

Desde 2017, por solicitação do SGT Nº18 e instrução do GMC, o SAT/SM vem prestando assessoria técnica em matéria de integração fronteiriça para a estrutura institucional do MERCOSUL.

No Documento *DT SM/SAT N° 01/2018*, foi realizado um amplo e exaustivo mapeamento da agenda temática de integração fronteiriça que procura oferecer uma visão transversal dos assuntos elencados no referido artigo 4º, com relação aos diferentes órgãos e foros indicados no Anexo da citada norma. No ano seguinte, em razão do alcance obtido no primeiro relatório, foi solicitado que fosse mantido atualizado, e assim procedeu à SM, por meio do *DT SM/SAT Nº 03/2019*.

A tabela que se apresenta a seguir descreve esse mapeamento geral, considerando-se o cruzamento dos "macro-temas", indicados no referido artigo, com os órgãos e foros mencionados no Anexo da Resolução GMC N° 59/15.

Ilustração 3: Matriz de monitoramento da agenda de integração fronteiriça no MERCOSUL

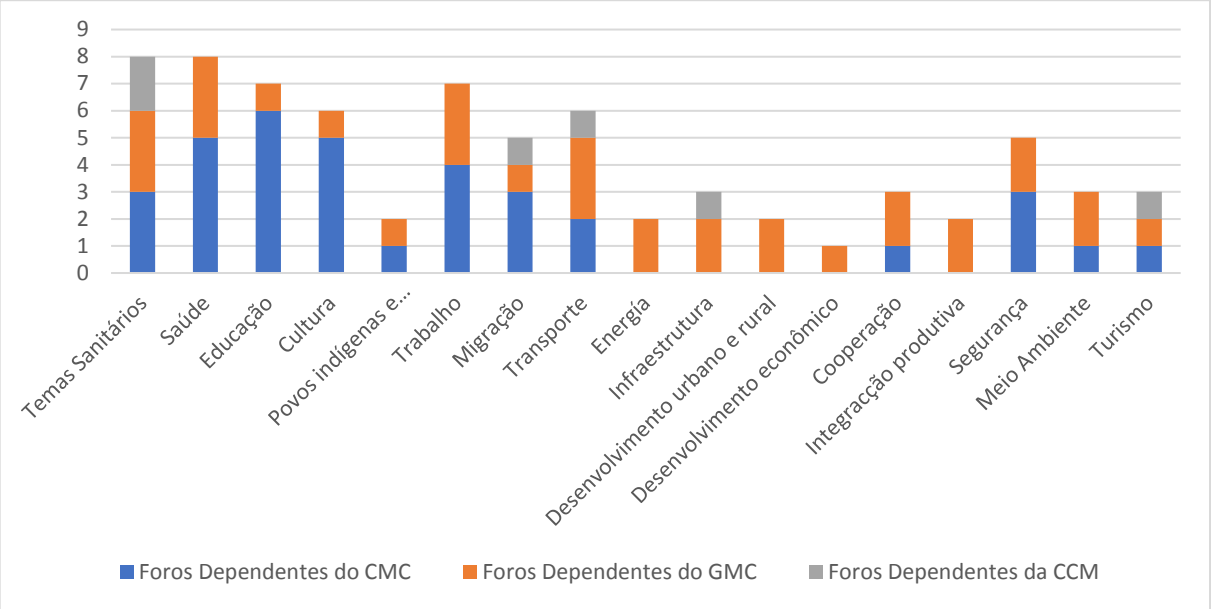
ÓRGÃOS DECISÓRIOS	CMC												GMC											CCM		FCES
ÓRGÃOS TEMÁTICOS ESPECÍFICOS	FCCP	RMA		RME			RMI				RMS		FCCR		SGT1	SGT5		SGT11			RECMS		CT2		
ÓRGÃOS DEPENDENTES	FCCP	RMA	CMA (*)	RME	CRC-EB	GTEF	RMI	GTE-DEL	FEM	FET	RMS	CC-RMS / CIVIH	FCCR (*)	GTIF (*)	SGT1	SGT5	CFF	SGT11	COVIG-SAL	SCO-CONTS	RECMS	CESS	CT2	SCT-COF	
Temas Sanitários			•				•		•				•					•	•	•			•	•	
Saúde											•	•	•					•	•						
Educação				•	•	•							•												
Cultura						•							•												
Povos indígenas e Comunidades multiétnicas (*)													•												
Trabalho													•								•				

Migração							•		•				•										•		
Transporte							•		•				•			•	•						•		
Energia													•												
Infraestrutura													•		•									•	
Desenvolvimento urbano e rural													•	•											
Desenvolvimento econômico													•												
Cooperação											•		•	•											
Integração produtiva													•												•
Segurança							•	•					•	•											
Meio Ambiente													•												
Turismo													•								•		•	•	

Fonte: 1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça (DT SAT-SM - 01/18)

O gráfico à continuação tem o objetivo de tornar visível tanto a quantidade de temas fronteiriços presentes nas agendas dos órgãos e foros dependentes, quanto a sua concentração por órgão decisório, e reflete a agenda de integração fronteiriça nos últimos 5 anos contados a partir do momento de elaboração do primeiro estudo da SM (2013-2017).

Ilustração 4: Temas fronteiriços mais tratados no âmbito da estrutrura do MERCOSUL



Fonte: 1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça (DT SAT-SM - 01/18)

Estes estudos foram realizados seguindo o enfoque orgânico transversal da temática fronteiriça no âmbito do MERCOSUL, e ambos confirmam a natureza multifacetada do assunto e a complementariedade do trabalho que vem sendo desenvolvido pelas diferentes áreas.

Do *ponto de vista institucional*, fica evidente o espaço de trabalho a ser exercido pelo SGT N° 18 na matéria, de fomento ao diálogo, coordenação e articulação entre as diferentes instâncias do bloco regional relacionadas no Anexo da Res. GMC Nº 59/15, a fim de evitar sobreposições e conflitos de agendas de trabalho.

Entretanto, o levantamento realizado identificou a existência de pelo menos 12 outros âmbitos institucionais que trataram ou tratam a temática fronteiriça em suas respectivas agendas e não estão dentre os 15 âmbitos prioritários listados no Anexo da Resolução GMC N° 59/15. Isso coincide com o previsto no artigo 2° da referida norma, da qual se depreende que as funções atribuídas ao SGT N°18 deverão ser exercidas de forma prioritária com aqueles órgãos e foros, descartando que tenham caráter excludente.

Já do *ponto de vista temático*, os temas da agenda integração fronteiriça mais tratados no âmbito da estrutura institucional correspondem com as categorias “Temas Sanitários” (8) e “Saúde” (8), “Cultura” (6), “Educação” (7) e “Trabalho” (7). Todas elas tiveram um alto grau de tratamento, tanto nos foros identificados na Resolução GMC N° 59/15 quanto no restante da estrutura institucional do MERCOSUL.

Assim, restou claro a partir destes estudos de assessoria técnica do SAT/SM para o SGT Nº 18 que, em razão desta configuração da agenda fronteiriça na estrutura institucional, há grande preponderância no MERCOSUL de uma perspectiva social e cidadã para a integração fronteiriça. Por isso, tornou-se estratégico para o SGT Nº18 aprofundar-se em três grandes diretrizes normativas da denominada *dimensão social e cidadã do MERCOSUL*: o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (DSLM) e o Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (PA-ECM).

2. INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA E CIDADANIA NO MERCOSUL

2.1. Fronteiras no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL

No transcurso da última década, a dimensão social e cidadã do MERCOSUL se constituiu em um dos eixos centrais do processo de integração regional, no marco do qual foram lançados importantes desafios a serem cumpridos em relação a essa matéria. Dentre eles, se destacou o objetivo de formulação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Em 2010, a Decisão CMC Nº 64/10 criou o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (PA-ECM), cujo objetivo final era consolidar um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes, tendo como princípios:

a) a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região,

b) a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes e,

c) a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

Com base em tal norma, o PA-ECM deveria estar integralmente implementado no 30° aniversário do MERCOSUL, em 2021.

Entre 2015 e 2017, dois eventos tiveram impacto direto na dinâmica de trabalho relacionada com o PA-ECM. Por um lado, a criação do SGT Nº 18, que acrescenta à estrutura institucional do MERCOSUL um novo órgão com atuação direta sobre várias das linhas do Plano de Ação. Por outro, a revogação da Decisão CMC N° 63/10 pela Decisão CMC N° 06/17, extinguindo a figura do Alto Representante Geral do MERCOSUL (ARGM), impactando as competências e coordenação dos trabalhos relacionados ao referido PA-ECM, que estava a seu cargo.

Assim, em 2017, o PA-ECM foi atualizado pela Decisão CMC Nº 32/17 que, além de reafirmar a relevância da consolidação jurídico-institucional da dimensão social do MERCOSUL como prioridade política do bloco: a) transfere para a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) a responsabilidade de coordenação dos trabalhos do Plano de Ação; b) incorpora ao PA-ECM o recém criado SGT Nº18.

Em 2020, foi concluído pela CRPM o trabalho de consolidação do Estatuto, que elevou o mesmo ao CMC, para aprovação e implementação a partir de 2021.

Estes 10 anos de cumprimento do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL revelaram diversos desafios e conquistas:

a) a construção jurídico-institucional da dimensão social e cidadã do MERCOSUL é esforço que vem sendo enfocado desde o surgimento do bloco, variando em termos de ênfase política e impulso institucional, mas sempre presente na agenda prioritária dos órgãos decisórios e derivados.

b) O PA-ECM foi um dos mais importantes laboratórios de articulação intra-institucional do MERCOSUL, proporcionando mecanismos de diálogo e cooperação institucional até então inéditos para a região.

c) O PA-ECM foi igualmente um trabalho que contou desde o seu início com o apoio permanente da Secretaria do MERCOSUL, em especial, do Setor de Assessoria Técnica (SAT/SM). As metodologias de sistematização, de recopilação, a *expertise* dos funcionários internacionais, foram elementos que reforçam e confirmam a relevância do perfil técnico trazido pelo SAT/SM e a importância da natureza permanente da Secretaria do MERCOSUL para o processo de integração.

A partir da aprovação do Estatuto em 2021, abrem-se diversos caminhos de ação necessários para se assegurar a consolidação da cidadania regional e a plena vigência do Estatuto da Cidadania no MERCOSUL:

a) implementação dos direitos fundamentais pelos Estados,

b) acompanhamento do processo de ratificação das normas vinculadas do MERCOSUL e,

c) monitoramento, em termos quantitativos e qualitativos, dos direitos fundamentais relacionados no Estatuto.

Além disso, embora haja um amplo e denso acervo jurídico vigente no âmbito do MERCOSUL que consolida os elementos temáticos do Estatuto da Cidadania, a conclusão dos trabalhos revela as limitações temáticas dos elementos elencados no PA-ECM, demandando ampliação do Estatuto para abarcar temas essenciais não previstos no PA-ECM (direito à saúde, por exemplo).

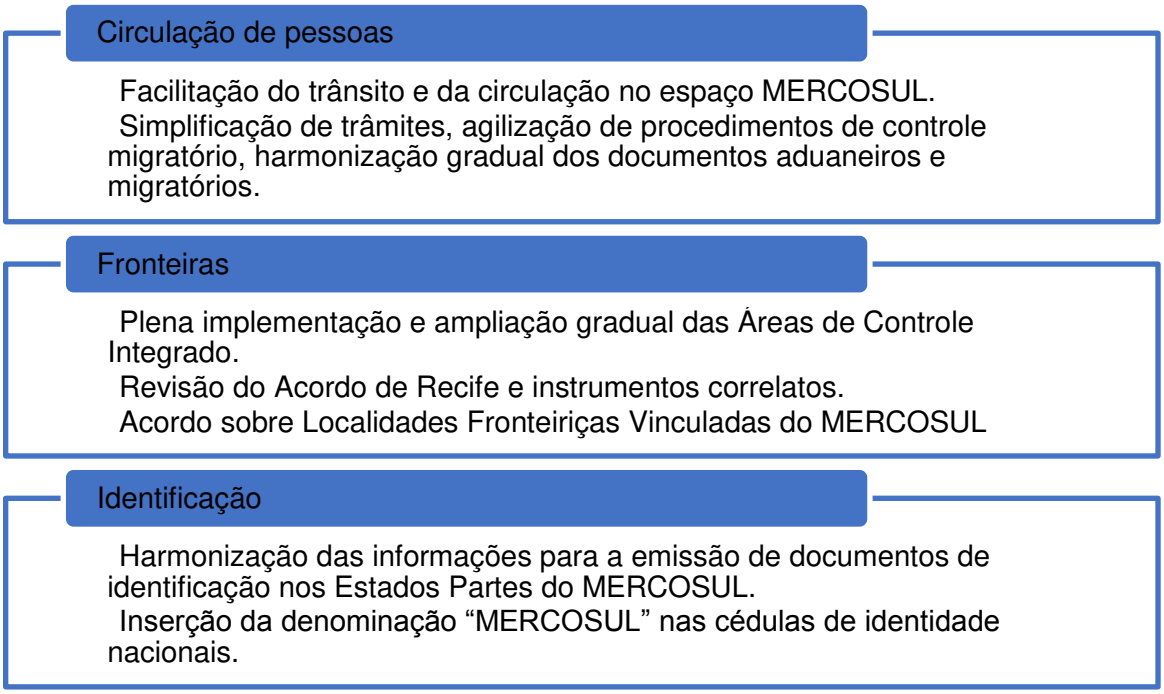
Por fim, com o lançamento da Agenda 2030 da ONU e os respectivos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), resta ao bloco o desafio de conciliar a Agenda 2030 da ONU com as atuais agendas de integração regional e incorporar os ODS como objetivos estratégicos de fortalecimento da dimensão social e cidadã do MERCOSUL.

Nesse sentido, o Mercosul está avaliando desde 2018 formatos institucionais e metodológicos para criação de um novo órgão na estrutura (Reunião de Altas Autoridades Responsáveis pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), capaz de impulsionar, propor e monitorar os objetivos da Agenda 2030 no âmbito regional.

2.2. Avanços em matéria de integração fronteiriça a partir do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL

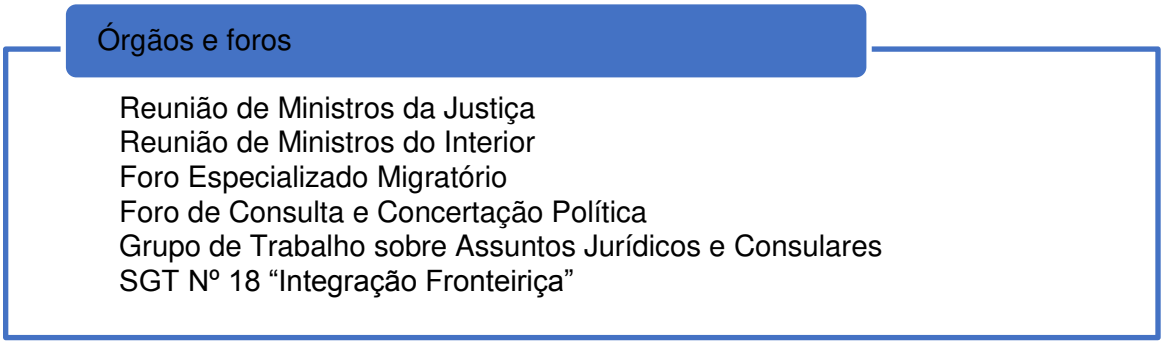
Como mencionando anteriormente, a Dec. CMC nº 32/17 modifica a lista de órgãos envolvidos no Plano de Ação para 13 instâncias da estrutura institucional do MERCOSUL, acrescentando o SGT Nº 18 aos Elementos 1 (Circulação de pessoas), 2 (Fronteiras) e 3 (Identificação).

Ilustração 5: Elementos e linhas de ação do PA-ECM vinculados à integração fronteiriça



Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 64/10 e Nº 32/17.

Ilustração 6: Órgãos e foros do PA-ECM vinculados à integração fronteiriça



Fonte: elaboração do autor, com base nas Decisões CMC Nº 64/10 e Nº 32/17.

Nesse cenário, os principais institutos e projetos negociados pelos órgãos e foros relacionados no PA-ECM, no que tange a integração fronteiriça, foram os seguintes:

- Áreas de Controle Integrado,
- Acordo de Recife,

- Cartão de Trânsito Vicinal Fronteiriço e,
- Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

Cabe destacar que, com a criação do SGT Nº 18 e a institucionalização da agenda de integração fronteiriça na Estrutura do MERCOSUL, se percebeu um aumento de dinamismo nas atividades institucionais e de produção normativa do MERCOSUL vinculado às temáticas de fronteiras.

A modo de exemplo, detalham-se as normas MERCOSUL aprovadas durante os anos de 2018 e 2019, cuja matéria, de forma imediata ou mediata, se relacionam com os temas fronteiriços abordados pelo SGT N° 18.

Ilustração 7: Quadro de normas vinculadas à integração fronteiriça (2018-2019)

NORMA	ASSUNTO
DEC CMC 06/18	Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais
RES GMC 64/18	Regime de Lojas Livres de Impostos em Fronteira Terrestre
DEC CMC 01/19	Acordo para a eliminação da cobrança de encargos por *roaming* internacional aos usuários finais do MERCOSUL
DEC CMC 02/19	Acordo Operativo para a Implementação de Mecanismos de Interc. de Informação Migratória entre os EP do MERCOSUL.
DEC CMC 12/19	Acordo de Cooperação Policial aplicável aos Espaços Fronteiriços entre os Estados Partes do MERCOSUL
DEC CMC 13/19	Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas
DEC CMC 24/19	Regime Aduaneiro de Bagagem no MERCOSUL
DEC CMC 29/19	Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL
RES GMC 25/19	Paging Unidirecional: Faixa Comum do MERCOSUL
RES GMC 27/19	Plano Regional para a Prevenção e a Erradicação do Trabalho Forçado e do Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Trabalhista

RES GMC 34/19	Documentos de Porte Obrigatório no Transporte Rodoviário de Passageiros e de Cargas
RES GMC 38/19	Diretrizes para a elaboração de um Plano para a prevenção, o monitoramento, o controle e a mitigação das Espécies Exóticas Invasoras (EEI)

Fonte: 3ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça (DT SAT-SM - 03/19).

Por fim, com base no Estatuto da Cidadania, em matéria de integração fronteiriça, as normas vigentes do MERCOSUL estabelecem os seguintes direitos e benefícios:

● *Área de controle integrado – previsto na Dec. CMC N° 04/00 "Acordo de Recife":* As pessoas que saem de um Estado Parte do MERCOSUL para ingressar em outro por um ponto de fronteira que conte com uma Área de Controle Integrado serão beneficiadas com procedimentos administrativos e operativos compatíveis e similares de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, realizados pelos funcionários dos organismos internacionais que intervêm no controle aduaneiro, migratório e de transporte. Para isso, os organismos nacionais competentes concertarão acordos operativos e adotarão sistemas que complementam e facilitam o funcionamento dos referidos controles.

● *Procedimento simplificado – previsto na Dec. CMC Nº 05/00 "Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Recife":* Os residentes permanentes em localidades fronteiriças vizinhas dos estados partes, nas quais existam Áreas de Controle Integrado podem beneficiar-se de um procedimento simplificado para a exportação ou a admissão temporária de bens realizadas por motivo da celebração de congressos, competições esportivas, atuações artísticas ou similares.

● *Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015, Art. 7º*: Adotar e articular normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa

população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes.

● *Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*: Além disso, os Estados Partes assinaram, em 4 de dezembro de 2019, o "Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas", que ainda não está vigente. Uma vez em vigor, esse Acordo permitirá, sob as condições nele estabelecidas, uma série de direitos e benefícios para cidadãos residentes em comunidades e zonas de fronteira.

Dada a sua relevância, passa-se a realizar uma breve descrição do mais recente e significativo avanço jurídico do MERCOSUL vinculado à integração fronteiriça - o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas - com o intuito de exemplificar por meio desse Acordo o formato institucional e normativo com o qual MERCOSUL vem avançando em termos de cooperação transfronteiriça regional.

2.3. Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL

A Decisão CMC N° 13/2019 aprovou o texto do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL (ALFV). Este Acordo estabelece um marco regional com vistas a aprofundar e dinamizar os laços de cooperação entre os Estados Partes sobre disciplinas cuja negociação bilateral precede ao próprio processo de integração do MERCOSUL, visando facilitar a convivência das comunidades fronteiriças e impulsionar sua integração.

Já em termos de avanços regionais, o ALFV foi alcançado tomando como referência importantes antecedentes normativos relevantes, dentre os quais se destacam:

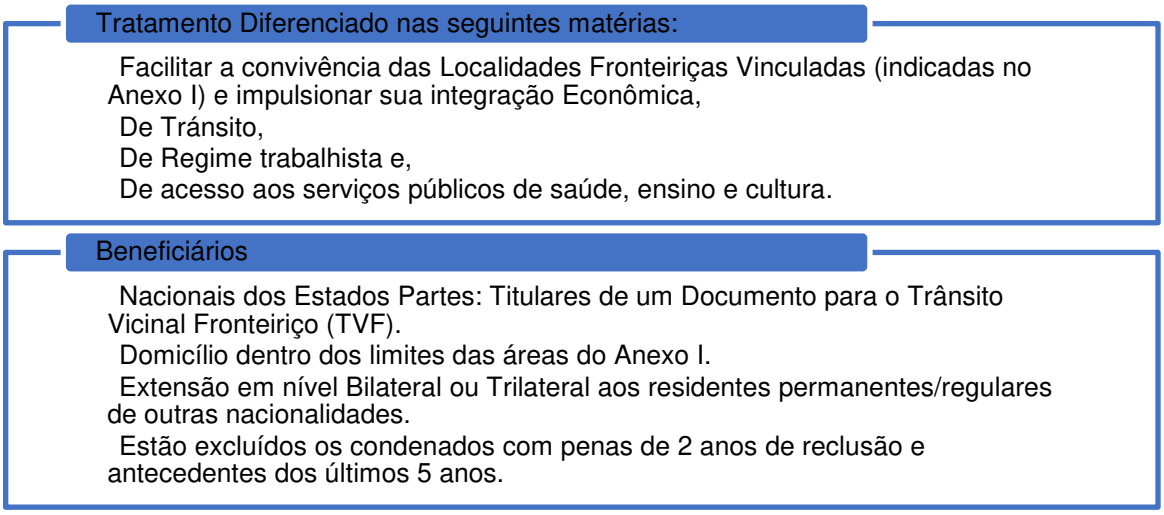
- O Regime de Transito Vicinal Fronteiriço;
- O Acordo sobre Controle Integrado em Fronteiras;
- O Acordo Complementar do Acordo de Recife em matéria Migratória;
- A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL;
- O Acordo Multilateral sobre Segurança Social;

- O Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL.

Em linhas gerais, o ALFV proporciona aos habitantes das localidades fronteiriças vinculadas direito a um tratamento diferenciado em matéria econômica, de trânsito, de regime laboral e de acesso aos serviços públicos de saúde, ensino e cultura, entre outros, para o impulso da integração dessas zonas.

Sem prejuízo de alcançar somente os nacionais dos Estados Partes, o Acordo prevê que, de forma bilateral ou trilateral, seja acordada sua extensão aos residentes legais.

Ilustração 8. Objeto e alcance do ALFV



Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

O principal avanço alcançado pelo ALFV do MERCOSUL, em comparação aos acordos bilaterais/trilaterais de localidades fronteiriças vinculadas foi o de harmonizar e fazer alcançar o mínimo de direitos e benefícios a um enorme conjunto de localidades fronteiriças vinculadas, que constam discriminadamente no Anexo I do presente acordo. São eles:

Ilustração 9. Lista de localidades fronteiriças vinculadas previstas no ALFV (Anexo I)

Brasil-Argentina	Argentina-Paraguai	Argentina-Uruguai	Brasil-Uruguai	Brasil-Paraguai
Foz do Iguaçu - Puerto Iguazú	Posadas - Encarnación	Colón - Paysandú	Chuí/Santa Vitória do Palmar	Aral Moreira - Pedro Juan Caballero/Capitán Bado
Capanema - Andresito	Clorinda - Puerto Falcón - Nanawa	Concordia - Salto	Jaguarão - Rio Branco	Bela Vista - Bella Vista Norte
Barracão/Dionísio Cerqueira - Bernardo de Irigoyen	Formosa - Alberdi	Gualeguaychú - Fray Bentos	Aceguá - Aceguá	Caracol - San Carlos del Apa
Porto Mauá - Alba Posse	Puerto Pilar - Bermejo	Monte Caseros - Bella Unión	Santana do Livramento - Rivera	Coronel Sapucaia - Capitán Bado
Porto Xavier - San Javier	Ituzaingó - Ayolas		Quaraí - Artigas	Foz do Iguaçu - Ciudad del Este/Puerto Presidente Franco/Hernandarias
São Borja - Santo Tomé	Itatí - Itá Corá		Barra do Quaraí - Bella Unión	Guaíra/Mundo Novo - Saltos del Guairá
Itaqui - Alvear	Puerto Rico - Puerto Triunfo		Colônia Nova - Villa Isidoro Noblía	Japorã - Saltos del Guairá
Uruguaiana - Paso de los Libres	Misión La Paz - Pozo Hondo			Paranhos - Ypejú
Barra do Quaraí - Monte Caseros	Puerto Cano/Mansilla - Pilar			Ponta Porã - Pedro Juan Caballero
Santo Antônio do Sudoeste - San Antonio	Puerto Iguazú - Presidente Franco			Porto Murtinho - Carmelo Peralta/San Lázaro
				Santa Helena - Puerto Indio

Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

O elemento técnico pelo qual os sujeitos alcançados pelo Acordo poderão acessar seus benefícios consiste na aquisição do Documento de Transito Vicinal Fronteiriço (DTVF), mediante o cumprimento de certos requisitos formais. O Acordo prevê não só as condições para obter este documento, mas também aquelas para seu cancelamento.

Ilustração 10. Requisitos para obtenção do Documento de Transito Vicinal Fronteiriço

DTVF
Validade Inicial de 5 anos, extensível a tempo indeterminado. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio da representação legal correspondente. A obtenção do documento será de natureza voluntária e não substituirá o passaporte ou outro documento de viagem ou de identidade válido. Para a concessão do DTVF serão aceitos igualmente documentos em português ou em espanhol.

Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

Os documentos que garantirão o trânsito vicinal fronteiriço e suas respectivas autoridades emissoras são os seguintes:

- Argentina: *Tarjeta de Trânsito Vecinal Fronterizo,* emitida pela *Dirección Nacional de Migraciones*;
- Brasil: Carteira de Registro Nacional Migratório-Fronteiriço, emitida pela Polícia Federal;
- Paraguai: *Tarjeta Vecinal Fronteriza,* emitida pela *Dirección General de Migraciones*;
- Uruguai: Documento Especial Fronteiriço e *Tarjeta Vecinal Fronteriza,* emitidas pelo Ministério do Interior.

Os nacionais dos Estados-Parte titulares do DTVF gozarão dos direitos de índole trabalhista, educacional, de comércio e de transporte, que podem ser ampliados em nível bilateral ou trilateral (inclusive atendimento médico nos sistemas públicos de saúde fronteiriços em condições de reciprocidade e complementariedade).

Também se estabelecem requisitos específicos para a facilitação da circulação dos veículos particulares (incluindo canais prioritários de passagem nos postos de fronteira), que envolve a obtenção de documentos de identificação especial. E em matéria de transporte terrestre de mercadorias e de passageiros, os Estados Partes se comprometem a simplificá-los, de modo que sua categorização enquadre, dentro desses âmbitos, como de tipo urbano.

Este Acordo não restringe direitos e obrigações estabelecidos por outros acordos em vigor entre os Estados Partes. Tampouco afeta a aplicação, nas zonas por ele abrangidas, de outros acordos em vigor entre os Estados Partes ou que favoreçam uma maior integração.

Ilustração 11. Benefícios do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL

ESTUDAR	Assistência aos estabelecimentos Públicos de Ensino.
CIRCULAR	Disponibilidade de uma faixa exclusiva para os titulares do DTVF, e seus veículos, nos postos de controle das áreas cobertas.
COMERCIALIZAR	Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo Anexo II.
TRABALHAR	O exercício do trabalho, ofício ou profissão em igualdade de direitos e obrigações, conforme as leis do EP onde efetuar-se.

Fonte: elaboração do autor, com base na Decisão CMC Nº 13/19.

Outro aspecto relevante do Acordo consiste no impulso de iniciativas que estabeleçam bases para a *cooperação e o desenvolvimento econômico transfronteiriço*. Neste sentido, o Capitulo sobre Cooperação busca estreitar os vínculos das comunidades de fronteira, propondo diretrizes programáticas de coordenação das políticas nacionais nestas zonas de fronteira, e compromissos específicos para seu cumprimento, dentre as quais se destacam:

Cooperação Sanitária: Trabalhos conjuntos em saúde pública, vigilância epidemiológica e planos de contingência, para orientar respostas ante eventos de saúde pública e outros temas de interesse comum, inclusive os de potencial importância internacional.

Defesa Civil: Unificação de aspectos técnicos para facilitar a ação da defesa civil e a prestação de serviço de assistência de urgência ou emergência. Os EP comprometem-se a facilitar o trânsito fronteiriço de materiais, pacientes, profissionais e veículos sanitários, veículos da defesa civil, de urgência ou emergência ou ambulâncias. O Acordo prevê no Anexo III tudo o que se refere a este Tema de Cooperação

Cooperação Educativa: Formação de docentes, intercâmbio de informações sobre metodologias ativas, flexíveis e inovadoras, melhores práticas em gestão escolar, que possam contribuir com a melhoria da qualidade do ensino nas regiões de fronteira. O ensino das diferentes disciplinas será feito com uma perspectiva regional e integradora, ressaltando os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras.

Direitos Humanos: Compromisso de fortalecer o respeito aos direitos humanos nas Localidades Fronteiriças Vinculadas, em todos os aspectos contemplados no Acordo, em especial para proteger os grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Segurança: As autoridades competentes, coordenadas pelas autoridades nacionais, acordarão entre si planos de cooperação em matéria de segurança pública e combate a delitos transnacionais.

CONCLUSÕES

O objetivo do presente artigo foi buscar compreender a natureza do tratamento político, institucional e normativo dado à integração fronteiriça e à cooperação transfronteiriça no MERCOSUL.

A partir da revisão documental tanto de fontes primárias (acordos e normas MERCOSUL) quanto fontes secundárias (relatórios técnicos do SAT/SM), foi possível identificar que, a partir da criação do Subgrupo de Trabalho Nº 18 "Integração Fronteiriça" e da compreensão das dinâmicas de atuação dos seus primeiros anos de funcionamento, foi identificada a existência de um mandato original atribuído a este órgão, eminentemente articulador-coordenador (oriundo da Res. GMC Nº 59/15), e de uma agenda temática fronteiriça transversal e multidimensional (estabelecido pela Res. GMC Nº 25/16).

Na primeira parte do artigo, ao analisar essa natureza de articulação-coordenação do SGT Nº 18, ficou claro que esse tipo de mandato, quando atribuído às instâncias específicas, com apoio técnico do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL, se desenvolve uma relação virtuosa capaz de permear a perspectiva transfronteiriça na estrutura institucional, alcançando inclusive órgãos cujas temáticas não se relacionam diretamente com a temática da fronteira.

Além disso, no que se refere à institucionalização da agenda de integração fronteiriça, o MERCOSUL tem uma *clara percepção transversal e multidimensional da integração fronteiriça na região*. *Transversal,* pois prevê acertadamente que para muitos dos temas fronteiriços, é necessária uma abordagem institucional que seja permeada por diversos órgãos especializados da estrutura, para que comtemple todas as matizes que as questões fronteiriças afloram. E *multidimensional*, pois relaciona uma amplitude considerável de temas fronteiriços dentro do escopo de atuação do SGT Nº18 e dos demais órgãos vinculados à integração fronteiriça.

No entanto, embora multidimensional, restou claro também que há grande preponderância no MERCOSUL de uma *perspectiva social e cidadã* para a integração

fronteiriça. Por isso, tornou-se estratégico para o SGT Nº18 aprofundar-se nas grandes diretrizes normativas da denominada dimensão social e cidadã do MERCOSUL, com maior ênfase desde a Dec. CMC Nº 32/17, quando foi incorporado ao Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (PA-ECM).

A participação do SGT N°18 no cumprimento do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania ajudou a consolidar a agenda de cooperação transfronteiriça regional, proporcionando dinâmicas institucionais inovadoras e produção normativa de vanguarda para a região.

Como foi destacado ao longo do artigo, uma série de normas e acordos geradores de direitos e benefícios de cunho social e cidadão foram alcançados e consolidados na aprovação e publicação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL em 2021.

Dentre eles, foi dado destaque ao Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV), que proporciona aos habitantes das localidades fronteiriças vinculadas o direito a um tratamento diferenciado em matéria econômica, de trânsito, de regime laboral e de acesso aos serviços públicos de saúde, ensino e cultura, entre outros, para o impulso da integração dessas zonas.

Ademais, o principal avanço alcançado pelo ALFV do MERCOSUL, em comparação com os acordos bilaterais/trilaterais de localidades fronteiriças vinculadas, foi o de harmonizar, consolidar e alcançar direitos fundamentais mínimos para populações de comunidades fronteiriças de 43 zonas de fronteira vinculadas por meio de um único instrumento regional.

Por fim, fica a reflexão acerca da natureza do tratamento dado pelo MERCOSUL à integração fronteiriça e à cooperação transfronteiriça regional. Essa abordagem interdisciplinar, para além dos aspectos tradicionais de defesa e segurança, faz do MERCOSUL um importante laboratório de ensaio para os estudiosos de cooperação transfronteiriça regional.

4. REFERÊNCIAS

ISM. **Políticas sociais no Mercosul: Estrutura dos organismos públicos de oferta de serviços sociais. Cidadania em Fronteiras (Parte 1**). Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2018.

_____. **Políticas sociais no Mercosul: Acesso a serviços sociais em regiões de fronteira. Cidadania em Fronteiras (Parte 2).** Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2018.

_____. **Políticas sociais no Mercosul: Referências bibliográficas, grupos de pesquisa e observatórios sobre fronteiras**. **Cidadania em fronteiras** (Parte 3). Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2018.

IPEA**. Fronteiras do Brasil. Volume 1: Uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ministério da Integração Regional, 2018 .

_____. **Fronteiras do Brasil. Volume 2: Diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública.** Brasília: Ministério da Integração Regional, 2017 .

_____. **Mercosul e as Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA 2017.

OIM**. Dinâmicas Migratorias em fronteras de países de America del Sur: Cuadernos Migratorios Nº10**. Buenos Aires: Organização Internacional para as Migrações, 2018.

_____. **Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los inmigrantes: Cuadernos Migratorios Nº 9**. Buenos Aires: Organização Internacional para as Migrações, 2018.

SM. **28º Relatório da Secretaria do MERCOSUL**. Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2020.

_____. **3ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Atualização (DT SAT-SM - 03/19).** Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2019.

_____. **2ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Estatuto da Cidadania (DT SAT-SM - 30/18**). Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2018.

_____. **1ª Edição do Relatório Mapeamento temático e normativo sobre integração fronteiriça: Levantamento Geral (DT SAT-SM - 01/18)**. Montevideo: Secretaria do Mercosul, 2018.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13947

O Regime De Tributação Unificado (RTU) Como Política De Controle Do Circuito Sacoleiro

The Unified Regime Of Taxation (RTU) As A Public Policy To Control The Sacoleiro Circuit

El Régimen Tributario Unificado (RTU) Como Política De Control Del Circuito De Sacoleiro

Deise Baumgratz
Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR)
Curitiba-PR, Brasil
E-mail: baumgratz9@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1427-2598

Eric Gustavo Cardin
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
Toledo-PR, Brasil
E-mail: eric_cardin@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7813-5544

Resumo: O artigo discute a implementação e características do Regime de Tributação Unificado (RTU), criado pela Lei 11.898/2009, como uma política pública brasileira para controlar e arrecadar tributos oriundos das atividades do Circuito Sacoleiro. Divide-se o artigo em três partes, inicialmente realiza-se uma contextualização bibliográfica tangenciando as definições de fronteira e caracterizando a fronteira de Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), objeto deste artigo. Na sequência, explicitamos o modos operandi do Circuito Sacoleiro, revelando a variação das táticas utilizadas por eles em função do acirramento da fiscalização e controle do Estado. Por fim, descrevemos o RTU, suas implicações e limitações. A metodologia utilizada compõe análise bibliográfica para a primeira seção, a segunda traz além de análise teórica um conjunto de conversas qualificadas com sujeitos envolvidos no Circuito, ademais da observação ativa. Para a última parte realiza-se uma entrevista o auditor da Receita Federal, atrelada a uma análise empírica do RTU, para avaliar se o regime foi efetivo em seu propósito.

Palavras-chave: Circuito Sacoleiro; Regime de Tributação Unificado (RTU); Fronteiras.

Abstract: The article discusses the implementation and the characteristics of the Unified Regime of Taxation (RTU), created by the Law 11.828/2009, as a Brazilian public policy to control and tax the activities of the "Circuito Sacoleiro". The article is divided into three parts, initially a bibliographic revision takes place, approaching the theoretical conceptions of borders and characterizing the border of Foz do Iguaçu (Brazil) and Ciudad del Este (Paraguay), object of this article. In the sequence, we explain the modos operandis of the Circuit, revealing the variation of tactics due to the increase of State's control. Finally, we describe the RTU, its implications and limitations. The methodology applied involves in the first section a critical review of bibliographical material. For the second section, in addition to the conceptual analysis, a set of qualified conversations with subjects involved at the Circuit, in addition to active observation. For the last part, a semi-structured interview takes place with the chief auditor of the Federal Revenue, in order to assess whether the regime was effective in its purpose.

Keywords: The Sacoleiro Circuit; Unified Regime of Taxation (RTU); Borders.

.

Resumen: El artículo discute la implementación y características del Régimen Tributario Unificado (RTU), creado por la Ley 11.898 / 2009, como política pública brasileña para controlar y recaudar impuestos derivados de las actividades del Circuito Sacoleiro. El artículo se divide en tres partes, inicialmente se realiza una contextualización bibliográfica, tangente a las definiciones de fronteras y caracterizando las fronteras de Foz do Iguaçu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay), objeto de este artículo. A continuación, explicamos los modos de funcionamiento del Circuito Sacoleiro, revelando la variación en las tácticas utilizadas por ellos debido a la intensificación de la inspección y control del Estado. Finalmente, describimos el RTU, sus implicaciones y limitaciones. La metodología utilizada comprende el análisis bibliográfico para el primer apartado, el segundo aporta, además del análisis teórico, un conjunto de conversaciones calificadas con sujetos involucrados en el Circuito, además de la observación activa. Por último, se realiza una entrevista con el Servicio de Impuestos Internos, vinculada a un análisis empírico de la RTU, para evaluar si el régimen fue efectivo en su propósito.

Palabras clave: Circuito Sacoleiro; Régimen Tributario Unificado (RTU); Fronteras.

Recebido em
24/02/2021

Aceito em
21/04/2021

INTRODUÇÃO

Neste artigo discutiremos a criação e operacionalização do Regime de Tributação Unificado – RTU. Com este intuito, nos concentramos em quatro questões básicas: o que é o RTU? Por que, e, como ele foi criado? Como ele é instrumentalizado? E, por fim, questionamos se ele funciona. Para responder a estas perguntas, dividimos o texto em três seções, a primeira versa sobre a fronteira entre o Brasil e Paraguai nas cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (CDE), a segunda sobre o circuito sacoleiro, sua origem e evolução e na terceira parte, realizamos uma descrição sobre a operacionalização do RTU, suas motivações e implicações e juntamente com uma discussão crítica referente à efetividade do regime.

A fronteira entre Paraguai e Brasil, em Foz do Iguaçu e CDE, representa grande fluxo transnacional de pessoas e mercadorias. O valor econômico que adentra o território brasileiro através da Ponte Internacional da Amizade – PIA, desperta a atenção do Estado-nação em vista da quantidade de impostos esvaídos, além de caracterizar um ponto de entrada para ilícitos. Para o Paraguai, a fronteira é crucial em função do comércio, que gera trabalho e receita para o país, do acesso ao Porto de Paranaguá, através da Ponte Internacional da Amizade (PIA) e da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu.

Na década de 1990, a região fronteiriça ficou conhecida pelos comboios de ônibus que atravessavam o Brasil para efetuar compras nas vielas da cidade do país vizinho. Esta atividade, conhecida como circuito sacoleiro passou por diversas transformações, sendo que o acirramento da fiscalização na fronteira e atuação ativa da Polícia Federal e Receita Federal forçaram os atores a criar outras táticas (CARDIN & COSTA, 2019). O Brasil opera para coibir e enfraquecer essa atividade, principalmente por meio da representação policial, neste sentido, a Lei 11.898/2009 que define o RTU, chama atenção e será assunto deste artigo, pois trata-se de uma normativa brasileira criada em diálogo com o país vizinho para regular e legalizar essas atividades de trânsito de mercadorias transfronteiriças.

O circuito sacoleiro existe essencialmente em razão dos baixos preços dos produtos importados – majoritariamente da China – comercializados em CDE. O regime de tributação

diferenciado no Paraguai faz com que os produtos oriundos da China e de outros países tenham um valor muito menor ao aplicado no Brasil e apesar de a moeda oficial do Paraguai ser o Guaraní, todo o comércio é habitualmente realizado em dólar americano. Na década de 1990, após a criação do plano real em 1994, o dólar era cotado a menos de 1,00 real, o que garantia um maior poder de compra aos brasileiros.

Para regulamentar as compras no país vizinho, estabeleceu-se uma cota, que atualmente encontra-se no valor de 500 dólares. Este valor é o limite máximo mensal que uma pessoa pode trazer em mercadorias do Paraguai para o Brasil, sem a cobrança de imposto. Além do valor, existe uma lista de produtos que não fazem parte desta cota, como, por exemplo, o pneu. Portanto, o baixo valor dos produtos comercializados em CDE, atrelado ao baixo valor do dólar e uma situação econômica bastante turbulenta no Brasil naquele período, resultaram em um grande número de compradores que atravessavam o país para comprar mercadorias e revende-las nos camelôs e nas ruas das cidades brasileiras.

O intenso fluxo de mercadorias entrando no país sem arrecadação de impostos levou o Estado brasileiro a tomar medidas de acirramento da fiscalização para o controle e combate à atividade, como a ampliação dos postos de fiscalização da Receita Federal do Brasil – RFB, operações policiais conjuntas, maior controle das fronteiras e outra medida, a que nos dedicaremos no presente artigo, em 2009, a instauração do Regime de Tributação Unificado - RTU.

O circuito sacoleiro continua, apesar das atividades de combate, em uma constante reconstrução e reorganização de suas táticas. Antes de iniciarmos a discussão central do artigo, cabe destacar que o objeto a ser trabalhado será o descaminho, ou seja, o movimento causado por uma pessoa que compra uma mercadoria lícita no Paraguai e atravessa a divisa sem o pagamento de impostos, acarretando em uma atividade ilícita no Brasil. Conforme a Lei 13.008/2014, Art. 334, o descaminho consiste em “iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria” (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014). Deste modo, não iremos examinar a problemática relacionada ao contrabando, ou seja, ao trânsito e tráfico de mercadorias ilícitas,

entretanto, cabe salientar que ambas atividades frequentemente se confundem e são tratadas pela mídia e pelo senso comum da mesma forma.

O texto a seguir é resultado de uma pesquisa de mais de 4 anos, no contexto de análise do circuito sacoleiro, constituindo um elemento crucial para compreender o reflexo da atividade para o Estado brasileiro. A heterogeneidade do objeto exigiu da pesquisa um enfoque interdisciplinar. Assim, o artigo apresenta um diálogo entre distintas áreas do saber, como as ciências sociais, relações internacionais, a geografia e a economia.

Em grande medida, para a primeira seção, a metodologia inclui compêndio bibliográfico sobre a formação e problemáticas fronteiriças, ademais de uma descrição analítica da fronteira de Foz do Iguaçu no Brasil e Ciudad del Este, no Paraguai, principal entrada do descaminho e objeto da Lei 11.898/2009.

No segundo momento, para descrever o funcionamento do circuito, utilizamos um conjunto de conversas qualificadas com elementos envolvidos no circuito sacoleiro (dois comerciantes de CDE no ramo de eletrônicos, um atravessador e um sacoleiro), os quais não serão identificados para preservar suas identidades. Os relatos obtidos foram transcritos em diários de campo e tentamos transcrevê-los da maneira mais próxima à expressada pelos interlocutores. Igualmente, durante o período de 2015 a 2016 realizou-se observação ativa, através de viagens com ônibus intermunicipal, saindo de Foz do Iguaçu para São Miguel do Iguaçu (próxima cidade após o pedágio da única rodovia que garante o acesso à fronteira), para contemplar as atividades dos laranjas e sacoleiros, a serem definidos na segunda seção como sujeitos ativos no circuito. Igualmente se faz importante a análise de dados da Receita Federal, assim como o balanço de pesquisas sobre a temática.

Na terceira seção, realizou-se uma entrevista, semiestruturada, com o auditor da receita Federal em 2018, Sr. Edgar Francisco Abadie, e análise documental da Receita Federal, Senado Federal e da Câmara de Deputados, incluindo atas e decretos, para abarcar os elementos envolvidos na criação da Lei, pautando a exposição crítica dos autores frente à investigação realizada.

FRONTEIRAS: DEFINIÇÕES E SIGNIFICADOS

Esta sessão abordará os conceitos de formação de fronteira, relacionando com as relações sociais na fronteira das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu e CDE. Nosso objetivo é descrever os fluxos transnacionais de forma a permitir ao leitor uma compreensão ampla sobre o contexto geográfico, cultural, político e econômico da região que é a principal porta de mercadorias importadas irregularmente e, como consequência, um espaço laboratorial para a observação do impacto, caso ocorra, do Regime de Tributação Unificado (RTU).

Na fronteira estudada, os elementos de encontro são visualizados no cotidiano da população, como, por exemplo, no consumo do tereré, – bebida típica paraguaia, preparada com uma mistura de ervas, - a sopa paraguaia, – tradicional comida paraguaia à base de milho – e até o uso do portunhol, – uma mistura popular usada para comunicação que combina o português e o espanhol - compreendida facilmente pelos habitantes da região, símbolos habitualmente vistos em ambas cidades. Os desencontros são mais sutis, são percebidos quando os cidadãos paraguaios usam, por exemplo, o idioma Guarani como forma de se comunicar para que os brasileiros não entendam, ou no trânsito, quando o brasileiro critica popularmente o modo de direção perigosa dos Hermanos.

Viver na fronteira é experimentar no cotidiano suas nuances. Neste sentido, Adriana Dorfman nos lembra que, dentro de uma concepção idealizada, uma “fronteira internacional deve materializar uma descontinuidade cultural” (DORFMAN, 2009, p. 02), já que, supostamente, a construção nacional perpassa pelo reconhecimento dos elementos que seriam próprios de cada nação. De modo mais amplo, o geógrafo Jean Gotmann (1980), descreve as fronteiras como parte de um sistema social complexo, caracterizado pela representação simbólica de diferenças, um espaço geográfico que corta, divide, separa e diferencia grupos sociais.

Heriberto Cairo Cairou (2001), sintetiza que os diferentes estudos fronteiriços possuem distinções vinculadas com a própria definição de fronteira adotada, onde se destacam três principais matrizes. A primeira aproxima o entendimento da categoria fronteira ao significado do conceito de borders, que sintetiza a ideia de limite jurídico e geográfico. A

segunda guarda o sentido atribuído pelo termo frontier, exposto na clássica obra de Turner (1977) The Significance of the Frontier in American History, originalmente publicada em 1893. Nela, as fronteiras são pensadas por meio da observação das frentes de expansão e dos contatos civilizatórios promovidos durante os processos de colonização, trazendo a concepção de fronteira como o limite entre a civilização e a barbárie (TURNER, 1956, p.2). Por fim, a terceira matriz contém os estudos preocupados na análise das relações sociais estabelecidas nas regiões fronteiriças (bordelands) ou nos processos transfronteiriços, com as quais seguiremos daqui.

A divisão do espaço e a territorialização fazem parte de um processo histórico complexo, repleto de negociação e conflitos. O conceito de território sintetiza um conjunto de relações de poder, sendo que as fronteiras representam parte da história e da força dos Estados e dos grupos sociais no processo de delimitação dos territórios nacionais. Cairou (2001), se apropriando das reflexões de Friedrich Ratzel, considera as relações entre território e fronteiras tão importantes e similares àquelas estabelecidas entre os órgãos e a pele que os cobre:

> Esta analogía de la frontera del Estado con la piel de un organismo sitúa el discurso sobre las fronteras en un plano que está más allá de la discusión política: se puede diferir acerca del régimen político, de las instituciones, pero el territorio es el cuerpo «natural» del Estado y la frontera-«piel» tiene que ajustarse a su crecimiento no por imperativo político sino por necesidad vital (CAIROU, 2001, p. 34).

A fronteira, quando comparada com a pele, recebe o atributo de se expandir e se ajustar em função do crescimento do corpo, que na analogia de Cairou corresponde ao Estado. Não vamos nos ater ao processo de formação da fronteira de forma detalhada, que por si exigiria uma discussão extensa, nos concentraremos nas discussões tangentes as relações sociais travadas na fronteira e os movimentos que ali ocorrem.

A fronteira referida é marcada pela confluência do limite do lado brasileiro, mais especificamente do Oeste do Paraná, uma região forte na agricultura e no turismo. Conforme o censo do IBGE (2020), em 2016 Foz do Iguaçu apresentou aproximadamente 264 mil habitantes. Ainda com dados do IBGE (2020), em 2014 o salário médio mensal dos

trabalhadores formais era de 2.7 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 27.7% . Outros dados amparam a realidade econômica da cidade, das 133.547 pessoas economicamente ativas, 31.629 trabalham por conta própria e outras 24.299 sem carteira assinada, ou seja, 42% da população economicamente ativa estariam na informalidade. Estas informações realçam algo que é facilmente observável no cotidiano fronteiriço – o quantitativo de pessoas que trabalham na informalidade com atividades relacionadas, dentre outras, ao turismo e ao circuito de compras em Ciudad del Este.

A cidade paraguaia, por sua vez, é a segunda maior de seu respectivo país, sendo a primeira a própria capital nacional: Asunción. As atividades econômicas da região estão distribuídas entre a agricultura, o comércio de fronteira e mais recentemente as indústrias maquiladoras (BAUMGRATZ & CARDIN, 2019). Segundo dados da Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGCEEC, a região de Ciudad del Este possui aproximadamente 485.690 pessoas, a taxa de ocupação nessa região, incluindo a informalidade é de 66%, não há dados especificos para a região referente apenas a ocupações informais, mas a nível nacional esse número é de aproximadamente 30%.

Vislumbramos assim, uma região conformada por aproximadamente 1 milhão de habitantes, com um fluxo intenso de pessoas. A 9a edição da pesquisa realizada pelo Centro Universitário UDC (2017), aponta que em média 38.963 veículos passaram pela ponte por dia em 2017. A principal atividade econômica na região é a agricultura, contudo, muitas pessoas trabalham na informalidade. Uma das atividades informais bastante comum na região é a dos atravessadores, muambeiros, sacoleiros, empacotadores, barqueiros e ambulantes. Essas são algumas das figuras que compõem o quadro do circuito sacoleiro.

CIRCUITO SACOLEIRO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Como já mencionado anteriormente, o circuito sacoleiro é uma rede organizada de compras do Paraguai, que engloba uma rede de relações estabelecidas entre pessoas e

mercadorias, desde sua origem, ou seja, no processo de produção, até chegar nas mãos do consumidor final, que se encontra espalhado por todo o território brasileiro. Neste contexto, surgem inúmeras ocupações vinculadas às atividades necessárias para a viabilidade do circuito. Pessoas de diferentes lugares do Brasil buscam – ou encomendam – mercadorias no país vizinho, para depois revendê-las em suas cidades. O problema consiste na grande quantidade de produtos trazidos, sem arrecadação de imposto, gerando um problema fiscal para o Estado. Veremos a seguir, de forma sucinta, como se operacionaliza esse circuito.

Dentro do circuito, os trabalhadores que buscam mercadorias para revendê-las no Brasil são nominados sacoleiros. Os encarregados por dividir a mercadoria do sacoleiro em quantidades menores com o objetivo de se enquadrar no valor de cota autorizada e passar na fiscalização da Receita Federal são os laranjas ou atravessadores. Nas atividades cigarreira, de tráfico de drogas ou no contrabando de produtos de alto valor agregado, como informática, tem-se a figura do barqueiro ou pasero, o qual, por meio de portos clandestinos na beira do Rio Paraná, atravessa as encomendas para o lado brasileiro. Usualmente, os laranjas são moradores do próprio município de Foz do Iguaçu, pessoas de baixa escolaridade, que iniciam a atividade por conta própria e de forma esporádica. Alguns conseguem patrões fixos e quanto mais vezes conseguirem atravessar a Ponte com mercadorias no dia, maior o rendimento recebido (CARDIN, 2011).

Os grandes chefes – os patrões – normalmente não são conhecidos dentro da trajetória do circuito, pois terceirizam o trabalho de compra e transporte das mercadorias. Alguns têm contato direto com lojistas do Paraguai, onde fazem a compra diretamente de sua cidade por meio de transferências bancárias. O transporte depende do valor e do tipo da mercadoria, por vezes é providenciado pela própria empresa ou contratado pelo comprador. A figura do batedor consiste na presença de um veículo que trafega à frente, passando pelo trajeto e cuidando dos possíveis postos de fiscalização existentes no caminho da mercadoria, informando aos que estão atrás da presença de barreiras ou qualquer empecilho ao sucesso da missão.

Muitos hotéis em Foz do Iguaçu e região são utilizados para estocar mercadorias, de modo que os laranjas trazem o produto e armazenam nestes postos, em seguida o sacoleiro

recolhe e o transporta para o destino. Nos últimos anos, tem se tornado comum operações policiais conjuntas no pedágio localizado na cidade de Santa Terezinha de Itaipu/São Miguel do Iguaçu, com o objetivo de combater o contrabando e o descaminho. Nestes períodos, os laranjas são contratados para viajarem em ônibus metropolitanos com as mercadorias no percurso de Foz do Iguaçu a São Miguel do Iguaçu (próxima cidade após o pedágio da única rodovia que garante o acesso à fronteira), após passarem a fiscalização determinam um local para encontrar o sacoleiro e entregar os produtos. Durante as viagens realizadas era comum observar o desespero das pessoas ao passar pelo posto de fiscalização da Polícia Federal na saída de Foz do Iguaçu, após passarem por esse ponto muitos comemoravam e ligavam para os receptadores avisando que estava tudo certo. Essas pessoas realizavam várias viagens por dia, além da passagem recebiam um valor, pequeno, para cada viagem exitosa.

No entanto, as modalidades de transporte variam constantemente. Um brasileiro, de aproximadamente 40 anos, casado e dono de loja de eletrônicos em CDE, relatou que era comum que houvesse a comercialização de mercadorias por um site de vendas conhecido no Brasil, a mercadoria era destinada por correio para o comprador, essa atividade se inviabilizou pelo acirramento da fiscalização nas agências dos Correios de Foz do Iguaçu e microrregião. O comerciante, assim como muitos, continuou operando, viajando uma distância maior para postar o objeto em cidades menores no Sudoeste paranaense, onde não havia fiscalização nas agências do correio. Entretanto há que se considerar o custo de deslocamento, assim, quando o preço do dólar aumenta, pode não compensar a trajetória.

Outro método utilizado pelos chefes do circuito, é a interceptação de containers da China no trajeto para o Paraguai. Como o Paraguai não possui acesso ao mar, há um acordo com o Brasil para utilização dos portos marítimos, deste modo, a mercadoria oriunda da China chega por navios e precisa atravessar as estradas brasileiras para chegar ao país vizinho. Uma estratégia adotada era já descarregar a mercadoria para o demandante, enviando o container vazio para o Paraguai, isso se torna possível por meio de corrupção dos agentes envolvidos.

A sacoleira com a qual conversamos, tinha aproximadamente 50 anos na ocasião, era casada e juntamente com seu filho, empregava um carro de luxo, com placa de Santa Catarina – na tentativa de despistar fiscalização – para levar eletrônicos até São Paulo, local onde

possuem um apartamento alugado para permanecer, estocar e distribuir as mercadorias. Em 2018, em função da perda de um veículo e de ter toda a mercadoria apreendida durante uma fiscalização, a interlocutora relatou haver desistido da atividade.

Outra modalidade bastante conhecida na cidade é o transporte de mercadorias para São Paulo por meio do uso de ônibus de turismo. Normalmente são ônibus antigos, sem ar condicionado, que partem de Foz do Iguaçu praticamente todos os dias. As pessoas recebem além da passagem, um valor para comida e um adicional para levar uma cota de mercadorias. Enfim, a simples observação destas táticas indica a existência de um conjunto de ocupações que são oriundas das diferenças tributarias do Brasil em relação ao Paraguai e, além disso, indica também uma movimentação financeira que foge do controle estatal. Segundo Cardin (2010),

> tais práticas [...], começaram a se tornar cada vez mais habituais no final da década de 1980 e começo de 1990. O processo de democratização do Brasil e a crise econômica associada à liberalização econômica foram fundamentais para o inchaço destas atividades, ampliando a concorrência entre os trabalhadores, exigindo sua organização e transformando o comércio do Paraguai em um formigueiro humano, onde inúmeras pessoas buscavam a sobrevivência e formas de superar a recessão e a fiscalização (CARDIN, 2010 p.87).

Neste contexto, aqueles que tinham a rotina de comprar produtos no Paraguai e revendê-los no interior do país foram acumulando capital, o que lhes permitia comprar maior quantidade de produtos e contratar informalmente trabalhadores para auxiliar no transporte das mercadorias na Ponte Internacional da Amizade.

> Dentro de um esquema mais simples do que o atual, os sacoleiros, visando transportar uma quantidade maior de volumes, começaram a cooptar e a contratar informalmente jovens que realizavam pequenos serviços nas proximidades da fronteira para ajudá-los no carregamento das compras e, em troca, os sacoleiros ofereciam pequenas comissões pelos serviços prestados (CARDIN, 2010 p. 88).

Vemos assim, uma transformação abrupta do início da atividade para como ela se desenvolve hoje, algumas estratégias são conhecidas, outras permanecem obscuras, sendo conhecidas apenas para aqueles insertos na rede. O Estado institui medidas de fiscalização na

tentativa de coibir a atividade ilícita. Contudo, um dos principais problemas enfrentados é a corrupção dos agentes estatais. Em conversas com sacoleiros, eles contam que existe uma organização para pagamento de propina aos policiais. Em relato obtido de um ex-sacoleiro, durante seu período de atuação em 2009:

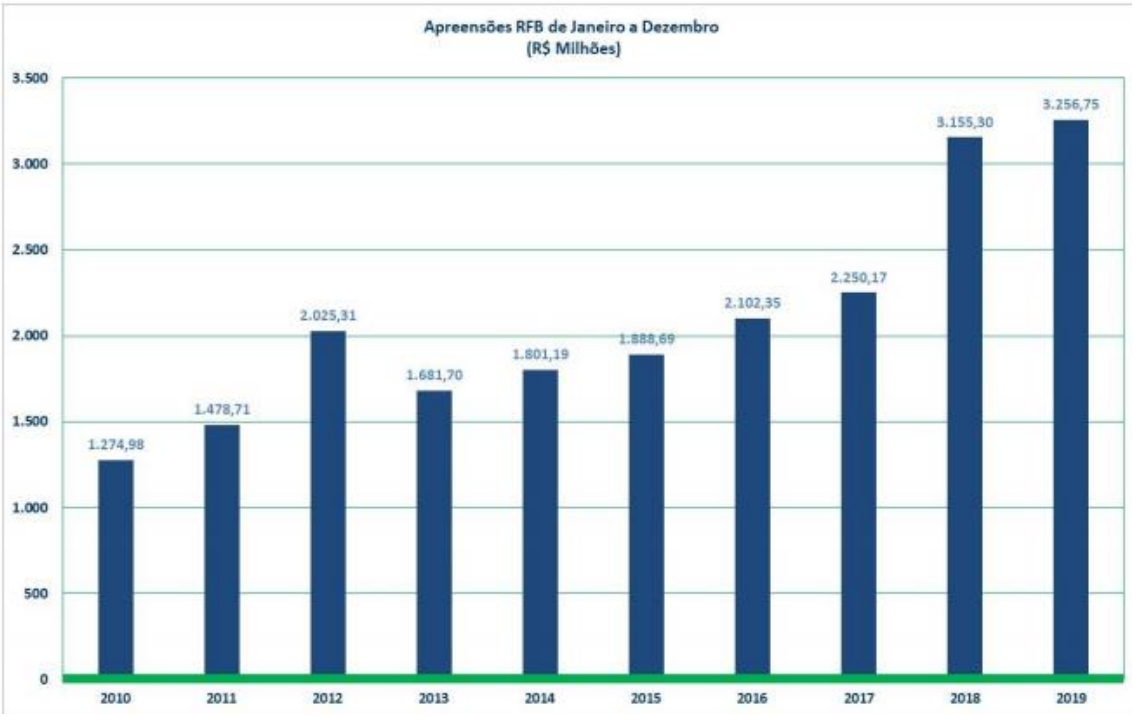
> Comprava-se uma viatura da Polícia Militar, e o motorista da van estava ciente de qual era e quando estaria no local, o valor na época era de R$ 200,00. Com a polícia Civil existia um acordo coletivo entre vários muambeiros, que faziam a divisão do valor semanal, em torno de R$ 5.000,00. Já com a Polícia Federal, não tem acordo, quando essa polícia desce para o porto é apreensão na certa, isso porque o valor de propina para eles é muito elevado e não compensa pagar para cargas de baixo valor (ANONIMO, 2018).

Esse relato é corroborado por diversos estudos. O Instituto de Desenvolvimento das Fronteiras - IDESF (2015) - publicou uma pesquisa denominada “O custo do contrabando”, onde foi analisada a estrutura do contrabando de cigarros. Os resultados apontam que o custo do contrabando pode ser dividido em quatro grupos de análise: logística (3,24%), corrupção (9%), perdas (10%) e risco (9%). A logística, apesar de envolver muitos atores, é o que representa menor custo ao patrão.

> O custo da logística, apesar de ser a parte do processo onde mais pessoas estão envolvidas, é a que menor custo supõe ao patrão, correspondendo a apenas 3,24% do valor da carga. Dentro da logística estão envolvidos os custos com pessoal (barqueiros, capivaras, olheiros, motoristas, ajudantes de depósito, passadores e batedores), aluguel de depósito, transporte (incluindo combustível, pedágios e alimentação), segurança, aluguel de portos e desgaste de automóveis (IDESF, 2015. p.11).

Diferentes estratégias são adotadas para o descaminho, a depender do aumento ou diminuição do controle e fiscalização, mas o que se percebe através dos dados de apreensão da Polícia Federal (Gráfico 1) é que a atividade continua aumentando, ano após ano. Dificilmente se desmantela uma grande rede, porque os atores que estão envolvidos, os chefes da rede, raramente são conhecidos, eles permanecem na obscuridade e as outras figuras são facilmente descartáveis e substituíveis.

Gráfico 1: Quantitativo de apreensões anuais da Receita Federal.



Fonte: Receita Federal (2020).

Como mencionado, os patrões coordenam as atividades do circuito, sem, no entanto, se envolverem na logística do processo. Assim, o sujeito abordado pela polícia durante uma fiscalização, normalmente é aquele envolvido no transporte da mercadoria, enquanto os grandes responsáveis permanecem invisíveis. Na tentativa de diferenciar o trabalhador, que vem para o Paraguai buscar mercadorias e revender no Brasil em pequena escala, do grande contrabandista que organiza as redes do circuito, além de arrecadar impostos diante da atividade, o governo instituiu em 2009, o Regime de Tributação Unificado, o assunto será guisa para nossa próxima seção.

O REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADO – RTU

O Regime Tributário Unificado foi criado pela Lei 11.898 de 08 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo decreto 6.956 de 09 de setembro de 2009. O RTU ficou conhecido como a “Lei dos Sacoleiros” e prevê a aplicação de um imposto único de 25%, mais o ICMS de cada Estado , para produtos importados por via terrestre do Paraguai, especificamente na fronteira de CDE com Foz do Iguaçu. Contudo, apesar de ter sua aprovação em 2009, o regime teve início efetivamente em janeiro de 2012, com a instrução normativa 1.245 da Receita Federal do Brasil - RFB.

A Lei resultou da demanda gerada pelas atividades comerciais transfronteiriças, legalizando o comerciante de produtos paraguaios e diferenciando o pequeno comerciante dos contrabandistas de ilícitos e dos grandes patrões do circuito sacoleiro. Do mesmo modo, é uma maneira de o Estado arrecadar tributos com o ingresso expressivo destas mercadorias. De acordo com o manual de RTU disponibilizado na página da Receita Federal, os benefícios esperados com a implementação da RTU são:

> Fomentando o incremento da formalização do comércio na região de fronteira Foz do Iguaçu / Ciudad del Este, o RTU busca criar a oportunidade para o exercício lícito de atividades de comércio exterior a microempreendedores brasileiros e lojistas paraguaios, e o aumento do cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, afetando positivamente tanto a economia brasileira quanto a paraguaia, e fortalecendo os laços de integração entre os países (BRASIL, 2012).

Podem operar dentro deste regime a microempresa, optante pelo Simples Nacional, previamente habilitada pela Secretaria da RFB, o Microempreendedor Individual (MEI) e o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 . Não obstante, há uma limitação com relação aos produtos enquadrados no regime. O Decreto 6.956, art 2º parágrafo único, afirma que não são permitidos:

> Mercadorias que não sejam destinadas ao consumidor final, bem como de armas e munições, fogos de artifícios, explosivos, bebidas, inclusive alcoólicas, cigarros, veículos automotores em geral e embarcações de todo tipo, inclusive suas partes e peças, medicamentos, pneus, bens usados e bens com importação suspensa ou proibida no Brasil (BRASIL, 2009).

Ademais dos produtos proibidos, há também uma listagem das mercadorias permitidas no regime. Um duplo enquadramento para garantir que o ingresso das mercadorias não irá prejudicar a economia e a indústria nacional. A lista positiva pode ser encontrada no anexo ao decreto Nº 6.956, de 9 de setembro de 2009, e prevê os itens específicos que poderiam ser importados pelos empresários brasileiros. Tal listagem conta com uma restrição muito grande de produtos, principalmente eletrônicos.

Atualmente, o cadastrado pode importar até o limite máximo anual no valor de R$ 110.000,00, dividido em limites trimestrais de R$ 18.000,00 para o 1º e o 2º trimestres, e de R$ 37.000,00 para o 3º e o 4º trimestres. Assim, o comprador não pode ultrapassar o limite trimestral e tampouco o anual, com isso, independente da distância do interessado, o mesmo necessita locomover-se diversas vezes no ano a fim de utilizar o limite em sua totalidade, incorrendo deste modo, um custo elevado de logística.

De início, a lei de criação autorizava apenas empresas cadastradas no Paraguai a revender mercadorias. Para isso, as interessadas deveriam realizar um cadastro no governo paraguaio através da Secretaria de Estado de Tributação – SET. Após o cadastro, a empresa paraguaia possuía acesso ao sistema que operacionalizava o RTU – denominado, HARPIA - fazendo o registro das vendas efetuadas por meio do regime. A aduana paraguaia também detinha acesso ao sistema e era responsável pelo registro da saída da mercadoria do país. Na sequência, a aduana brasileira fazia a entrada e os trâmites necessários como a cobrança de imposto para a devida circulação dos produtos no país. Aproximadamente 37 empresas do país vizinho estavam cadastradas para venderem produtos dentro deste sistema. É interessante observar que ao veículo que traz mercadorias do regime RTU é vedado trazer outros produtos, ainda que para consumo próprio.

Após a passagem na aduana paraguaia os comerciantes passavam no recinto da RFB, onde as mercadorias eram lacradas em caixas com selos do RTU. Assim, se parados durante o percurso em posto de fiscalização teriam a documentação necessária. Contudo, a partir de março de 2017, o governo brasileiro alegando um alto custo de manutenção do sistema Harpia descontinuou seu uso. Desta forma, de acordo com a Instrução Normativa RFB 1.698, de 08 de março de 2017, não existia mais a obrigatoriedade das empresas se cadastrarem ou de

realizar a saída no Paraguai. A atuação do Paraguai tornou-se nula, também se desfez a necessidade de transporte cadastrado e autorizado.

Estipulava-se na Lei 11.898, a criação da Comissão de Monitoramento do RTU – CMRTU. Ela seria composta por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério das Relações Exteriores, de entidades representativas do setor industrial, incluindo uma do Polo Industrial de Manaus, uma de comércio e de serviços, e representante das duas Casas do Congresso Nacional. Dentre suas atribuições estão:

> I - Acompanhar a evolução do fluxo de comércio entre o Brasil e o Paraguai;
> II - Monitorar e acompanhar eventuais impactos das importações realizadas sob o RTU no que tange à observância da legislação brasileira aplicável aos bens importados (BRASIL, 2009).

Portanto, a composição da CMRTU, ressalta a influência das redes de poder de indústrias e empresas nacionais na criação da lei. Apesar de ela ter uma territorialidade bem definida (Foz do Iguaçu e CDE), nenhum dos atores previstos a fazer parte da comissão representam a fronteira ou a classe dos trabalhadores. Ao contrário, prevê-se a participação de representantes do setor industrial. Desta forma, dá-se o respaldo para esta comissão atuar e propor alterações a depender do impacto que este regime venha a ter na economia nacional, conforme reforçado no inciso 3º do Art. 6º da Lei:

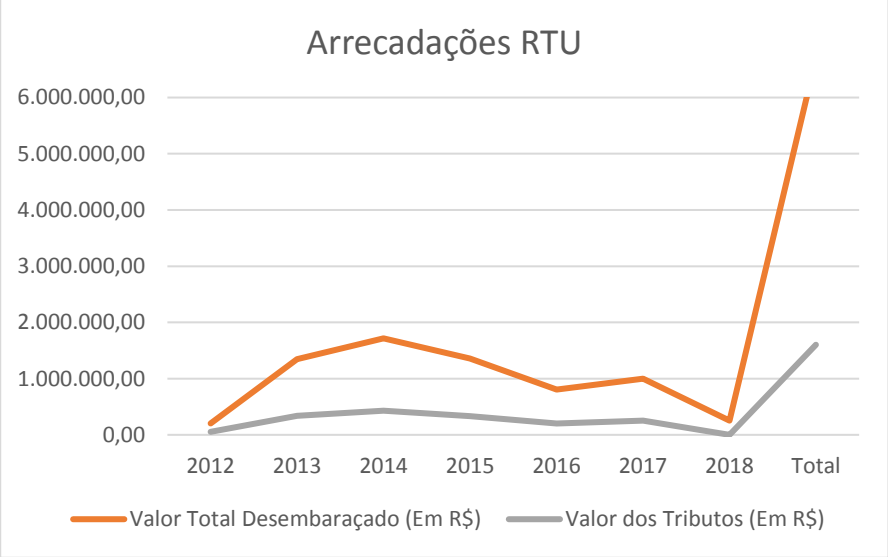
> O Coordenador poderá convidar para participar das reuniões outras partes interessadas nos temas a serem examinados pela Comissão, bem como entidades representativas de segmentos da economia nacional afetados direta ou indiretamente pelos efeitos desta Lei (BRASIL, 2009).

Destarte, apesar de prevista, a CMRTU nunca foi efetivamente estabelecida ou teve alguma reunião. Quando o regime foi criado aparentava-se interesse político nele, várias notícias foram veiculadas na mídia informando a alta expectativa de utilização, como, por exemplo, no jornal “Click Foz” no dia 03 de fevereiro de 2012 com o título “É a Lei que mais vai gerar empregos no Brasil, disse Giacobo sobre o Regime de Tributação Unificada” , ou com

a notícia do site do Ministério da Economia, do dia 12 de fevereiro de 2012, divulgando que 350 empresas já estavam cadastradas no Regime de Tributação Unificada” .

Não obstante, após dez anos, conforme Gráfico 2 a seguir, os valores de importação e arrecadação tributária reduzem a cada ano, são poucos os comerciantes que ainda a utilizam o regime, apesar de haver 1207 cadastrados, aproximadamente 860 continuam ativos, entretanto, conforme Abadie, em 2017 apenas 33 CNPJs usaram do regime. Observa-se que não houve ação política para sua efetividade, seja em função do interesse da indústria e da economia nacional ou por atores desconhecidos. Entretanto, o que podemos constatar é que atualmente o regime é obsoleto e desatualizado.

