POLÍTICA E DIREITO INTERNACIONAL UM OLHAR INTERDISCIPLINAR SOBRE A AMAZÔNIA

**PATRÍCIA MARA CABRAL DE VASCONCELLOS
GILLS VILAR-LOPES
MARCUS VINÍCIUS XAVIER DE OLIVEIRA
(ORGS.)**

Política e Direito Internacional: Um Olhar Interdisciplinar Sobre a Amazônia

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

Gills Vilar-Lopes

Marcus Vinícius Xavier de Oliveira

(Organizadores)

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

Reitor Ari Miguel Teixeira Ott

Vice-Reitor José Juliano Cedaro

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

CONSELHO EDITORIAL

Presidente Lou-Ann Kleppa
Ariana Boaventura Pereira
Carlos Alexandre Trubiliano
Eliane Gemaque Gomes Barros
Gean Carla Silva Sganderla
Leandro Soares Moreira Dill
Márcio Secco
Marli Lúcia Tonatto Zibetti
Pedro Ivo Silveira Andretta
Ricardo Gilson da Costa Silva
Xênia de Castro Barbosa

Editora Filiada

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Edufro - Editora da Universidade Federal de Rondônia
BR 364, Km 9,5
Campus Unir
76801-059 - Porto Velho - RO
Tel.: (69) 2182-2175
www.edufro.unir.br
edufro@unir.br

Política e Direito Internacional: Um Olhar Interdisciplinar Sobre a Amazônia

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

Gills Vilar-Lopes

Marcus Vinícius Xavier de Oliveira

(Organizadores)

Porto Velho - RO

© 2020 by Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos, Gills Vilar-Lopes, Marcus Vinícius Xavier de Oliveira (Organizadores)

Esta obra é publicada sob a Licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional.

Capa:

Jôsy Monteiro Alves

Revisão:

Dra. Jeane Mari Spera

Revisão Gramatical e de Normas Técnicas:

Neusa dos Santos Tezzari

Maria de Lourdes Longhini Trevisani

Projeto gráfico:

Edufro - Editora da Universidade Federal de Rondônia

Diagramação:

Guilherme André de Campos

Impressão e acabamento:

Seike & Monteiro Editora

Aprovado no Edital 01/2018/EDUFRO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UNIR

F981 Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Política e Direito Internacional: um olhar interdisciplinar sobre a Amazônia / organização Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos, Gills Vilar-Lopes, Marcus Vinícius Xavier de Oliveira. - Porto Velho, RO: EDUFRO, 2020.

205 p.; il.

ISBN: 978-65-87539-37-9 (físico)

ISBN: 978-65-87539-29-4 (digital)

1. Política Internacional. 2. Direito Internacional. 3. Fronteiras Amazônicas. 4. Interdisciplinaridade. I. Vasconcellos, Patrícia Mara Cabral de. II. Vilar-Lopes, Gills. III. Oliveira, Marcus Vinícius Xavier de. IV. Fundação Universidade Federal de Rondônia.

CDU 341.48(811)

Sumário

- 7 INTRODUÇÃO
- 11 1. AMAZÔNIA INTERNACIONAL: DEPOIMENTOS
INTERDISCIPLINARES DE HISTÓRIA E DIREITO
Adriano Gonçalves Feitosa
- 27 2. FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA E VIOLAÇÕES DOS DIREITOS
HUMANOS: UMA VISÃO A PARTIR DE RELATÓRIOS DE
ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos
- 47 3. GUERRA E PAZ NA REGIÃO AMAZÔNICA: UMA ANÁLISE
DO ACORDO DE PAZ COLÔMBIA-FARC
Augusto W. M. Teixeira Júnior
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre
- 65 4. FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA OCIDENTAL: UMA
PROPOSTA DE AGENDA
Gills Vilar-Lopes
Dalliana Vilar-Lopes
Elisângela Ferreira Menezes
- 89 5. A DEFESA NACIONAL NAS FRONTEIRAS AMAZÔNICAS:
UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS
NA PORÇÃO ORIENTAL DA AMAZÔNIA SETENTRIONAL
BRASILEIRA
Tiago Luedy da Silva
- 111 6. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS
E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
UMA COMPREENSÃO DESDE O PRINCÍPIO DA
INTERDEPENDÊNCIA
Marcus Vinícius Xavier de Oliveira
David Alves Moreira

- 129 7. O DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS AO ISOLAMENTO:
ELEMENTOS PARA O DEBATE A PARTIR DA POLÍTICA
BRASILEIRA DO NÃO CONTATO E A EXPERIÊNCIA DA
DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA MASSACO (RO)
João Nackle Urt
Rodolfo Ilário da Silva
- 159 8. PAN-AMAZÔNIA: O DILEMA AUTONOMIA E COOPERAÇÃO
EM MATÉRIA DE DEFESA NACIONAL DO ESTADO
BRASILEIRO
Gustavo de Souza Abreu
- 179 9. A JURISDIÇÃO UNIVERSAL NOS SISTEMAS NORMATIVOS
BRASILEIRO E ESPANHOL: UM ESTUDO DE DIREITO PENAL
COMPARADO
Marcus Vinícius Xavier de Oliveira
- 203 SOBRE OS AUTORES

Introdução

“*Terra incognita*”: essa foi a expressão utilizada por H. Triepel, um dos mais destacados pesquisadores da relação entre Direito Internacional e direito nacional, para identificar os problemas decorrentes da vigência interna das normas do Direito Internacional em nível interno, mormente no que toca à sua aplicação, uma vez internalizada a obrigação internacional, pelos órgãos do Estado. Se estendermos a expressão para o campo das Relações Internacionais (RI), o problema se torna ainda mais óbvio.

Entretanto, conforme se buscou demonstrar nos textos que compõem a presente coletânea, embora tenha havido, por razões várias, uma profunda transformação no campo da Política e do Direito Internacional desde que Triepel asseverou aquele fenômeno – final do século XIX, em sua obra *Völkerrecht und Landesrecht*, e que serviu de base para seu *Cours* na Academia de Direito Internacional em 1923, nessa ocasião intitulada *Les rapports entre Droit Interne et le Droit International* –, não se pode afirmar, no mesmo passo, que eles sejam menos incógnitos que o eram à sua época. O estranhamento é ainda maior quando se apercebe que o Estado de Rondônia, embora se constitua em polo relevantíssimo das relações internacionais no Brasil, na América Latina ou mesmo no cenário da transnacionalização das relações econômicas – para ficarmos em alguns exemplos, da perspectiva histórica (Tratado de Petrópolis, anexação do Estado do Acre e consequente construção da Ferrovia Madeira-Mamoré, ponto de nascimento da cidade de Porto Velho), geográfica (região de fronteira com o Estado Plurinacional da Bolívia; rota de tráfico de substanciais estupefacientes e seus problemas decorrentes no plano da segurança nacional), ambiental (região amazônica e o Tratado de Cooperação Amazônica) e econômicas (produção agropastoril, integração energética etc.) –, salvo exceções realmente demarcadas, a Política e o Direito Internacional, quando aqui se fazem presentes, é na forma de produção intelectual exógena, no mais das vezes dissociada de uma compreensão sobre a necessidade de fixação e desenvolvimento de

estudos próprios, e não necessariamente apenas *sobre* a Amazônia, mas *desde* a Amazônia e Rondônia.

De fato, a região amazônica tem importância indiscutível, seja por sua riqueza natural, seja pelas questões político-estratégicas que suscita. É marcada por conflitos transnacionais, disputas por terra, demandas por desenvolvimento e dilemas na exploração de seus recursos, sendo uma realidade que instiga a reflexão sobre a política e o direito internacionais como um primeiro passo para compreender as relações sociais que se tecem tal território. Nesse cenário, os conflitos, as normas, os padrões de interação entre Estados e demais atores sociais, o papel das organizações estatais e internacionais, em termos de segurança e defesa, bem como de representação dos direitos humanos por movimentos sociais e as propostas governamentais de desenvolvimento, orientaram as reflexões que compõem o livro.

A presente coletânea, intitulada *Política e Direito Internacionais: um olhar interdisciplinar sobre a Amazônia*, tem o aspecto positivo de reunir diferentes formações acadêmicas para promover uma verdadeira visão interdisciplinar sobre a região e os problemas inter e transnacionais inerentes à Política e ao Direito Internacional contemporâneos.

Os textos que compõem a obra são os seguintes: de Adriano Gonçalves Feitosa (UFAM), tem-se o trabalho “Amazônia internacional: depoimentos interdisciplinares de História e Direito”; de Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos (UNIR); o que versa sobre “Fronteiras da Amazônia e violações dos Direitos Humanos: uma visão a partir de relatórios de organizações não governamentais”; enquanto Augusto W. M. Teixeira Júnior (UFPB) e Fábio Rodrigo Ferreira Nobre (UEPB) contribuíram com o trabalho “Guerra e paz na região amazônica: uma análise do Acordo de Paz Colômbia-FARC”. Gills Vilar-Lopes (UNIFA), Dalliana Vilar-Lopes (MPT RO/AC) e Elisângela Ferreira Menezes (UNIR) escreveram sobre “Fronteiras da Amazônia Ocidental: uma proposta de agenda”, já Tiago Luedy da Silva apresenta trabalho que versa sobre “A Defesa Nacional nas fronteiras amazônicas: um olhar sobre a atuação das Forças Armadas na porção oriental da Amazônia Setentrional Brasileira”. Por sua vez, Marcus Vinícius Xavier de Oliveira (UNIR) e David Alves Moreira (UNIR)

discorreram acerca do “Direito ao desenvolvimento, políticas públicas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma compreensão desde o princípio da interdependência”, e João Nackle Urt (UFGD) e Rodolfo Ilário da Silva (UFT), sobre “O direito dos povos indígenas ao isolamento: elementos para o debate a partir da política brasileira do não-contato e a experiência da demarcação da Terra Indígena Massaco (RO)”. Gustavo de Souza Abreu (UFRR) contribui com o trabalho “Pan-Amazônia: o dilema autonomia e cooperação em matéria de defesa nacional do Estado brasileiro”, encerrando-se a coletânea com o trabalho de Marcus Vinícius Xavier de Oliveira sobre “A jurisdição universal nos sistemas brasileiro e espanhol: um estudo de direito penal comparado”.

Vê-se, pela pluralidade de temas e autores, que a presente coletânea tem por finalidade suprir a carência de reflexões acerca da Política e do Direito Internacional a partir de uma perspectiva regional, entendida como reflexão e produção intelectual sobre fenômenos inter ou transnacionais desde a Amazônia, e não necessariamente só sobre a Amazônia. Animados, que foram os organizadores, pela conhecida sentença de Tolstói: “Se queres ser universal, começa por pintar a tua aldeia”, entendida essa frase lapidar no presente contexto da seguinte forma: as fronteiras (pan)amazônicas devem estar abertas à observação e à reflexão.

Os Organizadores
Terras de Rondon, outubro de 2018.

1. AMAZÔNIA INTERNACIONAL: DEPOIMENTOS INTERDISCIPLINARES DE HISTÓRIA E DIREITO

Adriano Gonçalves Feitosa

1.1 A questão amazônica: ontem e hoje.

Ao se falar em Amazônia, abre-se espaço para diversas temáticas, com múltiplos enfoques e apaixonadas inspirações. Assim tem sido desde o primeiro aporte colonizador nas praias litorâneas do que hoje é o Brasil, e muito provavelmente assim continuará sendo até a derrubada da última castanheira, o fratricídio dos botos remanescentes, ou o esfolamento da derradeira *panthera onca*. Lamentável é que, por vezes, mesmo os mais sinceros e apaixonados sentimentos por essa região impressionante e monumental não consigam conter o ímpeto humano naquilo que carrega de mais destrutivo e vil.

Vê-se, então, a Amazônia subir ao palco das preocupações internacionais com frequência: ora como vítima, a prestar esclarecimentos sob os olhares inquisitoriais de quem sempre suspeita do depreciado; ora difamada no banco dos réus, como devedora mal agradecida da humanidade, supostamente impedindo-lhe o progresso e o bem-estar geral. Às vezes, é reduto de riquezas dignas de proteção em prol da posteridade; outras vezes mais, é beco sem saída ou esquina decadente do mundo do capital. No final das contas, essa entidade ao mesmo tempo imponente e vulnerável está sempre sujeita a que terceiros lhe pintem o caráter e lhe decidam o destino.

A resistência, contudo, é destemida! Especialmente na seara acadêmica, e até certo ponto na militância política. Hoje, discute-se com afnco, precisamente em razão da relevância, temas como o desenvolvimento sustentável, implicações socioambientais das mudanças climáticas, preservação da biodiversidade cada vez mais fragilizada, imigração e fronteiras. Paralelamente, mantém a relevância a temática da propriedade e sua aplicação à questão amazônica, mormente se considerada a expansão do agronegócio como modelo econômico beneficiado pela atual situação das coisas, e toda a carga de preocupações por ele acarretada.

Já num resgate histórico, por outro lado, outras questões se levantam; cada qual reflete profundidades que permeiam indiretamente até os dias de hoje. Desde o seu desbravo, proliferaram na Amazônia exploradores e cronistas em missões oficiais; embrenharam-se nas matas missionários com seus altos ideais do espírito, ou bandeirantes e seus “nobres” valores invertidos; vieram naturalistas sob o mando da ciência moderna, ou aventureiros de toda sorte e com os mais despreocupados motivos. Não se pode esquecer aqueles que já habitavam essas paragens, seus moradores nativos, originários ou já mesclados a elementos humanos de fora, de qualquer forma, frequentemente desconsiderados da equação social que o Brasil ainda está por resolver.

Em paralelo com as legítimas preocupações quanto aos aspectos biológicos ou sua inserção geográfica, a sociologia e a antropologia na Amazônia não são menos importantes do que suas irmãs, as ciências naturais. Não devem as ciências sociais, portanto, deixar de compor o quadro maior de investigações na Amazônia. Também o viés jurídico – enquanto ciência social aplicada, e instrumento apto a subsidiar qualquer abordagem interdisciplinar – é capaz de dar garantias mais plenas de realização e efetivação, a fim de dar voz e direito de voto à Amazônia no tribunal abstrato da vida pós-moderna, onde o modo de produção capitalista é juiz, o consumismo desenfreado é representante da acusação, e o corporativismo, em litisconsórcio com o extrativismo agressivo, é litigante de má-fé.

Especificamente para o recorte metodológico do presente estudo, optou-se por abordar a questão fluvial no rio Amazonas e questões correlatas (cooperação e integração regionais, no contexto do direito internacional), primeiro sob uma perspectiva histórica que remonta desde quando os povos ibéricos singraram o Atlântico rumo ao “desconhecido”, e, em seguida, sob a perspectiva internacional e jurídica. A primeira parte busca, num enfoque histórico, correlacionar a doutrina do mar livre de Hugo Grotius com a posterior problemática da navegação internacional pelo rio Amazonas. Em seguida, analisa-se a questão numa abordagem cronologicamente mais contemporânea e técnica, mais propriamente nos meandros do direito internacional atual, em que cooperação e integração são mais que palavras, são princípios e compromissos na agenda das políticas entre nações. Em sequência, analisa-se brevemente o Tratado de Cooperação Amazônica

(1978) como inserido na tendência contemporânea de solidariedade e harmonia internacional já comentada.

É em consequência de nossa formação jurídica, atuação profissional e de nossos cortejos acadêmicos com a interdisciplinaridade que gracejamos com a linguagem metafórica, no mínimo peculiar, quando apresentamos a Amazônia como sujeita ao ambiente de uma Corte de Justiça imaginária. Não é arbitrária tal imagem, todavia, pois nos mantemos firmes na acuracidade de tal alusão, não ao ponto radical de um pessimismo cético de que a região é apenas – e sempre – inocente vítima, mas, sim, em prol do reconhecimento de reais e efetivos problemas amazônicos e do engendramento de esforços para dirimi-los. A Amazônia e seu povo têm, sim, capacidade de se defender, de preservar seus modos de vida e sua rica cultura, e ao mesmo tempo de apresentar propostas que deem espaço à cooperação e solidariedade internacional. Tarefa complexa, mas à altura da complexidade da própria Amazônia.

1.2 Dos mares nunca d'antes navegados rumo ao Rio Amazonas

No contexto das grandes navegações dos Séculos XV e XVI, as disputas territoriais entre nações europeias pelas terras do Novo Mundo surtiram efeitos diversos. Instrumentos como a *Bula Intercoetera* e o *Tratado de Tordesilhas* surgiram para consolidar a exclusividade do domínio luso e hispânico no além-mar. Tais pretensões, unilaterais e impositivas, foram duramente contestadas por demais nações, o que, mais tarde, no caso dos neerlandeses, deu azo à questão dos mares livres, ou abertos, tese advogada inicialmente, e com maior notabilidade, por Hugo Grotius (1583-1645).

Em 1609, o jurista e pensador holandês Hugo Grotius publica sua obra *Mare Liberum*, em que pugna, na esteira do jusnaturalismo, pela abertura da navegação marítima e a conquista dos territórios ultramarinos por todas as nações. Os instrumentos normativos que davam ar de legalidade às práticas portuguesa e espanhola violavam o direito natural que Grotius teorizava. Bulas (unilaterais e autoritárias) e tratados (bilaterais e excludentes de todo o resto da Europa) representavam, em sua visão, a “lei volitiva”, oposta ao direito natural e “cujas regras não podiam ser deduzidas de princípios imutáveis por um claro processo de raciocínio, e que tinham como única fonte a vontade humana” (Bodenheimer, 1966, p. 50).

Com efeito, Grotius critica a declaração de posse e partilha que representou a *Bula Intercoetera*, de lavra do Papa Alexandre VI, assinalando que “nenhum homem é senhor de coisa que nem ele mesmo jamais chegou a possuir, nem qualquer outro a tenha possuído em seu nome” (GROTIUS, 2004, p. 13, *tradução nossa*). Essa, de fato, é a característica marcante dos feitos ibéricos no Novo Mundo, traduzidos em “uma posse que precedeu a conquista”, como avalia a professora Marilene Corrêa da Silva Freitas (2004, p. 21).

Fundamentando sua tese na necessidade de domínio de fato e *in loco* para o exercício de domínio sobre um território, em despreço aos meros títulos formais e autodeclarados de posse, Grotius contestou a presença e atuação dos portugueses na Ásia, especificamente nas Índias, onde não teriam direito nenhum à exclusividade do comércio marítimo, pois desde a Antiguidade já se conheciam aquelas terras, bem como já eram habitadas por sociedades seculares com governos próprios, ainda que a palavra do Deus cristão por lá ainda não houvesse chegado¹.

Nas Américas, por ser amplo demais o território, e por não estarem até então inteiramente espalhados sobre toda a sua extensão os pretensos reivindicadores, Grotius sustentava o igual direito das outras nações na conquista das novas terras. O pensador batavo defendia, então, “fundada na solidariedade de interesses, uma sociedade de Estados, sociedade que suporia entre seus membros, independentemente de toda a relação contratual, uma reciprocidade de direitos e deveres” (Corthesy *apud* Breda, 1992, p. 402).

¹ Bastante alinhado à temática dos Direitos Humanos (ressaltada a conexão apriorística com o Direito Internacional), vê-se, também, como importante à questão amazônica, o aspecto da dominação das “almas gentias”, isto é, o debate colonizador sobre se tinham ou não alma os nativos pagãos. As teses desenvolvidas nesse sentido revestiam-se não apenas do elemento motivador religioso, e de seu altruísmo sacroescritural, como também dos interesses de exploração econômica da mão-de-obra indígena e destituição de seus direitos naturais sobre as terras que habitavam. Nesse sentido, Grotius criticou a autoridade do Papa Alexandre VI quanto ao domínio sobre os “infieis”, os não cristãos habitantes do Novo Mundo. Eis a crítica nas palavras do próprio autor: “Nosso Senhor Jesus Cristo havia renunciado ao poder terreno, não exercendo verdadeiro domínio sobre todo o mundo enquanto era homem, e mesmo se tivesse não se poderia provar por argumento nenhum que o teria transferido para Pedro ou para a Igreja de Roma na figura do santo vigário; além do mais, é certo que Cristo tinha muitos atributos dos quais o Papa não goza. Como os intérpretes afirmam, e eu hei de usar suas palavras, o Papa não é senhor civil nem temporal de todo o mundo, devendo contentar-se com a sua jurisdição espiritual. Uma vez que não goza de autoridade temporal, assim não tem autoridade nenhuma sobre os infieis, uma vez que estes não se encontram sob os mandos da Igreja” (2004, p. 16-17, *tradução nossa*).