Gráfico 2: Valores operacionalizados pelo RTU.



Fonte: RFB, 2018.

Os valores de tributos arrecadados são baixos em comparação com o montante final, representam menos de 1% do valor de arrecadação nacional com importações, em 2014, período que houve maior número de operações via RTU, o valor de tributos somou R$429.602,96 (RFB,2017), sendo que, no mesmo ano a RFB arrecadou com importações no Brasil R$37.703 milhões (RFB, 2014). Contudo, se comparamos com o valor de apreensões

realizadas pela RFB no mesmo ano, conforme Gráfico 1, a soma pelo RTU é expressiva, considerando que foram operacionalizados R$ 1.718.460,07 pelo regime e foram apreendidos R$ 1.801,19,00 de “ilícitos” pela Receita.

Deste modo, podemos induzir que há um espaço para crescimento na utilização do regime, o valor arrecadado e o número de empresas utilizando o regime é baixo. Especulando os motivos para o desuso da Lei, realizamos uma entrevista com o Chefe do Serviço de Controle Aduaneiro da Receita Federal, Edgar Francisco Abadie , onde evidenciam-se alguns empecilhos no regime. Inicialmente, ele relata haver uma aparente expectativa por parte da Receita Federal com a criação do RTU, um espaço na aduana estava dedicado exclusivamente para a atividade, havia um projeto de instalação de uma sede exclusiva do regime em um espaço em Foz do Iguaçu, mas, com a redução da quantidade de despachos, os servidores dedicados a isso foram incorporados ao regime de bagagem regular e a sala foi fechada.

Abadie afirma ainda que um dos principais motivos para o fracasso da Lei foi a lista positiva, os comerciantes reclamam à falta um conjunto de mercadorias, como cosméticos, perfumaria, brinquedos, confecções etc. Por outro lado, constam na lista, itens como, fita cassete, televisores de tubo, demonstrando o quão desatualizada ela se encontra .

Em vários momentos da entrevista, o auditor mencionou a presença do interesse das indústrias de Manaus e de São Paulo, como contrárias ao regime, pois enxergariam nele uma concorrência Ele assevera que tais interesses incumbiram no enfraquecimento do sistema, com a inclusão de normas e restrições que inviabilizam o regime, como, por exemplo, a lista positiva muito seletiva e desatualizada e também os limites de importação. Apesar de haver muitos empresários habilitados para atuar no RTU, em 2018, conforme dados da RFB, havia em torno de 10 empresários do Brasil ainda ativos no sistema .

Os limites de importação estipulados na Lei são muito baixos para o empresário que pretende trabalhar apenas com isso, considerando todo o custo de logística, imposto e outras despesas incorridas, já que o comprador não pode fazer as compras em uma única viagem devido à restrição de valores trimestrais. Esse valor, assim como a lista positiva, não passou por nenhuma atualização mesmo com o aumento da inflação e do valor do dólar.

Os utilizadores mais frequentes do regime são do sul do Brasil, mais especificamente Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo, importando principalmente: aparelhos celulares, amplificadores, caixas acústicas e fones de ouvido. O destino de venda da mercadoria é fundamentalmente no Mercado Livre e em pequenos comércios, já que os produtos devem ser destinados ao comprador pessoa física. Desta forma, identifica-se que o público-alvo do RTU são pequenos empresários minimamente qualificados, ou seja, exclui-se do regime os trabalhadores sem ou de baixa escolaridade.

Ao longo da pesquisa, por diversas vezes tentou-se conversar com o deputado Giacobo, um dos defensores da criação do RTU, sobre as implicações do regime. Sem êxito na empreitada, a assessoria de impressa do deputado, através do funcionário Rafael Fontes, passou o contato do Sr. André Flores, conforme a assessoria ele "representa e presta serviços para as empresas que aderem ao Regime. Participou do início do projeto com o deputado" (FONTES, 2017).

Durante a conversa perguntou-se ao Sr. Flores a respeito do funcionamento da CMRTU, ao qual respondeu "Acho que se reuniram uma vez, mas nada resolveram" ainda quando questionado sobre o desuso da lei, menciona a falta de interesse político, "Não olham o lado do contribuinte. Microempresários querem pagar impostos, porém a lista de produtos liberados é muito restrita". Ao ser indagado sobre o desuso do regime e da falta de interesse político o interlocutor afirmou que também gostaria de saber o motivo para ter se perdido o interesse político no regime.

Isto posto, podemos analisar que houve uma movimentação venerável para criação do regime, anuímos que isso se deve ao fato da importância do circuito sacoleiro para a economia nacional em consequência da evasão fiscal gerada. Quando criado, em 2009, houve uma expectativa conspícua no regime, demonstrada pelas notícias veiculadas, assim como na percepção do agente da RFB entrevistado. Entretanto, em seguida, avista-se a perda de interesse político, com a descontinuidade do sistema Harpia, a ausência de reuniões da CMRTU, uma lista positiva desatualizada, valores muito restritos, entre outros. Por conseguinte, observa-se os valores de operacionalização diminuírem.

Logo, é intrigante avaliar o motivo da mudança política referente ao RTU. Elencamos alguns fatores que podem estar relacionados, como o interesse das indústrias de Manaus e do setor industrial como um todo, a baixa adesão igualmente pode ter refletido neste cenário. Entretanto, é prematuro chegar a conclusões neste momento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expomos no artigo um pouco sobre o modos operandi do circuito sacoleiro, vimos que a atividade é complexa e envolve diversos atores e funções, tem uma hierarquia definida e o "patrão" do esquema, dificilmente é conhecido. Esse regime opera na informalidade, comprando mercadorias no Paraguai e as revendendo no interior do Brasil sem arrecadação fiscal.

Isso faz com que o Estado promova ações de combate a tais atividades, como acirramento da fiscalização do circuito. Neste sentido, operações de força combinada entre exército, polícias militares, rodoviárias e federais, além da Receita Federal são comuns na região da fronteira entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

Uma ação do Estado frente ao descaminho chamou atenção aos pesquisadores e incitou essa pesquisa, o Regime de Tributação Unificado (RTU). Por meio desta política tributária, seria possível ao micro e pequeno empresário trazer mercadorias do Paraguai com uma tributação reduzida, cerca de 25%. Uma forma de diferenciar os pequenos comerciantes dos patrões do circuito.

Analisamos a operacionalização do regime através da Lei 11.898/2009 e identificamos uma série de fatores negativos, como o limite de importação, o qual é dividido em valores trimestrais, refreando e encarecendo o custo de logística pelo RTU. Outrossim, a lista positiva, de produtos permitidos a importação, está desatualizada e não compreende a demanda dos pequenos comerciantes.

Tais fatores estão representados nos baixos índices de arrecadação tributária, como exposto no Gráfico 2, inferior a 1% do valor arrecadado em cima das importações nacionais. Contudo, quando comparado ao valor apreendido pela RFB, o valor é expressivo.

Considerando que menos de 50 empresas estão ativas no regime, o valor se faz ainda mais significativo.

Deste modo, inferimos que existe um potencial voluptuoso para o RTU, entretanto se faz necessário uma ampla revisão e atualização da lei, assim como o convencimento e a facilitação de informação ao pequeno empresário sobre a possibilidade de comercializar legalmente seus produtos.

Os empecilhos para o sucesso do regime e consequente falta de interesse político podem estar relacionados aos interesses do setor industrial nacional, que se vê ameaçado pelo comércio paraguaio, entretanto, ainda é uma afirmação prematura que carece maior investigação.

Deste modo, inferimos que se requer uma ampla revisão no regime, para adequá-lo às necessidades dos compradores. Isso significaria um valor maior de contribuição para os cofres públicos, já que a fiscalização tem se mostrado ineficaz no combate ao descaminho, posto que, como vimos no Gráfico 1, os valores aumentam ano a ano. Outra ação que possivelmente contribuiria para aquiescência do regime seria a atuação combinada com a mídia, a fim de informar e convencer o pequeno empresário a atuar de forma lícita.

4. REFERÊNCIAS

ABADIE, Edgar Francisco. **O Regime de Tributação Unificado. Receita Federal da Ponte Internacional da Amizade**: 15 de jun. 2017. Entrevista.

BAUMGRATZ, Deise; CARDIN, Eric Gustavo. O regime de maquila e suas implicações no México: perspectivas para o modelo adotado no Paraguai. **Revista EstudiosInternacionales**, 192, 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.898, de 08 de janeiro de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11898.htm>

BRASIL. **Lei nº 13.008, de 26 de junho de 2014**.Brasília, 2014. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13008.htm>

CARDIN, Eric Gustavo. História Oral, Conversas Qualificadas e o Mundo dos Trabalhadores**. História na Fronteira**, v. 02, p. 07-21, 2009.

CARDIN, Eric Gustavo**. A expansão do capital e as dinâmicas da fronteira**. Tese (Doutorado em Sociologia) Araraquara: UNESP, 2011b.

CARDIN, Eric Gustavo; COSTA, Roberto Rigaud Navega. Táticas aplicadas por sacoleiros na realização do descaminho na Ponte da Amizade**. Revista Alamedas**, vol. 07, 2019.

CAIROU, Heriberto Cairo. Territorialidad y fronteras del estado-nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado. In: **Revista Política y Sociedad**, 36, 2001, p. 29-38.

CENTRO UNIVERSITÁRIO UDC. **Pesquisa de tráfego e perfil de turistas na tríplice fronteira**. 2017.

COSTA, Gustavo V. Lima. Etnografia na fronteira Brasil-Bolívia, em Corumbá-MS: por uma antropologia "nas" fronteiras. In CARDIN, Eric Gustavo. COLOGNESE Silvio Antonio (org.). **As Ciências Sociais nas fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa (organização**). Cascavel: JB 1ºed. 2014, p.107-123.

COLOGNESE Silvio Antonio (org.). **As Ciências Sociais nas fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa (organização)**. Cascavel: JB 1ºed. 2014, p.125-145.

DORFMAN, Adriana. Textualizando condições fronteiriças: A contribuição da literatura ficcional para o estudo do contrabando. In CARDIN, Eric Gustavo COLOGNESE Silvio Antonio (org.). **As Ciências Sociais nas fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa (organização**). Cascavel: JB 1ºed. 2014, p.107-123..

DORFMAN, Adriana. **A cultura do contrabando e a fronteira com um lugar de memória**. In: EstudiosHistoricos, n.º 01, 2009.

NÚCLEO DE PROJETOS ESPECIAIS DE PUBLICIDADE DO ESTADÃO DO FÓRUM NACIONAL CONTRA A PIRATARIA E A ILEGALIDADE (FNCP). Contrabando Custa R$ 115 BI ao País**. O Estadão,** São Paulo, 07/07/2016.

IDESF, 2015**. O Custo do Contrabando**; Foz do Iguaçu, IDESF, 2015. Disponível em: <http://www.etco.org.br/16/wp-content/uploads/O-CUSTO-DO-CONTRABANDO.pdf> acesso em: 12/09/2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **História da Cidade**, disponível em: <http://www.pmfi.pr.gov.br/conteudo/?idMenu=1007> Acesso em: 10 jun. 2017.

RECEITA FEDERAL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais**. Brasília, 2014. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/2014/dezembro2014/analise-mensal-dez-2014.pdf

RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa nº 1.698**, de 08 de março de 2017.

RECEITA FEDERAL. **Instrução Normativa nº 1.098** de 14 de dezembro de 2010.

RECEITA FEDERAL. **Balanço Aduaneiro 2019** – Janeiro a Dezembro. Brasil, 2020. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/marco/receita-federal-divulga-os-resultados-aduaneiros-de-2019>, acesso em 26/03/2020

TURNER, Frederick Jackson. **The Frontier in American History**. Franklin Library: Estados Unidos, 1977.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14450

A CAPTURA DOS CORPOS DESCARTÁVEIS NAS FRONTEIRAS. AS MIGRAÇÕES FORÇADAS, AS POLÍTICAS ESTADUNIDENSES E A AMÉRICA LATINA

THE CAPTURE OF DISPOSABLE BODIES AT THE BORDERS. FORCED MIGRATIONS, US POLICIES AND LATIN AMERICA

LA CAPTURA DE CUERPOS DESECHABLES EN LAS FRONTERAS. MIGRACIONES FORZADAS, POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA

Érica da Sarmiento
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
Rio de Janeiro - RJ, Brasil
E-mail: erisarmiento@gmail.com
Orcid: http://orcid.org/0000-0001-6133-4328

Resumo: As migrações forçadas representam, no século XXI, um dos maiores desafios de ordem moral a ser enfrentado pelos estados-nação, em meio ao que se considera a maior crise humanitária da contemporaneidade. O artigo objetiva realizar uma análise das migrações forçadas, priorizando os deslocamentos da região do Triângulo Norte para o México e os Estados Unidos, baseando-se nas mídias digitais, nos relatórios de organizações civis e governamentais, publicados no período do governo de Donald Trump. As fontes analisadas demonstram o quanto os discursos e as práticas governamentais podem criminalizar os fluxos migratório, e como a implementação de uma política de militarização de fronteiras pode transformar a imagem do imigrante em uma constante ameaça. Nessa tragédia migratória, a segurança humana torna-se menos importante que a securitização, e as deportações e o encarceramento de crianças representam milhares de vidas que se transformam em corpos descartáveis das fronteiras.

Palavras-chave: Migrações forçadas, América Central, políticas estadunidenses, corpos descartáveis, fronteiras;

Abstract: Forced migrations represent, in the 21st century, one of the greatest moral challenges to be faced by nation-states, in the midst of what is considered the greatest humanitarian crisis of our times. The article aims to carry out an analysis of forced migrations, prioritizing displacements from the Northern Triangle region to Mexico and the United States, based on digital media, on reports from civil and governmental organizations, published during the Donald Trump administration period. The analyzed sources demonstrate how government discourses and practices can criminalize migratory flows, and how the implementation of a border militarization policy can transform the immigrant's image into a constant threat. In this migratory tragedy, human security becomes less important than securitization, and the deportations and imprisonment of children represent thousands of lives that become expendable bodies at the borders.

Keywords: forced migrations, Central America, US policies, disposable bodies, borders

Resumen: Las migraciones forzadas representan, en el siglo XXI, uno de los mayores desafíos morales a los que se enfrentan los Estados-nación, en medio de lo que se considera la mayor crisis humanitaria del momento actual. El artículo tiene como objetivo realizar un análisis de las migraciones forzadas, priorizando los desplazamientos desde la región del Triángulo Norte hacia México y Estados Unidos, con base en medios digitales, a partir de informes de organizaciones civiles y gubernamentales, publicados durante el período de administración de Donald Trump. Las fuentes analizadas demuestran cómo los discursos y prácticas gubernamentales pueden criminalizar los flujos migratorios y cómo la implementación de una política de militarización fronteriza puede transformar la imagen del inmigrante en una amenaza constante. En esta tragedia migratoria, la seguridad humana se vuelve menos importante que la securitización, y las deportaciones y encarcelamientos de niños representan miles de vidas que se convierten en cuerpos prescindibles en las fronteras.

Palabras clave: migraciones forzadas, Centroamérica, políticas de Estados Unidos, cuerpos desechables, fronteras.

Recebido em
26/03/2021

Aceito em
18/06/2021

INTRODUÇÃO: Reflexões acerca da política dos EUA para migração

As migrações forçadas representam, no século XXI, um dos maiores desafios de ordem moral a ser enfrentado pelos estados-nação, em meio ao que se considera a maior crise humanitária da contemporaneidade. Milhares de pessoas deixam seus lugares de origem, em longos e tortuosos trajetos, seja por terra, seja por mar, mediante as miradas perplexas de cidadãos que se sentem, em sua grande parte, ameaçados, por esses desterrados do sistema global.

A enunciação de um estado de emergência global com a promulgação da "guerra ao terror" após os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, marcou um divisor de águas na reconfiguração da paisagem geopolítica global do pós- Ordem mundial da Guerra Fria. Esses eventos serviram como pretexto de autorização não só para paroxismos de securitização "antiterrorista", vigilância e repressão política, mas também para os mais diferentes tipos de guerras e invasões e campanhas de contra-insurgência em escala global.

Segundo Monica Hirst observa-se, desde então, um aprofundamento do nexo entre intervenções militares e crises humanitárias, estimulado por uma agenda de ameaças globais que justificam respostas violentas com impacto direto sobre populações civis. Também se tornou frequente a inclusão de procedimentos e enfoques militarizados no atendimento a situações de emergência humanitária, seja por suas vantagens logísticas ou por desvios motivacionais que passaram a limitar o sentido apolítico da ação humanitária (HIRST, 200, p. 176).

Nesse contexto, a securitização começa a ganhar protagonismo e ser um importante aliado nas políticas anti-imigração. Pode-se dizer que é o processo mediante o qual um ator com certo poder e influência constrói um fenômeno percebido como ameaça existencial, ou seja, considerar certo fenômeno uma ameaça depende da percepção e dos interesses que os atores do sistema internacional perseguem. Sendo assim, a ameaça pode cair em considerações subjetivas. Isso não é uma situação alheia à imigração como fenômeno social, se pensarmos que os Estados, os indivíduos e as instituições podem considerar um fenômeno

migratório algo positivo ou negativo, em base a suas percepções e identidades. Por exemplo, são os casos dos fluxos migratórios massivos que representam um desafio para os estados (BUZAN; HANSEN, 2012).

Trata-se do poder do estado quando ele atua fora de seu domínio territorial e de sua soberania e, dessa forma, materializa a soberania do império. Estamos falando da externalização das fronteiras, do hipernacionalismo e da militarização. No cenário das Américas, não há maior exemplo que a política estadunidense, especialmente a que marcou o governo do republicano Donaldo Trump, que teve nas políticas anti-imigratórias a sua bandeira nas campanhas eleitorais. Por exemplo, na sua campanha eleitoral de 2016, Trump repetiu várias vezes, sem economizar palavras: “Quero construir o muro, temos que construir o muro... México pagará pelo muro, mesmo que eles ainda não saibam”. A construção do prometido muro, "grande e suntuoso", que deveria ter 3.142 kilômetros de fronteira nunca chegou a se concretizar. As obras se limitaram a 507 kilômetros de barreira, em sua maioria formada por obstáculos já existentes. Pode-se dizer que a verdadeira muralha de Trump foi outra, uma bem menos perceptível, mas com impacto direto em milhões de pessoas, a maioria delas centro-americanas, como foi o acordo com o México em 2019 para impedir a entrada de imigrantes nos Estados Unidos [1]. As palavras direcionadas aos migrantes mexicanos, por Trump, taxando-os de população criminosa, ecoou em muitas partes do mundo. Dessa forma, o dirigente máximo dos Estados Unidos, criminalizou os fluxos migratórios e permitiu avançar uma política da governamentalidade migratória globalizada que articula o direito ao movimento como chave fundamental de produção de desigualdades na ordem capitalista contemporânea.

Nos discursos proferidos por Trump, xenófobos e racistas, a doutrina da supremacia branca, velha conhecida, faz-se presente mais uma vez, para proteger as fronteiras da entrada das consideradas sub-raças localizadas abaixo do Rio Bravo, entre eles, latino-americanos, em sua maioria esmagadora centro-americanos, mas também haitianos, que carregavam seus

[1] Sánchez, Gabriela. *La política migratoria de Trump: qué ha hecho y quién ha sufrido*. 1 de noviembre de 2020 21:44h. Disponível em: <https://www.eldiario.es/desalambre/politica-migratoria-trump-hecho-sufrido_1_6375282.html acesso dia 3 de novembro de 2020>

corpos de pele negra. Apesar de ser um país formado por imigrantes de diferentes nações, as políticas identitárias que defendiam a superioridade racial sempre fizeram parte da história estadunidense, da formação da nação, assim como as lutas e resistência dos grupos considerados inferiores. Dessa forma, os imigrantes- principalmente determinados grupos, sempre foram alvos discriminatórios, como podem ser os mexicanos ou os asiáticos, mas, também, tornaram-se, em muitos momentos, tecedores de resistências nas diferentes situações de opressão que une todos os grupos (LEPORE, 2020, p. 768).

Voltando à questão da fronteira, a compreensão que temos dessa fronteira estadunidense partirá da elaboração do conceito de fronteira, amparado, em parte, nos argumentos do antropólogo Nicholas de Génova. Pensamos a fronteira como um espaço vivo, de relação social, de formas de trabalho vivo e morto, que sustenta a manutenção dela mesmo- a fronteira- num processo dinâmico que envolve uma produção e reprodução constante. Segundo Gênova:

> ...si entendemos las fronteras como productos del trabajo, podemos ver también que son un tipo de producto que acaba siendo utilizado o desplegado como «herramientas» (o incluso armas). En otras palabras, las fronteras se convierten en medios de producción para la creación y el mantenimiento de las diferencias en el espacio. Estas diferencias espaciales engendradas por las fronteras –o, más precisamente, esas actividades de producción de fronteras– están relacionadas en primer lugar con el poder soberano de los Estados-nación y con la forma en la cual el nacionalismo divide el mundo entero y subdivide a la humanidad en poblaciones separadas. Por supuesto, esto no es un hecho transhistórico de la condición humana. La división de mundo en estados definidos territorialmente es bastante reciente, históricamente hablando, pero aún más reciente es el Estado-nación como presunta forma ubicua de la vida política, y, en cierto modo, esta proliferación de la forma de la nación se entiende mejor como el principal producto de la era de la descolonización. (GÊNOVA, 2020, sem página).

Segundo Génova, a insurgência mundial das lutas anticoloniais rompeu a estrutura do colonialismo e, por isso, provocou a reconfiguração política da geopolítica mundial na qual o modelo do Estado-nação, como característica específica da ordem mundial pós-colonial, se converteu na norma e na forma universal de organização política. Isso significa que o mundo de hoje está mais atravessado que nunca pelas fronteiras militarizadas e vigiadas. Nesse sentido, as fronteiras são meios de produção para a manutenção das diferenças através do espaço e contribuem para o projeto nacionalista segundo o qual o Estado-nação deverá

produzir uma população a sua própria imagem. Nessas fronteiras, as pessoas tornam-se invisíveis e quando não é possível invisibilizá-las porque são muitas, elas passam a ser criminalizadas. Quem chega a essa fronteira mexicana-estadunidense emigra por terra, é uma emigração continental, dos povos do sul para o norte e enfrentam a exploração, os discursos discriminatórios e racistas do império.

De acordo com Aníbal Quijano (2005), a ideia de raça é uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que, desde então, permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. Implica, consequentemente, num elemento de colonialidade no padrão de poder hoje hegemônico (CALAZANS, 2019, p.12). Isso se aplicaria ao caso das fronteiras, entendidas como espaços da decolonialidade do saber e do ser, [2] mas também como lugares de articulação, de estratégias de sobrevivência e de resistência.

Essa fronteira, além de discriminar e selecionar os que devem entrar, também funciona como uma espécie de depósito formador de um exército de reserva de mão de obra, acumuladora de vidas descartáveis, que são aproveitadas segundo as necessidades do mercado e de seus contratadores. Ademais, os ativistas dos direitos humanos advertiram do controle dos cartéis de droga sobre o fluxo dos migrantes indocumentados. Segundo eles, com a crise econômica provocada pela pandemia do corona vírus, a falta de emprego e o fechamento das pequenas empresas nas cidades fronteiriças, os narcotraficantes passaram a dominar a migração em 2020 (MENDOZA,2020). Dessa forma, a exclusão faz-se necessária para que, em algum momento, ela sirva para ser aproveitada. Na fronteira estadunidense, há

[2] A colonialidade do saber estaria representada pelo caráter eurocêntrico do conhecimento moderno e sua articulação às formas de dominação colonial/imperial. Essa categoria conceitual refere -se especificamente às formas de controle do conhecimento associadas à geopolítica global traçada pela colonialidade do poder. Nesse sentido, o eurocentrismo funciona como um locus epistêmico de onde se constrói um modelo de conhecimento que, por um lado, universaliza a experiência local europeia como modelo normativo a seguir e, por outro, designa seus dispositivos de conhecimento como os únicos válidos. A colonialidade do ser entende a modernidade como uma conquista permanente na qual o constructo "raça" vem justificar a prolongação da não ética da guerra, que permite o avassalamento total da humanidade do outro. Ver Pablo Quintero, Patricia Figueira e Paz Concha Elizalde (2019).

mão de obra descartável de sobra para quem quiser usufrui-la. O ato de violência objetiva anular o outro através de diversos dispositivos que remitem a morte, a violência sexual das mulheres migrantes, a violência sobre os territórios e a violência sobre os corpos em trânsito. Os migrantes passam a viver na fronteira, no não-lugar, apontados como criminosos ou como vulneráveis, mediante os discursos que se constroem acerca de sua transitoriedade e desterro.

O Triângulo Norte [3], México e Estados Unidos no governo Trump: violações aos direitos migrantes

Podemos citar muitos exemplos da criminalização e da imagem do imigrante como uma ameaça. Um deles, encontra-se no site oficial do departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (Us. Inmigration and Customs Enforcement), o Serviço de Imigração e Alfandêga dos EUA (ICE, suas siglas em inglês) que noticia na primeira página, no dia 20 de outubro de 2020, a prisão de mais de 100 “alienígenas” foragidos. O uso de termos que repercutem de forma negativa, tal como alienígenas (aliens, em inglês) demonstra como o governo estadunidense considera os imigrantes, independentemente de sua condição. A representação do outro, seguindo Roger Chartier, faz ver uma ausência, o que supõe uma distinção clara entre o que representa e o que é representado. Por meio das representações os indivíduos conferem sentido a realidade em seu ambiente social, mas os ideais, interesses, ideologias, acabam sendo respaldados pelos grupos que detêm o poder de pensar e de projetar os discursos (CHARTIE, 1991).

Nesse mesmo site, os oficiais do Serviço de Imigração argumentam proteger os cidadãos estadunidenses do crime transfronteiriço e da imigração ilegal que ameaçam a segurança pública. Ao tratar a imigração como ilegal de forma oficial, o governo dos Estados Unidos já está condenando todas as pessoas migrantes, cometam ela crimes ou não. Não restam dúvidas de que a segurança do estado é mais importante do que a segurança humana.

O Serviço de Imigração e Alfândega dos EUA, o mesmo que afirma proteger seus cidadãos, recebe constantes denúncias por violações de direitos humanos a pessoas migrantes, que, ao que tudo indica, não cometeram nenhum crime, a não ser o fato de se deslocarem de

[3] Triângulo norte compreende a Guatemala, Honduras e El Salvador.

seus países. Mais de 30 mulheres migrantes apresentaram duas demandas coletivas contra diferentes autoridades de segurança e migratórias em Estados Unidos, alegando o abuso de práticas médicas realizadas sem o consentimento das pacientes. Ao longo de 160 páginas, 14 mulheres, que estiveram detidas no Centro de Detenção de Irwin, em Georgia, denunciaram ter sofrido abusos e maus-tratos. Elas alegaram que foram submetidas a procedimentos invasivos sem o seu consentimento como histerectomias, injeções anticonceptivas e procedimentos ginecológicos sem indicação médica. As migrantes informaram que, desde o ano de 2018, já vinham denunciando o comportamento abusivo do médico aos guardas, aos oficiais, à equipe de saúde do centro e também aos agentes de ICE. Segundo as denunciantes, elas passaram a sofrer represálias por reclamarem do comportamento do médico. A mutilação dos corpos femininos negros, latinos, faz parte da morte das fronteiras. O impedimento de sua reprodução é o exemplo da colonialidade do poder, o sul que invade o Norte e deve ser contido de forma quantitativa.

Nos últimos anos aumentou o número de mulheres deslocadas e de meninas que percorrem muitos dos caminhos da América Latina. Se o perigo e a violência acompanham diariamente os milhares de corpos masculinos em suas jornadas migratórias, para os corpos femininos os riscos são ainda maiores. Em sociedades patriarcais, feitas para exercer o domínio masculino de muitas formas, os corpos femininos, vistos fisicamente como mais frágeis, consequentemente são definidos como objetos mais fáceis de serem possuídos, disponíveis para sua exploração em muitos sentidos, enfrentando diferentes formas de violência ao longo de todo o processo migratório. Em um relatório de Anistia Internacional (AI) no qual se analisa o caso das mulheres migrantes que atravessam o México com destino a Estados Unidos, se afirma que o risco de que sejam violentadas sexualmente é tão alto que os traficantes as obrigam a tomar uma injeção anticonceptiva antes de iniciar a viagem. No relatório também aparece a informação de que “existe la extendida creencia […] de que hasta seis de cada diez mujeres y niñas migrantes son violadas” (VICTIMAS INVISIBLES, 2010, sem página). São experiências muitas vezes silenciadas e que se não fossem pelos ativistas dos direitos humanos, pelas organizações civis e os movimentos sociais e meios de comunicação pró-migrantes, tudo ou quase tudo permaneceria no silêncio.

Os centros de detenção é um dos temas dramáticos que envolve a experiência migratória, em especial, dos centro-americanos a caminho dos Estados Unidos. Na verdade, muitos locais chamados de "estação migratória" ocultam, na realidade, espaços de privação liberdade e de condições dignas de sobrevivência, assemelhando-se muito mais a sistemas carcerários que a centros de acolhida de migrantes. Baseando-se nesta realidade, três organizações civis, SIN FRONTERAS, FUNDAR e ASILEGAL publicaram em janeiro de 2019 um informe sobre os centros de detenção no México. Segundo o documento, do período de 2010 a 2016, o México quase triplicou as detenções migratórias, passando de 70 mil e 102 detenções a 190 mil. Esses dados são importantes porque evidenciam o quanto México está transformando a sua condição de país de trânsito ao de país de intercepção de migrantes (SIN FRONTERAS, FUNDAR e ASILEGAL, 2019: 09). Nesse caso, observamos a externalização da frontera estadunidense em territorio mexicano, sendo esse país uma extensão das políticas migratorias estadunidenses, ao interceptar, deter e impedir a entrada de migrantes, majoritariamente centro-americanos, que chegam em suas fronteras.

> En un lapso no mayor de 50 años la detención migratoria se ha consolidado como régimen de vigilancia y control de la movilidad humana a nivel global. Miles de personas que migran en condición irregular, al no poder cubrir los requisitos administrativos migratorios inalcanzables de otros países, se ven forzadas a viajar en condiciones de precariedad y peligro. Por añadidura, una vez interceptadas por las autoridades migratorias son puestas en detención para, en la mayoría de los casos, ser devueltas a sus países (SIN FRONTERAS, FUNDAR e ASILEGAL, 2019: 08).

Toda a arbitrariedade do governo mexicano em relação aos migrantes, especialmente nos últimos anos, tem uma explicação. Em 2019, México se transforma num extenso corredor dos Estados Unidos, em um imenso muro que impede os migrantes de entrarem em território estadunidense. Em janeiro no mesmo ano, iniciou-se o chamado programa Quédate en México (Permaneça em México), após o presidente Donald Trump ameaçar impor taxas aos produtos mexicanos. Desde então, o governo do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (2018 – atual), enviou a sua Guarda Nacional às fronteiras sul e norte, permitindo que os Estados Unidos encaminhassem mais de 70 mil pessoas para território mexicano (OMS, 2020; ARROYO, 2020).

A Comissão Nacional de Direitos Humanos, juntamente com as Casas e Albergues para migrantes, em dezembro de 2020, escreveu uma carta expressando sua preocupação pela militarização do Instituto Nacional de Migración (INM), do México, e ressaltou a falta de diálogo, vinculação e apertura a favor dos direitos humanos das pessoas no contexto de migração. Na carta, as organizações se pronunciam contrárias à tendência de militarização do INM, e denunciaram que 18 entidades federativas nomearam militares para conduzir as representações e escritórios do Instituto.

As organizações deixaram claro que não possuem nenhuma intenção de desvalorizar os méritos militares das pessoas nomeadas para assumirem os cargos nas entidades federativas do país, mas que é necessário que prevaleça sempre a perspectiva dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, por cima da segurança, pois a perspectiva da segurança abona a ideia da criminalização dos grupos migrantes, o que agrava ainda mais a sua situação de vulnerabilidade.

A questão do aumento da participação do exército no governo do presidente Andrés Manuel López Obrador tem suscitado críticas em diversos setores da sociedade mexicana. Na seção Política e Sociedade do periódico mexicano El Economista, em artigo intitulado “México 2020, los eventos que destacaron”, o autor do texto, Roy Campos, ao enumerar os eventos do ano 2020, destaca a relevância que o exército mexicano alcançou, como nunca antes foi visto na história do país. O articulista argumenta que López Obrador se apoiou no exército não só para tratar as questões relacionadas à segurança, por ser o mesmo a base da Guarda Nacional, mas também lhe confiou a tarefa de construir o novo aeroporto, de controlar as alfândegas etc (CAMPOS, 2020) Daniel Ziblatt.

Na carta, as ONGs sinalizam que a falta de diálogo, abertura e vinculação do Instituto Nacional de Migração com as casas e albergues de migrantes, acabam criando condições de desvantagem, não só para conseguir apoio humanitário para a comunidade em situação de migração internacional, como também na defesa e proteção dos direitos humanos. México deixou de ser somente um país de origem e trânsito migratório, para se constituir também em um país de destino, por isso as organizações civis chamam a atenção para a importância das instituições estatais mostrarem-se mais humanizadas e empáticas.

A desumanização do outro faz parte da lógica de exclusão, da prática de apagamento dessas vidas em trânsito. A caça e captura de migrantes torna-se algo comum, ação política dos governos, mas também se naturaliza através da linguagem utilizada nos meios de comunicação. Em setembro de 2019, o site de Quadratin, da cidade de México, assim intitula a sua notícia: "Verguenza nacional que Trump felicite por cacería migrante". A caçada a qual o jornal se refere diz respeito aos 27 mil soldados da Guarda Nacional mexicana enviados à fronteira sul do México para impedir a entrada de migrantes. Um verdadeiro muro humano. Dessa forma, a Guarda Nacional, um órgão criado para proteger os cidadãos passa a se constituir em instrumento para amendrontar e violentar os migrantes. Não há nenhum pudor em dizer que vai se "capturar os migrantes", pois essas vidas, ao chegarem às fronteiras mexicanas, já se encontram condenadas.

Não há limites para a violação dos direitos humanos ao longo do governo Trump. A partir de ordens executivas, mudanças na direção das políticas departamentais e vários ajustes técnicos, o governo estadunidense construiu uma nova barreira burocrática que, na prática, desmantelou e reconstruiu boa parte do sistema de imigração dos Estados Unidos, reformado pela última vez em 1996, segundo demonstra o relatório da Migration Policy Institute. A limitação do acesso aos vistos de trabalho, os vetos a determinadas nacionalidades para entrar no país, a redução das cotas de refugiados e o incremento dos obstáculos ao pedido de asilo são alguns dos entraves jurídicos herdados do governo Trump.

As questões raciais e anti-migratórias sempre estiveram na linha de frente do governo Trump e de suas estratégias autoritárias de manutenção do poder. Em uma das passagens do best seller Como as democracias morrem, os autores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt descrevem o seguinte acerca do líder do executivo:

> O presidente fez críticas indiretas ao Judiciário em agosto de 2017, ao perdoar o controverso ex-xerife Joe Arpaio, do Arizona, condenado por violar uma ordem da corte federal que o impedia de praticar abordagens por perfil racial. Arpaio era um aliado político e um herói para muitos apoiadores anti-imigrantes de Trump. Como já observamos, o poder constitucional de indulto do chefe do Executivo é ilimitado, mas, historicamente, os presidentes o têm exercido com grande comedimento, buscando aconselhar-se junto ao Departamento de Justiça e jamais concedendo perdões por autoproteção ou ganho político. Trump violou com ousadia essas normas. Não só ele não

> consultou o Departamento de Justiça, mas o perdão foi claramente político – um gesto popular para sua base (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p.32).

Como é sabido a região do Arizona, lugar onde o citado ex-xerife violava a ordem da corte federal, representa uma das principais zonas de cruzamento de fronteira México-Estados Unidos. É um destino já conhecido por muitos migrantes, que chegam com destino certo à cidade de Altar, localizada a uma hora e meia da fronteira mexicana com o vizinho do Norte e aí esperam pela ajuda dos contrabandistas para despistarem a vigilância policial, as patrulhas de fronteira e os funcionários de imigração. Muitas famílias foram apreendidas, a maioria deles procedentes do Triângulo Norte (os países que compreendem Guatemala, El Salvador e Honduras). Somente no mês de novembro de 2018, mais de 600 imigrantes forma detidos na fronteira do Arizona com o México, segundo informou a Patrulha Fonteiriça (CBP). Em meio a toda a tragédia anunciada, ainda pode suceder algo pior: quando conseguem chegar ao deserto do Arizona, muitos migrantes ser perdem, são assaltados, chegam a lugar nenhum, morrem de sede, fome e de cansaço. Entres os migrantes, encontram-se os chamados “niños del desierto”, as crianças, que sozinhas ou acompanhadas, realizam a dramática travessia em busca da América. A Unicef alerta para a gravidade da situação e os riscos a que os menores são submetidos, como roubos, agressões sexuais, tráfico de pessoas e de órgãos (VALDEZ, Sem data).

Um tema muito impactante e de grande repercussão foi o encarceramento de crianças migrantes. As autoridades de imigração de Estados Unidos separaram mais de 1.500 menores de seus pais na fronteira com México no início do governo do presidente Donald Trump e o total, desde o mês de julho de 2017 ultrapassou os 5 mil 400, afirmou a União Americana de Liberdades Civis (ACLU são as siglas em inglês).

A União Americana de Liberdades Civis explicou que o governo informou seus advogados que 1.556 menores foram separados de suas famílias entre o dia Primeiro de julho de 2017 e o dia 26 de junho de 2018, quando, então, um juiz federal ordenou que as crianças, sob custódia governamental se reunissem com os seus pais. Muitos voluntários que trabalharam com a ACLU buscaram os familiares das crianças de porta em porta na Guatemala e em Honduras, assim como os investigadores designados pelos tribunais percorreram em

motocicleta as comunidades rurais da Guatemala e se apresentaram nos juizados de Honduras para realizar buscas nos registros públicos (DICKESON,2020).

Todos os esforços do voluntariado para reunir essas famílias, na tragédia que marcará muitas gerações, tornam-se ainda mais difíceis devido às ações do governo estadunidense. A administração Trump omitiu dados e diminuiu criminosamente o número de crianças perdidas separadas de seus pais. Ao revelar a existência de um grupo mais numeroso, o governo de Trump relutou durante meses em fornecer os dados sobre as crianças, argumentando que não era necessário porque elas já haviam sido liberadas dos refúgios e centros de acolhida supervisados pelo governo federal e sob os cuidados de "patrocinadores", que costumam ser parentes ou amigos da família. Nessa conjuntura, os pais das crianças já tinham sido deportados sem os seus filhos. Porém, a Corte Federal estadunidense interviu em junho de 2019, e ordenou ao governo que reconhece essas separações adicionais. Os novos dados proporcionados aumentaram ainda mais o número total de menores separados em mais de 5mil 500, incluídos os casos nos quais o governo justificou a separação devido aos antecedentes penais de um dos pais.

O governo estadunidense apresentou, por primeira vez, em junho de 2018, a contagem das famílias separadas por ordem judicial, momento no qual se indicava que aproximadamente 2700 menores haviam sido arrancados à força de seus pais ao cruzarem os Estados Unidos. Após meses de busca por parte de um comitê diretivo, formado por advogados de escritórios privados e por várias organizações de defesa dos migrantes, finalmente foram localizadas todas essas famílias e oferecidas a elas a oportunidade de se reunirem.

Entretanto, em janeiro de 2019, um relatório da Oficina do Inspetor Geral do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS, são as siglas em inglês) confirmou que existia um número maior de crianças separadas de seus pais. Isso se deu devido a duas questões: 1) segundo o relatório, entre junho e novembro de 2017, o governo dos EUA, no âmbito de um programa piloto, já havia separado famílias, antes mesmo de iniciar a sua política de tolerância zero, que o governo chamava política de imigração "ilegal". 2) No contexto da política de tolerância zero, o governo Trump ordenou aos fiscais que

apresentassem cargos penais contra todos aqueles que cruzassem a fronteira sem autorização, inclusive os pais, que em seguida foram separados de seus filhos e postos sob custódia judicial. Entretanto, vale salientar que alguns pais e filhos que cruzaram a fronteira por portos de entrada legais também acabaram sendo separados. [4]

Algumas das famílias que foram identificadas decidiram que seus filhos estariam mais seguros nos Estados Unidos do que em seus países de origem, e optaram em deixar os menores com os familiares residentes em território estadunidense. O governo de Trump utilizou as decisões dos migrantes deportados para argumentar que não é necessário identificar e localizar todos os pais, já que eles não querem levar os seus filhos de volta para seus países. Mesmo que muitas famílias optaram por deixar seus filhos com amigos ou familiares nos Estados Unidos, certamente nenhuma delas viajou com a intenção de renunciar os seus filhos. Para muitos, não há opção de voltar e para as crianças a única opção de se tornarem adultos e de ter um futuro é crescerem fora de seus países.

A separação de pais e filhos demonstra bem a criminalização e vitimização da migração, utilizando os corpos infantis como uma forma de castigar as famílias, as gerações e sociedades inteiras que lutam contra as desigualdades estruturais que afligem seus países e, ao mesmo, tempo resistem às barreiras anti-imigratórias dos Estados Unidos. Segundo a organização Colectiva Infancia, um grupo de acadêmicas e artistas que atuam com a infância migrante, os corpos infantis são usados como campo de batalha:

> Los niños, los cuerpos de los niños, sus subjetividades e identidades, son el campo de batalla que se ha elegido por un régimen de ultraderecha, de supremacía racial, para restaurar, reclamar las fronteras nacionales y sobre todo castigar a poblaciones migrantes que están huyendo de condiciones que escapan de sus posibilidades, pero frente a las cuales no son passivas (REA, 2019, sem páginas).

Claro está que esses fluxos migratórios são originários das condições estruturais de cada país. No caso dos centro-americanos, eles são privados da possibilidade de permanecer

[4] É importante recordar que o decreto anti-imigração dos Estados Unidos surgiu no ano de 2017. Donald Trump assinou um decreto que restringia a entrada de imigrantes provenientes de diversos países – em sua maioria de origem muçulmana- para corroborar com a tese da proteção da nação contra as "inclinações terroristas". De forma paralela, o governo ampliou a deportação e a prisão de imigrantes considerados ilegais.

em seus países. A população que vive em condições de pobreza e marginalização, ademais de carecer de bens econômicos para subsistir, está privada de bens sócio-culturais e vive uma grande privação política. Em condições reais, carecem de condição de cidadania e de mecanismos de identificação com seus governos, instituições e com o resto da população. A situação de delinquência e de violência social dá-se principalmente através de grupos urbanos armados que dominam bairros inteiros devido à ausência de instituições governamentais e privadas que integrem positivamente os cidadãos, principalmente a infância e juventude. Apesar de viverem formalmente sob governos democráticos, as estruturas das administrações públicas de El Salvador, Guatemala e Honduras, carecem de orçamentos e projetos educativos e de integração social (MANAUT, 2015). Dessa forma, a opção de organização violenta em bandas armadas é o único vínculo de identidade que possuem muitos dos jovens nascidos nesses países. São países de economia neo-extrativista, de uso depredatório dos recursos naturais, de uso da força do estado e da violência para conter mobilizações sociais, e até para conter os migrantes, como é o caso das fronteiras do sul do México com a Guatemala. É uma política da morte, sem dúvida, que exclui os cidadãos de poder subsistir e viver sem violência dentro do seu próprio estado. Os indivíduos não podem retornar pelas ameaças que sofrem dos grupos armados, e os estados não querem se encarregar dessas vidas. Então, elas são descartadas e a migração é o símbolo desse despejo.

DEPORTAÇÕES, RESISTÊNCIAS NAS FRONTEIRAS E A CHEGADA DE UM NOVO INIMIGO: O COVID-19

Além da tragédia da separação das famílias, outras situações dramáticas recaem sobre as pessoas migrantes: a deportação e toda a periculosidade que isso envolve. Desde janeiro de 2019, o Governo dos Estados Unidos, de acordo com dados oficiais analisados por Reuters, ordenou que 13 mil migrantes menores de 18 anos, incluídos mais de 400 bebês, aguardassem com suas famílias, no México, pelas audiências dos tribunais migratórios de Estados Unidos.

Ao longo da fronteira entre os países, os bebés e as crianças vivem em cidades com elevadas taxas de criminalidade, abrigados em refúgios e barracas de lona, aglomeradas ou vivendo nas ruas, esperando durante semanas ou meses que pode levar obter uma audiência de asilo nos Estados Unidos. Devido às condições insalubres, o risco de contrair doenças é muito alto e preocupa as famílias, especialmente aqueles que sofrem de doenças crônicas.

Em 2020, com a crise e a emergência sanitária a nível global, em decorrência do Covid-19, as dificuldades para os migrantes só aumentaram. A "caça e captura" na fronteira volta com toda força e, segundo a imprensa mexicana, bate seu recorde em estimativas que superam a última década. De acordo com a Oficina de Alfândegas e e Proteção Fronteiriça (CBP em inglês) , em outubro e novembro de 2020 foram detidos mais de 140 mil migrantes. Desse número, 82 mil 979 eram mexicanos; entre os quais mais de 76 mil eram adultos solteiros, 2 mil 335 viajavam em unidades familiares e 4 mil 220 eram menores não acompanhados. A informação da Oficina de Alfândegas e Proteção Fronteiriça destaca que nem o Covid-19 nem os fechamentos de fronteiras impediram que mais 397 mil migrantes tentassem cruzar a fronteira entre México e Estados Unidos desde que começou a pandemia. A pandemia só facilitou o lado da política anti-imigratória. O Título 42, uma normativa estabelecida pela Casa Branca, no mês de março de 2020, permitiu a Oficina de Alfândegas e Proteção Fronteiriça (CBP) expulsar os estrangeiros arrastados na fronteira argumentando situação de emergência sanitária pela covid-19.

Enquanto alguns indocumentados eram capturados, detidos, deportados, outros, já dentro das fronteiras estadunidenses, sustentavam economias. Em março de 2020, as remessas enviadas para México, pelos migrantes nos Estados Unidos, alcançaram o valor de 4.016 milhões de dólares, a maior cifra desde as remessas de 1995. Esses invisíveis salvaram muitas vidas na pandemia.

Em relação aos menores, a organização Kids In Need of Defense informou que o Departamento de Segurança Nacional de Estados Unidos (DHS, são as siglas em inglês) expulsou mais de 8 mil e 800 menores de idade não acompanhados devido à pandemia. A organizou entregou no mês de dezembro de 2020 um relatório ao presidente eleito dos Estados Unidos, Joe Biden, no qual detalha o procedimento para proteger os menores não

acompanhados. No documento se afirma que o governo dos Estados Unidos deve garantir o respeito aos direitos e segurança dos menores especialmente durante a emergência sanitária. Solicita, também, que o novo governo pare com as deportações de crianças não acompanhadas.

Se, por um lado, as fronteiras nacionais só aumentaram sua vigilância com a emergência sanitária, por outro lado, a fronteira epidemiológica recrudesceu a vigilância dos ativistas dos direitos humanos, defensores da população migrante. Passaram a ser duas fronteiras, ambas prejudiciais aos migrantes, obviamente. Em maio de 2019, um grupo de organizações nacionais e internacionais da sociedade civil apresentou uma solicitação de ação urgente ao Dr. Felipe González, Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes, assim como enviou também informação a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), sobre as condições dos centros de detenção e a situação das pessoas que foram liberadas sem as medidas necessárias para garantir seus direitos humanos.

As organizações denunciaram a sistemática violação aos direitos humanos das pessoas migrantes e solicitantes de asilo em detenção; as precárias condições em que se encontram as estações migratórias e o alto risco de contágio do COVID-19 a que estão expostos esses grupos. Nas estações migratórias, as pessoas enfrentam a má alimentação, atenção médica deficiente, aprisionamento, maus-tratos físicos e psicológicos e isolamento. Essas condições já vêm sendo denunciadas há anos pelas organizações pró-migrantes.

As autoridades mexicanas se aproveitaram da pandemia para deportar aquelas pessoas que anteriormente se encontravam detidas ou liberá-las em condições sumamente precárias. Isso significa o grave risco de se estar sujeito a política de contenção, detenção e deportação em México. Descartaram-se bastantes vidas no calor da pandemia, em comunhão com a política estadunidense.

Mediante esse contexto, o que as organizações pediram ao Relator Especial das Nações Unidas e a Comissão Internacional de Direitos Humanos? Pediram que solicitassem ao estado mexicano o seguinte:

- Informação sobre possíveis novas entradas de pessoas nas estações migratórias, assim como a quantidade de pessoas detidas dentro de todas as estações do país e as condições de detenção

- A liberação imediata e com condições adequadas das pessoas que ainda se encontram detidas, em concordância com a chamada de diversos organismos de direitos humanos.

- Informação sobre as condições nas quais foram desalojadas as pessoas detidas nos centros de detenção migratória, seu paradeiro e as deportações ocorridas.

- A adoção urgente de protocolos, para a liberação das pessoas detidas, que garantam seus direitos humanos, especialmente o das pessoas em maiores condições de vulnerabilidade, com especial atenção aos direitos à saúde, moradia, água, ao direito a buscar e receber asilo e o respeito ao princípio de não devolução.

Essas solicitações e denúncias ocorreram em maio de 2020, início da pandemia do Covid-19. No mês de março, pessoas detidas pelo Serviço de Controle de Imigração e Fronteiras (ICE, as siglas em inglês) fizeram greve em uma instalação do condado de York, Pensilvânia, para chamar a atenção para sua situação. No dia 31 do mesmo mês, um juiz federal pediu a libertação de 10 imigrantes, detidos em três condados da Pensilvânia, incluindo York, devido às suas condições de saúde, e chamou a detenção de " injusta e possivelmente bárbara". No mês de dezembro, o meio de comunicação digital latino.us informou que 500 migrantes presos em centro de detenção dos Estados Unidos contraíram o vírus, segundo cifras divulgadas por ICE. Os altos índices de infectados receberam duras críticas de parte dos congressistas democratas e dos grupos de defesa dos direitos migrantes. Os argumentos continuam sendo os mesmos: as mortes e contágios poderiam ser evitados se os imigrantes fossem liberados. Segundo a organização Southern Poverty Law Center, ICE detém principalmente pessoas por crimes civis e não por crimes violentos, sendo que muitos migrantes não cometeram sequer nenhum crime. A agência mantém atualmente cerca de 35.000 pessoas na prisão, entre elas 6.000 que buscam asilo com base em alegações de terem sido ameaçadas em seus países de origem. Em 31 de março, a bancada hispânica do Congresso instou o ICE a libertar os imigrantes presos devido à situação da pandemia.

As pessoas continuarão se movendo porque migrar é um direito humano, ainda que muitos não saibam ou hesitem em não querer saber. A equipe migratória do novo governo estadunidense já avisou assim que assumiu o governo em 2021: a infra-estrutura está muito prejudicada e não será tão rápido retomar os processos de asilo, porque os prejuízos deixados por quatro anos de políticas de governo Trump foram enormes. Será necessário reunir funcionários e estabelecer processos para aumentar a revisão de casos nos portos fronteiriços (CLAREMBAUX, 2020). Estranhamente, nada é tão rápido quando o assunto em debate são seres humanos desprovidos de tudo e em extrema condição de vulnerabilidade.

A vice-presidenta dos Estados Unidos, Kamala Harris, esteve na Guatemala e no México em junho de 2021, para tratar de temas desafiadores que nunca saem de pauta na região. A imigração continua a ser um poderoso termômetro da política exterior do governo estadunidense, levando em consideração que milhares de cidadãos dos Estados Unidos não veem com bons olhos uma política migratória aberta, mesmo que seja regulada. O Governo Biden continua apoiando o recrudescimento da presença militar nas fronteiras do México e do Triângulo Norte e a externalização das fronteiras, mesmo sabendo que as forças armadas nesses países operam sem mecanismos de controle nem transparência, além do histórico peso que carregam de violações de direitos humanos. Segundo palavras de Kamala Harris em sua visita oficial à Guatemala: “Estados Unidos continuará aplicando as leis e protegendo a sua fronteira (...) se chegam a nossas fronteiras serão rejeitados, então não incentivemos nossos amigos, vizinhos e membros de nossas famílias de embarcarem em uma viagem muito perigosa. Não venham, não venham .”

O governo de Joe Biden apesar de tentar se distanciar das políticas anti-migratórias de seu antecessor, ainda se apoia em uma medida estabelecida por Donald Trump para impedir que milhares de migrantes cheguem à fronteira de México com Estados Unidos. O Título 42 continua a vigorar como justificativa para expulsão imediata de pessoas que tentarem entrar no país violando as restrições de viagens ou de forma ilegal. Como a medida fala em expulsão e não em deportação, os migrantes não possuem o direito apresentar seu caso à justiça americana e a maioria é devolvida ao México em poucas horas. A justificativa para o governo Biden para continuar aplicando a determinação de Trump é a de que a medida dá a atual

administração tempo para implantar mudanças mais profundas no sistema de imigração dos Estados Unidos (ALONSO,2021) .

Em suma, a pandemia potencializou as políticas anti-migratórias relacionadas à deportações, devolvendo os corpos descartáveis mais uma vez, dando prosseguimento à securitização das fronteiras, à seletividade migratória e a interferência estadunidense nas questões internas dos países de grande fluxo migratório a Estados Unidos, ou seja, México e América Central.

CONCLUSÃO

As políticas anti-imigratórias do governo de Donald Trump, em parceria com o governo mexicano de Andrés Manuel López Obrador, ficarão marcadas na história como uma terrível sucessão de violação dos direitos humanos das pessoas migrantes, não aliviadas nem sequer em época de pandemia. Apesar de todas as violações cometidas em nome da segurança de uma nação, os migrantes seguiram resistindo, enfrentando a pandemia e o duplo muro (o de concreto e o epidemiológico). Ao longo do governo Trump, as resistências deram-se de diferentes formas: aconteceram greves de fome em protesto às condições dos centros de detenção migratória em plena época de pandemia; o retorno dos migrantes às perigosas trilhas, vítimas dos tráficos, mesmo depois de serem deportados dos Estados Unidos ou a permanência nas fronteiras, em condições adversas e mínimas de sobrevivência, permanecendo no "não lugar", a espera de uma oportunidade para entrar, porque não podem regressar a seus países.

A violência espacial, as biopolíticas de punição se combinam para produzir um espaço carcerário peculiar no qual as pessoas consideradas excedentes, indesejáveis ou ilegais são governadas através da abdicação de qualquer responsabilidade sobre as suas vidas e bem-estar, como podem ser os centros de detenção migratória. Apesar de existirem políticas migratórias e um discurso de proteção e defesa dos migrantes, as ações do estado mexicano, por exemplo, foram em direção contrária; sua política segue a lógica da securitização, da

contenção seletiva, demonstrando assim ser uma réplica da política migratória do vizinho do norte, baseada nas detenções e deportações.

As fontes analisadas demonstraram como é possível criminalizar os migrantes através do discurso da ilegalidade e potencializar a militarização das fronteiras a partir do surgimento do contexto da pandemia. Tal como analisa Génova, as fronteiras se convertem em meio de produção para a criação e manutenção das diferenças no espaço e estão relacionadas com o poder dos estados-nação. Esses espaços fronteiriços, tanto no sul dos Estados Unidos, como no sul do México, tornam-se lugares de corpos descartáveis, a espera de serem aceitos e selecionados por esses estados . Os relatórios de organizações não governamentais denunciam constantemente as condições infra-humanas em que se encontram os migrantes em suas diferentes situações migratórias, sejam nos centros migratórios ou de detenção, sejam em trânsito, parados na fronteira, ou com as deportações. A crise sanitária serviu como um instrumento a mais para os estados-nação salvaguardarem suas fronteiras e recrudescerem a militarização de seus territórios, mesmo sendo conhecedores dos direitos dos solicitantes de refúgios, cientes de que a saúde é benefício de todos e não privilégio de algumas nacionalidades.

4. REFERÊNCIAS

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: UNESP, 2012

CALAZANS, Márcia Esteves de; MALOMALO, Bas'Ilele; PIÑEIRO, Emilia da Silva. Apresentação. In: Márcia Esteves de Calazans; Bas'Ilele Malomalo; Emilia da Silva Piñeiro (Orgs.) **As desigualdades de gênero e raça na América Latina no século** XXI. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

CHARTIER, Roger. O mundo como representação. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 11. São Paulo: jan.-abril, 1991, p.173-191.

HIRST, Monica. Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global**. Estudios Internacionales**, 2017, pp. 143-179

LEPORE, Jill. **Estas verdades: a história da formação dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

MANAUT, Raul Benítez. Centroamérica Geopolítica, Militarización y crisis humanitária. **Revista Del Centro Andino de Estudios Internacionales**, 15, ano 2015, p. 212-239.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e AméricaLatina. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires - CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

QUINTERO, Pablo; FIGUEIRA, Patricia & ELIZALDE, Paz Concha. **Uma breve história dos estudos decoloniais**. Masp Afterall, 2019.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13944

Estados Unidos E A Política De Controle De Fronteiras: Práticas De Militarização E Mecanismos De Vigilância Com O México No Pós-11 De Setembro.

United States And Border Control Policy: Militarization Practices And Surveillance Mechanisms With Mexico After 9/11.

Estados Unidos Y La Política De Control Fronterizo: Prácticas De Militarización Y Mecanismos De Vigilancia Con México Después Del 11 De Septiembre

Fernando Luz Brancoli
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Rio de Janeiro - RJ, Brasil
E-mail: fbrancoli@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0429-2154

Simone da Silve Ribeiro Gomes
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)
Pelotas - RGS, Brasil
E-mail: s.ribeirogomes@gmail.com

Resumo: A chegada de Donald Trump à presidência dos EUA reanimou debates sobre a gestão das fronteiras do país, principalmente com o México. O objetivo deste artigo é demonstrar que, apesar da guinada discursiva apontada por Trump a partir de 2017, dispositivos de controle, militarização e de construção de inimigos estão presentes na lógica de controle fronteiriço EUA-México há décadas, principalmente no governo de George W. Bush Filho. Mais do que uma profunda mudança, reforçamos que as políticas adotadas pelo Republicano seguem uma lógica inaugurada há pelo menos 15 anos. A partir de uma metodologia qualitativa, com uma revisão bibliográfica sobre o tema das fronteiras nas ciências humanas, indicamos como discursos e ações políticas já convergiam nas dimensões da fronteira representarem ameaças e inimigos externos.

Palavras-chave: Militarização, Fronteira EUA-México, Guerra ao Terror

Abstract: Donald Trump's arrival as US presidency has revived debates over the country's border management, particularly with Mexico. The purpose of this article is to demonstrate that, despite the discursive shift pointed out by Trump from 2017 onwards, control, militarization and enemy-building devices have been present in the logic of US-Mexico border control for decades, especially in the George W administration. Bush Son. More than a deep change, we reinforce that the policies adopted by the Republican follow a logic inaugurated at least 15 years ago. Based on a qualitative methodology, with a bibliographical review on the theme of borders in the human sciences, we indicate how political discourses and actions already converged in the dimensions of the border, representing threats and external enemies.

Keywords: Militarization, US-Mexico Border, War on Terror

Resumen: La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos ha revivido los debates sobre la gestión fronteriza del país, particularmente con México. El propósito de este artículo es demostrar que, a pesar del giro discursivo señalado por Trump a partir de 2017, los dispositivos de control, militarización y construcción del enemigo han estado presentes en la lógica del control fronterizo entre Estados Unidos y México durante décadas, especialmente en el George W. administración Bush Son. Más que un cambio profundo, reforzamos que las políticas adoptadas por los republicanos siguen una lógica inaugurada hace al menos 15 años. A partir de una metodología cualitativa, con una revisión bibliográfica sobre el tema de las fronteras en las ciencias humanas, indicamos cómo discursos y acciones políticas ya convergían en las dimensiones de la frontera, representando amenazas y enemigos externos.

Palabras clave: militarización, frontera México-Estados Unidos, guerra contra el terrorismo.

Recebido em
25/02/2021

Aceito em
14/06/2021

INTRODUÇÃO

"Eu vou construir um muro e os mexicanos vão pagar por ele". Assim Donald Trump resumiu, em debate da rede televisiva CNN, em 2016, sua vindoura política para migração entre os dois Estados. Apontado falhas do seu antecessor, Barack Obama, Trump argumentava que o México era uma fonte de ameaças, notadamente pelos potenciais "estupradores e traficantes de drogas" que ameaçavam os EUA.

As fronteiras, em suas múltiplas manifestações, são um dos principais símbolos do Estado soberano e de disposições de poder. Porém, além de manifestações da vontade estatal, também podem ser entendidas em chaves discursivas contemporâneas. A chegada de Trump à presidência foi marcada principalmente pelas promessas de aumento do controle das fronteiras dos EUA. Com o foco em uma suposta ameaça representada pelos mexicanos, o argumento de construção de um muro esteve presente nos debates presidenciais e nas primeiras ações após sua chegada ao poder em 2017 até 2021, quando deixou a presidência.

O objetivo deste artigo é demonstrar que, apesar da guinada discursiva apontada por Trump a partir de 2017, dispositivos de controle, militarização e de construção de inimigos estão presentes no controle fronteiriço EUA-México há décadas. Mais do que uma mudança profunda, reforçamos que as políticas adotadas pelo Republicano seguem uma lógica inaugurada há pelo menos 15 anos. Utilizando uma metodologia qualitativa, com uma revisão bibliográfica sobre o tema das fronteiras nas ciências humanas, indicamos como discursos e ações políticas já convergiam para tais questões.

Desta feita, a análise qualitativa foi realizada de forma a averiguar como a temática das fronteiras, em especial a EUA-México, foi tratada na área das ciências humanas, o que incluiu perspectivas sobre as políticas migratórias neste período. A revisão bibliográfica, portanto, se concentrou em abordagens das Relações Internacionais, Sociologia e Ciência Política, da mesma forma que foram buscadas perspectivas que refletissem sobre o fenômeno histórico

da militarização. Adicionalmente, uma pesquisa em reportagens em jornais foi feita, dentro do escopo das presidências nas últimas três décadas.

***

Os estudos sobre fronteiras (Andreas, 2003; Brunet-Jailly, 2005; Paasi, 2005; Benedetti, 2014; Haselsberger, 2014, Kolosov, 2015; Laine, 2015) identificam a temática como complexa e multifacetada. As distintas escalas em que estas ocorrem, ademais de as tornarem um objeto transdisciplinar por excelência, demonstram empiricamente como os espaços que as cruzam - ou são atravessados por estas - não possuem apenas barreiras administrativas e geopolíticas, mas econômicas, culturais e sociais. O foco dos trabalhos realizados a respeito da temática, no entanto, foi se alterando segundo suas distintas localidades e histórico para seus significados funcionais, com uma inflexão no entendimento do conceito. As definições tradicionais foram desafiadas momentaneamente por conta da mudança no próprio contexto em que as fronteiras existiam e foram alteradas.

Isso posto, a lógica de construir muros para afastar determinado grupo político não é um fenômeno novo. As primeiras sessões da Grande Muralha da China foram construídas há mais de 2.500 anos, com o Muro de Hadrian no norte da Inglaterra iniciado pelo Império Romano em 122 dC para definir o seu limite norte e impedir o movimento dos invasores. A maioria das cidades medievais possuía fortificações para proteger a população e recursos em caso de ataque. Muros estes que exemplificam a territorialidade política, que Sack (1986: 19) definiu como "a tentativa de um indivíduo ou de um grupo de influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos, delimitando e afirmando o controle sobre uma área geográfica". Contudo, antes da era moderna, não se identificava um uso sistemático de territórios limitados para significar reivindicações políticas (Murphy, 1996). Em vez disso, durante a maior parte da história humana, encontram-se pequenos centros de poder, como as cidades muradas da era medieval na Europa, que tinham controle somente sobre as terras próximas. Entre esses, eram identificados espaços vagos ou não administrados, ou mesmo com reivindicações sobrepostas feitas por múltiplos reinos, cidades-estados ou impérios (Scott, 2009).

Nos últimos 300 anos, os avanços tecnológicos, notadamente em comunicação e transporte, permitiram a expansão da administração do Estado, com um papel central desempenhado pelas fronteiras, com a transformação de linhas militares defensivas para marcadores de soberania e espaços para impedir o movimento de pessoas indesejadas (Rosière e Jones 2012). O propósito mais antigo das fronteiras políticas era demarcar linhas defensivas militares além das quais o governante não permitiria que o exército de um governante oponente pudesse atuar. Alguns desses limites ainda permanecem no mundo contemporâneo - por exemplo, a zona desmilitarizada na península coreana ou a linha de controle que separa as forças indianas e paquistanesas na região da Caxemira. Tais fronteiras são consideradas anomalias, nas quais as reivindicações territoriais concorrentes não são resolvidas e os militares mantêm o controle da zona que separa os dois Estados.

Nos Estados Unidos, embora a Patrulha da Fronteira tenha sido criada em 1924 e uma incipiente militarização da região da fronteira que os separa do México tenha ocorrido depois, a inflexão para compreender as mudanças nessa lógica fronteiriça são os ataques de 11 de setembro de 2001. Quando o Departamento de Segurança Interna (DHS) foi criado em 2002, a agência anteriormente conhecida como Serviços de Imigração e Naturalização foi transferida do Departamento de Justiça para o DHS, e os programas e políticas de aplicação da imigração voltaram seu foco no antiterrorismo. Desde então, a militarização vem aumentando e sendo normalizada na fronteira entre os EUA e México e nas agências de aplicação da fronteira.

Como militarização da fronteira, nos referimos à intensificação sistemática do aparelho de segurança da fronteira, transformando a área de fronteira transnacional para uma zona de vigilância, execução e violência permanentes. A fronteira tornou-se uma zona de guerra imaginada, onde uma guerra às drogas, crimes e estrangeiros é travada. Tais arranjos tornam as zonas fronteiriças áreas onde a Constituição dos EUA tem pouco ou nenhum valor, um território pós-constitucional que se expande em todo o país.

Relações conflituosas: genealogia dos mecanismos de controle das fronteiras México-EUA

São muitos os mecanismos de monitoramento da fronteira EUA-México, e sua análise passa, invariavelmente pelo entendimento da *Border Patrol,* a patrulha da fronteira (Hernández, 2010), o aumento e complexificação de seus investimentos. Algumas das iniciativas de cooperação do país ao norte com seus vizinhos, com o objetivo explícito de deter a migração centroamericana para os EUA tiveram centralidade no *Programa Integral Frontera Sur*, aprovado em 2014, com ações de fortalecimento dos controles exercidos pelos agentes em solo mexicano. Ademais, o Programa de Repatriação Humana no México inclui nove módulos de repatriação na fronteira norte, em cidades como Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Ojinaga, Cd. Acuña, Piedras Negras. Ainda assim, em termos históricos, é preciso ressaltar como a tendência em assumir que houve um momento anterior na história em que todas as fronteiras eram seguras, não se confirma. As fronteiras porosas contemporâneas, então, podem ser atribuídas aos níveis crescentes de homicídios e crimes comuns, aos avanços tecnológicos que ajudam os traficantes, ou a um enfraquecimento da vontade política para garantir a ordem (ANDREAS, 2009).

A ideia de uma "Era dourada de segurança" no passado não procede no caso da fronteira Estados Unidos – México, ou mesmo para outras fronteiras, no que diz respeito ao tema. Os Estados reivindicam autoridade absoluta sobre seus territórios; elaboram mapas que ilustram as divisões entre suas autoridades e a soberania de outros Estados; e tentam ocultar tudo o que ameace essa representação. No entanto, mesmo os Estados territoriais mais antigos têm apenas algumas centenas de anos, com uma maioria que não ultrapassa algumas décadas de existência. Com fronteiras igualmente recentes, e que atuam como elementos de distinção social imaginárias que não eram materializadas na terra até recentemente. A fronteira Estados Unidos – México não é diferente na medida em que foi demarcada no meio do século XIX, quando as áreas ocidentais periféricas da América do Norte foram ocupadas

por colonizadores (WERNE, 2007). Antes da definição dos Estados mexicano e norte-americano, os americanos nativos viviam nessa região. No entanto, essas sociedades não possuíam as estruturas de soberania de um estado territorial, e suas terras eram constantemente tratadas como *terra nullius* (terra de ninguém) pelas autoridades europeias e, mais tarde, pelos novos e independentes Estados do México e dos Estados Unidos.

No início do século XIX, os colonos que chegaram aos Estados Unidos se basearam inicialmente na costa Leste do Atlântico, mas foram rapidamente expandindo para o Oeste. O centro de poder do México foi, inicialmente, ao redor da Cidade do México. Naquele período, considerando a exploração espanhola do século anterior, o México possuía autoridade simbólica da maioria das terras que constituem os atuais estados do Arizona, Califórnia, Colorado, Novo México, Nevada, Texas, Utah e Wyoming. À medida em que os imigrantes anglo-saxões se mudaram para esses territórios e o Texas se declarou independente do México, a autoridade sobre essas terras foi disputada e o resultado foi a Guerra Mexicano-Americana. Os Estados Unidos, após iniciarem esta ao invadir o território mexicano, foram vitoriosos e, grande parte da fronteira atual foi definida no Tratado de Guadalupe–Hidalgo em 1848 (*ibidem*). As mudanças finais foram feitas na Compra Gadsden, em 1853, que moveu a fronteira mais ao Sul para permitir a construção de uma ferrovia meridional para a Califórnia.

Essas duas anexações transferiram quase metade do território mexicano para os Estados Unidos, ainda que este fosse não administrado. Nesse sentido, deixaram aproximadamente cem mil cidadãos mexicanos e duzentos mil nativos americanos no território dos Estados Unidos. Após esses tratados, a fronteira existia nos mapas, mas não necessariamente na prática. Nevins (2010, p.27) descreve o cercamento e a reimaginação do território como norte-americano a partir da segunda metade do século XIX, com o sul do Texas como o local de conflitos mais sangrentos, na medida em que oficiais americanos e colonos anglo-saxões entraram em conflito com os moradores mexicanos que resistiam ao fluxo em larga escala de colonos, além da imposição da ordem política e econômica americana.

No começo do século XX, a reordenação inicial já havia sido concluída e o risco de uma *invasão mexicana* era reduzido. Globalmente, as fronteiras territoriais estavam sendo

formalizadas e o sistema de reconhecimento mútuo de soberania estava funcionando. No entanto, a gestão da fronteira entre Estados Unidos e México apenas iniciava, com o estabelecimento de pontos de passagem e a construção de ferrovias conectando os dois países. Os longos trechos da fronteira entre esses pontos de travessia, que passavam predominantemente por áreas áridas e pouco povoadas, eram abertas, não demarcadas e não protegidas. A fronteira entre os Estados Unidos e o México tem uma longa história de tráfico de entorpecentes e de movimentos de travessia de pessoas (ANDREAS, 2009). Durante a Guerra Civil Americana (1861-65), os Confederados traficavam algodão para a Europa através do México. Uma considerável estrutura de tráfico foi estabelecida durante a Lei Seca (1920-23) nos Estados Unidos que, após a legalização do álcool, foi transferida para outros países. Na década de 1980, o tráfico de drogas aumentou nas zonas de fronteira, com a interdição dos carregamentos de cocaína através do Caribe pela Guarda Costeira e pela Agência de Combate às Drogas americana.

Apesar de Trump apontar a necessidade do emprego das Forças Armadas na região - ou da militarização das agências de controle fronteiriço - esse processo já é identificado desde a década de 1980 principalmente na repressão ao tráfico de drogas (HEYMAN; CAMPBELL, 2012). Nesse sentido, instrumentos e tecnologias de vigilância e inteligência militar foram fornecidos para agentes civis, principalmente para a Agência nacional de combate ao narcotráfico (DEA, na sigla em inglês). Nevins (2010 : 12) aponta que rapidamente o foco do tráfico de entorpecentes se difundiu para o controle da migração, na medida em que há uma ampla sobreposição regional entre as rotas de transporte de drogas e humanos e, mais importante, a migração não autorizada foi tratada politicamente nos Estados Unidos como um problema de igual ameaça e urgência, apesar desta equação não ser óbvia. É dentro dessa lógica que uma profusão de práticas, treinamentos e um maior emprego de elementos das Forças Armadas se insere no contexto da fronteira México - Estados Unidos. Enquanto elementos como no muro construído na fronteira constarem sensores de movimento, dispositivos de visão noturna e veículos aéreos não-tripulados, todos de origem militar, uma área importante e ilustrativa é a vigilância e a coleta de inteligência. Os Estados Unidos

operam, dentro do Departamento de Defesa, a maior organização de coleta de dados em todo o mundo, a Agência de Segurança Nacional e Defesa e a Agência de Inteligência. Essas estruturas reúnem uma vasta gama de informações sobre pessoas, comunicações e movimentos físicos. Diferente do que acontece em outros espaços fronteiriços dos EUA, como com o Canadá, o material coletado com o México é classificado e inacessível para fontes públicas, com registro de compartilhamento de dados entre grupos civis e militares (HEYMAN; CAMPBELL 2012).

Ainda que a mídia apresentasse o tráfico como uma via de mão única para os Estados Unidos, há muitos produtos indo nas duas direções. O México possuía uma economia protecionista com altos impostos, em grande parte da primeira metade do século XX, e muitos produtos de luxo eram contrabandeados, vindos dos Estados Unidos. A maioria das mercadorias transportadas ilegalmente para o México no século XXI consistiu em armas e dinheiro da venda de drogas. Assim, de um a cada oito traficantes de armas nos Estados Unidos encontram-se em localidades ao longo desta fronteira (RICE, 2011).

O movimento de pessoas também é um ponto nevrálgico para esse espaço. Antes da criação da Patrulha Americana, em 1924, havia relativa liberdade de tráfego nas duas direções. Mesmo após a sua criação, o tamanho e as duras condições ao longo da fronteira só permitiam que a recém-criada agência conseguisse patrulhar uma parcela deste espaço, normalmente nas áreas próximas aos pontos de travessia.

Durante a Segunda Guerra Mundial, com a participação de muitos estadunidenses no conflito, havia a necessidade imediata de trabalhadores rurais nos Estados Unidos, e o Programa Bracero (1942-64) estabeleceu um sistema para que trabalhadores visitantes mexicanos fossem legalmente trabalhar. Ainda que este tenha terminado nos anos 1960 e as cotas para imigrantes mexicanos tenham sido reduzidas, as redes de emprego estavam instaladas e as vagas ainda disponíveis. Consequentemente, muitas pessoas que anteriormente iam legalmente através do programa de trabalhador visitante nos anos 1950, começaram a atravessar a fronteira de forma ilegal nos anos 1970 (*ibidem*).

Além do crescimento de cidades ao redor da fronteira como pontos de trânsito de pessoas e mercadorias – legais e ilegais –, o estabelecimento de empresas "maquiladoras" (literalmente fábricas irmãs) no início dos anos 1960, levou ao desenvolvimento econômico e ao crescimento da população nas áreas próximas à fronteira (WRIGHT, 2006). Essas zonas de exportação poderiam ser construídas até 19 km de distância da fronteira e receberam isenção fiscal para acessar o mercado americano. Essas fábricas se expandiram rapidamente na medida em que ofereciam trabalho aos mexicanos e mão de obra mais barata para as empresas americanas. Apesar de esse modelo ter sido afetado pelo Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA), que ofereceu um acesso similar a outras fábricas em todo o México, o aumento do fluxo de bens fortaleceu as conexões na fronteira. Nos anos 1980, com o aumento do tráfico de drogas, da imigração ilegal e das áreas urbanas ao redor da fronteira, a segurança na fronteira mexicana entrou em debate nos Estados Unidos (ANDREAS, 2009). Políticos nos Estados Unidos reconheceram que a segurança da fronteira demonstrou de forma simbólica o comprometimento deles com a lei e a ordem, com a proteção dos seus empregos e em tratar o problema do tráfico de drogas. Isso resultou no crescimento do financiamento do Patrulhamento da Fronteira e de uma série de operações militarizadas e de tecnologia de ponta para a segurança.

"Hold the line"

Em El Paso, no Texas, a operação *Hold the Line,* iniciada em 1993, abriu um precedente para futuras operações ao demonstrar que o direcionamento de um número considerável de agentes para uma região específica poderia reduzir drasticamente o número de pessoas cruzando a fronteira naquele local (NEVINS, 2010). Em meados dos anos 1990, a Operação Gatekeeper na região de San Diego seguiu o mesmo modelo, deslocando agentes para reduzir o fluxo pela fronteira naquela área (*ibidem*).

Essas operações representaram uma mudança fundamental na tática do Patrulhamento de Fronteiras (COLEMAN, 2007). Anteriormente, os agentes se posicionavam afastados da linha da fronteira, atuando na apreensão de pessoas após elas entrarem nos EUA (HEYMAN E ACKELSON, 2009). Esse novo método os posicionou diretamente na linha da fronteira, em intervalos curtos, para deter as travessias, o que tornou necessária uma quantidade muito maior de agentes.

Esses programas geraram diferentes resultados. Em termos práticos, falharam devido a seu alto custo, tiveram um efeito prejudicial em zonas ecologicamente sensíveis e pouco impacto no número total de pessoas atravessando a fronteira. Em vez de reduzir as travessias, essas operações redirecionaram os imigrantes para lugares menos visados, principalmente no Arizona e no Novo México, longe dos pontos de travessia e dos grandes centros populacionais, como San Diego e El Paso (HADDAL ET ET AL., 2009). No entanto, em termos da performance da segurança, foram bem sucedidas, tanto para os políticos, quanto para o Controle de Fronteiras (ANDREAS, 2009). Elas permitiram que esses defensores do aumento da segurança na fronteira reivindicassem sucesso, indicando um declínio no número de travessias onde as operações foram conduzidas, ao mesmo tempo que puderam pressionar para um maior financiamento para designar agentes para os locais mais remotos, onde as travessias aumentaram.

O surgimento dessa questão no fim dos anos 1980 também resultou na construção da primeira barreira em um setor da fronteira. Em 1993, uma cerca de 23 quilômetros foi erguida em San Diego para complementar o policiamento daquela região. Um cercamento adicional foi autorizado nos pontos de travessia em Campo (CA), Yuma (AZ), Nogales (AZ), Naco (AZ), Douglas (AZ) e El Paso (TX), o que, em 2016, somou quase 100 quilômetros de cercas ao longo dos 3.169 quilômetros de fronteira (HEYMAN E ACKELSON, 2009). O relatório do Serviço de Pesquisa do Congresso sobre esse cercamento inicial concluiu que “A cerca inicial, por si só, não teve um impacto perceptível no fluxo de imigrantes ilegais pela fronteira de San Diego" (HADDAL et al., 2009:2).

Mudança de narrativa após 11 de setembro

Apesar das barreiras físicas e do aumento do policiamento não terem apresentado um impacto perceptível no número de imigrantes cruzando a fronteira, a imigração e a segurança neste espaço ganharam cada vez mais espaço em 2001, após os ataques de 11 de setembro. Nesse sentido, a ação de membros da Al-Qaeda pode ser interpretada não só como um ataque terrorista com milhares de vítimas, mas, simbolicamente, também como uma ação contra os Estados Unidos como nação, na medida em que norte-americanos se sentiam, até então, isolados da violência política global. A simples geografia do país, que ocupa um continente isolado dos grandes centros populacionais na África, Ásia e Europa, evitaram várias ameaças potenciais de alcançarem o território dos Estados Unidos. Consequentemente, o sentimento repentino de vulnerabilidade foi desorientador para muitas pessoas (HANSEN, 2008, BRANCOLI, 2012).

O cercamento da fronteira não chegou ao topo da agenda da guerra global contra o terror imediatamente após os ataques. Ao contrário, o outono de 2001 foi tomado pelo luto aos mortos, possíveis ataques por *Anthrax* e a invasão ao Afeganistão. No momento em que os sentimentos iniciais de luto e desejo de vingança começam a desaparecer, o foco mudou dos atentados de 11 de setembro para a prevenção de futuros ataques terroristas. Na medida em que as narrativas de “bem” e “mal” da guerra global ao terror convergiram com a representação do México como um Estado fraco e desordenado, aumentar a segurança na fronteira se tornou uma forma de prevenir um ataque futuro.

Nesse sentido, o discurso da Guerra ao Terror (*War on Terror*), que emergiu em 2001, representou o mundo de forma binária em termos de civilização e barbárie. Dentre outras consequências dos ataques de 11 de setembro, a fala do então presidente George W. Bush subsidiou a fundação para o que ficaria conhecido como a Doutrina Bush da guerra ao terror

(KAUFMAN, 2007). As narrativas dessa guerra se apoiavam em uma visão na qual havia o "bem" e o "mal", o certo e o errado, e em que o resto do mundo ou estava com os Estados Unidos ou com os terroristas.

Nesta visão binária de mundo, um lado era moderno, civilizado e defensor da liberdade. O outro era pré-moderno, violento, irracional e bárbaro. O conflito não era simplesmente entre os Estados Unidos e a Al-Qaeda, mas também entre a civilização e o mal. Isso resultou na percepção de que todas as democracias modernas são essencialmente as mesmas e estão igualmente sob ameaça de uma rede terrorista global e unificada que está tentando destruir a civilização. Nos Estados Unidos, a descrição das pessoas que conduziram os ataques como irracionais gerou duas respostas. Primeiramente, a Doutrina Bush situou os Estados Unidos em uma posição de prevenção (BUSH, 2002): não era mais aceitável esperar pelo próximo ataque; ao contrário, a ação militar no exterior era necessária para encontrar e eliminar os "vilões". Em segundo lugar, enquanto o mal estava enraizado fora do país, uma segurança mais agressiva em casa era necessária para identificar e prevenir um ataque futuro potencial.

Todos esses temas centrais da Guerra contra o Terror já ganhavam forma no discurso de Bush ao Congresso em 20 de setembro de 2001. No início deste, ele enfatizou como as pessoas livres e democráticas ao redor do mundo demonstraram seu suporte e solidariedade aos Estados Unidos: "e em nome do povo americano, eu agradeço ao mundo pelo seu imenso suporte. A América nunca esquecerá o som do nosso hino nacional sendo tocado no Palácio de Buckingham, nas ruas de Paris e no Portão de Brandenburgo em Berlim… nós não esqueceremos as crianças sul-coreanas reunidas para rezar fora da nossa embaixada em Seul, ou as preces de compaixão feitas em uma mesquita no Cairo. Nós não vamos esquecer os momentos de silêncio e os dias de luto na Austrália, África e América Latina".

Após conectar os acontecimentos a outras pessoas e lugares, o discurso redefiniu os atentados como um ataque aos valores comuns das pessoas desses locais. Os valores compartilhados não são descritos como posições de política externa, estratégias militares ou

práticas de desenvolvimento; em vez disso, a formulação é bem mais visceral. O ataque foi contra o desejo humano básico de liberdade:

> no 11 de setembro, os inimigos da liberdade cometeram um ato de guerra contra o nosso país. Tudo isso foi trazido sobre nós em um único dia – e a noite caiu em um mundo diferente, um mundo onde a própria liberdade estava sob ataque.

Estas afirmações definem não apenas o propósito dos ataques, mas também quem foi atacado. Elas escalam o conflito para incluir o mundo todo:

> Essa não é, contudo, apenas uma luta da América. E o que está em jogo não é só a liberdade da América. Essa é uma luta de todo o mundo. É uma luta da civilização. É a luta de todos aqueles que acreditam no progresso e no pluralismo, tolerância e liberdade. O mundo civilizado está mobilizado ao lado da América. Eles entendem que se este terror ficar impune, suas próprias cidades, seus próprios cidadãos podem ser os próximos. O terror, sem resposta, pode não apenas derrubar edifícios, mas também ameaçar a estabilidade de governos legítimos. E vocês sabem… nós não vamos permitir isso (BUSH, 2003).

Estas frases simples tiveram um grande impacto, na medida em que elevaram o conflito às questões de humanidade ao argumentar que a violência do terrorismo tem o potencial de exterminar a civilização. Em segundo lugar, elas igualam derrubar prédios a "ameaçar a estabilidade de governos legítimos". No contexto do discurso, os ataques de 11 de setembro fortaleceram o governo dos Estados Unidos ao reunir as pessoas em torno da causa e convencê-las de que precisavam apoiar uma extensa operação militar e de segurança. Consequentemente, essas afirmações são poderosas do ponto de vista normativo, pois criam uma nova realidade em vez de serem apenas afirmações sobre fatos.

O discurso também redefine quem eram os terroristas. Bush destaca a Al-Qaeda como a fonte da violência, mas argumenta que, assim como as vítimas não podem ser entendidas no espaço limitado dos Estados Unidos, os terroristas não podem ser entendidos no contexto limitado da Al-Qaeda:

> "Nossa guerra ao terror começa com a Al-Qaeda, mas não termina nela. Ela não vai terminar até que cada grupo terrorista de alcance global tenha sido encontrado, parado e derrotado . Os americanos estão perguntando ´por que eles nos odeiam?´. Eles odeiam o que nós estamos vendo aqui dentro dessa casa – um governo democraticamente eleito. Os líderes deles são autonomeados. Eles odeiam as nossas liberdades: nossa liberdade de religião, de expressão, de voto e de reunião, e de discordar entre nós. Eles querem derrubar governos de vários países muçulmanos, como o Egito, Arábia Saudita e Jordânia. Eles querem tirar Israel do Oriente Médio. Querem tirar cristãos e judeus de várias regiões da Ásia e da África. Esses terroristas não matam somente para acabar com vidas, mas para interromper um um modo de vida. Com cada atrocidade, eles esperam que a América se amedronte, se retire do mundo e abandone nossos amigos. Eles se colocam contra a gente, porque nós nos colocamos no caminho deles".

Em 20 de setembro, as posições-chave sobre a guerra global contra o terror estavam definidas, mas as implicações mais amplas para a segurança de fronteira entre os Estados Unidos e México ainda não. O discurso do Presidente Bush abre espaço para repensar a segurança, na medida em que tomar "medidas de defesa contra o terrorismo protege os americanos", mas decisões de como elas serão aplicadas são deixadas para outro dia. O discurso foi bastante popular entre o povo americano, com uma pesquisa de opinião mostrando que 91% apoiou o tratamento da resposta dos Estados Unidos e 80% daqueles a par do discurso estavam "mais confiantes sobre a habilidade do país em lidar com uma crise repentina" (KNOWLTON, 2001, p.1). O fato de esse dramático evento ter acontecido nos Estados Unidos também trouxe à tona sentimentos de vulnerabilidade que focaram atenção em outras ameaças potenciais, escondidas em seu território.

Um editorial publicado no *Dallas Morning News* no dia 20 de setembro de 2001, mesmo dia em que Bush se dirigiu ao Congresso, articulou os medos sobre o México e a segurança interna americana. Ainda que nenhum dos terroristas do 11 de setembro tenha entrado no país pela fronteira mexicana, e o único terrorista suspeito detido em uma travessia por terra estivesse vindo do Canadá, a fronteira mexicana começou a ser o foco dos gastos com a segurança.

As narrativas da Guerra ao Terror sobre civilização e ordem destacaram a percepção de que o México não possuía soberania completa sobre seu território. O território foi descrito

como um lugar onde as práticas da civilização moderna não estavam ainda estabelecidas e sobre o qual falta controle do Estado. Igualmente, os habitantes do México foram descritos em formas desumanizantes, que fizeram com que eles parecessem não ser merecedores de um tratamento civilizado. Com efeito, por muitos anos, o país fez o papel do outro "sem lei" e "atrasado" no imaginário popular dos Estados Unidos. Imagens de feriados selvagens em Cancun, tequila, *sombreros* e a ética do "vale tudo" de Tijuana estão incluídas nas representações do país. Este seria um lugar selvagem, mas bom – mais divertido do que ameaçador.

Nos anos após o 11 de setembro, essas representações continuaram, mas o "sem lei" assumiu um ar mais sinistro: em vez do lugar de "festa vale tudo", o México foi transformado em um lugar de "cartel violento/vale tudo". Desde a década de 1970, havia uma grande ansiedade em alguns setores da população americana sobre o potencial de mudanças culturais e sociais irreversíveis, caso a imigração do México não fosse controlada (HEYMAN, 1998). Essas narrativas racializadas prevaleceram nos anos 1990, em que os imigrantes eram culpados por um largo espectro de problemas sociais, de desemprego até o aumento das taxas de criminalidade.

Além de construir as primeiras barreiras na fronteira e dobrar o número de agentes de patrulhamento nos anos 1990, houve uma série de leis anti-imigração que tentaram restringir o acesso de imigrantes aos serviços sociais ou limitar quais idiomas eram falados nas escolas e prédios públicos. Essas questões não desapareceram após 11 de setembro. Em vez disso, a atenção popular foi temporariamente direcionada para outros lugares, já que a percepção de ameaça do Islã estava elevada (HEYMAN E ACKELSONO, 2009). No entanto, notícias nos jornais, de 2001 a 2005, enfatizavam a violência crescente no México e o potencial perigo que isso colocava aos Estados Unidos.

Um artigo do New York Times, de 2002, por exemplo, sobre um líder de um cartel começava assim: "A lenda do cartel de Arellano Felix foi escrita em sangue em todo o México. Eles matavam por negócio e por prazer, frequentemente tirando vidas aleatoriamente. Suas balas mataram o cardeal católico romano em 1993. Eles mataram oito bebês e crianças por

um ajuste de contas em 1998" (WIENER, 2002). Essas representações de violência enfatizam que parte substantiva da matança era irracional: "por prazer", "aleatoriamente", e até direcionada a "crianças". Em seguida, o artigo se dirige para as consequências para os Estados Unidos: "Eles perfuraram a fronteira com navios, aviões, caminhões e túneis, incluindo uma ferrovia a 360 metros de profundidade". A descrição da fronteira como "perfurada" enfatiza a noção de que ela é um limite rígido, o que implica que os cartéis a atravessaram como uma invasão militar, com navios e aviões. O artigo sugere que, em vez de trazer mais lei e ordem ao México, a prisão traria ainda mais "ilegalidade": "as autoridades estão se preparando para uma guerra entre os remanescentes da gangue e seus rivais...há batalhas sangrentas e outro surge em seu lugar". Citando um agente mexicano, o artigo alerta que, apesar do aparente sucesso da prisão: "nós não podemos perder de vista o fato de que as forças policiais estão infiltradas com corrupção". As palavras finais do artigo lembram ao leitor que o México é uma "longa terra sem lei" (*ibidem*).

Esse tipo de representação persistiu ao longo de 2005, quando a consternação sobre a falta de lei nas áreas de fronteira alcançou novos níveis. Notícias publicadas no verão deste ano descrevem o lado mexicano como uma "área sem lei", com "bandidos de fronteira" (NEW YORK TIMES, 2005); como um lugar onde diplomatas não estão seguros: "México: Estados Unidos fecha consulado em cidade sem lei" (BETANCOURT, 2005); e como um local onde a estratégia dos chefes de polícia é não fazer cumprir as leis: "Em uma cidade sem lei, os líderes da segurança evitam problema" (THOMPSON, 2005a). Essas preocupações chegaram ao ápice quando dois Estados de fronteira, o Novo México e o Arizona, declararam situação de emergência para combater a crescente violência na fronteira, em agosto de 2005.

Janet Napolitano, na época Governadora do Arizona e depois Secretária de Segurança Interna, disse: "Os dois governos federais nos deixaram na mão – não parece haver nenhum senso de urgência". Bill Richardson, então Governador do Novo México, disse: "Isso é um ato de desespero... até que o congresso e os federais lidem com a questão" (BLUMENTHAL, 2005).

Ao longo do ano, a fronteira mexicana foi descrita como "em crise" e "perigosa" (Thompson, 2005). Os documentos do governo americano também descreveram o Estado

mexicano como não tendo soberania sobre seu território. Essas áreas de desordem são vistas como ameaças para as democracias modernas porque, sem autoridade soberana para garantir a ordem, outros atores não-estatais podem operar sem serem detectados. Muitas análises produzidas nos Estados Unidos consideravam o México um Estado falido (GOMES E ACÁCIO, 2015).

Essa narrativa trabalha com a ideia de que imigrantes não querem assimilar a cultura americana e, em vez disso, se baseiam em crenças tradicionais de que são uma ameaça para o modo de vida moderno americano (*american way of life)*. Como a citação mostra, essas narrativas de alterização são inerentemente territoriais. Elas focam em quem deve ser permitido entrar nos Estados Unidos e quais as possíveis consequências de movimentos não regulados desses "outros" para as tradições e o modo de vida dentro do que, agora, está sendo chamado de "terra natal".

Antes do 11 de setembro, seria estranho chamar os Estados Unidos de "pátria" ou de ter um Departamento de Segurança Interna. Os Estados Unidos são um país de imigrantes e a grande maioria de seus residentes possui antepassados de outra parte do mundo. Se "pátria" era usado de alguma forma, era para se referir aos laços persistentes dos cidadãos americanos com esses outros lugares estrangeiros. Pátria, assim como "terra natal" (motherland e fatherland), são expressões de nacionalismo, que representam uma conexão duradoura entre um certo grupo de pessoas, "a nação", e um território específico (KAISER, 2002). Pátria implica em um vínculo eterno com uma terra em particular que pode ser rastreada através de gerações.

Nas narrativas nacionalistas, a pátria deve ser controlada por um grupo específico, para que seja preservada a conexão com a terra e garantir que características culturais e étnicas singulares das pessoas sejam perpetuadas naquele território. O objetivo é criar um sentimento compartilhado de associação em grupo e conectar esse sentimento a um território específico.Sendo assim, o termo era raramente aplicado às colônias dos Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia ou África do Sul. Brubaker (1999) sugere que esses lugares eram melhor entendidos por meio de noções de patriotismo e nacionalismo cívico, nos quais o

sentimento de pertencimento é menos sobre o local de nascimento e etnicidade e mais sobre cidadania e lealdade a um Estado.

No entanto, Brubaker (2002, p.171) argumenta que “alguns eventos críticos, em particular, podem servir para galvanizar e cristalizar um grupo potencial, ou aumentar níveis de ´agrupamento´ pré-existentes”. Isso ficou evidente após o 11 de setembro, quando houve um grande apoio a atos patrióticos que iam de comprar bandeiras até apoiar novas guerras.

Para muitas pessoas, isso também elevou os Estados Unidos à pátria que necessitava ser segura para proteger um modo de vida em particular. As narrativas de ameaça vindas da Guerra ao Terror e a desumanização de não-cidadãos transformaram a segurança da fronteira em um projeto caro e excludente, defendido apenas pela extrema direita da política americana, em um passo essencial para proteger os americanos e sua “pátria”. Com a situação no México sendo descrita com termos ameaçadores como “guerra”, “sem lei”, “crise” e “emergência”, selar a fronteira se tornou uma prioridade política urgente. O argumento de Huntington (2009), de uma divisão, é emblemático da separação realizada por análises conservadoras que temiam uma assimilação e perda de valores da cultura protestante anglo-saxã.

As ações violentas e incivilizadas das pessoas e a falta de controle do governo do outro lado da fronteira levaram a uma percepção de que uma barreira era a única opção para proteger os cidadãos americanos e seu modo de vida de uma série de ameaças.

O ATO DE SEGURANÇA DAS FRONTEIRAS DE 2006

A ameaça global e desterritorializada do terrorismo foi re-territorizalizada na forma do “ingovernado” e “incivilizado” território do México. Em 2006, quando o projeto de uma barreira estava em discussão no Congresso americano, ele ganhou apoio bipartidário.

O projeto de lei que se tornou o Ato de Segurança das Fronteiras em 2006 foi introduzido pelo deputado Peter King, de Nova Iorque, como H.R 6061 "Título: Estabelecer o controle operacional sobre as terras internacionais e fronteiras marítimas dos Estados Unidos". Ainda que alguns membros do Congresso argumentassem que a reforma da imigração deveria ser feita primeiro, para a maior parte, o debate era menos sobre se o cercamento deveria ser feito e mais sobre o tamanho e que tipo de barreira construir. Antes da aprovação final do projeto de lei na Câmara dos Deputados, defensores da barreira enfatizaram a falta de ordem no México de forma geral - e os estados de emergência declarados no Arizona e no Novo México de forma específica –, assim como o perigo de terroristas atravessando a fronteira.

O patrocinador do projeto de lei, Deputado King, afirmou que "na medida em que há indícios de terroristas atravessando pela fronteira ao Sul, não há dúvida de que apreenderam documentos da Al-Qaeda que indicam o desejo de trazer pessoas através dessa fronteira" (ARQUIVO DO CONGRESSO AMERICANO, 2006, p. H6587). Uma série de outros defensores reiteraram esse ponto. O deputado David Dreier, da Califórnia, afirmou:

> "Eu odeio a ideia de nós termos que subir uma cerca. Mas o fato é que não temos outra escolha. Não temos escolha porque esta semana, quando comemoramos o quinto aniversário do 11 de setembro, estamos no centro de uma guerra contra o terror. Nós enfrentamos a ameaça de alguém que gostaria de nos matar, cruzando a nossa fronteira" (ibidem: H6583).

Outros deputados argumentaram que a possibilidade de terroristas cruzando a fronteira não era hipotética, mas que esses "terroristas" já haviam sido pegos na fronteira mexicana. O deputado Jeb Hensarling, do Texas, destacou: "Senhor, iraquianos foram pegos tentando infiltrar a nossa fronteira ao Sul. Iranianos foram detidos tentando cruzar a nossa fronteira pelo Sul; jordanianos e pessoas de países onde a Al-Qaeda recruta. A segurança da fronteira é a segurança nacional (ibidem: H6586).

O deputado David Weldon, da Flórida, resumiu o medo que estava direcionando a aprovação do projeto de lei:

> H.R 6061 colocar a segurança em primeiro lugar. Segurança da fronteira é segurança nacional. De acordo com a Alfândega e a Patrulha das Fronteiras, 644 imigrantes ilegais de paises que patrocinam o terrorismo foram capturadas pela patrulha da fronteira em 2005. O fato de esses indivíduos terem sido pegos atravessando ilegalmente para os Estados Unidos deveria preocupar todos nós. Esses estrangeiros ilegais eram de nações patrocinadoras do terrorismo, como a Somália, Irã e a Arábia Saudita, onde militantes islâmicos, como a Al-Qaeda, operam. Nós não sabemos quantos foram bem sucedidos em entrar ilegalmente, nem se entraram com o objetivo de machucar americanos. Como mais uma prova de que o terrorismo está tentando entrar em nosso país, o Xerife do condado de Zapata, no Texas, indicou que, recentemente, moeda iraniana, distintivos, jaquetas e outras roupas militares árabes estavam entre os itens que foram descobertos ao longo das margens do Rio Grande. Algumas dessas tentativas de cruzar a fronteira ilegalmente são de grupos islâmicos que conduziram o terrorismo nos Estados Unidos...É claro que o Congresso e a Administração devem fazer tudo que é possível para garantir a segurança da fronteira. Qualquer coisa a menos deixa o país mais vulnerável a ataques terroristas e deixa nossos cidadãos e imigrantes legais pagando a previdência social, educação, saúde e outros custos associados com a imigração ilegal (ibidem: H6590).

Fatos não pareciam impedir o Deputado Weldon. Ainda que ele tenha identificado vários países de maioria muçulmana, somente o Irã estava, de fato, na lista de patrocinadores do terrorismo do Departamento de Estado (em 2006, Cuba, Coreia do Norte, Síria e Sudão também estavam na lista). Os líderes dos países aliados dos Estados Unidos, como a Indonésia e Bangladesh, ficariam furiosos de terem sido descritos como “países patrocinadores de terroristas”. No entanto, o que é evidente nesses discursos é que o medo gerado pelos atentados de 11 de setembro foi reembalado e direcionado para os muçulmanos e a fronteira com o México. Como afirmou orador após orador, “a segurança da fronteira é segurança nacional”. Com a população estadunidense apoiando a barreira e os maus pressentimentos gerados pelo 11 de setembro ainda persistindo, o Ato de Segurança das Fronteiras de 2006 foi aprovado tanto pela Câmara dos Deputados, quanto pelo Senado, com apoio bipartidário. Na Câmara dos Deputados, a votação foi 283 a 138; no Senado foi de 80 a 19; com os senadores Joe Biden, Hillary Clinton e Barack Obama votando “sim”.

Na cerimônia de assinatura, o Presidente Bush enfatizou que a cerca era uma questão legal, e que aqueles que cruzam a fronteira estavam burlando a lei. Ele também destacou o papel que a cerca teria em melhorar a segurança:

> Nosso país é um país de imigrantes. Mas somos também um país de lei. Infelizmente, os Estados Unidos não estiveram em completo controle das suas fronteiras por décadas e, por isso, a imigração ilegal estava em ascensão. Nós temos a responsabilidade de resolver esses desafios. Nós temos a responsabilidade de garantir o cumprimento das nossas leis. Nós temos a responsabilidade de garantir a segurança das nossas fronteiras. E nós levamos a sério essa responsabilidade. O projeto de lei autoriza a construção de centenas de milhas adicionais de cerca ao longo da nossa fronteira ao Sul. Esse projeto de lei autoriza mais barreiras de veículos, postos de controle e iluminação para ajudar a evitar que pessoas entrem no nosso país ilegalmente. Esse projeto autoriza o Departamento de Segurança Interna a aumentar o uso de tecnologia avançada, como câmeras e satélites e veículos aéreos não tripulados para reforçar a nossa infraestrutura na fronteira. Nós estamos modernizando a fronteira meridional dos Estados Unidos, de forma que possamos assegurar aos cidadãos americanos que estamos fazendo o nosso trabalho de garantir a segurança da fronteira. Ao utilizar a barreira física de forma sábia e implementar tecnologia do século XXI, estamos ajudando o Patrulhamento da Fronteira a fazer seu trabalho (BUSH, 2006a).

A eleição de Barack Obama, em 2008, foi anunciada como um momento seminal em para a política norte-americana, principalmente em dimensões ligadas às questões raciais e a possibilidade de expansão da inclusão nos EUA. Apesar das narrativas de campanha focarem na esperança e mudança, o governo do democrata foi rapidamente atingido por debates sobre a crise de 2008 e uma série de preocupações de política externa, como disputas com a Rússia e a Primavera Árabe. A perda da maioria na Casa de Representantes, nas eleições de meio de mandato de 2010, prejudicaram a capacidade de legislar através do Congresso, o que teve um impacto profundo nas dimensões de migração. Como resultado, ele foi incapaz de aprovar qualquer lei relacionada a refúgio e migração durante sua presidência.

É dentro desse contexto que, apesar de declarar que tinha como objetivo mudanças positivas na área de migração, o legado de Obama pode ser descrito como o de “deporter in

chief"[1]. Descrevendo o significativo aumento nas deportações em comparação com as duas administrações anteriores, Golash-Boza (2018: 24) aponta que:

> Durante seus oito anos no cargo, a administração Obama formalmente expulsou mais de três milhões de indivíduos do país, em comparação aos dois milhões durante o mandato de George W. Bush e cerca de 900.000 sob a administração Bill Clinton

Golash Boza atribui o aumento acentuado nos números de deportação à mudança nas prioridades de fiscalização: a remoção formal de criminosos e aqueles que cruzaram a fronteira ilegalmente. No entanto, o aumento das deportações sob a administração Obama supera não apenas as figuras associadas a seus predecessores Bush e Clinton, mas também os de Trump. Em seu auge, o governo Obama deportou 409.849 imigrantes em 2012, enquanto o de Trump registrou, apesar de sua retórica, pouco mais da metade desse valor. Sua administração foi a responsável por 296.085 deportados, somente em 2020.

Essa reflexão é particularmente relevante para posicionar o governo do democrata dentro de uma narrativa mais ampla sobre práticas de segurança na fronteira e controle de imigrantes na região. Apesar de não ser o foco da presente análise, as políticas adotadas por Obama rearticulam o foco discursivo de inimigos e traficantes mexicanos, apesar de manterem, em maior ou menor grau, as práticas efetivas.

Considerações Finais

Em entrevista para a Fox News, em abril de 2017, o presidente Donald Trump afirmou que iria "encerrar de uma vez por todas" com a política "falha e insegura" do seu antecessor Barack Obama. Para além do jogo de palavras, típico do republicano, o mapeamento das práticas ligadas à fronteira EUA-México demonstra que o republicano de fato aumentou as

[1] O termo faz alusão ao "Commander in Chief", em uma tradução direta "Comandante", termo usado para descrever o presidente norte-americano em relação a sua liderança das Forças Armadas

práticas iniciadas em 2001. Nesse sentido, encontra-se de maneira mais assertiva elementos de continuidade, principalmente na lógica da militarização desse espaço, do que efetivamente de uma brusca alteração.

É interessante constatar, além disso, como a própria disposição imaterial das fronteiras vem se alargando através do tempo. O "Muro" físico se estende, metaforicamente, para dentro do território dos EUA e do México, seja com normas sobrepostas que dão mais poder aos agentes de segurança ou mesmo na atuação destes em cidades a quilômetros da faixa de fronteira. Um foco importante para pesquisas futuras é justamente uma melhor compreensão de como práticas de Exceção foram incorporadas e alocadas no controle desses espaços.

4. REFERÊNCIAS

ANDREAS, P. (2003). Redrawing the line: Borders and security in the twenty-first century. **International security**, 28(2), 78-111.

ANDREAS, P. (2009) **Border Games: Policing the US–Mexico** Divide , 2nd edn, Ithaca, NY: Cornell University Press.

BRANCOLI, F. L (2016). **Companhias Antropofágicas de Segurança no Sul Global: narrativas de privatização da violência e construção de ameaças na Líbia e no Afeganistão**.

BENEDETTI, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano: Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. **Estudios fronterizos**, 15(29), 11-47.

BRUBAKER, R. (2002) 'Ethnicity without groups,' **European Journal of Sociology** , 43: 163 89.

BRUNET-JAILLY, E. (2005). Theorizing borders: An interdisciplinary perspective. **Geopolitics**, 10(4), 633-649.

BUSH, George W. (2001) **"Address to the Nation**." Speech. Bush 2001h. Washington, DC. Presidentialrhetoric.com. 20 Sept. 2001. Acesso em abril de 2020 <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html>.

BUSH, George W. (2002**). National Security Strategy of the United States ,** georgewbush whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/

COLEMAN, M. (2007) 'A geopolitics of engagement: neoliberalism, the war on terrorism, and the reconfiguration of US immigration enforcement,' **Geopolitics** , 12(4): 607–34.

GOLASH-BOZA, T. (2018). 2. President Obama's Legacy as "Deporter in Chief". In **Immigration Policy in the Age of Punishment** (pp. 37-56). Columbia University Press.

GOMES, S., & ACACIO, I. D. P. (2015). United (Mexican) States and the spiral of violence: for a brief critique of the notion of" Failed State"/Estados Unidos (Mexicanos) e a espiral de violência: uma breve critica a noção de" Estado Falido". **Mural Internacional**, 6(2), 278-293.

HADDAL, C., Y. Kim and M. Garcia (2009) **Border Security: Barriers along the US International Border** , Washington, DC: Congressional Research Services.

HASELSBERGER, B. (2014): Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people, **Planning Theory & Practice**.

HERNÁNDEZ, K. L. (2010). **Migra!: A history of the US border** patrol (Vol. 29). Univ of California Press.

HEYMAN, J. E J. ACKELSON (2009) 'United States border security after 9/11,' in J. Winterdyk and K. Sundberg (eds), **Border Security in the al-Qaeda Era** , New York: CRC Press, pp. 37–75.

HUNGTITON, S. (2009). The hispanic challenge. **Foreing Policy**. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/ Acesso em 9 de junho de 20121.

KAISER, R. (2002) 'Homeland making and the territorialization of national identity,' in D. Conversi (ed.), **Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism** , New York: Routledge, pp. 229–47.

KOLOSOV, V. A. (2015). **Theoretical approaches in the study of borders. Introduction to Border Studies**. Vladivostok: Dalnauka, 33-62.

KNOWLTON, B. (2001) 'Americans back Bush's ultimatum to Taleban; 91% support President, poll on speech shows,' **International Herald Tribune** , 21 Setembro, p. 1.

MURPHY, A. (1996) 'The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations,' in T. Biersteker and C. Weber (eds), **State Sovereignty as Social Construc**t , Cambridge: Cambridge University Press, pp. 81–120.

NEW YORK TIMES (2005) '**Governors say they will raze border town used by smugglers**,' 28 Agosto. A19.

PAASI, A. (2005). Generations and the 'development' of border studies. **Geopolitics**, 10(4), 663-671.

ROSIÈRE, S. and R. Jones (2012) 'Teichopolitics: reconsidering globalization through the role of walls and fences,' **Geopolitic**s , 17: 217–34.

SACK, R. (1986) **Human Territoriality: Its Theory and Practice** , Cambridge: Cambridge University Press.

SZARY, A. L. A., & GIRAUT, F. (2015). Borderities: The politics of contemporary mobile borders. In **Borderities and the politics of contemporary mobile borders** (pp. 1-19). Palgrave Macmillan, London.

SCOTT (2009) **The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia ,** New Haven, CT: Yale University Press.

THOMPSON, G. (2005a) **'In lawless town, the top lawman avoids trouble**,' New York Times , 20 Agosto, p. A4.

WIENER, M. (2002) '**Mexican drug lord's arrest helps Fox as he awaits Bush**,' New York Times , 11 Março. A3

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.15474

As múltiplas visões sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

Multiple views on the Integrated Border Monitoring System (SISFRON).

Múltiples vistas sobre el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON).

Tassio Franchi
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
Rio de Janeiro - RJ, Brasil
E-mail: tasfranchi@gmail.com
Orcid: ttp://orcid.org/0000-0003-3434-5560
Tomaz Espósito Neto
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados - MS, Brasil
E-mail: tomazeneto@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6139-8791

Resumo: O Brasil possui mais de 16 mil quilômetros de fronteiras terrestres com 10 países distintos. O controle do espaço fronteiriço é complexo. Sendo em parte realizado pelo Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Diante desse cenário, o objetivo geral deste artigo é apresentar um panorama da literatura relevante sobre o SISFRON, com o propósito de fazer uma taxinomia das principais vertentes dos estudos e apresentar as (des)semelhanças entre as mesmas. Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica nas publicações sobre o SISFRON, e foram encontradas três vertentes de análise. A primeira, influenciada pelos preceitos dos Estudos Estratégicos, é uma perspectiva "otimista", que apresenta o SISFRON como oportunidade/possibilidade. A segunda dialoga com os pressupostos dos Estudos Críticos de Segurança, e é uma visão negativa do Sistema, pois o considera mais um elemento de controle e exclusão social. A terceira trabalha com os instrumentos metodológicos da análise de políticas públicas para avaliar o projeto.

Palavras-chave: SISFRON; Fronteiras; Segurança; Política pública

Abstract: Brazil has more than 16 thousand kilometers of land borders with 10 different countries. Controlling the border space is a complex. Part of the surveillance is done by Integrated Border Monitoring System (SISFRON). Given this scenario, the general objective of this article is to present a brief overview of the literature on the SISFRON, with the purpose of drawing a taxonomy of the main aspects of the studies and present the (dis)similarities between them. Therefore, a critical bibliographic review was made on the published works on SISFRON, and three strands of analysis were found. The first, influenced by the precepts of Strategic Studies, is an "optimistic" perspective, which presents SISFRON as opportunity/possibility. The second dialogues with the assumptions of Critical Security Studies, and is a negative view of the System, as it considers it another element of social control. The third strand works with the concepts and methodological tools of public policy analysis to evaluate the SISFRON pilot project

Keywords: SISFRON; Borders; Safety; Public policy.

Resumen: Brasil tiene más de 16 mil kilómetros de fronteras terrestres con 10 países diferentes. Controlar el espacio fronterizo es complejo. Realizado en parte por el Sistema Integrado de Vigilancia de Fronteras (SISFRON). Ante este escenario, el objetivo general de este artículo es presentar una visión general de la literatura relevante sobre SISFRON, con el propósito de hacer una taxonomía de los principales aspectos de los estudios y presentar las (dis) similitudes entre ellos. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica de publicaciones sobre SISFRON y se encontraron tres líneas de análisis. La primera, influenciada por los preceptos de los Estudios Estratégicos, es una perspectiva "optimista", que presenta al SISFRON como una oportunidad / posibilidad. El segundo dialoga con los supuestos de los Estudios Críticos de Seguridad, y es una visión negativa del Sistema, por considerarlo un elemento más de control y exclusión social. El tercero trabaja con los instrumentos metodológicos del análisis de políticas públicas para evaluar el proyecto.

Palabras clave: : SISFRON; Fronteras; La seguridad; Política pública.

Recebido em
26/02/2021

Aceito em
11/06/2021

INTRODUÇÃO[1]

O Livro Branco de Defesa (2012), a Política Nacional de Defesa (2012) e a Estratégia Nacional de Defesa (2010) apontaram, como uma das prioridades nacionais, o controle/monitoramento das fronteiras brasileiras, em especial no enfrentamento aos ilícitos transnacionais. Algo desafiador, haja vista os mais de 16 mil quilômetros de fronteiras terrestres com 10 países, além do espaço fisiográfico diversificado, com biomas de Floresta Amazônica, Cerrado, Pampas, Pantanal, etc (COSTA; BARBALHO, 2018).

Em consonância com as diretrizes nacionais, os Projetos Estratégicos do Exército e ciente dos desafios, o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro concebeu, ao custo estimado de 11,9 bilhões de reais, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). O escopo principal do SISFRON é dotar e ampliar, por meio de um complexo sistema informatizado, a capacidade de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) da força terrestre nas regiões fronteiriças (DHENIN; PORTO, NASCIMENTO, 2013).

Alicerçado no monitoramento/controle, mobilidade e presença, o SISFRON aprofunda a transformação e a modernização da força terrestre, amplia as possibilidades de operações interagências e fortalece a ideia de defesa integrada em operações de não guerra (Texeira, 2019). Para além do combate à criminalidade e do aumento da capacidade dissuasória, espera-se ainda que o projeto tenha o papel de indução da Base Industrial de Defesa (BID), de desenvolvimento e controle (via contratos offset) de tecnologia dual sensível e da melhoria dos indicadores econômicos e sociais do país, por meio da construção de capacidades de atuar com maior eficiência e agilidade nas áreas fronteiriças (GOUVEA, 2015).

O projeto piloto abacou a fronteira brasileiro-paraguaia, em especial na área sob a responsabilidade da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Dourados-MS). Essa escolha se deveu devido à quantidade de ilícitos transnacionais, como tráfico internacional de drogas e armamentos, e à complexa atuação de poderosas organizações criminosas (Orcrim), como o

[1] Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), na região (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

Entre 2012 e 2019, o projeto piloto foi realizado ao custo de 11,9 bilhões de reais (Brasil, 2016). Exigiu um processo de reorganização das unidades militares e uma melhora qualitativa no diálogo, na construção de confiança e nas operações interagências com as forças de segurança estaduais, como a Polícia Militar e a Polícia Civil do Mato Grosso do Sul, e com as instituições federais, como a Receita Federal, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Foi também necessário o estabelecimento de uma "diplomacia militar", com participação do Ministério das Relações Exteriores e autoridades paraguaias (LANDIM, 2015).

Esse fenômeno não passou desapercebido pela intelectualidade brasileira. Ao longo dos últimos anos, dezenas de trabalhos foram produzidos e publicados, e, com base nessa produção, este artigo pretende apresentar um panorama da literatura sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON). Com isso, objetiva-se fazer uma taxionomia das principais vertentes dos estudos e apresentar as similitudes e dessemelhanças entre as mesmas.

Foi realizada uma revisão bibliográfica crítica nas obras (livros, artigos, capítulos de livros, teses, dissertações, entre outras) publicadas sobre o SISFRON. Os autores começaram, em 2020, uma investigação nas seguintes bases de dados: Portal de Periódicos Capes, Scielo, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e a Rede de Bibliotecas Integradas do Exército. Após a leitura e fichamento dos trabalhos, passou-se à classificação, por ordem de importância, e aderência as diferentes abordagens.

Como resultado, foram encontradas três vertentes/abordagens de análise. A primeira, influenciada pelos preceitos dos Estudos Estratégicos, é uma perspectiva "otimista", que apresenta o SISFRON como oportunidade/possibilidade. A segunda dialoga com os pressupostos dos Estudos Críticos de Segurança, e é uma visão negativa do Sistema, pois o considera mais um elemento de controle e de dominação de classe. A terceira vertente, por fim, trabalha com os conceitos e instrumentos metodológicos da análise de políticas públicas para avaliar o projeto piloto. Desta forma, o presente trabalho está dividido em três

segmentos, que abordam cada uma das vertentes e as considerações sobre os resultados encontrados.

As fronteiras nacionais e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

O elo ocidental entre defesa e fronteira remonta à Paz de Westfália (1648) e a definição de limites entre os Estados e congeneres. Conforme existiu a evolução política do Estado, o sentido da fronteira foi sendo ressignificado, desde a união de principados em estados-nação, até a união de estado nações em blocos regionais de alinhamento político e ideologico, ou ainda a fragmentação de antigos impérios coloniais. Mais recentemente, os atos terroristasde 11 de setembro de 2001 nos EUA e a "Guerra contra o Terror" recolocaram a dimensão da segurança das fronteiras na pauta política internacional, no processo conhecido como "rebordering" (ANDREAS; BIERSTEKER, 2003; NEWMAN, 2006; 2017). Desde então, se acentuou o processo de securitização de temas não tradicionais, como crime transnacional e de atores não-estatais, como organizações criminosas transnacionais (VILLA, 1999; BUZAN; HASSEN, 2012). Robert Keohane (2002) denominou esse fenômeno de "globalização informal da violência".

A Escola de Copenhague amplia o conceito de segurança internacional, que passa a abarcar temas como meio-ambiente e direitos humanos, para além dos clássicos política, economia e militar. Assim, a securitização de um assunto, como por exemplo, migrações, passa a ser uma construção social de diversos atores (TANO, 2003, P. 57; VILLA; BREDA, 2010). "O tema é designado como uma questão de segurança e é aceito por uma audiência como tal por meio de uma construção entre os atores" (SILVA; PEREIRA, 2019, P. 3; SILVA, 2013). Entende-se por securitização:

> [...] the exact definition and criteria of securitization is constituted by the intersubjetive establishment of an existential threat with saliency sufficient to have substantial political effects. Securitization can be studied directly; it

> does not need indicator. The way to study securitization is to study discourse and political constellation (WÆVER, BUZAN; DE WILDE, 1998, p. 25).

Diferentes países investem recursos financeiros e humanos na criação de muros, barreiras físicas, sistemas eletrônicos monitoramento e de segurança com vista a aumentar o controle dos fluxos transfronteiriços, no que Rosière (2015) denominou teicopolíticas. Já Bigo (2008; 2006) apresenta a face ban-opticon desse fenômeno, isto é, o uso da tecnologia para determinar que indivíduo e local serão sujeitos à vigilância e controle estatal. Segundo Moraczewska, (2016, p. 80), "From international relations perspective, an acceleration of technological development maintains or deepens inequalities between countries, regions, societies, or generations and the change (progress) does not occur worldwide and does not apply to all societies"

No Brasil não houve a construção de muros e barreiras físicas, mas desde os anos 1990 houve um processo maior presença e atenção sobre as fronteiras brasileiras, com um aumento da percepção de ameaça de organizações criminosas e grupos guerrilheiros, no arco norte (FRANCHI, 2013); e no arco central e sul de facções relacionadas ao tráfico internacional de drogas e armas (SILVA; PEREIRA, 2019). Influenciada pela doutrina norte-americana – em especial de ações de amplo espectro (full spectrum operations) nas operações de repressão aos narcóticos (VILLELA, 2014, 2020); a ideia de segurança integrada passa a constar nos documentos oficiais e nos manuais do Exército Brasileiro (LIMA; FILHO, 2019, P. 97). Com base nos documentos oficiais, entende-se segurança integrada como:

> [...] Segurança Integrada é um conjunto de ações que envolvem não só a Defesa, mas órgãos policiais e agências governamentais capazes de manter a estabilidade do país, a governança e o equilíbrio do tecido social. É no contexto de Segurança Integrada que a maioria das situações de crises existentes em período de paz deverão ser conduzidas (WAKAI ET ALII, 2017, P. 89).

No caso brasileiro, um dos focos das "operações de não guerra" é o combate a organizações criminosas (Orcrim) como o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), que são apresentadas como ameaças à segurança do Estado brasileiro equivalentes àquelas de grupos terroristas nos Estados Unidos (WAKAI ET ALII, 2017).

Ademais, há a expansão das ramificações, das operações e do poder de atores violentos não-estatais, como os citados PCC e CV, no Paraguai e na Bolívia (Ferreira; Medeiros, 2020). Esses grupos são capazes de influir na governança da violência nesses países, com reflexos no território brasileiro (VILLA; BRAGA; FERREIRA, 2021).

Outrossim, o Brasil é considerado um país de passagem das rotas de ilícitos transnacionais, em especial drogas, para os principais mercados na Europa e nos Estados Unidos. Além de ser um dos maiores consumidores de cocaína e maconha do mundo (UNODC, 2020), grande parte das mortes violentas estão relacionadas aos operadores da cadeia de produção/consumo de narcóticos e o seu enfrentamento (UNODC, 2020, p. 15). Estima-se que, em 2015, o custo da violência equivale a 4,5% do PIB (Produto Interno Bruto), ou aproximadamente R$ 285 bilhões (BRASIL, 2018).

Diante desse quadro ocorreu a evolução do processo de securitização no Brasil atual (SCHERMA, 2016; CARNEIRO; CAMARA, 2019). O foco das ações estatais de segurança do Arco Norte passou para o Arco Central (MONTEIRO, 2020), como indica a evolução da instalação de sistemas de controle das fronteiras brasileiras, do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) (DHENIN; PORTO; NASCIMENTO, 2013; CARNEIRO; CAMARA; PEREIRA; 2020), e como consta nos documentos oficiais brasileiros. Houve um aumento do uso das Forças Armadas em operações subsidiárias, como no caso da segurança pública e operações de não-guerra (LIMA; FILHO, 2019; JIMÉNEZ; FRANCHI, 2020). Esse alargamento no uso e atribuições está a transformar as forças armadas, em especial o Exército: [...] “o Exército tem assumido simultaneamente o papel de uma força armada e de uma força intermediária ou híbrida e até mesmo de polícia” (LIMA; FILHO, 2019, P. 96).

Nesse contexto de securitização da faixa de fronteira, o SISFRON e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) têm um papel central nas “operações de não-guerra” e de segurança integrada, por potencializar a repressão aos ilícitos transnacionais e possibilitar um novo redesenho das Forças Armadas e outras agências de segurança e inteligência. Além de colaborarem com desenvolvimento de tecnologias duais na Base Industrial de Defesa (RAZA, 2014; COPE; PARKS, 2014).

Em 2011, SISFRON é concebido pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEx) como um dos sete projetos estratégicos do Exército (Andrade et alii, 2019). Os objetivos principais são: (i) aumentar a consciência situacional da fronteira e dotar o Exército dos meios para atuar e exercer o monitoramento e controle contínuo das fronteiras; (ii) prover estruturas adequadas para o ciclo de comando e controle do território fronteiriço; (iii) preparar a força terrestre para conflitos centrados em redes e em ambientes com uso intensivo de tecnologias; (iv) fortalecer a base industrial de defesa; (v) fortalecer a presença do Estado brasileiro em ações de segurança pública, em especial em combate aos ilícitos transfronteiriços, e de desenvolvimento social e econômico das áreas de fronteiras; (vi) aumento da cooperação internacional nas áreas de segurança e defesa civil; (vii) fortalecimento das operações conjuntas e interagências (BRASIL, 2021) .

> Os meios de sensoriamento do SISFRON devem se desdobrar ao longo dos 16.886 km de fronteira, monitorando uma faixa de 150 km ao longo de toda a linha de fronteira, o que deve potencializar o emprego das organizações subordinadas aos comandos militares do Norte, da Amazônia, do Oeste e do Sul. Além disso, serviriam de instrumento para a integração da atuação dos vários escalões de emprego da Força Terrestre, desde patrulhas e postos de controle na faixa de fronteira, passando pelos batalhões, brigadas, divisões, comandos militares de área e chegando ao Comando de Operações Terrestres (COTER), em Brasília (COSTA; BARBALHO, 2018, P. 1109).

A justificativa e viabilidade financeira do projeto se dariam pela redução dos custos da violência, aumento da arrecadação de impostos e tributos oriundos do combate aos ilícitos, externalidades positivas em uso dual da tecnologia e da melhoria da infraestrutura (econômica, científica e tecnológica), fortalecimento da base industrial de defesa e, consequentemente, do poder dissuasório brasileiro (SILVA, 2019; RODRIGUES, 2020).

> [...] Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um amplo programa de apoio à decisão composto por elementos de equipamento, capacitação e monitoramento de fronteiras sob coordenação do Exército. Trata-se de um esforço de segurança nas fronteiras de dupla função, uma efetivamente na área de defesa, para o monitoramento contra ameaças externas; e outra para atuação nas áreas de segurança integrada e segurança pública, contra delitos transfronteiriços [...] (LIMA; FILHO, 2019, P. 123).

O projeto está estruturado em diversos subsistemas integrados, sendo os principais deles: Sensoriamento; Apoio à decisão; Apoio à atuação; Tecnologia da Informação e Comunicação; Segurança da Informação; Simulação e capacidades de recursos humanos; e Logístico (CESLINSKI, 2019).

Em função da complexidade, do ineditismo e da relevância do SISFRON, optou-se pela realização de um projeto piloto, sob coordenação da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, na região da Grande Dourados no Mato Grosso do Sul – região entre Mundo Novo-MS e Caracol-MS. A opção sul-mato-grossense se deveu aos seguintes fatores: (i) o Arco Norte já contava com o SIPAM (DHENIM ET. ALLI, 2013); (ii) o Arco Central enfrentava um contexto complicado na segurança pública, com a expansão violenta de facções criminosas (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016, P. 81-2); (iii) grande ocorrência de eventos criminosos relacionados à zona de fronteira (ANDRADE ET ALII, 2019, P. 12). Aliás, no Arco Central (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia), por exemplo, identificou-se como possíveis ameaças à atuação do SISFRON transnacionais de grupos criminosos, especialmente relacionados ao tráfico de drogas (ANDRADE; CORTINHAS; SOARES; FRANCO, 2019, P.11; RAZA, 2014).

> Entre os principais desafios transfronteiriços enfrentados pelo Arco Central, vale destacar também o tráfico de drogas, o intenso fluxo ilegal de imigrantes e os crimes ambientais, além dos conflitos rurais envolvendo posse de terras. Não menos importante, a região se depara, também, com uma deficiência de infraestrutura de comunicação e rede de transporte, e ainda lida com um alto nível de corrupção em meio a áreas com baixa densidade demográfica [...] (ANDRADE ET ALII, 2019, P. 13).

Em 2018, o projeto piloto passou por um processo de validação. A partir desse momento, entrou na fase 2 e está em processo de expansão para a fronteira brasileiro-boliviana e para a região de Foz do Iguaçu. Posteriormente, chegará a todas as regiões fronteiriças do Brasil. Isto posto, como as diferentes visões da academia perceberam o SISFRON?

A VERTENTE OTIMISTA: SISFRON COMO OPORTUNIDADE/POSSIBILIDADE

A vertente otimista apresenta o SISFRON como oportunidade para o país. Os representantes dessa perspectiva são majoritariamente militares da ativa, que trabalham ou trabalharam diretamente na construção do projeto. Outrossim, esses autores centraram a sua produção em periódicos, livros e outras publicações que são referência para a comunidade epistêmica de defesa no Brasil. Não obstante, os textos possuem, claramente, o referencial teórico-metodológico dos Estudos Estratégicos, em especial nas áreas de Defesa Nacional e Segurança internacional (FIGUEIREDO, 2015, P. 112-113; PROENÇA JÚNIOR; DUARTE, 2007).

Os argumentos desses trabalhos são: (i) o potencial do projeto para o combate à criminalidade organizada e aos ilícitos transnacionais, em especial o tráfico de drogas e armas, e, por conseguinte, a redução da criminalidade e dos custos da violência, principalmente nos grandes centros do país (IDESF, 2016, 2018; RODRIGUES, 2019, P. 52). Um exemplo: Rodrigues afirma que "Se o SISFRON reduzir este custo em 3,5% por meio do melhor controle das fronteiras, ele se paga em UM ANO" (2020, p. 41.).

> O impacto econômico gerado por tal constância, assim como mostra o presente estudo, pode ser revertido em benefícios para a população e, principalmente, em recursos físicos e humanos para que os agentes e o Estado transformem as operações conjuntas em rotinas operacionais. Com o aumento do efetivo e do controle nas fronteiras do Brasil, aumentamos também a arrecadação tributária. Esta ação favorece a ampliação do mercado formal, permitindo maior geração de emprego e renda, fortalecendo, desta forma, o crescimento do país (IDESF, 2016, p.13).

(ii) A ênfase na possibilidade de aumento da presença do Estado nas fronteiras, com externalidades positivas para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões fronteiriças (RODRIGUES, 2020). Existia a expectativa de que o SISFRON poderia gerar mais de 12 mil empregos anuais, onde 2/3 seriam nos setores de alta tecnologia por empresas nacionais (RODRIGUES, 2019, P. 50).

CC BY NC SA

> Ao possibilitar tal controle nas faixas lindeiras do país, o Programa SISFRON irá possibilitar maior presença do Estado em áreas fronteiriças, com aprimoramentos de segmentos importantes para que todo o cidadão possa exercer o seu direito de cidadania, inclusive de escolher governantes capazes de proporcionar melhores condições de vida à população, evitar a evasão de divisas e aprimorar o sistema educacional e com isso tornar a geração de emprego cada vez mais viável (RODRIGUES, 2020, P.41).

(iii) O SISFRON é um mecanismo de dissuasão internacional gerando uma proteção das riquezas naturais do país (MOTA, 2020; SILVA, 2019), além de um instrumento eficaz de diplomacia militar ao provomer a cooperação regional na área de defesa e segurança pública na América do Sul, seja no âmbito bilateral, trilateral ou regional (LANDIM, 2015; CESLINSKI, 2019).

Outra importante contribuição das possibilidades de emprego do SISFRON é a ampliação da diplomacia militar brasileira, uma vez que a cooperação entre os exércitos vizinhos na realização de operações conjuntas contras os crimes transfronteiriços ou o intercâmbio de informações que serão disponibilizadas tenderão a aumentar. Tais atividades contribuirão para o aprimoramento da atração e influência do Brasil sobre seus vizinhos, configurando o emprego do poder militar em sua forma branda, por meio da diplomacia militar.

> Ademais, o SISFRON também possibilitará o cumprimento dos objetivos gerais do CDS, além de ser um dos principais atores para a consecução do objetivo específico de trocas de informações para a identificação de riscos e ameaças que comprometam a paz regional e mundial, como os crimes transfronteiriços (LANDIM, 2015, P. 145).

(iv) o SISFRON pode ser um vetor importante para o domínio de uma tecnologia dual e para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID) (Pesanha, 2013; Texeira et alii, 2020). Podendo prover geração de renda e empregos com as vendas e exportações de produtos de altíssimo valor agregado e tecnológico (ZAPAROLLI, 2019; MEDEIROS, 2018).

> Com o auxílio do modelo de Porter, foi possível concluir que o SISFRON, devido ao montante de investimentos estimados, tem um potencial considerável para contribuir com o fortalecimento da BID, mais precisamente no que diz respeito à promoção da inovação, estabelecimento de transferência tecnológica, altos índices de nacionalização dos produtos de

> defesa, surgimento de associações industriais, fornecedores nacionais especializados, aparecimento de novas firmas, geração de emprego e renda para os brasileiros, aquecimento da concorrência, aprofundamento das relações com o mercado global e atração de compradores sofisticados [...] (PESSANHA, 2013, P.78).

Essa perspectiva otimista aparece nos estudos sobre a expansão do SISFRON para outras regiões, como o oeste do Paraná e a Amazônia (LISBOA, 2021). No entanto, esses estudos geralmente não apresentam o balanço do projeto piloto, e tampouco os desafios de implementação e de se criar um sistema de Comando e Controle nos mais de 16 mil quilômetros de fronteiras brasileiras.

A PERSPECTIVA "CRÍTICA": O SISFRON COMO INSTRUMENTO DE OPRESSÃO E DOMINAÇÃO

Influenciada pelos "Estudos Críticos de Segurança" – como de Didier Bigo (2008; 2006), Keith Krause e Michael Williams (1997) –, a segunda perspectiva apresenta, de forma indireta e crítica, o SISFRON como mais um dos vários instrumentos de dominação/repressão de grupos/classes mais vulneráveis, como populações indígenas, refugiados e migrantes indocumentados (MONTEIRO, 2020).

A Escola de Paris, cujo maior expoente é Didier Bigo, apresenta as tecnologias da informação – como um sistema de monitoramento – e a construção do discurso da insegurança como ferramentas de ban-opticon (exclusão). Segundo Valença (2010, p. 78): "A Escola de Paris defende a operacionalização racional da segurança a partir da lógica weberiana de tecnologias e agências de segurança domésticas. Essa proposta faz com que a busca pela segurança leve a uma condição constante e convenientemente construída de insegurança [...]", cujas consequências são o prolongado "estado de exceção" e as violações dos direitos fundamentais dos grupos marginalizados da sociedade:

> We need to insist on this normalization of emergency as a technique of government by unease, and on the success of the differentiation between a normalized population which is pleased to be monitored "against danger" and an "alienation" of some groups of people considered as dangerous

> "others". The surveillance and monitoring of the movement of each individual is growing, but effective controls and coercive restrictions of freedom are concentrated on specific targets (BIGO, 2006, p. 63).

Neste viés, o SISFRON não foca na resolução dos problemas estruturais da sociedade capitalista que reproduz as situações de exclusão de grupos vulneráveis, ou na implementação de políticas públicas de caráter de "necropolítica ". Desta feita, são criados espaços de exceção e a emergência de um Estado Brasileiro (MONTEIRO, 2020).

> [...] Nos anos 2010, fazer da segurança a principal pauta da política de fronteiras do Brasil comunicava aos países vizinhos uma contradição entre a prática securitária e o discurso integracionista. O Brasil investia em seu "muro virtual não físico, monitorado por drones e satélites", tal como a reportagem do The Economist (2016) caracterizou, de forma exagerada, o projeto do SISFRON. Outra contradição dos governos progressistas no Brasil foi de direcionar os militares para agirem como polícia e ganharem campo de atuação na segurança pública, voltando armas aos concidadãos, seja nas favelas, seja nas fronteiras (MONTEIRO, 2020, p. 196).

Os pesquisadores Héctor Luis Saint-Pierre e Samuel Alves Soares criticam o "fascínio pela tecnologia que sobrepõe a estratégia" e são céticos sobre a efetividade do SISFRON em coibir as atividades das organizações criminosas, pois as mesmas são capazes de corromper agentes públicos e se adaptar frente às novas barreiras tecnológicas (ZAPAROLLI, 2019).

Esses pesquisadores tecem ainda críticas à incorporação, pelas autoridades brasileiras, da agenda norte-americana de "Guerra às Drogas" (VILLELA, 2020, 2013), a qual centra os esforços na repressão do mercado ilícito de drogas e não na área de políticas de saúde pública, seja na prevenção, seja na redução dos danos do uso e abuso das drogas. Essa opção, segundo esses autores, fortalece as redes criminais que atendem e exploram a mão-de-obra não qualificada como "soldados do tráfico", levando ao aprisionamento em massa de milhares de usuários, criando um círculo vicioso que retroalimenta a violência e a exclusão (CAMPOS, 2018).

> Passados alguns anos de sua vigência, observa-se que a aplicação deste "novo" dispositivo legal, no interior do sistema de justiça criminal, trouxe como sua principal implicação a intensificação massiva da criminalização de indivíduos por tráfico de drogas. Os dados nacionais apontam o aumento

> crescente, desde 2006, do número absoluto dos presos e presas por comércio de drogas [...] (CAMPOS, 2018, p. 32).

Ademais, Mathias et alii (2019) advogam, sem provas, a existência de um acordo entre os representantes do estamento das Forças Armadas e frações da classe econômica política dominantes. Nesse arranjo, as Forças Armadas, em troca do financiamento de projetos estratégicos como o SISFRON, teriam aceitado, como um "trade off", o incremento de sua participação nas operações de Garantia da Lei e Ordem (GLO), de apoio aos megaeventos – como os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro (2016) e a Copa do Mundo (2014), ações de segurança pública e a realização e divulgação dos resultados da Comissão Nacional da Verdade (CNV) (2014). Nessa perspectiva, o SISFRON seria mais um "brinquedinho" nas mãos dos militares para cuidar das ações internas de manutenção da ordem pública.

> [...] o governo forneceu "brinquedinhos" para as Forças Armadas de tal modo que elas deixaram o centro mais visível da política, permitindo ao governo, dessa forma, tomar as medidas que lhe garantissem governabilidade – na medida em que se tratava de um governo de esquerda convivendo com uma burocracia autônoma e comprometida com o regime anterior [...] A isso se somaram a crença na competência técnica e a adesão social ao emprego das Forças Armadas na implementação de políticas eminentemente civis, tendo, em primeiro plano, a segurança pública [...] (MATHIAS ET ALII, 2019, p. 164).

Os autores dessa vertente são, majoritariamente, oriundos de programas de pós-graduação de instituições de ensino dos grandes centros do país, como São Paulo e Rio de Janeiro, desconectados das realidades das áreas mais afastadas do país. Seus trabalhos, em sua maioria, foram publicados entre a segunda metade da década de 2010 e os dias atuais, em periódicos lidos por acadêmicos e pesquisadores da temática.

O SISFRON SOB A ÓTICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A terceira linha abordada se relaciona aos estudos sobre o SISFRON sob a ótica de avaliação de política pública. Os autores desses trabalhos foram servidores – militares e civis – de carreira e pesquisadores de programas de pós-graduação, com linha de pesquisa na

área de defesa e segurança, oriundos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Escola Superior de Guerra (ESG) e Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Os trabalhos foram feitos por órgãos públicos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), por instituições de ensino superior e fundações públicas federais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os autores são, em parte, militares e operadores do sistema provocados pelos órgãos de controle nacional.

O marco principal dentre esses estudos é o Acórdão número 543/2016 do TCU, que tece diversos questionamentos sobre o processo de execução do programa, como a formatação de indicadores, compra de equipamentos, cooperação interagências e contratos de transferência de tecnologia offset.

O relatório do TCU (2016) apresenta uma séria divergência sobre o risco de contratação de bens e serviços no âmbito do Sistema. Critica, entre outros assuntos, a baixa integração e sincronia entre os órgãos interessados, como a ausência de um plano de comunicação entre os diversos stakeholders, e as diversas ações que compõem um projeto de grande complexidade. A auditoria aponta que o projeto foi feito com base num cenário otimista, isto é, não considerou, por exemplo, o risco cambial, o que levou a uma explosão nos gastos. Igualmente, o documento indica falhas na transferência de tecnologia (offset), erros nas planilhas de custos, no cronograma, falta de recursos humanos e atrasos na entrega de equipamentos, serviços e nas obras contratadas, entre outras pendências. Segundo o TCU:

> A estrutura e os processos de gestão atuais do SISFRON se mostram incompatíveis com as peculiaridades do projeto evidenciadas pelo marco temporal em que ele será executado (previsão inicial de 10 anos), pela magnitude dos custos associados (cerca de R$ 12 bilhões), pela complexidade dos sistemas e dos equipamentos que serão desenvolvidos e adquiridos, pela multiplicidade de atores envolvidos ou considerados, pela relevância do Sistema para operações conjuntas das Forças Armadas e demais órgãos e entidades com atuação na faixa de fronteira, bem como pela sua importância estratégica para o Brasil (BRASIL, 2016, p. 19).

Luis Henrique Custódio de Almeida (2015) apresenta, por meio de um estudo técnico, a necessidade de se repensar o projeto do SISFRON, em especial a necessidade da construção de indicadores para sua validação em um ambiente de orçamento por resultado e de

contenção de recursos. Faz um estudo das características técnicas do projeto, como a vida útil dos equipamentos, a receita potencial com royalties e direitos à exportação, custos tributários e de manutenção, entre outras. O autor propõe ainda uma série de indicadores para atender as potenciais demandas dos órgãos de controle.

As publicações do Ipea apresentam o SISFRON a partir de análises de políticas públicas de defesa e segurança, seja no âmbito da sua relação com a base industrial de defesa (Silva, 2019), seja no desenho e na governança de políticas públicas para a faixa de fronteiras (Andrade et alii, 2019; Silva, 2018). Ademais, os Projetos Estratégicos das Forças Armadas atraíram a atenção de grandes conglomerados nacionais, capazes de influenciar a agenda político-econômica nacional, para o atendimento das encomendas (COSSUL, 2019; SILVA; 2019).

> Essa movimentação no setor de defesa alimentou ainda mais as expectativas de empresários do Brasil, atraindo grandes empreiteiras nacionais, como Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez (Fariello, 2012), sobretudo à medida que os projetos como, por exemplo, o SISFRON, foram saindo do papel [..] (SILVA, 2019, P. 226).

Esses estudos apresentam sugestões, como a transferência do SISFRON para o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) do Palácio do Planalto, via Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), para evitar as restrições orçamentárias e aumentar a atuação interagências pela alimentação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

> Nessa direção, é possível vislumbrar benefícios de uma maior conjugação das necessidades operacionais e logísticas do quadro interagências ao menos no âmbito da segurança integrada (inteligência, defesa nacional e segurança pública). O SISFRON, por exemplo, pode prover informações relevantes para o enfrentamento do crime organizado, do contrabando e do descaminho nas extensas fronteiras brasileiras. **Com esse propósito, poderia ser estudada a possibilidade de o SISFRON ser liderado não pelo Exército Brasileiro, mas sim pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), especialmente tendo em vista seus potenciais reflexos para os trabalhos não só da Abin, como também do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) em geral, em termos de obtenção, análise e produção de dados e informações** (SILVA, 2019, p. 202. Grifo dos nosso).

Tais estudos advertem sobre os riscos da perda de foco da missão precípua das Forças Armadas, com o desvio de função das mesmas para ações subsidiárias, como atuação em segurança pública. Assim, defendem que:

> Para que se possa fomentar uma proteção mais efetiva das fronteiras brasileiras, é essencial induzir uma gestão coordenada que se reproduz nos níveis de inteligência e de operações das Forças Armadas juntamente aos órgãos de segurança pública. Tal coordenação deve transcorrer de maneira abrangente e sistêmica, incluindo os modais terrestres, aeroportuários e portuários para efetivo controle dos fluxos e mitigação das potenciais ameaças transfronteiriças. Desse modo, a existência de políticas nacionais, compatibilizadas entre si na temática fronteiriça, reforçando o PPIF, gerando efetiva confiança e gestão coordenada entre os órgãos, é um caminho que se desenha para melhores resultados, tanto na defesa nacional quanto na segurança pública. Essa compatibilização deve ocorrer também no nível de preparo e de recursos humanos na segurança pública, para que se desafogue o Exército de suas funções subsidiárias, a fim de potencializar o investimento e o preparo em suas funções precípuas (ANDRADE ET ALII, 2019, P. 81).

A partir de análise de questionário, indicadores e entrevistas com gestores da área de segurança, verificaram-se críticas no aspecto de governança do SISFRON e das operações interagências, tanto no que se refere à construção de confiança quanto à gestão dos interesses e das informações entre os stakeholders, abarcando desde aspectos burocrático-administrativos até técnicos (RODRIGUEZ, 2020). Essas críticas apontam também as limitações na construção de capacidades, em comparação com outros projetos, como o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1) (SILVA, 2018).

> O objeto da presente pesquisa, o SISFRON, é um programa estratégico de Defesa inovador e pioneiro em sua área, que, segundo os dados levantados pelo pesquisador, ainda enfrenta grandes desafios no que tange aos relacionamentos interorganizacionais, integração e gestão de partes interessadas, que vão desde questões burocráticas e administrativas, até aspectos técnicos.
>
> [...]
>
> As partes interessadas no SISFRON são um universo de órgãos públicos, cada um com as suas diretrizes e atribuições, que de maneira geral estão acostumados a realizar suas atividades de maneira autônoma. Ainda que se tenha um amparo normativo, para tentar integrar as agências que atuam nas fronteiras e evitar que sejam realizadas ações individuais de forma contraditória, as experiências colhidas demonstram que ainda existe muito para ser feito na busca de uma maior sinergia e consenso, mas tais medidas são essenciais para a sustentabilidade do programa no longo prazo, e necessitam ser feitas de forma eficiente e preponderante (RODRIGUEZ, 2020, P. 79-82. GRIFO NOSSO).

Eduardo da Silva (2018) assinala que a falta de arranjos institucionais, medidas de governança e de apoio político para a construção de confiança entre os diversos atores afetaram a performance e os resultados previstos do SISFRON, e sugere:

> [...] a adoção de adequados sistemas de monitoramento da performance do projeto SISFRON, bem como seja dada mais atenção, por parte dos órgãos competentes, a questões como a disponibilização de recursos humanos e financeiros, para fins de melhorar a Capacidade Operacional Organizacional no âmbito deste projeto (SILVA, 2018, P. 99).