Se, por muito tempo, os mares ainda permaneceram em disputa, não significando nada além de riscos e conflitos constantes, o ingresso e trânsito livre pelas águas do Rio Amazonas logo passou a configurar um novo problema. As disputas na Amazônia Portuguesa e na Amazônia Espanhola então se intensificam em razão da posição estratégica do território. Para a professora Marilene Corrêa da Silva Freitas (2004, p. 74-75):

Se o asseguramento do monopólio açucareiro por Portugal foi a razão econômico-estratégica para a ocupação da Amazônia – evitando a invasão estrangeira francesa, holandesa e inglesa –, a crise deste mesmo produto parece ter influenciado as intenções de Portugal para investimentos mais decisivos na Amazônia, pelo extrativismo e pela experiência agrícola. Em segundo lugar, a efetivação do Tratado de Madrid precisava, na prática, equacionar os conflitos entre os espanhóis e portugueses, resolvidos apenas formalmente, eliminar a influência e o projeto religioso na colonização da Amazônia, fazendo prevalecer os interesses seculares da Coroa portuguesa, na direção política da ocupação do território e da submissão dos povos amazônicos.

Nesse contexto, a autora explica a resistência à abertura do Rio Amazonas para a navegação internacional, à medida que:

A defesa da soberania do território é a defesa da soberania política da nação brasileira. A Amazônia é um território brasileiro encravado entre nações estrangeiras e nações bárbaras, passível de ser invadida e violentada sem ter quem a defenda. A imposição de respeito ao estrangeiro requer a enérgica e vigorosa defesa das fronteiras através das quais o governo imponha a observância de suas leis e defenda a inviolabilidade do seu território (Freitas, 2004, p. 194).

Mais tarde, já no Século XIX, o conflito de interesses na abertura desse portentoso rio pode ser analisado parcialmente, com base em um episódio capitaneado por um oficial dos Estados Unidos da América, Matthew Fontaine Maury, tenente da armada americana que esteve em passagem pelo Brasil na segunda metade do Século XIX, e que promoveu uma ampla

campanha pela abertura da navegação internacional pelo Rio Amazonas. Tendo em mente a expansão comercial e mesmo a colonização americana no Vale do Amazonas – para onde propunha transplantar as fazendas do sul dos Estados Unidos e seus escravos –, publicou suas *Memórias* no Correio Mercantil, do Rio de Janeiro, em 1853, onde acusava o Brasil de valer-se de sua posição geográfica para obstar o progresso das nações copossuidoras do Rio Amazonas, coagindo as repúblicas menores ao entorno a celebrem tratados bilaterais prejudiciais ao desenvolvimento da região e máximo aproveitamento dos recursos amazônicos por todas as nações merecedoras – escopo que fugia à mera circunscrição pan-amazônica.

Contra tal posicionamento, insurgiu-se de pronto o engenheiro militar João Baptista de Castro Moraes Antas, que, por sua vez, fez publicar no mesmo periódico, também em 1853, sua *Breve Resposta*, onde, com o ímpeto tão comum entre os notáveis conhecedores *de facto* das coisas da Amazônia, buscou rechaçar as narrativas propagandistas de Maury, que insistia em retratar a Amazônia como um paraíso intocado e lucrativo, mal aproveitado pelas nações latinas².

² Condições estas que Maury trata com os exageros dos relatos dos primeiros cronistas, ao passo que com mais violência quanto aos “selvagens”. Em suas *Memórias* (1853, pp. 3-4), diz: “O país regado pelo Amazonas, uma vez desinçado dos selvagens e animais ferozes, e sujeito à cultura, seria capaz de sustentar com os seus produtos a população inteira do mundo. É um país do arroz, que ali produz quarenta por um. Cinco meses depois de plantado está em estado de colher-se, e pode plantar-se em qualquer tempo do ano. Assim o lavrador que hoje semeasse um alqueire de arroz, recolheria quarenta daqui a cinco meses. Semeando estas quarenta colheria dentro de outros cinco meses mil e seiscentos alqueires. Em dez meses a terra produz ali um aumento de mil por um e mais. [...] Mas pelas razões apontadas, e por não haver monções ou outras causas que façam com que o Vale do Amazonas seja abrasado pela seca em uma estação, e inundado pelas chuvas em outra, como a Índia de um lado, e o país do Orinoco do outro, não há mais uma semelhança entre os climas da Índia e do Amazonas do que a que existe entre os climas de Roma e de Boston.” Muitas destas alegações, contudo, eram, tal como inúmeros outros relatos daquela época, tipicamente fantasiosas e apaixonadamente pseudocientíficas. Veja-se, a propósito, o rebate de Moraes Antas (1853, p. 12-13): “Se a vegetação é incessante, se à proporção que cai uma folha nascem outras, concebe-se desde logo que a cultura encontrará ao par de larga retribuição multiplicadas contrariedades que têm sua origem na mesma fertilidade do solo, e no calor e umidade da região. Antes de proceder-se à sementeira é preciso derrubar árvores seculares e colossais; desembaraçando o terreno, à proporção que nascem e crescem as espécies plantadas, nasce com o mesmo, senão com mais vigor, um milheiro de espécies inconvenientes, que é preciso destruir. [...] Ainda uma vez é preciso recordar que o Sr. F. Maury esqueceu, se não ocultou de propósito, a influência que deve exercer sobre a fertilidade e sobre a capacidade para diversos gêneros de cultura a circunstância de existir na região dos afluentes do Amazonas imenso terreno submergido e alagado em parte do ano, onde o agricultor teria de colher o arroz banhado em águas infectas, sob o sol abrasador dos trópicos.”

Em 1854, também saiu em defesa da soberania brasileira, na questão amazônica, o napolitano-argentino Pedro de Angelis, que dedicou ao Imperador D. Pedro II sua *Respuesta* aos escritos de Maury, invocando acima de tudo o “direito das gentes”, pautado no mesmo direito natural imutável e supranacional que Grotius já propugnara.

As *Memórias* de M. Maury não são mais do que um apelo temerário à lei dos mais fortes, que o gênero humano repudia desde sempre. [...] Às vezes invoca o direito internacional, reconhece vagamente a existência de certos princípios admitidos por todas as nações civilizadas, e declara que em nome destes princípios violados pelo Brasil, hão de reclamar os Estados Unidos a abertura do Rio Amazonas. Por que, se conservar o direito internacional é a única pretensão dos Estados Unidos, deixa o Sr. Maury de tratar dos princípios de direito internacional acerca da navegabilidade dos rios? Por que não fundamenta a injustiça cometida pelo Governo do Brasil, e a legitimidade da intervenção de Washington? É mais fácil afirmar do que provar (1857, p. 16, *tradução nossa*).

Nos escritos de Maury, sobre os quais nos debruçamos, o tenente americano invoca, ainda, uma das fábulas de Esopo para metaforizar as políticas oficiais brasileiras, sob sua visão: a fábula do *cachorro na manjedoura*. Essa brevíssima anedota do sábio grego narra um cão imotivadamente agressivo que impede o gado de adentrar em seu próprio estábulo e comer seu merecido feno. Enxotado a pauladas pelo fazendeiro, apenas assim o cão cede. A moral da história, com leves variações em diversas versões e traduções, é arrematada por um dos bois, que diz: “– Vejam que vira-lata egoísta! Não come feno, mas também não deixa comer quem o pode apreciar.”

De fato, muito criticada foi essa “política de cão na manjedoura”, ou de “espírito nipônico” (em alusão ao fechamento do Japão ao Ocidente durante o Período Edo, encerrado em 1867 com o despertar da Era Meiji), como o próprio tenente americano também coloca nas conclusões de seus escritos. De certa forma, poder-se-ia dizer que, ao invocar o direito internacional à navegação e ao comércio pelas águas do Rio Amazonas, por bem ou por mal, Maury retomou, em pleno Século XIX, o papel que Grotius

havia exercido dois séculos antes na questão dos mares abertos. Isso, contudo, se seus interesses não estivessem teleologicamente maculados, afinal, Maury visualizava na Amazônia o local ideal para o transplante da economia escravista do sul dos Estados Unidos, caso os rebeldes confederados – em prol dos quais seria embaixador da causa durante a Guerra da Secessão americana – perdessem a batalha contra a União.

A abertura dos portos amazônicos à navegação internacional em dezembro de 1866³ não foi uma decisão fácil. Em 1867, o governo imperial justifica a abertura do Rio Amazonas em Relatório apresentado por ocasião da abertura da 1ª Sessão da 13ª Legislatura da Assembleia Geral Legislativa:

O governo imperial, sustentando o direito, que tinha, de resolver por ato seu a abertura do Amazonas brasileiro, declarou mais de uma vez que não tinha intenção de conservar esse rio fechado para sempre ao trânsito e comércio estrangeiro. Para o Brasil, a abertura da navegação do Amazonas era questão de oportunidade, em que ele devia, sobretudo, consultar os seus justos interesses e a sua segurança. O governo imperial teve, porém, o particular cuidado de não exceder o limite razoável da acautelada política que adotara, e, atendendo, quando devia, aos interesses gerais, expediu o Decreto n. 3.749, de 07 de dezembro do ano próximo passado, que é a prova irrecusável da sinceridade das suas anteriores declarações. [...] Está resolvida, no interesse de todos, uma questão em que nem sempre se fez ao Brasil a justiça que lhe era devida. Único juiz competente da conveniência de abrir ao uso comum aquilo que é de sua exclusiva propriedade, não devia ele ser increpado de incoerência e egoísmo quando refreava a sua natural inclinação para não praticar fora de tempo um ato, que bem podia adiar sem prejuízo de qualquer outro Estado. Ao comércio de todos abre o Brasil uma grande extensão das suas vias fluviais, no momento em que é acusado de atentar contra alheios direitos somente porque defende os seus e vinga as afrontas que lhe foram feitas. A essa acusação responde ele oferecendo

³ Decreto 3.749, de 07 de dezembro de 1866. *Art. 1º. Ficará aberta, desde o dia 7 de Setembro de 1867, aos navios mercantes de todas as nações, a navegação do rio Amazonas até a fronteira do Brasil, do rio Tocantins até Cametá, do Tapajós até Santarém, do Madeira até Borba, e do rio Negro até Manáos.*

em ato solene um penhor da política justa e liberal, que segue para com todas as nações, sejam elas vizinhas ou remotas (Brasil, 1867, pp. 17-18).

Como se vê, a abertura do Amazonas resultou de pressões externas e demorada discussão parlamentar. Enquanto pôde, o Governo Imperial brasileiro postergou tomar posição, mas acabou vencido tanto pelas reivindicações das nações vizinhas ribeirinhas, quanto pelo projeto do liberalismo econômico que o globalismo ascendente e irrefutável impunha⁴.

1.3 O *status quo iuris* da questão fluvial na contemporaneidade

A navegação fluvial de rios internacionais, compartilhados entre nações, é regulada tanto no plano nacional, enquanto exercício interno do poder de polícia, quanto no plano internacional, por meio dos instrumentos de negociação e consenso tradicionais entre nações: tratados, convenções, declarações etc. A estratégia hoje em voga nada mais é que uma conjugação das duas teorias que norteavam a matéria no início do Século XX⁵: a doutrina *Harmon*, que principiou por consolidar o entendimento de que um

⁴ Cumpre remeter à análise mais aprofundada de Paulo Robert Palm, em *A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro* (2009, p. 73), em cujas conclusões anota: “É difícil avaliar os reais perigos interpostos à soberania brasileira na Amazônia pelas pretensões de grupos estrangeiros, principalmente norte-americanos, que tanto insistiram, em meados do século passado, no acesso fluvial à vasta região. O fascínio que ela exerceu sobre o ‘mundo civilizado’ na época, pelos mitos de incalculáveis riquezas e uberdade do solo, aliado à sua rarefeita ocupação, estimularam apetites no Hemisfério Norte. [...] O Parlamento somente se ocuparia mais dedicadamente da questão após passada a crítica fase inicial, quando os ventos do liberalismo, cada vez mais tempestuosos, varriam já os últimos resquícios de um protecionismo cuja necessidade, em diversas áreas, não fora devidamente aquilatada por seus membros. Estes estavam conscientes, por outro lado, das implicações da abertura sobre a imagem externa do Brasil, fator nada desprezível para um país que, até então, por contingências exógenas, pautara-se sempre por uma política altamente isolacionista.”

⁵ Duas outras teorias mereceram menção por Themístocles Brandão Cavalcanti, em trabalho intitulado *Problemas Jurídicos dos Rios Internacionais* (1980, p. 5): a) teoria da *integração*, pertinente às bacias compartilhadas, com a proibição de um Estado efetuar obras prejudiciais a outros coproprietários de uma bacia hídrica; b) teoria dos *riparian rights*, isto é, direito típico do sistema *Common Law*, que propugna acesso às fontes de água por quem possua propriedade à margem de tais recursos; e c) teoria da *solidariedade*, em que ainda pesa sobre a equação a soberania nacional de cada Estado, mas sem desconsiderar os interesses de outros Estados. Todas essas teorias são, em nossa modesta opinião, variantes da mesma discussão, que se mostra justamente como encaminhada historicamente de uma incomunicabilidade, antes prejudicial e destrutiva, rumo a uma posição mais aberta e flexível, já em avançado estado de consolidação em face dos mecanismos de cooperação atuais.

Estado localizado em parte superior de um rio teria liberdade absoluta para navegar por águas inferiores, mesmo que adentrando em território alheio (Austin, 1959, p. 400); e as regras de Helsinque, cunhadas em 1966, pela *International Law Association*, dando-se início a uma cultura internacional de uso equitativo e razoável de águas compartilhadas (Silva, 2008, p. 963).

Em 1980, Themístocles Brandão Cavalcanti apresentava em dois resumidos princípios aquilo que deveria ser a espinha dorsal do direito internacional fluvial:

1. Os [rios internacionais] que servem de limite entre Estados, ao contrário do que ocorre com os rios federais cujo leito, álveo e margens pertencem à União, têm as suas águas divididas pelos estados limítrofes, pelo seu talvegue, e as margens pertencem a cada Estado limítrofe.
2. Nos rios sucessivos, o domínio corresponde ao domínio territorial do Estado que banha até a sua fronteira, enquanto no rio federal o domínio abrange todo o seu curso.

As práticas atuais, contudo, foram além, exigindo cooperação e solidariedade internacional nas tratativas entre nações e primando sempre pelo consenso negociado, pactuado em tratados, ou convencionado em instrumentos com o mesmo efeito. Os dois princípios apresentados por Cavalcanti – reducionistas, porém bem intencionados – não mais conseguem lidar com a complexidade do momento atual.

O professor Carlos Roberto Husek (2017, p. 160), por sua vez, esteado na doutrina de Paulo Affonso Leme Machado e nas proposições da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas (CDI/ONU), sintetiza os princípios que devem nortear o assunto: (i) princípio da utilização equitativa e razoável das águas; (ii) princípio da participação equitativa e razoável dos Estados; (iii) princípio da utilização ótima e sustentável; (iv) princípio da obrigação de não causar danos significativos aos cursos de água internacionais; (v) princípio da obrigação geral de cooperar; (vi) princípio do intercâmbio regular de dados e de informação; e (vii) princípio da satisfação das necessidades humanas vitais.

Tais princípios⁶, como tudo que paira em uma esfera idealizada, seriam autoexplicativos e autossuficientes para encerrar celeumas transnacionais quanto ao uso compartilhado dos cursos d'água transfronteiriços, contíguos ou sucessivos, caso as diferenças tão naturais entre os povos e seus projetos nacionais não dificultassem uma gestão comutativa desses recursos.

Por não se resistir à tentativa compiladora de tradição eminentemente jurídica, e pelo fato de tais enumerações poderem sempre apresentar alguma utilidade a outros pesquisadores, apresentam-se a seguir alguns eventos e instrumentos internacionais, verdadeiros marcos normativos no disciplinar da matéria – alguns já com mero valor histórico, outros plenamente válidos. Assim, tem-se: (i) Tratado de Vestfália (1648); (ii) Declaração Francesa de 1792; (iii) Tratado de Haia (1795); (iv) Tratado de Campo Formio (1797); (v) Convenção de Paris (1804); (vi) Congresso de Viena (1815); (vii) Tratado de Paris (1856); (viii) Tratado de Berlim (1885); (ix) Convenção de Berna (1913); (x) Tratado de Versailles (1919); (xi) Convenção de Barcelona (1921); (xii) Convenção de Genebra (1923); (xiii) 52ª Conferência de Helsinque (1966); (xiv) Tratado da Bacia do Prata (1969); (xv) Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, ou Conferência de Estocolmo (1972); (xvi) Carta dos Direitos e Obrigações Econômicas dos Estados (1974); (xvii) Conferência das Nações Unidas sobre a Água, ou Conferência de Mar del Plata (1977); (xviii) Tratado de Cooperação Amazônica (1978); (xix) Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, ou ICWE, em Dublin (1992); (xx) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Eco-92, no Rio de Janeiro (1992); (xxi) Convenção das Nações Unidas para Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação, ou Convenção de Nova Iorque (1997); (xxii) Fórum Mundial da Água, em Marrocos (1997), e suas posteriores edições trienais; (xxiii) Cúpula do Milênio das Nações Unidas (2000); (xxiv) Conferência Internacional sobre

⁶ Esses princípios resultam, evidentemente, do avanço e consolidação do direito internacional. Representam passos a mais na longa e nem sempre pacífica trajetória de coexistência entre soberanias tão distintas entre si. Com maior preponderância no contexto da metade do Século XX, ao se falar em cooperação e solidariedade, por óbvio já se inserem nas pautas internacionais de negociações os valores do pós-guerra.

Água, em Bonn (2001); e a (xxv) Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável em Johannesburg, ou Rio+10 (2002).

Em face de tantos documentos internacionais a nortear a matéria, direta ou tangencialmente, tomam-se emprestadas as palavras da professora Solange Teles da Silva (2008, p. 963), para dar-se destaque ao prestígio e valor dos princípios na ordem internacional, mormente em matéria ambiental:

A importância de textos internacionais como estes, ou seja, de declarações, que constituem o chamado ‘soft law’ é que eles representam um instrumento precursor da adoção de regras jurídicas obrigatórias, estabelecem princípios diretores da ordem jurídica internacional e com o tempo vão adquirindo a força de costume internacional, ou ainda propugnam pela adoção de princípios diretores no ordenamento jurídico dos Estados.

Com base nas regras internacionais consolidadas pela prática e pelos instrumentos listados, e nos princípios que eles carregam, a navegação fluvial no Amazonas segue livre e há de continuar assim, sem que isso represente prejuízo ao exercício de sua soberania. Não que a soberania se coloque verdadeiramente em risco diante dos princípios cooperativos e de integração já aventados. No contexto da integração regional e da não exclusão mútua entre soberanias estatais e cooperação ou integração, eis o que afirmam Jamile Bergamaschine Mata Diz e Pedro Noblaeu Orantes (2012, p. 18):

A potestade de um país não será menos absoluta porque a força do poder soberano vincula-se à participação na própria integração regional. As relações do direito comunitário, por exemplo, não negam nem excluem a soberania. Ao contrário, conformam um marco ampliado, que estende ou prolonga o poder soberano de um Estado em assuntos que ele nem sequer decidia, já que agora há uma ‘compatibilidade’ com o poder soberano de outros Estados-membros.

Embora não seja menos difícil a tarefa de conjugar interesses muitas vezes diametralmente opostos no plano das nações, aqui bem se aplica um provérbio – que se costuma dizer ter origem na antiga sabedoria africana,

mas sem garantias quanto à fonte – que declara o seguinte: “vá sozinho para ir mais rápido; vá acompanhado para ir mais longe”.

1.4 O Tratado de Cooperação Amazônica (1978)

Numa realidade em que cerca de 9.8 milhões de pessoas e 3,4 milhões de toneladas de cargas⁷ dependem diretamente do transporte fluvial, é de se destacar o papel do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) na questão da navegação internacional, firmado em 03 de julho de 1978. Embora não seja exclusivamente voltado a nortear as relações internacionais a respeito da água, esse Tratado é um marco na cooperação regional⁸ entre os países amazônicos, sendo um passo adiante para além das meras negociações bilaterais e pontuais, e um efetivo compromisso multilateral de destacada importância.

Pactado entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o TCA reforça o em seu art. 1º, o compromisso de “promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos”. Já no art. 3º, os países amazônicos asseguraram entre si, “na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem”.

⁷ Conforme estudos divulgados em 1º de fevereiro de 2018 pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), referente ao ano de 2017.

⁸ A respeito da distinção entre cooperação e integração, termos muito caros ao direito internacional contemporâneo, Mata Diz e Nobleau Orantes (2012, p. 20) pontuam: “Em síntese, os pressupostos relativos ao desenvolvimento dos processos de integração dependem, em maior ou menor grau, do objetivo inicialmente proposto pelo grupo de países que participam da formação dos mesmos. Tratando-se de objetivos puramente econômicos, estaremos ante um processo de cooperação, mas, se o propósito principal for a instituição de um conjunto de medidas destinadas a aprofundar a associação multilateral em termos sociais, políticos, culturais, monetários etc., nos encontraremos sob a figura da comunitarização do processo. É a etapa mais complexa e que demanda maiores negociações para chegar a um mínimo denominador comum, onde todos os países pertencentes ao grupo devem participar de forma mais igualitária possível. [...] A correlação entre a integração regional e o conceito clássico de soberania é um elemento que não pode ser ignorado quando se fala de processos de associação entre países, ainda que a mudança sofrida por estes tenha como resultado direto e proporcional as transformações de tal conceito” (Diz; Orantes, 2012, p. 20).

Constituído por 28 artigos, o Tratado de Cooperação Amazônica expressamente menciona os rios amazônicos em três situações: (i) artigo 3º, que garante a mais ampla e recíproca navegabilidade entre os signatários, nos termos dos regulamentos fiscais e de polícia internos a cada nação; (ii) artigo 5º, em que se reconhece “a importância e multiplicidade de funções que [...] desempenham no processo de desenvolvimento econômico e social da região”, o que implica esforços à utilização racional dos recursos hídricos amazônicos; e (iii) artigo 6º, dispositivo que objetiva assegurar a eficácia dos rios amazônicos como vínculo de comunicação dos países amazônicos ribeirinhos com o Oceano Atlântico, o que impõe o compromisso de ações conjuntas para o “melhoramento e habitação dessas vias navegáveis”.

Outras passagens também tangenciam a questão da navegação, uma vez que tratam do aproveitamento racional da flora e da fauna, ou do equilíbrio ecológico da região, por exemplo. A cooperação entre os países que compartilham o território amazônico, em geral, e não só sob o viés econômico, é a palavra de ordem que, no fim das contas, mais se impõe.

5 Considerações Finais

As “profundidades” de que tratamos quando do tracejado histórico do *mare liberum* de Grotius à navegação pelo rio Amazonas, com suas questões de fundo, tanto são úteis para contextualizar a questão amazônica em sua amplidão contemporânea interdisciplinar, quanto para melhor compreender a formação do pensamento jurídico ocidental, em trajeto desde o “direito das gentes” até o direito internacional em si. São desdobramentos do mesmo episódio que, remontando ao zarpar dos europeus em direção ao Novo Mundo, muito têm a depor na lide amazônica.

Se tentamos dar ao presente texto certo ar de interdisciplinaridade, com alguns adicionais gracejos estéticos e de linguagem (em especial a de inserir a Amazônia num tribunal metafórico), isso se deve aos efeitos positivos e enriquecedores de tal abordagem, sem olvidar de nossa própria experiência acadêmica e profissional. Admite-se que o vínculo afetivo mal gerido de um homem com sua terra natal é fator de estímulo contrário aos interesses científicos de esclarecimento e desenvolvimento. Assim, nacionalismo ou

patriotismo são manifestações que, questionáveis quanto à sua legitimidade em discussões mais bem elaboradas, podem servir de sérios obstáculos a uma cultura internacionalizada de respeito mútuo e autêntica solidariedade. É nesse espírito que a observação isenta e pragmática, tendo em mente as evidências da história e as práticas comunitárias consolidadas, apenas há de contribuir para a aproximação e desenvolvimento conjunto das nações amazônicas.

Com esperança sempre renovada ao nos depararmos com literatura cada vez mais alinhavada nas técnicas da inter ou da transdisciplinaridade, espera-se que nossas ideias aqui veiculadas possam servir de ponto de partida às ideias originais do leitor, ou ao menos de saudável inspiração para seus próprios escritos. Não faltam, assim, vieses pelos quais se apaixonar, ao alcance de naturalistas, historiadores, geógrafos, antropólogos, sociólogos ou juristas, afinal, qualquer tratativa sobre o tema se apresenta multifacetada, o que apenas sustenta a existência de não apenas uma, mas de várias Amazônia, cada qual constituindo reflexo de um mesmo prisma, mas todas interconectadas entre si. Filhos da terra, ou amazônidas por adoção, mais do que nunca a Amazônia precisa de defensores obstinados.

Referências

ANGELIS, Pedro de. *De la navegación del Amazonas (1854)*: respuesta a una memoria de M. Maury, oficial de la Marina de los Estados Unidos. Caracas: Reimpreso por T. Antero, 1857. 101 p.

ANTAS, João Baptista de Castro Moraes. *O Amazonas (1853)*. Breve resposta à memória do tenente da Armada Americana-Ingleza F. Maury. Rio de Janeiro: Typographia de M. Barreto, 1853. 51 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório do Ano de 1866, apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 1ª Sessão da 13ª Legislatura (publicado em 1867)*. Rio de Janeiro: Typographia Universal do Laemmert, 1867. 267 p.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Relatório Executivo*: caracterização da oferta e da demanda do transporte fluvial de passageiros e cargas na região amazônica. Belém: ANTAQ, 2018. 96 p. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/caracterizacao-da-oferta-e-da-demanda-do-transporte-fluvial-de-passageiros-na-regiao-amazonica>. Acesso em: 28 set. 2018.

BODENHEIMER, Edgar. *Ciência do direito*: filosofia e metodologia jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 1966. 443 p.

BREDA, Norma. A evolução do direito internacional fluvial. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, n. 115, p. 399-412, jul./set. 1992. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176059>. Acesso em: 26 set. 2018.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Problemas jurídicos dos rios internacionais. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 25-43, set. 1980. ISSN 0034-8023. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59983>. Acesso em: 23 set. 2018.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; ORANTES, Pedro Nobleau. *Direito da integração regional*. Curitiba: Juruá, 2012, 132 p.

FREITAS, Marilene Corrêa da Silva. *O paiz do Amazonas*. Manaus: Editora Valer, 2004. 288 p.

GROTIUS, Hugo. *The free sea (1609)*. Translated by Richard Hakluyt. Indianapolis: Liberty Fund, 2004. 176 p.

HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. 14. ed. São Paulo: LTR, 2017. 397 p.

MAURY, Mathew Fontaine. *O Amazonas e as costas atlânticas da América Meridional*. Rio de Janeiro: Typographia de M. Barreto, 1853. 39 p.

OTCA. *Tratado de Cooperação Amazônica*. Disponível em: http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf. Acesso em: 23 set. 2018.

PALM, Paulo Roberto. *A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 100 p.
SILVA, Solange Teles da. Proteção Internacional das Águas Continentais: a caminho de uma gestão solidária das águas. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16, 2008, Belo Horizonte, *Anais...* Belo Horizonte: CONPEDI, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/solange_teles_da_silva.pdf. Acesso em: 23 set. 2018.

2. FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA E VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS: UMA VISÃO A PARTIR DE RELATÓRIOS DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

2.1 Introdução

O imaginário sobre a Amazônia ainda remete a um tempo-espaço distinto dos conflitos da modernidade. Reconhece-se, quase que imediatamente, uma imagem de selva, natureza e beleza (Bueno, 2002). Aliada à ideia de um vazio demográfico, essa imagem remete a uma expectativa de lugar sempre a ser descoberto. Contudo, outra percepção se revela ao se olhar para a Amazônia, ao menos desde a década de 1980, por uma lente próxima. Diante dos inúmeros conflitos sociais que se instalam na região amazônica, a geógrafa Bertha Becker ao se referir à Amazônia brasileira, fala de uma “floresta urbanizada” (Becker, 2005). Com isso, demonstra a nova realidade promovida pela conectividade das fronteiras com a transformação do espaço, da política e das perspectivas sociais.

Diante do novo contexto, quais conflitos a região tem vivenciado nos últimos anos? Para responder a indagação, buscou-se traçar um perfil das violações de direitos humanos reportadas em relatórios internacionais sobre o tema. Assim, é possível observar os casos que tiveram repercussão para além do âmbito nacional. Ainda que não reflitam a totalidade dos conflitos que envolvem a realidade amazônica, esses casos fornecem um quadro geral de sua dinâmica político-social, permitindo fazer uso da análise comparativa.

Foram selecionados os relatórios produzidos por duas organizações não governamentais: a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch* (HRW). Ambas as organizações produzem relatórios anuais sobre os direitos humanos. A Anistia Internacional foi fundada em 1961 e, atualmente, está presente em mais de 150 países. Produz informes anuais desde 2010

sobre o panorama de violações de direitos humanos no mundo. Já a *Human Rights Watch* foi fundada em 1978. De forma similar à Anistia Internacional, produz artigos e relatórios sobre direitos humanos, por meio de uma rede de colaboradores, expondo os casos concretos de violações. Contudo, desde 1989 produz relatórios mundiais sobre a temática. Nessa pesquisa, examinaram-se, nos respectivos relatórios, menções a casos caracterizados como pertencentes à região amazônica ou Amazônia. Restringiu-se a análise às publicações produzidas no período entre 2010 a 2018. Posteriormente, os dados foram agregados e categorizados. A metodologia pautou-se em análise documental e revisão bibliográfica. Assim, o intuito foi o de fornecer um panorama sobre os confrontos sociais na região Amazônica Internacional e fomentar uma imagem diversa do mito do paraíso¹, da integração e cooperação pacífica.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, realiza-se uma revisão conceitual sobre a definição de fronteira e suas consequências epistemológicas. Analisar as fronteiras é ir além do limite territorial para observar as contradições das relações humanas no momento em que o contato com o outro acontece.

Na segunda parte, relatam-se os casos mencionados nos relatórios internacionais sobre direitos humanos. Três países – Brasil, Peru e Equador – concentram as principais violações na região amazônica. No caso do Brasil, estas versam sobre os assassinatos cometidos contra os defensores ambientais e contra as pessoas que lutam pelo seu direito à terra. No Peru e no Equador, a população indígena convive com as ameaças da mercantilização da natureza e, conseqüentemente, com a exploração de recursos naturais em seu território.

Com base nas ocorrências citadas, aponta-se, na terceira parte, uma política governamental de desenvolvimento, em países como o Brasil, Peru, Equador e Bolívia, pautada na exploração dos recursos naturais. Isso tem acirrado a disputa de interesses na Amazônia Internacional. Complementarmente, a postura estatal não é acompanhada de mecanismos efetivos de consulta e participação da população atingida. Pelo contrário, como no

¹ Remete-se ao termo paraíso no sentido de “natureza intocada”, como afirma Bueno (2012).

Peru e no Equador, enfatiza-se a criminalização dos movimentos sociais, enquanto, no Brasil, permanece a sensação de impunidade nos crimes contra os defensores dos direitos humanos.

Por fim, conclui-se que a luta pela vida e pela defesa dos direitos humanos é uma atitude cotidiana na Amazônia. Os conflitos na Amazônia Internacional espelham a diversidade de pensamento e a pluralidade cultural. Enfrenta-se o imaginário da conquista e do colonizador para conferir voz aos que estão do outro lado da fronteira.

2.2 Fronteiras da Amazônia

A Amazônia internacional ou floresta amazônica abrange parte do território de oito países e da região da Guiana Francesa, com uma extensão territorial de 7,8 milhões de km². A diferença territorial, populacional e de ocupação do território entre os países é marcada por diferenças importantes. O Brasil, por exemplo, possui 64,3% da floresta amazônica, seguido por Peru, 10,1%; Bolívia e Colômbia, 6,2% cada; Venezuela, 5,8%; Guiana, 2,8%; Suriname, 2,1%, Equador, 1,5% e Guiana Francesa com 1,1% (RAISG, 2012). A população aproximada da Amazônia é de 33 milhões de pessoas; destas, 1,5 milhão é de população indígena: 377 povos, 70 em isolamento (RAISG, 2012).

Apesar das diferenças, pode-se afirmar que, em geral, a floresta amazônica tem sido palco de um processo de ocupação pautado na construção de estradas, hidrelétricas e exploração de recursos naturais. Nesse sentido, essa fronteira ainda surge como “um vazio demográfico aberto a novas formas de colonização agropecuária e extrativista” (RAISG, 2012, p. 9). A Amazônia, no século XXI, é interligada ao processo de globalização, incorporando redes e fluxos de interesses que transbordam os limites do nacional. Ao mesmo tempo centro e periferia do mundo, a Amazônia retrata a distribuição e o uso desigual de recursos presentes no planeta.

Ao se fazer a explanação sobre as fronteiras da Amazônia Internacional, parte-se da noção apresentada pelo sociólogo José de Souza Martins, quando afirma que a fronteira é um lugar privilegiado da observação sociológica.

Na fronteira não está somente o limite geográfico. Nela estão as confrontações do que é ou não humano (Martins, 2016). Nesse espaço, degrada-se o outro para, segundo o autor, viabilizar a existência de quem o domina. Na luta pelos direitos humanos na Amazônia, figura o que Martins afirma ser uma combinação de tempos históricos em processos sociais que polarizam o que é cultura e o que é natureza. Nesse cenário, a fronteira não é local de integração, mas de conflito, intolerância e morte. Para compreender esse fato, é necessário analisar o momento em que se dá a situação de contato, ou seja, que tipo de discurso e de sociabilidade se constrói na convivência entre os atores (Martins, 2016).

Por esse prisma, concebe-se a fronteira como uma dinâmica de expansão econômica, política e cultural que reconfigura o espaço e as relações sociais dos atores que se veem polarizados, seja na resistência, seja na integração, seja, ainda, na criação de um novo sentido para as vivências socializadas. Assim, a fronteira é capaz de revelar ao homem como ele se vê perante os demais (Brenna, 2011), podendo perceber-se como seres humanos iguais ou sublinhar quais diferenças os separam. Reafirmando, a fronteira não deve ser compreendida em seu aspecto meramente limítrofe, mas como o lugar de uma dinâmica de sobreposição de conflitos de tempo-espaço. Isso significa que se podem classificar as crenças, ideologias, interesses e modos de vida como modernas ou arcaicas, mas o indivíduo não será o tipo ideal (na concepção weberiana) nem de um, nem de outro. O mesmo indivíduo ou grupo pode ser, ao mesmo tempo, um pouco de cada categorização e transmutá-la com frequência.

Complementarmente, na avaliação de Becker (2005), a região amazônica é imersa em duas lógicas pelas quais a natureza é reavaliada. A primeira refere-se a uma lógica de preocupação ambiental, em que se inserem os movimentos ambientalistas, por exemplo. Na segunda, o fundamento é o da acumulação capitalista, segundo a qual se atribui valor econômico aos recursos naturais. Nesse sentido, a Amazônia é palco de disputas de riquezas, de poder e de concepções de mundo, por vezes, incompatíveis.

A Amazônia não somente se preserva do confronto. Com sua dinâmica própria, os atores que nela vivem reagem e tomam iniciativas para afirmar seus interesses e identidades. Um processo que não é possível olhar como se a história fosse uma foto, uma proposição estagnada no tempo. A vida das pessoas é, a todo instante, em vários momentos do dia, atravessada por relações sociais de temporalidades históricas diferentes. Com isso, afirma-se que não é possível polarizar entre tradicional e moderno, mas compreender as inúmeras possibilidades que se colocam na combinação deles.

De toda forma, o Estado moderno tem criado fronteiras da exclusão. Ao mesmo tempo que proclama um discurso de um mundo unificado, age de forma a reclassificar as minorias, renovando as exclusões sociais (Brenna, 2011). Por conseguinte, nota-se que o conceito de fronteira no surgimento do Estado moderno enraíza-se e ainda se mantém como uma fonte de dominação e poder.

Dessa forma, Martins (2016) não concebe a fronteira como um espaço de práticas democráticas. Para ele, trata-se de um lugar privilegiado da violência privada. A conclusão do autor é baseada em sua pesquisa, em diferentes pontos da Amazônia brasileira, durante trinta anos (entre as décadas de 1960 a 1980), presenciando e verificando em documentos a morte de indígenas, o rapto de pessoas, o trabalho escravo, a fala das crianças sobre o futuro, o conflito de terra. À vista disso, o deslocamento até a Amazônia brasileira foi um momento de destruição e de resistência, sonho e esperança, transformando a história da fronteira contemporânea, no Brasil, em uma história de lutas étnicas e sociais.

O discurso de um mundo globalizado semeia a ideia de que todos têm o mesmo destino (Brenna, 2011), mas, para homogeneizar o futuro, coloca à margem dos processos econômicos e sociais todos aqueles que não se enquadram no postulado dominante. Nota-se que o mito da fronteira ainda corresponde à ideologia da presença do homem branco colonizador. Assim, insere-se uma história fragmentada e falsa da democracia e do desenvolvimento nas regiões fronteiriças, como a amazônica. Um contexto de mundo globalizado e dito sem fronteiras só deixará de existir quando não houver mais o conflito. Assim afirmar Martins:

A fronteira só deixa de existir quando o conflito desaparece; quando os tempos se fundem, quando a alteridade original e mortal dá lugar à alteridade política, quando o *outro* se torna a parte antagônica do *nós*. Quando a história passa ser a *nossa história*, a história da nossa diversidade e pluralidade, e nós já não somos nós mesmos porque somos antropofagicamente nós e o outro que devoramos e nos devorou (Martins, 2016, p. 134)

Analisar a Amazônia por meio dos relatórios de Direitos Humanos é assumir, como ponto de vista, uma preocupação sobre a forma de expansão do capital, revelando as diferentes modalidades de desenvolvimento e percepções sobre a vida. É uma das formas de refletir sobre o nós, o outro e a história. Do outro lado da suposta linha, defender a dignidade humana simboliza defender os indivíduos das violações cometidas pelo próprio Estado.

2.3 Violações de Direitos Humanos na Amazônia

A análise dos relatórios anuais da Anistia Internacional e da *Human Rights Watch* (HRW), no período de 2010 a 2018, oferece um panorama sobre os casos de violação de direitos humanos na Amazônia Internacional. Assim, permite perceber, por exemplo, as temáticas e os casos que se evidenciam para o cenário mundial. Como são organizações não governamentais (ONGs) significa que não se vinculam a nenhum Estado ou governo, diferentemente das organizações internacionais que são formadas pelos Estados². Sobre as matérias, tem-se como recorrentes violações: assassinatos e ameaças a defensores e ativistas dos direitos humanos; conflitos de terra; violação de direitos indígenas; luta contra a exploração de recursos naturais; censura e criminalização de movimentos sociais; luta contra a atuação de empresas transnacionais.

No período em análise, sobre o tema abordado, quatro países de região amazônica são citados: Brasil, Peru, Bolívia e Equador. Com relação ao Brasil, são mencionados sete casos, conforme demonstra o quadro a seguir:

² A escolha por relatórios de organizações não governamentais atendeu ao critério de imparcialidade quanto ao relato das violações de direitos humanos, já que não são vinculadas e, teoricamente, não sujeitas às pressões de qualquer natureza por parte dos Estados.

Quadro 1 – Violações de Direitos Humanos na Amazônia Brasileira

Fato	Localidade	Conflito e violação dos Direitos Humanos
Ataques dos militares contra os índios Waimiri-Atroari na região Amazônica (1968-1975)	Amazonas.	Estima-se pelo menos 2.000 desaparecidos da etnia no período de 1968 a 1974 (Freitas e Santos Júnior, 2017). As mortes teriam ocorrido durante a construção da rodovia BR-174, Manaus – Boa-Vista
Assassinato de José Cláudio Ribeiro e sua esposa Maria do Espírito do Santo, em 24 de maio de 2011.	Nova Ipixuna, no Pará.	Motivação do assassinato: conflito rural. Denúncias realizadas contra as atividades ilegais de madeiras, fazendeiros e produtores de carvão.
Assassinato de Adelino Ramos em 27 de maio de 2011.	Vista Alegre do Abunã, em Porto Velho, Rondônia.	Motivação do assassinato: conflito de terra. Denúncia contra madeireiros.
Ameaças ao Assentamento Santo Antônio Bom Sossego e do Acampamento Vitória, em 2011.	Município de Palmeirante, no Tocantins.	Área de assentamento com conflito entre trabalhadores rurais, grileiros, fazendeiros e madeiros.
Assassinato de Vanderlei Canuto Leandro, em 01 setembro de 2011.	Tabatinga, Amazonas.	Motivação do assassinato: Retaliação decorrente das denúncias de supostas irregularidades e atos de corrupção na prefeitura de Tabatinga.
Ameaças a comunidade quilombola de Salgado, em 2012.	Zona rural de Pirapema, Maranhão.	Conflito de terras. Processo de regularização da terra junto ao INCRA. Violência no território que envolvem ameaças de morte, incêndio de roças, envenenamento de água de poço, matança de animais, pistolagem e outros
Assassinato de Raimundo Santos Rodrigues, em 25 de agosto de 2015.	Cidade de Bom Jardim, Maranhão	Motivação do assassinato: conflito de terra. Defesa da preservação ambiental. Denúncias contra latifundiários e madeiros. Denúncia de crimes ambientais.