Existiu um esforço de produzir trabalhos de intelectuais, principalmente das escolas militares e dos militares envolvidos no projeto, para se criar uma memória institucional do SISFRON, relatar os desafios de implementação do sistema como: o processo de aprimoramento de recursos humanos (HINAGO; PIURCOSKY, 2021), elaborar e sistematizar as respostas aos pontos suscitados pelo Tribunal de Contas da União (LEITE, 2018; MEDEIROS, 2018), e, por fim, apresentar possibilidades de mudanças na doutrina de emprego da força (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo, foram descritas as características do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um dos projetos estratégicos das Forças Armadas. Foram demonstradas as principais percepções sobre o Sistema disponiveis na literatura.

A primeira perspectiva é a visão “otimista”, que apresenta o SISFRON como oportunidade/possibilidade e advoga em favor do projeto. Os autores dessa vertente são, em sua maioria, militares (ativa e reserva) que publicaram em periódicos e canais de comunicação militares. O público-alvo é a comunidade epistêmica de defesa. Os textos são influenciados pelos pressupostos teórico-metodológicos dos Estudos Estratégicos e do realismo político.

A partir do diálogo com conceitos e os instrumentos metodológicos dos "Estudos Críticos de Segurança" – em especial da Escola de Paris e da Escola Galesa – a segunda percepção é a "pessimista", que apresenta o SISFRON como um instrumento de exclusão (ban-opticon) e de reforço da estrutura de dominação das minorias marginalizadas. Os investigadores são, em sua maioria, vinculados a instituições superiores de ensino e pesquisa situadas distantes das regiões fronteiriças.

A terceira linha de pensamento faz um balanço do projeto piloto e as suas (des)articulações com outras ações estatais. O objetivo é informar os stakeholders, criar uma memória institucional e verificar os impactos e as transformações para a força terrestre e partes interessadas. Os autores utilizam o marco teórico-metodológico da análise de políticas públicas para a avaliação dos indicadores e resultados das mais diversas faces do SISFRON. Estão divididos em três subgrupos. No primeiro os órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU); O segundo subgrupo consiste dos estudos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que verificam diversas interfaces do SISFRON e suas relações com outras instituições e políticas públicas, principalmente na área de segurança pública; e o terceiro segmento composto por pesquisadores civis e militares da área de segurança e defesa, que fazem balanços do projeto piloto, escrevem a memória institucional do Sistema e apresentam possibilidades de transformações na doutrina da força terrestre.

Sem ter o objetivo de esgotar as discussões sobre o tema, todas as visões trazem contribuições diversas para o entendimento dos impactos, oportunidades e limitações do SISFRON para o Brasil. Isso se faz em um momento oportuno, no qual vencidas as etapas iniciais de implatação e validação do sistema o mesmo deverá ser expandido para outras regiões fronteiriças do país. A intenção é promover e fortalecer os debates político-acadêmicos sobre as políticas públicas de defesa e segurança, essenciais numa sociedade complexa e democrática.

4. REFERÊNCIAS

ANDREAS, P. (2003). Redrawing the line: Borders and security in the twenty-first century. **International security**, 28(2), 78-111.

ANDREAS, P. (2009) **Border Games: Policing the US–Mexico** Divide , 2nd edn, Ithaca, NY: Cornell University Press.

BRANCOLI, F. L (2016). **Companhias Antropofágicas de Segurança no Sul Global: narrativas de privatização da violência e construção de ameaças na Líbia e no Afeganistão**.

BENEDETTI, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano: Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. **Estudios fronterizos**, 15(29), 11-47.

BRUBAKER, R. (2002) 'Ethnicity without groups,' **European Journal of Sociology** , 43: 163 89.

BRUNET-JAILLY, E. (2005). Theorizing borders: An interdisciplinary perspective. **Geopolitics**, 10(4), 633-649.

BUSH, George W. (2001) **"Address to the Nation**." Speech. Bush 2001h. Washington, DC. Presidentialrhetoric.com. 20 Sept. 2001. Acesso em abril de 2020 <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html>.

BUSH, George W. (2002**). National Security Strategy of the United States ,** georgewbush whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/

COLEMAN, M. (2007) 'A geopolitics of engagement: neoliberalism, the war on terrorism, and the reconfiguration of US immigration enforcement,' **Geopolitics** , 12(4): 607–34.

GOLASH-BOZA, T. (2018). 2. President Obama's Legacy as "Deporter in Chief". In **Immigration Policy in the Age of Punishment** (pp. 37-56). Columbia University Press.

GOMES, S., & ACACIO, I. D. P. (2015). United (Mexican) States and the spiral of violence: for a brief critique of the notion of" Failed State"/Estados Unidos (Mexicanos) e a espiral de violência: uma breve critica a noção de" Estado Falido". **Mural Internacional**, 6(2), 278-293.

HADDAL, C., Y. Kim and M. Garcia (2009) **Border Security: Barriers along the US International Border** , Washington, DC: Congressional Research Services.

HASELSBERGER, B. (2014): Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people, **Planning Theory & Practice**.

HERNÁNDEZ, K. L. (2010). **Migra!: A history of the US border** patrol (Vol. 29). Univ of California Press.

HEYMAN, J. E J. ACKELSON (2009) 'United States border security after 9/11,' in J. Winterdyk and K. Sundberg (eds), **Border Security in the al-Qaeda Era** , New York: CRC Press, pp. 37–75.

HUNGTITON, S. (2009). The hispanic challenge. **Foreing Policy**. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/ Acesso em 9 de junho de 20121.

KAISER, R. (2002) 'Homeland making and the territorialization of national identity,' in D. Conversi (ed.), **Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism** , New York: Routledge, pp. 229–47.

KOLOSOV, V. A. (2015). **Theoretical approaches in the study of borders. Introduction to Border Studies**. Vladivostok: Dalnauka, 33-62.

KNOWLTON, B. (2001) 'Americans back Bush's ultimatum to Taleban; 91% support President, poll on speech shows,' **International Herald Tribune** , 21 Setembro, p. 1.

MURPHY, A. (1996) 'The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations,' in T. Biersteker and C. Weber (eds), **State Sovereignty as Social Construc**t , Cambridge: Cambridge University Press, pp. 81–120.

NEW YORK TIMES (2005) '**Governors say they will raze border town used by smugglers**,' 28 Agosto. A19.

PAASI, A. (2005). Generations and the 'development' of border studies. **Geopolitics**, 10(4), 663-671.

ROSIÈRE, S. and R. Jones (2012) 'Teichopolitics: reconsidering globalization through the role of walls and fences,' **Geopolitic**s , 17: 217–34.

SACK, R. (1986) **Human Territoriality: Its Theory and Practice** , Cambridge: Cambridge University Press.

SZARY, A. L. A., & GIRAUT, F. (2015). Borderities: The politics of contemporary mobile borders. In **Borderities and the politics of contemporary mobile borders** (pp. 1-19). Palgrave Macmillan, London.

SCOTT (2009) **The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia ,** New Haven, CT: Yale University Press.

THOMPSON, G. (2005a) **'In lawless town, the top lawman avoids trouble**,' New York Times , 20 Agosto, p. A4.

WIENER, M. (2002) '**Mexican drug lord's arrest helps Fox as he awaits Bush**,' New York Times , 11 Março. A3

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.15061

Um Bate Papo Com O Terror: Transformando O Terrorismo Por Meio Do Diálogo?

A Chat With Terror: Transforming Terrorism Through Dialogue?

Una Charla Con El Terror: ¿Transformar El Terrorismo A Través Del Diálogo?

Matheus Hoffmann Pfrimer
Universidade Federal de Goiás (UFG)
Goiânia-GO, Brasil
E-mail: matheuspfrimer@ufg.br.
Orcid: https:// orcid.org/0000-0003-3472-3314

Resumo: Resenha crítica da obra TOROS, H. Terrorism, talking and transformation: A critical approach. London: Routledge, 2012, p. 256, ISBN 978-0-203-12350-8.

Palavras-chave: Terrorismo, Terror, Guerra ao Terror, Fronteiras e Direitos Humanos.

Abstract: Critical review of TOROS, H. Terrorism, talking and transformation: A critical approach. London: Routledge, 2012, p. 256, ISBN 978-0-203-12350-8.

Keywords: Terrorism, Terror, War on Terror, Borders and Human Rights

Resumen: Revisión crítica de TOROS, H. Terrorismo, conversación y transformación: un enfoque crítico. Londres: Routledge, 2012, pág. 256, ISBN 978-0-203-12350-8.

Palabras clave: Terrorismo, Terror, Guerra contra el Terrorismo, Fronteras y Derechos Humanos.

Recebido em
25/02/2021

Aceito em
14/06/2021

INTRODUÇÃO

Conversar com o terror pode parecer uma aberração, que beira a escatologia do filme de Bergman, quando o cavaleiro Antonius Block joga xadrez com a morte. Mas em tempos em que as medidas de exceção vêm sendo continuamente adotadas em notório recrudescimento das democracias ocidentais, o diálogo vem se tornando necessário em contraposição à normalização destas medidas. Ainda mais precisamente no Brasil, onde os arautos da segurança bradam que "bandido bom é bandido morto". Nesse contexto, as contribuições de autores dos Estudos Críticos sobre Terrorismo são significativas a fim de refletir sobre os efeitos deletérios das leis e medidas "contraterroristas". Um dos principais pontos de debate desta corrente questiona se o terrorismo pode ser transformado pelo diálogo.

Entre as obras dos Estudos Críticos sobre Terrorismo encontram-se trabalhos ressaltando o necessário diálogo com indivíduos ou movimentos classificados como "terroristas". Neste debate, a pesquisadora Harmonie Toros apresenta um importante contribuição em seu livro "Terrorismo, Conversa e Transformação: um enfoque crítico"(*"Terrorism, talking and transformation: a critical approach"*). Muito embora outros autores tenham tratado dessa temática, o diferencial da abordagem de Toros é a sua visão multifacetada pela sua experiência anterior como jornalista, e atual como pesquisadora e "*practitioner*". O livro demonstra por meio do enfoque da Escola de Frankfurt a complexidade do fenômeno do terrorismo e as medidas empreendidas para mitigá-lo.

O principal argumento de Toros se desenvolve em torno da ideia de que conversar com terroristas têm um profundo caráter transformador não apenas para aquele que se apresenta como mediador, mas também para o próprio terrorista. De um lado, esse ponto se difere muito de boa parte da bibliografia tradicional dos estudos tradicionais sobre terrorismo, ao fugir da reprodução da lógica da expansão da vigilância. De outro, Toros consegue acrescentar camadas argumentativas inclusive em relação aos enfoques críticos sobre o terrorismo. Neste sentido, a articulação de um enfoque dialógico ao terrorismo a partir da teoria crítica apresenta-se também como uma *praxis*, não se identificando apenas com o campo das ideias.

Para tanto, a autora procura ancorar seu argumento para além do campo teórico por meio de elementos empíricos produzidos em sua investigação em profundidade de dois casos (Irlanda do Norte e Mindanao), nos quais empregou análise de documentos, entrevistas e pesquisa participante. Seguindo este roteiro, a autora mantém a coerência com os princípios da Teoria Crítica ao não preconceber leis ou generalizações. Além de manter o vínculo com a prática ao articular trabalho de campo e metodologias qualitativas com o pensamento da Teoria Crítica.

A estrutura de capítulos do livro subdivide-se em duas grandes partes. A primeira que reflete a discussão teórica e conceitual e, por último, a parte dois na qual os resultados dos estudos de casos são apresentados. Na primeira parte, a discussão gira em torno da construção do arcabouço crítico para os estudos sobre terrorismo. Ao esboçar a crítica aos estudos tradicionais, a autora não se subscreve diretamente às correntes pós-estruturalistas. Particularmente, procura demonstrar por meio da teoria de Pierre Bourdieu que os discursos sobre o terrorismo se articulam com a dimensão da prática. Logo em seguida, no segundo capítulo, apresenta a importância da prática do diálogo em eventos envolvendo terrorismo. Este pode ser apontado como um dos pontos fulcrais do argumento no livro, especialmente quando se estabelece uma distinção entre negociação e diálogo com terroristas. Se o primeiro se assemelha a uma barganha estratégica entre negociador e terrorista, o segundo procura estabelecer pontes de interlocução e comunicação com terroristas a longo prazo. Com intuito de fugir da dicotomia entre esses dois tipos ideais, Toros apresenta a noção de conversa que implica na sobreposição, inclusive concomitantemente, entre o que ela denomina de conversa estratégica (mais articulada pela razão) e conversa comunicativa (mais articulada pela emoção). No último capítulo desta parte, o argumento principal é aprofundado quando se apresenta os meios pelos quais a conversa pode ser transformadora tanto para o interlocutor quanto para o terrorista. Mais precisamente, a ideia de transformação é delimitada enquanto “mudanças que podem ser percebidas” entre as partes. Entre essas mudanças, as que mais chamam a atenção se referem a empatia, confiança e emancipação.

Já na parte II, a autora procura analisar os estudos de casos a partir da moldura conceitual desenvolvida no início do livro. Os casos escolhidos são emblemáticos, pois distanciam-se não apenas temporalmente como também pela atenção recebida pela academia. No primeiro caso refere-se ao contexto da Irlanda do Norte, ao longo do qual a autora procura avaliar como conversa e terrorismo se entrelaçam culminando com o desfecho hesitoso das negociações da "Boa Sexta-feira" (*Good Friday*). O segundo caso, aquele da Frente Moro de Libertação Islâmica nas Filipinas, é apontado pela autora, como pouco estudado, contudo, com fortes reverberações políticas devido aos vínculos com a *Al Qaeda* para além do Sudeste Asiático. Neste ponto cabe uma ressalva ao leitor ou pesquisador da área de segurança. Se a primeira parte do livro se destina a estudiosos mais experientes sobre o assunto, com maior bagagem de leitura, a segunda parte do livro pode ser bem aproveitada pelos jovens pesquisadores interessados nas práticas de pesquisa e suas encruzilhadas.

Algumas ressalvas devem ser feitas aos argumentos levantados pelo livro e as críticas por ele recebida. Em primeiro lugar, o argumento desenvolvido pela autora pode até parecer inocente ao propor conversar com terroristas em tempos de reduzidas negociações, no entanto não se pode olvidar de sua filiação à Teoria Crítica e sua ênfase na prática emancipadora. Isto implica que os autores críticos partem da premissa de transformar a realidade e não a aceitar como dada. Por isso mesmo, quando possível, o diálogo pode ser um meio para transformar a realidade. Uma segunda crítica que parece bem mais estrutural e plausível se refere ao contexto de polarização política e formas de conversas atrelada a extinção dos espaços públicos. Com a drástica redução dos espaços públicos e recrudescimento das democracias, a interlocução não apenas com terroristas, mas também criminosos se assemelha mais a um debate ou condenação pública do que a uma conversa. Isso é ainda mais evidente nestes tempos de difusão de notícias falsas e da cultura da "lacração" nas redes sociais. Essa talvez seja a crítica mais difícil a ser dirimida pelos autores que se interessam pelo tripé terrorismo-diálogo-transformação. Aqui, naturalmente, fica um caminho a ser trilhado para próximas pesquisas na área.

Para finalizar, poder-se-ia indagar quais as contribuições para o contexto brasileiro esta obra traz. Para os estudiosos brasileiros da segurança, o livro representa na dimensão acadêmica um incentivo às pesquisas com enfoque crítico. Uma gama substancial dos estudos sobre terrorismo no Brasil, parte das premissas das teorias mais tradicionais. Por fim, neste contexto de recrudescimento da democracia e adoção de medidas de exceção previstas em ações contraterroristas, o livro apresenta um outro caminho que pode ser pelo menos vislumbrado para lidar com o terrorismo.

REFERÊNCIAS

TOROS, H. **Terrorism, talking and transformation: A critical approach**. London: Routledge, 2012, p. 256, ISBN 978-0-203-12350-8.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13341

Desafios atuais para a cooperação sul-sul: as desigualdades e o sul global

Current challenges for south-south cooperation: inequalities and the global south

Desafíos actuales para la Cooperación Sur-Sur: las desigualdades y el Sur global

Marina Bolfarine Caixeta
Universidade de Brasília
Brasília – Distrito Federal, Brasil
E-mail: marinabolfarinecaixeta@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0462-506X

Roberto Goulart Menezes
Universidade de Brasília
Brasília – Distrito Federal, Brasil
Email: rgmenezes@unb.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3220-7765

Resumo: O presente artigo analisa o fenômeno da Cooperação Sul-Sul partindo do pressuposto de que ela pode servir como um dos instrumentos que podem contribuir para a mudança da realidade internacional articulando-se com a identidade 'Sul global' e enfrentando os problemas gerados pelas desigualdades nas e entre as respectivas sociedades. Para tanto, sugere uma discussão conceitual da Cooperação Sul-Sul, do Sul global e das desigualdades com vistas a propor critérios analíticos para as investigações dos casos - estudos de casos e análises comparativas - para a compreensão do significado, dos resultados e do mérito da Cooperação Sul-Sul no presente contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A adoção de uma perspectiva latino-americana oferece a possibilidade de contar com uma visão crítica e própria sobre a Cooperação Sul-Sul, partindo de uma literatura das Ciências Sociais bastante avançada. A região da América Latina e Caribe, também, serve como caso paradigmático para essas discussões, porquanto está envolvida em significativas alianças do Sul global, forma parte das estatísticas sobre desigualdades e tem promovido iniciativas sobre a Cooperação Sul-Sul de forma bastante dinâmica.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; desigualdades; Sul global

Abstract: This article analyzes the phenomenon of South-South Cooperation based on the assumption that it can be an instrument to the world order change articulating itself with the 'global South' identity and dealing with the problems that come from inequalities in and between the respective societies. To this end, it suggests a conceptual discussion of South-South Cooperation, the global South and inequalities with a view to proposing analytical criteria for case investigations - case studies and comparative analyzes - to understand the meaning, access the results and the merit of South-South Cooperation in the present context of International Development Cooperation. The adoption of a Latin American perspective gives us the possibility of having a critical and proper view on South-South Cooperation, based on a significant legacy of Social Sciences studies. The Latin America and the Caribbean region, additionally, offers as a paradigmatic case for these discussions, as it has been involved in important Southern alliances, is part of the statistic on inequalities and has been promoting substantial initiatives on South-South Cooperation.

Keywords: South-South Cooperation; inequality; global South.

Resumen: Este artículo analiza el fenómeno de la Cooperación Sur-Sur partiendo del supuesto de que puede contribuir para cambiar la realidad internacional, articulándose con la identidad del 'Sur global' y enfrentando los problemas que generan las desigualdades en y entre las respectivas sociedades. Por lo tanto, sugiere una discusión conceptual sobre la Cooperación Sur-Sur, el Sur global y las desigualdades con miras a proponer criterios analíticos para la investigación de casos - estudios de casos y análisis comparativo - para comprender el significado, los resultados y los méritos de la Cooperación Sur-Sur en el presente contexto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La adopción de una perspectiva latinoamericana nos permite una visión crítica y única para la Cooperación Sur-Sur, basada en una literatura muy avanzada en Ciencias Sociales. La región de América Latina y el Caribe también es un caso paradigmático para estas discusiones, ya que se involucra en alianzas del Sur global, forma parte de las estadísticas de desigualdades y viene promoviendo iniciativas de Cooperación Sur-Sur muy dinámicas.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur; desigualdades; Sur global.

Recebido em
15/01/2021

Aceito em
12/06/2021

INTRODUÇÃO

No capitalismo histórico, a trajetória das desigualdades dentro e entre as nações tem sido marcada pela disputa incessante de riqueza e poder. De acordo com Milanovic, no período de 1820-2011, a desigualdade mundial deixou de aumentar apenas entre 1988-2011. Embora seja curto esse período de redução das desigualdades, ele se explica pelo "progresso da Ásia e uma desaceleração do Ocidente" (MILANOVIC, 2016, p. 144), em especial na China, onde o aumento da renda foi mais rápido nesse período, e pelo expressivo contingente de pessoas beneficiadas. Já no restante do mundo, em especial, nas economias centrais o 1% do topo mais que dobrou a sua renda desde a "virada da desigualdade" nos anos 1980.

Desde então, as pesquisas demonstram que nesses últimos quarenta anos a desigualdade de renda atingiu patamares extremos. De acordo com Sassen (2016), ao contrário do período entre 1945 e 1980, quando "o crescimento estava amplamente distribuído e formou uma classe média forte" nos anos 2000 tivemos "o surgimento de uma classe média empobrecida, com 80% do crescimento indo para aquele 1% do topo" (p. 26). Essa inversão da trajetória de redução das desigualdades resulta das profundas transformações no padrão de funcionamento do capitalismo histórico desde meados dos anos 1970, quando as políticas neoliberais começaram a ser implementadas. Desde então a polarização mundial intensificou-se.

De modo geral, a participação das nações periféricas na economia-mundo, bem como sua autonomia política, vêm reduzindo desde então, com a exceção de poucos países. Assim, "os mecanismos que fazem fluir a riqueza desde as periferias e semiperiferias para o centro" (ROJAS, 2003, p. 50) por meio da manutenção e do aprofundamento do intercâmbio desigual, e a divisão mundial do trabalho em favor do centro em uma relação "assimétrica de exploração e marginalização progressivas das semiperiferias e sobretudo das periferias do sistema" (ROJAS, 2003, p. 50) reforçando os mecanismos de dominação e dependência entre os países.

Entre as denominações utilizadas para referir-se ao lugar das nações não centrais na ordem geopolítica contemporânea destaca-se a noção de Sul global. Essa noção é parte do processo de construção política do Sul, e seu emprego foi impulsionado pelas transformações geopolíticas e econômicas na ordem mundial com a ascensão pacífica da China, acompanhada por Índia, Brasil, Rússia e demais países da semiperiferia (DOMINGUES, 2013). A crise financeira global de 2008 nos centros do capitalismo contemporâneo realçou o papel político e econômico dessas nações no contexto da reforma da arquitetura financeira e monetária internacional (notadamente no FMI) e da crescente influência delas no G-20 financeiro.

Especialmente em decorrência dos avanços observados nos países emergentes da semiperiferia, logrou-se fazer da Cooperação Sul-Sul (CSS) importante instrumento político e estratégico em benefício dos países do Sul global. Desde 1978, quando se elaborou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) como marco de ação da então denominada Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), hoje conhecida como CSS, evidenciou-se uma "ascensão do Sul" atrelada ao êxito de políticas sociais e à maior participação desses países nas dinâmicas do comércio global (PNUD, 2013). Além disso, inclui-se a CSS como estratégia de ação nas agendas do sistema ONU e convenções internacionais com vistas à implementação das metas de desenvolvimento global – a Declaração do Milênio com os ODM (2000-2015) e a Agenda 2030 com os ODS (2016-2030).

Neste trabalho, discutimos os desafios atuais da Cooperação Sul-Sul à luz dos conceitos de Sul global e desigualdades. A perspectiva latino-americana soma-se às análises críticas existentes sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) no Sul e Norte global, mas ainda nos permite adotar uma visão própria sobre essa prática cooperativa. Adicionalmente, a região da América Latina e Caribe serve como caso paradigmático para essas discussões, porquanto está envolvida em distintas alianças do Sul global (G77, CELAC-China, Mercosul, Caricom), está muito presente nas estatísticas sobre as desigualdades e,

além disso, tem promovido alto volume de iniciativas de Cooperação Sul-Sul e logrado construir uma governança regional para o tema por meio do PIFCSS-SEGIB[1].

Uma corrente autêntica da região latino-americana, a perspectiva decolonial se inscreve, mas não se confunde com a abordagem pós-colonial. Avesso ao conhecimento institucionalizado e sempre problematizando as teorias produzidas, o pós-colonialismo, apesar de não ser uma corrente teórica reconhecida no campo das Relações Internacionais, coloca "a questão do etnocentrismo como traço constitutivo do internacional moderno." (TOLEDO, 2021, p. 11). Coube ao 'giro decolonial' promovido pelo Grupo Modernidade/Colonialidade vincular a modernidade com as distintas formas de manifestação da colonialidade do poder, do ser e do saber. De acordo com Toledo (2021), "ao argumentar que a modernidade é constituída pela colonialidade, o pensamento decolonial subverte as narrativas dominantes sobre origens e evolução do sistema de estados, bem como a ideia de que a nação é expressão da cultura e história comuns de um povo" (TOLEDO, 2021, p. 14).

O texto está organizado, além desta introdução e da conclusão, em três partes: na primeira, apresentamos um mapeamento do que se concebe por Sul global; na segunda, abordamos as desigualdades no sistema-mundo, o que se evidencia nas críticas à colonialidade formuladas na região latino-americana e se traduz como um problema do Sul e no Sul global; na terceira, indagamos sobre a Cooperação Sul-Sul e seu potencial de mudança no sistema-mundo. Por último, sugerimos a íntima relação desses conceitos evitando, com isso, o risco de que a CSS se torne mais um mecanismo de reprodução da ordem desigual. Para tanto, acreditamos que é preciso aproveitar-se do potencial explicativo de certas categorias-chave do pensamento latino-americano, tais como: alteridade, transmodernidade e interculturalidade na análise da CSS.

[1] Em 2020, celebrou-se 10 anos do Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PFICSS); Astroza, Caixeta e Malacalza (2020) ressaltam o desafio de promover a unidade em meio a diversidade e o êxito da região em consolidar práticas de intercâmbio e ao mesmo tempo elaborar uma visão comum posicionando a região no mundo.

O SUL GLOBAL: UMA IDENTIDADE NA POLÍTICA

Numa genealogia do Sul global, pode-se apresentar a divisão entre Norte e Sul como um fenômeno que se constitui a partir de meados do século XX. Conforme Solarz (2014), a Carta de criação da Organização das Nações Unidas, a noção de ajuda internacional nas relações entre os países desde a reconstrução do pós-II Guerra, os processos de libertação nacional e a Guerra Fria são alguns desses marcos históricos que fazem parte da construção política do Sul. Assim, o Sul global é uma identificação socioeconômica e política que guarda uma forte relação com a consciência e propostas de desafiar a lógica vigente presente na ordem mundial e no sistema capitalista.

Brun (2016) defende que seria mais adequado falar de um rótulo ao discutir a percepção que os países em desenvolvimento têm de si próprios, porquanto identidade pressupõe a partilha de referenciais culturais comuns e o Sul global é uma congregação plural, com cultura, percursos e aspirações diferentes. No entanto, adota-se aqui a perspectiva de que as identidades são também forjadas na luta política neste contexto da globalização, de "culturas híbridas" numa dissociação entre lugar e cultura e associação entre estruturas e práticas. Isso implica dizer que a perda de uma identidade originária (pertencimento a um grupo cultural), por exemplo, pode ser compensada pela procura ou criação de novos contextos e "retóricas identitárias", o que tem sido muito comum em contextos sociais da região.

É importante destacar que uma das características da noção de Sul global é a sua heterogeneidade. De acordo com Santos e Meneses (2010), o Sul é "concebido metaforicamente como um campo de desafios epistémicos, que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo." (p. 19). Assim, ele compreende um espectro que vai desde um Sul global com países cujas políticas externas são mais autonomistas, que contestam a ordem internacional, passando por países que possuem relações estreitas com o Norte global até países periféricos alinhados aos princípios do fórum da eficácia da ajuda da Organização para a Cooperação e o

Desenvolvimento Econômico (OCDE) em suas iniciativas de CSS (HIRST, 2010; AYLLÓN, 2015; MORASSO, 2015).

Com a noção de Sul global, busca-se também superar as racionalidades vigentes que sustentam o sistema de dominação do centro sobre a periferia/semiperiferia. Conforme enunciam Santos (2010) e Morin (2011), o Sul global tem sido muito utilizado no meio acadêmico para formulação de críticas à ciência moderna eurocêntrica. O pensamento do Sul, segundo Morin (2011), deve problematizar a noção corrente de progresso e desenvolvimento, apontar caminhos alternativos ao apresentado pelos países do Norte e organismos internacionais, de forma que eles sejam criativos e sensíveis e fazendo convergir o que houve de melhor no renascimento humanístico ocidental com os valores e práticas, por exemplo, das sociedades africanas e sul-americanas. Santos (2010) defende as epistemologias do Sul como meio de se democratizar, descolonizar e desmercantilizar o conhecimento contemporâneo, para tornar a ciência um meio real à serviço da humanidade rumo à emancipação e ao bem-estar dos povos. De acordo com ele "a ecologia de saberes capacita-nos para uma visão mais abrangente daquilo que conhecemos, bem como do que desconhecemos, e nos previne para que aquilo que não sabemos é ignorância nossa, não ignorância em geral" (SANTOS, 2010, p. 66). Para ambos os autores, a prática da diversidade cultural contribui para a produção de conhecimento, porque introduz novos referenciais e visões de mundo provenientes de sociedades até o presente silenciadas por essa ciência dominante, e pretensamente universalizante.

Neste contexto, o conceito de autonomia nas Relações Internacionais (RI) que emergiu na América Latina e Caribe reivindica a singularidade deste Sul global como algo estratégico para a política internacional. Lechini e Rojo (2019) analisam o legado da escola doutrinária da autonomia a partir de Juan Carlos Puig, na Argentina, e de Hélio Jaguaribe, no Brasil, que produziram novas abordagens acerca da situação da América Latina no sistema internacional. Soma-se a esse esforço de renovação a partir de um novo contexto, o Relatório Gulbenkian (1996) coordenado por Immanuel Wallerstein, no qual se propõe repensar em chave crítica

os pressupostos das Ciências Sociais, tal como Mills em seu conhecido livro A imaginação sociológica (1959), que questiona os pressupostos da teoria da modernização.

Na América Latina, forjada a partir da experiência colonial e subalternizada no mundo, esse movimento de renovação das Ciências Sociais ganhou novo impulso nas três últimas décadas. Uma das obras que reúne contribuições acerca de alternativas teóricas e políticas aos discursos hegemônicos nesse campo de conhecimento é Colonialidade do Saber (2000), editado por Lander. Essa importante contribuição ao pensamento crítico latino-americano contemporâneo reflete o esforço de um conjunto de autores para renovar metodologicamente as Ciências Sociais de e desenvolver abordagens inovadoras para os problemas tanto da nossa região como de outras partes do Sul global. Para o autor,

> [...] a busca de alternativas à conformação profundamente excludente e desigual do mundo moderno exige um esforço de desconstrução do caráter universal e natural da sociedade capitalista-liberal. Isso requer o questionamento das pretensões de objetividade e neutralidade dos principais instrumentos de naturalização e legitimação dessa ordem social. (LANDER, 2000, p.4, tradução nossa)

Nesse sentido, Escobar (2007) formula uma potente crítica ao uso da designação Terceiro Mundo, reconhecendo-a como uma invenção do Primeiro. Para ele, há uma estigmatização das nações do Terceiro Mundo com vistas a realizar intervenções estrangeiras justificadas sob o pretexto de ajuda, reforçando uma concepção determinista e unívoca do desenvolvimento. A tese defendida pelo autor menciona uma "fábula de três mundos" que fundamenta a hierarquização do mundo contemporâneo. Isso habilita a profissionalização e institucionalização do desenvolvimento na cena internacional, a serviço de uma 'indústria da ajuda' comandada pelas organizações internacionais e países do Norte global. Entre as consequências disso, estão a tutela exercida sobre grande parte dos países periféricos e o aprofundamento da dependência econômica e política. E, com isso, novamente a posição do Norte global é reforçada como protagonista e precursor do conhecimento construído, o que está na base da reprodução desse sistema.

Em anos recentes, observa-se que os próprios países que compõem a periferia do sistema-mundo têm reivindicado essa identificação com o Sul global. Desta vez, isso pode ser entendido como uma estratégia, pois "pertencer ao mundo em desenvolvimento se torna cada vez mais uma escolha e cada vez menos um estigma", conforme observado por Brun (2016, p.703). No plano político internacional, essa auto-identificação tem como objetivo explicitar o vínculo entre o passado colonial e a atual condição de subdesenvolvimento. Através da contestação das dívidas contraídas (moral, histórica e econômica) e do rompimento com a logica universal moderna, busca-se desconstruir a base da hierarquia do sistema-mundo.

De acordo com Alden, Morphet e Vieira (2010), a noção de Sul expressa uma crítica à atual ordem global hierárquica e desigual ao mesmo tempo que comporta elementos de transformação com base na solidariedade e no ativismo. Os autores distinguem o Sul de Sul global, considerando que aquela designação é mais adequada para a compreensão da realidade geopolítica, transcendendo a divisão geográfica das lutas anticoloniais para abarcar uma forma ideológica mais abrangente - em torno do dilema da soberania, das economias periféricas, da experiência do colonialismo e do imperialismo.

A identidade coletiva é concebida como uma categoria social que possui consequências em termos comportamentais e, com isso, também políticos. Conforme apontado por Abdelal et al. (2006), as identidades sociais podem assumir quatro tipos de conteúdo, de forma não excludente mutuamente: as normas constitutivas, que definem as regras para o pertencimento a determinada identidade; os propósitos sociais, que se referem aos objetivos compartilhados pelos membros do grupo; as comparações relacionais, que definem o conteúdo da identidade pelo que ela não é, em contraste com outras identidades; e os modelos cognitivos, que revelam as visões de mundo e compreensões sobre as condições materiais e políticas relacionadas aos interesses, que são definidos a partir da identidade.

Compreender o Sul global como identidade coletiva – suas normas constitutivas, propósitos sociais, comparações relacionais e, também, o modelo cognitivo em jogo – elucida o papel do Sul global no cenário político internacional contemporâneo. Isso permite que se

estabeleça um destino comum entre seus membros, definido a partir de determinado contexto, já que ‘o que os grupos querem depende de quem eles pensam que são’. Ele afeta a interpretação e entendimento de fatos do presente e do passado comum, moldados pelas memórias da experiência colonial compartilhada por este Sul global (ABDELAL et al., 2006). O modelo cognitivo, ainda, mostra a necessidade de se evitar a simplificação da noção de Sul global confinando-a a uma única realidade social, utilizada como sinônimo de uma identidade cultural, enfatizando seu valor ideológico.

Essa é a perspectiva também adotada pelo sistema-mundo moderno elaborada por Wallerstein, que, segundo Mignolo (2000, p. 35), "tem a vantagem de convocar um quadro histórico e relacional de reflexões que escapam à ideologia nacional sob a qual foi forjado o imaginário continental e subcontinental tanto na Europa, quanto nas Américas, nos últimos duzentos anos." Há um intento de se fazer com que a descolonização política ou formal seja encarada, conforme Mignolo (2017), como um processo mais abrangente e estrutural. A colonialidade que perdura desde o fim do sistema colonial requer uma desobediência política e, também epistêmica, pois deve questionar os jogos controlados pela teoria política e pela economia política, ambas eurocêntricas. De acordo com o autor, há duas teses:

> A primeira tese, a identidade NA política (melhor do que política de identidade), é um movimento necessário de pensamento e ação no sentido de romper as grades da moderna teoria política (na Europa desde Maquiavel), que é - mesmo que não se perceba - racista e patriarcal por negar o agenciamento político às pessoas classificadas como inferiores (em termos de gênero, raça, sexualidade, etc). A segunda tese se fundamenta no fato de que essas pessoas, consideradas inferiores, tiveram negado o agenciamento epistêmico pela mesma razão (MIGNOLO, 2008, p. 1).

A identidade na política, com isso, se faz de grande importância quando se discute o Sul global. Isso porque ela nos remete a possibilidade de aglutinação de uma maioria inferiorizada na política internacional que por meio de arranjos ou coalizões, por exemplo, podem aumentar a sua capacidade negociadora nas organizações ou fóruns internacionais. Nesse sentido, Brun (2016) considera que “as múltiplas solicitações de ontem, às vezes concretizadas no seio de organizações intergovernamentais, servem de trampolim para as de

hoje, em uma lógica de path shifting" (2016, p.517). Contrariando as afirmações de Gilpin, para quem as grandes perturbações mundiais resultam das guerras, enquanto as negociações resultam apenas em modificações incrementais, a autora defende que há lentas, mas importantes mudanças em marcha em torno das relações Sul-Sul.

> O processo de emergência desses países do Sul ainda está em curso e o espírito de não alinhamento persiste porque continua cheio de aspirações. [...] A integração progressiva dos três Estados estudados [Brasil, Chile e Venezuela] e as evoluções provocadas por suas percepções e suas práticas de relações internacionais representam uma transformação profunda no cenário interestatal. Não obstante, o fato de que esses atores se consideram vítimas das estruturas e das normas estabelecidas pelas potências do Norte, mas que continuam a participar nelas, constitui uma proeza no sistema existente (BRUN, 2016, p.518-9).

Nessa mesma linha de argumentação, Alden, Morphet e Vieira (2010) concordam que os países periféricos lograram imprimir seus objetivos no bojo das normas universais mobilizando para isso um discurso moral. Assim, o Sul global segue com questionamentos acerca das regras e funcionamento das instituições internacionais criadas no pós-II Guerra Mundial, de modo a contemplar nessas agendas seus interesses e preocupações. No campo das Relações Internacionais isso se reflete no desenvolvimento de abordagens que buscam superar as formulações hegemônicas nessa área de conhecimento abrindo espaço para perspectivas que trabalham com conceitos e categorias tais como a solidariedade, justiça ambiental, antirracismo, políticas de inclusão e de minorias, entre outras[2].

O objetivo político dessa identidade, portanto, varia conforme o cenário a partir do qual se enuncia o conceito de Sul global. Conforme apontou Lechini (2009), apesar de Sul global guardar uma característica essencial - a do 'outro', aquele que foi colonizado e que surge numa relação de complementaridade e de distinção em relação ao 'Norte global' industrializado/desenvolvido/central -, este conceito ampliou-se desde a década de 1950, quando passou a compor o vocabulário das relações internacionais. "[…] de ahí que vuelve a

[2] Sobre como o Sul global se transformou numa categoria central para as diferentes abordagens teóricas sobre a política global na disciplina das Relações Internacionais, ver a introdução em Alden, Morphet e Vieira (2010).

aparecer la idea de utilizar la cooperación Sur-Sur, esta vez aggiornada con las lecciones del pasado, para promover un orden más equitativo donde los países medios y los periféricos puedan defender sus intereses" (LECHINI, 2009, p. 67).

Desde então, essa discussão segue sendo uma importante contribuição para a renovação do pensamento das RI. "[One key question] concerns the very definition of the 'South', a concept that already comes laden with problematic connotations but for which a suitable alternative has still not been identified in many academic quarters." (FOURIE, NAUTA e MAWDSLEY, 2020, p. 3). Com isso, evidencia-se a necessidade de adequar seu significado ao contexto de seu uso, já que tanto o objetivo político quanto o interesse social podem ser alterados conforme a compreensão que seus atores tenham do mundo em que vivem.

Entende-se, assim, o Sul global como uma auto-identificação política global. Trata-se de uma identidade coletiva criada em meio às desvantagens geradas pelas clivagens do sistema-mundo moderno e, portanto, autodeclarada pelos próprios países e povos. Algo intersubjetivamente construído, ou seja, localizado em determinado espaço-tempo e, por isso, marcado social e historicamente pelo locus enunciador. Ele está condicionado por uma produção de conhecimento própria e alternativa de forma a habilitar tomadas de decisões autônomas e autênticas. Como um conceito plural, parte de distintas perspectivas e demandas de seus atores, que interpretam diferentemente o cenário internacional e seu papel nele, assim, é um conceito mutável por depender do contexto em questão para ser compreendido e explicado.

AS DESIGUALDADES: UM PROBLEMA NO E DO SUL GLOBAL

As desigualdades no Sul global possuem diversas dimensões, embora a econômica seja sempre a mais destacada de todas elas. O cruzamento dessas dimensões (política, econômica, social, entre outras) que tem feito parte da renovação recente das abordagens e metodologias nas pesquisas sobre as desigualdades de renda e riqueza, oportunidades, gênero, étnico-raciais, classes, direitos civis, dentre outras, ampliam o escopo da análise para o entendimento

e a problematização da ‘desigualdade global’. Nesse contexto de polarização mundial, ocorre uma desconexão forçada das diversas periferias do sistema-mundo, com a perda de espaço na economia mundial dos produtos primários em benefício da inovação tecnológica. (MENEZES, 2020). Isso intensifica a dependência econômica de uns em relação a outros e promove distintos padrões de bem-estar no mundo, uma assimetria de poder tanto em termos de direitos quanto de capacidades epistemológicas (COSTA, 2019)[3].

Conforme o World Inequality Lab Report (2018), desde a década de 1980 a renda global cresceu com uma extrema desigualdade – o 1% da população mais rica concentrou duas vezes mais renda do que os 50% mais pobres, sendo que a classe média diminuiu – e houve significativa transferência de renda do setor público para o setor privado, resultando ao mesmo tempo no aumento da renda nacional e na diminuição do orçamento público.

Compreender a busca de autonomia no cenário mundial deve partir da ideia de que a hegemonia não se dá somente entre Estados, mas permeia toda a divisão internacional do trabalho e, portanto, as classes sociais dos diferentes países. De acordo com Cox (1996), há uma ordem no interior de uma economia mundial, ou seja, um complexo de relações sociais internacionais que une classes sociais de diversos países. Essas análises sobre a relação de poder que atravessam os Estados impactam na forma e na finalidade da política exterior em questão. Numa análise de direção vertical (mais microscópica), é possível focalizar a desigualdade que não se dá somente entre países, mas também entre grupos no interior desses países que adotam diferentes formas de inserção internacional e de solidariedades internacionais. Também Muñoz (2016) sugere a teoria crítica para uma aproximação mais adequada à CSS, em vista das desigualdades.

Os problemas gerados pelas desigualdades têm suscitado distintas conceituações, elaborações teóricas e mensurações da manifestação e do impacto das várias dimensões da

[3] Costa (2019), por exemplo, afirma que "as desigualdades sociais correspondem a distâncias entre posições ocupadas por indivíduos ou grupo de indivíduos [nações ou grupo de nações] na estrutural social em âmbito local, nacional ou global. Essa definição diz respeito a posições econômicas (definidas por renda, riqueza, controle de recursos etc.) e assimetrias de poder em termos de direitos políticos, sociais e existenciais, influências políticas e também capacidades epistemológicas." (p.38)

desigualdade nos países. Isso explica a importância dos debates sobre as capacidades estatais, o tamanho do Estado e o seu desempenho, uma vez que traz para o centro da discussão as políticas publicas e o papel dos governos e das burocracias no enfrentamento a esses desafios. Especialmente na América Latina, a região mais desigual do mundo, este é um tema crucial.

A transição democrática dos anos 1980, foi marcada pelo apelo em prol de uma governança global associada à diminuição do papel do Estado na sociedade e no mercado. O'Donnell (1993) caracteriza a região neste período por uma grave situação social e econômica, e pela crise de um Estado que se apresentava bifurcado. Ao servir à democracia e, ao mesmo tempo, se mostrar autoritário, ele aumentava ainda mais as desigualdades socioeconômicas em seu interior. Isso, porque se respeitam os direitos participativos e democráticos da poliarquia, mas se viola o componente liberal da democracia - se vota com liberdade e com a garantia da transparência na contagem dos votos, mas não se pode esperar um tratamento correto da polícia ou da justiça.

Isso coloca em questão o componente liberal da democracia, porquanto cerceia severamente a cidadania. Essa coexistência de componentes democráticos e autoritários nos Estados latino-americanos também é explicitado por Oszlak (1978). O autor explicou a formação e consolidação desses Estados em função da garantia da ordem e do progresso e concluiu que, a partir da repressão e da regulação que mirava a acumulação de capital e a reprodução das relações sociais capitalistas, os Estados latino-americanos não conseguem consolidar o interesse público. Assim, ambos os autores são tributários de uma perspectiva em que a desigualdade na região é um elemento estrutural, o que justifica a relevância de se considerar o capitalismo histórico global na discussão sobre as desigualdades no Sul global.

Também no âmbito das discussões sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, Tassara (2020) assinala que a América Latina é caracterizada por uma desigualdade alta e persistente. Seus recentes avanços com relação à redução da pobreza, o crescimento do PIB per capita, a diminuição da dívida e o aumento dos investimentos externos não representaram uma melhoria integral da qualidade de vida para todos seus habitantes. Para tanto, no marco da Agenda 2030, os países de renda média que a integram devem

reconhecer que a luta contra a pobreza não incorpora a vulnerabilidade social, que a ajuda ao desenvolvimento não deve ser com base no PIB per capita, mas no IDH e que há uma grande contribuição da cooperação horizontal Sul-Sul para os países mais pobres. Em função disso, deve-se repensar as desigualdades na arquitetura da governança global a partir desse Sul global.

Numa perspectiva mais crítica, Svampa (2016) defende uma teoria social latino-americana para solucionar os problemas da região. Livrando-se das interpretações com base em modelos sociopolíticos importados e parâmetros globais, deve-se enfocar o conhecimento e valorizar a experiência social local em curso. Com base nos distintos debates latino-americanos[4], a autora afirma que o déficit de integração sistêmica da região no sistema-mundo resultou no desenvolvimento de outros laços sociais, desta vez baseados na auto-organização popular. Isso explica a formação de redes de reciprocidade, a existência de uma economia social e de diversas ações coletivas (movimentos sociais) na região em meio aos ditames neoliberais.

Segundo a autora, historicamente explicadas pela sua condição periférica e dependente no mundo e pela debilidade do mercado formal e ausência do Estado no interior da região, os setores populares sobrevivem mediante estruturas de reciprocidades e práticas de autogestão da cooperação. Frente à pobreza e às necessidades básicas, os movimentos sociais são socioterritoriais, já que o território se torna um espaço de resistência, lugar de ressignificação e de criação de novas relações sociais. Isso mostra mais uma expressão das diferentes dimensões e formas de manifestação da desigualdade e suas consequências no Sul global, o que é algo de difícil compreensão a partir dos enfoques, conceitos e sensibilidades dos estudiosos do Norte global.

[4] No livro ganhador do prêmio argentino de sociologia, a autora se propõe a mapear o indigenismo, o desenvolvimento, a dependência e o populismo como parte do pensamento produzido pela e na região. Quanto ao debate sobre a dependência, há três outros debates: o que trata da teoria da dependência; o da relação da China e a América Latina, quando se questiona se há uma cooperação estratégica ou neodependência; e o terceiro sobre a longa vida das discussões sobre a marginalidade e metamorfose.

A civilização capitalista instalou um modus vivendi em escala global que determinou, juntamente com a ciência eurocêntrica, um arcabouço teórico-político universal. Desde o fim do século XX, o atual sistema histórico, entretanto, está em declínio, de acordo com Wallerstein (2001). As contradições estão se acentuando no interior desse sistema e gerando três tipos de dilemas: o da acumulação, da legitimação política e da agenda cultural. O dilema da acumulação trata da maximização dos lucros com o estabelecimento de monopólios da produção a qualquer preço que trazem profundos danos ao ecossistema. O dilema da legitimação política explica a ideia de que todo sistema social sobrevive recompensando os que o gerenciam e mantendo grandes contingentes da população à margem da tomada de decisão e das benesses produzidas pelo sistema - sob um controle combinado de fé e força; a fé na santidade dos governantes e a força da inevitabilidade da hierarquia. O dilema da agenda geocultural está relacionado à concepção do indivíduo como centro do sistema, considerando-o sujeito da história; este individualismo, entretanto, ao colocar ênfase na iniciativa individual lança o mito profético da recompensa pelos esforços individuais (a meritocracia) e gera justificativas para os problemas sociais baseadas na falta de esforço da periferia do sistema. Apesar dos dilemas, sabe-se que a manutenção do status quo do sistema é traduzida nas várias fragmentações espaço-temporais da ordem e das desigualdades sociais geradas em cada uma delas.

Nesse sentido, as lutas por justiça no interior do sistema-mundo são sempre uma articulação contingente entre certa posição na estrutura social e determinado discurso. Trata-se de um processo de constituição mútua e articulação circunstancial entre discurso e sujeito, desigualdades e diferença. A diferença colonial é, assim, um conceito-chave da perspectiva decolonial por promover uma classificação hierárquica criadas historicamente pelos centros do sistema colonial. Com isso, ela é sensível à periferia como natureza desses sujeitos, ao loci de enunciação das práxis transformativas que são detentores de um imaginário anticapitalista resultante dessa condição do ser marginal (MIGNOLO, 2001).

Há um padrão de poder mundial vigente, que foi trazido com a globalização, resultado do capitalismo colonial moderno eurocêntrico. Conforme sinalizou Quijano (2000) ao

contestar a colonialidade do saber[5], houve uma classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça (uma categoria mental), que introduziu uma colonialidade de poder em substituição ao colonialismo e colocou o Sul global, em especial a América Latina, num grau de inferioridade ao europeu nesse sistema. Com uma maioria indígena, negra e mestiça, a região estava fadada a um impossível moderno Estado-nação, pois dispunha de um Estado dependente e uma sociedade colonial. Isso explica a situação de dependência histórico-estrutural da região no interior do sistema-mundo. Para ele,

> A América constitui-se como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial e, desse modo e por isso, como a primeira identidade da modernidade. Dois processos históricos convergiram e se associaram na produção do referido espaço/tempo e estabeleceram-se como os dois eixos fundamentais do novo padrão de poder. Por um lado, a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na idéia de raça, ou seja, uma supostamente distinta estrutura biológica que situava a uns em situação natural de inferioridade em relação a outros. Essa idéia foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento constitutivo, fundacional, das relações de dominação que a conquista exigia. Nessas bases, conseqüentemente, foi classificada a população da América, e mais tarde do mundo, nesse novo padrão de poder. Por outro lado, a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial. (QUIJANO, 2000, p. 117).

A globalização hegemônica opera a fim de integrar os povos e ampliar a concentração de renda (AMIN, 2006). Entre os pressupostos que reforçam e promovem a lógica moderna universalizante do capitalismo estão: a questão cultural, a do desenvolvimento e a da geopolítica que se inscrevem nesse marco contraditório do mundo uno, diverso e desigual. Com isso, o autor explicita a necessidade em se desassociar a desigualdade da diferença, contra a naturalização da ideia de que a diferença conduz à desigualdade.

[5] O conceito de colonialidade se refere a ideia de que após o fim do sistema colonial, permaneceu distintas formas de dominação, o que poderia se expressar por meio da colonialidade do ser (os modos de subjetivação), do saber (as formas de conhecer) e do poder (as maneiras de se organizar as comunidades políticas) (MIGNOLO, 2000), além de gênero (as classificações sociais que se impõe aos comportamentos e identidades dos sujeitos) (LUGONES, 2008).

A modernidade está submetida a duas dinâmicas ideológicas contraditórias e complementares para Amin (2006). De um lado, a ideologia do capitalismo, que promove o universalismo e, para tanto, promove o fim da diversidade cultural. Ao convencer todos sobre a necessária igualdade de oportunidade entre indivíduos e países, por meio da retórica de governos, o capitalismo requer o sacrifício das especificidades culturais das sociedades em prol da conexão do mundo. De outro lado, a luta pelo "direito à diferença" baseia-se na ideologia da conservação das culturas, uma volta às origens apagando os danos que a modernidade provocou na transformação das culturas. Para isso, reivindica-se a pluralidade e o multiculturalismo que permitem a afirmação das singularidades. Com a prevalência da ideologia capitalista, entretanto, as desigualdades se reforçam com base num sistema de diferenças que inferiorizam.

As desigualdades sociais, assim, se projetam em outras dimensões (política e econômica) e transpassam os planos local, nacional e internacional no âmbito desse sistema-mundo. As distintas articulações possíveis a partir das desigualdades incluem a politização das diferenças, abordado na seção anterior e a produção de discursos, políticas e direitos. Partindo das posições desvantajosas nos cenários de assimetria de poder, vem a necessidade de maior influência política e epistemológica, ou seja, é preciso tanto de um movimento político emancipatório, quanto do rompimento com o binômio desigualdade-diferença, que justifica a dominação. Com isso, pode-se falar das desigualdades como um problema do Sul, sua inferioridade no bojo do sistema-mundo, e no Sul global, seu déficit quanto ao bem-estar das sociedades (o desenvolvimento).

Essa questão das desigualdades é abordada por Gonzalez-Vicente (2020) a partir das lutas pela justiça social no Sul global. Numa perspectiva crítica e complexa, o autor considera as lutas globalistas, pós-colonialistas e interseccionalistas contra o sistema excludente. As lutas globalistas mostram que é preciso compreender o Sul e o Norte global não como categorias nacionais, mas a partir da sua formação baseada em classes que operam em escala transnacional e que poderiam, por isso, instigar formas internacionais de ativismo e resistência. As lutas pós-coloniais reivindicam a problematização das hierarquias no interior

dos países do Sul global que operam os intercâmbios econômicos Sul-Sul e disputam as arenas políticas contra os discursos de economia emergente e da modernização nacional. As lutas interseccionais, por sua vez, tratam da colaboração transversal entre movimentos contra as diversas formas de opressão nos Estados pós-coloniais do Sul global, em vista de maior envolvimento e proveito dos demais atores nas relações cooperativas Sul-Sul.

Tendo em vista isso, a Cooperação Sul-Sul se constitui como um mecanismo relacionado tanto às desigualdades quanto aos países do Sul global. O desafio que se impõe é, portanto, circunstancial e duplo, pois ao mesmo tempo que ela reconhece a identidade Sul global como forma de articular a 'diferença colonial' com vistas às obtenção de benefícios na cena internacional - como é o caso do princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas' (RCPD) nas negociações internacionais -, ela deve pensar formas de impedir que essas diferenças sejam produzidas pelo sistema como desigualdade, numa dinâmica marginalizante e estigmatizante assentada sobre a lógica universal capitalista. Como forma de romper com essa produção e reprodução das desigualdades, há que se pensar uma estratégia global que una os povos do Sul para a construção de alternativas à concepção hegemônica do desenvolvimento. Conforme discutido na próxima seção, a CSS oferece potencial para tratar dessa questão.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL E A ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA

O surgimento da Cooperação Sul-Sul no pós-II Guerra Mundial está relacionado às propostas de transformação no sistema-mundo com o objetivo de estabelecer uma nova ordem econômica internacional (NOEI):

> El nuevo orden económico internacional atestigua sobre todo la voluntad de los nuevos Estados surgidos de la descolonización de participar efectivamente en la vida internacional y, si no de cuestionar el sistema económico mundial establecido al terminar la Segunda Guerra Mundial, **sí por lo menos de reformarlo profundamente**. Consideran que ese sistema de inspiración liberal (representado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)) y sometido a la hegemonía de algunas potencias occidentales, con

> los Estados Unidos de América a la cabeza, ya no corresponde a las necesidades nuevas. Para intentar cambiarlo, constituyen el Grupo de los 77, con objeto de coordinar sus posturas y sus reivindicaciones frente a los países desarrollados […] **un nuevo enfoque, el del derecho internacional del desarrollo, con el mérito de tomar en consideración los derechos e intereses de los países del Sur y abrir así una primera brecha en el análisis clásico de los problemas del desarrollo**. (MAHIOU, 2011, p.1 grifos nossos)

A criação do Grupo dos 77 países em desenvolvimento, uma referência para o Sul global, e sua reivindicação por uma nova ordem emolduram a prática da Cooperação Sul-Sul. O que viria a se constituir como uma cooperação técnica e uma cooperação econômica a priori – a CTPD no Plano de Ação de Buenos Aires de 1978 e a CEPD, respectivamente - atualmente se expande na figura da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (CSSD)[6] – no documento final do PABA+40 reconhece-se que a CSS inclui, mas não se limita, aos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico (UN, 2019). Isso transforma a CSS em um mecanismo crescentemente notável na política internacional.

Tanto a cooperação internacional quanto o desenvolvimento têm se definido com base em narrativas oficiais e compromissos firmados nos distintos fóruns multilaterais. Com a presença de líderes das distintas sociedades do mundo, a governança global tem sido desafiada pela adoção das metas de desenvolvimento global – notadamente dos ODM e ODS. As tomadas de decisão internacionais, contudo, apontam para uma lógica de atuação cada vez mais em benefício de uma elite que transcende as distintas escalas geográficas (nacional, regional, entre outras), conforme enunciado por Cox (1996) no tocante à dominação hegemônica na ordem mundial[7].

[6] Fourie, Nauta e Mawdsley (2020) explicam que a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento – em inglês *South-South Development Cooperation* (SSDC) – pode ser definida como a transferência ou intercâmbio de recursos, tecnologias e formas de conhecimento entre os países, então-nomeados Terceiro Mundo.

[7] Cabe lembrar aqui a discussão gramsciana trazida e interpretada para o campo das Relações Internacionais. Cox (1996) explica que o conceito de 'bloco histórico' reúne distintas ordens políticas e sociais sob uma superestrutura específica, enfatizando as distintas relações sociais de produção existentes entre as sociedades e mantendo relações de reciprocidade entre as esferas políticas, éticas, ideológicas e econômica. A governança expressa na agenda do desenvolvimento poderia ser encarada como essa superestrutura global baseada na lógica hegemônica europeia-norte-americana.

A Cooperação Sul-Sul caracterizada por uma orientação horizontal e solidária, se coloca no sentido oposto à Cooperação Norte-Sul (CNS), baseada numa estrutura verticalizada. No sistema da Cooperação internacional para o Desenvolvimento (CID) atual, entretanto, os saberes e recursos provenientes do Norte global ainda são muito expressivos nas iniciativas propostas que visam sanar os problemas no e do Sul. Para tal, as organizações internacionais também atuam por meio de práticas e métodos dessa cooperação tradicional e dos países do Norte, haja vista a tão pronunciada 'Cooperação Sul-Sul e Triangular', expressão que recentemente ganhou alta projeção no âmbito da ONU e que tende a fundir as duas modalidades fazendo convergir a CSS e a CNS (da OCDE).

Assim, a solução dos problemas socioeconômicos vividos pelo Sul global viabilizado pela CID constitui-se como uma questão global. Ela se operacionaliza com base num aparato (métodos, modelos e recursos) construído em base a na 'tecnificação' das medidas e na 'oligarquização' das iniciativas implementadas. Muitas críticas têm sido formuladas, porque apesar da existência da CSS como mecanismo alternativo, não se questionam a racionalidade e o contexto sistêmico de reprodução do status quo que amparam esse aparato.

Nesse sentido, Escobar (2000) assinala a importância de se levar em conta os trabalhos desenvolvidos no contexto dos movimentos sociais, do pós-desenvolvimento e das racionalidades ecológicas nessas discussões. Com vistas a conceber novamente ou reconstruir o mundo com base em práticas múltiplas, é preciso fazê-lo a partir do lugar. Para tanto, o autor indaga:

> [...] em que medida podemos reinventar tanto o pensamento como o mundo, de acordo com a lógica de culturas baseadas no lugar? É possível lançar uma defesa do lugar como um ponto de construção da teoria e da ação política? É possível encontrar nas práticas baseadas no lugar uma crítica do poder e da hegemonia sem ignorar seu arraigamento nos circuitos do capital e da modernidade? (ESCOBAR, 2000, p.71).

Sendo assim, o potencial de mudança da Cooperação Sul-Sul na dinâmica do atual sistema-mundo depende de sua capacidade de transformação dessa estrutura. Para Escobar

(2017) ela deve ser entendida num continuum evolutivo. Há três modelos progressivos para a cooperação internacional: a "assistência para o desenvolvimento" do tipo do Banco Mundial, para a qual já temos de fechar as portas, porquanto reforça os processos colonialistas apesar do discurso em torno dos ODS; a "cooperação como e para a justiça social" do tipo Oxfam, que ainda serve para trabalhar a partir de projetos com grupos de base e que, portanto, serve para mobilizá-los para a próxima etapa; e a "cooperação para as transições civilizatórias" ou a "cooperação para a autonomia", que reúne os aliados naturais do pós-desenvolvimento - as coalisões ou redes de coletivos e comunidades autônomas, tanto do Norte quanto do Sul global - numa cooperação solidária e, de fato, horizontal – em que a distinção entre o eu e o outro, o Norte e o Sul tende a desaparecer. Poder-se-ia, então, pensar a CSS como uma transição rumo a uma cooperação global, produto de uma sociedade humana que expande sua interação social e, em decorrência disso, prescinde da identidade Sul global.

Contudo, a atual globalização neoliberal tem utilizado de políticas de ajuste estruturais introduzidas no Norte via organizações internacionais aos países do Sul. Com o intuito de levá-los a superar seus tradicionais problemas de desenvolvimento, as instituições financeiras e de desenvolvimento (FMI, BM e OMC), além dos bancos de desenvolvimento regionais, segundo Lechini (2008), atuaram em duplo sentido no âmbito da CID. Por um lado, elas tinham um objetivo econômico de promover e implementar as políticas neoliberais com apoio direto às instituições comerciais e econômicas desses países; e, por outro, elas assumiam o papel político de apoiar os países a disciplinar e alinhar as políticas públicas aos preceitos estabelecidos pelo Consenso de Washington. A lógica e a estrutura de atuação pouco se alteraram desde então e, na atual fase neoliberal, a CSS convive e se apoia, algumas vezes, nessas organizações.

Essa arquitetura do desenvolvimento global atualiza, assim, as formas de subordinação e de controle que outrora eram mantidas pelo sistema colonial. Para Lechini (2008), há no presente importantes questões que precisam ser resolvidas pelos países do Sul global: quais são as condições sob as quais a longa e esperada democratização poderia produzir uma distribuição de recursos mais justa e promover a dissolução de estruturas enredadas de

dependência? Como vencer o desafio de se garantir o processo de construção do Estado no contexto internacional de desequilíbrio de poder com uma soberania ameaçada interna e externamente? Isso, porque ratificando a crítica ao Estado, esta arquitetura deslegitima seu ator central, com prejuízo para políticas públicas efetivas, relevantes na promoção dos processos de desenvolvimento nacional, e, com isso, as sociedades perdem seu protagonismo neste cenário. Portanto, sem uma análise crítica e diacrônica, dificilmente se pode identificar os mecanismos de dominação vigentes.

Isto é o que Kraychete (2012) constata no entrecruzamento entre as noções do desenvolvimento e da cooperação internacional nos consensos internacionais existentes. No cenário atual da CID, defensores de uma governança global projetam cada vez mais as organizações não-governamentais e as empresas no centro das soluções. Há um protagonismo dos atores sociais (as organizaçõs da sociedade civil) que se envolvem gradualmente com a formulação e implementação das políticas públicas. Isso pode ser explicitado no Informe Pearson, sobre as parcerias globais voltadas para a modernização dos países pela economia global de livre mercado, e no Informe Jackson, sobre a efetividade da assistência internacional ao desenvolvimento concedida pelo sistema ONU, propostos pelo PNUD e BM/FMI respectivamente.

Ao atribuir igual poder aos vários tipos de atores, o setor público perde gradualmente espaço para o setor privado. Como já mencionado anteriormente, observa-se um desvio da prioridade dada à lógica comunitária do desenvolvimento (de baixo para cima) e ao interesse público, e aumenta-se a presença de grupos que atuam internacionalmente com base em interesses privados, contribuindo para o problema das desigualdades. Há, portanto, um risco ao se defender a presença da sociedade civil na implementação das iniciativas da CSS, sem se questionar sua natureza, sua lógica e seus propósitos.

Neste contexto, a Cooperação Sul-Sul pode ser uma oportunidade para se discutir o aparato hegemônico da CID. Desde o fim da década de 1970, o intercâmbio de técnicas, experiências e a construção conjunta de capacidade, bem como a estratégia política de consolidação de alianças políticas internacionais visavam fortalecer as demandas dos países

em desenvolvimento, reformar as instituições intergovernamentais e introduzir novas normas, valores e interesses. Para maior autonomia do Sul era preciso a cooperação, ou seja, seriam essenciais ações coordenadar, bem como uma posição comum forte na política internacional.

> [...] we focus on the constitutive role played by South institutions and their norms in influencing the foreign policy of post-colonial states by providing them with 'road maps' for international behavior [...] we also assess the place of the South as an alternative interpretation of order in the bipolar structure of the Cold War system as well as source of normative change in the context of twenty-first international society (ALDEN, MORPHET e VIEIRA, 2010, p.13).

Neste plano político internacional, é preciso reconhecer o caráter estratégico da CSS, tanto em termos das políticas públicas, externas e de desenvolvimento nacional, quanto em termos da formulação de concepções sobre ela, com base nas experiências e percepções dos países do Sul global. Daí que a prática da CSS deve ser acompanhada da construção de conhecimento e valorização de saberes alternativos como solução para os problemas socioeconômicos vividos no e pelo Sul global (CAIXETA, 2015).

Além da I Conferência das Nações Unidas sobre a CTPD e seu Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) em 1978 estabelecer as diretrizes da CSS, alguns autores classificam a presente fase da CSS como tendo iniciado no século XXI, como desdobramento da Cúpula do Milênio da ONU (2000). Com a adoção de uma agenda global de desenvolvimento baseada em oito metas, tendo como referência os consensos construídos na década das conferências[8], o sistema da CID passou por uma crescente institucionalização e instrumentalização, o que foi acompanhado pela CSS.

Nesse sentido, destaca-se a fase que teve início com a realização da I Cúpula do Sul, realizada em Havana (2000) no marco da Reunião do G-77+China. Conforme ressalta Ayllón (2014, p. 72), até esta ocasião "os países do Sul não puderam participar dos benefícios da

[8] A década das conferências, conforme analisou Lindgren-Alves (2018), foram várias construções de consensos quanto ao desenvolvimento que parecia introduzir uma nova cultura (tendências e paradigmas) na cena internacional. O autor analisa sete das conferências realizadas entre 1990 e 1999.

mundialização em pé de igualdade com os países desenvolvidos" em um contexto caracterizado pela "intensificação das assimetrias e dos desequilíbrios nas relações econômicas internacionais". Na declaração final da Cúpula, por isso, enfatizou-se o papel da CSS como "instrumento eficaz [...] para promover o desenvolvimento mediante a mobilização e distribuição dos recursos e conhecimentos especializados com que contam nossos países." – Declaração da Havana, AGNU A/55/74.

Em 2019, após a realização da Conferência de 40 anos do PABA (conhecida como PABA+40), muitos questionamentos se apresentam. Um deles está relacionado ao fato de a CSS servir tão-somente à implementação da Agenda 2030. Com maiores desafios para alcançar as metas que correspondem aos 17 ODS, o Sul global têm sido o centro das discussões guiadas pelo lema de "não deixar ninguém para trás". Nesse sentido, tanto a estreita vinculação da CSS à Cooperação Triangular (CTr), de que participam os países desenvolvidos e as organizações internacionais, quanto a adoção de uma estrutura institucionalizada para a CSS em benefício da Agenda 2030 têm sido demandados por parte da comunidade internacional.

Contudo, Chaturvedy (2019) e Chakrabarti (2019) chamam atenção para a necessária análise crítica deste contexto. Numa 'evolução' da CTPD para a CTr, é preciso estar atento para não deixar que as regras da OCDE e demandas internacionais por eficácia e efetividade guiem as práticas. Quanto ao léxico e sintaxe do documento final do PABA+40, é preciso desvincular a CSS da CTr, porquanto se trata de duas modalidades distintas, além do fato de que a CSS não precisa de um marco comum (global) e de responder à uma lógica de efetividade. A CSS deve, ao contrário, resguardar sua identidade e seus propósitos de promoção de uma ordem internacional mais justa e não pode servir para reproduzir as lógicas vigentes do atual sistema da CID.

Nesse sentido, a CSS não deve perder sua missão, determinada em função da identidade Sul global, e sua vinculação com os problemas gerados pelas desigualdades. Defendemos aqui uma CSS que seja alternativa e não somente complementar à Agenda 2030 e cooperação tradicional. Seu caráter complementar na Agenda 2030 deve ser visto apenas

como uma de suas faces, mas não se pode perder de vista a oportunidade de ensaiar novas lógicas para a CID a partir de saberes silenciados do Sul global, propondo nova conceituação e concepções para a prestação de contas, a mensuração e avaliação das transformações provocadas pelas iniciativas (o impacto).

Assim, é preciso questionar a abordagem hegemônica do desenvolvimento na cooperação internacional. Desde a inovação do aparato de gestão dos projetos até a definição de seus objetivos, deve-se estar atento para que a CSS não contribua para a acumulação de capital e reprodução das assimetrias de poder. Há, ainda, que se pensar em como promover a ação conjunta para problemas coletivos, a construção de capacidades para maior autonomia dos povos e a adoção de valores e recursos comuns com vistas à expressão da solidariedade, da justiça social e da ecologia no plano global.

Para tanto, é preciso envolver atores sociais na realização de iniciativas de forma a garantir a participação dos povos marginalizados (seus saberes e suas experiências) nas políticas de desenvolvimento. A desigualdade como algo que identifica o Sul global deveria ser capaz de valorizar as 'redes de reciprocidade'. Também, é preciso ter em conta o silenciamento e a passividade a que estiveram relegadas certas sociedades desde o sistema colonial; e servir para fazer emergir cosmologias alternativas e práticas políticas inovadoras neste cenário. Esse é o potencial que a Cooperação Sul-Sul oferece, no âmbito da CID e das relações internacionais, para instrumentalizar iniciativas que respondam aos problemas das desigualdade que acometem o Sul global.

O contexto latino-americano, mais especificamente, apresenta um crescente e dinâmico intercâmbio técnico muito alinhado com a construção de capacidade nos países em vista dos desafios impostos pelas desigualdades. Além disso, a América Latina pode contribuir a partir das CS com critérios que permitam tornar evidente outros tipos de resultados da CSS de forma a valorizar a produção de uma nova modernidade a partir do diálogo (transmodernidade), o respeito ao outro e suas consmologias (alteridade), o aprendizado

cooperativo (interculturalidade), a autonomia dos países e povos e a construção de agenda e processos comuns ligados ao bem-estar social[9].

No apogeu da CSS, nesta primeira década e meia do atual século XXI, a prática da CSS na região esteve acompanhada e impulsionada por políticas sociais (MEDINA, 2019; SEGIB, 2018) que se somaram aos planos de desenvolvimento dos países e consolidaram algumas boas práticas em termos de políticas públicas. A partir da 'maré azul' gerada pela ascensão à direita nos governos da região que acirra a polarização das desigualdades, a CSS enfrenta um desafio ainda maior para promover a cooperação autônoma e solidária, conforme explicou Escobar (2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho discutimos a Cooperação Sul-Sul como mecanismo de articulação entre o Sul global e as desigualdades a partir da literatura latino-americana. A diferença colonial, conforme proposta pelos autores do giro decolonial na América Latina e Caribe, ressalta a importância dos mecanismos de exclusão e dominação ainda persistentes nas sociedades do Sul global após o fim do sistema colonial. Para tanto, os tributários dessa corrente valorizam o *locus* de enunciação como forma de superar a colonialidade do ser (de gênero), saber, poder e promover a emancipação dos sujeitos dessas sociedades. Com isso, é preciso inverter a noção da diferença, substituindo aquela que justifica a naturalização das desigualdades por aquela que permite afirmar uma identidade na política. Conforme sinalizou Dussel (2018), é preciso compreender a elaboração da narrativa da história mundial do mundo moderno-europeu sem, no entanto, prescindir da experiência colonial vivida pelos distintos povos.

Defendemos a relevância de idealizar e debater o potencial da Cooperação Sul-Sul mediante critérios analíticos e de implementação de iniciativas autênticas e alternativa. Como mecanismo complementar e diferente da cooperação tradicional, a CSS oferece a

[9] Sugerimos as obras de alguns autores para essas categorias mencionadas: Walsh (2007) para interculturalidade; Todorov (1999) sobre alteridade; Dussel (1973) sobre a transmodernidade; Escobar (2017) autonomia e Escobar (2020) para pluriversalidade.

possibilidade de mudança, ainda que incremental, da realidade política internacional. Destarte, não se pode desvincular os mecanismos operacionalizados pela CSS do conceito e dos propósitos do Sul global, como uma necessária identidade para atuação política nesta transição de rumos vislumbrando a cooperação solidária e autônoma entre países, grupos sociais e sujeitos. Contra a desigualdade global, o Sul deve lutar pela importância do contexto de exclusões enredadas que emolduram a prática cooperativa e guiam seus objetivos.

Para refletir sobre novos referenciais analíticos da CSS, nossa proposta vai além das questões epistemológicas dos conceitos propostos e sugere um caminho metodológico para abrir a agenda de pesquisa deste campo. Assim, em substituição e de forma desvinculada dos critérios da efetividade vigentes a partir da governança da CID sob hegemonia da OCDE, é preciso observar a prática das iniciativas. Numa práxis transformativa, a pesquisa empírica nos permite aprender com a prática e, sobretudo, melhor compreender as dinâmicas, resultados e lógicas prevalecentes sob a denominação da Cooperação Sul-Sul.

Sem negligenciar a importância das análises macroscópicas, os estudos de casos e as perspectivas comparadas podem contribuir para o campo. Análises circunscritas às prática de CSS nos ajudaria a elucidar algumas confusões que têm sido ocasionadas por generalizações que, ora assumem posições críticas sobre a efetividade e eficácia da CSS com base na concepção da CSS como 'mais do mesmo' da cooperação tradicional, ora aproximam realidades muitos diferentes e iniciativas opostas implementadas sob a denominação de CSS, com base em forte otimismo ao classificar a CSS como mecanismo de mudança da ordem mundial. É preciso acessar os aprendizados resultantes das várias iniciativas a partir do senso crítico e engajamento prático.

Para isso, a diferença colonial é reivindicada em benefício da introdução de outros referenciais e visões de mundo dominantes na cena internacional. No caso latino-americano, a Cooperação Sul-Sul tem sido muito marcada pela modalidade técnica, que nos permite acessar outros saberes ligados a práticas de bem-estar social para a inovação das práticas da CID, seja as formas de se cooperar (performances, processos e princípios), seja o objetivo da cooperação com vistas ao desenvolvimento dos países. Isso deve feito acompanhado de maior participação dos grupos da sociedade civil, em especial aqueles que costumam ser objeto das

atividades de intervenção – como no caso dos projetos de cooperação em agricultura familiar. Assim, a região latino-americana pode oferecer a outros países do Sul suas contribuições para pensar a CSS com base no seu *ethos* popular e comunitário, porquanto está assentado em redes sociais de mútua colaboração, em convergência com o princípio basilar da CSS: a solidariedade. Novos conceitos, perspectivas e pensamentos são requisitados, valorizando as experiências pluriversais e locais, considerando inclusive a possibilidade de se conceber a Cooperação Sul-Sul como mecanismo decolonial.

REFERÊNCIAS

ABDELAL, Rawi; HERRERA, Yoshiko M.; JOHNSTON, Alastair I.; MCDERMOTT, Rose. Identity as a Variable. *Perspective on Politics*, vol. 4, n. 4, Dec. 2006. p. 695-711.

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally e VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

AMIN, Samir. Las derivas de la Modernidad: el caso de África y del mundo árabe. In: LECHINI, G.; BORON, A. (Comps.). *Política y Movimientos Sociales en un Mundo Hegemónico*: lecciones desde África, Asia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 81-111.

AYLLÓN, Bruno. Evolução histórica da cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, A. (Org.) *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasilia: Ed. IPEA, 2014, p. 37-86.

_____. La cooperación Sur-Sur en America Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de Integración* n. 11, 2015, p.134-167.

ASTROZA, Paulina; CAIXETA, Marina Bolfarine e MALACALZA, Bernabé. Una Década de Acción. Un Mensaje de Unidad – Vozes da Academia. Revista 10 aniversário do PFICSS. SEGIB, dez 2020 p.24-25. Disponível em: https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/Revista-PIFCSS-POR-DIGITAL.pdf

BRUN, Elodie. *Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul-Sul*. Brasília: FUNAG, 2016.

CAIXETA, Marina Bolfarine. A Cooperação Sul-Sul e as Epistemologias do Sul: novos referenciais para a inovação de iniciativas e produção de conhecimento. *Conjuntura Austral*, vol. 6, n. 32, 2015, p. 4-18.

CHAKRABARTI, Milindo. Lexicon and Syntax of Development Cooperation: BAPA+40 Outcome Document – Some Contestations Development Cooperation Review [Special Issue] vol. 1, n. 10-12 Jan-March p. 44-49, 2019.

CHATURVEDI, Sachin. TCDC to Triangular Development Cooperation: Reconfiguring Partnerships for Efficacy and Localisation. *Development Cooperation Review* [Special Issue] vol. 1, n. 10-12 Jan-March p. 3-16, 2019.

COSTA, S. Desigualdade, Diferença, Articulação. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 33-45, Jan/Abr. 2019.

COX, Robert. Social forces, states, and world order. In: COX,R. e SINCLAIR, T. J. Approaches to World Order. Cambridge:Cambridge University Press, 1996

_____. Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun. In: COX, R. e SINCLAIR, T. J. Approaches to World Order. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Cristian. *Commun:* essai sur la révolution au XXIe Siècle. Paris: La Découverte, 2015.

DOMINGUES, José Maurício. *Modernidade global e civilização contemporânea*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013

DUSSEL, Enrique. *Hipótesis para el Estudio de Latinoamérica en la Historia Universal*. Buenos Aires: Editorial Las cuarenta, 2018.

DUSSEL, Enrique. *Introducción a una filosofia de la liberación latinoamericana*. Tlatelolco: Extemporaneos, 1968 e Ezeiza, 1973. Vol. II e III.

ESCOBAR, Arturo. *Pluriversal Politics: the real and the possible*. Duke University Press, 2020.

ESCOBAR, Arturo. *Autonomía y diseño*: la realización de lo comunal. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón, 2017.

_____. *La invención del Tercer Mundo*: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Pero y la Rana, 2007.

_____. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, E. (Org.) *A Colonialidade do saber*: eurocentrismo e Ciências Sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 69-86.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

FOURIE, Elsje; NAUTA, Wiebe e MAWDSLEY, Emma. Introduction In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. e NAUTA, W. (eds.) Researching South-South Development Cooperation: The politics of knowledge production. New York: Routledge, 2020.

GONZALEZ-VICENTE, Ruben. Vignette: Where is the South? Global, postocolonial and intersectional perspectives. In: MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. e NAUTA, W. (eds.) Researching South-South Development Cooperation: The politics of knowledge production. New York: Routledge, 2020.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento das noções de desenvolvimento e cooperação internacional. *Caderno CRH* [Dossiê], vol. 25, n. 65, Salvador, maio-ago 2012. p.251-268.

HIRST, Monica. América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. In: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Orgs.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*: utopía y realidad. Madrid: Ed. Catarata e IUDC/UCM. 2010, p. 17-39.

LANDER, Edgardo. (Org.) *A Colonialidade do saber*: eurocentrismo e Ciências Sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 35-54.

LECHINI, Gladys. (ed.) *Globalization and the Washington Consensus*: its influence on democracy and development in the South. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

_____. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomia en America Latina: mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 12 [GERI-UAM], Out. 2009.

_____ & ROJA, Patrícia. Las contribuiciones de la "Escuela Rosarina" al Estudio de Relaciones Internacionales en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n. 133, enero-abril, 2019, p.185-205.

LINDGREN-ALVES, José Alves. A década das Conferências (1990-1999). 2.ed. Brasília: FUNAG, 2018.

LUGONES, María. Colonialidad y Género. Revista Tabula Rasa, n. 9, p. 73-101, julio-dic. 2008.

MAHIOU, Ahmed. La declaración sobre el establecimiento de un orden económico internacional. United Nations Audiovisual Library of International Law, 2011. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_s.pdf Acesso em 14/01/2021.

MEDINA, Tahina. O. Introducción. In: MEDINA, T.O; MUÑOZ, E. *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*: balance de una década (2008-2018). Buenos Aires: CLACSO, 2019.

MENEZES, Roberto Goulart. Geopolítica, desigualdade global e desconexão forçada: as periferias no início do século XXI. In: MENEZES, R.; BRUSSI, A.; COSTA, J. (Orgs.). *Repensando o trabalho, as desigualdades e as hierarquias*. O Sistema-mundo no século XXI. Brasília: Ed. UnB, 2020, p. 121-142.

MENEZES, Roberto Goulart; FINGERMANN, Natália. Cooperação Sul-Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2016): retração ou transformação? *Revista Sociedade e Cultura*, v. 23, 2020, e59660.

MENEZES, Roberto Goulart & KLEMIG, M. Cooperação Sul-Sul e condicionalidades: a experiência brasileira (2003-2010). In: MARIANO, K.; MENEZES, R.; MOREIRA JR. (Orgs.) *Mundo em transição*. Dourados: UFGD, 2017, p. 197-214.

MIGNOLO, Walter. Colonialidade, o lado mais obscuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, n. 94, junho de 2017, p. e329402.

_____. Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF*, n. 34, p.287- 324, 2008.

_____. La Colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de al modernidad. In: LANDER, Ed. (ed.) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MILANOVIC, Branco. *Desigualdad mundial*. Fondo de Cultura Económica: Ciudad del México, 2016.

MILLS, Charles Wright. *A Imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 [1959].

MORASSO, Carla. La Cooperación Sur-Sur en el régimen de la Cooperación Internacional al Desarrollo. *Humania del Sur*, año 10 n. 19, Julio-Diciembre, 2015, p. 93-108.

MORIN, Edgar. *Para um pensamento do Sul*: diálogos com Edgar Morin. Rio de Janeiro: SESC, 2011.

MUÑOZ, Enara Echart. Una visión crítica de la cooperación Sur-Sur. In: LIMA. M.R.S; MILANI, C.R.S. e MUÑOZ, E.E. (orgs.) Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2016 p. 229-256

ONU - Organização das Nações Unidas. Second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation, A/CONF.235/3, Março 2019.

ONU - Organização das Nações Unidas. Relatório de Desenvolvimento Humano 2013. A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado.

O'DONNEL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, vol. 33, n. 130, jul-set. 1993

OSZLAK, Oscar. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, vol. 1, n. 3, 1978.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.) *A Colonialidade do saber:* eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 117-142.

ROJAS, Carlos Aguirre. *Immanuel Wallerstein*: crítica del sistema-mundo capitalista. México, DF: Era, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENEZES, Maria Paula. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

SASSEN, Saskia. *Expulsões*. Brutalidade e complexidade na economia global. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SOLARZ, Marcin Wojciech. *The Language of Global Development*: a misleading geography. New York: Routledge, 2014

SVAMPA, Maristela. *Debates Latinoamericanos*: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Buenos Aires C.A: Edhasa, 2016.

TASSARA, Carlos. Agenda 2030 y reto de inclusión social en América Latina y el Caribe. In: Sanahuja, J.A. (ed.) La Agenda 2030 en Iberoamérica: Políticas de cooperación y "desarrollo en transición". Madrid: Fundación Carolina, 2020. p. 149-188

TODOROV, Tzvetan. *A conquista da América: A questão do outro*. 2ª edição. Tradução Beatriz Perrone Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2001.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamento "otro" desde la diferencia colonial. In: CASTRO-GÓMEZ, S. e GROSFOGUEL, R. (org.). *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. p. 47-62

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.12906

Ascensão e queda do governo Evo Morales na Bolívia (2006-2019) sob o prisma da "sociedade abigarrada"

The rise and the fall of the Morales government in Bolivia (2006-2019) from the perspective of the "abigarrada society"

Ascensión y caída del gobierno de Evo Morales en Bolivia (2006-2019) bajo el prisma de la "sociedad abigarrada"

Ricardo Bruno Boff
Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)
Itajaí, Santa Catarina, Brasil
E-mail: ricardo.boff@univali.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-2818-2825

Samia Franco
Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge)
Salvador, Bahia, Brasil
E-mail: francosamia@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1287-1316

Resumo: Juan Evo Morales Ayma, primeiro presidente boliviano de origem indígena, fez um governo caracterizado por inovações constitucionais e políticas. Duas mudanças foram marcantes: a criação de um Estado "plurinacional" e a introdução de princípios da filosofia indígena andina, como o "*vivir bien*". Em termos econômicos, ocorreram a renegociação das taxas nos setores de recursos minerais e hidrocarbonetos e investimentos na produção, o que esteve na base da criação de políticas sociais. No entanto, em 2019, Morales renunciou à presidência boliviana pela pressão de militares e da oposição, resultando em seu exílio. Diante disso, o objetivo deste artigo foi analisar por que Morales, apesar das inovações legais e da melhora econômica e social na Bolívia, foi destituído em 2019. A principal hipótese é que, mesmo com as transformações implementadas, o governo Morales não foi capaz de superar o abigarramento da sociedade boliviana, conceito de Zavaleta Mercado, que consiste em divisões estruturais existentes na sua composição. Foram utilizadas fontes primárias, como o plano de desenvolvimento nacional e a Constituição boliviana de 2009, e fontes secundárias, como artigos acadêmicos e reportagens de jornais. Concluiu-se que os desafios impostos pelo abigarramento boliviano permanecem abertos e são crucias para o futuro do país.

Palavras-chave: Estado plurinacional boliviano; Governo Evo Morales; Sociedade abigarrada.

Abstract: Juan Evo Morales, the first Bolivian president of indigenous origin, made a government characterized by constitutional and political innovations. Two changes were striking: the creation of a Plurinational State and the introduction of the principles of Andean philosophy, such as "*vivir bien*". In economic terms, the renegotiation of taxes in mineral and hydrocarbons sectors and the investments in production, which was the basis for the creation of social policies. However, in 2019, Morales resigned from Bolivian presidency under pressure from the military and the opposition, resulting in his exile. Therefore, the objective of this article was to analyses why Morales, despite the legal innovations and economics and social improvement in Bolivia, was removed from power. The main hypothesis is that, even if transformations were made, the Morales government was not able to overcome the *abigarramento* of Bolivian society, a concept from Zavaleta Mercado which consists of structural divisions in its composition. Primary sources were used, such as the national development plan and the Bolivian Constitution of 2009, and secondary sources, such as academic articles and newspapers reports. It was concluded that the challenges imposed by the Bolivian *abigarramento* remain open and are crucial for the country's future.

Keywords: Bolivian Plurinational State; Evo Morales government; Abigarrada Society.

Resumen: Juan Evo Morales Ayma, el primer presidente boliviano de origen indígena, hizo un gobierno caracterizado por innovaciones constitucionales y políticas. Dos cambios fueron sobresalientes: la creación de un estado "plurinacional" y la introducción de principios de filosofía indígena andina, como el "vivir bien". En términos económicos, hubo renegociación de tarifas en los sectores de recursos minerales e hidrocarburos e inversiones en producción, lo que fue la base de la creación de políticas sociales. Sin embargo, en 2019, Morales renunció a la presidencia boliviana debido a la presión de los militares y de la oposición, resultando en su exilio. Por tanto, el propósito de este artículo fue analizar por qué Morales, a pesar de las innovaciones legales y las mejoras económicas y sociales en Bolivia, fue descartado en 2019. La principal hipótesis es que, a pesar de las transformaciones implementadas, el gobierno de Morales fue incapaz de superar el abigarramiento de su sociedad, concepto de Zavaleta Mercado, que consiste en divisiones estructurales existentes en su composición. Se utilizaron fuentes primarias, como el plan de desarrollo nacional y la Constitución boliviana de 2009, y fuentes secundarias, como artículos académicos y reportajes periodísticas. Se concluyó que los desafíos impuestos por el abigarramiento boliviano siguen abiertos y son cruciales para el futuro del país.

Palabras-clave: Estado plurinacional boliviano; Gobierno Evo Morales; Sociedad abigarrada.

Recebido em
31/10/2020
Aceito em
20/10/2021

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Bolívia, país mediterrâneo localizado no coração da América do Sul, passou por transformações paradigmáticas durante o mandato de Evo Morales, líder do *Movimiento al Socialismo* (MAS). O simples fato de o mandatário ser um descendente indígena do povo aimará, cuja carreira política se fez entre os produtores de coca da região de Cochabamba, já representava uma grande novidade.

Dentre as principais transformações promovidas naquele período, estão a criação de um Estado plurinacional e a consagração na Constituição de princípios da filosofia indígena *vivir bien* (*sumak kawsay* ou *suma qamaña*, em quéchua)[1]. Além dessas medidas, modificações de caráter econômico foram realizadas no período. Destacam-se renegociação das taxas envolvidas na comercialização de recursos minerais e hidrocarbonetos, principalmente gás, e incentivo ao aumento da extração; melhora na infraestrutura de transportes do país, a fim de otimizar o escoamento dos produtos; e políticas sociais, visando reduzir a pobreza, o analfabetismo e proporcionar acesso à educação e saúde, além do aumento do poder de consumo da população.

Apesar das inovações e dos avanços sociais, a imagem de Morales se desgastou ao longo do mandato. Ele precisou lidar não somente com ações da oposição, mas com divisões nas suas bases de apoio urbana, indígena e camponesa. Tanto que, após o controverso processo eleitoral que lhe daria a quarta vitória, no ano de 2019, o ex-presidente foi derrubado através de um golpe de Estado promovido por líderes opositores, com apoio de setores militares e de atores externos.

O presente artigo tem como objetivo principal analisar por que, apesar das inovações legais e da melhora econômica e social na Bolívia, Morales foi destituído em 2019. A principal hipótese é que, mesmo com as transformações implementadas, o governo de Morales não foi capaz de superar o "abigarramento" da sociedade boliviana, conceito de Zavaleta Mercado

[1] Como aponta Silva (2019) os termos aparecem como *sumak kawsay* ou *suma qamaña*, a depender da região onde é utilizado. Também há polêmicas na tradução, que aparece como *buen vivir*, *bien vivir* ou *vivir bien*. Neste artigo, adotamos "*vivir bien*", como aparece na Constituição da Bolívia.

que explica as divisões estruturais existentes na composição social do país. Essa característica estaria na raiz do enfraquecimento de Morales e da ascensão da oposição golpista e, mesmo diante da vitória de Lucho Arce, candidato do MAS, em 2020, permanece presente na Bolívia.

Como aporte teórico para o desenvolvimento do artigo, foram utilizadas, além do referido conceito de sociedade abigarrada, as abordagens decolonial e desenvolvimentista, a fim de entender os desafios e dilemas enfrentados pelo governo Morales e que seguem vigentes na Bolívia. A divisão das seções se deu da seguinte maneira: na primeira, realizou-se uma breve revisão histórica das características socioculturais boliviana, apresentando o conceito de *sociedad abigarrada* e a abordagem decolonial. Na segunda seção, foi discutida a tensão criada entre o governo Morales e sua base de apoio, a partir da contradição gerada entre a implementação de um projeto de desenvolvimento, por Morales, e os interesses de parte de suas bases de apoio indígenas. Na última, analisou-se o papel da oposição boliviana para a destituição de Evo Morales, em decorrência do seu desgaste e da influência de interesses externos na região. Por fim, foram feitas observações sobre a vitória de Luis Alberto Arce Catacora, candidato do MAS, nas eleições de outubro de 2020.

Concluiu-se que, apesar do reagrupamento de forças do MAS, os problemas decorrentes do abigarramento boliviano, que estiveram na raiz da destituição de Morales, permanecem abertos e são crucias para o futuro do país.

1. A BOLÍVIA COMO "*SOCIEDAD ABIGARRADA*": UMA LEITURA DO PENSAMENTO DECOLONIAL

Nesta seção foi discutido, primeiramente, o conceito de *sociedad abigarrada* e quais os processos históricos que contribuíram para que a Bolívia fosse caracterizada assim. Também se analisou as bases do pensamento decolonial, cruciais para explicar os instrumentos jurídicos inovadores da Constituição de 2009.

1.1 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS CONDIÇÕES PARA CRIAÇÃO DA SOCIEDAD ABIGARRADA

A formação do atual “Estado Plurinacional da Bolívia” foi marcada pela dificuldade de manutenção da coesão territorial e de formação da unidade nacional. A soma de um território extremamente irregular, de uma população dispersa e multilíngue, do subdesenvolvimento econômico e da dificuldade de centralização política, fez com que a Bolívia perdesse território para todos os seus vizinhos (REYES, 2000).

Refletindo sobre a formação social da Bolívia, René Zavaleta Mercado (1985) cunhou o termo "*sociedad abigarrada*”, o que significa a sobreposição de diversas sociedades heterogêneas desprovidas de articulação, cada qual vivendo com seu modo de produção e sua própria cultura, língua e organização político-institucional. Nessa formação social, Mercado (1985) considerava a existência de uma massa multiforme, na qual estruturas sociais capitalistas convivem com outras pré-capitalistas, enquanto estas sofrem constantes pressões para serem submetidas e incorporadas aos circuitos de acumulação do capital. Defendia, para superar esse problema, a formação de um movimento “nacional-popular” fundamentado na maioria indígena que compõe a população do país.

No mesmo sentido, o abigarramento é definido por Tapia Mealla (2002, p.10) como “*la sobreposición de diversos tipos de sociedad que coexistem de manera desarticulada, estableciendo relaciones de dominación y distorsión de unas sobre otras*”. Dessa maneira, Tapía Mealla considera que Bolívia se caracterizou por ser um país “multisocietal”, no qual, embora todos convivam sob a mesma institucionalidade central, não se forma uma identidade agregadora que se sobreponha às diferenças. Mantém-se uma convivência desarticulada, desigual e exploratória entre as matrizes que compõem o mosaico sociocultural boliviano.

A revolução boliviana de 1952, de caráter nacionalista, buscava reforçar o papel do Estado e corrigir as desigualdades estruturais do país. Para isso, promoveu a nacionalização de grande parte da a exploração de minérios (principalmente do estanho) e a reforma agrária, incentivando a criação de um campesinato rural numeroso e com melhores condições de vida. Porém, como apontam Duran Gil (2008) e Dos Santos (2019), a revolução

buscou a convivência entre capital nacional (público e privado) e estrangeiro, além de mesclar a reforma agrária no altiplano com a grande propriedade exportadora na região da *media luna*[2], principalmente no departamento de Santa Cruz. As contradições geradas por esse processo contribuíram para o golpe militar de 1964, a partir do qual a Bolívia teve uma série de governos autoritários que, diante de divisões entre os próprios militares, chegaram a variar entre tendências liberais e nacionalistas. De modo geral, prevaleceu a abertura econômica, a concentração fundiária nas áreas exportadoras e o retorno do controle da produção mineira a grupos estrangeiros[3] (KLEIN, 2016).

Consolidou-se, portanto, um modelo econômico cuja divisão do trabalho acompanhava a questão racial, mantendo o abigarramento histórico. A minoria de origem europeia comandava os setores mais lucrativos, que consistiam nas atividades primário-exportadoras mineral e agrícola, associadas a uma indústria de baixa complexidade na região de Santa Cruz de la Sierra. Ao mesmo tempo, a grande parte da população de origem indígena seguiu vivendo na pobreza, fosse no minifúndio camponês, ou no trabalho mal remunerado das minas insalubres ou dos serviços informais das cidades. Com esses grupos sociais, as classes dominantes praticavam o clientelismo político e se reproduziam no poder. Enquanto isso, as populações indígenas "autóctones", principalmente na Amazônia, seguiam vivendo de modo tradicional (DURAN GIL, 2008; KLEIN,2016).

Mantinha-se intacta, portanto, a *sociedad abigarrada*, na qual grupos diversos conviviam sem formar um todo coeso, afastados e estranhos entre si. Esse modelo, conforme Dos Santos (2019), aprofundou-se ao longo dos anos 90, durante os quais a Bolívia seguiu a onda neoliberal de quase toda América Latina.

[2] *Media Luna* é um nome dado à região oriental da Bolívia, que abriga os departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz e Tarija, em cujas principais áreas de povoamento prevalecem povos não-indígenas.

[3] A reforma agrária promovida pelos governos revolucionários, aproximadamente entre 1952 e 1960, gerou uma massa de pequenos produtores rurais, com minifúndios entre 2 e 10 hectares, que viviam de subsistência nas montanhas andinas e no altiplano (DOS SANTOS, 2019).

1.2 A ABORDAGEM DECOLONIAL COMO PROPOSTA PARA A SUPERAÇÃO DO ABIGARRAMENTO

A "segunda revolução" boliviana, também de caráter nacionalista, viria do esgotamento da via neoliberal, já no início do século XXI, acompanhando a "onda rosa"[4] da região. A eleição de Evo Morales representou não somente a chegada de um indígena ao poder, mas uma nova tentativa de superar o abigarramento, buscando-se inovar o modelo institucional de modo a proporcionar espaço, voz e poder para os povos originários, historicamente subordinados à elite que comandara o país.

Uma importante fonte de inspiração intelectual do movimento que leva Morales ao poder está no chamado grupo "modernidade-colonialidade", surgido na América Latina, nos anos 90, na esteira do pensamento pós-colonial de autores como Frantz Fanon e Edward Said (BALLESTRIN, 2013). Seu conjunto de pensadores críticos questionou os próprios pilares da modernidade, sustentado em noções como "progresso" e "desenvolvimento", que difundem modelos eurocêntricos de produção e organização social e cultural, articulados com o sistema capitalista mundial. Ao adotar padrões eurocentrados como referência, a América Latina apenas manteria seu lugar subalterno nas cadeias comerciais, na divisão do trabalho e na produção de conhecimento. Para Quijano (2005), o primeiro critério para essa diferenciação entre povos "superiores" e "inferiores", "dominantes" e "dominados", foi a cor da pele. O branco europeu viu-se como superior ao negro, pardo ou amarelo, estruturando, a partir dessa divisão inicial, o controle do trabalho, da produção e da cultura. Essa "divisão racial do trabalho" aparece de forma marcante na *sociedad abigarrada* boliviana.

É contra essa modernidade eurocêntrica e preconceituosa, excludente do elemento autóctone pelo critério fundamental da cor da pele, que se levanta o movimento "decolonial". Sua luta consiste em recolocar na ordem do dia formas de ver o mundo e produzir conhecimento fundadas em outros pilares, sob bases distintas da hegemonia eurocêntrica. É o que fazem, por exemplo, movimentos sociais e intelectuais, com raízes e influência no mundo andino, através da valorização de princípios como *vivir bien*, presentes

[4] Termo que se refere aos governos de algum espectro da esquerda, ou centro-esquerda, que prevaleceram na América Latina entre aproximadamente 2002 e 2015.

nos povos milenares daquela região. Há vasta produção sobre seu significado, mas podemos destacar, conforme Quijano (2014) e Acosta (2014), uma ética coletivista que valoriza as tradições locais, inclusive de organização política e de justiça; uma relação com a natureza que não a considere um mero produto a ser explorado, mas sim um ser vivo digno de direitos, que compõe uma totalidade em harmonia com o ser-humano; uma ética, enfim, que negue a exploração do trabalho de outros seres humanos e da natureza, mediante a valorização da vida por si mesma, e não somente pelo valor econômico que eventualmente possua.

A Constituição de 2009 possui características decoloniais, pois orienta-se pelo respeito aos saberes e ao modo de vida das populações originárias e redesenha o modelo tradicional de Estado-nação, oriundo da realidade europeia. Dessa maneira, buscou-se promover um modelo de organização institucional que superasse o padrão abigarrado predominante. Na "nova" Bolívia, a coesão social seria buscada não pela assimilação do índigena por padrões culturais do colonizador, mas pelo respeito à diversidade das nações que compunham o país na nova Constituição.

2 AS TRANSFORMAÇÕES NA BOLÍVIA DURANTE O GOVERNO MORALES: AS TENSÕES ENTRE O DISCURSO E AS PRÁTICAS

Nesta seção, os objetivos foram apresentar e debater as tensões criadas a partir da interação entre os princípios constitucionais, consolidados na Carta de 2009, e os desdobramentos práticos da ação do governo Morales. A análise centrou-se em duas dimensões: a político-jurídica e a econômica.

2.1. O *VIVIR BIEN*, AS NEGOCIAÇÕES NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE E A CARTA DE 2009

O *vivir bien* foi apresentado como um dos pilares da criação do Estado plurinacional. Como afirmam Oliveira *et al* (2013), as transformações jurídicas pelas quais passaram Bolívia e Equador ficaram conhecidas como "novo constitucionalismo latino-americano", no qual

termos como “pós-colonialidade”, “plurinacionalismo”, “Estado Plurinacional”, ou mesmo a ideia de “refundação do Estado”, tornaram-se comuns tanto nos seus textos quanto nas discussões acadêmicas sobre estes países.

No caso boliviano, conforme Schalvezon (2015, p. 14), a Constituição foi o auge de um processo histórico longo, caracterizado por uma “[...] *búsqueda continua de autonomía, descolonización, plurinacionalidad, Vivir bien y Buen Vivir*”. Segundo o autor, essas transformações se diferem daquelas da Revolução de 1952, ocasião em que as nacionalizações dos minérios e a reforma agrária pretendiam transformar o indígena em “camponês”, integrando-o à economia de mercado sem considerar suas raízes ancestrais, seu modo de vida e sua visão de mundo. Diante disso, surgiu, décadas depois, um movimento denominado “katarismo[5]”, que revisou os objetivos da revolução e passou a defender um modelo que respeitasse e promovesse o direito do indígena de viver a seu modo, o que passava pela criação da educação bilíngue e de um estado pluricultural e multiétnico. Nas palavras de Schalvezon:

> El mestizaje, como identidad impuesta por el nacionalismo en su proyecto de nación, daba lugar al Estado plurinacional como forma política de una nación indígena que lejos de plantearse como identidad pura, se adecuaba como marco de pertenencia a quien, además de raíces aymaras y quechuas, se consideraba mestizo o cholo (SCHALVEZON, 2015, p. 79).

A ideia de Estado Plurinacional, portanto, visava superar a homogeneização da sociedade boliviana em uma mestiçagem forçada e orientada por modelos eurocêntricos, nos quais desaparecem os elementos indígenas e seu leque de culturas. O artigo 8 da Constituição é um exemplo da adoção de princípios da cultura originária:

> Artículo 8. I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (*vivir bien*), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble) (BOLÍVIA, 2009, p.3).

Conforme Lacerda (2014), a passagem do Estado nacional, fórmula tipicamente europeia, para o Estado plurinacional, se dá sob a ótica de um movimento decolonial. Essa vinculação entre princípios indígenas e plurinacionalidade permeia toda a Constituição,

[5] Referência a Tupak Katari, um dos líderes de levantes coloniais contra a Espanha na segunda metade do século XVIII. (DOS SANTOS, 2019)

como se verifica no inciso primeiro do artigo 9, que trata dos fins e funções essenciais do Estado: "*Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales*" (BOLÍVIA, 2009, p.3).

A ideia de sociedade "harmoniosa" do texto, é claro, não fez desaparecer as divisões da sociedade abigarrada boliviana. De acordo com Iamamoto (2016), desde as discussões prévias da Assembleia Constituinte, os partidos políticos traziam versões conflitantes sobre quais seriam as prioridades para o texto constitucional. A Constituição de 2009 representou, então, a costura de interesses muitos distintos que conviviam na Bolívia.

A representação indígena tinha como principal objetivo reaver sua autonomia sobre os considerados territórios originários. Os indígenas reclamavam a plurinacionalidade como forma de garantir a autonomia e suas identidades originárias. Por conseguinte, a identidade boliviana seria caracterizada pelo complemento entre as nações. Na outra ponta, os partidos conservadores viam a ideia de plurinacionalidade como um caminho para a fragmentação do Estado-nação. Por isso, acreditavam que os direitos dos indígenas deveriam ser garantidos, mas sob a égide de um Estado nacional centralizado que administraria e organizaria as dinâmicas sócio- territoriais. Restringia-se, assim, o cenário de maior autonomia perseguido pelos indígenas. (IAMAMOTO, 2016)

Em uma posição intermediária, o MAS concordava com a discussão levantada pelos indígenas sobre a autonomia, mas acreditava que o Estado deveria ter um papel de mediação dos interesses diversos da sociedade plurinacional. Assim, seus deputados buscaram negociar as posições divergentes para que a Carta acomodasse os interesses contraditórios que conviviam no cenário da Constituinte (DOS SANTOS, 2019; IAMAMOTO, 2016). Conforme o vice-presidente Garcia Linera (2010), pretendia-se construir o movimento nacional-popular, ao qual se referia Mercado, capaz de trazer uma coesão social sem precedentes ao país.

Não há como negar que o resultado da Constituição foi progressista e apresentou uma evolução na luta pelos direitos dos povos indígenas, tradicionalmente excluídos dos dispositivos jurídicos. Ao mesmo tempo, o governo Morales tentou equilibrar essas medidas

com concessões a setores da oposição, favorecido por um período de crescimento econômico que possibilitou conciliar ganhos do empresariado com políticas distributivas. Essa via "dúbia", ou conciliatória, manteve dormente a dinâmica conflitiva da sociedade abirragada, que voltaria a "explodir" quando a conjuntura se modificou.

2.2 AS AÇÕES ECONÔMICAS DO GOVERNO MORALES

Um episódio ocorrido na cidade de El Alto, nos arredores de La Paz, em 2003, retrata a demanda popular na Bolívia pela nacionalização de seus principais produtos de exportação. Devido a acordos comerciais para a venda de gás para os Estados Unidos, os *alteños* saíram às ruas exigindo ações mais intervencionistas do Estado na exploração dos recursos minerais sobretudo do gás natural. Reivindicavam que os recursos deveriam ser colocados a serviço do desenvolvimento do país através da nacionalização, mesmo que para isso fosse necessário aprofundar os processos extrativistas. Esses movimentos ganharam força, agregaram outros departamentos e grupos sociais, como os cocaleiros de Cochabamba, e ficaram conhecidos como "Guerra do Gás", fortalecendo o caminho de Morales à presidência (IAMAMOTO, 2017).

Logo após ser eleito, em resposta às demandas dos protestos, Morales interveio de forma mais incisiva no comércio das reservas de óleo e gás, enviando militares para assegurar os campos e dando um prazo de seis meses para que as empresas estrangeiras se adequassem às novas medidas – caso contrário, deveriam sair do país (BARBASSA, 2018). Essas decisões o tornaram bastante popular e politicamente fortalecido. Em El Alto, por exemplo, a preferência por Morales foi expressiva em todas as eleições nas quais ele participou: 77% em 2005, 87% em 2009 e 72% em 2014, tornando a região uma base importante para o seu governo (BARBASSA, 2018).

A visão intervencionista na economia refletia a tendência neodesenvolvimentista que vinha sendo resgatada na América Latina no início do século XXI, em contraposição ao discurso neoliberal dominante na década anterior. Em 2007, por exemplo, o governo Morales lançou o ambicioso *Plan Nacional de Desarrollo*. Seu subtítulo era "*Bolivia Digna,*

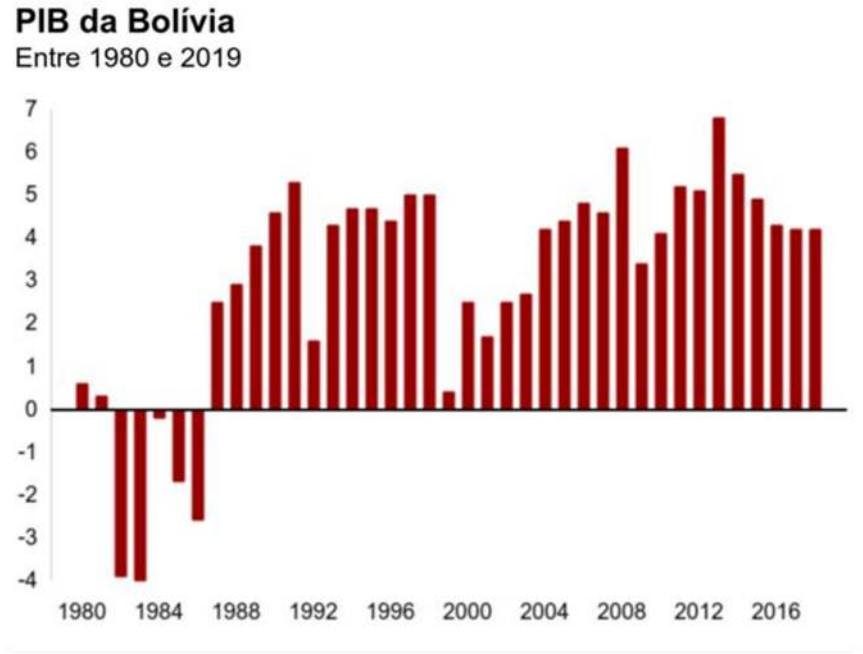
Soberana, Productiva y Democrática para el Vivir bien". Ou seja, buscava mesclar um conceito capitalista eurocêntrico tradicional, o *desenvolvimento*, com a visão indígena do *vivir bien*. Nos seus princípios gerais, essa "convivência equilibrada" entre diferentes cosmovisões e matrizes produtivas, foi definida da seguinte maneira:

> El objetivo es lograr la convivencia equilibrada y la complementariedad con equidad de la Economía Estatal, la Economía Comunitaria –que se asienta en procesos productivos, impulsados por organizaciones sociales, comunitarias, y micro y pequeños empresarios, artesanos, organizaciones económicas campesinas, organizaciones productivas, comunidades, y asociaciones urbanas y rurales–, la Economía Mixta y la Economía Privada. (BOLIVIA, 2007, p. 7).

Outros dois trechos do *Plan Nacional de Desarrollo* servem de exemplo mais claro dessa tentativa de harmonizar padrões distintos. De um lado, o modelo produtivo deveria respeitar os saberes tradicionais: "*La recuperación y valorización de saberes y conocimientos locales, así como el encuentro con los llamados "conocimientos universales*", será una base fundamental para el diseño y desarrollo de estrategias sociales que promoverán la equidade" (BOLIVIA, 2007, p. 35). De outro, buscava-se uma modernização produtiva que superasse o tradicional modelo herdado dos tempos da colonização: "*La dimensión económica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) contribuirá a la transformación de la matriz productiva para cambiar el actual patrón primario exportador excluyente*". (BOLIVIA, 2007, p. 98)

Os números da economia boliviana são positivos na era Morales. Como se observa no gráfico 1, o país manteve um crescimento constante, em uma média próxima a 5% ao ano, puxado pelo ciclo de alta das *commodities* (que beneficiou a maioria dos países da América Latina). A Bolívia, porém, foi um dos países da região que teve maior resiliência após o fim do ciclo, sendo capaz de manter bons números enquanto os demais decaiam. Segundo o Banco Mundial (2016), o governo boliviano, além de aumentar suas reservas econômicas, incrementou sua arrecadação através da renegociação dos contratos relacionados à extração de minérios e hidrocarboneto, dos investimentos diretos, aumentou os gastos públicos e, neste caso, preferiu investir na infraestrutura a incentivar o consumo (ao contrário do que fizeram Argentina e Brasil). O gráfico a seguir apresenta o crescimento boliviano entre 1980 e 2016, no qual se pode observar a alta após 2005, ano da eleição de Morales:

Gráfico 1 - Crescimento econômico da Bolívia (1980-2016)



Fonte: BBC, 2019a.

O crescimento econômico foi acompanhado de programas sociais e redução da pobreza. Segundo Barría (2017), o percentual da população abaixo da linha de pobreza na Bolívia caiu de 63% para 35%, entre 2005 e 2015, o que em grande medida está associado a programas sociais como o *Bono* Juancito Pinto, para estudantes, o *Renta Dignidad*, aos idosos, e o *Bono* Juana Azurduy, para gestantes e mães de crianças.

Embora tenha ocorrido uma melhora considerável na vida material da população boliviana, sobretudo das populações indígenas, não houve mudanças estruturais na produção econômica. Ao utilizar a expressão “plano nacional de desenvolvimento”, fica claro que a influência do pensamento “desenvolvimentista” latino-americano se fazia presente na gestão Morales. Gestado na Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe, a CEPAL, a partir da obra de seu autor pioneiro, Raúl Prebisch (1949), o

pensamento cepalino buscava superar o subdesenvolvimento da região dentro dos marcos do capitalismo, através de um conjunto de reformas cujo cerne seria a industrialização. A partir disso, a América Latina se reposicionaria no comércio internacional e melhoraria seus termos de troca, passando a ser produtora e exportadora de bens de maior valor agregado e não somente de bens primários (BIELSCHOWSKY, 2009). No caso boliviano, mesmo com a reversão do modelo orientado ao livre mercado e à diminuição da presença do Estado da economia, o país não foi capaz de aprofundar a industrialização e avançar na complexidade econômica (CUNHA FILHO; GONÇALVES, 2010).

Os setores estratégicos, como minerador e dos hidrocarbonetos, permaneceram dependentes do investimento estrangeiro e voltados à exportação com baixo valor agregado. Ou seja, ao invés de mudança estrutural no sentido de adensar as cadeias de produção, houve aprofundamento da primarização voltada à exportação. Como aponta Nunes:

> Contudo, ainda não existem indícios concretos de mudança estrutural e avanços nas cadeias de valor dos hidrocarbonetos e minérios. Pelo contrário, as estatísticas apontam para o aprofundamento da primarização, sobretudo da composição de gás natural e mineração como parcela das exportações (NUNES, 2018, p. 80)

Nos setores de gás e mineração, a renegociação das taxas não retirou o controle das mãos do capital transnacional, tampouco impediu o uso de mão-de-obra precária e informal. McNelly (2019, p.435) concluiu que:

> Nationalisation of gas left control of natural resource wealth in the hands of transnational capital, and the ownership of mineral wealth also remains firmly in the hands of transnational capital. The NDP's approach for transferring surplus from extractive industries to employment sectors has entrenched informalised and precarious forms of work and further decoupled accumulation strategies of capital from the waged labour upon which Bolivians increasingly depend for social reproduction and their survival more generally. Although the NDP was ostensibly designed to create a plural economy, the outcomes of the MAS development plan have benefitted capital above the Bolivian working classes and indigenous peoples.

O governo Morales, portanto, conseguiu trazer resultados positivos em relação aos níveis de bem-estar da população, principalmente da parte mais pobre. Ao mesmo tempo, aprofundou a dependência do país a setores primários ao longo do "*boom*" das commodities, permanecendo o controle do capital transnacional e o trabalho precário.

A essa contradição econômica, somou-se a política. Para acelerar o processo de modernização através da ampliação da base primário-extrativista, o governo precisou avançar em projetos rechaçados por comunidades indígenas, que escancararam as diferenças estruturais da sociedade abigarrada boliviana. Ou seja, foi justamente o modelo econômico que proporcionou crescimento que acentuou conflitos entre setores da base de apoio do MAS.

2.3 AS CONTRADIÇÕES DO GOVERNO MORALES

No afã de avançar projetos modernizantes, o governo Morales acabou por "trair" grupos sociais que ganharam espaço tanto no discurso do primeiro indígena a chegar à presidência, quanto na própria Constituição. O ponto culminante dessa crise foi quando o governo decidiu construir uma rodovia que cruzaria o *Territorio Indigena y Parque Nacional Isiboro-Secure* (TIPNIS).

Segundo McNeish (2013), o território do parque já era envolvido historicamente em controvérsias, devido a conflitos entre colonos campesinos que vinham da região do Chapare, buscando ampliar suas plantações, e indígenas que habitavam aquelas terras. No período do governo Morales, foram encontradas reservas de gás natural na região leste do parque, que foram incluídas no plano de desenvolvimento de produção de óleo e gás do governo.

A construção da rodovia gerou uma guerra discursiva entre o governo e os opositores da obra. Dentre estes, estavam ambientalistas que criticavam o projeto devido ao impacto ambiental resultante do aprofundamento do extrativismo, e grupos indígenas, que acusavam o governo de não respeitar as consultas iniciais às comunidades sobre a rodovia, como estava previsto na Constituição. Nesse sentido, organizações como a Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB) e o Conselho Nacional de Ayllus e Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), realizaram marchas contra o governo, que cresceram em visibilidade ao somarem-se a grupos ambientalistas e de direitos humanos. Os protestos, no entanto, foram repreendidos por forças policiais enviadas pelo governo Morales para "manutenção da paz",

enquanto este dava garantias de que a obra seria feita de acordo com as normas de proteção ambiental e social (MCNEISH, 2013).

O principal ponto de controvérsia entre os indígenas da região do parque e o governo não foi primordialmente o tema da preservação, mas sim o da autonomia e dos direitos das comunidades sobre a terra. O governo, segundo as lideranças indígenas, se recusou a dialogar sobre a adequação da rodovia aos interesses das comunidades existentes na região. Crespo (2012) afirma que as consultas eram tratadas por La Paz como demoradas, geradoras de "chantagens" ou desencorajadoras dos investimentos privados. O governo anunciou a "resolução" da controvérsia a partir de acordos com um grupo restrito de representação indígena, o Conselho de Indígenas do Sul (CONISUR), desagradando outras organizações e lideranças.

Os protestos por autonomia indígena, ao longo da era Morales, não se restringiram às marchas ligadas ao parque TIPINIS. Pannain (2018) cita como exemplo a VII Marcha Indígena, em 2010, liderada pela CIDOB, como acontecimento que já indicava uma erosão na relação entre Evo e os indígenas. Essa marcha foi consequência do impasse nos debates em torno da Lei Marco de Autonomia e Descentralização, na qual as representações indígenas queriam assegurar o direito constitucional de consulta prévia diante de propostas legislativas que os afetassem diretamente. Tais grupos alegavam que o Ministro da Autonomia não esteve aberto para o diálogo e que havia tentado desautorizar o movimento. As tensões só diminuíram após a negociação com representantes do MAS e a inclusão de algumas demandas na Lei (PANNAIN, 2018).

Como indica Santos (2007), para que o constitucionalismo plurinacional seja realmente implementado, seria necessário não somente um Estado forte, mas uma democracia direta que sustentasse a política de descentralização. No entanto, o que ocorreu foi a centralização no governo Morales, em nome do avanço de projetos de modernização econômica, em contraposição aos direitos de autonomia garantidos pela Constituição progressista. No fundo, esses conflitos revelam que os desencontros da sociedade abigarrada boliviana não desapareceram.

3. A DESTITUIÇÃO DE MORALES, A CONFIGURAÇÃO DA OPOSIÇÃO E A VOLTA DO MAS

Nesta seção, foram discutidas as reações da oposição e da própria base de apoio do MAS, frente à instabilidade gerada pelo referendo de 2016, relacionando-as com o processo eleitoral de 2019. Observou-se também a influência de organismos e forças internacionais na destituição do presidente Morales e, por fim, a volta ao poder do MAS, com a vitória de Lucho Arce, em 2020

3.1. OS ACONTECIMENTOS DE 2016 E 2019: AS CRÍTICAS A MORALES E O PAPEL DAS FORÇAS INTERNACIONAIS

No ano de 2016, Morales convocou um referendo no qual a população decidiria sobre seu direito à quarta reeleição. Esse tipo de consulta não era inédito, pois em 2007 o presidente já havia convocado a população a decidir sobre a manutenção do seu mandato, ocasião na qual 67% dos bolivianos votaram pela permanência (PANNAIN, 2018). No entanto, em 2016, o mandatário foi derrotado por uma pequena margem, tendo o "não" obtido cerca de 52% dos votos. Morales reagiu recorrendo à Corte Suprema da Bolívia, que revogou o referendo e lhe concedeu o direito a mais um mandato, sob a controversa alegação de que a oposição lhe havia difamado durante a campanha e de que a reeleição se trataria de "um direito humano" (BBC, 2019b; G1, 2016). Nessa ocasião, as tensões políticas no país se elevaram, em um momento no qual a oposição protestava e já se percebia a erosão nas bases tradicionais de apoio do presidente. Na cidade de El Alto, segundo Barbassa (2018), aumentavam as queixas por atitudes de Morales consideradas autoritárias e antidemocráticas, além da polêmica diante da criação do novo código penal que, supostamente, criminalizava práticas religiosas[6].

As tensões chegaram a seu cume nas eleições de 2019. Terminada a votação, a contagem de votos foi suspensa temporariamente e, ao ser retomada, a quantidade de votos para Morales havia aumentado, o que lhe daria a vitória em primeiro turno sobre o

[6] O novo código penal foi revogado posteriormente.

candidato Carlos Mesa, da Comunidade Cidadã. Essa incerteza no processo eleitoral fez com que muitos bolivianos fossem às ruas, tanto para defender o presidente Morales, quanto para protestar contra os resultados da eleição, além de gerar manifestações externas de apoio e rechaço ao presidente (BBC, 2019b).

A decisão de Evo de ignorar o referendo e, posteriormente, sua vitória nas eleições de forma polêmica, incentivaram uma série de críticas, que já vinham se acumulando, de que o líder seria autoritário e antidemocrático. Mas não foi apenas a direita que fez essa acusação, pois setores da esquerda boliviana também se afastaram do presidente. Para a intelectual e ativista Maria Galindo, a nova candidatura do presidente foi um ato autoritário. Galindo afirmou que "Evo não é o dono das lutas sociais na Bolívia" e defendeu abertamente uma terceira via, em um país extremamente dividido (GALINDO apud CRIALES, 2019). Dentro do movimento indigenista, um dos principais críticos do governo foi o intelectual Macusaya Cruz (2019), que acusa a formação de uma "burguesia aimará" que teria se aproveitado de posições no governo e de boas relações no período do MAS. Ou seja, o desenvolvimentismo boliviano teria gerado seus "campeões nacionais". Macusaya elegeu como símbolo desta nova classe os *cholets*, mansões de arquitetura estravagante na região de El Alto, e afirmou que esses grupos se utilizaram do discurso indigenista para fins próprios, ironizando se tratar de uma "*pachamamada*[7]".

Diante do agravamento das discussões internas, o presidente Morales decidiu aceitar uma auditoria da Organização dos Estados Americanos (OEA). A OEA, que tem sede em Washington e forte liderança dos Estados Unidos, tinha como Secretário-Geral o uruguaio Luis Almagro, que se tornou um crítico ferrenho de eventuais autoritarismos dos governos da "onda rosa" (principalmente de Nicolás Maduro, na Venezuela), no que incluiu a condução do processo eleitoral de 2019 na Bolívia. Em seu parecer, a organização chegou à conclusão de que houve uma "manipulação maliciosa" e "graves irregularidades" que impossibilitam a validação dos resultados originalmente emitidos pelas autoridades eleitorais bolivianas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2019). Ainda na semana do pleito, Almagro emitiu uma nota apontando a necessidade de que as eleições fossem

[7] Jogo de palavras com a palavra "mamada", que no espanhol da Bolívia significa algo como estupidez ou idiotice.

anuladas e reiniciadas (BBC, 2019b). Entretanto, novos estudos apontaram que a OEA errou ao declarar fraude nas eleições. Na Bolívia, enfim, permaneceu a polêmica (EL PAÍS, 2020). O parecer da OEA se tornou o gatilho para que oposição e grupos que aparentemente ainda estavam apoiavam Morales, como setores do exército, forças policiais e até mesmo movimentos sociais urbanos, como a Central Operária Boliviana (COB) e alguns sindicatos mineiros, pressionassem pela renúncia do presidente e de seus ministros. Dentre os principais grupos organizados, restava a Morales apoio de movimentos camponeses (MOLINA, 2019).

As controvérsias da eleição boliviana foram objeto de discussão em uma Sessão Extraordinária da Comissão Permanente da OEA, na qual países como Estados Unidos e Brasil criticaram Evo Morales, reforçaram a importância da decisão da Organização e rejeitaram a tese de que havia ocorrido um golpe de Estado. Por outro lado, México, Uruguai e Nicarágua afirmaram que o parecer poderia ter aberto um precedente para um golpe de estado na Bolívia. Juntando-se ao coro dos países críticos a Morales, o secretário Luis Almagro chegou a afirmar que “O sangue nas mãos é daqueles que cometeram a fraude eleitoral, a OEA não deu um golpe de Estado, deram um golpe de Estado aqueles que roubaram eleição, declarando vitória no primeiro turno" (DEUSTCHE WELLE, 2019).

Analisando as ações das principais instituições internacionais no pós-Guerra Fria, Villa (2003) afirma que elas têm buscado conformar seus membros às características do regime liberal democrático, que respondem primordialmente a modelos euro-americanos de organização econômica e social. Segundo ele, a OEA estabeleceu, desde os anos 90, instrumentos jurídicos (clausula democrática) e operacionais (missões de observação eleitoral), para monitorar a democracia na América Latina, que servem para a promoção de intervenções disfarçadas. Ainda segundo Villa (2003, p.63), essas instituições “[...] transformam a democracia num mecanismo de intervenção. De entrada estaria colocado o mérito da democracia no referente à sua superioridade moral frente a alternativas de governo”.

Historicamente, as ações da OEA foram combinadas às expectativas dos Estados Unidos para a região, a partir da doutrina estadunidense de combate ao comunismo no período da

Guerra Fria. Nas eleições bolivianas de 2019, o governo de Donald Trump agiu de modo semelhante, ao combater "inimigos" que representassem "ameaças" aos Estados Unidos[8] (MAGNOTTA, 2021, p. 10). A política externa de Trump para América Latina, segundo Martinez, Pedroso e Franzoni (2018), se caracterizou pelo uso de sanções econômicas, declarações de possível intervenção militar e apoio a grupos opositores de países com discurso "antiimperialista", como Venezuela, Nicarágua e Cuba. Estes foram chamados por diplomatas estadunidenses de "Troika da tirania" (MAGNOTTA, 2021), por supostos abusos a direitos humanos e incentivo à instabilidade na região baseado no comunismo. Mesmo não sendo a Bolívia enquadrada na "Troika", a reeleição de Evo sofreu a oposição estadunidense.

É importante lembrar que a política de renegociação das taxas no setor mineral jamais interessou às multinacionais de capital estadunidense, sendo a Bolívia detentora da maior reserva de lítio do mundo, fundamental para a produção de baterias elétricas. Em agosto de 2020, uma mensagem no Twitter do bilionário Elon Musk, proprietário da Tesla, fabricante de carros elétricos, fez apologia ao golpe da Bolívia e afirmou que "daremos o golpe em quem quisermos" (OLIVEIRA, 2020). De fato, o lítio boliviano desperta interesses não apenas dos Estados Unidos, mas também de Alemanha, Rússia, China e outras potências, sendo peça chave no tabuleiro geopolítico Sul-americano.

Finalmente, o relativo isolamento de Evo não se resumiu à atuação da OEA e dos Estados Unidos. A ascensão da direita conservadora na América do Sul, especialmente no Brasil, com Jair Bolsonaro, Colômbia, com Ivan Duque, Paraguai com Mario Benítez e Chile, com Sebastian Piñera, teve como contrapartida o enfraquecimento de todos os governos da "onda rosa".

[8] Magnotta (2021) destaca algumas características da política externa de Trump, como ação ofensiva frente aos adversários, tendência de endurecer a posição em negociações em detrimento a acordos ou doutrinas anteriores, a estratégia de imprevisibilidade e enfrentamento a organismos internacionais como Nações Unidas e União Europeia, preservar a paz por meio da força, investindo nas forças armadas e buscando dividir responsabilidades com aliados, e a defesa de valores como a liberdade, a democracia e o estado de direito.

3.2. O BREVE GOVERNO "LIBERAL-CONSERVADOR" E A VOLTA DO MAS

A oposição externa acabou por fortalecer a movimentação da oposição interna boliviana, contrária não apenas a Evo, mas à ampliação da autonomia indígena. Como apontou Villa (2003), a eficácia das missões de observadores da OEA depende da colaboração de governantes ou elites locais. Nesse caso, somam-se um presidente acuado diante das tensões domésticas, uma base enfraquecida e uma oposição fortalecida, beneficiada pelo contexto internacional favorável. Diante disso, a sociedade abirragada, mais uma vez, floresceu diante das contradições bolivianas.

Uma das principais bandeiras da oposição conservadora, como o Comitê Cívico de Santa Cruz, gira em torno da afirmação da autonomia departamental frente à indígena. Ou seja, a disputa se dá sobre o tipo de descentralização que deve prevalecer no Estado boliviano (IAMAMOTO, 2017; SANTOS, 2007; PLATA, 2008). Plata (2008) afirma que esses binômios se aprofundam com a noção de "*cruceñidad*" e a atuação de correntes radicais, como o agrupamento *Nácion Camba*, que defendem o separatismo entre o Oriente das terras baixas e o Ocidente andino. Em 2008, lideranças da região chegaram a ensaiar um movimento separatista, havendo intervenção de chefes de Estado da região, como Lula e Michelle Bachelet, para acalmar os ânimos. Certa "tolerância" com o governo central foi incentivada pela evolução da produção agrícola da soja na região da *media luna*, impulsionada pela alta da demanda externa do começo do século XXI. A baixa do ciclo, sobretudo a partir de 2015, contribuiria à volta das tensões (MEDEIROS, 2008).

Assim, não chega a surpreender que a figura de Morales, representante indígena aimará e cocaleiro, e a criação da Constituição Plurinacional, acirraram a luta política boliviana, na qual as elites de Santa Cruz fortaleceram a polarização política contra o Estado central em La Paz, o modelo plurinacional e a constitucionalização de princípios indígenas (PLATA, 2008). Desde as negociações da Constituinte, anteriormente mencionadas, os grupos conservadores afirmavam que os indígenas ganhariam muitos privilégios frente aos interesses do povo boliviano, rompendo o equilíbrio necessário para fortalecer o sentimento nacional. Isso ajuda a explicar a posição intermediária do governo Morales, a fim de que os

conservadores não abandonassem as negociações da Constituição, nem promovessem atitudes radicais contra o governo (IAMAMOTO, 2017).

Nesse contexto, as posições por busca da autonomia departamental ganharam força ao longo do governo Morales, através da mobilização da população em torno da instituição do *Cabildo Abierto*. Através dele, foram promovidas ações como referendos buscando autonomia e protestos contra ações de La Paz, como aumento do preço dos combustíveis e diversas leis instituídas pelo governo. Na região de Pando, ao norte da Bolívia, chegaram a ocorrer ações violentas contra movimentos sociais apoiadores de Morales, como foi o caso do "massacre de Pando[9]" (PANNAIN, 2018). Dessa forma, os *cruceños* fortaleceram sua posição, sendo o Comitê Cívico Pro Santa Cruz o símbolo maior da oposição ao MAS.

Em 2019, a região da *media luna* foi o principal polo irradiador do movimento oposicionista. Mesmo não participando do pleito eleitoral, Luis Fernando Camacho, presidente do Comitê Cívico, se tornou o líder da oposição. Camacho promoveu discursos baseados no anticomunismo e na valorização da família, pátria e cristianismo, mas liberal em termos de economia. Com as crescentes pressões internacionais e o aprofundamento das tensões sociais internas, que incluíram ataques violentos contra membros da família do ex-presidente, Morales e sua equipe decidiram renunciar e pedir exílio ao México. (MIRANDA, 2019a)

Outro fator importante foi que o discurso conservador de Camacho encontrou eco não apenas na *media luna*, mas em setores da classe média de La Paz e de outras grandes cidades, sendo também recebido positivamente por significativa parte dos camponeses (incluindo *cocaleros*), indígenas e mulheres. Graças a essa base, foi possível à deputada conservadora Jeanine Añez ser conclamada presidente e, simbolicamente, levar a Bíblia de volta ao Palácio de la Quemada (MIRANDA, 2020b).

Como elabora Quijano (2005), a colonialidade do poder consiste no controle combinado dos bases de pensamento e cosmovisão e dos meios de produção e trabalho, exercido a partir das potências imperialistas sobre os países periféricos. As contradições internas do

[9] Ataque ocorrido contra camponeses em 11 de setembro de 2008 em Cobija, departamento de Pando, com cerca de 20 mortos e 30 desaparecidos, supostamente perpetrados por autoridades locais contrárias ao governo de Evo.

MAS e do presidente Evo Morales, nesse cenário de cobiça externa pelas riquezas minerais, acabaram por reforçar os padrões de colonialidade do poder na Bolívia, pois articularam-se grupos opositores internos, de vertente extremista-cristã, com forças externas favoráveis à abertura do modelo econômico, o que resultou no governo interino de Añez. Ou seja, os grupos dominantes da tradicional sociedade abigarrada, aproveitando-se do cenário propício, buscaram reestabelecer suas posições.

Entretanto, as eleições de outubro de 2020 mostram limites à escala "liberal-conservadora" na Bolívia. O pleito teve contundente vitória do MAS, liderado por Lucho Arce, com 55% dos votos válidos[10]. Isso indica que, apesar dos desgastes e contradições do governo de Morales, a maioria indígena, campesina e de trabalhadores urbanos ainda preferiu apostar no MAS. A contestada gestão de Añez, sobretudo diante da pandemia da covid-19, somada à lembrança dos avanços sociais e econômicos da era Evo, pode explicar esse retorno. É provável que o desgaste tenha ocorrido mais sobre a figura do presidente Evo Morales e membros da sua gestão, que permaneceu treze anos no poder, do que propriamente sobre as políticas do MAS, ainda bem-vistas pela maioria dos bolivianos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a marcante "era Morales" na presidência, é possível fazer um balanço da sua administração e compreender as causas da sua ascensão e queda, bem como tecer comentários sobre a volta do MAS ao poder. A análise nos leva a confirmar a hipótese de trabalho deste artigo: apesar dos avanços econômicos, sociais e institucionais, não se superou o abigarramento da sociedade boliviana, pois permaneceram latentes "choques de mundos" dentro do país, os quais são cruciais para explicar sua queda.

Como saldo da presidência Morales, pode-se constatar que, de um lado, ocorreram as reformas constitucionais de característica decolonial, como a plurinacionalidade e a adoção do *vivir bien*, flexibilizando o paradigma de organização do Estado-nação de matriz eurocêntrica. Além disso, houve reformas econômicas e políticas públicas que

[10] Durante as eleições, Evo Morales, impedido de se candidatar pela Justiça boliviana, deu seu apoio ao MAS desde seu exílio na Argentina.

proporcionaram crescimento econômico e redução da pobreza. De outro, a manutenção da matriz econômica - extrativista e agroexportadora – entrou em choque com as próprias reformas constitucionais e esteve na raiz do desgaste entre governos e bases apoiadoras indígenas, o que contribuiu para o enfraquecimento do presidente. Este processo se acelerou após a recusa de Morales de respeitar o referendo de 2016 e culminou com sua derrubada, por um golpe, após as eleições de 2019.

O choque mais visível se deu entre o MAS e a oposição conservadora, cujo epicentro é o departamento de Santa Cruz. Aproveitando-se de um momento de fraqueza de Evo e da conjuntura externa favorável, com apoio da direita internacional e das ações da OEA, este grupo chegou ao poder com o governo interino, de extrema-direita cristã, de Jeanine Añez. A oposição se caracterizou por exaltar valores bíblicos, opor-se à autonomia indígena e, na economia, defender um modelo neoliberal. Fica evidente um profundo choque de visões de mundo, pois esses grupos conservadores tradicionais não toleram a ascensão ao poder de elementos indígenas, tampouco seus valores e religiosidade. Episódios de violência nas ruas, repressão do governo e o próprio separatismo *cruceño*, demonstram essa face de intolerância.

O fato de que, na Bolívia, as bases do MAS foram capazes de se reagrupar para vencer as eleições de 2020, contando com a "ajuda" do desastrado governo de Añez, não significa que o fator multisocietal tenha sido superado, pois as contradições da *sociedad abigarrada* permanecem vivas. O exemplo do Equador, país de dinâmicas e transformações semelhantes à boliviana, deixou esse "racha" mais escancarado: nas eleições de 2021, o candidato de esquerda Andres Arauz, apoiado pelo ex-presidente Rafael Correa, foi derrotado pelo candidato de direita, Guillermo Lasso. Em terceiro lugar, rompido com o "*correísmo*", ficou uma liderança indígena, Yaku Pérez.

Em um país dividido em termos étnicos, políticos, sociais e religiosos, e objeto de cobiça externa devido a seus recursos naturais, o MAS encara mais uma vez o desafio de organizá-lo em novas bases. Tenta-se, através da pluralidade de nações, resolver o problema histórico da sub-representação indígena, peça chave da formação social abigarrada, mas as transformações esbarram nos limites de uma economia extrativista e primário-exportadora

e das divisões sociais correspondentes. Em síntese, a Bolívia não encontrou, ainda, um modelo que acomode mundos distintos, no qual supere-se o abigarramento através da consolidação de um movimento "nacional-popular" que faça desaparecerem as ameaças latentes de sublevações ou separatismos. Trata-se de um desafio não apenas para o mandato de Arce, mas para o destino da Bolívia enquanto país.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **Bem Viver**: uma Oportunidade para Imaginar Outros Mundos. Autonomia Literária. São Paulo: 2014.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522013000200004&script=sci_arttext. Acesso em:19/09/2020

BANCO MUNDIAL. **The Commodity Cycle in Latin America**: Mirages and Dilemmas, 2016. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24014. Acesso em: 19/09/2020.

BARRÍA, Cecilia. Como a Bolívia se tornou o país que mais cresce na América do Sul. **BBC Mundo**, 2017. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41753995. Acesso em: 20/09/2020

BBC. **O que está por trás do sucesso econômico da Bolívia na era Evo Morales?** 2019a. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50088340. Acesso em: 20/09/2020

___. **A cronologia da crise que levou à renúncia de Evo Morales na Bolívia**. BBCNEWS, 2019b. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50367271 . Acesso em: 19/09/2020

BARBASSA, Juliana. Thanks, but goodbye: Why many of Evo Morales´ supporters wan him to move on. **Americas Quartely**, 2018. Disponível em: https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/thanks-but-goodbye-why-many-of-evo-morales-supporters-want-him-to-move-on/. Acesso em: 19/09/2020

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL**, n. 97, abril, Santiago de Chile: 2009

CRESPO, André M. Promesas sin mucha convicción. IN: ECHAZÚ, Maria V (coord). **Marcha Indígena por el TIPINS: La lucha en defensa de los territorios**. Fundación TIERRA: La Paz, Bolivia, 2012.

CRIALES, José Pablo. "Evo Morales no es el dueño de las luchas sociales en Bolivia". **El País**, 2019. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2019/12/02/actualidad/1575327012_315682.html. Acesso em: 21/10/2020

CUNHA FILHO, Clayton; GONÇALVES, Rodrigo. The National Development Plan as a Political Economic Strategy in Evo Morales's Bolivia: Accomplishments and Limitations. **Latin American Perspectives**, 2010.

DEUSTCHE WELLE. **Membros da OEA divergem sobre existência de golpe na Bolívia**, 2019. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/membros-da-oea-divergem-sobre-exist%C3%AAncia-de-golpe-na-bol%C3%ADvia/a-51223174. Acesso em: 20/10/2020

DOS SANTOS, Fabio Luis Barbosa. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016).** 2ª ed. São Paulo: Elefante, 2019.

DURAN GIL, A. Bolívia: duas revoluções nacionalistas? **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais (Online),** 2008. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1457. Acesso em:18/09/2020

EL PAÍS. Critican doble moral de OEA respecto a elecciones en Bolivia. **18 de Outubro de 2020**. Disponível em: https://www.elpais.cr/2020/10/18/critican-doblre-moral-de-oea-respecto-a-elecciones-en-bolivia. Acesso em:20/10/2020

BOLÍVIA [Constituição (2009)]. **Constitución Política del Estado**. La Paz, 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em: 20/09/2020

BOLÍVIA. **Plan Nacional de Desarrollo***:* Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para el Vivir Bien. 2007.

GARCIA LINERA, Alvaro. **A potência plebeia**: Ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia. CLACSO Coediciones. Boitempo Editorial. São Paulo: Nov. 2010

G1. **Morales diz que respeitará resultado de referendo resultado parcial indica derrota de Evo em referendo da reeleição**. 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/02/morales-diz-que-respeitara-resultado-de-referendo.html. Acesso em: 21/09/2020

IAMAMOTO, Sue. Home made development in Bolivia. **Civitas**, Porto Alegre, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892017000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19/09/2020

_____. Visões de Nação na constituinte boliviana. **Lua Nova**, São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452016000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em:22/09/2020

KLEIN, Herbert S. **História da Bolívia**. Editora UNB: Brasília, 2016.

LACERDA, Rosane Freire. **"Volveré, y Seré Millones**": Contribuições Descoloniais dos Movimentos Indígenas Latino Americanos para a Superação do Mito do Estado-Nação. Tese de Doutorado em Direito, Universidade de Brasília, 2014.

MCNEISH, John-Andrew. **Extraction, Protest and Indigeneity in Bolivia**: The TIPNIS Effect. Latin American and Caribbean Ethnic Studies, 2013

MCNELLY, Angus. Neostructuralism and Its Class Character in the Political Economy of Bolivia Under Evo Morales, **New Political Economy**, 2019.

MACUSAYA, Carlos. **Batallas por la identidad**. Indianismo, katarismo y descolonización en la Bolivia contemporânea. Lima: Hwan Yunpa, 2019

MAGNOTTA, Fernanda. Um balanço da política externa da era Trump. **Status Report**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais: Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/um-balanco-da-politica-externa-da-era-trump. Acesso em 10/05/2020

MARTINÉZ, Alfredo Juan; PEDROSO, Carolina; FRANZONI, Marcela. Trump e a América Latina: a política externa para Venezuela, Cuba e México. **Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, 2018. Disponível em:

https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/view/16. Acesso em 10/05/2020

MEDEIROS, Gustavo. Evolución y características del sector soyero en Bolivia. IN: SORUCO, Ximena; PLATA, Winfredo; MEDEIROS, Gustavo. **Los barones del Oriente**. El poder en Santa Cruz ayer y hoy, Editora Tierra, 2008

MERCADO, René Z. **Lo nacional popular en Bolívia***.* Siglo 21 Editores. Ciudad de México: 1985.

MIRANDA, Boris. Quem é Luis Fernando Camacho, "o Bolsonaro boliviano" que despontou em meio à renuncia de Evo. **BBC News**, 2019a. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50354666. Acesso em: 19/09/2020

_____ . Evo Morales renuncia a la presidencia de Bolivia: Luis Fernando Camacho, el "Bolsonaro boliviano" que protagonizó las protestas que forzaron la dimisión del líder indígena. **BBC News Mundo.** 11 de nov. 2019b. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50375624. Acesso em: 13/09/ 2020.

MOLINA, Fernando. Evo Morales renuncia na Bolívia após militares cobrarem sua saída. **El País,** 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/10/internacional/1573419777_926417.html. Acesso em: 15/09/2020

NUNES, Ticiane Gabrielle Amaral. O extrativismo progressista na américa do sul: uma análise a partir da experiência boliviana. **Rev. Cadernos de Campo**, n. 24, p. 63-84, jan./jun. 2018. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/11312/7922. Acesso em: 17/09/2020.

OLIVEIRA, Caroline. Quem é Elon Musk e por que ele teria interesse em um golpe de Estado na Bolívia? **Diálogos do Sul**. 29 de jul. 2020. Disponível em: https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/america-latina/65949/quem-e-elon-musk-e-por-que-ele-teria-interesse-em-um-golpe-de-estado-na-bolivia. Acesso em: 13/09/2020.

OLIVEIRA, Daltro Alberto et all. O novo constitucionalismo latino-americano: paradigmas e contradições. **Revista Quaestio Iuris**, 2013. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11775. Acesso em: 17/09/2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Relatório final da auditoria das eleições na Bolívia: houve manipulação e graves irregularidades que impossibilitaram a validação dos resultados.** Notas à Imprensa, 2019. Disponível em:

https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-109/19. Acesso em: 15/09/2020

PANNAIN, Rafaela N. A reconfiguração da política boliviana: reconstituição de um ciclo de crises. **Lua Nova**, São Paulo, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102644520180003000010&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 19/09/2020.

PLATA, Winfredo. El discurso autonomista de las élites de Santa Cruz . In: SORUCO, Ximena; PLATA, Winfredo; MEDEIROS, Gustavo. **Los barones del Oriente**. El poder en Santa Cruz ayer y hoy, Editora Tierra, 2008.

PREBISCH, Raul. El desarrollo economico de la America Latina y algunos de sus principales problemas**. Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL),** 1949. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas. Acesso em:15/09/2020

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: A colonialidade do saber, Eurocentrismo e ciências sociais. **Perspectivas Latinoamericanas**. CLACSO, 2005.

_____. “Bien vivir”: entre el “desarrollo” y la des/colonialidad del poder. In: **Des/colonialidad y bien vivir:** Un nuevo debate en América Latina. Lima: Editorial Universitaria, 2014.

REYES, Silvano Fernando. As perdas territoriais do estado boliviano (1825-1935). *GEOUSP.* **Espaço e Tempo**, 2000. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74148. Acesso em: 18/09/2020

SANTOS, Boaventura S. **La reinvención del Estado y el Estado Plurinacional**. Alianza Interinstitucional CENDA, CEJIS, CEDIB, 2007. Disponível em: https://www.ces.uc.pt/publicacoes/outras/200317/estado_plurinacional.pdf. Acesso em: 23/09/2020.

SCHALVEZON, Salvador. **Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir**: Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes. Ediciones Abya Yala: Quito, 2015.

SILVA, Fabricio Pereira da. Comunalismo nas refundações andinas do século XXI. O sumak kawsay/suma qamaña. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2019. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092019000300511&script=sci_arttext . Acesso em: 21/09/2020.

TAPIA MEALLA, Luis. **La condición multisocietal**. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad. Muela del Diablo, 2002.