Fonte: Elaboração Própria com base em Relatório da Anistia Internacional (2010-2017/2018). Relatórios HRW (2010 a 2018); Front Line Defenders; Freitas e Santos Júnior (2017)

Dos sete casos apontados, quatro são de assassinatos de ativistas, ou seja, pessoas que estavam diretamente envolvidas na defesa do meio ambiente, dos direitos da comunidade, ou adotavam postura de oposição ao poder vigente, como o caso de Vanderlei Canuto. Nota-se que José Cláudio e Maria do Espírito do Santo eram membros do grupo ambientalista Conselho Nacional das Populações Extrativistas e líderes do Projeto Agroextrativista Praialta-Piranheira, em Nova Ipixuna, Pará; Adelino Ramos³ era coordenador do Movimento Camponês Corumbiara; Raimundo Santos Rodrigues era conselheiro do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, na Reserva Biológica do Gurupi, e presidente da Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Rio da Onça II. Como ponto em

³ Adelino Ramos era sobrevivente do *Massacre de Corumbiara*. O conflito ocorrido em 9 de agosto de 1995 entre policiais e grupo de sem-terra resultou em doze mortes. O caso foi apresentado à Corte Interamericana de Direitos Humanos - CASO Nº 11.556.

comum, todos eram representantes de movimentos sociais ou organizações não governamentais. Vanderlei Canuto Leandro era jornalista e apresentava o programa “Sinal Verde” na Rádio Fronteira, por meio do qual alertava a população sobre as supostas irregularidades do poder público. Junto à similar motivação dos assassinatos, estão as ameaças feitas à comunidade quilombola de Salgado, no Maranhão, e aos assentamentos no município de Palmeirante, no Tocantins.

Atestando que a morte está presente na disputa da fronteira amazônica, o relatório da Anistia Internacional de 2014/2015 ainda destaca o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade no Brasil, para apurar violações ocorridas durante a ditadura militar; dentre elas, a cometida em território amazônico contra os índios Waimiri-Atroari. Nesse caso, estima-se que tenha ocorrido o genocídio de aproximadamente dois mil indígenas durante a construção da BR 174, entre 1967 a 1981. A busca pela verdade é uma releitura da história para tornar visíveis as violações reiteradamente cometidas contra a população indígena⁴. Por meio desse exemplo, evidencia-se um alerta quanto ao preço pago na busca pelo desenvolvimento ou na integração por meio de obras de infraestrutura.

No tocante a Amazônia peruana, citam-se quatro violações. Uma delas refere-se à repressão realizada nas manifestações contrárias à exploração de petróleo, gás, madeira e mineração, por parte da população indígena de Utcubamba e Bagua. Alude-se, especificadamente, sobre a manifestação ocorrida na província de Bagua, em 2009. Houve o bloqueio de estradas e a repressão resultou em 33 mortes⁵, em 6 de junho do ano mencionado. Contudo, as manifestações ocorriam desde abril de 2009 e, de acordo com Silva (2010), centravam-se no questionamento da aprovação de leis, como

⁴ O Comitê da Verdade, Memória e Justiça do Amazonas produziu um relatório entregue em 2012 para a Comissão Nacional da Verdade, onde constam documentos que relatam o extermínio dos índios Waimiri-Atroari. Ver: *1º Relatório do Comitê Estadual da Verdade – O Genocídio do Povo Waimiri-Atroari*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/r_cv_am_waimiri_atroari.pdf> Acesso em 20 jul. 2018.

⁵ O Relatório da Anistia Internacional do ano 2014/2015 afirma que foram 33 mortes, das quais 23 foram de policiais. Mais de 200 pessoas teriam ficado feridas. (Anistia Internacional. Informe Anual 2014/2015).

os decretos nº 1.090⁶ e 1.064⁷. Segundo as comunidades indígenas envolvidas no conflito, tais decretos conduziriam a uma privatização da floresta e dos recursos hídricos (BBC Mundo, 2009). A legislação permitiria que empresas estrangeiras explorassem a madeira e minérios, por exemplo.

Em relação ao mesmo conflito, o relatório da Human Right Watch de 2011, menciona a censura promovida, pelo governo peruano, à rádio local que fez a cobertura da agitação em Bagua. A rádio La Voz de Bagua foi acusada de incitar a violência nos conflitos entre indígenas e policiais. Em outubro de 2010, a licença para transmissão da rádio foi novamente concedida, provisoriamente (HRW, 2011). Contudo, denunciavam-se, tomando como arquétipo o caso de Bagua, as intimidações e as ameaças sofridas pelos jornalistas peruanos. Essa é mais uma das violações contidas nos relatórios. Os defensores dos direitos indígenas e ambientais também estariam submetidos a ameaças, por exemplo, a revogação da residência de Paul McAuley, um religioso britânico, membro de organização não governamental (ONG) – Rede Ambientalista Loretana – que vivia há 20 anos no Peru e não teve o visto renovado pelo governo, que o acusou de infringir as leis do país ao se envolver e participar de manifestações em defesa da Amazônia contra o governo local (Reuters, 2010).

Outra violação de direitos humanos condiz com o desrespeito ao meio ambiente e à população indígena. Durante o ano de 2016, relatam-se treze vazamentos de petróleo no oleoduto no norte do país. Como consequência, houve contaminação da água e de terras pertencentes aos povos indígenas (Anistia, Informe 2016/2017). No início de 2016, entre 25 de janeiro e 3 de fevereiro, houve vazamentos no departamento do Amazonas e no Departamento de Loreto, no oleoduto da estatal Petroperú. O vazamento de aproximadamente 3.000 barris contaminou os rios Chiriaco e Morona, tornando a água imprópria para o consumo. Em consequência,

⁶ De acordo com Silva (2010), o decreto n.º 1090 permitia ao Estado vender concessões florestais a critério de um departamento do Ministério da Agricultura Peruano. Em outras palavras, permite a concessão de terras consoante o interesse nacional.

⁷ De acordo com Agurto (s/d), o decreto n.º 1064 “Elimina el requisito del acuerdo previo entre las empresas y las comunidades campesinas y nativas para iniciar las actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo”.

a qualidade de vida de comunidades indígenas, como a de Mayuriaga, em Loreto, foi comprometida (Sul 21, 2016). Em junho de 2016, outro vazamento da Petroperú, na região de Loreto, atingiu cerca de 435 pessoas. Em torno de 600 barris de hidrocarbonetos foram derramados, prejudicando o abastecimento de água e contaminando terrenos de cultivo (AFP, 2016). Demonstrando a recorrência do fato, em agosto, mais um vazamento atinge a Amazônia peruana. Dessa vez, o derramamento ocorreu no distrito de Nieva, afetando dez comunidades nativas da tribo Awajún (El País, 2016). Como consta no Relatório da Anistia Internacional, em 2016, houve um total de 13 vazamentos (Anistia, Informe Anual 2016/2017). Tais vazamentos ocorreram nas tubulações do Oleoduto Nor Peruano, cuja estrutura foi construída na década de 1970 e cuja manutenção foi precária, não recebendo os investimentos necessários pela empresa.

Por fim, outra vulnerabilidade apontada no Relatório da Anistia Internacional condiz com as altas taxas de gravidez na adolescência das jovens mulheres da região amazônica peruana. Afirmar-se que, em determinadas regiões da Amazônia, a taxa de gravidez na adolescência é de 32,8%. Fato mais preocupante é que, entre as meninas de 12 a 16 anos, a gravidez foi resultado de estupro para 60% delas (Anistia, Informe Anual 2016/2017). A violência e discriminação a que são submetidas as mulheres indígenas prolongam-se no tempo, a exemplo, na década de 90, no Peru, mulheres indígenas e camponesas foram submetidas a procedimento de esterilização sem seu consentimento pleno e informado. Essa constatação está no informe da Anistia Internacional, afirmando que, em 2014, o processo de duas mil dessas mulheres foi encerrado pelo Ministério Público de Lima (Anistia, Informe Anual 2014/2015).

Sobre o Equador, os relatórios relembram o caso Texaco/Chevron⁸ e a necessidade de indenização às comunidades indígenas. A empresa que atuava na Amazônia norte do Equador foi acusada de poluir 480 mil hectares da floresta amazônica ao despejar aproximadamente 16 bilhões de litros de água tóxica. A contaminação deu-se pela formação de piscinas de resíduos

⁸ Anteriormente denominada Texaco, a empresa foi adquirida pela Chevron em 2001.

contaminantes próximos aos poços de petróleo perfurados e próximos às fontes de água. A União de Afetados pelas Operações da Texaco (UDAPT), que reúne cerca de 30 mil indígenas, move uma ação de reparação de danos contra a empresa desde 1993 (Mendoza, 2017). Conforme consta no Relatório da Anistia de 2014/2015, a comunidade indígena ainda busca a indenização, tentando processar os diretores da empresa no Tribunal Penal Internacional (Anistia, Informe Anual 2014/2015).

Em março de 2015, o Tribunal Penal Internacional entende que não possui competência para julgar a ação. O problema da atuação das transnacionais tem sido a ausência de um tribunal internacional que possa garantir a reparação do dano, salientando uma lacuna nas normas do direito internacional e nacional sobre a temática.

Adicionalmente, destaca-se na luta pelos direitos humanos no Equador o conflito das comunidades indígenas e das organizações não governamentais (ONG's) contra posturas do governo equatoriano em reprimir, criminalizar e intervir no direito de manifestação desses indivíduos. Para ilustrar, tem-se a utilização de leis antiterroristas com a finalidade de enquadrar os protestos sociais e a emissão, em 2013, de um decreto executivo autorizando o governo a intervir em operações das ONG's. Assim, conforme relatório de Direitos Humanos da HRW, o presidente da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) e dois outros líderes indígenas foram investigados criminalmente por terrorismo e sabotagem, por protesto realizado durante uma reunião da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), em 2010. No mesmo sentido, um líder indígena Shuar e mais dez pessoas foram acusadas de terrorismo por participar de protestos em setembro de 2009, na cidade de Macas (HRW, 2011). Outros fatos revelam a pressão institucional não democrática contra as manifestações, como a dissolução, em dezembro de 2013, da Fundação Pachamama, uma ONG que atuava há 16 anos na defesa ambiental, e as acusações contra o grupo ambiental Yasunidos, classificando-os como mentirosos e incoerentes (HRW, 2015). Em geral, a crítica dos movimentos sociais dirigia-se à forma de extração de petróleo na Amazônia e suas consequências.

Com relação à Amazônia boliviana, o único fato descrito nos relatórios, em específico no informe da Anistia Internacional de 2016, é uma

breve menção ao direito indígena de ser consultado sobre os projetos de exploração de petróleo em seu território. Descreve-se a denúncia de líderes dos povos indígenas e do Centro para Documentação e Informação da Bolívia (CEDIB) sobre o fracasso de uma participação “prévia, livre e informada” em projetos relativos ao tema. (Anistia, Informe 2016/2017).

Com o panorama das violações de direitos humanos desvelado, identifica-se, por detrás da maioria dos conflitos, uma política governamental de desenvolvimento, pautada da exploração dos recursos naturais por grandes empresas ou grandes proprietários de terras. Em grandes linhas, é isso que tem acirrado a disputa de interesses e conduzido as violações de direitos humanos na Amazônia Internacional.

2.4 Conflitos na Amazônia e a política dos Estados

Os relatórios de Direitos Humanos analisados oferecem uma visão incompleta dos conflitos, mas refletem um importante fragmento do que é evidenciado para a comunidade internacional. Uma fração que é capaz de expor a macro política dos Estados amazônicos.

No caso do Brasil, as inúmeras mortes resultantes do conflito ambiental e de terras apontam para a marginalização dessa população, inclusive por parte do Estado. Segundo o relatório Global Witness de 2018, o Brasil é o país que mais mata ativistas no mundo (207 assassinatos no mundo em 2017, sendo 57 deles no Brasil⁹). O relatório ainda destaca que quase 80% dos defensores mortos no Brasil estavam ligados à defesa da Amazônia (Global Witness, 2018).

Uma hipótese para o esquecimento ou desconhecimento desses conflitos pode ser o que Coelho (1992) relata sobre a visão da Amazônia como um lugar distante e com personagens que carecem de importância social. Assim, afirma o autor:

⁹ Destaca-se que a apuração dos dados apresentados pela Global Witness abrange “apenas uma categoria de defensores: os que trabalham em questões fundiárias ou ambientais”. O próprio relatório aponta que os dados provavelmente são subestimados, considerando a metodologia adotada pela pesquisa que despreza muitas mortes que não atendem a todos os critérios de revisão de documentação e informação.

Na Amazônia, porém, ainda estamos aparentemente presos a conceitos envelhecidos. Neles, a fronteira é vista como um confinamento inútil, uma periferia – e, como tal, desprezível, numa imagem simplificada onde os personagens são, como se disse, índios, garimpeiros e, de pontos em pontos, agrupamentos militares, ali postados para “garantir a integridade nacional”. (Coelho, 1992, p. 10-11)

A modificação da noção de fronteira sobre a Amazônia, de um ponto de referência distante para uma área-recurso com possibilidade de integração e cooperação nacional regional (Coelho, 1992), pelo que se aponta, não foi capaz de mudar a realidade e atribuir dignidade humana ao povo amazônico. Isso porque o “outro”, que se encontra na Amazônia, ainda é o ser que pode ser degradado e marginalizado perante os interesses dos detentores de poder econômico, governo, empresas ou latifundiários.

O Estado brasileiro proclama uma democracia, mas, utilizando-se da premissa do interesse nacional, busca o desenvolvimento sem promover mecanismos de participação efetivos para a discussão de seus projetos. Para além, a impunidade dos assassinatos e a criminalização de movimentos sociais formam o retrato de uma sociedade sem liberdade de expressão, em que operam a repressão e o direito privado. Com a omissão do Estado, a luta pelos direitos humanos esbarra na estrutura do poder oligárquico. Os nomes daqueles que morrem são esquecidos.

Na Bolívia, Peru e Equador, em especial nos dois últimos, ressaltam-se o conflito derivado da exploração de petróleo, salientando o processo de mercantilização da natureza com a atuação de empresas transnacionais. As iniciativas econômicas governamentais dos referidos países têm foco na exportação de petróleo e extração de minérios, no quais o caso da Chevron, no Equador, e de Bagua, no Peru, tornam-se símbolos da resistência e dos enfrentamentos recorrentes.

No Peru, os embates entre a comunidade indígena e o governo, em torno da temática, se acirraram desde 2009, no citado evento “Bagua”, quando se protestava contra a instalação da transnacional Minera Afrodita, em área de reserva ambiental e de vivência das etnias Wampis e Awajún. Tais conflitos possuem como contexto o governo de Alan García (2006-2011)

que promulga decretos, como o 1015 e 1073, que permitem investimentos privados em terras indígenas ou amazônicas, reconfigurando a relação do Estado com as respectivas comunidades atingidas.

Romio (2013) afirma que a luta dos povos indígenas contra a transnacional Minera Afrodita¹⁰ representa uma diferente visão sobre o que significa o meio ambiente amazônico para cada uma das partes. Por um lado, a visão dos recursos que podem ser mercantilizados. De outro, uma relação material e simbólica com o território, na qual os indígenas demarcam suas relações sociais, como é o caso das etnias Awajún e Wampís. É também no governo de Alan Garcia que ocorre o boom da mineração (Santos, 2012). Na conjuntura externa de alta demanda por matérias primas, o setor de mineração promoveu um dinamismo na economia peruana. Contudo, o conflito de Bagua é exemplo; os protestos populares contra as atividades mineradoras foram concomitantes com a presença das transnacionais, ainda que os indicadores macroeconômicos demonstrassem um aumento do Produto Interno Bruto e uma elevação do consumo. Uma hipótese é que o crescimento econômico não se refletiu em distribuição de renda igualitária. Os benefícios da política governamental teriam atingido, de forma desigual, as regiões peruanas, permanecendo as regiões da Cordillera e a da Selva como as mais pobres (Santos, 2012).

O evento de Bagua, para Romio (2013), define um antes e um depois de como as relações entre Estado e movimentos socioambientais têm se constituído. Se, por um lado, o acontecimento tornou visível, inclusive internacionalmente, o conflito, revigorando a luta pela defesa da Amazônia, por outro, o Estado responde utilizando-se de seu aparato racional-legal para criminalizar os movimentos sociais, acusar e processar judicialmente possíveis envolvidos. A estratégia de desenvolvimento do governo peruano, durante o governo Alan Garcia, é pautada em uma política econômica liberal voltada para a exportação. Por essa orientação, o Estado flexibiliza os marcos regulatórios ambientais, fortalece a segurança jurídica dos investimentos privados e trata os conflitos sociais como conflitos judiciais.

¹⁰ A empresa Minera Afrodita é uma empresa peruana associada à empresa transnacional canadense Dorato Resources.

Na mesma direção, atua o governo do Equador. Nesse sentido, as controvérsias da atuação da Chevron são emblemáticas. A Texaco operou na Amazônia equatoriana no período de 1964 a 1992. A empresa é acusada de derramar água de prospecção e rejeitos de petróleo em rios e igarapés. Além do desastre ambiental, o contato com os rejeitos, o consumo da água¹¹ impura e o consumo de alimentos produzidos na terra contaminada teriam provocados na comunidade o aumento da incidência de câncer, de abortos e nascimentos com má-formação, além de outros problemas de saúde.

O processo contra a Chevron inicia-se em 1993 e tem passado por diversas instâncias e tribunais ainda sem um encerramento definitivo. O processo inicia-se no Tribunal de Justiça dos Estados Unidos, mas depois de dez anos a justiça decide que o fórum adequado não era nos Estados Unidos e remete o processo ao Equador.

Em 2011, o tribunal do Equador condena a empresa a pagar aproximadamente 10 bilhões de dólares em indenizações. A sentença é encaminhada para execução nos tribunais de justiça dos países nos quais a empresa possui matriz/filial, como no caso do Brasil, da Argentina e dos Estados Unidos. Nenhum dos países homologa a decisão, seja pela ausência de uma jurisdição internacional, seja por não se comprovar o vínculo da Chevron com empresas subsidiárias¹², seja, ainda, pela ausência de bens da empresa no respectivo país.

Indo além, em setembro de 2018, o Tribunal de Arbitragem de Haia entende que a sentença no Equador foi obtida mediante fraude e recomenda que não seja reconhecida ou executada pelos tribunais de outros Estados¹³. Os argumentos defendidos pela empresa, em geral, são: as compensações já foram pagas ao governo do Equador, quando a empresa encerrou as atividades no país; não há nexo causal entre as doenças e a exposição ao petróleo;

¹¹ A água, segundo universidades e organizações não governamentais, está contaminada com chumbo, arsênio e hidrocarbonetos. Ver: Brenda, Tadeu. *Chernobyl Amazônica*. Rede Brasil atual. 28/05/2018.

¹² A Chevron Brasil, por exemplo, é de pessoa jurídica distinta da Chevron.

¹³ O Tribunal de Haia considera que o Equador violou o Tratado de Proteção de Investimentos entre Washington e Quito.

provas fraudulentas foram incorporadas ao processo; os danos teriam sido causados pela Petroecuador¹⁴.

Independente do desastre da Chevron, a política equatoriana permanece centrada na exploração dos hidrocarbonetos¹⁵ e gerando tensões territoriais e ambientais. Há uma sobreposição das lógicas entre a proclamada pela economia do Estado e o reivindicado pelas comunidades indígenas. Para o primeiro, trata-se do fundamento racional do desenvolvimento e do progresso. Na visão indígena, constitui uma maneira integrada (ancestral, simbólica, econômica e autônoma) de se apropriar da natureza (Feijó, 2012). A lógica traduz-se no princípio filosófico adotado pela Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) denominado de *Buen Vivir*, ou seja, refere-se a uma harmonia entre homem e natureza baseada nos direitos da natureza, da sustentabilidade e solidariedade entre os homens.

Como se demonstra, são racionalidades e historicidades distintas. Mesmo a Constituição do Equador tendo, em 2008, reconhecido os princípios do *Buen Vivir*, as contradições são latentes diante das violações de direitos humanos, anteriormente elencadas.

Da análise das violações de direitos humanos na Amazônia, reforça-se o que foi dito por Becker ¹⁶(2005) sobre os ritmos diferenciados e competitivos com os quais convive a fronteira. Em outras palavras, as fronteiras dos países amazônicos são marcadas por perspectivas, comportamentos e culturas que se atravessam, mesclam-se, mas que também disputam hegemonia. A política dos estados amazônicos tem imposto um modelo econômico

¹⁴ A empresa Chevron desenvolveu uma página na internet para divulgar as informações sobre o processo contra a empresa. O site denomina-se “Julgamento Bruto”. Disponível em: <<http://www.julgamentobruto.com/>>. Acesso em: 15 set. 2018. Em contraparte, alguns depoimentos de pessoas afetadas podem ser lidos na reportagem “Caso Chevron: Relato de los olvidados” realizada pela La Historia do Equador, em março de 2015. La Historia é uma iniciativa de jornalistas independentes do Equador comprometidos com a defesa dos direitos Humanos. Disponível em: <<https://lahistoria.ec/2015/03/14/caso-chevron-relato-de-los-olvidados/>> Acesso em: 20 jun. 2018.