VILLA, Rafael. A questão democrática na agenda da OEA no pós-guerra fria. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 20, p. 55-68, jun. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/kFQNk7bMKWSgTpM4hD3SZTs/?lang=pt. Acesso em: 23/09/2020.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13143

Políticas públicas dos EUA e da China para a pandemia: tensões geopolíticas, competição tecnológica e modelos de desenvolvimento

U.S. and Chinese public policies toward the pandemic: geopolitical tensions, technological competition, and development models

Políticas públicas de Estados Unidos y China frente a la pandemia: tensiones geopolíticas, competición tecnológica y modelos de desarrollo

Italo Barreto Poty
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, RJ - Brasil
E-mail: italopoty29@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2275-0665

Caroline Boletta de O. Aguiar
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Seropédica, RJ – Brasil
E-mail: carolboletta@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0267-7715

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar as respostas dos Estados Unidos e da China em termos de políticas públicas de combate à pandemia da COVID-19, com ênfase no contexto atual de acirramento das tensões geopolíticas, na competição tecnológica e nos modelos de desenvolvimento de ambos os países. Considerando a importância da internet na contemporaneidade para áreas essenciais como economia, política, segurança e defesa, daremos destaque à corrida pela liderança no desenvolvimento das redes 5G. A questão principal que propomos é: qual foi o papel da pandemia na disputa geopolítica entre China e Estados Unidos, considerando sua dimensão tecnológica? A metodologia de pesquisa adotada é a análise qualitativa de documentos oficiais e bibliografia especializada sobre o tema. Nossa hipótese é que a pandemia pode ter conferido vantagem à China na corrida pela liderança no 5G, considerando o maior foco dado pelo governo chinês aos investimentos nessa tecnologia e sua importância no combate à pandemia no país asiático, em que a internet foi essencial para o controle do isolamento social como forma de conter a disseminação do vírus. Os Estados Unidos, por sua vez, concentraram seus esforços no setor de biotecnologia para combater a pandemia.

Palavras-chave: China; Estados Unidos; 5G; Tecnologia; Covid-19.

Abstract: This article aims to analyze the public policies responses of China and the United States to the COVID-19 pandemic, emphasizing the current context of rising geopolitical tensions, technological competition and different development models of both countries. Considering the contemporary relevance of the internet, we will highlight the race for leadership in the deployment of 5G networks. Our main research question is: what was the role of the pandemic in the geopolitical competition between China and the United States, in terms of technology? The research methodology consists in a qualitative analysis of official documents and specialized literature on the issue. Our hypothesis is that the pandemic may have given an advantage to China in the race for the 5G, as the Chinese government focused its investments in this area, which was crucial for the fight against the virus. The mobile networks were essential for the social isolation control and the containment of the virus spread in China. The United States, however, concentrate their efforts on the biotechnology sector to tackle the pandemic.

Keywords: China; United States; 5G, Technology; Covid-19.

Resumen: Este artículo pretende analizar las respuestas de Estados Unidos y China en materia de políticas públicas para combatir la pandemia del COVID-19, haciendo hincapié en el contexto actual de mayores tensiones geopolíticas, la competencia tecnológica y los modelos de desarrollo de ambos países. Teniendo en cuenta la importancia de Internet en la época contemporánea para ámbitos esenciales como la economía, la política, la seguridad y la defensa, destacaremos la competición por el liderazgo en el desarrollo de las redes 5G. La pregunta principal que proponemos es: ¿cuál fue el papel de la pandemia en la disputa geopolítica entre China y Estados Unidos, considerando su dimensión tecnológica? la metodología de investigación adoptada es el análisis cualitativo de documentos oficiales y bibliografía especializada en el tema. Nuestra hipótesis es que la pandemia puede haber dado a China una ventaja en la competición por el liderazgo en 5G, teniendo en cuenta el mayor enfoque dado por el gobierno chino a las inversiones en esta tecnología y su importancia en la lucha contra la pandemia en el país asiático, en la que Internet fue esencial para el control del aislamiento social como forma de contener la propagación del virus. Estados Unidos, por su parte, concentró sus esfuerzos en el sector de la biotecnología para combatir la pandemia.

Palabras clave: China; Estados Unidos; 5G, Tecnología; Covid-19.

Recebido em
09/12/2020

Aceito em
16/11/2021

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, a internet cada vez mais tem um papel central para a vida social em geral, além dos campos da política, da segurança, da economia e das relações internacionais. As redes móveis de internet de quinta geração, chamadas de 5G, proporcionam velocidades mais rápidas e menor latência, tendo a capacidade de transferir uma quantidade muito maior de dados que a quarta geração, o 4G. Considerando a potencial vantagem econômica e as questões de segurança que envolvem a implantação desta nova tecnologia, as grandes potências estão numa corrida para dominá-la, destacando-se os Estados Unidos e a China. Quem sair na frente terá a vantagem de definir os padrões e implantar outras inovações tecnológicas que dependem de conexões do tipo 5G, como a Internet das Coisas e a Inteligência Artificial. Deste modo, há um caráter geopolítico nesta corrida tecnológica, que se insere num cenário já em andamento de competição entre os EUA e a China.

Pode-se afirmar que a China representa a principal ameaça aos Estados Unidos no contexto atual (MEARSHEIMER, 2019; IKENBERRY, 2014; KISSINGER, 2011). No *National Security Strategy* de 2017 consta que o objetivo principal da China seria projetar o alcance do seu modelo econômico liderado pelo Estado na região Indo-Pacífica para reduzir a influência norte-americana na região. Nesse documento são destacadas de modo crítico as agendas de investimentos em infraestrutura e estratégias comerciais, que teriam por trás razões geopolíticas, e a crescente presença militar chinesa no Mar do Sul da China, que seria uma ameaça ao fluxo livre de comércio e à soberania de outros Estados (USA, 2017).

Os Estados Unidos ocupam a posição de potência hegemônica, porém não mais na condição de assimetria existente após o fim da Guerra Fria, quando se observou um momento de unipolaridade no sistema internacional (KRAUTHAMMER, 1990). A China alçou-se à condição de grande potência no sistema em razão do seu crescimento econômico e do aumento da sua projeção geopolítica e geoeconômica. Conforme afirma Mearsheimer (2019), não se trata de a China estar equiparada em poder aos Estados Unidos, porém seu crescimento e aumento de projeção em escala global significam uma perda de poder relativo

por parte dos EUA, que então passam vê-la como ameaça. Isso ocorre pois se observa uma lógica de soma zero na dinâmica competitiva que existe na relação entre as grandes potências (FIORI, 2015).

Uma das principais frentes desta disputa está no campo tecnológico, que possibilita a alavancagem do crescimento econômico e do poder militar de um Estado. Os avanços tecnológicos, de acordo com Mearsheimer (2001), têm um papel crucial nas disputas entre as grandes potências ao longo da história e as tecnologias atuais proporcionam estratégias de projeção de poder diferentes das do passado. O autor argumenta que, enquanto as inovações da primeira revolução industrial ensejaram o imperialismo no século XIX, as tecnologias atuais permitem novas formas de projeção de poder que não envolvem conquistas territoriais. Neste sentido, competição interestatal contemporânea é fortemente marcada pela corrida por inovações tecnológicas, que evoluem cada vez mais rápido. Durante a Guerra Fria, o desenvolvimento de tecnologias de uso dual, isto é, com aplicação civil e militar, deu grande vantagem para os Estados Unidos, que conseguiram alavancar sua economia ao mesmo tempo em que tornavam suas forças militares mais poderosas e eficientes. Deste modo, poder militar, economia e tecnologia são três pilares que se entrelaçam de maneira fundamental na competição interestatal contemporânea. O Estado tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico de um país, considerando seu modelo de desenvolvimento, suas políticas de investimento doméstico e externo, sua política industrial, estratégica e de segurança (MAZZUCATO, 2014).

A metodologia de pesquisa consiste numa análise qualitativa com base em bibliografia produzida sobre o tema, documentos oficiais dos governos americano e chinês e algumas fontes jornalísticas. Nossa hipótese é que durante a pandemia da COVID-19 o aumento dos esforços do governo chinês – que já estavam em curso – para o desenvolvimento da tecnologia 5G resultaram em vantagem para a China na competição com os EUA, uma vez que a tecnologia foi um fator fundamental no combate à disseminação do vírus, nas medidas de controle do isolamento social no país asiático. Os Estados Unidos, por sua vez, se concentraram no setor de biotecnologia, deixando o 5G em segundo plano,

no que tange o combate à pandemia. É importante ressaltar que ambos enfrentaram a pandemia a partir de projetos de Estado, porém com ênfase em setores diferentes.

O texto está divido em seis partes, além desta introdução e das considerações finais: na primeira seção, trataremos da definição de 5G e os impactos econômicos e de segurança desta tecnologia. Na segunda seção, analisaremos o papel do Estado no processo desenvolvimento tecnológico americano durante a Guerra Fria, com o complexo industrial militar, e no contexto atual de disputa pelo 5G. Na terceira, vamos abordar a estratégia de desenvolvimento tecnológico chinesa desde os anos 1980 e o papel do 5G no projeto *Belt and Road Initiative* (BRI), através da *Digital Silk Road.* Na quarta seção, abordaremos a trajetória da empresa de tecnologia chinesa Huawei e o caso do seu banimento nos EUA. Na quinta parte, vamos analisar a disputa por áreas de influência para implementação do 5G em escala global e as articulações multilaterais decorrentes dela. Por fim, na sexta seção o tema é como a China e os Estados Unidos responderam à pandemia em termos de políticas públicas relacionadas à tecnologia.

DEFINIÇÃO DA TECNOLOGIA 5G: SEUS IMPACTOS ECONÔMICOS E DE SEGURANÇA

Em 2008, a NASA iniciou uma parceria com a *Machine-to-Machine Intelligence Corp* (M2Mi) com o objetivo de desenvolver uma tecnologia de última geração de redes móveis e no mesmo ano a Coreia do Sul iniciou estudos em sistemas de comunicação, visando igualmente a desenvolver tal tecnologia. Poucos anos depois, em 2013, a sul-coreana Samsung já anunciava a criação da rede 5G e a empresa chinesa Huawei definiu a meta de desenvolvimento da rede até 2018 e planejou um investimento de 600 milhões de dólares para avaliar como a nova geração lidaria com altos volumes de dados e maior velocidade (WILLIAMS, 2020).

O 5G – referência a quinta geração – é a tecnologia de última geração de redes móveis de internet, que têm altíssima velocidade, baixa latência e alta taxa de transferência, e que tem o potencial de alavancar a economia do país que a dominar. A quinta geração de

rede de internet sem fio é quarenta vezes mais rápida que a tecnologia da geração anterior, o 4G, possibilitando a aplicação de processos automatizados à distância que exigem maior desempenho com menor tempo de reação, como por exemplo, veículos autônomos, cirurgias de precisão à distância e diversos outros processos complexos de automação. Por exemplo, enquanto um filme de duas horas levaria 6 minutos para ser transferido utilizando uma rede 4G, o *download* do mesmo filme levaria três segundos e meio em uma rede 5G (MENA, 2020). Essas características têm o potencial de alavancar outras tecnologias de ponta, como a Internet das Coisas (IoT) e a Inteligência Artificial (IA), bem como operar transformações significativas no âmbito da segurança nacional, através da aplicação destas tecnologias em armamentos, equipamentos bélicos e logística militar. O 5G pode ser entendido a partir do conceito de Tecnologias de Propósito Geral (*General Purpose Technologies*), que consiste em certas tecnologias, como a máquina a vapor, o motor elétrico ou o computador, que são aplicadas de modo inovador na economia em geral e estão conectadas com o crescimento econômico de certos períodos históricos (BRESNAHAN, 2010).

Para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, a Internet das Coisas confere a vantagem de permitir a conexão de uniformes em campo de batalha e de grandes sistemas de armas. Nesse sentido, o Tenente-General Ronnie Hawkins Jr., diretor da *Defense Information Systems Agency,* afirmou que: “dispositivos IoT ajudam, pois quanto mais informações você recebe, melhor sua consciência situacional” (SEFFERS, 2015). No entanto, para além dos benefícios, a conectividade dos equipamentos através do 5G também poderá exponenciar a vulnerabilidade a ataques cibernéticos, como os do tipo *Distributed Denial of Service* (DDoS). Tal ataque é feito para congestionar a rede de um país, em que diversos computadores são utilizados como *botnets* – ou computadores “zumbis” – com o objetivo de sobrecarregar os servidores com pedidos de acesso, tornando impossível o acesso a sistemas essenciais como bancos ou serviços governamentais (CLARKE, 2010). Além disso, podem ocorrer demais ataques tais como roubo de informação sigilosa ou a disrupção de redes de

infraestrutura crítica, essa última considerada como um ataque via instrumento de *hard power* (NYE, 2010), pois coloca a defesa nacional em risco.

Atualmente existem 397 operadoras desenvolvendo a rede 5G em 129 países (GSA, 2020) e a corrida pelo domínio dessa nova tecnologia tem sido um dos principais elementos da corrida tecnológica interestatal que se observa no contexto atual, na qual a China tem sido percebida como uma ameaça cada vez maior pelos dos Estados Unidos. Neste sentido, deve-se levar em conta três fatores: o grande crescimento econômico chinês das últimas décadas, que segundo algumas projeções irá ultrapassar a economia norte-americana em termos de PIB (HSBC, 2018); o aumento de sua projeção geopolítica, relacionada à modernização militar e à postura mais assertiva no seu entorno, como no Mar do Sul da China; e sua projeção geoeconômica, que se expressa no projeto *Belt and Road Initiative*. Nestes três fatores, a tecnologia 5G tem um papel crucial, seja pelo incremento das capacidades cibernéticas e da indústria bélica, da logística militar ou como vantagem econômica no setor comercial, podendo ser um dos elementos fundamentais de um potencial desafio da China à posição hegemônica dos Estados Unidos.

O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO AMERICANO NA GUERRA FRIA E NA CONJUNTURA ATUAL EM RELAÇÃO AO 5G

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos deram início a um processo de desenvolvimento tecnológico a partir da área militar, com investimento estatal, para posteriormente transferir tecnologia para o setor comercial civil (ROE SMITH, 1985). Tal estratégia foi essencial para que os Estados Unidos alcançassem a liderança tecnológica em diversos campos, como no desenvolvimento do computador, da internet e do avião a jato. Durante os esforços da Segunda Guerra Mundial, o setor militar americano estabeleceu parcerias com universidades na área de pesquisa e desenvolvimento com a finalidade de criar armamentos e equipamentos bélicos. Nesse contexto, foi criado o órgão estatal intitulado *National Defense Research Council*, responsável por coordenar tais parcerias. O presidente Eisenhower denominou este modelo de desenvolvimento tecnológico como

complexo industrial-militar, que foi redefinido depois como complexo industrial-militar-acadêmico pelo Senador William Fullbright (MEDEIROS, 2004).

A corrida armamentista com a União Soviética durante a Guerra Fria aprofundou este processo de inovação tecnológica, induzida pelo setor militar dos Estados Unidos. O Departamento de Defesa americano teve um papel central neste processo, com o seu laboratório intitulado *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) e a *Research and Development Corporation* (RAND). Com os avanços soviéticos no campo das armas nucleares e na tecnologia aeroespacial, houve grande financiamento no setor militar americano para se manter na liderança em relação aos soviéticos. Observou-se aumento expressivo nos gastos militares americanos na fase final da Guerra Fria, nos anos 1980, com o projeto conhecido como "Guerra nas Estrelas", a *Strategic Defense Initiative* (SEGRILLO, 2015).

Desde então, observou-se um processo de transferência de tecnologia do setor militar para o setor civil-comercial, por meio da conversão tecnológica para produtos de uso civil. Foram os pesquisadores universitários que participaram das pesquisas financiadas pelo Departamento de Defesa que levaram o conhecimento então adquirido para fundar as grandes empresas de tecnologia do Vale do Silício. Além disso, houve casos de transferência direta de tecnologia, como ocorreu com as empresas IBM e AT&T (MEDEIROS, 2004). Portanto, o Estado teve papel central no desenvolvimento tecnológico americano, por meio de grandes investimentos em projetos que visavam à liderança tecnológica militar, no contexto da competição com a União Soviética.

No contexto atual, o governo americano tem lançado projetos para o desenvolvimento de tecnologias disruptivas, como a Inteligência Artificial e o 5G, lançando estratégias para o avanço tecnológico, como o *2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy* (USA, 2019) e o *National Strategy to Secure 5G* (USA, 2020). Na estratégia americana para o 5G, é afirmado que tal tecnologia será um dos principais motores da economia e da segurança do país no século XXI, dada a importância fundamental que a internet possui para a população, para o setor empresarial e para o governo. Ao mesmo tempo, o 5G é tratado como tema de segurança nacional, devido aos riscos que a

conexão mais rápida e o altíssimo volume de dados que serão transmitidos representam para ações maliciosas de hackers, ataques cibernéticos e afins (USA, 2020). Esses planos, além de preverem investimentos estatais no desenvolvimento tecnológico, têm como ponto central a facilitação para que as empresas privadas façam investimentos e alcancem as inovações e a liderança em setores críticos. O sistema de inovação dos EUA tem como características principais a parceria público-privada, a garantia da propriedade intelectual e a definição de padrões. A Lei Bayh-Dole, de 1980, resultou na transferência da patente de invenções desenvolvidas com financiamento estatal para o setor privado, de modo a encorajar sua participação nos esforços de pesquisa de desenvolvimento do governo americano. Antes dessa lei, os resultados de qualquer pesquisa realizada com financiamento público deveriam se tornar de domínio público, estando disponível gratuitamente.

O primeiro objetivo destacado na estratégia americana para o 5G está relacionado à lógica de o Estado americano promover o desenvolvimento tecnológico em parceria com o setor privado. O *National Economic Council* é definido como a entidade do governo a coordenar e facilitar o domínio do mercado doméstico pelo setor privado americano. A *Federal Communication Comission* é responsável, mais especificamente, por liberar maior espectro para uso comercial e intermediar o processo de aprovação para ampliação da infraestrutura para o 5G e modernizar a regulação de modo a agilizar esse processo (USA, 2020). Outro ponto fundamental da estratégia americana é o objetivo de criar uma arquitetura internacional de regras e normas de segurança para regular a implantação em escala global do 5G, por meio do multilateralismo e do bilateralismo com parceiros estrangeiros, com base nas propostas da *Prague 5G Security Conference*. Os Estados Unidos almejam a liderança na definição de padrões para a tecnologia 5G (USA, 2020).

Os EUA vêm tomando medidas protecionistas em relação ao avanço tecnológico de países considerados como adversários. A ordem executiva número 13.873, de 15 de maio de 2019, definiu a proibição de certas transações que envolvam tecnologia de informação e comunicação criadas, fabricadas ou distribuídas por adversários estrangeiros que representem ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. De acordo com a *National*

Security Strategy de 2017, a China, a Rússia, o Irã e a Coréia do Norte são definidos como ameaças à segurança americana (USA, 2017). Portanto, a proibição de transações comerciais por parte da administração Trump com a finalidade de proteger o mercado doméstico americano é parte de um movimento mais amplo, em que o investimento externo e o comércio são percebidos como temas de segurança nacional, sobretudo em relação à China, que é vista como principal ameaça pelos Estados Unidos.

O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO CHINÊS E A LARGADA NA FRENTE NA CORRIDA PELO 5G

De acordo com Chen, Zheng e Guo (2015), o desenvolvimento do campo de Ciência e Tecnologia (C&T) na China nos últimos 30 anos pode ser divido em quatro grandes períodos. O primeiro, entre o final dos anos 1970 até 1985, foi o menos expressivo, mas com alguns destaques, como o desenvolvimento do computador *Legend*, pela empresa de mesmo nome à época e que depois passou a se chamar Lenovo. Nesse período, o investimento estatal em C&T ainda era limitado. O cenário mudou em 1985, quando o governo chinês lançou o *Science and Technology System Reform Act*, que visava a impulsionar o impacto do investimento em C&T por meio da aproximação entre institutos de pesquisa e indústrias. (CHEN; ZHEN; GUO, 2015).

O segundo período teve início em 1986, quando foi lançado o Plano 863 – ou Plano Nacional Chinês de Pesquisa e Desenvolvimento de Alta-Tecnologia. Esse plano tinha entre seus objetivos principais desenvolver tecnologias que pudessem ser aplicadas no campo civil e militar, com ênfase nas áreas de tecnologia laser, espacial, biotecnologia, tecnologia da informação, automação e manufatura (RASKA, 2013). No mesmo ano, a China lançou *o Spark Plan* (1986-2015) que visava a transferir e difundir tecnologias nas áreas rurais (EMBASSY...,2021). Dois anos depois, foi iniciado *o Torch Program* (1988), que tinha como objetivos principais a construção parques industriais de ciência e tecnologia (STIPs) e o fortalecimento de incubadoras de tecnologias com foco em software e biotecnologias, não só nas grandes cidades, mas também no seu entorno (CIIC, 2003).

Em conferência realizada em 2003, foi feito um balanço pelo Ministério da Ciência e Tecnologia chinês acerca dos resultados alcançados pelo *Torch Program*. Com relação aos parques industriais de tecnologia, de 1991 a 2002 os 53 parques estatais aumentaram sua receita total de 8,73 bilhões de yuans para 1,53 trilhões de yuans. Na área de desenvolvimento de software, até 2002, haviam sido estabelecidas 22 bases de indústria de software, com uma receita de 80,87 bilhões de yuans (CIIC, 2003).

Ainda no segundo período, em 1993, a China estabeleceu o *State Economic Informatization Joint Council* (CHENG, 2017), que foi o ponto de partida para diversos outros planos de desenvolvimento de tecnologia que foram realizados, como a Iniciativa 985, de 1996, que inaugurou a terceira fase do desenvolvimento chinês em C&T (1996-2006). Tal iniciativa teve foco nas universidades, criando um fundo nacional de investimento em pesquisa. Inserido nesse programa estava o Plano 973, conhecido como Programa Nacional de Pesquisa (CHEN; ZHENG; GUO, 2015). Nesse contexto, a China começou a incentivar a ida de estudantes para universidades ocidentais, para que ficassem a par das inovações que surgiam na área de tecnologia. Esses pesquisadores e pesquisadoras voltavam para a China e assumiam cargos de liderança em instituições de pesquisa e desenvolvimento (NSD BIO GROUP, 2009).

Em 2006 o governo chinês iniciou a Estratégia Nacional para Desenvolvimento de Informatização (2006-2020). O objetivo principal era gerar capacidade de inovação interna, reduzir a dependência de *know-how* estrangeiro e viabilizar o plano de tornar o país líder em ciência e tecnologia até 2050 (HIRATUKA, 2019). Foi a partir de 2006 que se iniciou o quarto período da trajetória de desenvolvimento chinês em C&T (2006-2014), quando houve o maior nível de investimentos e avanços no campo. Nesse período, o objetivo das políticas mudou: anteriormente, o foco estava na consolidação do campo de pesquisa e desenvolvimento; nesse momento, passou a estar na construção de um ecossistema de inovação centrada em políticas mais específicas.

Nesse sentido, em 2011 o governo chinês lançou o *Thousand Talents Recruitment Program*, que financiava o intercâmbio de milhares de alunos chineses em outros países, e

depois oferecia incentivos para que voltassem. No ano seguinte, durante o 18º Congresso Nacional do Partido Comunista, o governo estabeleceu que a estratégia de crescimento liderada pelo setor de inovação seria a estratégia nacional de desenvolvimento. Isso reforçou a aplicação de mecanismos orientados pelo mercado para facilitar a transferência de tecnologia do setor acadêmico para o industrial (CHEN; ZHENG; GUO, 2015).

Os esforços de construção de um ecossistema de inovação tiveram impacto relevante no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da China entre 2002 e 2012 de US$2 trilhões para US$8.7 trilhões. No campo da inovação, o número de patentes também cresceu expressivamente, chegando a ocupar o 1º lugar no *Global Inovation Index (*GII)[1] entre 2011 e 2014 (Idem).

Para além do setor econômico, o desenvolvimento tecnológico também é parte de uma política de segurança nacional. Para o Exército de Libertação Popular (PLA), a tecnologia de informação é necessária para lutar e vencer futuras guerras e o ciberespaço é considerado ponto chave: *"o ciberespaço é área chave para a segurança nacional e para o crescimento econômico e desenvolvimento social."* (CHINA, 2019, p. 14). Em 2015, Xi Jinping conduziu a reforma do PLA com a finalidade de estabelecer "maiores integrações entre capacidades de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, monitoramento e reconhecimento" (SILVA, 2015, p. 31). Alguns anos depois, no *White Paper* intitulado *China's National Defense in the New Era,* publicado em 2019*,* o governo chinês destacou a implementação de inovações tecnológicas no exército como um dos elementos centrais para segurança nacional, afirmando que: "As forças armadas da China estão acelerando a implementação da estratégia de desenvolvimento militar por meio da ciência e tecnologia na tentativa de manter e aumentar sua força em regiões que lideram e intensificar a inovação em áreas emergentes" (CHINA, 2019, p. 23). Além disso, foram ressaltados os sucessos tecnológicos alcançados até o momento, como a construção do supercomputador *Tianhe-2*. Outro ponto de interesse observado nesse documento é que ele admite o atraso tecnológico do PLA em comparação aos países desenvolvidos e que tal

[1] Índice que classifica o desempenho do ecossistema de inovação dos países.

atraso representa um grande risco para a China, urgindo para o investimento na modernização.

A administração de Xi Jinping tem desempenhado um papel importante no fomento ao desenvolvimento tecnológico da China, dentro de sua perspectiva assertiva de política externa. Wang (2018) afirma que a China é um dos países – senão o principal – que tem a capacidade para ser a nova potência que pode ocupar o lugar dos Estados Unidos como líder da ordem internacional. Neste sentido, o grande projeto da China, a partir de Xi Jinping, para alcançar o "sonho chinês" de liderança global em termos de poder nacional e influência internacional é a *Belt and Road Initiative* (BARRASS; INKSTER, 2018). Tal projeto consiste num grande plano de investimentos em infraestrutura para conectar a China ao seu entorno na Ásia, à África e à Europa por vias terrestres e marítimas. Segundo Deepak (2018), o plano chinês tem um caráter geopolítico e geoeconômico que pode ser lido como um contraponto à estratégia americana de rebalanceamento para Ásia ou, indo além, como um desafio da China à hegemonia americana.

A BRI possui uma dimensão tecnológica, denominada de *Digital Silk Road* (DSR), que foi mencionada pela primeira vez como "Rota da Seda da Informação" em 2015, no *White Paper* desenvolvido pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China (NDRC), Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Comércio. Dois anos depois foi formalmente anunciada por Xi Jinping com o nome de *Digital Silk Road* (GIOVANNINI, 2020). O objetivo inicial da DSR era prover a melhoria de conectividade internacional e a promoção das empresas de tecnologia chinesas. O projeto abarca diversas áreas, como *e-commerce*, cidades inteligentes, *machine learning*, design de chip, manufatura, segurança, desenvolvimento de redes 5G, incluindo também a dimensão espacial, com o desenvolvimento de satélites de navegação, o projeto de internet banda larga em órbita e o programa de observação *Digital Belt and Road Earth.* Inicialmente a DSR tinha como foco a Eurásia e África, sendo ampliada posteriormente para regiões como América Latina e o Caribe. A DSR recebu em 2019 uma sessão separada para discussão durante o segundo *Belt and Road Forum*, o *Co-building 21st Century Digital Silk Road*, que contou com a participação

de 30 países, e foi realizado pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma – NDRC – e pela Administração de Ciberespaço da China – CAC (EURASIA GROUP, 2020). De acordo com o *MERICS BRI Database*, o investimento na DSR chegou a mais de 10 bilhões de dólares, perdendo só para investimentos no setor de energia e projetos de transporte (MERICS, 2019).

Os investimentos chineses em setores-chave para economia digital são parte da estratégia de inserção de empresas como Alibaba, Tencent, Baidu, Huawei, China Mobile, China Telecom e China Unicom para competirem nos mercados emergentes com empresas norte-americanas que dominam os *over the top services* (OTT), que são os conteúdos em vídeo transmitidos pela internet, através de serviços de *media streaming*. Essa inserção internacional está contida na estratégia *Going Global*, que surgiu nos anos 1990 tendo como objetivo principal a expansão da atuação de suas empresas e negócios em terceiros mercados, não só por meio da exportação, mas também por meio do Investimento Estrangeiro Direto (IED) (MASIERO; COELHO, 2014).

Xi Jinping definiu o objetivo de "fazer da China um dos países mais inovadores do mundo em 2020, uma liderança maior em inovação em 2030 e, finalmente, tornar a China uma potência mundial em C&T no aniversário de cem anos de fundação da República Popular, em 2049" (Xi Jinping apud ARBIX et al, 2018). A pandemia da Covid-19 não interrompeu os planos do governo: nos dias 10 e 11 de janeiro de 2020, quando o número de casos de Covid-19 na China chegava a aproximadamente 40 mil, ocorreu a *National Science and Technology Work Conference* em Beijing. A reunião definiu as dez prioridades para 2020, entre elas: avançar em projetos de pesquisa e desenvolvimento com ênfase nas principais tecnologias; a formulação de um programa de médio e longo prazo em desenvolvimento científico e tecnológico, para tornar China líder entre os países inovadores; acelerar aplicação de novas tecnologias e resultados de pesquisa, objetivando promover motores de crescimento; aprofundar abertura e cooperação em inovação para integrar rede de inovação global; e aprofundar a reforma do sistema de ciência e tecnologia para aumentar eficiência no sistema de inovação (CHINA, 2019).

O CASO DA HUAWEI E CONFLITO COM ESTADOS UNIDOS

A empresa chinesa Huawei Technologies Co.**,** foi fundada em 1987 pelo engenheiro civil e membro do PLA, Ren Zhenfei. No contexto de seu surgimento, além da política nacional que dificultava o acesso aos empréstimos bancários por empresas privadas, já operavam na China nove empresas estrangeiras de equipamentos de comunicação. Uma das estratégias de Ren para alavancar a empresa foi realizar visitas aos EUA para analisar as estruturas de negócios e contratar empresas com experiência no mercado para consultoria, entre elas a IBM e a KPMG (HUAWEI EUROPE, 2020). Com isso, a Huawei conseguiu chegar ao mercado internacional no final da década de 1990. Em 2000, inaugurou o centro de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) na Suécia, três anos depois criou uma sede na França e, em 2005, alcançou a oportunidade de fornecer roteadores e outros equipamentos de transmissão para a British Telecom (ABREU, 2020). Nesse período, concentrou-se no desenvolvimento da rede 3G e na sua inserção nos mercados ainda pouco explorados pelo Ocidente, como países da África, Oriente Médio e Sudeste Asiático (HUAWEI EUROPA, 2020).

Apesar de se inspirar no modelo norte-americano, desde o início da sua trajetória internacional a empresa é percebida pelos Estados Unidos e por suas empresas de tecnologia como uma ameaça: em 2003 a Cisco acusou a Huawei de roubo de propriedade intelectual (REUTERS, 2012); em 2005, a empresa foi acusada em relatório da RAND *Corporation* de estar conectada diretamente ao exército chinês (RAND, 2005). A partir de então, a tensão entre a empresa de tecnologia chinesa e os Estados Unidos se acirrou. Em 2007, a Huawei foi acusada de atuar no Irã, contrariando o embargo comercial dos Estados Unidos. O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) afirmou que a empresa Iraniana *Skycom* seria uma filial da Huawei no país (USA, 2019).

Dois anos depois da acusação, a empresa norte-americana de telecomunicações *Sprint* impediu que a Huawei e a ZTE fornecessem equipamentos para a sua rede de celular, alegando preocupações com a segurança nacional (LUBLIN; RAICE, 2010). Em 2012 o *U.S. House Intelligence Commitee* afirmou que a Huawei e a ZTE não eram confiáveis devido à forte influência no governo chinês nas empresas (MONTAKLE, 2012). As duas empresas

foram objeto de investigação por parlamentares em 2012, acusadas de assinar contratos milionários em *hardware* e *software* com a empresa *Telecommunication Company of Iran* (TCI) (STECKLOW, 2012).

Uma das possíveis razões para o litígio com a Huawei é o seu rápido crescimento e competitividade, que ultrapassou em 2018 a Apple como a segunda maior produtora de *smartphones* do mundo depois da líder Samsung. Além disso, ela é atualmente a única empresa que pode produzir em larga escala e a baixo custo todos os elementos de uma rede 5G, desempenha papel significativo no desenvolvimento de seus padrões globais e possui atualmente o maior número de patentes essenciais para 5G – *Standard Essential Patents* (SEPs)[2] (CCDCOE, 2019). A Huawei possui o preço mais acessível em comparação aos seus concorrentes e alguns países demonstraram que o baixo custo tem pesado mais do que a questão da segurança, como a Malásia e alguns países da África.

No entanto, apesar do seu crescimento, a dependência chinesa de chips e semicondutores norte-americanos e as sanções ameaçam tirar a China da décima posição no ranking mundial de semicondutores, alcançada esse ano pela HiSilicon – subsidiária da Huawei (IC INSIGHTS, 2020). Cabe apontar que atualmente 45% do consumo de chips da China é suprido por empresas dos EUA, como a Intel, nos servidores da Inspur, e a Nvidia, para o treinamento de algoritmos de inteligência artificial. A China já desenvolve estratégias para diminuir essa vulnerabilidade em seu projeto *China Standards 2035*, que será abordado mais adiante. Até o momento, a China avançou no setor de design dos semicondutores pela subsidiária da Huawei Hi5 (HIRATUKA; MAJEROWICZ, 2020).

Com a chegada de Trump ao poder, foi possível observar uma mudança tática em relação à ascensão da China, que se materializou principalmente na guerra comercial. O núcleo duro da formulação e execução da política comercial da administração Trump foi o

[2] Essa liderança vem sendo questionada, pois recentemente a Ericsson publicou em seu blog oficial um texto que questiona o número e a forma de avaliação desse ranking, alegando que "se certos filtros do que é essencial forem aplicados, como os usados em processos judiciais recentes, os resultados parecerão dramaticamente diferentes.". Disponível em: https://bit.ly/3gAeeTw.

principal responsável pela retirada imediata dos Estados Unidos da *Trans-Pacific Partnership* e pela deflagração da guerra comercial:

> Em linhas gerais, é possível dizer que os quatro são críticos dos acordos regionais, plurilaterais e multilaterais, acusando principalmente a China pelo déficit crônico na balança comercial dos Estados Unidos. A combinação desses elementos tem levado ao fortalecimento dos mecanismos de enforcement estadunidenses, tendo a China como alvo prioritário, e à elevação de barreiras tarifárias em setores específicos, com destaque novamente para aquelas que atingem os chineses. O documento intitulado Trade Policy Agenda (2019) resume de forma inequívoca a posição central que a China assume para os formuladores norte-americanos: "Os ataques da China à inovação e à propriedade intelectual norte-americanas e de parceiros comerciais dos Estados Unidos desconsideram obrigações trabalhistas e ambientais, e os padrões científicos" (MENDONÇA; THOMAZ; LIMA; VIGEVANI, 2019, p. 118)

De acordo com Houser (2019), a guerra comercial iniciada por Trump teria como finalidade conter o projeto de liderança tecnológica chinês, tendo como um dos alvos principais o desenvolvimento da tecnologia 5G, o que explicaria os ataques à Huawei. Em 2017, a empresa chinesa foi condenada por ter se apropriado em 2006 dos planos de um robô criado pela empresa alemã T-Mobile para testar celulares (USA, 2019). A partir de 2018, as acusações contra a Huawei se transformaram em medidas de banimento. Em agosto de 2018, o governo norte-americano proibiu o uso governamental de qualquer equipamento de comunicação fabricado pela Huawei e ZTE e suas subsidiárias, além de proibir o uso de várias outras marcas chinesas para equipamentos de vigilância (USA, 2018). Um dos ponto mais marcantes desse conflito foi a prisão da diretora executiva da Huawei, Meng Wanzhou, que foi presa no Canadá em dezembro de 2018, a pedido do governo americano, sob acusação de ter violado embargo comercial imposto pelos EUA ao Irã (BBC, 2019). Em maio de 2019, o governo Trump emitiu uma ordem executiva que impedia que empresas americanas comprassem equipamentos chineses, incluindo a Huawei na *entity list* – a chamada "lista negra" dos EUA, o que ocasionou no corte da relação com as empresas Google, Intel e Qualcomm (REUTERS, 2019).

Em junho de 2020, o Departamento de Comércio dos EUA passou a permitir que as empresas norte-americanas participassem de reuniões e atividades relativas ao desenvolvimento do padrão 5G em conjunto com a Huawei (REUTERS, 2020). Isso foi

resultado de uma demanda do setor privado em tensão com as medidas protecionistas aplicadas pela administração Trump. No mês seguinte, os EUA anunciaram a restrição de vistos de funcionários de empresas chinesas de tecnologia e, no dia 17 de agosto de 2020, o Departamento de Comércio dos Estados Unidos aumentou a restrição do acesso da Huawei a chips de alta tecnologia produzidos a partir de *software* ou tecnologia norte-americana, também vedando brechas que permitiriam a empresa chinesa de obter chips a partir de terceiros (ABREU, 2020).

Tal tensão entre interesses de corporações e Estados é um componente importante das tensões geopolíticas atuais. No caso das empresas de tecnologia, infraestrutura e dados – *TID business* – há uma complexidade de interesses que envolve a competição interestatal, por uma lado, e a natureza das corporações, por outro, com suas relações com bancos de investimento e o modo como se articulam e operam na disputa por mercados, securitização e financiamento. Nesse processo, as corporações exploram as tensões entre os Estados para buscarem vantagens competitivas para si próprias.

DISPUTA POR ZONAS DE INFLUÊNCIA

A disputa pelo 5G está inserida na esfera da geopolítica, podendo ser entendida como um transbordamento da competição mais geral entre Estados Unidos e China. Uma tendência que se observa nesse cenário é a competição por áreas de influência tecnológicas, em que seriam adotados padrões tecnológicos de uma grande potência não compatíveis com o da outra (CGS, 2019). Em termos econômicos, a disputa pela supremacia dessa tecnologia pode definir quem irá controlar a cadeia de produção. Na área de defesa, um argumento frequentemente levantado pelos Estados Unidos no debate sobre o 5G tem sido o risco para a segurança nacional.

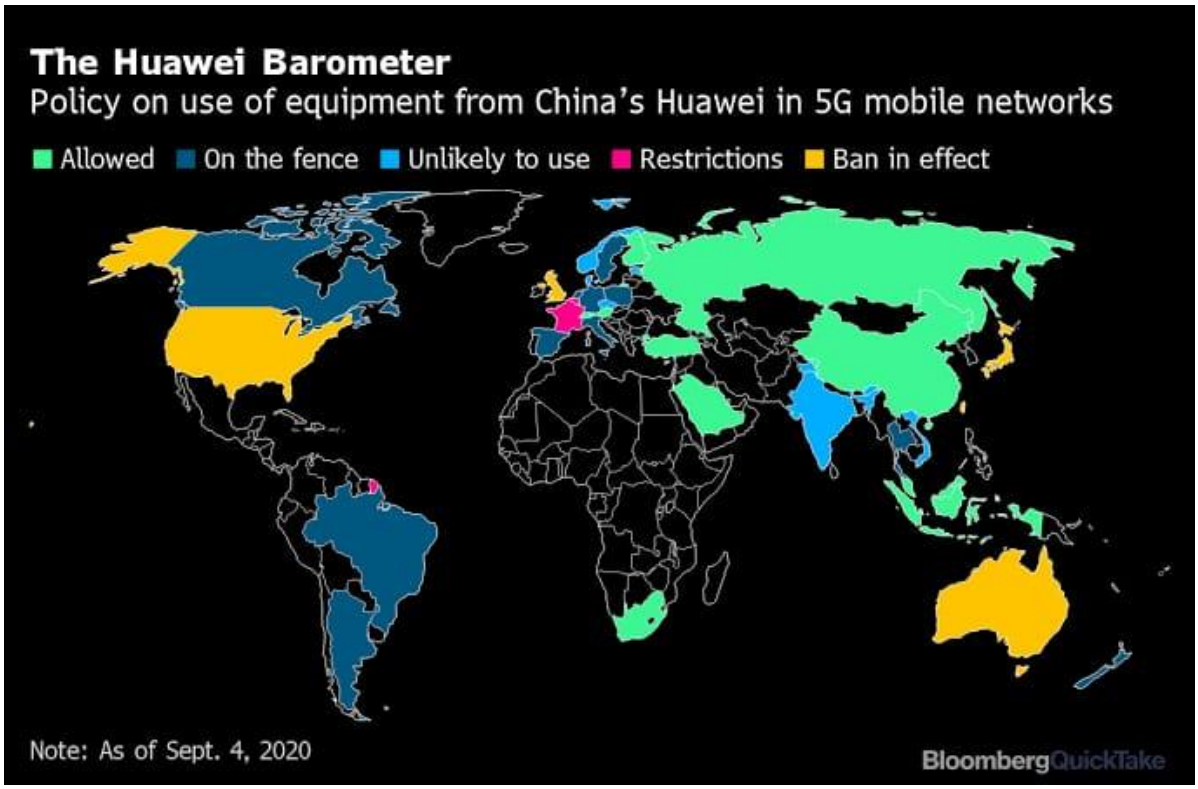
O governo americano afirma que a Huawei é controlada pelo governo chinês, o que levaria à intensificação de ações de espionagem e roubo de propriedade intelectual. A título de exemplo, em 2018 o Reino Unido anunciou que um grupo denominado APT 10 (ou *Stone Panda*) agiu em nome do governo chinês “para realizar uma campanha cibernética maliciosa

visando a propriedade intelectual e dados confidenciais na Europa, Ásia e EUA" (KASKA; BECKVARD; MINÁRIK, 2019, p. 10) No relatório elaborado pela *The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (CCDCOE), é apontado que entre 2011 e 2019, 90% dos casos de espionagem econômica envolviam a China (Idem). Cabe aqui ponderar dois pontos: primeiro, que atividades de espionagem não são exclusivas do governo chinês, também sendo praticada por outras potências, como os Estados Unidos; segundo, que as narrativas empregadas por ambos os lados visam à defesa não só da sua segurança nacional, mas também a alavancar suas posições dentro do sistema.

Nesse cenário, China e EUA vêm constrangendo outros Estados a tomarem posições sobre as empresas de tecnologia 5G que entrarão no mercado nacional, às vezes recorrendo a sanções com o objetivo de interditar as empresas de países concorrentes. Na figura 1 apresentada abaixo, podemos observar os países com permissões, restrições e interdições sobre o uso dos equipamentos da Huawei. Os Estados Unidos têm demonstrado cada vez mais empenho em bloquear a entrada da China em seu território nacional, bem como nos territórios onde mantém forte influência, como a América Latina. Há sinais de que a disputa por zonas de influência tecnológicas esteja em curso, quando observamos que o Japão e a Coreia do Sul – este com exceção do LG Uplus1[3] –, aliados dos Estados Unidos, decidiram barrar os equipamentos 5G das chinesas Huawei e da ZTE, enquanto que Cuba, por outro lado, celebrou um acordo em 2015 com a Huawei, que é a empresa telefônica líder em vendas no Chile, no Peru e na Colômbia (CANOSA; VIANI, 2019). Por outro lado, a boa aceitação da Huawei nos países da América Central e Caribe, zona estratégica fundamental para os EUA, os deixam preocupados quanto ao avanço das empresas chinesas. Isso mostra que pode haver intersecções nas áreas de influência. Na imagem abaixo podemos observar este panorama do alcance e banimentos da Huawei.

Figura 1 -O Barômetro da Huawei

[3] Operadora de celular sul-coreana, anteriormente denominada LG Telecom.



Fonte: SEAL, 2020.

A alegação principal dos EUA é a preocupação com a segurança nacional, já que tecnologia da Huawei poderia ter sistemas embutidos que afetariam a segurança dos países, que resultariam em mais casos de espionagem, roubo de tecnologia e ataques cibernéticos. Assim, poderia haver riscos para infraestruturas críticas, pois a operadora escolhida para atuar no país será parte da infraestrutura central de comunicação, servindo de base para prestação de serviços financeiros, de segurança militar e a para as indústrias, o que significa que qualquer ataque cibernético pode acarretar graves consequências.

O Reino Unido sofreu intensa pressão política para não aceitar a tecnologia chinesa, apesar de inicialmente ter permitido que a Huawei participasse de licitações, com algumas restrições técnicas para impedir sua atuação em áreas mais sensíveis. Em 14 de julho de 2020, o governo britânico decidiu retirar todos os equipamentos da Huawei destinados a rede 5G. De acordo com a agência de inteligência de sinais do Reino Unido, o bloqueio

sofrido pela empresa chinesa aos chips e semicondutores norte-americanos seria um fator de insegurança na utilização dos equipamentos da Huawei (DEUTSCHE VELLE, 2020). A França recentemente adotou o chamado "banimento brando". A agência francesa de cibersegurança (ANSSI) permitiu a utilização de equipamentos da Huawei sob licenças de 3 a 8 anos. No entanto, a medida proíbe a renovação, esperando-se assim que em 2028 haja a eliminação total da Huawei do país (BARZIC; ROSEMAIN, 2020). Após decisão do Reino Unido, o debate sobre o banimento da Huawei retomou força na Alemanha, mas a Chanceler Angela Merkel manteve o adiamento da decisão sobre tornar as regras de certificação mais rígidas (REUTERS, 2020).

A Índia permitiu no início de 2020 a participação da Huawei nos testes de 5G, porém sua postura também sofreu alterações no início de junho, depois do acirramento do confronto entre os dois países pelo controle da fronteira. Apesar de proibir os aplicativos TikTok, WeChat, o navegador Alibaba e os mapas da Baidu, o país ainda não declarou oficialmente intenções de banir a Huawei. Contudo, seu departamento de telecomunicações já proibiu testes 5G com fornecedores chineses (CHEN, 2020). O Japão, a Austrália e a Nova Zelândia, membros do grupo *Five Eyes*[4]*,* que trocam informações estratégias e tecnológicas, também baniram a Huawei. A União Europeia traçou uma diretriz que deixa esta questão a critério dos países e endossou a "caixa de ferramentas" criada pelos países membros, na qual firmam comprometimento de avaliar os riscos da implementação do 5G de forma conjunta e reforçar os requisitos de segurança (EUROPEAN COMMISSION, 2020).

O Brasil também tem sofrido pressão dos Estados Unidos para banir a Huawei. Em 2020, o embaixador dos Estados Unidos, Todd Chapman, afirmou que o Brasil sofrerá consequências caso não exclua a Huawei como fornecedora, com a justificativa que haveria a perda de investidores norte-americanos, que ficariam receosos com a possibilidade de roubo de propriedade intelectual e espionagem. Chapman afirmou ainda que os EUA, por meio do *International Development Finance Corporation,* financiariam a compra de

[4] Grupo composto por Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia que objetiva a "cooperação em inteligência" no campo estratégico e principalmente tecnológico (COX, 2012).

equipamentos de fornecedores que ele considera mais confiáveis, como europeus e sul-coreanos (AGUIAR; NICHOLS, 2020). Apesar da política externa do governo Jair Bolsonaro de alinhamento com os Estados Unidos, no dia 24 de julho foi inaugurado o primeiro laboratório de testes 5G no Brasil, resultado de uma parceria entre a Huawei e a Vivo, chamado de Biotic (ARAÚJO, 2020).

Deve-se destacar a importância da China para o Brasil em termos econômicos, de modo que o governo brasileiro pode sair prejudicado caso decida pelo banimento das empresas chinesas Huawei e ZTE, já que a China é a principal parceira comercial do país e vem aumentando seus investimentos em diversas frentes. De acordo com último relatório do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), o Brasil concentrou 49% dos investimentos chineses na América Latina (CEBC, 2019). Por outro lado, os Estados Unidos também são importantes parceiros econômicos do Brasil. De acordo com o Ministério da Economia, entre 2003 e 2019 os EUA representaram, em termos de valor, 31,2% dos investimentos estrangeiros diretos (IED) no Brasil, enquanto a China 30,9% (CAMEX, 2020). É importante ressaltar o peso das relações das empresas brasileiras com as norte-americanas e as pressões de setores empresariais brasileiros e estrangeiros para um alinhamento maior aos Estados Unidos. Neste sentido, tal alinhamento não se reduz apenas a uma escolha ideológica do governo brasileiro, mas está inserido em uma lógica mais complexa que envolve interesses de grupos nacionais e internacionais.

O Brasil se encontra numa encruzilhada ao ter que optar por um padrão tecnológico de 5G. Esta tecnologia poderia ter sido uma ferramenta importante durante a pandemia, dada a necessidade de serviços remotos via internet, incluindo ferramentas para ajudar no controle da disseminação do vírus. Tanto a China quanto os Estados Unidos são parceiros econômicos fundamentais para o Brasil e há pressões de ambos os lados para a adoção de seu padrão de 5G. Se por um lado, o custo dos equipamentos e da infraestrutura chinesa desse tipo de rede são mais vantajosos, por outro, os EUA têm grande capacidade de pressão sobre o Brasil. Em julho de 2020, a operadora de telefonia móvel Claro, utilizando a tecnologia DSS (*Dynamic Spectrum Sharing*) deu início ao lançamento da primeira rede 5G comercial do país em associação com a Ericsson, inicialmente restrita a algumas regiões do

Rio de Janeiro e São Paulo. O leilão para implantação do 5G em larga escala, devido à complexidade da escolha, foi postergado para 2021 (ERICSSON, 2020).

AS ESTRATÉGIAS E MEDIDAS DE EXPANSÃO TECNOLÓGICA DA CHINA E DOS ESTADOS UNIDOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

A pandemia da Covid-19 aprofundou a disputa existente entre China e Estados Unidos. O presidente Donald Trump acusou a China de ser a responsável intencional pela pandemia, sem que houvesse evidências neste sentido, dando margens a teorias da conspiração a respeito do tema (NICHOLS; HOLLAND, 2020). Isso tornou a questão sanitária mais um aspecto da disputa entre as duas grandes potências do sistema internacional, que já vinha se acirrando nos âmbitos econômico, geopolítico e tecnológico.

A tecnologia 5G teve um papel fundamental na China durante a pandemia, de tal maneira que sua implantação se expandiu nesse contexto. De acordo com o *Internet Report 2020*, a Covid-19 causou a aceleração das tendências digitais já em curso no país e a digitalização da economia, marcada pelo aumento do uso da internet em serviços públicos em geral, como saúde e educação, aumento do consumo de mídias digitais, ascensão de transmissões ao vivo como canal de vendas e trabalho remoto (SOUTH CHINA MORNING POST, 2020). O uso de tecnologias para controle social como forma de combater o vírus também é algo que se deve destacar, pois houve amplo uso das tecnologias de vigilância para controlar a localização dos cidadãos, detectar se estiveram próximos de algum indivíduo contaminado e para calcular o risco de contágio. Essa prática não se limitou à China, que já possui um forte aparato de vigilância por meio do sistema de crédito social, mas também foi observada na Coreia do Sul e em Taiwan, onde o controle dos infectados por meio de aplicativos e câmeras de segurança foi amplamente utilizado (SMITH; SHIN; CHA, 2020).

A China também usou sua capacidade tecnológica para realizar diagnósticos. A empresa de *e-commerce* Alibaba desenvolveu um método que utiliza inteligência artificial

para detecção de coronavírus em pacientes, o processo leva apenas vinte segundos e possui 96% de precisão (MARR, 2020). Os *drones* desempenharam papel no controle da disseminação do vírus na China, funcionando como transporte de amostras médicas entre o centro de controle da epidemia no condado de Xinchang e o People's Hospital (PINHEIRO; ROLFINI, 2020). Outra tecnologia utilizada foi robô de triagem, produzido pela Xi'an Youibot Technology Co. Ltd., responsável por medir temperatura corporal de indivíduos em meio a multidões (XINHUA, 2020). A empresa chinesa de tecnologia *KC Wearable* desenvolveu capacetes policiais com câmeras capazes de identificar febre e que possuem capacidade de reconhecimento facial dos transeuntes (ROBTZSKI, 2020).

Em março de 2020, durante a quarta sessão plenária do 19° Comitê Central do Partido Comunista da China, foi proposta a construção de "um novo sistema nacional para melhorar as principais tecnologias" [5], concomitantemente à inspeção de pesquisas científicas para controle e prevenção da Covid-19. De acordo com Blanchette e Polk (2020), essa nova estratégia nacional busca "canalizar as capacidades de desenvolvimento tecnológico da China para aumentar seu poder nacional".

No começo de maio de 2020, a Huawei e a China Mobile realizaram a instalação de três torres 5G no monte Everest (SPUTNIK, 2020) e no mesmo mês foi aprovado o plano *China Standards 2035*, baseada no projeto *Made in China 2025*. Lançado em 2015, o *Made in China 2025* objetivava preparar o país para as novas indústrias em desenvolvimento – a indústria 4.0[6] - e a diminuição de sua dependência estrangeira por *know-how*, com alto investimento em P&D no campo das novas tecnologias. Suas diretrizes principais abarcam a digitalização e a automação de manufaturas, por meio da promoção de inovações, melhoria da qualidade de produtos e serviços, desenvolvimento de uma economia mais sustentável, otimização da estrutura industrial e o incentivo à formação e qualificação de recursos humanos (ARBIX et al, 2018). O *China Standards 2035*, de 2020, tem como finalidade traçar um plano para o governo da China e suas empresas de tecnologia em relação à definição de

[5] Disponível em: http://theory.people.com.cn/n1/2020/0320/c40531-31640512.html.
[6] A indústria 4.0 é caracteriza pelo uso de tecnologias de comunicação e informação na indústria, objetivando produção de bens e serviços.

padrões globais para tecnologias emergentes, como o 5G, a Internet das Coisas e a Inteligência Artificial, que deverá funcionar junto às demais políticas industriais já inclusas no *Made in China 2025* (KOTY, 2020). Assim, ambos os projetos fazem parte de um objetivo mais amplo, que buscar tornar a China líder no setor tecnológico, estabelecendo padrões globais e sendo autossuficiente em tecnologia.

A pandemia não foi um fator que interrompeu a estratégia chinesa de investimentos em tecnologia. Em maio de 2020, o governo chinês anunciou investimentos de aproximadamente US$ 1,4 trilhão em tecnologia até 2025[7] (BLOOMBERG, 2020). No campo da Internet das Coisas, no dia 12 de maio a China lançou dois satélites, denominados de Xingyun-2 01 e 02, dando início ao projeto Xingyun, idealizado em 2017. O projeto visa a solucionar problemas de cobertura de rede nas chamadas zonas cegas de comunicação, para alavancar a área de dispositivos IoT. O lançamento ocorreu na base de Jiuquan (XINHUA, 2020). Outra novidade que surgiu durante a pandemia foi o início dos testes da criptomoeda chinesa, o *Digital Renminbi*, ou *yuan digital,* por meio do Banco do Povo da China (BPC), que funcionaria atrelada à moeda nacional. A medida anunciada no final de abril de 2020 foi considerada como uma alternativa mais segura em termos de saúde pública, pois evitaria o contato físico e a disseminação do vírus no país. Ao mesmo tempo, essa medida também seria uma tentativa de retomar o crescimento econômico, pois poderia atenuar o impacto de sanções ou ameaças de exclusão, seja para o país ou para as empresas chinesas (GUPPY, 2020). Os testes foram iniciados nas províncias de Shenzhen, Suzhou e Chengdu e Xiong'n, e, em 8 de julho de 2020, a empresa chinesa de transporte Didi também anunciou o início dos testes da criptomoeda em seus serviços.

Ao contrário da China, que reforçou medidas de controle social, a gestão federal da pandemia nos Estados Unidos foi marcada pelo aprofundamento do ideário neoliberal de Trump, que defendeu o descumprimento das medidas de saúde pública recomendadas pela OMS com base na ciência, criticando-as como intervenção do Estado na liberdade de escolha

[7] Até outubro, não foram encontradas atualizações sobre a concretização desse investimento.

dos indivíduos. De acordo com Brown (2018), o neoliberalismo norte-americano aprofundou o conceito de liberdade individual como contraposição à presumida coercitividade do Estado e demais organizações sociais, o que se materializou em leis e no discurso popular. Sob o pretexto de defesa da liberdade de escolha individual, são questionadas as normas de igualdade, tolerância e inclusão social. Partindo dessas ideias, as políticas públicas que têm base na ideia de bem-estar coletivo, como as da área de saúde pública, são deslegitimadas em nome da liberdade individual. Sendo assim, as respostas propostas por especialistas para controle da pandemia sofreram grande resistência e foram objeto de politização, na qual o presidente Trump teve papel central.

Entretanto, após o negacionismo inicial de Trump em relação à pandemia, a postura do governo americano mudou radicalmente após o país sofrer os impactos econômicos e a grande perda de vidas causadas pela COVID-19. De acordo com Silva (2021, p. 284):

> Depois de suas respostas tardias, iniciativas erráticas e recusa das evidências científicas, Trump, diante do impacto provocado pela pandemia sobre a economia, o desemprego e o crescente número de mortes, adotou uma posição agressiva na gestão federal da crise sanitária. Em face do consenso de que a vacina seria a única alternativa para retorno à normalidade, Trump conciliou seu negacionismo com esforços para produzir uma vacina para os Estados Unidos. Historicamente, o desempenho econômico no ano eleitoral tem importância decisiva nas eleições norte-americanas. Por isso, Trump tentando recuperar sua imagem de liderança, associava a crise econômica aos efeitos da crise sanitária, portanto, colocando a vacina como seu principal trunfo para a disputa eleitoral.

Neste sentido, o foco dos Estados Unidos no combate à pandemia residiu no setor de biotecnologia. O governo Trump deu início a uma corrida pelo desenvolvimento de vacinas, a partir de sua iniciativa para a produção de uma vacina eficaz e segura para a COVID-19, por meio da *Operation Warp Speed*, que foi coordenada pelos departamentos de Defesa e Saúde. O foco de tal operação foi promover o desenvolvimento da vacina de maneira veloz, a partir da articulação entre os interesses eleitorais de Trump e do setor de biotecnologia norte-americano. Esse processo se deu com a potencialização do setor privado induzido pelo financiamento e suporte de instituições do Estado, dentro da lógica neoliberal das políticas executadas pelo governo de Trump (SILVA, 2021).

Em relação ao 5G, a administração Trump lançou a *National Strategy to Secure 5G of the United States*, em março de 2020, na qual o foco residiu na área de segurança e na promoção do desenvolvimento da tecnologia. Os principais objetivos destacados no documento são: facilitar a distribuição doméstica do 5G; analisar os riscos e identificar os princípios de segurança centrais para a infraestrutura do 5G; gerenciar os riscos para a economia doméstica e segurança nacional em relação ao uso do 5G; e promover o desenvolvimento e distribuição da infraestrutura do 5G em escala global de modo responsável. Como vimos anteriormente, no combate à pandemia nos Estados Unidos, o governo concentrou seus esforços no desenvolvimento da vacina. Diferente da China, as redes móveis não tiveram um papel fundamental para o controle social como forma de interromper a disseminação do vírus, dado o contexto liberal de liberdades individuais arraigado na sociedade americana e enfatizado pelo governo. A estratégia de Trump para o 5G se concentrou mais em tentar atrasar o desenvolvimento de seu adversário, por meio de medidas protecionistas, com as sanções impostas às empresas chinesas, a exemplo do que ocorreu com a Huawei, que, além das alegações de segurança nacional, tinham como objetivo frear o avanço do 5G chinês sobre os mercados em escala global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema internacional atual está marcado pela tendência de acirramento na competição entre grandes potências. A ascensão vertiginosa da China representa um desafio ao *status quo* da hegemonia dos Estados Unidos. Neste embate de forças, as novas tecnologias de informação vêm desempenhando papel fundamental, considerando as inovações de caráter revolucionário que surgiram recentemente. As redes 5G se destacam por seu potencial econômico, de segurança e seu impacto na vida social de maneira mais ampla, por ser uma Tecnologia de Propósito Geral. No enfrentamento à pandemia, a China deu ênfase aos mecanismos de controle social para manter o distanciamento e isolamento da população de modo a conter a disseminação do vírus. As redes 5G foram fundamentais nesse processo, dada a efetividade da internet para esse tipo de controle, de sorte que

governo chinês avançou nos investimentos nessa tecnologia, para servir ao contexto específico de combate à pandemia, ao mesmo tempo em que serviria aos objetivos de longo prazo da China em sua estratégia de desenvolvimento tecnológico.

Os Estados Unidos, por sua vez, após adotarem postura negacionista dos riscos da pandemia e sofrerem seus impactos deletérios na economia e na sociedade, com o número altíssimo de mortes, concentraram seus esforços no setor de biotecnologia. A ideia era que a vacina seria a única solução para combater a pandemia, recusando-se as medidas de isolamento e distanciamento social, dentre outras recomendadas pelos especialistas. O ideário neoliberal, arraigado na sociedade americana e aprofundado pela administração Trump, coloca como prioridade as liberdades individuais, em detrimento de medidas de caráter social que visem ao bem-estar coletivo, como ocorre com as políticas de saúde pública. Essas são percebidas, dentro dessa perspectiva, como medidas coercitivas aplicadas pelo Estado ou por organizações sociais, que ferem o princípio fundamental de liberdade de escolha individual. Nesse sentido, não houve o esforço por iniciativa do Estado para promover o desenvolvimento das redes 5G como ocorreu na China, que contribuíram para os objetivos de controle social da população para a redução do contágio. Tal iniciativa do governo e das instituições estatais americanas se concentrou no desenvolvimento da vacina, por meio da *Operation Warp Speed*, em que se articularam os interesses eleitorais de Trump com os interesses da indústria farmacêutica americana no setor de biotecnologia.

Considerando as diferentes respostas dos Estados Unidos e da China em termos de políticas públicas em relação ao combate à pandemia, pode-se afirmar que, no contexto maior de competição entre grandes potências, a China pode ter obtido ganhos relativos de posição devido ao seu tipo de resposta à pandemia. Enquanto os Estados Unidos se concentraram no setor de biotecnologia, que é de grande importância estratégica, a China impulsionou o desenvolvimento de sua tecnologia 5G, que consiste em uma Tecnologia de Propósito Geral, e que, portanto, tem o potencial de conferir significativa vantagem em termos econômicos e militares ao país cujas empresas alcancem a liderança na distribuição em escala global.

REFERÊNCIAS

ABREU, Rodrigo. Xeque-mate? A Huawei novamente cercada na batalha pelo 5G. **Boletim Geocorrente**. n. 123. agos. 2020. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/flipping_book/index_137/files/basic-html/page12.html. Acesso em: 30 out. 2020.

AGENCE FRANCE-PRESSE. Huawei To Open French Plant in 2023. **ET. Telecom**. 2021. Disponível em: https://telecom.economictimes.indiatimes.com/news/huawei-to-open-french-plant-in-2023/80468036. Acesso em: 18 jul. 2021.

AGUIAR, C. B. O; NICHOLS, G. L. Embaixador norte-americano em Brasília aconselha o Brasil a banir a Huawei. **Radar: informativo de impactos futuros sobre segurança e defesa**. n. 4, setembro de 2020. Disponível em: https://www.projetoradar.com.br/informativo-radar/. Acesso em: 30 out. 2020.

ARAÚJO, Lívio di. DF ganha laboratório permanente da tecnologia 5G. Agência Brasília. 2020. Disponível em:https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/07/24/df-ganha-laboratorio-permanente-da-tecnologia-5g/. Acesso em: 16 out. 2020.

ARBIX, G.; SALERNO, M. S.; ZANCUL, E.; LINS, L. M. Made in China 2025 e Industrie 4.0: a difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação. **Tempo Social**. v. 30, n. 3. 2018. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/144303. Acesso em: 31 out. 2020.

BARZIC, Gwénaëlle; ROSEMAIN, Mathieu. Exclusive: French limits on Huawei 5G equipment amount to de facto ban by 2028. **Reuters**, julho de 2020. Disponível em: https://reut.rs/34KOJwu. Acesso em: 28 agos. 2020.

BBC NEWS. US files charges against China's Huawei and CFO Meng Wanzhou. **BBC News**, 2019. disponível em:https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47036515. Acesso em: 16 out. 2020.

BECKVARD, Henrik; KASKA, Kadri; MINÁRIK, Tomás. Huawei, 5G and China as a security Threat. **CCDCOE**, Talllin, 2019. Disponível em: https://ccdcoe.org/uploads/2019/03/CCDCOE-Huawei-2019-03-28-FINAL.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

BIDEN, Joseph R. Why America Must Lead Again**. Foreign Affairs**, 2020. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again. Acesso em: 19 jul. 2021.

BLANCHETTE, Jude; POLK, Andrew. Dual Circulation and China's New Hedged Integration Strategy. **Center for Strategic & International Studies**, 2020. Disponível em:

https://www.csis.org/analysis/dual-circulation-and-chinas-new-hedged-integration-strategy. Acesso em: 03 set. 2020.

BLOOMBERG. China's got a new plan to overtake the U.S. in tech. **Bloomberg**, 2020. disponível em: https://bloom.bg/37dNRBJ. Acesso em: 17 out. 2020

BRESNAHAN, Timothy. General purpose technologies. **Handbook of the Economics of Innovation**, v. 2, 2010, p. 761-791.

CAMEX. Boletim de Investimentos Estrangeiros. -Países Selecionados. **Secretaria Executiva da Camex**, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3itSpIn. Acesso em: 19 jul. 2021.

CANOSA, Nicolás; VIANI, Gonzalo Fiore. China vs EUA: Huawei y el núcleo de la disputa. **Revista De Política, Derecho Y Sociedad**, 2019. Disponível em: https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/bordes/issue/view/33. Acesso em: 30 out. 2020.

CHEN, Celia. India to slowly phase out Huawei and other Chinese vendors from its telecoms network, FT reports. **South China Morning Post**. 25 agos. 2020. disponível em: https://bit.ly/2EN0LuA. Acesso em: 28 agos. 2020.

CHEN, Dongmin; ZHENG, Shilin; GUO, Lei. The Impact of Science and Technology Policies on Rapid Economic Development in China. In: **The Global Innovation Index 2015**. 2015.

CHENG, Deng. **Cyber Dragon:** Inside China's Information Warfare and Cyber Operations. Praeger: California, 2017.

CHINA INTERNET INFORMATION CENTER (CIIC). Torch Program in the past 15 years. **China.org.cn**, set 2003. Disponível em: http://www.china.org.cn/english/2003/Sep/75302.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. **Cyber War:** The Next Threat to National Security and What to Do About It. Harpercollins, 2010.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. Investimentos chineses no Brasil: uma nova fase da relação Brasil-China. **CEBC**. 2018. Disponível em: https://www.cebc.org.br/2019/09/23/investimentos-chineses-no-brasil-2018-o-quadro-brasileiro-em-perspectiva-global/. Acesso em: 19 jul. 2021.

CORRÊA, Diogo Calazans; MEDEIROS, Jessika Cardoso. VANTs nos conflitos irregulares: análise das dinâmicas de utilização. **Rev. UNIFA**, v.28, n. 36, RJ. 2015. p. 40 –46.

COX, James. Canada and the Five Eyes Intelligence Community. Strategic Studies Working Group Papers. **Canadian Defence & Foreign Affairs Institute and Canadian International Council**, 2012. Disponível em: https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.357.5576&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

CYPHER, James. Military Spending, Technical Change and Economic Growth: a Disguised Form of Industrial Policy? **Journal of Economic Issues**, v. XXI, n.1. New York, 1987.

SILVA, Edna Aparecida da. Trump do Negacionismo Climático à Operação Wap Speed: Crise, Mobilizações e a Politização Da Vacina Nos Estados Unidos. **Revista Tempo do Mundo**, n. 26, 2021, p. 281-312.

DER SPIEGEL. Huawei asks Germany not to shut it out of building 5G networks. **Reuters**. Jul. 2020. disponível em: https://reut.rs/32D3Khl. acesso em: 28 agos. 2020

DEUTSCHE WELLE. UK bans Huawei gear from 5G networks amid China-US tensions. **Deutsche Velle**, 2020. disponível em: https://www.dw.com/en/uk-china-huawei-ban/a-54171314. Acesso em: 28 agos. 2020

EMBASSY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN IRELAND. **Spark Program**. Disponível em: https://bit.ly/3nvoLEU. Acesso em: 28 out. 2021.

ERICSSON. **Claro Brasil brings first 5G network to Latin America using Ericsson Spectrum Sharing.** 05 agost. 2020. Disponível em: https://bit.ly/3bfuMiJ. Acesso em: 01 set. 2020

ERICSSON. **Brazilian Operators Revenue & Capex projection for 5G**, 2019. Disponível em: https://www.ericsson.com/en/5g . Acesso em: 30 out. 2020.

EURASIA GROUP. Eurasia Group White Paper: The geopolitics of 5G. **Eurasia Group**, 2018. Disponível em: https://www.eurasiagroup.net/siteFiles/Media/files/1811-14%205G%20special%20report%20public(1).pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Secure 5G networks: Commission endorses EU toolbox and sets out next steps.** 2020. disponível em:https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_123. Acesso em: 16 out. 2020.

FISHER, William. COVID-19 Speeds the Race for 5G. **E-International Relations**, julho, 2020. Disponível em: https://www.e-ir.info/2020/06/29/covid-19-speeds-the-race-for-5g/ . Acesso em: 14 out. 2020.

GIOVANNINI, Matteo. Digital Silk Road's growing strategic role during the epidemic. **Belt and Road News**, 2020. Disponível em: https://www.beltandroad.news/2020/06/11/digital-silk-roads-growing-strategic-role-during-the-epidemic/. Acesso em: 25 agos. 2020

GLOBAL MOBILE SUPPLIERS ASSOCIATION (GSA). **5G Networks – member report**. September 2020-1. Disponível em: https://gsacom.com/paper/5g-networks-member-report-september-2020/. Acesso em: 14 out. 2020.

GU, Xuewu; HEIDBRINK, Christiane; HUANG, Ying; NOCK, Philip; OHNESORGE, Hendrik W.; PUSTOVITOVSKIJ, Andrej. Geopolitics and the Global race for 5G. **CGS Global Focus**, 2019. Disponível em: http://cgs-bonn.de/5G-Study-2019.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

GUPPY, Daryl. The Future of China's economic engagement. **China Daily**. Disponível em: https://www.chinadaily.com.cn/a/202004/24/WS5ea28240a310a8b2411516bf.html. Acesso em: 03 set. 2020

HIRATUKA, Celio; MAJEROWICZ, Esther. China e a disputa pela liderança tecnológica. **Webinar por LabChina**. YouTube, 28 jul. 2020. 1 vídeo (1:49:16). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nOH53XX3TzE&feature=youtu.be >. Acesso em: 11 agos. 2020.

HOADLEY, Daniel ; LUCAS, Nathan. Artificial Intelligence and National Security. **Congressional Research Service**, April 26, 2018. Disponível em: https://fas.org/sgp/crs/ natsec/R45178.pdf. Acesso em: 03 jul. 2019.

HOUSER, Kimberly. The Innovation Winter Is Coming: How the U.S.-China Trade War Endangers the World (October 22, 2019). **San Diego Law Review**, v. 57, n. 3, 2020. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3473902. Acesso em: 17 jul. 2021.

HSBC Global Estimates. **HSBC Global Research**, 2018. Disponível em:https://www.gbm.hsbc.com/-/media/gbm/reports/insights/the-world-in-2030.pdf . Acesso em: 14 out. 2020.

HUAWEI. **A Brief Introduction about New IP Research Initiative**. Disponível em: https://www.huawei.com/en/industry-insights/innovation/new-ip. Acesso em: 01 maio. 2020

HUAWEI EUROPE. **The early years**, 2020. Disponível em: https://huawei.eu/story/early-years. Acesso em: 05 nov. 2021.

IC INSIGHTS**. China-Based HiSilicon's Time in the Top-10 Ranking May be Short Lived**. 2020. Disponível em: https://www.icinsights.com/news/bulletins/ChinaBased-HiSilicons-Time-In-The-Top10-Ranking-May-Be-Short-Lived-/. Acesso em: 16 out. 2020.

IKENBERRY, G. John. **Power, Order, and Change in World Politics**. Cambridge: University Printing House, 2014.

KASKA, Kadri; BECKVARD Henrik; MINÁRIK, Tomáš. Huawei, 5G and China as a security threat. **CCDCOE**. Talinn, 2019. Disponível em: https://ccdcoe.org/library/publications/huawei-5g-and-china-as-a-security-threat/. Acesso em; 20 out. 2020.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOTY, Alexander Chipman. What is the China Standards 2035 Plan and How Will it Impact Emerging Industries? **China Briefing**, julho de 2020. Disponível em: https://bit.ly/2Gb7qPE. Acesso em: 01 set. 2020.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, v. 70, p. 23, 1990.

LOW, C.B; PACKHAM, C.; LAGUE, D.; STECKLOW, S.; STUBBS, J.. Hobbling Huawei: Inside the U.S. war on China's tech giant. **Reuters**, Camberra, 2019. Disponível em: https://www.reuters.com/investigates/special-report/huawei-usa-campaign/. Acesso em: 30 out. 2020.

LUBLIN, Joann S; RAICE, Shayndi. Security fears kill Chinese bid in U.S. **The Wall Street Journal**, nov. 2010. Disponível em; https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704353504575596611547810220. Acesso em: 05 nov. 2021.

MAJEROWICZ, Esther. A China e a Economia Política Internacional das Tecnologias da Informação e Comunicação. **Texto para discussão do Departamento de Economia da UFRN**. n. 1, julho, Natal, RN, 2019. Disponível em: https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2019/07/tddepec0012019MajerowiczRev.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

MARR, Bernard. Coronavirus: How Artificial Intelligence, Data Science And Technology Is Used To Fight The Pandemic. **Forbes**, 2020. disponível em: https://bit.ly/2FI5eQ0. Acesso em: 17 out. 2020.

MAURICIO, Patrícia; ALMEIDA, Raque; SOARES, Creso. Colonialismo digital à vista na guerra fria comercial entre EUA e China: o caso Huawei. **Anais do evento 42º Congresso Brasileiro De Ciências Da Comunicação, INTERCOM**, Belém, PA, setembro de 2019. Disponível em: https://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/lista_area_DT8-EP.htm. Acesso em 30 out. 2020.

MASIEIRO, Gilmar; COELHO, Diego B. A Política industrial chinesa como determinante da sua estratégia going global. **Revista de Economia Política**, v.34, nº1. 2014, pp. 139-157.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor:** desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**.** Portfolio-Penguin, 2014.

MEARSHEIMER, John. Bound to Fail: the Rise and Fall of the Liberal International Order. **International Security**. Vol. 43, n 4, Spring 2019.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York/London.

MEDEIROS, Carlos. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J.L.(org.) **O Poder Americano**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MEESE, James; FRITH, Jordan; WILKEN, Rowan. COVID-19, 5G conspiracies and infrastructural futures. **Media International Australia**, 1–17 , 2020. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1329878X20952165 . Acesso em: 21 out. 2020.

MENA, Isabela. Verbete Draft: O que é tecnologia 5G. **Draft**. Disponível em: https://bit.ly/2Ap8Cw1 . Acesso em: 01 jun. 2020.

MENDONÇA, F. ., FORTI THOMAZ, L. ., LIMA, T. ., & VIGEVANI, T. . (2020). "America First But Not Alone": Uma (Nem Tão) Nova Política Comercial Dos Estados Unidos Com Donald Trump. **Revista Tempo Do Mundo**, 5(1), 107-141. https://doi.org/10.38116/rtmv5n1art4 (Original work published 10º de janeiro de 2019)

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Boletim de Investimentos Estrangeiros - Países Selecionados. **Secretaria-Executiva da CAMEX**, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3k70WQS. Acesso em: 19 out. 2020.

MOWERY, David; ROSENBERG, Nathan. The U.S. National Innovation System. In: NELSON, R., **National Innovation Systems: a Comparative Analysis**. New York: Oxford University Press, 1993.

MONTLAKE, Simon. U.S. Congress flags China's Huawei , ZTE as security threats. **Forbes**, 2012. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/simonmontlake/2012/10/08/u-s-congress-flags-chinas-huawei-zte-as-security-threats/?sh=5ebf4d06784a. Acesso em: 05 nov. 2021.

NSD BIO GROUP. Research report on Chinese High-Tech Industries. **USCC**, jan. 2009. Disponível em:

https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Research_Report_on_Chinese_High_Tech_Industries.pdf. Acesso em: 05 nov. 2021.

NICHOLS, Michelle; HOLLAND, Steve. U.S.-China tensions take center stage at U.N. as Trump accuses Beijing of unleashing 'plague'. **Reuters**. 2020. Disponível em: https://reut.rs/3574oon. Acesso em: 17. out. 2020.

NYE, Joseph S. Cyber Power. **Belfer Center for Science and International Affairs**, Cambridge, 2010. Disponível em: https://www.belfercenter.org/publication/cyber-power. Acesso em 30 out. 2020.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução a Relações Internacionais:** temas, atores e visões. Petrópolis: Vozes, 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA . China's National Defense in the New Era, White Paper, **The State Council Information Office of the People's Republic of China**, 2019. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html. Acesso em: 31 out. 2020.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China. 2020 National Science and Technology Work Conference Held in Beijing. **China S&T Newsletter**. n. 22. 2019. Disponível em: http://in.china-embassy.org/eng/zygxc/zykj/letterst/P020200522098986011797.pdf . Acesso em: 30 out. 2020.

PINHEIRO, Vitor; ROLFINI, Fabiana. Coronavírus: como a tecnologia é usada para combater a pandemia. **Olhar Digital**. Disponível em: https://bit.ly/2Y3c7Bb. Acesso em: 14 agos. 2020.

QU, Tracy; NICHOLSON, Gareth. SCMP's China Internet Report 2020 finds that Covid-19 has accelerated digitisation of economy. **South China Morning Post**. Disponível em: https://bit.ly/2PTmF1j. Acesso em: 14 agos. 2020.

RASKA, Michael. Scientific innovation and China's military modernization. **The Diplomat**, 2013. Disponível em: https://thediplomat.com/2013/09/scientific-innovation-and-chinas-military-modernization/. Acesso em: 28 out. 2021.

REUTERS. **Exclusive: U.S. drafts rule to allow Huawei and U.S. firms to work together on 5G standards – sources**. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-usa-china-huawei-tech-exclusive-idUSKBN22I1ZY . Acesso em: 16 out. 2020.

REUTERS. **Factbox: Global tech companies shun Huawei after U.S. ban**. 2019. Disponível em: https://br.reuters.com/article/idUKKCN1TF22S. Acesso em: 16 out. 2020.

REUTERS. **Cisco Says Huawei Misstated facts in 2003 copyright case,** 2012. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-cisco-huawei-idUSBRE89A1GF20121011. Acesso em: 05 nov. 2021.

ROBTZSKI, Dan. Cops Around The World Are Scanning For Fevers With Helmet Cams. **Futurism,** 2020 disponível em: https://futurism.com/the-byte/cops-world-scanning-fevers-helmet-cams. Acesso em: 16 out. 2020.

ROE SMITH, Merrit. **Military Enterprise and Technological Change**. The MIT Press, Cambridge Mass, Cambridge, 1985.

SANTOS, Daniel Mendes Aguiar. A Arte da Guerra e o Camaleão: Internet of Things (IoT). **NEEDS**. SC. 2019.

SEAL, Thomas. 'Huawei Barometer' Shows Political Pressure on 5G Rollout: Map. **Bloomberg**, 2020. Disponível em: https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-04/-huawei-barometer-shows-political-pressure-on-5g-rollout-map. Acesso em 21 out. 2020.

SEFFERS, George I. Defense department awakens to Internet of Things: when everything is connected, everyone is vulnerable. **Signal.** Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.afcea.org/content/defense-department-awakens-internet-things. Acesso em: 31 out. 2020.

SIPRI. Military expenditure by country, in constant (2018) US$ m., 1988-2019. **Stockholm International Peace Research Institute**, 2020. Disponível em: https://www.sipri.org/databases/milex . Acesso em 21 out. 2020.

SMITH, Josh; SHIN, Hyonhee; CHA, Sangmi. Ahead of the curve: South Korea's evolving strategy to prevent a coronavirus resurgence. **Reuters**. 2020. Disponível em: https://reut.rs/3lWjbct. Acesso em: 17 out. 2020.

SNIDER, Don M. **The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1995.

SPUTNIK. **Empresa chinesa instala torres de conexão à Internet 5G no monte Everest e inicia transmissão de imagens do local com qualidade 4K HD**. Disponível em: https://bit.ly/3gZMGbb. Acesso em: 14 agos. 2020

STECKLOW, Steve. Exclusive: US probes China's ZTE over technologies sales to Iran. **Reuters**, 2012. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-zte-usa-investigation-idUSBRE84O0W420120525. Acesso em: 05, nov. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **National Strategy to Secure 5G**, 2020. Disponível em : https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/03/National-Strategy-5G-Final.pdf?fbclid=IwAR2ieJ5R7LZV24OTQ2aWdmq3wem5RQ3Dg0NTfzrmVnEUFHlsrVCmRU3W46w . Acesso em: 20 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **Huawei Device Co., LTDA and Huawei Device USA, INC., Indictment. United States District Court Fort the Western District Of Washington at Seatle**. 2019. disponível em: https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1124996/download. Acesso em: 16 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **Huawei et al. Indictment. United States District Court Eastern District of New York.** 2019. Disponível em: https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1125021/download . Acesso em: 16 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Seção. 889. *In*: **H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019**, 2018. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text. Acesso em: 16 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy, **Department of Defense (DOD)**, 2018. Disponível em: https://media.defense.gov/2019/Feb/ 12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF. Acesso em: 20 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **National Security Strategy of the United States of America**, 2017. Disponível em: http://nssarchive.us/. Acesso em: 02 out. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **5G Security. U.S. Department of State (2017-2020)**. Disponível em: https://2017-2021.state.gov/5g-security/index.html. Acesso em: 18 jul. 2021.

W. W. Norton & Company, 2001.WILLIAMS, Hannah. A timeline of 5G development: From 1979 to Now: Looking ahead to the future of the expected 5G roll-out in 2020, here's a timeline of all the developments so far. **Tech Adivsor**. Disponível em: https://bit.ly/2XlgibK . Acesso em: 01 jun. 2020

XI Jinping. Pulling Together through adversity and toward a shared future for all. **XinhuaNet**, 2020. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/20/c_139893137.htm. Acesso em: 18 jul. 2021.

XINHUA. China usa robôs de triagem de temperatura para ajudar no controle da epidemia. **Agência Xinhua News**. Disponível em: https://bit.ly/3hyfiIV. Acesso em: 14 agos. 2020

XINHUA. Satélites chineses para Internet das Coisas completam fase 1 de testes em órbita. **Agência Xinhua News**. 13 jun. 2020. Disponível em: http://portuguese.xinhuanet.com/2020-06/13/c_139136354.htm. Acesso em: 03 set. 2020

YU, Miaojie; ZHANG, Rui. Understanding the recent Sino-US trade conflict. **China Economic Journal**, v. 12, n. 2, 2019. p. 160-174. Disponível em: https://doi.org/10.1080/17538963.2019.1605678. Acesso em: 17 jul. 2021.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.9788

Solidariedade e interesses: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento (Resenha)

Déborah Silva do Monte
Professora adjunta da Universidade da Grande Dourados (UFGD),
Dourados- MS, Brasil.
e-mail: deborahmonte@ufgd.edu.br
Orcid: 0000-0002-4074-5715

Resenha da obra *Solidariedade e Interesse: Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*, de Carlos R. Milan, publicada em 2018 pela Editora Appris.

Recebido em: 04 /05/2019
Aceito em: 19/11/2019

A obra "*Solidariedade e interesses: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento"*, escrita por Carlos Milani e publicada em 2018, é uma importante contribuição recente para a área das Relações Internacionais, em especial para os estudos da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Ao longo de quatro capítulos, Milani (2018) analisa diferentes temas e dimensões da cooperação internacional para o desenvolvimento tendo como fio condutor a coexistência de solidariedade e de interesses nas práticas enquadradas sob a categoria da CID[1].

A primeira grande contribuição consiste na apresentação, na *Introdução,* de uma definição parcimoniosa, e por isso, com grande potencial de generalização, para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Nas palavras do autor, define-se a CID "[...] como um campo político – portanto, necessariamente, permeado por relações de poder – em que inúmeros atores competem por legitimidade, reconhecimento e recursos materiais [...]" (MILANI, 2018, p. 23). Tal definição abrange tanto as práticas tradicionais e históricas dos países doadores do Norte, quanto as ações dos parceiros emergentes, como China, Turquia, Brasil, Índia e México.

No primeiro capítulo, intitulado *Histórico, Institucionalização e Relações de Poder,* apresenta-se a trajetória da CID. De maneira sucinta, o autor apresenta os antecedentes que contextualizam este campo político, destacando exemplos que voltam à antiguidade[2] e chegam ao início do Século XX, no período entre Guerras, marcado pelas influências liberais de *Woodrow Wilson* e as tentativas de estabelecer uma ordem internacional estável e pacífica. A breve análise dos antecedentes da cooperação internacional do desenvolvimento explicita, de acordo com o autor, que tal campo segue as dinâmicas dos sistemas econômico e político estabelecidos internacionalmente no pós-Segunda Guerra Mundial. Para exemplificar tal argumento, o autor apresenta de forma organizada os marcos da institucionalização da CID, com destaque para o Plano Marshall (1947) e para a criação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia, que a partir de 1961 passou a ser denominada de Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ambos são entendidos como grandes fontes normativas para a CID. Na sequência, apresentam-se as implicações da Crise do Estado de Bem-Estar Social, no contexto da década de 1970, da expansão da ideologia Neoliberal na década de 1980, e das mudanças sistêmicas desencadeadas pelo fim da Guerra Fria para o campo da CID. Por fim, Milani (2018) sistematiza a tipologia dos atores, das modalidades e dos fluxos

[1] Resenha submetida e avaliada antes que a autora se tornasse editora da Revista Monções.
[2] Milani (2018, p. 29) argumenta que os registros históricos das primeiras formas de cooperação internacional apontam as ações levadas a cabo por Ptolomeu III, no Egito.

financeiros na cooperação internacional para o desenvolvimento, destacando o debate conceitual sobre a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

No segundo capítulo *(Organizações Multilaterais: normas, práticas e ideologias),* analisa-se o papel das Organizações Multilaterais, sejam elas de caráter global (como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial), ou regionais (como a União Europeia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento), e também os agrupamentos formais e informais de países (OCDE, G-7, G-20, BRICS e o Ibas, por exemplo), na criação e difusão de normas, padrões de comportamento e conceitos no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Para isso, o autor analisa o histórico e a atuação destes organismos, colocando em questionamento o impacto da construção de consensos, através das normas difundidas por essas organizações, para a CID. O autor destaca os limites e as potencialidades da existência de tal consenso ao afirmar que:

> Buscando a construção de consenso ao invés da compreensão das contradições, as organizações multilaterais têm ajudado, pelo menos em termos formais, a construir respostas a essa distância [...] mediante propostas de harmonização, de homogeneização e de profissionalização do campo da CID. No âmbito do pensamento crítico, a construção de consensos amplos pelas organizações internacionais [...] pode ser lida como hegemonização do campo (MILANI, 2018, p. 105).

O terceiro capítulo (*Estado e Política Externa: o papel das agências bilaterais de cooperação*), orienta-se para responder *por que* e *como* ocorre a cooperação bilateral [3] entre os Estados. Primeiramente, o autor analisa como as teorias das Relações Internacionais explicam a cooperação internacional. Após apontar os parcos rendimentos analíticos do Realismo para a análise do fenômeno, mobilizam-se modelos teóricos de médio alcance que destacam a importância do processo decisório doméstico na construção da política externa. Na sequência, apresenta-se o histórico, o modelo organizacional e hierárquico e os principais parceiros de algumas agências bilaterais na cooperação Norte-Sul[4]. De maneira mais sistemática, realiza-se um estudo de caso da Usaid[5], como exemplo de um doador da modalidade Norte-Sul, e da Amexcid (agência do México) e Tika (Turquia), para contextualizar a modalidade Sul-Sul. As principais análises apresentadas ao final do capítulo versam

[3] Sem a participação de organismos internacionais, o que caracterizaria a cooperação como multilateral ou trilateral/triangular.

4 O autor apresenta as agências dos Estados Unidos, da França, do Canadá, da Alemanha e do Reino Unido, por exemplo

[5] Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

sobre a grande diversidade de arranjos institucionais e processos decisórios no nível doméstico dos países doadores/parceiros e os impactos desta variação nos traços e práticas das modalidades Norte-Sul e Sul-Sul.

O quarto capítulo, intitulado *Política Externa Brasileira e Cooperação Sul-Sul,* busca compreender as singularidades do uso instrumental da CID na inserção internacional brasileira durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). De acordo com o autor, o período compreendido entre 2003 e 2014 é marcado e diferenciado por uma intensa aproximação, através da CID, com países latino-americanos, asiáticos e africanos, o que gerou ganhos políticos e econômicos, mas, também, contradições. Após apresentar questionamentos e evidências do papel da cooperação Sul-Sul nas estratégias de inserção internacional do Brasil nos governos petistas, o autor apresenta dois estudos de caso: 1) A cooperação sul-sul brasileira no setor de educação e 2) a cooperação humanitária no Haiti. Após apontar as tendências, estratégias e desdobramentos de tais ações para o Brasil, apresenta-se uma importante discussão sobre as relações público-privadas na construção de políticas públicas de cooperação, destacando a necessidade da participação da sociedade civil e da politização e pluralização do debate e do processo decisório.

Ao longo dos quatro capítulos, fica claro o argumento central do autor de que a complexidade do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento demonstra uma relação instrumental entre interesses e solidariedade – expressa por doadores do Norte e parceiros do Sul – como forma de superação ou suavização das desigualdades internacionais. O movimento analítico de relacionar interesses e solidariedade, geralmente enquadrados e em espectros opostos da teoria política, contribui substantivamente para a literatura sobre o tema e possibilita análises menos normativas sobre as características das cooperações Norte-Sul e Sul-Sul. Em outras palavras, há interesses e solidariedade, ainda que discursiva, em ambas as modalidades e estas são *condições necessárias* para a caracterização dos diversos fenômenos que compõem o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

MILANI, Carlos R. S. **Solidariedade e Interesse:** Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. Curitiba: Appris, 2018.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13068

Resistir a Abadon (Resenha)

Asbel D. Quitunga
Doutorando em Filosofia Pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
e-mail: a47217@campus.fcsh.unl.pt
Orcid: 0000-0003-2937-5634

Resenha da obra *Resistir a Abadon*, de Severino Elias Ngoenha, publicada em 2017 pela Editora Paulinas.

Recebido em: 30/11/2020
Aceito em: 05/01/2021

Severino Elias Ngoenha é doutor em filosofia pela Universidade Gregoriana em Roma e professor nas universidades Pedagógica de Moçambique e de Lausanne, Suíça. As suas reflexões têm girado em torno de questões ligadas à política e à sociedade Moçambicana e à Filosofia Africana, mas em "Resistir a Abadon" Ngoenha sai dessa esfera de estudo que caracteriza as obras "Das Independências às Liberdades" e "O Retorno do Bom Selvagem" e a projecta no âmbito alargado da filosofia e das relações internacionais tendo como premissas o pensamento do sociólogo alemão Ulrich Beck.

Abadon é descrito no livro como o anjo apocalíptico que está sentado no trono celestial e que capitania a armada de cavalos terrificantes e aparelhados para a guerra. É personificado, adquirindo as características de um sujeito e pode-se falar dele tal como se fala do mercado em economia. O autor descreve Abadon como uma atmosfera disposicional para fazer a guerra e esta é considerada a marca das sociedades actuais, tendo reconhecido o seu papel na criação das sociedades e até mesmo na invenção do Estado moderno.

Beck considera como *sociedade de risco* o mundo pós-moderno onde, por um lado, conseguimos atingir níveis de prosperidade inauditos capazes de satisfazer todos os habitantes do planeta, mas por outro lado, criamos riscos incalculáveis que põem em perigo a própria espécie humana. As ameaças são vistas numa primeira fase como sendo essencialmente ecológicas: "o buraco de ozono, o aquecimento do planeta, o progresso da desertificação, o desaparecimento de espécies, a demografia galopante em algumas zonas, etc." (Ngoenha, 2017, p. 17).

Seguindo as teses de Beck, Ngoenha considera que o processo global que sofremos compreende a massificação dos riscos e não a das riquezas. A partir dessa premissa, o autor elabora a sua tese: primeiro, que o maior risco global é a violência nas suas múltiplas facetas que vai da fome que padecem milhares de seres humanos, opressão económica, desemprego, às desigualdades, aos assaltos, lutas de *gangs*, máfias nacionais e transnacionais, terrorismo de grupos fanáticos e de Estados, mesmo democráticos. Segundo, que a maior das violências é a guerra.

Segundo o autor, as guerras estão de tal modo imbricadas às nossas sociedades que algumas figuras como De Gaulle acreditavam que não eram as nações que faziam as guerras, mas sim o inverso, que as guerras faziam as nações. Com isso queria dizer que ela, ao longo da história, serviu de motor para unir povos e criar um sentimento de unidade nacional sobretudo quando a ameaça percebida vinha de fora, quer se tratando de um inimigo real ou suposto. Reconhece igualmente o papel da guerra na configuração da modernidade como as infraestruturas do desenvolvimento das sociedades, desde ruas e pontes romanas à internet e aos *drones*, que são de origem militar. Ngoenha critica a globalização

que, apesar de ser um fenómeno com forte pendor económico, tem como contraparte a indústria bélica que ocupa um lugar preponderante no comércio internacional.

Ngoenha desfaz a ilusão das guerras isoladas e considera que ela é "o verdadeiro fenómeno global, num duplo sentido: ela está em todos os lugares e, quando aparece localmente, é ainda universal" (Ngoenha, 2017, p. 24). Segundo o autor, três erros têm levado ao equívoco de retirar a guerra do seu contexto global: o "juridicismo", o "psicologismo" e o "economicismo". Para ele, "estas falácias derivam de uma ilusão pragmatista que isola os problemas e os trata um a um, à medida que se apresentam; o que não tem em conta que, no mundo actual, todo problema particular é geral, e todo problema local é mundial" (ibidem, p.45).

O autor faz uma denúncia do aproveitamento que se faz da religião, da filosofia e da biologia para segregar os povos em raças, em lados opostos como o do bem e o mal, fazendo-se frequentemente um apelo à emoção e não à razão. O terrorismo e a guerra anti-terror, ou o que chama de terrorismo de Estado, são os melhores exemplos.

> Primeiro apostrofam-se e estigmatizam-se os adversários de terroristas, sem a prévia interrogação quanto as suas razões (…) logo a seguir, decreta-se que com os doravante terroristas não se fala. Então a única linguagem contra o terror dos terroristas é o terror dos antiterroristas, que provoca a reacção terrorista das vítimas (ibidem, p. 48).

É com base nesses pressupostos, segundo Ngoenha, que se justificaram as guerras dos *drones*, primeiro com Bush filho, e logo a seguir com Obama.

Ngoenha afirma que parte do sucesso da política da guerra tem a ver com pedagogia da guerra onde a primeira vítima de todas é a verdade (Ngoenha, 2017, p. 49). O diálogo é prejudicado pela presunção de ambas partes de que estão do lado do bem, da razão, ao passo que os outros estão do lado do mal. Essa estigmatização, desumanização e demonização do adversário transforma-se em discurso legitimador do desaparecimento físico do outro sem despertar alguma emoção ou sentimento. Para isso, têm contribuído e mídia e a indústria cinematográfica de *Hollywood* que ampliam a figura do inimigo e a ameaça à liberdade, primeiro com o inimigo soviético e depois com o *jihadista*.

À pedagogia da guerra segue-se a pedagogia da vingança que serviu para legitimar diante das massas as guerras do Iraque e do Afeganistão, mas também as guerras que têm sido levadas a cabo em todo o Oriente Médio, sobretudo naqueles Estados que Georg Bush havia denominado como "eixo do mal". A título de exemplo, o autor recorda o atentado do *Bataclan*, em que o governo francês organizou

um funeral de massas no local onde foi enterrado Napoleão Bonaparte, invocando os nomes das vítimas, condenando vil acto, mas ao mesmo tempo que preparava a opinião pública sobre a vingança que se seguiria.

Ao criar as "novas verdades" a razão e as razões perdem o seu espaço e legitimam-se o ódio, a vingança, o desaparecimento do outro, com os meios de comunicação social com as suas simplificações e o culto do tempo real, a não se limitarem a fazer um inventário dos horrores, mas a porem-nos também a vivê-los em directo, numa espécie de pedagogia da retaliação – pedagogia da vingança, didacticamente preparada para não suscitar emoções diante da morte de muitos inocentes que a lei de talião vai provocar. Assiste-se àquilo que a filósofa judia-alemã Hannah Arendt, frequentemente citada na obra, chamou de banalização do mal.

A isso, Ngoenha regressa as teses do sociólogo alemão Ulrich Beck que denunciava o risco como uma das características fundamentais das sociedades ocidentais: "a sociedade ocidental não se limita a produzir riscos, fabrica também a argumentação sobre eles. Isto quer dizer que a própria ciência não é neutra" (Ngoenha, 2017, p. 60). Nesta ordem de ideia, o racismo e a xenofobia não são somente promovidos pelas extremas-direitas que têm ganhado força em diferentes cantos da Europa, mas são-no igualmente promovidos e apoiados pelos governos de direita e de esquerda.

O autor questiona-se igualmente sobre a moralidade das alianças feitas entre o Ocidente e as monarquias do golfo – entre elas a Arábia Saudita e os Emirados – que em sua opinião são os principais patrocinadores do terrorismo internacional. A questão que o autor levanta é sobre como se fazem estes aliados e qual pode ser a base ética de uma aliança feita com regimes criminosos (ibidem, p. 33).

Não menos importantes são as críticas feitas contra os autores/filósofos como Samuel Huntington e Michael Walzer, defensores das chamadas "guerras justas" e civilizacionais, de lutas do bem contra o mal recordando ao período das cruzadas. Uma crítica que encontra também eco nos argumentos de Amartya Sen em "Identidade e violência" que nega as teses de Samuel Huntington sobre o "choque de civilizações", advogando que a maior parte das guerras no século XXI ocorrem no seio das chamadas civilizações, as também chamadas de guerras civis.

Como resistir a Abadon? Será a guerra uma fatalidade, um destino impossível de se esquivar sobretudo para os países do chamado terceiro mundo? Ngoenha responde que não e que no meio desse caos todo pode ainda haver alguma esperança. Considerando a história recente de Moçambique e dos moçambicanos cuja pergunta é directamente dirigida, o autor apresenta a guerra como a sua marca

principal: desde a resistência colonial, ao conflito ideológico e reivindicações políticas que opõem a RENAMO e a FRELIMO.

Ngoenha coloca como principal desafio para os moçambicanos a resistência contra Abadon e isso significa para ele a unidade, a reconciliação e a retoma da confiança mútua (ibidem, p. 125), princípios estes que nortearam os congressos pan-africanos que ele nunca perde de vista. Aqui, o autor, apesar de crítico às teses de Maquiavel, segue, no entanto, um dos princípios que séculos antes havia sido defendido pelo florentino: a unidade, pois entende que "um povo reconciliado é menos permeável às solicitações e seduções dos fazedores de conflitos" (Ngoenha, 2017, p. 132).

Nesse contexto atribui-se uma tarefa fundamental à filosofia: quando as partes não têm uma base comum a partir da qual a conversa se possa engodar, ela (a filosofia) deve encontrar a mesa a partir da qual as partes se podem encontrar e dialogar.

Referências Bibliográficas

NGOENHA, Severino E. **Resistir a Abadon**. Maputo: Paulinas, 2017.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.13747

Curto-Circuito: o vírus e a volta do Estado (Resenha)

Barnabé Lucas de Oliveira Neto
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa – PB, Brasil.
e-mail: barnabelucasneto@gmail.com
Orcid: 0000-0002-1295-5977

Resenha da obra *Curto-Circuito: o vírus e a volta do Estado*, de Laura Carvalho, publicada em 2020 pela Editora Todavia.

Recebido em: 13/02/2021
Aceito em: 11/01/2021

O debate a respeito das funções do Estado não é algo novo. Ao longo dos séculos, a emergência e consolidação do Estado moderno foi conteúdo de bastante discussão, especialmente entre estudiosos interessados em temas históricos, políticos e econômicos. Apesar disso, o Estado pode ser visto como um organismo vivo constantemente sujeito a transformações, ao mesmo tempo em que é um importante agente na trajetória histórica, econômica e social dos povos. Tendo isso em vista, Laura Carvalho contribui substancialmente com o entendimento das funções do Estado em "*Curto Circuito: o vírus e a volta do Estado*", lançado pela editoria Todavia em 2020. Mais do que o entendimento do Estado, Carvalho fornece uma análise rica e acessível do percurso histórico recente do Estado no mundo Ocidental e, especialmente, no Brasil, assim como os impactos advindos da crise do coronavírus na atuação do Estado. Trata-se, desse modo, de uma obra essencial para pensar o futuro do Estado e da democracia no Brasil.

O objetivo de Carvalho em Curto Circuito é fornecer, à luz do contexto brasileiro, uma leitura a respeito das cinco funções do Estado que a pandemia ajudou a revelar. Para tal, a autora organiza o livro em seis capítulos, dos quais os cinco primeiros são dedicados para a discussão das cinco funções do Estado, sendo elas: estabilizador da economia, investidor em infraestrutura física e social, protetor dos mais vulneráveis, provedor de serviços à população e empreendedor. No capítulo final, Carvalho faz algumas considerações amplas a partir daquilo que foi discutido ao longo da obra.

Em uma escrita que alterna entre exposição de debates acadêmicos, explicação de conceitos e apresentação de eventos históricos, Carvalho desenvolve a discussão a respeito do Estado enquanto estabilizador da economia no primeiro capítulo do livro. Aqui, a preocupação da autora é contextualizar como as crises econômicas de 1929 e 2008 impuseram desafios, do ponto de vista da estabilidade da economia, um tanto quanto diferentes dos que são colocados no contexto da crise sanitária do coronavírus. Pois, diferentemente de outras crises com origem no sistema financeiro, a pandemia provocou o distanciamento entre produtores e consumidores, gerando um impacto considerável tanto na oferta de produtos e serviços quanto na demanda.

Neste contexto, a autora aponta para o "ressurgimento" da necessidade de intervenção do Estado na economia. Entretanto, como a crise atual tem uma configuração diferente daquelas que se originaram no sistema financeiro, as medidas para atenuá-la devem incidir, em um primeiro momento, na garantia da sobrevivência de famílias e empresas e, em um momento subsequente, no estímulo à demanda via gastos públicos.

Seja por pressões da sociedade ou iniciativas do Congresso, Carvalho identifica que o Estado brasileiro tem atuado de uma forma estimuladora durante a crise, representando uma ruptura com a estratégia anteriormente defendida pelo atual governo. A atuação do Estado brasileiro como agente estabilizador é visto em medidas como o auxílio emergencial, as linhas de créditos para empresários e a postura expansionista do Banco Central.

Em seguida, no segundo capítulo, a autora apresenta a função de investidor desempenhada pelo Estado. Da mesma forma como no primeiro capítulo, Carvalho mostra como, em razão dos distintos rumos tomados no pensamento econômico e nas agendas governamentais, a função do Estado enquanto formador de capital foi esvaziada, passando a ser compreendido como uma fonte de ineficiências. Apesar disso, a crise de 2008 já havia reacendido o debate a respeito da importância dos investimentos públicos, questão intensificada com a chegada da pandemia de coronavírus.

Com a pandemia, o papel do Estado no desenvolvimento da infraestrutura de um país foi revisitado. Para Carvalho, o Estado enquanto investidor de infraestrutura é essencial para o fornecimento do acesso a serviços básicos como saneamento, transporte, eletricidade e moradia ou mesmo educação e saúde. No Brasil, a necessidade do desempenho de tal função é ainda maior em razão das desigualdades históricas no acesso à infraestrutura por parte da população.

Os capítulos 3 e 4, por sua vez, podem ser lidos de maneira conjunta, visto que as funções apresentadas pela autora dialogam de forma mais umbilical e clara. Nestes capítulos são apresentadas as funções de proteção dos mais vulneráveis e de provisão de serviços à população por parte do Estado. Essencialmente, há uma discussão aprofundada a respeito do Estado de bem-estar social capaz de prover serviços de educação e saúde gratuita e universal, programas de assistência e seguridade social à proteção das populações mais vulneráveis.

Assim como as demais funções do Estado, a autora identifica uma estagnação das despesas e da importância atribuída pelo pensamento econômico e pelas agendas governamentais nestas funções nas últimas décadas. Tal estagnação está ligada a um movimento observado no debate do pensamento o econômico e nos governos de reduzir a intervenção do Estado nos mais diversos setores de atuação, aquilo que se convencionou chamar de neoliberalismo. Como afirma Boron (2006), esse movimento caracteriza-se por um menosprezo a tudo que é estatal e, em paralelo, por uma exaltação da importância dos mercados.

Com os desdobramentos históricos recentes, especialmente o coronavírus, Carvalho afirma existir uma revitalização da importância do desempenho dessas funções pelo Estado, seja para

garantir o acesso a serviços públicos básicos ou para proteger a população mais vulnerável diante de crises como esta. É nesse sentido que se vê, mesmo que na contramão dos discursos do período eleitoral, os governos estadunidense e brasileiro adotando medidas para aliviar os impactos sociais e econômicos do novo coronavírus.

Por fim, é trabalhada a função empreendedora do Estado. Basicamente, a posição do Estado enquanto empreendedor está relacionada aos investimentos na promoção do desenvolvimento tecnológico. Segundo a autora, as inovações mais relevantes nos setores econômicos necessitam de financiamento estatal. Tais noções já foram bem desenvolvidas em Costa (2013) ao tratar das trajetórias de desenvolvimento das políticas de ciência, tecnologia e inovação dos Estados Unidos, assim como em Block (2008) ao discutir a importância exercida pelo Estado no Sistema de Inovação dos EUA, apesar das ideias fundamentalistas de mercado que caracterizam parte do debate público do país.

Apesar de boa parte das questões apresentadas neste capítulo não serem novas, Carvalho mostra como a conjuntura do coronavírus – em especial, a escassez de equipamentos de proteção individual e a incapacidade de determinados países em produzir soluções e equipamentos domésticos para o combate ao vírus – despertou a necessidade de se pensar no Estado enquanto agente empreendedor. No Brasil, em específico, tal tarefa é complicada em razão de erros passados nas políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico que criaram aversão ao debate de tais temáticas.

No capítulo de conclusão, a autora evidencia como determinadas mudanças, que possivelmente estão sendo aceleradas em razão do coronavírus, já estavam em curso no pensamento econômico e na agenda governamental. Entre elas, o renascimento da discussão a respeito das funções do Estado, especialmente nas democracias representativas do Ocidente. Neste sentido, a pandemia revelou a necessidade de fortalecer tais funções, assim como colocou em questionamento a ascensão das lideranças de extrema-direita ao redor do mundo, que optaram por minimizar os impactos da crise e transferir as responsabilidades pelo colapso econômico para terceiros.

Ao mostrar o curto-circuito em que determinadas concepções a respeito do Estado se encontram nesse momento, Carvalho é única na articulação entre importantes debates políticos e econômicos da academia com a história recente brasileira e a atual conjuntura do coronavírus.

Apesar da clareza com que a autora desenvolve as questões, a obra pode não ser tão acessível para leitores pouco familiarizados com determinados conceitos econômicos.

Mais do que uma atualização da discussão a respeito das funções do Estado, Curto-Circuito é uma obra fundamental para pensar o futuro do Estado e da democracia no Brasil. Os questionamentos e caminhos apontados ao longo da obra revelam uma visão bastante articulada da noção de Estado enquanto um organismo capaz de prover estabilidade, bem-estar social e desenvolvimento tecnológico e de como, no Brasil, a crise do coronavírus impõe, mais do que nunca, o desafio estratégico de se pensar nestes termos.

Referências Bibliográficas

BLOCK, Fred. Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. **Politics and Society**, v. 36, n. 2, p. 169-206, 2008.

BORON, Atílio. Estado. In: SADER, Emir & JINKINGS, Ivana (coord.). **Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006. p. 510-518.

CARVALHO, Laura. **Curto-Circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 1ª Ed., 2020.

COSTA, Karen Fernandez. **Trajetórias e Desenvolvimento: As Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação dos Estados**. Estudos e Análise de Conjuntura – OPEU, 2013.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

UFGD editora

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.15608

Movimentos Sociais/Política Mundial

Social Movements/World Politics

Movimientos Sociales/Política Mundial

R. B. J. Walker
Professor de Ciência Política da Universidade de Victoria, Canadá.
Professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ.
E-mail: rwalker@uvic.ca

TRADUTORES:
Gabriel Siracusa
Doutorando e Mestre em Ciência Política (USP)
E-mail: gabriel.siracusa@usp.br

Iago Rondello
Mestre em Ciência Política e Bacharel em Relações Internacionais (USP)
E-mail: iagorondello95@gmail.com

Resumo: Neste artigo central para perspectivas críticas das Relações Internacionais, Rob Walker discute as possibilidades e limites surgidos das tentativas de analisar movimentos sociais em relação à política mundial. Os movimentos sociais são frequentemente considerados pouco importantes para as Relações Internacionais, sendo geralmente relegados ao âmbito político doméstico. Walker evidencia o predomínio, na imaginação política moderna, de epistemologias universalizantes e baseadas na transcendência, por um lado, e fortemente enraizadas na experiência política do Estado soberano moderno, por outro. Através da análise de um movimento social indiano, o autor aponta para a real pluralidade e mobilidade de imaginações e práticas políticas existentes em movimentos sociais de diferentes localidades, enfatizando epistemologias de imanência que encontram tensões com leituras tradicionais e universalizantes de como os movimentos sociais se relacionam às dimensões internacionais da política. Walker discute tentativas de incorporar seriamente os movimentos sociais em análises da política mundial, ressaltando os limites de tais tentativas, como a ultra generalização de explicações estruturalistas e a permanência de uma perspectiva estatista, embasada no âmbito político doméstico, em concepções como as da sociedade civil global.

Palavras-chave: Movimentos sociais; Política mundial; Pensamento político moderno; Sociedade civil global.

Abstract: In this essential article to critical perspectives in International Relations, Rob Walker discusses the possibilities and limits arising from attempts to analyze social movements in relation to world politics. Social movements are often considered unimportant to International Relations and are generally relegated to the domestic political realm. Walker highlights the predominance in the modern political imagination of epistemologies that are universalizing and transcendence-based, on the one hand, and strongly rooted in the political experience of the modern sovereign state, on the other. Through the analysis of an Indian social movement, the author points to the real plurality and mobility of political imaginations and practices existing in social movements from different localities, emphasizing epistemologies of immanence that encounter tensions with traditional, universalizing readings of how social movements relate to international dimensions of politics. Walker discusses serious attempts to incorporate social movements into analyses of world politics, highlighting the limits of these efforts, such as the overgeneralization of structuralist explanations and the permanence of a statist perspective, grounded in the domestic political realm, in conceptions such as those of global civil society.

Keywords: Social movements; World politics; Modern political thought; Global civil society.

Resumen: En este artículo central para las perspectivas críticas de las Relaciones Internacionales, Rob Walker discute las posibilidades y los límites que surgen de los intentos de analizar los movimientos sociales en relación con la política mundial. Los movimientos sociales frecuentemente no son considerados importantes para las Relaciones Internacionales y a menudo quedan relegados al ámbito político nacional. Walker destaca el predominio, en el imaginario político moderno, de epistemologías universalizantes y basadas en la trascendencia, por un lado, y fuertemente arraigadas en la experiencia política del Estado soberano moderno, por otro. A través del análisis de un movimiento social indio, el autor señala la pluralidad real y la movilidad de los imaginarios y prácticas políticas existentes en los movimientos sociales de diferentes localidades, enfatizando las epistemologías de la inmanencia que encuentran tensiones con las lecturas tradicionales y universalizantes de cómo los movimientos sociales se relacionan con las dimensiones internacionales de la política. Walker analiza los intentos de incorporar seriamente los movimientos sociales en los análisis de la política mundial, destacando los límites de tales intentos, como la sobregeneralización de las explicaciones estructuralistas y la permanencia de una perspectiva estatista, basada en el ámbito político nacional, en concepciones como las de la sociedad civil global.

Palabras clave: Movimientos sociales; Política mundial; Pensamiento político moderno; Sociedad civil global.

Recebido em
06/03/2021

Aceito em
10/11/2021

ECONOMIAS DISCURSIVAS DE ESCALA

Colocar os dois termos, “movimentos sociais” e “política mundial”, em conjunção é um convite para sérios problemas conceituais[1]. À primeira vista e a despeito de fábulas como a de Davi e Golias, a transitoriedade elusiva de um não é párea para a presença monolítica do outro[2]. Duas considerações iniciais são especialmente importantes a esse respeito.

Para começar, existem as aparentemente óbvias disparidades de escala. Considerados a partir das majestosas alturas da arte de governo, os movimentos sociais são apenas mosquitos irritantes para aqueles que exigem maturidade e legitimidade nos centros da vida política. Certos mosquitos, é claro, podem ter efeitos mortais. Alguns movimentos, pode-se afirmar, tiveram tremendo impacto sobre Estados, sociedades, economias e culturas. Mas mesmo grandes movimentos são difíceis de levar a sério, quando comparados ao poder e ao alcance de uma política propriamente mundial.

Quaisquer que sejam os significados a ela atribuídos, é difícil imaginar a política mundial como algo menor ou mais fraco do que aqueles efêmeros grupos de pessoas lutando por demandas específicas em lugares particulares. A grande vitória do pequeno Davi apenas serve para confirmar a expectativa geral de vitórias inevitáveis dos gigantes, dos peixes grandes que se alimentam dos pequenos. Apesar de reivindicações ocasionais de que o pequeno é belo, a miniaturização é rentável, a explosão de pequenos átomos é traumática ou os ataques de grupos guerrilheiros são efetivos, é difícil evitar a associação entre maior tamanho e noções de força, virilidade e importância[3]. A vida política contemporânea ainda se baseia em economias discursivas de escala que informam nossa compreensão sobre o que o poder é e onde ele está. Essas economias, essas produções, reproduções e distribuições pelos múltiplos espaços da vida política moderna ainda determinam, em larga

[1] Texto originalmente publicado em inglês em 1994, por Rob Walker. Cf. WALKER, Rob. B. J. Social Movements/World Politics. *Millennium* – Journal of International Studies, v. 23, n. 3, pp.669-700, 1994.
[2] N.T.: Walker utiliza inúmeras metáforas para enfatizar a discrepância de escala entre os âmbitos da “política mundial” (Estados) e da “sociedade civil” (movimentos sociais).
[3] Cf. nota 2 acima.

medida, os contornos do julgamento político contemporâneo, ainda constrangem nossa capacidade de distinguir o significativo do não significativo e mesmo o político do apolítico. A análise de movimentos sociais é especialmente suscetível à ilusão de que maior é sempre melhor.

De forma mais crucial, algumas dificuldades surgem da aparente disjunção entre os campos nos quais os movimentos sociais e a política mundial supostamente existem. Seja como um simples sinônimo para "relações internacionais" ou como um rótulo colocado a um conjunto de forças mais complexo, a "política mundial" parece referir-se não apenas a uma grande – e, portanto, supostamente determinante – estrutura, mas, mais significativamente, a coisas acontecendo "lá fora", a processos que ocorrem em espaços localizados em algum lugar para "além" da sociedade. Já os movimentos sociais devem ser vistos precisamente como movimentos sociais, ou seja, como fenômenos que ocorrem dentro de uma sociedade; e, por sua vez, as sociedades, insistem as convenções, podem apenas existir dentro daquelas estruturas políticas que alegadamente as fazem possíveis, nomeadamente o Estado e o sistema de Estados.

Movimentos sociais e política mundial devem ser entendidos, para esta perspectiva, como expressões de dois âmbitos ontológicos distintos, o interno e o externo. Além disso, mesmo dentro do âmbito interno da sociedade os movimentos sociais são, para a imaginação política moderna, mais facilmente fixados em uma esfera da vida social que é distinta da, e mesmo contraposta à, esfera da política – dentro da chamada sociedade civil, que tem sido tão cuidadosamente, embora com problemas, distinguida dos assuntos explicitamente políticos do Estado moderno. Para que entrem em contato, os movimentos sociais e a política mundial necessitam de algum tipo de agente mediador. Primeiro, o social precisa encontrar alguma expressão dentro das práticas explicitamente políticas do Estado. Então, o Estado precisa entrar em mediação com outros Estados.

Mostrar como movimentos sociais podem ser relevantes para a emergência de algum tipo de política mundial é, assim, confrontar a dupla exclusão que é sustentada pelos códigos

predominantes do discurso político moderno. Ou, então, confrontar a dupla exclusão sustentada por uma leitura específica desses códigos, leitura esta que afirma a prioridade do princípio da soberania estatal sobre todas as outras reivindicações de possibilidade política.

A disjunção ontológica entre o que acontece dentro e o que acontece fora do Estado moderno, que é tão crucial para uma leitura estatista da política moderna, torna a aparente incongruência de escala entre movimentos sociais e política mundial ainda mais premente. O meramente doméstico precisa, obviamente, submeter-se diante das demandas do internacional ou global. Além disso, tanto a incongruência quanto a disjunção são afirmados no que é possivelmente a mais profunda reificação do discurso político moderno (mas apenas esporadicamente reconhecida): a classificação aparentemente inócua de todas as possibilidades ontológicas. Esta classificação encontrou sua expressão vaga e epifenomênica entre teóricos modernos das relações internacionais no assim chamado esquema dos "níveis de análise"[4].

É notável que muito, se não a maior parte, da análise social e política moderna possa ser entendida como um exercício de classificação de algum tipo e, ainda assim, a literatura sobre as práticas de classificação é, para dizer o mínimo, bastante espartana[5]. É especialmente sugestiva a escassez de literatura sobre o que se alcança quando se assume uma classificação particular como dada. Como uma expressão do senso comum inato do discurso político moderno, este esquema esconde a maior parte de sua significância ontológica sob um apelo casto por clareza analítica e parcimônia explanatória. Contudo,

[4] A articulação clássica – e arquetipicamente acrítica – da tipologia dos supostos "níveis" na análise das relações internacionais está em Waltz (1959). Para uma explicação das tentativas de resolver as dificuldades analíticas que surgem uma vez que uma ontologia de tais níveis é aceita, ver Buzan (1995). Para comentários críticos sobre as suposições ontológicas afirmadas por esta literatura, ver Walker (1993, pp. 125-140) e Onuf (1995).

[5] As práticas de classificação estão em contraste especialmente agudo com a atenção dada às muito mais raras práticas de explicação, confirmação empírica, construção teórica e assim por diante. Para duas mediações especialmente instrutivas da política de classificação ver Maquiavel (1988), especialmente o capítulo I, e Foucault (1970). Para uma variedade de discussões relevantes, ver MacIntyre (1971); Collier (1993); Goody (1977), especialmente os capítulos 4 e 5; Bourdieu (1984), especialmente a conclusão; Hacking (1986); Bauman (1991), especialmente a introdução e os capítulos 1, 2 e 3; Connolly (1983); e Nicholson (1990), especialmente a parte 3.

categorias que conseguem enquadrar uma explicação das territorialidades horizontais do Estado moderno como um arranjo hierárquico de inclusões e exclusões não são nem modestas, nem simplesmente analíticas em suas realizações; e a parcimônia frequentemente vem com o alto custo da simplificação conceitual excessiva e da arrogância ideológica.

Ao congelar as relações contingentes e horizontais entre Estados territoriais em uma hierarquia natural, o esquema dos níveis de análise afirma a eterna legitimidade do Estado moderno. A perigosa linha entre dentro e fora é transformada em uma série de distinções aparentemente seguras entre acima e abaixo, grande e pequeno, universalizante e particularizante, forte e fraco. Um ponto meramente contingente de transições, transgressões, idas e vindas torna-se um absoluto ontológico. Como uma reconciliação especificamente moderna entre as antigas categorias teológicas do céu e da terra e as categorias seculares do aqui e do ali, ou do Eu e do Outro, esta classificação é esteticamente elegante e retoricamente persuasiva. Como uma explicação especificamente liberal de um mundo de indivíduos, Estados e anarquias, ela torna todas as outras categorias políticas – de classe, raça, gênero, capitalismo, modernidade, e assim por diante – inteiramente supérfluas. Como em muitos outros contextos, os teóricos das relações internacionais merecem crédito por tornar explícito o que teóricos políticos normalmente tratavam como dado, mas raramente mencionavam ou mesmo reconheciam. Eles merecem muito menos crédito por reafirmar as premissas dos teóricos políticos sobre como as coisas são e devem ser.

A expressão categorial de um senso comum historicamente enraizado oferece um terreno dúbio sobre o qual armar as tendas do método empírico. Explicações da vida política – dentro de Estados ou entre eles – que tomam as densidades ontológicas desta classificação como dadas são explicitamente normativas e ideológicas. Elas afirmam uma articulação especificamente moderna das relações espaço-temporais e uma explicação especificamente

liberal da identidade política. Ao sujeito moderno idêntico a si mesmo[6] é atribuído seu lugar adequado no universo e lhe é dito qual deve ser seu destino. Especialmente quando enquadrada neste contexto, a conjunção de movimentos sociais com política mundial oferece um caso claro de impossibilidade ontológica. O pequeno não pode competir com o grande, e o inferior/interno não pode impactar o superior/externo. Em ambos os terrenos, movimentos sociais e política mundial podem ter apenas as mais tênues das conexões. Essa sensação de disjunção é produzida, reproduzida e trocada através dos discursos políticos das sociedades modernas. Como consequência, é normalmente bem difícil ver como as coisas são, foram ou podem vir a ser diferentes.

Ainda assim, o julgamento óbvio informado por esta economia discursiva coloca duas questões bastante importantes. Essas questões tornaram-se mais urgentes à medida que se acumula evidência de que o mundo não é – e talvez nunca tenha sido – da forma que as traduções modernas de exclusões espaciais em necessidades hierárquicas sugerem que ele deve ser.

Uma questão diz respeito à escala assumida na qual as disparidades de tamanho e poder podem ser medidas, já que não está claro que a vida política tenha sido completamente organizada em relação a algum padrão universal de medida, da forma como a maior parte dos economistas acreditam ser possível usar o dinheiro como mediador universal de todas as diferenças. A vida política tende a prosperar em contradições, contingências e consequências inesperadas. Raramente as coisas são o que parecem ser, muito menos o que se espera que elas sejam. Os mistérios do poder e da autoridade ainda não foram revelados, seja por inspiração divina[7] ou pelo cálculo instrumental da escolha coletiva.

Traços abundantes dessa compreensão podem ser encontrados em muitos dos textos clássicos de teoria de relações internacionais, mas é uma compreensão que tem sido

[6] N.T.: *Self-identical*, no original.
[7] N.T.: *From on high*, no original.

largamente obstruída pela premissa anterior de que contingência e determinação podem ser reconciliadas nas fronteiras do dentro e do fora, ou do inferior e do superior. Mesmo o mais "maquiaveliano" dos "realistas políticos" considerou difícil resistir às grandes divisões entre verdade e ilusão ou tempo e eternidade que são inscritas de forma tão elegante, embora firme, nas fronteiras espaciais do Estado moderno.

A outra questão diz respeito às categorias ontológicas através das quais as disparidades de escala são representadas como expressões de diferentes âmbitos da vida política. A justaposição de afirmações sobre movimentos sociais com afirmações sobre política mundial leva a sérios problemas conceituais, no sentido de que a forma óbvia de enquadrar suas relações baseia-se em categorias prévias de análise e em concepções prévias do que a política deve ser e de onde ela deve estar. Tais concepções são possivelmente desafiadas tanto pelos processos que são normalmente descritos como política mundial, quanto por algumas das práticas explícitas evocadas sob o rótulo de movimentos sociais. Mesmo sob um olhar superficial, as práticas dos movimentos sociais nem sempre se conformam aos códigos de dentro e fora, à explicação das relações espaço-temporais que informa os horizontes normativos da política moderna. De fato, eles dificilmente seriam muito interessantes se o fizessem.

Se movimentos sociais devem ser levados a sério em suas reivindicações sobre a política mundial, ao menos alguma atenção deverá ser dada às formas pelas quais eles desafiam, ou não, as práticas constitutivas da política moderna. É fútil tentar medir a importância dos movimentos sociais sem considerar a possibilidade de que são precisamente os critérios de significância pelos quais eles devem ser julgados que estão em disputa. Os critérios que me parecem ser especialmente consideráveis neste contexto referem-se à extensão na qual alguns movimentos sociais, em algumas situações, implícita ou explicitamente desafiam a ordem normativa/ideológica reificada pelo esquema de níveis de análise e pela moderna articulação de relações espaço-temporais que lhe é constitutiva, tanto pela forma como as coisas são, quanto pela forma como as coisas devem e deveriam ser. Isto não é menos importante, pois, o que quer que eles sejam de fato – e isso está longe

de estar claro para qualquer um –, movimentos sociais são, normalmente, designados precisamente como movimentos sociais, como fenômenos que estão explicitamente em conflito com o enquadramento espacial de todas as possibilidades ontológicas, de maior e menor, mais alto e mais baixo, dentro e fora, que tornaram tão difícil vislumbrar qualquer forma de política que não seja aquela associada ao Estado moderno e seus sujeitos auto-idênticos[8].

Ainda assim, se as economias discursivas de escala e as disparidades entre dentro e fora implicam sérios problemas conceituais para qualquer tentativa de colocar "movimentos sociais" e "política mundial" em conjunção, parece sempre haver outras leituras – mais cosmopolitas ou universalistas – dos códigos da política moderna esperando para sugerir uma saída fácil. Os estóicos e Immanuel Kant são frequentemente invocados neste contexto, apesar do nível em que as filosofias estóica e kantiana têm sido apropriadas por discursos particularistas do Estado moderno, no caso da primeira, ou explicitamente moldadas em relação a eles, no caso da segunda. De forma mais geral, é possível apelar a alguma política mundial ou ética universal supostamente já existentes, como se a pele suja da política estatista moderna pudesse ser retirada para revelar, por baixo, alguma humanidade essencial ou potencial. Tais apelos estão espalhados livremente na literatura contemporânea[9].

[8] Para uma breve e resumida explicação deste tema geral, ver Walker (1995).

[9] Talvez seja apropriado enfatizar dois pontos neste contexto. Primeiro, minha preocupação com a forma pela qual reivindicações sobre ética e sobre um mundo político já existente são tão frequentemente usadas para evitar questões sobre o político não visa a sugerir nem que os discursos do Estado moderno fornecem o único contexto no qual as preocupações deste artigo possam ser formuladas, e nem que preocupações éticas sejam desimportantes. Pelo contrário, afirmações sobre a política mundial fazem os problemas de ética ainda mais difíceis do que eles são em relação ao Estado moderno, em especial porque elas questionam as explicações do sujeito moderno que se tornaram o ponto de partida comum das explicações canônicas das tradições éticas modernas, sejam individualistas ou comunitárias. Em segundo lugar, minha preocupação com as categorias da política moderna não deve ser tomada nem como afirmação da prioridade daquelas categorias, nem como uma defesa direta de alguma suposta posição pós-moderna. O recurso contínuo a categorias binárias – moderno/pós-moderno, crítica/pós-estrutural, ética/política, objetivista/relativista e assim por diante – em tantos comentários recentes sobre literaturas pós-modernas ou pós-estruturalistas neste campo é, para mim, simplesmente enigmático, especialmente dada a extensão na qual as políticas de tais categorias têm sido tratadas por tais literaturas. A distinção entre crítica e dogmática, por outro lado, ainda me parece ter bastante utilidade neste contexto, a despeito das variedades e dificuldades da opção crítica. A correlação entre a

Movimentos sociais podem, então, ser lidos como agentes desta revelação, e a política mundial pode ser lida como a comunhão da humanidade assim revelada[10]. Talvez, de forma mais interessante, seja possível apelar a uma explicação bem menos abstrata e, ao que parece, mais engajada politicamente sobre uma sociedade civil global emergente. De fato, muito da literatura recente que tenta compreender movimentos sociais/política mundial começou a basear-se profundamente na noção de uma sociedade civil global, não menos para evitar retroceder para uma certa reivindicação pré-política, ou mesmo antipolítica, de uma ética ou política mundial já existentes, através das quais os movimentos sociais pudessem agir sem confrontar os limites da política moderna no Estado moderno.

Gostaria de sugerir, contudo, que a noção de sociedade civil global é o local de um problema conceitual especialmente sério, embora seja muitas vezes sugestiva e ofereça uma saída à primeira vista fácil, mas ainda politicamente engajada, ao impasse do discurso estatista moderno. Muitas das dificuldades de analisar movimentos sociais em relação à política mundial surgem menos de categorias de inclusão e exclusão que insistem que a tarefa é, por princípio, impossível, do que de leituras dessas mesmas categorias que fazem a conjunção entre elas parecer tão fácil e mesmo inteiramente sem problemas. Reivindicações sobre uma sociedade civil global emergente, argumentarei, normalmente revelam os poderes reprodutivos do discurso estatista, mais do que a capacidade dos movimentos sociais de desafiar este discurso.

Vou desenvolver este argumento, primeiramente, fazendo alguns breves comentários sobre a análise de movimentos sociais em geral; em segundo lugar, enfatizando uma contradição crucial e exemplar, expressa na explicação neo-habermasiana dos movimentos sociais oferecida por Jean Cohen e Andrew Arato; em terceiro lugar, deslocando a atenção para alguns enigmas conectados, colocados por um movimento social atualmente ativo em partes da Índia; em quarto, tentando – e em larga medida falhando –

utilização de uma simples distinção entre modernidade e pós-modernidade; o grito de guerra contra o "relativismo"; e o apelo a uma "ética" que apele ao apelante, permanece excessivamente alta para servir de consolo.

[10] N.T.: Walker utiliza-se, aqui, de metáforas religiosas, como revelação e comunhão.

encontrar um acesso às práticas políticas de movimentos sociais em parte da literatura recente em relações internacionais que começa com algum tipo de discurso contra-soberania, especialmente em relação a reivindicações sobre uma sociedade civil global; em quinto lugar, insistindo que é porque movimentos sociais são precisamente movimentos, e porque eles nem sempre se adequam aos discursos predominantes da soberania ou a uma simples contra-soberania, que eles podem ser lidos como formas interessantes de prática política.

O que está em jogo aqui, acredito, é a necessidade de recolocar questões que são convencionalmente postas na análise de movimentos sociais de uma forma que não reproduza automaticamente as expectativas do discurso estatista moderno. Pesquisa empírica considerável precisa ser feita neste campo, mas é improvável que ela acrescente muito ao nosso conhecimento existente sem uma interrogação mais prolongada a respeito das premissas teóricas que informam os procedimentos de pesquisa empírica neste contexto. Os comentários a seguir são, assim, destinados a explorar a possibilidade de compreender a conjunção de movimentos sociais e política mundial, sem mimetizar as críticas estatistas usuais do Estado moderno e nem recair em uma estratégia romântica de "ouvir os movimentos". A conjunção de movimentos sociais e política mundial é interessante para meus propósitos aqui pelo que ela nos diz sobre as condições sob as quais nós somos agora capazes, ou não, de nos envolver em uma análise da política mundial. A conclusão à qual sou levado é a de que é menos interessante perguntar-se quão poderosos ou influentes os movimentos sociais são, ou como eles cumprem com expectativas estabelecidas do que devem ser e tornar-se, do que questionar como eles contribuem para a reconfiguração do político em condições contemporâneas.

MERAMENTE SOCIAL, SEMPRE MÓVEL

A maior parte da literatura sugerindo que uma junção entre movimentos sociais e política mundial pode ser um foco sério para pesquisa e análise tende à descrição, mas não à

elaboração teórica. Frequentemente se sugere que há muitos movimentos sociais que atuam através das fronteiras políticas estabelecidas, e afirma-se sua importância em relação a algumas das questões cruciais da política contemporânea. Pense em qualquer uma das grandes questões de nosso tempo: paz, meio ambiente, gênero, desenvolvimento ou identidade e a descrição de algum tipo de movimento social parece seguir automaticamente. Pense quem ou o que está sendo afirmado como o sujeito político relevante: os cidadãos de Estados particulares não são a única possibilidade a vir à mente.

Agir em relação ao "meio ambiente", por exemplo, é agir explicitamente em nome de forças supostamente "naturais" e interesses que se recusam a reconhecer as fronteiras meramente históricas dos Estados; contudo, é mais difícil especificar exatamente o que significa falar do meio ambiente ou agir em nome da natureza ou como a relação entre o supostamente natural e o supostamente histórico deve ser agora mediada ou quem tem a autoridade de agir em nome das florestas tropicais e dos golfinhos. Falar em nome das "mulheres" ou denunciar a constituição e os perigos da "masculinidade" é, novamente, referir-se a identidades reivindicadas através de fronteiras territoriais, opor-se à convergência entre privilégio de gênero e autoridades soberanas; ainda assim, o que significa falar em nome de todas as mulheres, ou mesmo o que significa invocar qualquer identidade unitária em torno da categoria de gênero são questões de considerável complexidade e disputa.

De forma similar, falar em "paz" ou "desenvolvimento" é, ao que tudo indica, ser cético em relação às inscrições binárias de paz e guerra ou desenvolvido e em desenvolvimento; ser cético sobre as delineações territoriais de nós e eles. Contudo, os significados de guerra ou desenvolvimento certamente não se tornam mais claros com o reconhecimento de que as violências e injustiças legitimadas através da reificação de outros como "o Outro" são intoleráveis. Sugerir que as categorias modernas de cidadão e sujeito talvez não possam exaurir as dinâmicas da política identitária contemporânea não contribui muito para indicar como identidades estão sendo agora reconstituídas ou como elas podem

se envolver em formas de vida política que não apostam tudo nos cassinos do Estado moderno.

Sugerir que direitos pertencem a alguma coisa que é de algum modo “humano”, ou que o capitalismo está tornando-se organizado globalmente, em vez de internacionalmente, é talvez reconhecer os limites dos modos estatistas de reconciliar todas as contradições. Porém, dado o peso que a cidadania e as subjetividades modernas continuam tendo para a imaginação política contemporânea, essas sugestões dizem relativamente pouco sobre o que pode significar referir-se ao humano ou ao global. Goste-se ou não, o discurso político moderno ainda iguala, em grande medida, todas as identidades políticas, seja de classe, raça, gênero, religião, humanidade ou planeta, à cidadania, à fusão de universalidade e particularidade na autoridade legítima do Estado soberano. A explicação da necessidade política expressa como uma tipologia de níveis não é nem arbitrária, nem uma mera conveniência metodológica. Suas raízes normativas e ideológicas estão fixadas muito firmemente.

É pouco controverso que as muitas formas de prática política contemporânea apelam a e agem nas bases de formas de identidade e solidariedade que não são limitadas pelas territorialidades estatistas. A migração de pássaros, os fluxos de capital, as solidariedades de mulheres e as ruas de Miami, Los Angeles e Leicester, todos oferecem imagens convincentes, que estão muitas vezes em intenso desacordo com a história oficial. A precisa importância do que significa agir através de fronteiras políticas estabelecidas, por outro lado, é certamente controverso.

A vida política contemporânea está cada vez mais espremida entre duas narrativas que atingiram, ambas, o status do óbvio e do banal. Uma, a história oficial, afirma o Estado territorial como o único lugar onde pode ocorrer vida política significativa. A outra, normalmente enquadrada como uma negação universalizante da história oficial, afirma a relativa trivialidade do Estado em relação aos fluxos de tecnologia, imagens, valores e pessoas. Cada narrativa gerou consideráveis literaturas, que são mais ou menos indiferentes

uma à outra. Quando estas narrativas entram em colisão, sob o estandarte de uma economia política internacional, por exemplo, o calor doutrinário geralmente sobrepuja a luz teórica. Em todo caso, e talvez compreensivamente, as dificuldades de repensar o político neste contexto ficaram subordinadas a tentativas de compreender as rearticulações do econômico[11]. Não é surpreendente que os critérios sobre os quais se julgam a importância ou não de práticas políticas que cruzam fronteiras sejam amplamente vistos como muito contestáveis. Descrever é uma coisa, mas aceitar os problemas teóricos postos por tais descrições é outra bem diferente.

Mesmo literaturas que buscam desenvolver análises sofisticadas dos movimentos sociais consideram mais fácil colocar questões sobre critérios de importância, a respeito das reivindicações sobre a novidade ou não dos assim chamados "novos movimentos sociais", do que sobre a tendência de alguns tipos de movimento de transbordar para fora (*to spill out of*) das fronteiras oficiais da vida política. Falar sobre os "novos" movimentos sociais é, no mínimo, fazê-lo em relação a premissas sobre como eram os "antigos". É medir suas conquistas em relação a outras práticas políticas e instituições conhecidas.

Pode haver considerável incerteza sobre como um movimento deve ser distinguido de um grupo de interesse ou de um partido político. Pode haver disputas contínuas, por exemplo, sobre as continuidades e descontinuidades a serem discernidas entre, por um lado, os movimentos de mulheres, ambientalistas, ativistas pela paz e assim por diante, que começaram a emergir nas partes mais ricas do mundo há cerca de trinta anos atrás, e, por outro lado, os paradigmas associados aos movimentos de trabalhadores de uma era anterior. Pode até mesmo haver um consenso crescente de que esses novos movimentos sociais sucumbiram à cooptação, degeneraram em grupos de interesse especiais dentre os mais privilegiados. Mas há ao menos algum tipo de base analítica (idealizada), a partir da qual avaliar similaridade e diferença, continuidade ou descontinuidade, potencial radical ou capitulação cínica. De acordo com as convenções estabelecidas, movimentos sociais apenas

[11] Para uma breve, mas útil discussão sobre as questões conceituais em jogo aqui, ver Rosow (1994); Rosow, Inayatullah e Rupert (1994); e Palen e Gills (1994).

tiveram um efeito profundo ao se transformarem em outra coisa: em movimentos de massa, coalizões, instituições organizadas de articulação de interesse, revitalização de instituições da sociedade civil, ou partidos políticos capazes de assumir maturidade e legitimidade onde realmente importa, em relação ao Estado.

Há outros problemas, talvez mais sérios, provocados pelo jogo notoriamente escorregadio de avaliar a importância dos movimentos sociais na vida política contemporânea. Para começar, movimentos são precisamente movimentos. Eles não ficarão parados. Olhe cuidadosamente, desconfie da tendência de reificar energias humanas em instituições inertes, e os movimentos se proliferam. Olhe ainda mais cuidadosamente, e tudo se move. O cético frustrado pode perguntar: o que não é um movimento social? Eles vêm e vão, ascendem e declinam, provocam uma confusão e se esvaem aos poucos[12]. Eles tomam o caminho familiar do carisma à rotina regularizada, da inventividade e paixão à burocracia, hierarquia e razão instrumental. Ou, alternativamente, eles se fraturam, se modificam, se dissipam, não fincam raízes. Estar em movimento é estar em conflito com muitos dos critérios sobre os quais a política séria veio a ser julgada. Como um rio em que não se pode entrar duas vezes, movimentos sociais não podem ser imobilizados, não podem manter seus poderes no lugar.

De acordo com aqueles estereótipos que são capturados tão efetivamente na tipologia weberiana da autoridade legítima, a autenticidade, energia e dinamismo de movimentos em desenvolvimento devem dar lugar a instituições que finquem raízes nas estruturas da sociedade. Movimentos que permanecem movimentos podem fazer protestos, mobilizar recursos, articular interesses e identidades, mas não podem se tornar realmente sérios ou importantes. De acordo com essas categorias, que ainda retêm sua capacidade de hipnotizar, eles devem permanecer meramente sociais e não se tornam políticos. A economia discursiva de escala é acompanhada por uma economia discursiva do movimento relativo, na qual um prêmio é atribuído à inércia e à longevidade. Como as tradições

[12] N.T.: *Wither on the vine*, no original.

canônicas da teoria política moderna continuaram insistindo, uma política séria exige que temporalidade e movimento sejam domados pelo terreno seguro da forma espacial. Como a análise de Warren Magnusson nos lembra, por exemplo, é necessário um esforço considerável para recapturar a explicação marxiana do capitalismo como um movimento[13]. Na análise política, é quase impossível pensar fora dos termos estabelecidos pelas arquiteturas paradigmaticamente congeladas de Hobbes.

Assim, não é surpreendente que muito da literatura sobre movimentos sociais esteja presa em um redemoinho de definições. Buscar uma definição de um movimento social, ou ainda um julgamento sobre se algum movimento particular é progressivo ou emancipatório, é trabalhar nas bordas escorregadias das categorias políticas predominantes, é exigir claras distinções onde elas não se encontram facilmente, onde o social e o político, o transitório e o estático, o particular e o geral andam juntos, bem como deslizam separadamente[14].

Tampouco é surpreendente que o estudo de movimentos sociais tenha permanecido, em larga medida, território dos sociólogos e não dos estudantes de política. Esta é uma divisão do trabalho que tem vantagens e desvantagens. Sociólogos, sem dúvida, ofereceram as mais ricas análises descritivas, e mesmo teóricas, sobre movimentos sociais[15]. Em alguma medida, eles escaparam às leituras estreitas sobre o que conta como prática política, predominantes entre estudantes de política e de relações internacionais. Isso, porém, não se traduziu com muita frequência em explicações de movimentos sociais precisamente como desafios às explicações estabelecidas do que a política deve ser e de onde ela deve estar. Por um lado, a comunidade estatal singular frequentemente permanece como o terreno tácito no qual as vantagens das teorias de mobilização de recurso ou de articulação de identidade são desenvolvidas. Por outro, tentativas de compreender movimentos sociais em relação a um sistema mundial mais amplo, como o capitalismo histórico, têm mais a dizer sobre tais

[13] (MAGNUSSON, 1994).
[14] N.T.: *Cling together as well as slide asunder*, no original.
[15] Ver, por exemplo, Melucci (1989) e Carroll (1992).

movimentos no que tange a categorias universalizantes de classe do que a categorias da vida política constituídas em relação à autoridade legítima dos Estados soberanos[16].

Tanto o redemoinho de definições, quanto a tendência, em grande parte da literatura, de assumir tácita e acriticamente a presença do Estado singular, ou subordinar o Estado à lógica única constitutiva do capitalismo global, são sintomáticos da dificuldade de pensar sobre política em termos não estatistas. Os sociólogos estão certamente corretos em pensar que as categorias estatistas oferecem apenas uma assistência limitada para compreender muitos movimentos sociais, ou que a política do Estado moderno deve, em alguma medida, ser enquadrada em relação às dinâmicas históricas e estruturais de um capitalismo universalizante. Mas, quaisquer que sejam as articulações globais das economias capitalistas, o Estado capturou e reproduziu uma explicação particularista da possibilidade política, uma explicação que não pode simplesmente ser eliminada como um sobretudo esfarrapado, não importa quão gastos os discursos do Estado moderno tenham tornado-se.

É precisamente por isso que reivindicações sobre a importância de alguns tipos de movimentos em relação a estruturas e práticas que excedam os limites das fronteiras políticas oficiais devem ser levadas a sério. Tais movimentos podem ou não ser bem-sucedidos em seus próprios termos. Eles podem ou não influenciar Estados, organizações internacionais, políticas, programas, níveis de violência ou formas de injustiça em lugares particulares. Eles podem ou não ser considerados poderosos ou influentes em relação aos entendimentos estabelecidos de poder e influência. Mas há uma razão para aqueles que afirmam a importância de tais movimentos serem cautelosos com a exploração teórica, e para aqueles que invocam a teoria tenderem a esquivar-se de um encontro direto com as dimensões internacionais ou globais de tantos movimentos sociais. Esta razão é simplesmente que, uma vez que as fronteiras oficiais das concepções estabelecidas da política, as fronteiras do Estado moderno, são cruzadas torna-se muito difícil falar sobre qualquer tipo de política. No fim, deve ser a capacidade de alguns movimentos sociais de

[16] Ver, por exemplo, Arrighi, Hopkins e Wallerstein (1989).

falar para a pobreza da imaginação política contemporânea que lhes dá importância, para além de suas demandas, conquistas e mesmo falhas imediatas.

FELICIDADE DOMÉSTICA[17]

Em uma das mais persistentes tentativas de interpretar a reflexão sobre movimentos sociais modernos, em curso desde os anos 1960, Jean Cohen e Andrew Arato desenvolveram uma linha de análise que é, ao mesmo tempo, altamente sofisticada e restrita, de maneiras que são especialmente sugestivas para uma compreensão dos limites das tentativas contemporâneas de dar sentido à conjunção entre movimentos sociais e política mundial[18]. A análise dos autores é altamente sofisticada tanto no sentido de que busca levar em consideração as duas orientações teóricas primárias que dominaram a literatura recente sobre movimentos sociais – aquelas que focam na mobilização de recursos e na articulação da identidade – quanto porque ela busca desenvolver uma explicação da sociedade civil consistente com o projeto político associado a – e amplamente estimulado por – o trabalho de Jürgen Habermas. Ao valer-se especialmente de Habermas, Cohen e Arato conseguem interpretar as experiências díspares de diversos movimentos como contribuições a uma explicação coerente e duradoura de uma política emancipatória. Sem dúvidas, esta explicação encontrou expressão importante em muitas lutas políticas recentes e continua a ser uma das inspirações principais para uma compreensão progressista da política em um contexto global. Ainda assim, é precisamente em relação a tentativas de pensar sobre movimentos sociais em um contexto global que os limites da explicação habermasiana da possibilidade política, que informa a análise de Cohen e Arato, tornam-se mais visíveis e vulneráveis.