¹⁵ Segundo Raisg (2012), o país com maior superfície de lotes petroleiros em exploração, em região amazônica, é o Equador.

¹⁶ O estudo da autora é sobre a Amazônia brasileira, mas entende-se que sua percepção pode ser aplicada aos casos expostos sobre a Amazônia Internacional.

extrativista, por vezes, predatório. Por outro lado, os povos amazônicos reivindicam ser inseridos socialmente com seus saberes e com a integridade do território onde vivem, sem que isso signifique negar aspectos da modernidade, como a maior conectividade entre as pessoas e os resultados da ciência.

2.5 Considerações finais

Para evitar as violações de direitos humanos, a Amazônia deve ser reconhecida e valorizada no modo de ser do homem amazônico. Para isso, deve-se negar o mito do espaço vazio e admitir a existência do “outro” em sua fronteira. Paralelamente, faz-se necessário ampliar o conhecimento sobre a rede de interesses existentes na região, de forma a permitir que vigorem somente os legítimos, ou seja, aqueles que correspondam aos princípios de sociedade democrática e de respeito à dignidade humana. Com tantas vozes caladas, como mostram os relatórios de direitos humanos analisados, a democracia nos países amazônicos perde a sua essência, ao carecer de maior participação e descentralização das decisões.

A opção pela presença da iniciativa privada e das grandes empresas desequilibra qualquer proposta de desenvolvimento regional, pendendo-a para a vertente econômica. Emerge, assim, a necessidade de conscientização de que as políticas de desenvolvimento devem abarcar o preceito da qualidade de vida e do bom convívio social. Não obstante, as estratégias para implantar visões alternativas de mundo só são possíveis de florescer quando encontrarem espaços diante das pressões econômicas.

Em qualquer dos casos analisados, nota-se o argumento da criminalização dos movimentos sociais e o consequente aumento na repressão sobre eles. A criminalização ocorre com a promulgação de leis antiterror aplicadas aos movimentos sociais. A legislação, imersa nas contradições políticas, penaliza os defensores de direitos humanos que se envolvem em conflito direto com a força policial nos protestos sociais. Como visto, no Equador, as lideranças indígenas Marlon Santi e Delfín Tenesaca, envolvidas na manifestação ocorrida em Otavalo, em 24 de junho de 2010, foram processadas por terrorismo e sabotagem. A criminalização cria estereótipos

e refunda-se no mito do mundo de destino único. Mais do que isso, ilustra a fragilidade da democracia, sem esferas de participação e sem capacidade de livre oposição. Nesse caso, as mortes dos defensores dos direitos ambientais também ilustram a violência do encontro de historicidades distintas, que tem marcado as fronteiras amazônicas, em especial, a brasileira.

Nessas fronteiras, como visto, para que as diferenças desaparecessem, o “outro”, o essencialmente diferente, foi desumanizado. Como um ser sem importância, qualquer atitude de violência praticada contra essa população é válida. Dessa forma, frisa-se que, para além do conflito econômico, emergente de uma proposta de desenvolvimento focada nas atividades extrativistas e mineradoras, tem-se o conflito humano, isto é, a degradação do “outro”, ao considerá-lo como não humano, como alertou Martins (2016). Expulsar, expropriar, violentar e matar são pressupostos assumidos por aqueles que desqualificam a humanidade do homem amazônico.

Destarte, cada uma das violações mereceria ser discutida em seus detalhes. Contudo, uma visão macro dos acontecimentos possibilita ver os padrões de uma dinâmica que atravessa os estados nacionais e configura uma região. Proporciona uma visão sobre a floresta amazônica como um palco de demandas e disputas.

Notou-se que a política dos estados vale-se do discurso do desenvolvimento e do progresso, como se ambos significassem valores universais e de resultado benéfico para todos. No entanto, não há uma visão única de desenvolvimento, assim como só há valorização dos direitos humanos quando se promove o diálogo intercultural que considera os entendimentos diversos do que seja o futuro e a vida digna. Fora desse âmbito, como posto, o que se reproduz são as violações dos direitos humanos, estigmatizando e marginalizando as reivindicações advindas das fronteiras amazônicas.

Referências

AFP. *Vazamento de 600 barris de petróleo afeta mais de 400 pessoas no Peru*. 27/06/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2016/06/vazamento-de-600-barris-de-petroleo-afeta-mais-de-400-pessoas-no-peru.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

AGURTO, Jorge. *Perú: ¿ Por qué luchan los pueblos indígenas amazónicos?* s/d. Disponível em: <<https://www.servindi.org/actualidad/11574>> Acesso em: 4 ago. 2018.

ANISTIA [Anistia Internacional]. *Informes Anuais*. Disponível em: <<https://anistia.org.br/direitos-humanos/informes-anuais/>> . Acesso em: 5 set. 2018.

BBC Mundo. *El origen del conflicto*. 8 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090605_1923_peru_conflicto_origen.shtml> . Acesso em: 4 ago. 2018.

BECKER, Bertha k. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v.19, n. 53, 2005.

BRENNA, Jorge E. La mitología fronteriza: Turner y la modernidad. *Estudios Fronterizos – Revista de Ciencias Sociales y humanidades*. Nueva época, v. 12, n. 24, jul. /dez. 2011.

BUENO, Magali Franco. *O imaginário brasileiro sobre a Amazônia: uma leitura por meio dos discursos dos viajantes, do Estado, dos livros didáticos de Geografia e da mídia impressa* 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

FEIJÓ, Julianne Holder da Câmara Silva. *A questão do petróleo em terras indígenas: Uma análise constitucional à luz do desenvolvimento sustentável*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2012.

FLD. *Front Line Defenders*. Disponível em: <<https://www.frontlinedefenders.org>> . Acesso em 8 set. 2018.

FREITAS, Leandro Barbosa; Santos Júnior, Paulo Marreiro. *A Luta dos Waimiri-Atroari no contexto de implantação autoritária de grandes projetos capitalistas em Presidente Figueiredo (AM) durante o Regime Militar*. III SEMINÁRIO INTERNACIONAL HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE – UDESC, 3, 2017, Florianópolis, Santa Catarina, 2017. Disponível em: <<http://eventos.udesc.br/ocs/index.php/STPII/IIISHTP/paper/viewFile/687/433>> . Acesso em 5 jun. 2018.

GLOBAL WITNESS. *Relatório. A que preço?* Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-que-pre%C3%A7o/>> . Acesso em: 10 set. 2018.

HRW [HUMAN RIGHTS WATCH]. *World Report (Relatórios)*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/previous-world-reports>> . Acesso em: 5 set. 2018.

MARTINS, José de Souza. *Fronreira: a degradação do Outro nos confins do humano*. São Paulo: Contexto, 2016.

RAISG [Rede Amazônica de Informação Socialambiental Georeferenciada]. *Amazônia Sob Pressão*. Tradução da versão em espanhol de “Amazonía bajo Presión”, 2012, revista e corrigida.

RAISG Mapa Online [Rede Amazônica de Informação Socialambiental Georeferenciada]. *Amazônia SocioAmbiental*. s/d Disponível em: <<https://www3.socioambiental.org/geo/RAISGMapaOnline/>>. Acesso em: 8 set. 2018.

REUTERS. *Peru alerta contra agitação estrangeira em protestos*. [05/07/2010]. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/peru-alerta-contra-agitacao-estrangeira-em-protestos-23jawwbwpwtu0dmui0hkzcqby/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ROMIO, Silvia. Minera Afrodita en Alto Amazonas. Territorio de confine en la lucha socioambiental de la selva peruana. In: HOETMER R.; CASTRO M.; DAZA M.; DE ECHAVEZ J.; RUIZ C. (Ed.). *Minería y movimientos sociales en el Perú: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y el territorio*, Lima: PDTG, 2013.

SANTOS, Marcelo. Exploração de recursos naturais e conflitos sociais: os casos de Peru e Equador. In: AYERBE, Luis Fernando. *Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012.

SILVA, Thiago Lucas Alves da. O conflito entre o governo neoliberal de Alan García e os indígenas peruanos. *Revista Ideas*, v. 4, n. 2, p. 366-392, 2010.

SUL 21. *Vazamentos no principal oleoduto do Peru contaminam dois rios na Floresta Amazônica*. 24 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/internacional/2016/02/vazamentos-no-principal-oleoduto-do-peru-contaminam-dois-rios-na-floresta-amazonica/>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

3. GUERRA E PAZ NA REGIÃO AMAZÔNICA: UMA ANÁLISE DO ACORDO DE PAZ COLÔMBIA-FARC

Augusto W. M. Teixeira Júnior
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre

3.1 Introdução

Imersos em mais de 60 anos de guerra civil, o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) selaram um robusto acordo de paz entre si, em 24 de novembro de 2016. Com a assinatura do Acordo de Paz de La Habana¹, uma das mais emblemáticas dinâmicas de segurança da América do Sul chegava ao fim. O reconhecimento político internacional renderia ainda um Prêmio Nobel da Paz para o então presidente colombiano, Juan Manuel Santos.

Apesar de sua relevância histórica, o acordo foi rejeitado nas urnas em consulta popular – o que só reforça o caráter polarizador do tema na Colômbia. Não obstante os impasses políticos no tocante a sua implementação, o debate em torno do *Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* tornou-se fundamental para o entendimento das dinâmicas recentes de segurança e defesa na região amazônica e andina. Nos debates acadêmicos ou para *policy-makers*, o Acordo consiste num marco de sucesso para processos de paz e resolução de conflitos.

Distinto de buscar analisar se as bases do acordo são sólidas para o estabelecimento de relações pacíficas no futuro, entre o governo e as FARC, o presente capítulo sugere como chave explicativa central uma análise que contemple a articulação entre guerra e política. Para tal, envereda, em sua reflexão, nos condicionantes militares que permitiram a exitosa barganha política de Santos, culminando no Acordo de Paz. A base teórica da qual parte a presente investigação é a teoria da guerra de Carl von Clausewitz (2007).

¹ Oficialmente *Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Na primeira seção do capítulo, expomos o que compreendemos como o paradoxo dos acordos de paz, uma vez que, historicamente, tais acordos jamais conseguiram aliar sua implementação com a possibilidade de uma vitória limitar, sempre pendendo mais para um ou outro extremo do espectro. Na seção que segue, analisamos como as mudanças no campo da estratégia e da força militar produziram condições objetivas para alterar a balança da barganha entre governo e insurgência. Dessa forma, exploramos as ações militares lideradas pelo presidente Uribe, e discutimos como sua eventual vitória militar pode ser identificada como motivadora do sucesso do acordo. Nas considerações finais, retomamos o entendimento sobre relação entre guerra e política na tradição clausewitziana. Segundo essa corrente, o objetivo central da guerra é a paz, porém, com a entremistura de outros meios (Clausewitz, 2007).

3.2 A barganha entre a força e o diálogo – o paradoxo dos Acordos de Paz

Diante do cenário caótico da guerra civil e da violência endêmica, a maior parte das eleições colombianas costumou basear-se em debates que orbitavam ao redor da questão do conflito e suas possíveis estratégias de resolução. Tradicionalmente, a alternância de mandatos acompanhou uma alternância de posturas contrárias ou a favor do enfrentamento militar (Nobre, 2016). Apesar do consenso popular pelo desejo da redução da violência, os anos de dissenso político levaram a sequências abruptas de rupturas, seja de políticas de enfrentamento militar, seja de negociações e acordos de paz que, salvo períodos brevíssimos, jamais coexistiram.

Durante a maior parte do tempo em que se instaurou a Frente Nacional², ou mesmo durante a Frente, diversos presidentes³, de partidos distintos, laçaram mão de diferentes táticas para colocar fim à guerra gerada

² A Frente Nacional (1958-1974) – inicialmente prevista para durar dezesseis anos, [mas que] na realidade duraria, com alguns pequenos ajustes, mais de trinta. Torna-se a pedra angular da estabilidade institucional (Pécaut, 2010, p. 26). Concebida como um regime político peculiar ou uma expressão político-normativa do acordo de paz entre os dois partidos – segundo o qual os partidos Liberal e Conservador ocupariam todos os espaços da vida política e dividiriam entre si a administração das instituições estatais. (Alves, 2005, p.22).

³ Alfonso López (1974-1978); Julio César Turbay (1978-1982); Belisario Betancur (1982-1986); Virgilio Braco Vargas (1986-1990).

e desmobilizar os grupos criados – tanto os de esquerda, quanto os de direita. Nos primeiros anos de governo de César Gaviria Trujillo (1990-1994), mais precisamente entre 1991 e 1992, são realizados encontro em Caracas e Tlaxcala em busca de uma saída negociada para o conflito. Todavia, as conversações são rompidas quando as FARC voltam a realizar sequestros. A partir disso, Gaviria lança a estratégia política conhecida como “guerra integral”⁴. Por se utilizar de métodos violentos, esse plano sofreu forte desaprovação por vários setores da sociedade e acentuou o desejo de solução pacífica do conflito, formando, assim, as bases para a eleição de Ernesto Samper (1994-1998) e, posteriormente, de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) – já que eles propunham o diálogo como ferramenta de solução do conflito (Alves, 2005, p.73-74).

Assim, nas eleições seguintes, no ano de 1994, o liberal Samper se elegeu – derrotando o conservador Pastrana, que se candidatava pela primeira vez à presidência – amparado pela boa recepção popular em relação à proposta da desmilitarização de algumas regiões, ação que objetivava facilitar o início dos diálogos com a guerrilha. Ademais, em 1995, é criado o Conselho Nacional de Paz, composto por instituições e sociedade civil, com o objetivo de construir a paz num sentido mais amplo, com a participação dos diversos setores da população – contando com o apoio das Nações Unidas que nomearam Jan Egeland como representante e substituído, três anos mais tarde, por James Lemoyne (FISAS, 2010, p.5). Contudo, apesar de tais iniciativas importantes, o mandato de Samper ficou marcado por uma série de escândalos e polêmicas que englobavam um suposto envolvimento do presidente com os grupos guerrilheiros, indicando que, para a sua campanha presidencial, havia recebido financiamento por parte de tais grupos (Alves, 2005, p.75). Somado a tal cenário, uma profunda crise

⁴ A política de embate que ficou conhecida como “Guerra Integral” ou “Guerra Frontal” foi realizada durante o governo de César Gaviria, na Colômbia (1990 - 1994). Sua elaboração ocorreu em reação à resposta hostil, por parte dos grupos guerrilheiros, às tentativas de diálogo e negociações anteriores. O governo desenvolveu, então, uma política de ofensiva permanente, com altos investimentos no termo bélico, fomentados, inclusive, por novos “impostos de guerra”. As consequências desse período foram investidas muito agressivas, especialmente por parte das FARC e do ELN, em setores distintos do governo, desde a mais comum violência urbana até o ataque à infraestrutura petrolífera do país, causando severos prejuízos e uma crise energética no país. Por outro lado, os grupos paramilitares se multiplicaram, travando grandes disputas territoriais com as guerrilhas (Colômbia-SA, S/A).

econômica também abatia o país, o que deixou o governo Samper ainda mais à beira do colapso.

Seguindo adiante, nas eleições do ano de 1998, Andrés Pastrana foi candidato novamente. Diante dos graves acontecimentos anteriores, a população desejava e clamava pelo fim do conflito, mas por meio de negociações e não do enfrentamento direto. Assim, a plataforma política de sua candidatura se apoiou em tais aspirações pela realização de um Processo de Paz – seu adversário, Horacio Serpa, montou suas propostas de maneira bastante semelhante, reforçando a necessidade de iniciar as conversações para se pensar no fim do conflito. Entretanto, apesar das aproximações das agendas dos dois candidatos, o conservador, Pastrana, foi eleito – apesar da diferença entre os dois ser de apenas 4% –, em grande medida, por causa da sua capacidade de dialogar com os líderes das FARC (Alves, 2005, p.74).

A primeira reunião de Andrés Pastrana com as FARC aconteceria em 1998, logo após a sua eleição. A reunião tinha como objetivo a abertura de diálogo para um possível Processo de paz, mas acabou resultando, primeiramente, na criação das zonas desmilitarizadas⁵, anunciadas em setembro do mesmo ano. Tais zonas foram uma condição imposta pelo grupo guerrilheiro para o início do processo. O argumento *farquista* era de que as negociações deveriam ocorrer sem a participação ou presença das Forças Armadas.

As tentativas de resolução pacífica sofreram com uma série de problemas. Por exemplo, a ausência do líder do grupo guerrilheiro em sua primeira reunião, e a posterior suspensão das negociações, por parte das FARC – como reação a uma chacina praticada por um grupo paramilitar – contribuíram para a suspensão do processo de paz. A paralisia nas tratativas se estenderia até abril de 1999. Durante a paralisação, sequestros e acordos rompidos foram a tônica do comportamento das FARC, que exigiam uma postura clara do governo, no tocante às ações dos grupos paramilitares. (Isacson, 2000, p.8).

⁵ Previstas para durarem noventa dias, as zonas desmilitarizadas foram uma iniciativa do governo colombiano, com o objetivo de facilitar o diálogo com as FARC. Abrangia San Vicente del Caguán, em Caquetá, e de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, em Meta, com uma extensão de 42.139 Km². Na prática, significava a suspensão das atividades de monitoramento e controle, nas regiões, além da suspensão de ordens de captura contra alguns líderes do movimento guerrilheiro (Alves, 2005, p.76).

Embora as conversações tenham voltado a acontecer entre os dois lados, foram mais uma vez suspensas após a renúncia do então Ministro da Defesa do país, alegando não haver consenso sobre as zonas desmilitarizadas. O que ficava claro, com esse conturbado período inicial do processo de paz, foi uma inconstância no desejo real de negociar, de ambas as partes, uma vez que o governo mantinha sua postura de recrudescimento, enquanto as FARC não paralisavam as atividades beligerantes e criminosas. Mesmo que o processo tenha sido retomado, contando inclusive com a assinatura de novos acordos, ele seria definitivamente encerrado após as FARC serem responsabilizadas por mais um sequestro, exatamente nas chamadas zonas de despejo.

Dessa maneira, fica claro que houve incoerência entre o discurso de resolução pacífica do conflito e a manutenção das ações militares entre os dois lados. Aparentemente, as duas posturas foram vistas como antitéticas em, pelo menos, cinco dos seis projetos de acordos no país (vide Quadro 1). A inconsistência da estratégia adotada pelo governo protelou a resolução do conflito, enquanto cedia às FARC a possibilidade de manter-se na luta armada, uma vez que as opções oferecidas pelos acordos não os geravam os benefícios adequados no campo do desarmamento e da cessão das hostilidades.

Quadro 1 – Coexistência entre a luta armada e os Acordos de Paz (1978 – 2002)

	Turbay Ayala (1978 – 1982)	Belisario Betancur (1982–1986)	Virgilio Barco (1986 – 1990)	Cesar Gavi- ria (1990 – 1994)	Ernesto Samper (1994 – 1998)	Andres Pastrana (1998 – 2002)
Balança Militar	Confiava-se na derrota militar da guerrilha. Anistia como instrumento para premiar a entrega das armas e a desmobilização.	As duas partes confiavam na vitória militar. Entrava-se no processo de paz convencido de que a vitória militar era possível.	O M-19 entra convencido de que a vitória militar não é possível. O governo necessita do Processo para não disputar a guerra em várias frentes	Continuação da política de paz do governo Barco.	As FARC melhoraram o seu desempenho militar e estão convencidas de que podem vencer a guerra por essa via.	O governo faz grandes cessões no campo militar, confiante nos acordos de paz.

Dilema de Segurança	Os grupos guerrilheiros desconfiavam das Forças Armadas e de seu respeito aos acordos.	Vários militares foram assassinados.	Existia desconfiança no processo, mas a entrega de armas do M-19 se fez pública, para garantir a segurança dos combatentes.	O M-19 está comprometido com o fim do enfrentamento e assume os riscos do que isso significa.	A memória de supostas traições do governo impede o desenvolvimento do acordo de paz.	As FARC confiam na vitória militar e impõem derrota e perda de território ao Estado.
Resultado	Benefícios do processo de paz eram pequenos para a guerrilha.	Processo de paz esvaziado.	Sucesso com M-19 / Não com as FARC	Sucesso com M-19 / Não com as FARC	Ascensão de movimentos sociais pela paz e rejeição da luta armada.	Esvaziamento do processo e posterior assinatura do Plano Colômbia.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Camp e Venegas (2011)

A eleição de Álvaro Uribe Velez para a presidência da Colômbia se configurou como uma resposta aos erros cometidos no governo anterior e, por conseguinte, se apoiou no descrédito em relação a qualquer promessa de negociação para pôr fim ao conflito. Assim sendo, nesse período – que vai de 2002 a 2010, somando os dois mandatos exercidos –, o combate direto às forças da insurgência se transformou na principal ferramenta, levando ao desmembramento de alguns focos de guerrilha, limitando as portas de saída das drogas e diminuindo as áreas de atuação e comando, principalmente de fronteiras (CEPIK, 2010).

3.3 “Preparando o terreno” para o Acordo de Paz: a “gramática da guerra”

No lugar da busca por estabelecimento de canais de diálogo, durante a administração Uribe a política da segurança democrática, em conjunto ao Plano Colômbia, que incluía ataques firmes aos grupos guerrilheiros e enrijecimento do Estado por meio do poder militar, foi fortemente incorporada. Sendo assim, já no início do seu primeiro mandato, percebeu-se um aumento dos enfrentamentos diretos – entre as forças armadas da Colômbia e grupos guerrilheiros – caracterizadas por uma lógica de contrainsurgência

que incorporava fortemente a população na estratégia político-militar do conflito. Havia a ideia de que a população civil exercia importância nas atividades insurgentes, sendo talvez responsável pela evolução e sustentação da guerrilha. Por essa razão, a concepção de contrainsurgência na era Uribe entendia que a população, nas áreas conflagradas, deveria ser chamada a colaborar com as Forças Armadas (Hylton, 2009, p.151). Em certo grau, havia uma aproximação entre o que era defendido pelos paramilitares – na figura de Carlos Castaño, criador da Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) – e as políticas implantadas pelo governo, que ocorriam mediante a história pessoal do presidente Álvaro Uribe, que teve seu pai assassinado pelas FARC. Assim,

os fantasmas de *La Violencia* reapareciam: a superação do trauma pessoal e a restauração da honra familiar por meio da guerra contrainsurgente foram traços distintivos dos personagens políticos e das figuras públicas que Uribe e Castaño encarnaram (Hylton, 2009, p.150).

A ideia de que a justiça era sinônimo de militarização, num cenário no qual a maioria da população havia sido vítima de violência direta, levou a um grande apoio – principalmente por parte da parcela pertencente às classes mais altas da sociedade – à realização de negociações para um acordo de paz com os paramilitares. Uribe atuou, portanto,

com um programa bem definido [...]: não mais tentativas de negociar com a subversão, mas sim ‘mão firme’. A solução era eliminar as guerrilhas [...] definidas como tal de maneira vaga e ampla para incluir qualquer um que trabalhasse em prol da mudança social (Hylton, 2009, p.151).

Não havia margem para diálogo, e as mínimas tentativas de criar espaços não foram aceitas pelo governo, a menos que isso incluísse o cessar fogo unilateral por parte dos grupos armados de extrema esquerda, o desarmamento e a total desmobilização. O modelo de “negociação” de Uribe, ancorado na força armada como lastro na barganha com as guerrilhas, diferia de forma expressiva com o modelo aplicado no governo anterior

que dialogava com os grupos em meio ao conflito (Camp; Venegas, 2011, p.108). Em contrapartida, na tentativa de se alcançar um acordo com os grupos paramilitares, a postura do Estado colombiano era completamente distinta, já que, para que os diálogos tivessem início, foi necessário reconhecer o caráter político de grupos como a AUC, dotando-os de certa legitimidade em sua luta (Camp; Venegas, 2011, p.8).

Apesar das críticas à escalada de violência e da intensidade do conflito por parte do governo colombiano sob a liderança do presidente Uribe, a campanha militar logrou enfraquecer a principal guerrilha do país, criando condições para negociações em condições mais favoráveis a Bogotá.

Reiteramos que, após mais de 60 anos de guerra civil, o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) selaram um robusto acordo de paz entre si, em 2016. Desde 2012, a Colômbia e representantes das FARC negociam os termos do acordo de paz de la Habana. Com a participação de Cuba e Noruega, enfim se chegou a um conjunto de medidas que previam não apenas o encerramento do conflito, mas também um plano de trabalho para o pós-conflito. Foram colocados na mesa de negociação e posteriormente acordados pontos sensíveis, como o processo de desmobilização e a criação de um sistema especial de justiça para averiguar os crimes cometidos por ambos os lados da guerra. No Quadro 2 apresentamos os principais pontos do acordo de paz entre o governo colombiano e as FARC.

Quadro 2 – Cinco pontos principais do Acordo de Paz⁶

1. Um sistema especial de verdade, justiça e reparações (Justiça de Transição)
2. A criação de uma jurisdição especial para indiciar perpetradores
3. Desarmamento dos membros das FARC
4. Conversão das FARC em partido político
5. Prazo (6 meses) para chegar a um acordo de paz final

Fonte: elaborado pelos autores com base em Deschamps (2016).

⁶ Ao lado dessas medidas, podemos apontar a disposição formal das FARC em apoiar o governo na luta contra o narcotráfico, à luz das garantias de que seus membros serão submetidos a condições político-jurídicas do contexto de transição para a paz.

No espectro político, a conversão das FARC em movimento/partido torna possível que esse grupo substitua a gramática da guerra pela linguagem não violenta da política normal. Na perspectiva do governo, o desafio consistiu em converter os sucessos do campo de batalha contra o grupo insurgente em ganho político na construção da paz.

Uma análise do panorama político do acordo de paz do governo colombiano com as FARC poderá se basear no pressuposto de que os beligerantes, imbuídos da consciência da pretensa irracionalidade na manutenção da guerra civil, resolvem abraçar a paz como opção. Para tal fim, importantes objetivos políticos da guerra seriam deixados de lado em favor do benefício de uma paz duradoura. Elementos como a ênfase na Justiça Restaurativa e na criação de condições sustentáveis para o pós-conflito poderiam ancorar o pressuposto de que o sucesso na celebração do acordo de paz se deu pela opção sub-ótima dos beligerantes. Não obstante essa linha de interpretação tenha coerência lógica interna, a seguir apresentamos dados que apontam para a ausência de coerência lógica externa desse argumento. O presente capítulo sugere outra interpretação, tendo na articulação guerra e política a sua chave explicativa central.

A guerra, como conceito teórico pensado fundamentalmente por Clausewitz (2007), é “um ato de violência que busca compelir nosso oponente a se sujeitar a nossa vontade”. Em sua manifestação, a guerra parte do emprego da violência organizada e usada de forma instrumental direcionada por unidades políticas. Dentre elas, o Estado é a principal unidade, porém, guerrilhas como as FARC constituem não apenas unidades políticas *per se* como se organizam como uma comunidade política dotada de identidade, interesses e meios de força⁷. As FARC representavam uma unidade política que nasceu como guerrilha e se metamorfoseou em insurgência em tempos contemporâneos. Destarte, as múltiplas denominações políticas, como narcoguerrilheiros e narcoterroristas, é lícito afirmar que as FARC são uma

⁷ As FARC contavam com uma estrutura de política (governo), um componente militar (a guerrilha) e uma população subordinada, sobre a qual exercia soberania real (povo). Da forma como analisamos, a comunidade política representada pelo antagonista do governo Colombiano era de natureza trinitária na acepção clausewitziana (2007).

insurgência. Em outros termos, eram um movimento organizado que tinha entre os seus objetivos oficiais derrubar o governo através da subversão e do conflito armado.

Tendo isso em conta, o governo colombiano realizou ações contra-guerrilha desde o início do conflito, passando para o jargão e doutrina da contrainsurgência em contexto correlato ao de sua aproximação com os Estados Unidos ao longo do Plano Colômbia (1999-2009). Como modalidade de luta, a contrainsurgência pressupõe um amplo leque de ações em múltiplas dimensões, voltadas a debelar a insurgência, indo além do espectro militar. Com a assinatura do Plano Colômbia, em 1999, o país passou a receber vultosos recursos, treinamento e suporte logístico dos Estados Unidos. Como é possível observar pela análise da Figura 1, a ajuda externa, dividida entre apoio econômico e assistência institucional de um lado, e assistência militar e policial, de outro, pendeu fortemente em favor da dimensão de força.

Figura 1 – Ajuda econômica, institucional, militar e política dos Estados Unidos para a Colômbia (em milhões de dólares)

Fonte: WOLA (2016).

Nesse processo, após a implantação do referido plano, especialmente na sua vertente militar e policial, as ações de contrainsurgência ganharam a tônica do combate governamental às guerrilhas. Iniciativas de força como o Plano Patriota (Maisonave, 2004) se somariam aos esforços de reconquistar território, controlar e debelar os meios logísticos e recursos especialmente das FARC. Como é possível inferir da análise da Figura 2, o uso da força, sob a égide da contrainsurgência, provocou resultados interessantes.

Figura 2 – A dinâmica do conflito (1960-2015)

Sources: Registro Único de Víctimas; CNMH; The Economist

*Total stock of displaced persons before 1985

Economist.com

Fonte: M.R. & The Data Team (2015).

Primeiramente, deve-se observar que o número de sequestros cai vertiginosamente a partir dos anos 2000, coincidente com período inicial do Plano Colômbia. Concomitante ao processo supracitado, observa-se o aumento dos deslocados internos. A relação entre as duas variáveis (sequestros e deslocados internos) é vista por nós como co-variando. A queda nos sequestros, uma entre as fontes de renda da insurgência, é acompanhada

pelo aumento dos deslocados internos, resultado das ofensivas militares do governo em territórios em disputa e controlados pela guerrilha.

As ações de contrainsurgência, de caráter multidimensional, apoiaram-se no reforço das capacidades coercitivas do estado colombiana (polícia e forças armadas), impactando negativamente nas fontes de financiamento da insurgência, a exemplo dos sequestros, assaltos e roubos. Outra fonte de extração de recurso, o controle territorial e o apoio às atividades do narcotráfico, sofreram pesadamente com o incremento das ações de força pelas forças oficiais da Colômbia. A Figura 3 apresenta um exemplo de como a estratégia de contrainsurgência consolidou o estrangulamento econômico das FARC.

Figura 3 – Fumigação e destruição manual da coca colombiana

Fonte: Brodzinsky (2016).

As ações de erradicação do cultivo da coca, de fumigação e destruição manual, resultaram em prejuízos econômicos para a sustentação financeira da luta armada. Apesar dos danos ambientais e sociais causados pela fumigação, tanto território como recursos foram negados à guerrilha por meio de atos de força governamentais. O *front* econômico foi articulado à dimensão militar. As ofensivas militares e a projeção do poder terrestre colombiano, pelo território antes dominado pela insurgência, levaram a guerrilha a perder território e áreas de influência. A Figura 4 ilustra a perda territorial das FARC entre 2002 e 2013.

Figura 4 – Presença territorial das FARC 2002-2013

Fontes: Priest (2013)

Se levarmos esses apontamentos em conta, na análise do acordo de paz colombiano, veremos que as condições nas quais ele foi negociado foram substantivamente distintas das condições de situações anteriores. O Quadro 2 exemplifica a mudança de condições proporcionadas pela barganha militarizada entre os governos Uribe e Santos.

Quadro 3 – Balança militar e dilema de segurança entre os governos Uribe e Santos

	Álvaro Uribe Vélez (2002 -2010)	Juan Manuel Santos (2010-2016) – La Habana
Balança Militar	As Forças Armadas melhoram o seu desempenho militar e estão convencidas de que podem ganhar a guerra pela via militar.	As FARC são enfraquecidas pela morte do seu líder, enquanto as Forças Armadas continuam presentes em todo o território, evitando novo crescimento do conflito.
Dilema de Segurança	As FARC se negam a negociar com um governo que lhes faz guerra. A desconfiança do governo é elevada.	Tanto as FARC quanto o ELN se mostram abertos às negociações. O governo também está disposto, apesar de algumas condições.
Resultado	Violações de direitos humanos e violações do direito internacional humanitário. As FARC liberam alguns sequestrados para demonstrar sua vontade de diálogo.	As FARC mantêm o cessar-fogo prometido e buscam o diálogo, de fato. O ELN também se mostra aberto.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Camp e Venegas (2011)

Como exemplificado na Figura 5, as tentativas de selar a paz, anteriores ao acordo de paz de 2016, fracassaram. Das tratativas no governo Betancur e Vargas, nos anos 1980, os diálogos durante o governo Gaviria até a robusta disposição de negociar e ceder do presidente Pastrana no final dos anos 1990, todos não obtiveram êxito em encerrar as hostilidades. Contudo, as ações de força da administração Uribe e as suas ações de contrainsurgência colocaram o governo Santos em condições mais favoráveis para tornar a negociação política e a paz as únicas opções viáveis para a sobrevivência política, porém não militar, das FARC.

Figura 5 – Ciclos de violência e paz na Colômbia (1980 – 2015)

Fonte: Reid (2015)

A cumulativa mitigação das capacidades militares das FARC, a conquista territorial pelo Estado e a asfixia das fontes de recursos financeiros promoveram condições dissimilares na barganha entre governo e insurgência. Como resultado, as condições objetivas a partir das quais se deram as negociações para o acordo de paz foram distintas das de outras ocasiões. A disposição da guerrilha em sustentar a defesa estratégica contra o governo foi reduzida. Como demonstrado nas Figuras 2 e 5, as FARC realizaram cessar-fogo unilaterais em mais de uma ocasião. Mesmo quando ocorreram interrupções no cessar fogo, como em abril de 2015, a paralisação das hostilidades por parte da guerrilha foi prontamente restabelecida em julho de 2015. Interpretamos que a disposição das FARC em negociar a paz pode ser entendida como uma forma de negociar uma saída honrosa daquela que foi a guerra civil mais longa das Américas. Por outro lado, cabe salientar que, apesar de a gramática da guerra empregada por Uribe ter produzido con-

dições objetivas em termos militares, o governo de Santos deixou abertos os canais de comunicação política para que as FARC pudessem converter a sua luta do campo da força para o campo da política não violenta, por meio do movimento político e partido.

3.4 Considerações finais

Como pudemos observar, após o Plano Colômbia, o governo de Bogotá obteve êxito em reduzir fortemente os meios, disposição e recursos de luta da insurgência. A conquista da vitória no campo de batalha, numa batalha final, foi, nesse caso, substituída pela conversão da vitória militar em vitória política. A transição entre guerra e paz se fez com a criação de canais de comunicação suficientemente flexíveis a fim de que as demandas do vencedor e do derrotado fossem interativas e que os passivos do conflito pudessem ser tratados pelos canais de comunicação da política normal.

Em síntese, o acordo de paz do governo colombiano com as FARC pode ser visto como a materialização política da vitória militar, resultante de uma longa e dolorosa guerra contraguerrilhas e insurgências em seu próprio território. A vitória política consistiu em submeter o inimigo à vontade do vencedor. Na impossibilidade da realização plena desse tipo ideal, como uma rendição incondicional, a vitória militar cria condições e vantagens para que o governo vença politicamente com a paz, mas criando condições para que a recusa às armas seja politicamente viável para as FARC. A vitória se processa não pela destruição total e física do oponente (aniquilação), mas sim pelo afastamento dele dos meios de luta (desarme) e pelo enfraquecimento da sua moral (vontade de lutar). Em outras palavras, o sucesso militar foi importante para estipular as condições em que a paz foi negociada.

Dessa forma, a guerra civil e a contrainsurgência colombiana levaram a um interessante resultado de soma positiva no final do conflito. O governo recuperou territórios e venceu a insurgência, a subversão e a guerrilha. As FARC, agora um partido político que segue a luta por sua agenda, através da política partidária e de movimento social. Obviamente, a guerra como

expressão máxima da política é apenas isso, uma expressão. O problema do conflito político e social na Colômbia se prolonga hodiernamente, não representado pelas FARC, mas sim pela ascensão de grupos criminosos (BACRIM) e de setores da guerrilha que não se desmobilizaram. Entretanto, apesar dos problemas ainda ativos no campo da segurança no país, o acordo de paz aporta uma importante contribuição duramente conquistada nos gabinetes e campos de batalha na Colômbia.

Referências

ALVES, Marcos Celso. *Um mandato para a paz: o ocaso da negociação entre o governo de Andrés Pastrana e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (1998-2002)*. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - PUC-Rio, 2005.

BRODZINSKY, Sibylla. Plan Colombia's mixed legacy: coca thrives but peace deal may be on horizon. *The Guardian*. Wed 3 Feb 2016. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2016/feb/03/plan-colombia-cocaine-narcotics-farc-peace-deal>>. Acesso em: 23 out. 2018.

CAMP, Eduard Vinyamata I., VENEGAS, Farid Samir Benavides. *El largo camino hacia la paz – procesos e iniciativas de paz en Colombia y en Ecuador*. Barcelona: Editorail UOC, 2011.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Traduzido por Michael Howard e Peter Paret. Oxford: Oxford University Press, 2007.

COLOMBIA-SA. S/A. *PRESIDENTES DE COLOMBIA*. In: http://www.colombia-sa.com/presidentes/cesar_gaviria.html. Acessado em: 25 maio 2015.

DESCHAMPS, Marion. 5 Key Points: Colombia's Justice Deal Between FARC, Government. *TeleSUR*, 23 September 2015. Disponível em: <http://www.telesurtv.net/english/analysis/The-5-Points-You-Need-to-Know-About-Colombias-Justice-Deal-20150923-0037.html>. Acesso em: 23 out. 2018.

FISAS, Vicenç. *El proceso de paz en Colombia: Quaderns de Construcció de Pau*, n. 17. Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2010.

HYLTON, F. *A Revolução Colombiana [The Colombia Revolution]*. São Paulo: Ed.UNESP, 2010.

ISACSON, A. *The Colombian Dilemma. International Policy Report*. In <http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/coipr001.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016. Washington D.C.: Center for International Policy (CIP), 2000.

MAISONNAVE, Fabiano. Colômbia lança megaofensiva contra Farc. *Folha de São Paulo* – Mundo, 2 maio 2004. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0205200413.htm>>. Acesso em: 23 out. 2018.

M.R. & The Data Team. Colombia: the promise of Peace. *The Economist*, Nov 2nd 2015. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/11/daily-chart?zid=305&ah=417bd5664dc76da5d98af4f7a640fd8a>>. Acesso em: 23 out. 2018.

NOBRE, Fábio. Recursos naturais na região amazônica: cooperação ou conflito? *Revista Política Hoje*, América do Norte, 23, fev. 2015. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/view/303>. Acesso em: 25 maio 2016.

PÉCAUT, Daniel. *As FARC: Uma Guerrilha sem fins?* Trad. Ivone C. Benedetti. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PRIEST, Dana. U.S. secretly helps Colombia kill rebel leaders . *The Washington Post*, Dec 22, 2013. Disponível em: <https://www.japantimes.co.jp/news/2013/12/22/world/u-s-secretly-helps-colombia-kill-rebel-leaders/#.W8-ftdKiUk>, Acesso em: 23 out. 2018.

REID, Michael. The promise of peace. *The Economist*. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/special-report/21676955-colombia-close-historic-peace-agreement-will-transform-its-prospects>>. Acesso em: 23 out. 2018.

SIMONS, G. *Colombia: a brutal history*. London: Saqi Books, 2004.

VISACRO, Alessandro. *Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

WOLA, Advocacy for Human Rights in the Americas. U.S. Aid to Colombia. *15th Anniversary of Plan Colombia: Learning From Its Successes And Failures*. Disponível em: <http://www.wola.org/files/1602_plancol/content.php?id=us_aid>. Acesso em: 23 out. 2018.

4. FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA OCIDENTAL: UMA PROPOSTA DE AGENDA

Gills Vilar-Lopes
Dalliana Vilar-Lopes
Elisângela Ferreira Menezes

4.1 Introdução

O objeto de estudos deste trabalho gira em torno da chamada Amazônia Ocidental, constituída pelos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima (Brasil, 1968, art. 1º, § 1º). Todos esses entes federativos brasileiros, diga-se de passagem, fazem divisa com um país sul-americano, além de serem caracterizados pela existência da densa floresta amazônica e de rios caudalosos. Nesse passo, são palcos para questões que se tornam cada vez mais complexas, tais como narcotráfico, crises migratórias, xenofobia, tráfico de pessoas para fins de redução a condições análogas às de escravos e com vistas à exploração sexual e comercial.

Explicitam-se aqui questões paradigmáticas, já ocorridas ou em curso, nos referidos Estados. De um lado, aborda-se a migração de haitianos com entrada pela fronteira do Acre, e, do outro, os caminhos encontrados pelos órgãos públicos para solucioná-la, o que foi possível devido, dentre outros, a acordo judicial firmado entre Ministério Público do Trabalho (MPT) e União.