Habermas, é claro, é agora conhecido fundamentalmente por seu apoio aos potenciais de uma razão universal ligada, historicamente, à era do Iluminismo e,

[17] N.T.: *Domestic Bliss*, no original.
[18] (COHEN; ARATO, 1992).

conceitualmente, à noção de uma competência comunicativa hipoteticamente universalizável. A elaboração teórica desta posição é notoriamente complexa e sutil, estando enraizada em um encontro contínuo com – e na apropriação de – muitas das correntes intelectuais mais influentes do século vinte. Mas a sutileza e a sofisticação com que o argumento é desenvolvido faz pouco para conter a contradição central entre o impulso universalista que embasa as aspirações políticas e éticas de Habermas e a determinação unilateral com que este impulso é canalizado em uma explicação sobre o tipo de sociedade civil possível dentro do Estado singular. Nesse sentido, a explicação de Cohen e Arato sobre os movimentos sociais contemporâneos pode ser lida como uma expressão afiada dos limites das explicações convencionais da vida política e como uma expressão da presumida relação entre movimentos sociais e premissas sobre o caráter de universalidade que precisa ser desafiado, em vez de afirmado; ou talvez que precise ser ambos, desafiado e afirmado.

No contexto dos debates anglo-americanos sobre ciência social positivista e modernidade/pós-modernidade, especialmente, Habermas tornou-se conhecido como um defensor de algum tipo de razão emancipatória e universalista, tanto contra o instrumentalismo mais limitado das ciências, burocracias e "sistemas" em geral, quanto contra os supostos relativismos e conservadorismos daqueles que compartilham suspeições pós-modernas do Iluminismo e da universalidade. Consequentemente, e paradoxalmente, Habermas foi abstraído da especificidade de muitas de suas principais preocupações.

Desde o início, no entanto, Habermas claramente demonstrou interesse no destino de sociedades particulares e, especificamente, no que ele chamou de "esfera pública" nessas sociedades, quase tanto quanto no destino de qualquer razão universal em geral. Cohen e Arato conseguem se basear em Habermas em sua explicação dos movimentos sociais contemporâneos como participantes da revitalização de sociedades civis particulares, e criticamente remodelar as observações mais recentes de Habermas sobre movimentos sociais, em linha com o que eles consideram ser as implicações de sua própria análise anterior da esfera pública, precisamente porque, a despeito de toda sua alardeada preocupação com a razão universal, Habermas tem sido, antes de tudo, um pensador

essencialmente doméstico. As extensas tentativas de Habermas de salvar o potencial emancipatório da razão universal não podem ser separadas de suas tentativas anteriores de recuperar e estender o potencial democrático e socialista que ele entendia estar presente nas sociedades civis dos Estados burgueses do século dezoito.

Em alguns aspectos, *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, originalmente publicado em 1962 mas apenas traduzido para o inglês em 1989, permanece o mais criativo e provocativo texto habermasiano[19]. Ele localiza o autor dentro da tradição do pensamento explicitamente político, especialmente em relação às idealizações da polis grega associadas a Hannah Arendt, às várias tentativas republicanas de sustentar comunidades políticas autônomas diante de impérios nascentes, às tentativas de escritores como Locke, Tocqueville e J. S. Mill de articular uma explicação da sociedade civil democrática como um contraponto às estruturas de governança do Estado soberano, e às várias correntes de suspeita sobre as perspectivas emancipatórias da sociedade civil burguesa, associadas a Marx, Weber, Freud e à primeira Escola de Frankfurt. Enquanto claramente persuadido por Marx, Weber e os outros de que a mercantilização e a instrumentalização de fato infligiram uma grande destruição na vida pública de Estados capitalistas modernos tardios – uma devastação retratada mais vividamente para aquelas da geração de Habermas no pessimismo terminal de Horkheimer e Adorno em *Dialética do Esclarecimento* –, e enquanto claramente crítico da polis e da república como modelos do que a esfera pública poderia se tornar, Habermas estava ainda preocupado em recuperar o momento da discussão racional, a qual ele via como conquista crucial da sociedade civil do século dezoito, especialmente no caso britânico.

Para Habermas, a sociedade civil originalmente surgiu das energias vitais da vida urbana, da sociedade de corte, da posse de propriedade e, especialmente, das novas formas de discussão e comunicação. A mídia de massa precoce, jornais de opinião, casas de café e salões, educação e literatura figuram centralmente em sua análise. De forma ainda mais

[19] (HABERMAS, 1989a).

crucial, ele foca no surgimento da família moderna como a instituição chave a mediar entre o público e o privado. Dentro da família, o Eu moderno poderia ser construído, com uma ajuda dos guias literários apropriados, como um sujeito autoconsciente interiorizado. Para fora, este sujeito, agora adequadamente autônomo, poderia olhar para além de sua própria esfera privada para levar em consideração o interesse público e desenvolver uma opinião pública ponderada em um sentido que deve algo tanto a Kant quanto a J. S. Mill, um sentido que oferece uma possibilidade atraente de se mover das preocupações políticas para as mais abstratamente filosóficas.

Mesmo neste texto inicial, Habermas está claramente persuadido da enormidade da tarefa de recuperar o que ele considera ser o núcleo emancipatório da racionalidade burguesa das garras da economia capitalista moderna, da mídia de massa, da construção de consentimento, do caráter problemático da democracia representativa, e assim por diante. Seus críticos certamente o repreenderam por imaginar um mundo que provavelmente nunca existiu, e por falhar em examinar a economia política da construção de gênero na família moderna[20]. Mais sugestivo, talvez, tem sido o caráter cada vez mais abstrato – e assim aparentemente universalizante – das explicações subsequentes de Habermas sobre a discussão racional, que ele outrora localizou tão precisamente entre as instituições e práticas da sociedade civil. A aspiração mais recente por uma competência comunicativa, enquadrada como uma evolução da razão e da comunicação em geral, é bem diferente da tentativa anterior de lidar com o legado de formas historicamente específicas de vida política[21]. A influência de Kant, é claro, está presente em ambos os casos, mesmo se a razão matemática kantiana tenha agora se transformado em uma disposição a ser razoável menos ambiciosa.

Assim como em tantas leituras descuidadas de Kant, foi fácil deslizar de uma consideração sobre os potenciais de uma racionalidade universal dentro de uma comunidade política particular, para reivindicações sobre uma racionalidade universal

[20] Ver especialmente os artigos reunidos em Calhoun (1993).
[21] (HABERMAS, 1989b); mas, mais recentemente, ver Habermas (1993).

enquanto tal. Habermas foi apropriado como um filósofo universalizante; de fato, como um dos grandes filósofos universalizantes da época, e ele participou em grau significativo desta apropriação. Mesmo quando seus horizontes escapam dos barbarismos de meados do século, que clara e compreensivamente animam suas lutas para reconstruir uma comunidade política modernizadora bem específica, em linhas mais democráticas e progressivas, ele raramente olha para além das fronteiras de uma comunidade europeia ampliada. Há algo distintamente estranho na função de Habermas como um símbolo da razão universal, dado seu firme enraizamento dentro de experiências e esperanças particulares de um continente singular.

Lido no contexto de seu trabalho inicial, ao menos, Habermas é, antes, o teórico de comunidades particulares e, depois, da razão universal, e há claras dificuldades em assumir que suas ambições por uma razão universal podem ser facilmente traduzidas para o âmbito político global, em vez do estatal. Para aqueles que estão convencidos de que princípios universalizantes devem guiar nossas tentativas de trabalhar para uma compreensão de uma política adequadamente mundial, ou podem ao menos informar uma leitura das práticas globalizantes dos movimentos sociais, Habermas apresenta um problema muito difícil, e não um padrão de julgamento já constituído.

Cohen e Arato apresentam um exemplo prismático de uma das consequências da passagem da sociedade civil para uma universalidade abstrata, que caracterizou tantas leituras habermasianas da política contemporânea. Ao menos, pode-se dizer, Cohen e Arato levam os movimentos sociais a sério. Ao menos eles tentaram considerar as implicações da crítica habermasiana da razão instrumental e distinguir os potenciais da sociedade civil da "colonização do mundo da vida" que caracteriza não apenas o Estado, mas também a vida econômica, que já foi vista como um componente crucial da sociedade civil. De fato. Ainda assim, sua vasta leitura de movimentos da paz, feministas, ecologistas e de autonomia local não recebe nem uma única referência à possibilidade de que tais movimentos possam frequentemente exceder as fronteiras de uma comunidade singular, exceto no sentido crucial de que coisas similares acontecem em outros locais.

Com efeito, o problema das relações internacionais é transformado em um problema de política comparada, isto é, de comparação a partir de um campo comum que faz possível a identificação das diferenças. O princípio das relações internacionais, é claro, surge precisamente da reivindicação de que não há campo comum, não há comunidade interpretativa comum, exceto dentro do âmbito da soberania[22]. Neste sentido, Cohen e Arato permanecem fiéis ao espírito das ambições habermasianas iniciais. Eles permanecem focados no que foi uma vez entendido como os "novos" movimentos sociais da Europa Ocidental, com um olho cuidadosamente voltado para algumas das notáveis transições mais a leste, antes e depois das dissoluções geopolíticas de 1989. O trabalho deles, assim, está em contraste especialmente forte com o de David Held, que, embora inspirado por muitas das mesmas tendências habermasianas, claramente reconhece que padrões contemporâneos de globalização constituem um desafio profundo a todas as tentativas de encorajar uma democratização dual, da sociedade civil e do Estado[23]. Para Held, a política mundial, e especialmente o tipo de política apropriado para uma era de globalização, é um problema, enquanto para Cohen e Arato ela desaparece completamente. Como eu noto abaixo, porém, é sugestivo que a análise de Held diga pouco sobre a relevância de movimentos sociais neste contexto, focando mais na possibilidade de consolidar certos direitos políticos.

Dentro de seus próprios horizontes limitados, a estratégia dual oferece uma explicação das possibilidades democráticas que seria tolo ignorar, especialmente no que é, argumenta-se, um mundo de possibilidades democráticas em encolhimento. Ainda assim, e contrariamente à impressão deixada por Cohen e Arato, este não é um foco que plausivelmente esgote as ambições ou a conquista de movimentos sociais, que continuam a agir em nome da paz, de mulheres, da natureza ou mesmo por autonomia local. A noção de

[22] Uma expressão diferente do mesmo problema aparece na leitura que Larry Ray faz de Habermas, em relação ao que ele chama "a era dos movimentos sociais globais". Neste caso, baseado em uma forma de sociologia de sistema-mundo, o campo de comparação é diferenciado por certas localidades regionais e tipos de regime político: Europa Oriental, Irã e África do Sul. Com a exceção de breves referências a relações centro-periferia e desenvolvimento dependente, o significado de "global" na descrição dos movimentos sociais identificados nestes contextos permanece inexplorado. Ver Ray (1993).

[23] (HELD, 1993; 1994).

que tais movimentos se engajaram em lutas dentro e em torno de sociedades civis internas a Estados parece bastante absurda, e continua incerto por que tantas tentativas de compreender a política dos movimentos sociais devam ser tão cautelosas das práticas políticas que se infiltram pelas bordas[24].

Quaisquer pontos fortes que possam ser atribuídos a explicações de movimentos sociais contemporâneos que localizem sua importância em relação à reconstrução do Estado e da sociedade civil dentro de fronteiras presumidas de uma comunidade territorial, é improvável que elas sejam muito instrutivas em análises daqueles movimentos que explicitamente buscam transgredir as fronteiras do Estado soberano dentro do qual a dualidade entre Estado e sociedade civil poderia, em alguns locais, se desenvolver em primeiro lugar. Política comparada não é, afinal, a mesma coisa que relações internacionais ou política mundial. A observação de que movimentos sociais participam na criação ou revitalização de sociedades civis em lugares particulares não diz muito sobre processos sistêmicos e relações entre tais sociedades. A noção de sociedade civil em si faz pouco sentido separada da noção do Estado, contra o qual ela foi originalmente articulada como uma forma de política contida dentro de suas fronteiras, uma forma de domesticidade, às vezes pública e às vezes privada, que depende antes de tudo da capacidade dos Estados de construir os domínios espaciais necessários para que qualquer tipo de política digna do nome seja constituída. A passagem de um enquadramento da racionalidade, da democracia ou da sociedade civil, em uma comunidade particular, para um enquadramento que englobe o mundo como um todo, simplesmente comete a falácia doméstica. A suposição de que sociedades diferentes são mais ou menos iguais depende de uma reivindicação de que as condições kantianas para a paz já estão sobre nós. Dessa maneira, torna-se muito mais prazeroso pensar sobre problemas filosóficos ou ambições normativas, mas abandona-se o pensar sobre política.

[24] Esta tendência encontra talvez sua expressão mais sistemática nas explicações habermasianas de autores como Georges Bataille e Michel Foucault, das quais quase não se consegue compreender suas preocupações com a construção de limites e a política da transgressão. Ver Habermas (1987).

RENASCIMENTOS IMANENTES

Há perigos óbvios, embora ainda curiosamente negligenciados, em tomar como paradigmáticas de todos os movimentos sociais as experiências dos movimentos sociais que recentemente têm prosperado nas sociedades europeias e norte-americanas modernas. Como os analistas de relações internacionais/política mundial deveriam reconhecer melhor que a maioria, a Europa e a América do Norte não são o mundo, e as experiências dos chamados novos movimentos sociais, ou tentativas de revitalizar as sociedades civis dos Estados modernos, nem sempre se traduzem facilmente em explicações de como os movimentos sociais são compreendidos em outros lugares. Às dificuldades de se enganar por discursos inapropriados em termos de escala, nível, movimento relativo e relação entre o social e o político, é necessário adicionar o perigo da insensibilidade à diversidade de experiências e práticas que, plausivelmente, poderiam representar a convergência contemporânea entre movimentos sociais e política mundial.

Considere, apenas como exemplo, uma leitura de um movimento na Índia ocidental que recentemente tem chamado a atenção de intelectuais preocupados com o que ainda é chamado de "desenvolvimento", no que costumava ser chamado de Terceiro Mundo. Trata-se de um exemplo que coloca muitos dos mesmos problemas associados às leituras habermasianas dos "novos movimentos sociais", embora, talvez, de uma maneira ainda mais acentuada. Ainda que não deva ser considerado um exemplo típico de movimentos neste contexto, especialmente dada a persistência de projetos nacionalistas em tantos lugares, o movimento indiano coloca em destaque as questões da especificidade cultural e situacional dos movimentos sociais, assim como das reivindicações de universalidade que eles inspiram.

O movimento *Swadhyaya* tem uma presença substancial e em rápido crescimento, especialmente nas centenas de comunidades de pescadores e fazendeiros dos estados de Gujarat e Maharashtra, mas também na cidade de Bombaim. Embora tenha estado ativo por aproximadamente quarenta anos, o movimento não buscou nem recebeu muita publicidade. E, embora ainda precise ser objeto de muita análise acadêmica, ele certamente chamou a

atenção de muitos dos principais estudiosos indianos dos movimentos de desenvolvimento em geral, alguns dos quais o veem como o mais interessante movimento social a emergir no país desde a independência[25]. Concretamente, é difícil ignorar tanto a escala quanto a eficácia de seus feitos. Estimativas conservadoras sugerem que seus participantes ativos chegam a várias centenas de milhares, e que eles tiveram um forte impacto em bem mais de um milhão de pessoas, podendo chegar a quatro milhões. Pelos padrões da maioria dos movimentos de desenvolvimento, e de fato por qualquer padrão que se possa querer aplicar a tentativas de melhorar as circunstâncias de vida de sociedades pobres camponesas e de pesca, o *Swadhyaya* tem sido capaz de transformar a vida social, cultural, econômica e – crucialmente – espiritual das comunidades, de formas que atraem enorme admiração de observadores que entram em contato com eles. Em sua forma atual, ao menos, este movimento apresenta uma história de sucesso inspiradora, embora as razões precisas para seu sucesso não sejam sempre fáceis de desvendar.

É especialmente difícil separar os aspectos mais práticos de seus sucessos – a revitalização de comunidades, a adoção de tecnologias adequadas, o declínio agudo na violência doméstica, e assim por diante – do fato de que este é essencialmente um movimento espiritual; talvez seja um exemplo de um ciclo conhecido de movimentos de ressurgimento hindu, mas um exemplo que certamente apresenta contraste profundo com os movimentos seculares que se tornaram tão paradigmáticos em outros contextos. O movimento *Swadhyaya* foi gerado sobretudo através de uma reelaboração altamente criativa de tradições espirituais védicas, que possuem raízes muito profundas na região.

[25] Os seguintes comentários, que dão apenas um esboço superficial de um fenômeno complexo para fins de um argumento mais geral, são informados por minhas próprias e breves observações de várias comunidades *Swadhyaya* em Dezembro de 1994, assim como por discussões extensas com vários experientes analistas desses movimentos (em alguns casos resultantes em papers ainda não publicados por eles); eu sou especialmente grato a Dhirubhai Sheth, Ashis Nandy, Imtiaz Ahmed, Madhu Kishwar, Bharat Wariavwalla, R.K. Shrivastava, N.R. Sheth, Majid Rahnema, Marc Nerfin, Christian de Laat, Bjorn Hettne, Mats Frieberg e Daniel Gold, assim como a inumeráveis *swadhyaya* por sua abertura e hospitalidade. Para uma explicação geral, ver Roy (1993).

Embora o movimento seja caracterizado por uma economia política extensivamente articulada, que o diferencia da maioria dos outros movimentos ressurgentes hindus, ou mesmo dos movimentos gandhianos que surgiram na mesma região, trata-se de um movimento que é provavelmente inimaginável em termos puramente seculares. Além disso, este é um movimento (os termos "família" e "corrente" são preferidos) que está enraizado numa compreensão especificamente imanente da divindade. Assume-se que Deus está em nós[26] e com todos nós. Não obstante as noções de irmandade entre homens, esta é uma compreensão que não encontrará ressonância imediata em culturas informadas por teologias da transcendência, sejam cristãs ou islâmicas, quanto menos em culturas que afirmam a si mesmas contra teologias de qualquer tipo.

O termo *swadhyaya* significa autoconhecimento, e a característica central deste movimento é que suas práticas são baseadas no cultivo do autorrespeito. Este Eu (*self*) é concebido como potencialmente aberto a valores "mais elevados", à ação informada pelas leis do *dharma*. Compreende-se que a realização do autorrespeito, por sua vez, gera um senso de comando sobre o próprio destino, um senso de justiça numa ordem maior e, assim, um senso de participação numa comunidade mais ampla. Esta noção do Eu dentro de uma ordem cósmica imanente serve como base primária para um extenso programa prático de construção da comunidade, enraizado numa "irmandade divina". A lei do *dharma*, por exemplo, foi reformulada como a noção da "eficiência" de si, das habilidades e potenciais que podem ser oferecidos como contribuição ao bem comum da comunidade, por tantos dias no ano (sendo os dois dias a cada mês lunar convencionalmente reservados para a devoção, mas agora destinados a ajudar os outros a realizar suas capacidades divinas, mas inexploradas). Essa noção de eficiência, por sua vez, foi expandida para uma compreensão da "riqueza impessoal", riqueza que não é exatamente coletiva no sentido das familiares tradições do socialismo secular, mas no sentido de ser devotada ao Deus que está em todos nós.

[26] N.T.: *Within us*, no original.

Uma consideração adequada de um movimento como esse requer uma elaboração mais extensa do que é possível aqui, mas uma série de temas são especialmente pertinentes no presente contexto. Por um lado, é possível comparar o *Swadhyaya* com outros movimentos de desenvolvimento, em outros lugares, e concluir que ele afirma muitos dos padrões que geralmente marcam movimentos como estes. Por outro, muitas das características deste movimento são tão específicas ao seu local, e especialmente às suas raízes em cosmologias védicas, que as possibilidades de generalização comparativa estão fadadas a ser altamente controversas, para não falar de reivindicações sobre universalização.

As possibilidades de comparação são especialmente aparentes quando se pensa sobre os tipos de problemas que um movimento dessas dimensões vai enfrentar conforme se torna maior. Como um movimento de base, por exemplo, cujas energias são mais dinâmicas dentro das comunidades rurais de Gujarat, esperar-se-ia que ele eventualmente se tornasse atraído por um tipo diferente de "eficiência", pela razão instrumental dos "sistemas" modernos. Isso é especialmente verdade na medida em que muita da energia recente no movimento foi dirigida por ativistas entre as comunidades expatriadas na América do Norte e Europa (na grande comunidade Gujarati em Leicester, por exemplo), muitos dos quais são homens de negócios muito bem-sucedidos.

As atrações dos movimentos de base nas vilas da terra natal são consideráveis, e por várias razões, mas os princípios de organização na escala envolvida em uma rede internacional em crescimento, formada por ativistas afluentes, estarão no mínimo em alguma tensão com aqueles princípios de organização que se tornaram tão efetivos nas vilas. Um sentido de "eficiência" derivado da lei do *dharma* não pode ser facilmente conciliado com um sentido de eficiência derivado dos princípios da razão instrumental, e das supostamente imutáveis leis da burocracia, embora também possa muito bem ocorrer que a capacidade de efetivar tal reconciliação acabe se tornando uma das grandes realizações deste movimento.

De forma similar, se poderia esperar que emergissem problemas da transição da autoridade carismática do fundador do movimento – Pandurang Shastri Athavale, também conhecido como *dadaji* ou irmão mais velho – para uma forma de organização mais rotinizada; dos ensinamentos do guru à construção de uma doutrina e de um programa de ação mais formais. Sobretudo, se esperaria que este se tornasse um problema dado que Athavale é um guru marcadamente modesto[27], alguém que constantemente encoraja seus seguidores a entrarem em termos com o Deus dentro deles e que parece sistematicamente evitar dizer a qualquer um o que se deve fazer. Em uma metáfora frequentemente evocada, a ênfase está no fertilizante e não na semente, na realização e cultivo do potencial divino de cada um. De formas talvez comparáveis a algumas compreensões liberais modernas do Eu, a uma autonomia kantiana reescrita em modo imanente (se tal possibilidade é concebível), ou a uma concepção junguiana de autorrealização, o foco deste movimento no autorrespeito está intrinsecamente em discordância com a codificação racional de qualquer programa de ação substantivo.

Para este observador, ao menos, muito do sucesso deste movimento parece depender de uma reelaboração bastante radical dos conceitos tradicionais védicos, e em certo nível da abertura e tolerância que estariam severamente comprometidas por qualquer tentativa de construir o tipo de pacote doutrinário que seria útil para mobilização de massa. No entanto, algumas formas de mobilização de massa certamente estão em funcionamento aqui, e não apenas no uso prolífico de novas tecnologias de vídeo, que adicionam uma aura inconfundivelmente pós-moderna a uma tradição reconstituída. Ainda está para ser visto exatamente como a ênfase em autorrespeito e auto-iniciativa serão conciliados com as demandas de uma doutrina sistemática. Talvez as tradições védicas subjacentes vão sustentar um grau suficiente de coerência. Talvez formas pós-modernas de conhecimento e comunicação tornem a tensão menos aguda do que as convenções weberianas sugeririam. Talvez a noção de um Eu concebido em relação a uma cosmologia imanente provará ser

[27] N.T.: *Self-effacing*, no original.

especialmente atrativo em outros lugares, dada a amplamente reconhecida fragilidade das noções modernas do Eu moldadas por meio de uma cosmologia da transcendência.

Este movimento coloca muitas outras incertezas que também são típicas de movimentos em outros lugares. Suas relações com formas estabelecidas de governo, por exemplo, são bastante ambíguas. O próprio movimento explicitamente evita o que ele chama de política, ou seja, a política tradicional de partidos e governo, embora, assim como ocorre com muitos outros movimentos, essa forma de antipolítica é parte da chave para sua própria política. Com efeito, o *Swadhyaya* conseguiu estruturar formas paralelas de organização social em comunidades particulares. Ainda assim, alguns ativistas possuem cargos nas burocracias seculares. Inversamente, não é difícil ver como as autoridades políticas estabelecidas podem ser atraídas a adotar uma visão benevolentemente instrumental do movimento, dadas suas impressionantes capacidades de organização e de construção das comunidades. Algo como a interface entre Estado e sociedade civil parece estar se desenvolvendo aqui, embora os paralelos sejam potencialmente problemáticos. Mais, como uma interface entre formas seculares e sagradas de organização e autoridade, o movimento poderia perfeitamente se tornar um lugar de tensões e contradições políticas, ao menos tão explosivo quanto qualquer coisa que se associe ao desenvolvimento dos próprios Estados seculares modernos.

De forma semelhante, a releitura que Athavale fez das tradições védicas em termos de autoconhecimento e autorrespeito tem implicações radicalmente igualitárias. De fato, se poderia ver como uma de suas principais realizações um ataque contínuo contra o sistema de castas, com implicações potencialmente muito mais amplas do que, por exemplo, a reelaboração que Gandhi fez da "intocabilidade"[28]. Ainda assim, por mais que o movimento tenha tido um impacto profundamente benéfico nos níveis de violência doméstica, a ênfase na igualdade continua em intensa oposição a noções mais tradicionais de diferença de gênero que ainda são sustentadas, mesmo nessa releitura radical da tradição. Se esperaria,

[28] N.T.: *Untouchability*, no original.

de fato, que questões sobre identidade e igualdade de gênero se tornassem cada vez mais voláteis conforme o movimento começasse a criar raízes em centros urbanos maiores e a absorver, ou reagir contra, formas de política de gênero articuladas em outros lugares.

Estes temas claramente sugerem padrões de especificidade, na mesma medida em que sugerem padrões de comparabilidade, talvez mais. Quatro considerações me parecem ser especialmente importantes aqui.

Primeiro, podem ser levantadas questões sobre até que ponto o sucesso desse movimento está baseado em condições que são bastante específicas da região. Ele cresceu mais resolutamente numa área que viveu sérios deslocamentos em relação à economia mundial, e que teve uma história bastante extensa de movimentos similares. Pode-se argumentar que mesmo as condições em, vamos dizer, Bihar, provavelmente não seriam tão hospitaleiras quanto aquelas em Gujarat. Além disso, apesar de sua disseminação para a cidade de Bombaim, pode-se afirmar que, como um movimento que teve seus maiores sucessos entre as vilas, ele encontrará limites distintos nas cidades que estão se tornando mais completamente integradas em novos padrões do capitalismo global.

Segundo, há a especificidade cultural da noção de Eu que informa todo o movimento. Este Eu não é separável de noções do “divino”. Não se trata do Eu quase-kantiano assumido por Habermas, que retém a marca distinta de uma cultura completamente transcendentalista. Não é o Eu moderno, pego no meio do caminho entre tempo e eternidade, entre o finito e o infinito, entre o ego e o outro. Talvez seja possível dar sentido a esse movimento impondo a ele a reivindicação, por exemplo, de que o pessoal é o político, ou de que uma política da emancipação demanda autonomia e razão; mas claramente se trataria de um sentido alcançado somente por imposição. Concepções hindus do Eu são, afinal, um dos grandes Outros contra os quais as concepções modernas do Eu foram construídas - ainda que, ocasionalmente, aquelas concepções possam ter sido atrativas para alguns pensadores modernos ou pós-modernos, que têm sido bastante céticos sobre a

plausibilidade de uma concepção de autonomia e racionalidade pessoal que se baseia numa alienação radical de Eu e mundo[29].

Terceiro, embora muitas das realizações desse movimento possam ser lidas como uma tentativa de revitalização da sociedade civil, a sociedade civil em questão não é estritamente comparável com o fenômeno invocado por Habermas ou Cohen e Arato. Dada a centralidade do impulso espiritual aqui, a vida pública não pode ser reduzida à vida cívica. Talvez o imaginário comparativo apropriado seria dado menos pelos *coffee shops* idealizados e pelos teóricos democráticos da Grã-Bretanha do século dezoito, como é para Habermas, do que pelas seitas radicais protestantes do início da modernidade, ou até pelos mórmons contemporâneos. Neste contexto, a vida pública é impregnada com idealismo religioso, não com racionalismo secular. Provavelmente, e em contrário a muitos dos dogmas arraigados do nacionalismo indiano, a vida pública neste contexto particular deve ser impregnada de idealismo religioso para gerar algum tipo de ordem cívica, uma premissa que certamente geraria considerável controvérsia em outros lugares.

Quarto, não importa o quanto elas tenham sido reconstruídas pelo fundador do movimento, ou o quanto tenham sido adaptadas para gerar uma economia política plausível de desenvolvimento apropriado, as premissas védicas que informam esse movimento estão enraizadas em reivindicações sobre uma divindade imanente. Estas premissas nem sempre viajam bem. No que tange às culturas modernas ou ocidentais, Deus pode estar morto há muito tempo, certamente muito mais tempo do que o lembrete tardio de Nietzsche um século atrás, mas os efeitos das secularizações modernas do dualismo cristão ainda são onipresentes. Os seus transcendentalismos, tanto quanto suas mercantilizações capitalistas, fazem da imanência hindu um objeto exótico. De qualquer forma, se Deus é imanente, o mundo também é imanente. Ainda que sem dúvida haja alguns poucos participantes do *Swadhyaya* que são propensos a um proselitismo universalizante, a integridade do movimento parece depender mais de encontrar Deus e o mundo no local particular, por

[29] Sobre a política de autoconstrução em contextos pós-coloniais, ver os escritos extensivos de Ashis Nandy, especialmente Nandy (1987; 1993; 1994).

exemplo dentro das comunidades de base, do que de tentar espalhar a palavra “lá fora”. Como Habermas e a cultura que ele de certo modo veio a simbolizar, este movimento não é tímido em professar uma certa universalidade. Mas não se trata, de nenhuma forma, da mesma universalidade. Os mais ecumênicos entre nós podem ser levados a sublinhar a universalidade escondida em todas as reivindicações de particularidade. Outros irão lembrar que as grandes divisões do mundo moderno, as divisões estabelecidas nas convenções territoriais de Westfália e as delimitações nem-sempre-territoriais de Civilização e Outro, foram construídas precisamente em torno de reivindicações opostas de universalidade.

Muitas tentativas de pensar sobre movimentos sociais sem os constrangimentos do Estado territorial tendem a recorrer a algum tipo de discurso universalizante, como o que agora é associado de forma indelével a Habermas. Mas a lição chave da teoria política de Habermas é que, mesmo como um princípio regulador, sua racionalidade universalizante está em última instância enraizada numa narrativa já explicitada, mas atualmente apenas tácita, de uma comunidade doméstica particular. Tentativas de transformar Habermas em um campeão da razão universal neo-kantiana só podem ser, na melhor das hipóteses, dissimuladas. Ao menos, Kant reconheceu que a articulação de uma racionalidade universalizante deve produzir o problema das relações internacionais. Em Habermas, em contrapartida, as relações internacionais misteriosamente desapareceram de vista; presumivelmente com base na premissa de que a comunidade que deve ser capaz de sustentar uma situação de discurso universal é, simplesmente, o mundo como tal. A facilidade com que este deslize mais que sutil foi negociado em tantas áreas da análise social e política contemporânea é, ao mesmo tempo, intrigante e perturbadora.

É especialmente nesse contexto que se torna útil desviar a atenção para um movimento como o *Swadhyaya*, em parte porque ele expressa um impulso universalizante que carrega alguma, embora apenas alguma, comparação com tendências neo-habermasianas, mas que também pode provavelmente provocar uma longa linha de preconceitos contra as ambições universalizantes de culturas que foram mais ou menos tiradas do *script* moderno. Quaisquer que sejam suas realizações seculares, ele não é um

movimento secular. Quaisquer que sejam suas ressonâncias com as tradições culturais e filosóficas mais familiares da Europa e América do Norte, elas são mais provavelmente dissonantes que consonantes. Comparações similares podem ser feitas com outros movimentos que expressam tradições culturais e éticas distintas: as Comunidades Eclesiais de Base, por exemplo; ou algumas das lutas de povos aborígenes; ou algumas formas de política ambiental. É uma pena que tanto do debate contemporâneo sobre estes temas tenha sido subvertido por reivindicações sobre os perigos do fundamentalismo religioso e do nacionalismo cultural, ou pelos contos góticos sobre o "fim da história" e o "choque de civilizações vindouro" levantados por Francis Fukuyama e Samuel Huntington, respectivamente[30]. Os presunçosos discursos de bem e mau claramente não desapareceram, mas eles não serão de muita ajuda para lidar com a contínua diversidade de impulsos universalizantes, e menos ainda com as rearticulações contemporâneas de identidade política enraizadas em reivindicações sobre cultura, raça e gênero.

SOCIEDADE CIVIL GLOBAL?

Existem, então, alguns problemas bastante sérios que surgem de tentativas de analisar a conjunção de movimentos sociais e política mundial quando nós "saímos" de localidades específicas, isto é, quando extrapolamos aqueles lugares nos quais aprendemos a reconhecer o que um movimento social é e julgar sua significância ou insignificância. Começando pelas reivindicações sobre esses movimentos em relação a formas estabelecidas de sociedade civil no Estado moderno, o impulso é ler a construção de uma política mundial como a descoberta de similaridades em outros lugares, isto é, como uma política comparada, ou como um espaço que é mais ou menos o mesmo que um espaço estatal, só que maior. Deslocando a atenção para o que são, de uma perspectiva eurocêntrica, experiências culturais menos familiares, também é possível oferecer uma leitura da emergência de similaridades em outros lugares, da difusão de ideias, ou uma elaboração de

[30] (FUKUYAMA, 1992; HUNTINGTON, 1993).

diásporas, por exemplo, mas também se tornar mais claramente consciente das especificidades das localidades e das tradições.

Focar em um movimento de ressurgimento hindu, embora um movimento que sustenta muitas acomodações possíveis com movimentos seculares de desenvolvimento, é ser lembrado das profundas suspeitas geradas por formas de prática política enraizadas em experiência religiosa ou filosófica, especialmente aquelas informadas por tradições de imanência. Pode-se questionar como um movimento como esse poderia sustentar uma demanda por Emancipação. A resposta moderna é que ele não pode, não importam as evidências contrárias. O espectro do relativismo cultural é sempre prontamente produzido para afirmar uma leitura da política mundial como uma convergência cultural. O espectro do fundamentalismo, igualmente, afirma a necessidade de uma base ética comum na qual uma política mundial adequada possa ser construída. A dificuldade aqui, contudo, é que enquanto os preconceitos da modernidade nos dizem como nós podemos e devemos escapar dos limites estatais da política moderna, estes mesmos preconceitos nos dizem que a política deve ser mais ou menos a mesma, tanto lá como aqui.

Consequentemente, uma vez que os limites estatais da política moderna são abandonados como base teórica, e reivindicações sobre o caráter já existente de algo como uma política mundial são levadas mais a sério, é muito difícil identificar um momento de prática política, ou encontrar uma localidade de onde se possa plausivelmente dizer que os movimentos sociais agem. Isso se torna especialmente nítido quando se lê um pouco das literaturas teóricas melhor conhecidas e mais sugestivas que buscam resistir às narrativas estatistas da política moderna. De fato, tais leituras tendem a confirmar duas proposições gerais: que quanto mais se faz um apelo em favor de reivindicações sobre a prioridade de processos e estruturas globais, mais difícil é identificar um lugar de prática política no qual alguma significância possa ser atribuída aos movimentos sociais; e, na medida em que esses lugares são identificados, eles tendem a ser enquadrados em termos de estruturas e instituições espacialmente-definidas, nas quais o caráter dos movimentos sociais como *movimentos* desaparece de vista.

Aqui, uma estratégia familiar emerge da insistência em que o desenvolvimento de um capitalismo globalizante foi a principal condição sob a qual formas estatais modernas de política foram possíveis. A perspectiva do sistema-mundo associada a Immanuel Wallerstein, por exemplo, teve o indubitável mérito, entre outros, de tomar seriamente os movimentos sociais em relação aos processos globais. Talvez de forma previsível, no entanto, o nível resultante de generalização é tão alto, e a lógica do sistema-mundo que os movimentos populares de resistência e a luta de classes ajudaram a consolidar é tão mecanicamente específica, que fica difícil ver muito da variedade e do fluxo dos movimentos sociais, seja historicamente, seja no que se afirma ser uma era fundamentalmente nova de assertividade transnacional[31].

Uma variação mais interessante nesse tema – em parte porque exemplifica um recurso crescente à noção de sociedade civil na literatura de teoria de relações internacionais – é a leitura de Justin Rosenberg sobre o sistema de Estados modernos em termos da teoria do valor e da dominação de classe de Marx, e consequentemente de uma descrição materialista-histórica do capitalismo como uma totalidade social[32]. Muito do ímpeto crítico aqui me parece ser especialmente útil, mas, deixando de lado algumas (talvez não tão pequenas) objeções à leitura que Rosenberg faz tanto de Marx quanto do registro histórico, a tendência mais surpreendente dessa análise é seu desvio de questões sobre a constituição histórica do político, em direção a uma sociologia histórica mais ou menos positivista. Questões sobre o político fazem uma breve aparição no final da análise, quando Rosenberg (1994a, p.173) invoca a possibilidade de recuperar “nossa própria agência humana coletiva nas forças e processos sociais anônimos ao nosso redor”.

No entanto, é muito difícil saber como isso deve ser atingido, a não ser que, como reivindica Rosenberg, as pessoas de alguma forma venham a enxergar o modo capitalista de produção e reprodução da vida social como um conjunto historicamente específico de relações sociais entre as pessoas. Uma elevação de consciência nessa escala é, na melhor

[31] (ARRIGHI; HOPKINS; WALLERSTEIN, 1989).
[32] (ROSENBERG, 1994a).

das hipóteses, uma perspectiva desencorajadora. É especialmente pouco claro como uma sociologia histórica positivista (ou mesmo a recuperação de alguma "imaginação internacional"[33]) faz mais do que obscurecer uma história, bastante longa e não muito edificante, de tentativas de desenvolver uma prática política capaz de desafiar as reificações da sociedade capitalista. A relação entre uma política que possa ser articulada no contexto de um capitalismo globalizante e as formas de política que se agruparam em torno do Estado moderno permanece um grande mistério, e o tipo de sociologia histórica recomendada por Rosenberg claramente enfatiza quão importante é tal mistério. Mas é especialmente difícil ver como uma perspectiva dessas pode gerar uma compreensão de movimentos contemporâneos que seja menos supergeneralizada e redutivista do que aquela desenvolvida por estudiosos da análise do sistema-mundo.

Uma outra variação nesse tema é dada pela recente tentativa de Fred Halliday de considerar[34] correntes contemporâneas dentro do estudo das relações internacionais, partindo de uma afirmação da contínua vitalidade de um entendimento materialista-histórico do amplo contexto capitalista da política contemporânea[35]. Halliday é especialmente reticente em relação a lutas contemporâneas em torno do sentido do político. Onde Rosenberg conclui com uma breve alusão a uma política da conscientização, Halliday escolhe, ao invés disso, concluir com mais um apelo à "ética", um apelo que ao menos tem a virtude de não se envergonhar pelo tipo de ética que quer afirmar, mas que ao mesmo tempo expressa um grau de convicção que continua a deixar muitas pessoas nervosas com a política por trás de narrativas universalizantes.

Halliday (1994a, p.241) insiste que

> [...] em questões de primordial preocupação normativa e política, há uma medida de consenso internacional em torno de um conjunto de valores que, de forma bastante independente em relação a suas origens, podem ser baseados na razão e que guardam, por razões que os cientistas sociais podem felizmente

[33] (ROSENBERG, 1994b). Cf. Mills (1959) e os comentários sobre o artigo de Rosenberg elaborados por Boyle (1994), Campbell (1994), Halliday (1994b), Neufeld (1994) e Smith (1994).
[34] N.T.: *Canvass*, no original.
[35] (HALLIDAY, 1994a).

> discutir, alguma relação com a prosperidade econômica e a paz, tanto doméstica quanto internacional... [I]ndependência, secularismo, igualdade, o estado de direito, e uma gama de privilégios econômicos e sociais, constituem uma boa vida, conforme definida internacionalmente.

Como uma reivindicação que anima boa parte das controvérsias políticas contemporâneas, isso talvez seja suficientemente familiar. Como um relato descritivo de um discurso hegemônico, pode até ter uma acurácia limitada. Aqueles que falam em nome dos Estados, sem dúvida, concordariam alegremente. Contudo, o retrato que Halliday faz das alternativas a esse discurso como sendo ou "fundamentalista", ou "relativista", revela uma leitura marcadamente limitada tanto das disputas chaves do debate filosófico moderno quanto da história das relações interculturais. Halliday começa a abordar temas centrais aqui, mas, de uma maneira que tem sido muito familiar à triste história da teoria de relações internacionais, rapidamente nos diz qual deve ser a resposta correta a problemas complexos. Não há dúvida que há muito a se ganhar com tentativas de compreender a emergência da política moderna em termos da emergência de um capitalismo ou sistema-mundo universalizantes, mas também há muito a se perder ao assumir, simplesmente, que interpretações unidimensionais da história da razão ocidental e confrontos caricaturados entre "a boa vida como definida internacionalmente" e "anti-hegemonismo ou simples bobagem pós-moderna" (HALLIDAY, 1994a, p.241) podem resolver os mistérios do universo, ou guiar o modo como todos nós devemos viver, de uma vez por todas.

O tipo de fé expressa por Halliday se torna especialmente problemática quando informa o que pretendem ser explicações mais embasadas sobre o lugar da ética nas relações internacionais/política mundial. Seguramente, há razão para acreditar que questões sobre ética são especialmente urgentes nessa conjuntura histórica, mas é desconcertante, para dizer o mínimo, perceber que tantos textos influentes e até mesmo construtivos sobre questões como essas permanecem tão indiferentes a qualquer coisa que não esteja enraizada no cânone recebido da filosofia ocidental moderna, enquanto

despreocupadamente reúnem reivindicações de universalidade[36]. De fato, é razoável assumir que muitas formas de prática política, nem todas "fundamentalistas" ou "relativistas", nascem de um desafio contínuo a essas premissas. É difícil, por exemplo, ver como o movimento *Swadhyaya* poderia ser compreendido como fundamentalista, no sentido que ganhou tanta aderência em muitos debates populares e mesmo intelectuais. De fato, não está claro como, em princípio, quaisquer tradições hindus podem ser enquadradas como fundamentalistas; a violência altamente publicizada perpetrada por pessoas associadas ao Partido Bharatiya Janata[37], por exemplo, provavelmente faz muito mais sentido em termos dos códigos do nacionalismo moderno do que de qualquer assalto fundamentalista religioso contra a modernidade como tal.

De qualquer forma, assim como análises que começam com uma descrição de uma estrutura global já constituída, reivindicações sobre ética frequentemente se tornaram um modo de evitar questões a respeito das condições políticas sobre as quais reivindicações éticas podem ser sustentadas. Se torna então suficiente analisar movimentos sociais, por exemplo, em relação ao grau em que eles se conformam, ou não, ao que são compreendidas como tradições éticas estabelecidas, ao invés de questionar como práticas políticas emergentes desafiam e reconstroem essas reivindicações.

Uma segunda estratégia para pensar a relação entre movimentos sociais e política mundial é oferecida por tradições que são menos fixadas nas trajetórias históricas de um capitalismo universalizante, e mais na descrição de uma sociedade internacional de algum tipo - uma "sociedade anárquica", na provocativa frase de Hedley Bull - que, assume-se, é a condição para que as reivindicações do Estado soberano possam ser sustentadas, num

[36] As duas pesquisas mais úteis nesta área são especialmente limitadas a esse respeito. Ver Nardin e Mapel (1992) e Brown (1992). Para uma discussão mais interessantemente nuançada, ver Brown (1995, pp. 90-109). Para discussões mais recentes e extensas, que exemplificam um debate em desenvolvimento neste tema dentro da teoria de relações internacionais, ver Lapid e Kratochwil (1995); Blaney e Inayatullah (1994); Darby e Paolini (1994); Alatas (1993); e a edição especial da Millennium (v.22, n.3, 1993), "Culture in International Relations".

[37] N.T.: O Partido Bharatiya Janata, ou Partido do Povo Indiano, é um partido político conservador e defensor do nacionalismo hindu. Ao lado do Congresso Nacional Indiano, é um dos dois principais partidos do país.

sistema de Estados. Aqui, ao menos, questões sobre especificidade cultural não são completamente varridas para baixo do tapete, e tem sido uma preocupação central a questão de se, nas condições contemporâneas, uma tal sociedade simplesmente sustenta um pluralismo internacional ou permite descrições mais universalistas, ou solidaristas, de uma política propriamente mundial[38].

Provavelmente, o que torna essa linha de análise interessante é menos a promessa de uma descrição sustentada da coerência geral da sociedade internacional do que a forma como ela expressa as profundas tensões entre as reivindicações de universalidade e particularidade, que são cruciais para a constituição dos Estados soberanos modernos. O trabalho de Martin Wight, Hedley Bull e John Vincent, por exemplo, podem ser criticados em uma variedade de pontos, mas eles representam uma escola de pensamento que reconhece que as categorias da teoria de relações internacionais expressam alguns problemas filosóficos e políticos bastante profundos. A política moderna, eles insistem, é uma política de divisões espaciais que alega conciliar as reivindicações concorrentes de universalidade e particularidade, conforme estas foram enquadradas por culturas e sociedades historicamente específicas. É precisamente porque aqueles que tentaram entender a emergência histórica da sociedade espacial de Estados (e fazê-lo dando alguma atenção tanto a literaturas comparativas quanto históricas) foram forçados a lutar contra o escorregadio deslize entre as demandas de universalidade e particularidade, num sistema de exclusões espaciais, que eles também foram levados a focar em algumas das difíceis questões que devem surgir nos limites espaciais da vida política moderna: a questão da intervenção humanitária; a questão dos direitos humanos internacionais/globais; e, com uma menor ênfase, que é instrutiva, as questões de cidadania, migração e refugiados[39].

[38] Ver especialmente as incisivas discussões em Wheeler (1992) e Rengger (1992).

[39] Sobre os dois primeiros desses temas, ver especialmente Bull e Watson (1984); Bull (1984); e Vincent (1974; 1986). Questões sobre direitos humanos globais, intervenção e, agora talvez até mais crucialmente, refugiados estão entre os desafios mais importantes e difíceis ao discurso político moderno; uma maneira de avaliar a importância de movimentos sociais contemporâneos seria examinar suas capacidades de enquadrar essas questões de formas que não simplesmente reproduzam as contradições binárias comuns entre cidadãos estatais e o Sujeito universal.

O que é, de várias formas, a grande força dessa linha de análise é, contudo, também sua grande fraqueza. Bull, especialmente, continuou a oscilar entre as demandas concorrentes de universalidade e particularidade sem se tornar suficientemente desconfiado da suposta inevitabilidade das opções binárias disponíveis a ele, e no fim as demandas de particularidade prevaleceram. Mais uma vez, a resolução estatista moderna de todas as reivindicações de identidade e diferença no espaço e no tempo se provou bastante irresistível[40]. O Estado moderno, e o princípio moderno de soberania estatal, poderiam então ser lidos como tendo capturado todas as reivindicações de diversidade cultural, e também todas as reivindicações de inovação política. Os códigos oficiais da política moderna, com seu senso claro de onde os movimentos sociais devem estar, permanecem mais ou menos intocados. Consequentemente, quaisquer que sejam seus outros méritos, é até mais difícil enxergar como alguém pode pensar sobre movimentos sociais e política mundial através dessa perspectiva do que através de literaturas que seguem uma sociologia histórica do capitalismo global.

É no contexto dessas duas linhas de análise que tentativas recentes de falar de algum tipo de sociedade civil internacional ou global ganham um pouco de plausibilidade, como uma forma de enquadrar as práticas de movimentos sociais contemporâneos. Se os estruturalistas globais ou aqueles preocupados com ética tendem a fugir de questões sobre o político, e se os teóricos da sociedade de Estados tendem a cair em uma afirmação do Estado como o local apropriado de qualquer política séria, então talvez seja possível postular a emergência de um novo âmbito de ação política que não seja nem estruturalmente determinado e nem fixado em Estados. A popularidade atual de reivindicações sobre uma sociedade civil global podem, assim, ser compreendidas como uma resposta parcial à falta de maneiras de se falar coerentemente sobre formas de vida política que transgridem os limites do Estado soberano. Como tal, essa resposta é às vezes muito esclarecedora. No entanto, como uma tentativa de estender para o contexto global um conceito que é tão historicamente enraizado nas experiências históricas de Estados, e de apenas alguns tipos de

[40] Para uma discussão mais ampliada, ver Walker (1993, pp. 50-80).

Estados, é um conceito que também expressa limites nítidos à nossa habilidade de reimaginar o político em condições contemporâneas.

Ao menos três usos muito diferentes deste conceito podem ser distinguidos. Talvez o mais comum, mas também o mais enganoso, é seu uso como um rótulo para descrever o lugar de uma aparente acumulação de movimentos transnacionais, organizações não governamentais, e assim por diante. Ronnie Lipschutz (1992), por exemplo, apresenta uma leitura de uma extensa gama de fenômenos, num relato da sociedade civil global como uma emergente "política da identidade coletiva" que supostamente está "se desenvolvendo ao redor do mundo". A narrativa principal, nesse caso, segue a familiar história do definhamento do Estado em resposta a uma multiplicidade de fenômenos em interação, que desafiam a utilidade funcional e a legitimidade política de autoridades soberanas e abrem espaços para novas conexões e alianças, especialmente entre atores não-estatais.

Infelizmente, sociedade civil global é um rótulo estranho para atribuir a uma narrativa dessas, apesar de um certo apelo imediato. Como muitas das tentativas dominantes de dar sentido ao "global", este apelo vem, em grande medida, da projeção de uma forma familiar de vida "interna" sobre um reino "externo". Limitada apenas pelo mundo como tal, a sociedade civil global é compreendida parcialmente como um controle sobre o Estado, e parcialmente como uma alternativa a ele. Mas, claro, o apelo desse modo de enquadrar o conceito depende da premissa de que o mundo em si pode ser constituído como uma comunidade política com limites definidos, modelada no Estado em versão ampliada. Assim como a sociedade civil é lida como tendo contido os poderes irrestritos do Estado soberano e participado na emergência das democracias modernas, também a sociedade civil global é compreendida como sendo o veículo para uma política mais democrática para uma comunidade global. O Estado é lido como o problema e a sociedade civil global é lida como a solução. Mas o Estado não é o problema central; ele mesmo é uma solução para um problema, o de fundar uma comunidade política e estabelecer algum tipo de autoridade legítima ao longo do tempo e dentro de um espaço particular. É uma solução, além disso, que foi articulada contra as reivindicações universalizantes e hierárquicas do

império e da Grande Cadeia do Ser[41]. A noção de sociedade civil é uma modificação, e não uma alternativa a essa solução. Simplesmente traduzir essa modificação em uma arena global é evitar, convenientemente, a maioria das questões difíceis e interessantes sobre política contemporânea. Como muitos que se atraem por usar o termo sociedade civil global desta forma, Lipschutz não pensou completamente nas implicações do que significa reivindicar que os Estados estão perdendo seu domínio funcional ou sua autoridade legítima. Pode ser verdade (e nisso eu acho que Lipschutz está bastante correto) que novas conexões estão sendo feitas e novas alianças forjadas, mas isso não significa que a projeção para uma arena global do que são, de qualquer forma, relatos bastante frouxos de sociedades civis dentro de Estados oferece uma estratégia muito persuasiva para interpretar o caráter ou o significado dessas novas conexões e alianças. Pelo contrário, essa projeção alimenta tanto as metáforas espaciais de contenção, que estão em discordância com uma política que leva a sério redes, conexões e movimentos, quanto uma teoria da história convergente, que pode oferecer algum conforto àqueles com inclinações quase-Habermasianas, mas nenhum conforto àqueles cuja entrada ao banquete prometido é negada.

É possível, por exemplo, compreender tal explicação sobre a sociedade civil global em termos quase-habermasianos, acolher a emergência gradual de uma esfera pública democrática enraizada numa descrição cosmopolita da racionalidade comunicativa. No entanto, parece difícil entender tal leitura em termos políticos. Uma vez arrancada de sua especificidade nas sociedades civis dos Estados modernos, essa linha de análise parece inevitavelmente se dissolver em uma ética ou filosofia infundadas. De fato, muito do ímpeto para uma leitura dessas parece se basear numa nostalgia de um mundo pré-político fantasticamente imaginado, um mundo anterior à fatídica clivagem entre homem e cidadão. Nesse sentido, a noção de uma sociedade civil global pode evocar uma imagem de uma religião universal, talvez secularizada, mas de qualquer forma universalizante em sua abrangência da humanidade como tal. Mas, como os autores do Tratado de Westfália dolorosamente souberam, há diferentes tipos de religiões universalizantes. É provavelmente

[41] N.T.: *Great Chain of Being,* no original.

possível construir uma imagem de uma sociedade civil global ao se acompanhar o ressurgimento de tradições hindus da imanência, ao menos tão facilmente quanto com base em leituras habermasianas da razão moderna sem o sujeito transcendental. Mas o que sugerem as referências a uma sociedade civil global não é tomar seriamente ressurgimentos hindus ou cosmologias imanentes, e é bastante difícil imaginar as condições nas quais possa vir a ser: certamente não quando os defensores mais progressistas da modernidade preferem lançar todos os outros nos infernos gêmeos do "fundamentalismo" ou "relativismo".

Se Lipschutz expressa um uso bastante frouxo da noção de sociedade civil global, que revela uma mobilização acrítica do que costumava ser chamado de premissas idealistas, outros tentaram desenvolver uma posição mais sistemática e crítica. Contudo, é marcante que aqueles que tentaram elaborar essa noção de forma mais criativa tenderam a se mover numa direção estruturalista. Stephen Gill, por exemplo, desenvolve uma linha de análise que ressoa, em certa medida, com aquela de Rosenberg, mas, com a ajuda de uma compreensão mais gramsciana da política, uma concepção mais braudeliana de sociologia histórica, e mesmo uma versão mais foucaultiana (embora não muito) do poder, oferece um relato mais elaborado das estruturas da estratificação global contemporânea[42]. O desenvolvimento de uma sociedade civil global é lido, por um lado, em relação à lógica estrutural e às contradições de um capitalismo crescentemente globalizado, e não menos em relação à emergência de um "panóptico global" associado a um "neo-liberalismo disciplinar", e, por outro lado, em relação à possibilidade de que movimentos sociais contra-hegemônicos possam ser capazes de desafiar essas forças sociais emergentes. Assim como com Rosenberg, no entanto, a análise estrutural de formas cambiantes de Estado e sociedade civil em relação às dinâmicas do capitalismo global é mais persuasiva do que a análise das possibilidades políticas para resistência ou reconstrução. E, apesar da ênfase na

[42] A posição de Gill é esboçada em uma série de ensaios exploratórios: ver Gill (1991; 1994; 1995). Para uma análise relacionada, e muito sugestiva, que começa de premissas bastante diferentes, ver Lash e Urry (1994).

historicidade e no dinamismo de estruturas globais, é instrutivo que Gill ainda tenda a enquadrar sua análise em termos de uma hierarquia de níveis.

Talvez ainda mais explícita em seus comprometimentos com uma compreensão hierárquica da sociedade civil num contexto global seja a tentativa de David Held de desenvolver uma explicação de uma democracia cosmopolita. A análise de Held é provavelmente a tentativa mais completamente desenvolvida e imaginativa de pensar as implicações de uma concepção da democratização como um duplo processo, envolvendo tanto Estado quanto sociedade civil em condições globalizantes. É, certamente, uma das poucas tentativas de tirar a teoria política moderna dos confortos da domesticidade estatal. Ainda assim, a visão de Held de uma democracia potencialmente cosmopolita é decididamente baseada em uma esperança de que possa ser possível, por exemplo, capturar as dinâmicas de uma economia cada vez mais globalizada dentro do que continuam sendo instituições espacialmente concebidas.

Held vislumbra um mundo de elaborados direitos de autodeterminação, conjuntos de direitos localizados dentro das e entre as várias redes de poder, novas instituições de produção e execução da lei "numa variedade de localidades e níveis", incluindo estruturas de governança regional e global, e uma concepção dos processos democráticos que sustenta uma versão revitalizada da autonomia política[43]. É uma análise que mostra o que pode ser feito, dentro do enquadramento liberal ou kantiano, uma vez que a domesticidade essencial do universalismo de Habermas é reconhecida como um problema sério. Como se poderia esperar, trata-se de uma análise que enfatiza uma política de direitos e de representações. A política mundial vem a ser entendida mais ou menos como uma extensão da política estatal, com a extensão sendo principalmente na direção de níveis adicionais de governança, a serem adicionados "acima" do Estado. Nessa leitura, movimentos sociais são lidos primeiramente em termos de suas localidades, como fenômenos do "local" ou das "organizações de base", e não como fenômenos que estão em movimento. Held é cuidadoso

[43] (HELD, 1993; 1994).

em não cair na armadilha comum de tratar local e global como simples escolhas binárias. Ele também é cuidadoso em esboçar, em algum detalhe, o tipo de arranjos institucionais práticos em que pode implicar seu entendimento de uma democracia cosmopolita. Ainda assim, sua visão permanece sendo a de uma política da contenção, uma visão da possibilidade de capturar contingências globais dentro de arranjos institucionais estendidos, inseridos numa hierarquia de níveis. Como tal, essa visão aposta consideravelmente nas capacidades das concepções modernas de direitos, representações e leis de domar e capturar um mundo de fluxos. Movimentos sociais, assim como os fluxos de capital, comunicações e tecnologia, colocam problemas interessantes para essa análise, precisamente porque não está inteiramente claro que eles sempre levam em conta a rigidez espacial.

Embora todas essas análises em grande medida desafiem a narrativa estatista da política moderna, todas elas oferecem um caminho prontamente acessível para pensar sobre a conjunção entre movimentos sociais e política mundial. De fato, é muito difícil trabalhar ao redor dessa conjunção sem recorrer, em alguma medida, a essas análises. A noção de uma sociedade civil global é especialmente sedutora nesse contexto[44]. Eu acredito, na verdade, que é sedutora demais. Ela é sobre-determinada por discursos modernistas sobre o que a política deve ser e sobre onde ela deve estar. E ela cai em todas as dificuldades recorrentes do discurso político moderno, confrontado pelos paroquialismos de seus universalismos estatistas e pela contingência de suas apostas na fortaleza espacial do sujeito moderno. Muito da animosidade que é atualmente dirigida a uma variedade de literaturas críticas, em nome do Iluminismo, da ética, do fundacionalismo, e assim por diante, é, eu acredito, utilmente entendido em relação a essas dificuldades do discurso explicitamente moderno, que de fato nunca atingiu quaisquer fundações incontestes e nunca expurgou seu medo da contingência e da morte. Se é para levarmos a sério a conjunção de movimentos sociais e política mundial, como eu acho que devemos, então o que precisa ser colocado em questão são precisamente as categorias por meio das quais nós

[44] Ver, por exemplo, a interação entre todos os três usos do termo sociedade civil global em Falk (1995).

fomos seduzidos a pensar sobre o que movimentos sociais devem ser (mesmo que esteja claro que nós não sabemos o que eles são).

CONEXÕES NÔMADES

Linhas tênues comumente delineiam práticas muito densas. Elas podem tanto traçar quanto apagar as cicatrizes do trauma. Rupturas históricas e confrontos civilizacionais desaparecem sob roteiros legais e higiene cartográfica. Problemáticas são sedadas, e o arbitrário se torna simétrico. As linhas tênues entre "movimentos sociais" e "política mundial", eu argumentei, se tornaram especialmente elegantes, e especialmente sedutoras à imaginação política moderna. O brutal abismo entre dentro e fora é muito facilmente reescrito como uma metafísica inclusiva do acima e abaixo. Faz sentido intuitivo aceitar que a extensão espacial de um movimento aqui é válida para um movimento lá; vislumbrar a convergência de forças progressivas atuando através daquelas fronteiras meramente artificiais, que ofendem a integridade planetária e a identidade das espécies. Similaridades e conexões são muito prontamente traduzidas em grandes filosofias da história que apontam para cima, para a visão projetada de uma sociedade civil global, uma governança global, e uma política propriamente *mundial*.

Uma política de conexões é, eu acredito, absolutamente crucial. Movimentos de fato se conectam, conversam, aprendem uns com os outros, e por vezes desenvolvem solidariedades parciais. Mas uma política de conexão não é necessariamente uma política de uma frente unida ou de uma estratégia contra-hegemônica. Exatamente como seria uma política de conexão não está claro. Qualquer que seja o apelo retórico e tático de um movimento de mulheres, ou de um movimento ambiental, no singular, é um apelo que não consegue disfarçar as diferenças e mesmo as intolerâncias entre esses movimentos. O que quer que venha a significar o estabelecimento de uma política de conexão, contudo, é improvável que se pareça com a política de inclusões e exclusões, da reconciliação de identidades e diferenças, expressa pelo Estado territorial moderno.

Uma política de movimento também é crucial. Porque a grande força dos movimentos sociais é que eles são capazes de expressar uma política de temporalidade, uma política que sempre aparece como fraqueza para aqueles que acreditam que Estados, por exemplo, realmente são estruturas imutáveis, para aqueles cuja visão da política afirma a veracidade do espaço contra as aparentes ilusões do tempo. Como compreendeu Maquiavel melhor que a maioria, essa concepção de ilusões é uma ilusão especialmente perigosa. É necessário perguntar como se tornou tão fácil esquecer que o capitalismo é um movimento, que Estados estão sempre se movendo, que histórias não podem sempre ser capturadas por forma territorial. É necessário perguntar como se tornou tão fácil acreditar que movimentos atuam “lá embaixo” entre os locais, entre aquelas formas de vida que são contidas dentro das estruturas maiores “acima”. Movimentos sociais que trabalham inteiramente dentro da reificação moderna das relações espaço-temporais simplesmente afirmam os limites de suas ambições.

Os limites dessa ambição são convencionalmente enquadrados em relação à eterna identidade do sujeito moderno idêntico a si mesmo. Essa é a identidade gravada tanto pelo Estado moderno quanto por projeções do Estado moderno sobre o mundo como um todo. É também a identidade que informa as categorias por meio das quais alternativas ao Estado vêm a ser enquadradas como projeções do Estado. Eu argumentei que essas são as categorias que nos dizem sobre o que os movimentos sociais devem ser. Embora a maioria das literaturas buscando explorar a conjunção entre movimentos sociais e política mundial tenda mais em direção ao descritivo e ao afirmativo, elas tendem a expressar os códigos normativos da política moderna.

Uma exploração empírica dessa conjunção começaria, de forma mais útil, por examinar se movimentos particulares expressam ou não esses códigos em suas aspirações explícitas ou práticas coletivas. Ela perguntaria sobre as articulações de identidade e diferença, Eu e outro, espaço e tempo que constrangem e informam suas capacidades de rearticular seus entendimentos do político em condições contemporâneas. Ela indagaria sobre as conexões entre tais rearticulações em diferentes localidades estruturais.

Uma política de movimento não pode ser compreendida por meio de categorias de contenção. Uma política de conexões não pode ser compreendida através de uma metafísica de inclusões e exclusões, seja de dentros e foras ou acimas e abaixos. Uma política que engloba "o mundo" não pode ser vislumbrada a partir da premissa de que aquele mundo já existe, juntamente com as categorias por meio das quais ele deve ser conhecido. Uma análise empírica de movimentos sociais, e uma interpretação sobre sua significância para o que uma política mundial pode se tornar, não tem de ser limitada pelos preconceitos da modernidade. Pelo contrário, estes preconceitos podem apenas assegurar que as linhas tênues separando nós deles nunca poderão ser transgredidas. Uma leitura empírica dos movimentos sociais pode mostrar que estas linhas tênues estão sendo transgredidas o tempo todo.

REFERÊNCIAS

ALATAS, S. F. On the Indigenization of Academic Discourse. **Alternatives**, v. 18, n. 3, pp. 307-338, verão, 1993.

ARRIGHI, G.; HOPKINS, T.; WALLERSTEIN, I. **Dilemmas of Antisystemic Movements**. Londres: Verso, 1989.

BAUMAN, Z. **Modernity and Ambivalence**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

BLANEY, D.; INAYATULLAH, N. Prelude to a Conversation of Cultures: Todorov and Nandy on the Possibility of Dialogue. **Alternatives**, v. 19, n. 1, pp. 23-52, inverno, 1994.

BOOTH, K.; SMITH, S. (eds.). **International Relations Theory Today**. Cambridge: Polity, 1995.

BOURDIEU, P. **Distinction**: A Social Critique of the Judgement of Taste. Cambridge: Harvard University Press, 1984.

BOYLE, C. Imagining the World Market: IPE and the Task of Social Theory. **Millennium**: Journal of International Studies, v.23, n.2, p.351-363, 1994.

BROWN, C. International Political Theory and the Idea of World Community. In: BOOTH, K.; SMITH, S. (eds.). **International Relations Theory Today**. Cambridge: Polity, 1995. p. 90-109.

_____. **International Relations Theory**: New Normative Approaches. Nova York: Columbia University Press, 1992.

BULL, H. (ed.). **Intervention in World Politics**. Oxford: Clarendon Press, 1984.

_____; WATSON, A. (eds.). **The Expansion of International Society**. Oxford: Clarendon Press, 1984.

BUZAN, B. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. In: BOOTH, K.; SMITH, S. (eds.). **International Relations Theory Today**. Cambridge: Polity, 1995. p. 198-216.

CALHOUN, C. (ed.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press, 1993.

CAMPBELL, D. Political Excess and the Limits of Imagination. **Millennium**: Journal of International Studies, v.23, n.2, p.365-375, 1994.

CARROLL, W. (ed.). **Organizing Dissent**: Contemporary Social Movements in Theory and Practice. Toronto: Garamond, 1992.

COHEN, J.; ARATO, A. Social Movements and Civil Society. In: _____; _____. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

COLLIER, D. The Comparative Method. In: FITNIFTER, A. (ed.). **Political Science***:* the State of the Discipline II. Washington, DC: American Political Science Association, 1993. p. 105-119.

CONNOLLY, W. **The Terms of Political Discourse**. Oxford: Robertson, 1983.

DARBY, P.; PAOLINI, A. J. Bridging International Relations and Postcolonialism. **Alternatives**, v. 19, n. 3, pp. 371-397, verão, 1994.

FALK, R. **On Human Governance**: Towards a New Global Politics. Cambridge: Polity, 1995.

FOUCAULT, M. **The Order of Things**. London: Tavistock, 1970.

FUKUYAMA, F. **The End of History and the Last Man**. Nova York: Free Press, 1992.

GILL, S. Reflections on Global Order and Sociohistorical Time. **Alternatives**, v. 16, n. 3, pp. 275-314, verão, 1991.

_____. Structural Change and Global Political Economy: Globalizing Elites and the Emerging World Order. In: SAKAMOTO, Y. (ed.). **Global Transformation**: Challenges to the State System. Tóquio: United Nations University Press, 1994. p. 169-99.

_____. The Global Panopticon? The Neo-Liberal State, Economic Life and Democratic Surveillance. **Alternatives**, v. 20, n. 1, pp. 1-49, inverno, 1995.

GOODY, J. **The Domestication of the Savage Mind**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

HABERMAS, J. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, C. (ed.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press, 1993. pp. 421-461.

_____. **The Philosophical Discourses of Modernity**: Twelve Lectures. Cambridge: MIT Press, 1987.

_____. **The Structural Transformation of the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press, 1989a.

_____. **The Theory of Communicative Action** (vol.1). Cambridge: MIT Press, 1989b.

_____. **The Theory of Communicative Action** (vol.2). Cambridge: MIT Press, 1989c.

HACKING, I. Making Up People. In: WELLER, T.; et al. (eds.). **Reconstructing Individualism**. Stanford: Stanford University Press, 1986. p. 222-236.

HALLIDAY, F. **Rethinking International Relations**. Londres: Macmillan, 1994a.

HALLIDAY, F. Theory and Ethics in International Relations: the Contradictions of C. Wright Mills. **Millennium**: Journal of International Studies, v.23, n.2, p.377-385, 1994b.

HELD, D. Democracy: From City States to a Cosmopolitan Order. In: HELD, D. (ed.). **Problems of Democracy**: North, South, East, West. Cambridge: Polity, 1993. p. 13-52.

_____. Sites of Power, Problems of Democracy. **Alternatives**, v. 19, n. 2, pp. 221-236, primavera, 1994.

HUNTINGTON, S. The Clash of Civilizations? **Foreign Affairs**, v. 72, n. 3, pp. 22-49, 1993.

LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. (eds.). **Rethinking Culture and Identity in International Relations Theory**. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

LASH, S.; URRY, J. **Economies of Signs and Space**. Londres: Sage, 1994.

LIPSCHUTZ, R. Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society. **Millennium**, v. 21, n. 3, pp. 389-420, 1992.

MACINTYRE, A. Is a Science of Comparative Politics Possible? In: _____. **Against the Self-Image of the Age**, Londres: Duckworth, 1971. p. 260-279.

MAGNUSSON, W. Social Movements and the Global City. **Millennium**: Journal of International Studies, v. 23, n. 3, pp. 621-645, 1994.

MAQUIAVEL, N. **The Prince**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

MELUCCI, A. **Nomads of the Present**: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society. Philadelphia: Temple University Press, 1989.

MILLS, C. W. **The Sociological Imagination**. Nova York: Oxford University Press, 1959.

NANDY, A. **The Illegitimacy of Nationalism**: Rabrindrinath Tagore and the Politics of Self. Delhi: Oxford University Press, 1994.

_____. **The Intimate Enemy**: Loss and Recovery of Self Under Colonialism. Delhi: Oxford University Press, 1993.

_____. **Traditions, Tyranny and Utopias**: Essays in the Politics of Awareness. Delhi: Oxford University Press, 1987.

NARDIN, T.; MAPEL, D. R. (eds.). **Traditions of International Ethics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

NEUFELD, M. Who's Afraid of Meta-Theory? **Millennium**: Journal of International Studies, v.23, n.2, p.387-393, 1994.

NICHOLSON, L. (ed.). **Feminism/Postmodernism**. Nova York: Routledge, 1990.

ONUF, N. Levels. **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, pp. 35-58, 1995.

PALEN, R. P.; GILLS, B. (eds.). **Transcending the State-Global Divide**. Boulder: Lynne Rienner, 1994.

RAY, L. J. **Rethinking Critical Theory**: Emancipation in the Age of Global Social Movements. Londres: Sage, 1993.

RENGGER, N. J. A City Which Sustains All Things? Communitarianism and International Society. **Millennium**, v. 21, n. 3, pp. 353-370, 1992.

ROSENBERG, J. **The Empire of Civil Society**: A Critique of the Realist Theory of International Relations. Londres: Verso, 1994a.

ROSENBERG, J. The International Imagination". **Millennium**, v. 23, n. 1, pp. 85-108, 1994b.

ROSOW, S. J. On the Political Theory of Political Economy: Conceptual Ambiguity and the Global Economy. **Review of International Political Economy**, v. 1, n. 3, pp. 465-488, outono, 1994.

_____; INAYATULLAH, N.; RUPERT, M. (eds.). **The Global Economy as Political Space.** Boulder: Lynne Rienner, 1994.

ROY, R. Swadhyaya: Values and Message. In: WIGNARAJA, P. (ed.). **New Social Movements in the South**. Nova Delhi: Vistaar Publications, 1993.

SMITH, S. Rearranging the Deckchairs on the Ship Called Modernity: Rosenberg, Epistemology and Emancipation. **Millennium**: Journal of International Studies, v.23, n.2, p.395-405, 1994.

VINCENT, J. **Human Rights and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

_____. **Nonintervention and International Order**. Princeton: Princeton University Press, 1974.

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

_____. International Relations and the Concept of the Political. In: BOOTH, K.; SMITH, S. (eds.). **International Relations Theory Today**. Cambridge: Polity, 1995. p. 306-327.

WALTZ, K. **Man, the State and War**. Nova York: Columbia University Press, 1959.

WHEELER, N. J. Pluralist or Solidarist Conceptions of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention. **Millennium**, v. 21, n. 3, pp. 463-488, 1992.