Versa-se, ainda, sobre a crise migratória de venezuelanos em Roraima, que ora se estende para o Amazonas e outros Estados brasileiros, com detalhamento dos ilícitos praticados, os quais representam verdadeiras violações a tratados internacionais de direitos humanos, com situações de discriminação em razão da nacionalidade, de abusos de empregados, redução de venezuelanos à condição análoga à de escravo e exploração sexual de mulheres, oportunidades estas em que se delineiam visões e recomendações de órgãos e instituições públicas, bem como a contribuição da sociedade civil organizada.

Destaca-se, ainda, o Estado rondoniense, que possui, em verdade, a maior fronteira física de todo o território nacional, com a Bolívia (Leonardi, 2007, p. 49), trazendo consigo novas formas de concretizar a integração regional – inclusive sob o viés da paradiplomacia – e novas perspectivas empíricas acerca de eixos temáticos importantes das Relações Internacionais (RI), como as questões geopolíticas e jurídicas transnacionais.

Diante do exposto, o objetivo geral deste texto é evidenciar desafios que cercam a Amazônia Ocidental. Para compreender tais problemáticas que aqui se apresentam de forma complexa, é importante entender que, em suas relações, os elementos conectivos que originam esses problemas entrelaçam-se na teia das relações sociais, políticas e culturais que envolvem seus atores-chave – especialmente as comunidades tradicionais – e as mais diversas formas de representação da realidade.

Por um lado, opta-se, aqui, por um estilo majoritariamente qualitativo de pesquisa. Por outro, a estatística, quando utilizada, será a do tipo descritiva, e não inferencial. Faz-se também uso de mapas de calor para, literalmente, ilustrar as regiões dos Estados da Amazônia Ocidental em que há – em analogia hobbesiana, por assim dizer – a exploração do homem pelo homem, especialmente em relação a estrangeiros.

No que tange aos métodos, elegem-se a revisão bibliográfica e o estudo de caso da atuação do Ministério Público e de outros órgãos na região em tela, para defesa da ordem jurídica e do regime democrático (Brasil, 1988, art. 127), assim como dos direitos humanos (Brasil, 1988, art. 1º, III; 4º, II). As fontes primárias são constituídas por documentos legais e processos oriundos da própria Administração Pública – em seu sentido lato – e de organizações internacionais, com especial ênfase naqueles que evidenciam problemáticas atinentes à zona de fronteira, como o tráfico de pessoas para fins de submissão ao trabalho escravo contemporâneo e exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes, o narcotráfico, além das situações de discriminação e xenofobia. Evidencia-se, assim, um contexto de problemas endógenos e exógenos, revelando a fragilidade das políticas públicas em lidar com tudo isso ao mesmo tempo.

Como este trabalho se baseia em pesquisa e análise de casos, não se perde de vista que “[...] a pesquisa de fatos está intimamente ligada à sistematização” e que ela “[...] supõe uma teoria prévia, que se modifica com o correr da análise” (Duverger, 1981, p. 32). Assim, opta-se por um diálogo o mais amplo possível entre Ciência Política, Direito, Geografia e Relações Internacionais, o qual seja capaz de contextualizar e explicar os desafios que aqui se revelam.

Na próxima seção, destacam-se as imigrações haitiana e venezuelana, bem como as medidas adotadas para solução das questões de direitos humanos que as acompanham. Na seguinte, o objeto a ser analisado é o tráfico humano e a exploração sexual nessa região.

4.2 Migrações na bacia amazônica: centralidade das questões trabalhistas e crise na garantia dos direitos humanos

Diante da localização geográfica e das características inerentes à fronteira da região, a Amazônia Ocidental é marcada pela aguda migração, seja de estrangeiros, seja de nacionais. Esse fenômeno se distingue pela continuidade, como se observa da migração de nacionais que vão para a região ocupar cargos públicos civis ou militares, bem como de trabalhadores que buscam, no norte do País, a oportunidade para enriquecer e retornar para sua terra natal. O último caso se evidencia quando dos distintos ciclos de exploração econômica que marcaram a bacia amazônica, como o das estradas de ferro, da extração da borracha e, mais recentemente, da construção das grandes usinas hidrelétricas (Teixeira, 2008; Teixeira; Xavier, 2018).

Ocorrem, ainda, episódios de migração em massa de estrangeiros, quando há crises em países fronteiriços ou com proximidade linguística ou cultural. É o caso da imigração de haitianos, pela fronteira do Estado do Acre, e de venezuelanos, pelos limites do Estado de Roraima. Cuidam-se, no particular, de casos complexos que demandam atuação interinstitucional do poder público em parceria com organismos internacionais e organizações da sociedade civil.

Em seu contexto, evidenciam-se crises institucionais, sociais e morais por que passa o Brasil, que vão desde a recusa da União em compartilhar a obrigação de acolhimento desses imigrantes com Estado e Município, ausência de mercado de trabalho para absorver todos os trabalhadores e exploração desmedida – com casos de escravidão contemporânea e exploração sexual – à xenofobia.

É certo que o fenômeno migratório desordenado, de nacionais ou estrangeiros, é acompanhado de mazelas sociais e humanas. Entre elas, a precarização do trabalho, que, por vezes, chega a caracterizar a submissão a condições análogas às de escravo.

Dados extraídos do Observatório Digital de Trabalho Escravo no Brasil – sítio eletrônico mantido pelo MPT, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em que são cruzados bancos de dados oficiais¹ de distintos órgãos e instituições do poder público –, demonstram a vinculação da migração com a exploração desmedida do homem sobre o homem.

Com efeito, registra-se que, desde o ano de 2003 – quando os dados passaram a ser catalogados –, até 2018, Rondônia detinha 846 situações de resgate de trabalhadores nessas condições de escravidão contemporânea, das quais apenas 242 foram de trabalhadores naturais da região. Por sua vez, em Roraima houve 53 resgates, sendo 34 deles de naturais. No Amazonas, 451 resgates, de que 288 foram de naturais (MPT, [2018]).

Assim, as figuras 1 a 4 reproduzem mapas de calor que se referem aos locais de resgate de trabalhadores em situação de escravidão contemporânea. Em tais locais, registra-se a concentração das atividades de inspeção do trabalho, especialmente operações interinstitucionais, para atuação efetiva dos operadores da lei.

¹ Tal observatório situa-se no âmbito do fórum *Smartlab* do Trabalho Decente, que utiliza bancos de dados oficiais, a exemplo da Relação anual de informações sociais (RAIS), do Cadastro geral de empregados e desempregados (CAGED) e do Sistema de indicadores municipais de trabalho decente da OIT.

Figura 1 – Mapa de calor do Estado de Rondônia

Fonte: MPT ([2018])

Figura 2 – Mapa de calor do Estado do Acre

Fonte: MPT ([2018])

Figura 3 – Mapa de calor do Estado de Roraima

Fonte: MPT ([2018])

Figura 4 – Mapa de calor do Estado de Amazonas

Fonte: MPT ([2018])

Os mapas de calor das figuras 1 a 4 apresentam, conforme intensidade das cores, maior ou menor incidência de casos de trabalho análogo ao de escravo. Quanto à Rondônia, há maior intensidade na parte sul do Estado. No Acre, destacam-se casos próximos a Rio Branco, em Sena Madureira e Tarauacá. Em Roraima, tem-se a concentração nas regiões próximas a Canta e a Caracarai. No Amazonas, as situações de resgate ocorrem especialmente ao sul do Estado, nas adjacências da cidade de Lábrea e de Boca do Acre.

Os dados demonstram a persistência dessa chaga social na região da Amazônia Ocidental. Em que pese deles não se poder definir que as vítimas sejam migrantes estrangeiras, estudos de caso denotam que a situação de vulnerabilidade que lhes é inerente determina que também sejam vítimas desse ilícito.

Torres (2017, p. 117-118) destaca que a própria condição de vulnerabilidade se potencializa com o afastamento do migrante de seu território de origem e das suas referências sociais e culturais e que o binômio imigrante-exploração está diretamente ligado ao fator vulnerabilidade, cujo contexto o conduz à condição semelhante à de escravo.

Essa diretriz se confirma no estudo dos casos da migração em massa de haitianos e venezuelanos, pelas fronteiras da região amazônica, especialmente da Amazônia Ocidental, que, por seu turno, ratificam a tese das complexidades das relações humanas nessa região geográfica. É o que se delineia nas subseções seguintes.

4.2.1 A imigração dos haitianos

Os haitianos passaram a ingressar no território brasileiro especialmente em 2010, quando se intensifica o fluxo migratório em razão de crise humanitária que se materializa na região de origem. São, então, destinatários de visto permanente, concedidos com fundamento na Resolução Normativa n. 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Conforme previsto, trata-se de visto por razões humanitárias, assim consideradas as “condições de vida da população haitiana em decorrência do

terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (LEGISWEB, 2012). A intensificação de sua entrada aprofunda deficiências sociais inerentes ao Norte do País, especialmente no Acre e em Rondônia, os quais possuem, respectivamente, índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0.663 e de 0.690 – Acre é o 21º no Brasil; Rondônia, o 15º (IBGE, 2010).

Ocorre, todavia, que esses migrantes chegam ao Brasil com o objetivo de reconstruir suas vidas e sustentarem suas famílias, por meio do trabalho digno, o que faz da maioria deles pessoas com perfil trabalhador. Disso, exsurge a necessidade de ações preventivas e repressivas dos órgãos públicos – a exemplo da auditoria-fiscal do trabalho e do MPT – para garantia do trabalho decente.

Todavia, trabalho em condições dignas não é o que se destinava aos haitianos. Em investigação, o MPT constatou que, nos abrigos instalados no Acre, estavam ocorrendo práticas perversas de contratação dos haitianos, que acabavam por ser reduzidos à verdadeira condição de *coisa*, a despeito da previsão de que o trabalho não compreende mercadoria, princípio já consagrado no direito internacional dos direitos humanos (OIT, 1944). Entre os ilícitos, foi constatado que a seleção dos trabalhadores haitianos era feita pela espessura da canela, por sua genitália e pela idade. Ademais, os abrigos eram marcados pela precariedade, com pessoas dormindo no chão, sem assistência médica e hospitalar adequada, o que conduziu a adoecimentos, inclusive óbito (MPT, 2015).

Frustrada a tentativa de solução consensual de questões de direitos humanos com a União, o MPT, diante dessa realidade e ante a necessidade de impedir o tráfico de pessoas, o trabalho em condições análogas às de escravo, a exploração sexual e comercial e a precarização das relações de trabalho, bem como garantir a concretização dos preceitos de dignidade humana e valor social do trabalho (Brasil, 1988, art. 1º, III e IV), propôs ação civil pública (ACP) perante a Justiça do Trabalho (Brasil, 1985).

A Justiça do Trabalho concedeu a liminar pretendida pelo MPT e determinou que o governo federal assumisse as políticas migratórias para haitianos, com sua responsabilidade sobre os abrigos para acolhimento na zona de fronteira do Acre e pela garantia de serviços de saúde.

Determinou, ainda, que a União se responsabilizasse pelo transporte de imigrantes, de Brasileia e de Assis Brasil para Rio Branco e, desta capital, para os demais Estados, com apoio da Força Aérea Brasileira (FAB). Garantiu-se que os estrangeiros fossem encaminhados para empregos por meio do cadastro no Sistema Nacional de Emprego (SINE), para inserção no mercado de trabalho, de forma mais protegida e com menos riscos de exploração (MPT, 2015).

No curso do processo, após seguidas tentativas de conciliação que se sucederam no Acre, Rondônia e Brasília, o MPT e a União firmaram acordo judicial homologado pela Justiça do Trabalho, pelo qual a União assume obrigações pertinentes à execução de políticas públicas humanitárias e de acolhimento para recepção de imigrantes e refugiados que chegam ao País em busca de trabalho.

Foram assumidos compromissos referentes à garantia de assistência social, saúde, transporte e apoio à contratação de imigrantes e refugiados, com prestação de serviços públicos de inclusão social, cultural e trabalhista de imigrantes e refugiados. Ademais, o Brasil adotou iniciativas de cooperação internacional, com vistas a prevenir ilícitos no fluxo migratório, como:

[...] o Governo Federal realizou ações de cooperação internacional na América do Sul e na Embaixada brasileira em Porto Príncipe, Haiti, adotando iniciativas planejadas e articuladas de desincentivo das rotas inseguras e expostas a violações de direitos, a exemplo da rota terrestre Colômbia – Peru – Bolívia – Brasil (Acre). Para favorecer a migração regular, o Ministério das Relações Exteriores passou a emitir semanalmente 500 vistos humanitários no Haiti, o que reduziu de modo drástico o número de imigrantes haitianos ingressando irregularmente no país pela fronteira terrestre do Acre com Peru e Bolívia (MPT, 2016).

O acordo, de natureza transdisciplinar, característica da complexidade de crises sociais e humanitárias que extrapolam as fronteiras nacionais, é precedido de atuação proativa e com vistas à concretização de direitos humanos do MPT, da Justiça do Trabalho e de todos os atores envolvidos.

Tido como referência na concretização de políticas públicas de imigração e garantia de direitos fundamentais a imigrantes, é hoje objeto de execução na nova crise migratória em curso – a saber, o caso da imigração venezuelana –, como se delineia na próxima subseção.

4.2.2 A imigração dos venezuelanos

Em face de grave crise no país de origem, venezuelanos intensificam sua imigração para o território brasileiro, especialmente por meio da fronteira terrestre com a cidade de Pacaraima, localizada no norte do Estado de Roraima.

Com isso, sucedem-se problemas sociais graves, como aumento da pobreza e da população de rua nas cidades, ante a ausência de garantia de condições mínimas de dignidade aos estrangeiros. Os imigrantes reivindicam o mínimo dos direitos garantidos pelo direito internacional dos direitos humanos, entre os quais está o trabalho digno. A realidade que passam a enfrentar, todavia, não é positiva.

Obrigados a se retirar do território nacional por questões políticas, econômicas e sociais, veem-se em situação de exploração desmedida em relações de trabalho irregulares, sem garantia de direitos básicos devidos a qualquer trabalhador, como assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), salário mínimo e não discriminação em razão da nacionalidade. A questão é ainda mais grave quando se sucedem casos de escravidão contemporâneo e de exploração sexual e comercial.

Em face do agravamento da situação, órgãos de controle, fiscalização e garantia de direitos humanos como o MPT, o Ministério Público Federal (MPF), a Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia e a Defensoria Pública (Brasil, 1988, art. 127-129 e 134), passam a atuar de maneira integrada para a solução da crise migratória.

O MPT, além de desenvolver projetos de prevenção ao tráfico de pessoas, à redução à condição análoga à de escravo, à exploração sexual, à discriminação e à xenofobia, veio a exigir o cumprimento do acordo firmado com a União quando da crise migratória haitiana, na medida em que

estava vigente em todo o território nacional e por prazo indeterminado (MPT, 2018a).

Foi necessário, então, ajuizar ação, uma vez que a União, apesar de obrigada a garantir referidas políticas públicas por força da ordem internacional, da Constituição Federal e do acordo já firmado com o MPT, mantém-se inerte quanto a políticas de garantia de empregabilidade e inserção no mercado de trabalho. O MPT requereu a produção antecipada de provas, consistentes em demonstrar o desenvolvimento de:

- (i) [...]política pública de proteção social ao trabalho, de formação, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho dos migrantes e refugiados;
- (ii) política pública de proteção social ao trabalho específica para as mulheres, adolescentes com mais de 14 anos, idosos, pessoas com deficiência, populações indígenas e comunidades tradicionais atingidas;
- (iii) mecanismo de diálogo permanente com Sistema Nacional de Emprego – SINE, para garantia de empregabilidade aos migrantes;
- (iv) medidas preventivas ao tráfico de pessoas, às relações de trabalho precárias, ao trabalho escravo e infantil;
- (v) acompanhamento de prestação de serviços a terceiros por imigrantes alojados;
- (vi) expedição de documentação aos imigrantes, especialmente carteira de trabalho. (MPT, 2018a).

Cuidam-se, pois, de medidas mínimas que precisam ser adotadas para o cumprimento do acordo pactuado com o MPT, nos termos delineados na subseção 2.1 deste texto. Porém, a ação permanece em curso, sem que se tenha notícia de seu resultado até o momento.

Nesse ínterim, a crise migratória chega ao Amazonas, onde MPT, MPF e Defensoria Pública da União (DPU) atuam de forma integrada pela garantia de direitos. Como é visível a presença de venezuelanos nas ruas, sem condições mínimas de dignidade e sem acesso ao trabalho decente, foi

expedida recomendação conjunta aos órgãos estaduais e municipais para que apresentassem cronograma efetivo de finalização das obras de adaptação do abrigo aos refugiados, com indicação precisa dos recursos a serem utilizados por cada um dos entes federados, bem como das alterações que serão realizadas, sendo que parte ainda será custeada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em que pese participar em cooperação com a República Federativa do Brasil (MPT, 2018b).

As iniciativas adotadas pelo MPT, como promotor dos direitos humanos, são muitas, sempre em parceria com outras instituições públicas e organismos internacionais vocacionados para o mesmo fim, como os já citados. A Academia também, em muito, contribui para o desenvolvimento das linhas das políticas públicas a serem implementadas e nelas inseridas– inclusive ministrando aulas para os imigrantes – e, ainda, com a participação direta de docentes da Universidade Federal de Roraima (UFRR) em operação do grupo móvel de combate ao trabalho escravo, com a finalidade de facilitar a comunicação com os estrangeiros (MPT, 2018e). Tais ações vão desde as já abordadas à cobrança de medidas diretas ao Palácio do Planalto, para que se evite aliciamento de venezuelanos para o trabalho escravo (MPT, 2018c), à realização de mutirões de cidadania na condição de parceiro do MPF – que coordena essa iniciativa, em que são prestados serviços de saúde e emitidos documentos pessoais, entre os quais a carteira de trabalho – (MPT, 2018d), ao acompanhamento do processo de interiorização dos imigrantes (MPT, 2018e) e atuação repressiva, quando da constatação concreta de exploração dos venezuelanos no trabalho, como casos de resgate de trabalhadores em condição de escravidão contemporânea ocorridos em Boa Vista, em Roraima (MPT, 2018e).

Essa atuação se torna ainda mais relevante no contexto da pandemia de COVID 19, que também atinge o Brasil, pois os imigrantes, já em situação de vulnerabilidade, e muitos dos quais vivendo em alojamentos coletivos, se veem bastante expostos ao coronavírus e correm o risco de desenvolverem a doença COVID 19 e chegarem à óbito. É certo que a prevenção em relação à doença passa pelo isolamento social

e pela não ocorrência de aglomerações, o que em muito se torna difícil para aqueles que vivem em alojamentos ou residências coletivas ou, menos ainda, nas ruas. Também, para sobreviver ao vírus, é preciso estar em bom estado de saúde, o que exige uma alimentação rica e uma vida saudável em geral, realidade distante da que vivem esses refugiados. Nesse contexto, as ações imediatas do MPT envolveram a destinação de valores decorrentes de indenizações e multas pagas por empresas para produção de água sanitária distribuída aos abrigos de imigrantes venezuelanos (MPT, 2020a) e a compra de quinze mil refeições para distribuição aos venezuelanos alojados na rodoviária de Manaus, os quais somam cerca de 250 imigrantes, entre crianças, jovens e idosos (MPT, 2020b).

Como se vê até aqui, na Amazônia Ocidental, há uma conjunção de problemas que dificilmente é vista em outras partes do Brasil, como é o caso da migração em massa provocada por crises, a qual se soma ainda a contextos nacionais complexos, como a pandemia de COVID 19. Já o tráfico e a exploração sexual de pessoas não são facetas exclusivas desse local, porém ali se potencializam, conforme se apresenta na próxima seção.

4.3 Tráfico humano e exploração sexual na Amazônia: teoria e prática

O tráfico humano para fins de prostituição e exploração sexual muitas vezes se configura como uma forma de escravidão, das mais cruéis na atualidade. Hoje, a exploração sexual é uma das cinco atividades mais rentáveis do mundo e envolve um crime organizado com grande rede espalhada pelo globo (Justo, 2016). O tráfico humano é crime que se caracteriza pelos seguintes elementos:

[...] recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. (Organização das Nações Unidas, 2012, p. 4).

Em contextos espaciais diversos de um mundo globalizado, o tráfico de mulheres apresenta particularidades, porém os pontos em comum em relação aos demais tráficos são os efeitos socioculturais e econômicos que determinam o florescimento dessa prática. Geralmente, o tráfico acontece na direção dos países pobres para os ricos, contextualizada por exploração e pobreza. Essas conjunturas são marcadas pelo empobrecimento da população, instabilidade política e econômica, conflitos latentes, catástrofes naturais, crises migratórias, violência de gênero, localidade fronteira, ausência de educação e trabalho, dentre outros fatores. Certamente, esse crime configura-se com características socioeconômicas espaciais que determinam as formas como ele é apresentado à sociedade. Como se pretende demonstrar, essa lógica é também vista na região amazônica.

Para compreender tais problemáticas que aqui se apresentam complexamente, é importante entender que, nessas relações de poder, os elementos conectivos se entrelaçam na teia das relações sociais que se passam não apenas no espaço geográfico, mas também em termos de poder e classe social. Percebe-se ainda que o espaço não é “neutro” nem dado, mas, sim, resultante das práticas individuais e coletivas.

De acordo com as Nações Unidas e o governo brasileiro, esse tipo de crime incide em três momentos, quais sejam: ação, meio e fim (Brasil, 2012, p. 6). A ação consiste em recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, momento em que, na maioria dos casos, a vítima ainda não tem conhecimento do que está acontecendo. O meio consiste na ocorrência de ameaça, no uso da força ou outras formas de coação, como rapto, fraude, engano, entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra. É nesse momento que a vítima se dá conta do engano, e, por isso, ocorre a ameaça, violência e/ou coação. E, por fim, o último momento é aquele em que ocorre, de fato, a exploração, oportunidade em que a rede dos agenciadores nos locais escolhidos explorará suas vítimas ao máximo, utilizando maneiras variadas de coagir e ameaçá-las. Nesse processo, a vítima tem chances mínimas de escapar, haja vista o forte controle de agentes da rede do tráfico.

Existem marcos internacionais para se buscar minimizar essa questão. O mais importante deles é o Tratado de Palermo, que tem o objetivo de conter o Crime Organizado Transnacional. Lançado em 2000, só foi ratificado pelo governo brasileiro quatro anos depois. Um dos seus protocolos aborda a repressão e a punição ao tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças. O objetivo de seu Protocolo é proteger e dar assistência às vítimas de tráfico de pessoas e o pleno respeito aos Direitos Humanos (Brasil, 2004).

Outro ponto importante para esta análise é a característica desse tipo de ilícito. Por exemplo, a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), de 2003, identificou que a maioria dos recrutadores era do sexo masculino. Todavia, dados apontam que 70% das vítimas desse tipo de tráfico, no mundo, são mulheres (Peduzzi, 2014), o que leva a considerar tal ilícito como um crime de gênero, já que, na esmagadora maioria dos casos, é praticado por homens contra mulheres. É, portanto, um crime que massacra corpos e mentes das vítimas, em todas as suas dimensões, causando danos praticamente irreversíveis, configurando-se, portanto, como uma forma de escravidão nos moldes da pós-modernidade.

Um relatório do PESTRAF pontua que, em relação ao tráfico humano, existem no Brasil pelo menos 240 rotas, e, só na região Norte, existem cerca de 75 rotas, sendo 31 delas internacionais (Leal; Leal, 2002, p. 17-18).

O governo brasileiro aprovou, em 2016, o marco regulatório para prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas, originado na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou o tema. Nesse documento, têm-se importantes questões para o avanço ao combate ao tráfico de pessoas, sujeito à pena de quatro a oito anos de prisão, além de multa. Também permanecem as circunstâncias atenuantes, como a condição de réu primário e réu não integrante de organização criminosa, e agravantes, como a retirada da vítima do território nacional. Prevê ainda oferta de seguro-desemprego às vítimas do tráfico submetidas a condições análogas às de escravo ou à exploração sexual (Brasil, 2016).

Entre os instrumentos nacionais de combate ao tráfico humano, destaca-se o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de 2018, com 58 metas destinadas à prevenção, repressão ao tráfico de pessoas no território nacional, responsabilização dos autores e atenção às vítimas (Brasil, 2018).

Nesse sentido, no recente lançamento do Plano, o representante do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC), Rafael Franzini, destacou que o III Plano vem a ocorrer em um momento importante para o estabelecimento de uma parceria entre os países da América do Sul:

Argentina e Uruguai são os principais destinos do tráfico de pessoas; já a Bolívia e o Paraguai são os principais países de origem desse crime. Temos que incentivar a cooperação de todos os países sul-americanos para que as ações de combate tenham efeitos bastante significativos. (Organização das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2018).

Cabe também salientar um elemento importante para entender a gravidade de tal crime transnacional, especialmente no contexto amazônico: a dificuldade de acesso aos dados, a exemplo de: subnotificação do crime e dificuldade de materialização, haja vista que, nesse caso, o elemento é a própria vítima. A ausência de dados precisos e a dificuldade de estabelecer marcos legais que garantam a proteção à vítima e às pessoas envolvidas apontam para a necessidade de ações interligadas para que se possa combater tal problema (Organização das Nações Unidas, 2012).

No contexto amazônico, a invisibilidade em relação a esse tipo de crime é ainda maior. Além das barreiras para o acesso aos dados sobre vítimas, há poucas pesquisas que ajudem a estabelecer parâmetros de análise.

Outra questão encontrada nas pesquisas e entrevistas *in loco* é o aspecto da naturalização das práticas desse crime, tendo em vista que o tráfico não é visto simplesmente como “tráfico”, e a pedofilia, por seu turno, é consentida, no âmbito desse crime, como algo natural. Outro problema identificado, especificamente para a zona de fronteira, diz respeito

ao fato de que falar sobre tráfico humano, exploração sexual e pedofilia é tratado como um tabu, o que dificulta buscar soluções e dados sobre tais questões.

Uma pesquisa realizada em 2003, na região amazônica, apontou algumas particularidades do tráfico de mulheres, que indicam os motivos pelos quais tal crime é crescente, a saber: projetos temporários de desenvolvimento econômico e de geração de recurso; fronteiras extensas com países vizinhos sem fiscalização; isolamento geográfico; baixa infraestrutura; e parca presença de instituições governamentais na garantia dos direitos e da segurança pública (Hazeu; Figueiredo, 2006). Todas essas características favorecem as redes de aliciamento e aumentam a vulnerabilidade social e econômica no *heartland* da América do Sul.

É nesse contexto amazônico que aparece o Estado de Rondônia, com seus 52 municípios, caracterizando-se pela diversidade étnica e miscigenação de povos nacionais e estrangeiros. Outra distinção desse espaço é a presença de grandes projetos de desenvolvimento que trouxeram vultosos recursos e grande contingente de pessoas para a região, desde o século XIX. Dentre seus municípios, está Guajará-Mirim, cidade de quase 25.000 km², sendo o segundo maior município rondoniense em extensão territorial, logo atrás da capital Porto Velho. Essa cidade faz fronteira com a Bolívia, onde se localiza sua cidade-gêmea *Guayaramirim*, pertencente ao Departamento boliviano de Beni. Guajará-Mirim caracteriza-se pela diversidade étnica, congregando povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas, não indígenas e bolivianos que habitam a região de fronteira. Essa região também se diferencia pelo turismo sexual, focado basicamente na prostituição e na exploração sexual, envolvendo indígenas, ribeirinhos, quilombolas, não indígenas e bolivianos. Algumas pesquisas *in loco* revelam que, na maioria das vezes, esse tipo de crime não entra nas estatísticas, por ser tratado como tabu social e também pelo medo da vítima em denunciar, visto que são ameaçadas pelos aliciadores e pelas redes do tráfico.

Ademais, essa região da Amazônia Ocidental concentra um grande número de exploradores ilegais de minérios e madeiras (Abdenur, 2018).

Os garimpos são palcos de conflito e exploração das mais diversas formas, dentre elas a prostituição, o tráfico de drogas e a exploração sexual de mulheres e menores. Além desses problemas, ainda há a questão da migração de bolivianos no Brasil e a situação de pobreza vivenciada nessa região, sem contar o tráfico de drogas, armas e os vários tipos de contrabando.

4.4 Considerações finais

As ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro na região da Amazônia Ocidental se fazem imprescindíveis e traduzem-se por sua complexidade, proporcional às questões difíceis que marcam a solução de crises migratórias com garantia da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988, art. 1º, III), sem que esta se reduza à condição de mercadoria (OIT, 1944).

Os problemas que refletem o tráfico humano, por seu turno, são igualmente complexos e de proporções mundiais. Os marcos regulatórios e a fiscalização não dão conta desse crime rentável e silencioso. Não apenas em razão do silêncio das vítimas, mas também pela ausência de ações da sociedade e das políticas públicas no seu combate efetivo, principalmente buscando a prevenção e evitando que moças, rapazes e crianças sejam traficados por estarem em situação de vulnerabilidade social e econômica.

A fronteira ocidental amazônica constitui a “porta de entrada” da maioria dos artigos ilegais – especialmente, drogas e armas – que abastecem a região sudeste do País, principal compradora de tais mercadorias. Assim, no contexto das já ocorridas intervenção federal no Rio de Janeiro e no âmbito da Política Nacional Antidrogas (Brasil, 2002), os estudos sobre os desafios e impactos sociopolíticos nessa zona de fronteira revelam que, apesar das intenções legislativas e da presença – opaca – do Estado na região, as políticas públicas estão muito aquém das necessárias, haja vista o crescente número de pessoas traficadas, mortas (Abdenur, 2018) ou postas em trabalho análogo ao de escravo ou exploradas para fins sexuais.

É inegável que há presença do braço armado do poder político na Amazônia Ocidental – constatação que, por sinal, pode ser literalmente vista apenas com o simples transitar pelas capitais nortenhas. Todavia, tal

presença estatal é feita de modo insuficiente, seja por meio de suas forças armadas e órgãos de segurança pública, seja por ações oriundas de políticas engendradas em Brasília e distantes, física e socialmente, da realidade fática em que se evidenciam dificuldades de permanência de servidores públicos e de acessibilidade, decorrentes das condições geográficas, e de – falta – de desenvolvimento social e outros fatores que contribuem para o baixo IDH.

A construção de uma agenda para a região Amazônica deve abranger, portanto, a complexidade inerente à sua realidade, marcada por todos os elementos, fenômenos e ilícitos nela prevalentes. Assim, deve passar pela delimitação dos atores relevantes para efetivas mudanças sociais, bem como pela identificação das questões incidentes e as peculiaridades regionais, analisados a partir de estudo multidisciplinar.

Um dos principais achados, ainda preliminares, desta pesquisa, diz respeito ao papel da atuação *multistakeholder* e da cooperação interagências, no sentido de que a casuística analisada se mostra menos eficiente quando levada a cabo por uma única perspectiva – jurídica, ambiental, geográfica, social etc. – ou por um único órgão.

Elemento a se considerar, e que torna o desenvolvimento de uma agenda na direção proposta ainda mais relevante, são os próprios entraves e limitações desta pesquisa. A dificuldade de se levantar dados sobre os fenômenos apresentados, a exemplo da subnotificação do crime, e de sua materialização e quantificação – já que neste caso o elemento-chave é a própria vítima, muitas vezes coagida –, é indicador de que mais atenção deve ser dada a pesquisas voltadas para essa realidade, especialmente com o propósito de nortear a toma de decisões pelos *decision makers* e a adoção de políticas públicas eficazes.

No mesmo passo, a complexidade delineada no objeto de pesquisa impõe um diálogo sistemático entre Ciência Política, Direito e Geografia para abordagem holística das mazelas e soluções para os problemas que afligem o *heartland* sul-americano, sem descuidar da relevância da contribuição das Relações Internacionais para as discussões.

A importância do desenvolvimento da última nas universidades da região, por meio da institucionalização de cursos de graduação e pós-graduação² que possam aglutinar, em seu corpo, inter e multidisciplinar, estudos e análises sobre os desafios e as oportunidades que a região da Amazônia Ocidental enseja, é uma das conclusões que se pode extrair do estudo realizado, na medida em que as questões com raízes profundas discutidas perpassam o plano internacional ou, ao menos, transnacional.

Dessa forma, a agenda a se construir para a região da Amazônia Ocidental deve apresentar múltiplas facetas, com vistas a atender à complexidade imanente à realidade que nela se apresenta; a delimitação dos *multisteakholders*, no mesmo passo, tem de ser pensada de acordo com o potencial de intervenção nos temas que compõem a agenda construída e na viabilidade da cooperação interagências, como elemento catalisador da transformação sócio-política. Esse projeto, por seu turno, não pode prescindir da consolidação de bases sólidas no plano das pesquisas locais e interinstitucionais, em cujo contexto se sobressai a necessidade de se instituírem centros de estudos e pesquisas em Relações Internacionais – ainda muito ausentes na região – e a interlocução perene e sistemática entre ciências como Ciência Política, Direito e Geografia.

Referências

ABDENUR, Adriana E. Environmental rights: threats to activists in Brazil. *Climate Diplomacy*, 15 out. 2018. Disponível em: <https://www.climate-diplomacy.org/news/environmental-rights-threats-activists-brazil>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. *Constituição* (1988). Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347/Compilada.htm. Acesso em: 20 set. 2018.

² Por exemplo, no Estado de Rondônia, o único curso de graduação em RI é proposto por faculdade privada de ensino semipresencial. Uma janela de oportunidade estratégica que já se começa a abrir na Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.344*. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas. Brasília, 6 de outubro de 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 4.345*. Institui a Política Nacional Antidrogas. Brasília, 26 de agosto de 2002.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.017*. Protocolo Adicional à Convenção de Palermo. Brasília, 12 de março de 2004.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.144*: Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília, 3 de julho de 2018.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 356*. Estende benefícios do Decreto-Lei nº 288/1967, a Áreas da Amazônia Ocidental. Brasília, 15 de agosto de 1968.

DUVERGER, Maurice. *Ciência Política: teoria e método*. 3. ed. Tradução: Heloísa de C. Lima. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1981. (Biblioteca de Ciências Sociais).

HAZEU, Marcel; FIGUEIREDO, Danielle. Tráfico de seres humanos entre países pobres: República Dominicana, Brasil e Suriname. *Ser Social*, UnB, v. 18, p. 209-229, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Índice de Desenvolvimento Humano*. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/pesquisa/37/30255?tipo=ranking&localidade=12>. Acesso em: 19 set. 2018.

JUSTO, Marcelo. As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo. *BBC Brasil*, 1 abr. 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn. Acesso em: 23 ago. 2018.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (Orgs.). *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil*. Brasília: CECRIA, 2002.

LEGISWEB. *Resolução Normativa CNIg nº 97*, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 18 set. 2018.

LEONARDI, Victor. *Violência, direitos humanos e fronteiras do Brasil*. Brasília: Paralelo 15, 2007. (Violência e direitos humanos, I).

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. *Perspectivas*, São Paulo, n. 4, p. 75-92, 1981.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*. Pesquisa por Estado. [2018]. Disponível em: <https://observatorioescravo.mpt.mp.br>. Acesso em: 19 set. 2018.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região (PRT-11). *O Ministério Público do Trabalho em Boa Vista/RR ajuíza ação requerendo da União Federal a comprovação de ações para empregabilidade dos venezuelanos em território nacional*. 2018a. Disponível em: <http://www.prt11.mpt.mp.br/procuradorias/ptm-boavista/1380-o-ministerio-publico-do-trabalho-em-boavista-rr-ajuiza-acao-requerendo-da-uniao-federal-a-comprovacao-de-acoas-para-empregabilidade-dos-venezuelanos-em-territorio-nacional>. Acesso em: 15 set. 2018.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região (PRT-11). *MPT, MPF e DPU expedem recomendação ao governo do Amazonas e Prefeitura de Manaus sobre abrigo de migrantes da Venezuela*. 2018b. Disponível em: <http://www.prt11.mpt.mp.br/procuradorias/prt-manauas/1377-mpt-mpf-e-dpu-expedem-recomendacao-ao-governo-do-amazonas-e-prefeitura-de-manauas-sobre-abrigo-de-migrantes-da-venezuela>. Acesso em: 20 set. 2018.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região (PRT-11). *MPT cobra medidas para evitar aliciamento de venezuelanos no trabalho escravo*. 2018c. Disponível em: <http://www.prt11.mpt.mp.br/procuradorias/prt-manauas/1318-mpt-cobra-medidas-para-evitar-aliciamento-de-venezuelanos-no-trabalho-escravo>. Acesso em: 20 set. 2018.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região (PRT-11). *MPF, MPT e DPU: imigrantes venezuelanos são atendidos por mutirão de cidadania em Manaus*. 2018d. Disponível em: <http://www.prt11.mpt.mp.br/procuradorias/prt-manauas/1322-mpf-mpt-e-dpu-imigrantes-venezuelanos-sao-atendidos-por-mutirao-de-cidadania-em-manauas>. Acesso em: 19 set. 2018.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região (PRT-11). *MPT acompanha processo de interiorização dos venezuelanos*. 2018e. Disponível em: <http://www.prt11.mpt.mp.br/procuradorias/ptm-boavista/1335-mpt-acompanha-processo-de-interiorizacao-dos-venezuelanos>. Acesso em: 19 set. 2018.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 14ª Região (PRT-14). *No Acre, Justiça do Trabalho determina que Governo Federal assuma políticas migratórias para trabalhadores haitianos e africanos*. 2015. Disponível em: <http://prt14.mpt.mp.br/255-no-acre-justica-do-trabalho-determina-que-governo-federal-assuma-as-politicas-migratorias-para-trabalhadores-haitianos-e-africanos>. Acesso em: 20 set. 2018.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região (PRT-11). *Coronavírus: PTM de Boa Vista destina verba para produção de água sanitária dirigida aos abrigos dos imigrantes venezuelanos de Boa Vista e Pacaraima*. 2020a. Disponível em: <http://www.prt11.mpt.mp.br/procuradorias/ptm-boavista/1603-coronavirus-ptm-de-boavista-destina-verba-para-producao-de-agua-sanitaria-dirigida-aos-abrigos-dos-imigrantes-venezuelanos-de-boavista-e-pacaraima>.

cao-de-agua-sanitaria-dirigida-aos-abrigos-dos-imigrantes-venezuelanos-de-boavisita-e-pacaraima. Acesso em: 23 maio 2020.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região (PRT-11). Coronavírus: MPT reverte multa para compra de 15 mil refeições para imigrantes venezuelanos alojados na Rodoviária de Manaus. 2020b. Disponível em: <http://www.prt11.mpt.mp.br/procuradorias/prt-manaus/1598-coronavirus-mpt-reverte-multa-para-compra-de-15-mil-refeicoes-para-imigrantes-venezuelanos-alojados-na-rodoviaria-de-manaus>. Acesso em: 23 maio 2020.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 14ª Região (PRT-14). *MPT, Governo Federal e Estado do Acre firmam acordo na Justiça do Trabalho para promover políticas públicas para imigrantes e refugiados*. 2016. Disponível em: <http://prt14.mpt.mp.br/373-mpt-governo-federal-e-estado-do-acre-firmam-acordo-na-justica-do-trabalho-para-promover-politicas-publicas-para-imigrantes-e-refugiados>. Acesso em: 15 set. 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Constituição da OIT e Declaração de Filadélfia*. 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/centro-de-informacoes/documentos/WCMS_336957/lang--pt/index.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011*. Brasília: ONU; Ministério da Justiça, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas é lançado. *UNODC Brasil*, Brasília, 5 jul. 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2018/07/iii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trfco-de-pessoas--lanado.html>. Acesso em: 20 set. 2018.

PEDUZZI, Pedro. Mulheres são 70% das vítimas de tráfico de pessoas em todo o mundo. *Agência Brasil*, EBC, Brasília, 4 dez. 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/mulheres-sao-70-das-vitimas-de-traffic-de-pessoas-em-todo-o-mundo>. Acesso em: 19 ago. 2018.

TEIXEIRA, Marco Antônio D. O rio e os tempos: reflexões sobre a colonização e as questões ambientais do Vale do Madeira entre os séculos XVII e XX. *Saber Científico*, ano 1, v. 2, n. 69, 2008.

TEIXEIRA, Marco Antônio D; XAVIER, D. F. B. Santo Antônio do Guaporé: direitos humanos, conflitos e resistência socioambiental. *Direito e Práxis*, v. 9, p. 351-371, 2018.

TORRES, Daniel Bertolucci. Vulnerabilidade e exploração: considerações sobre as relações entre o imigrante e o trabalho em condição análoga à de escravo. In: FREITAS JR., A. R.; TORRES, D. B.; BOUCINHAS FILHO, J. C. (Orgs.). *Migração, trabalho e direitos humanos*. São Paulo: Ltr, 2017. p. 117-133.

5. A DEFESA NACIONAL NAS FRONTEIRAS AMAZÔNICAS: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA PORÇÃO ORIENTAL DA AMAZÔNIA SETENTRIONAL BRASILEIRA

Tiago Luedy da Silva

5.1 Introdução

Desde o final da década de 30, a integração da Amazônia com o restante do país se tornou uma preocupação do governo brasileiro. O “Discurso do rio Amazonas” do então presidente Getúlio Vargas, em 1940, já apontava a necessidade de ocupação das fronteiras brasileiras na Amazônia e a dificuldade que o vazio demográfico na região representava tanto para o resguardo da soberania quanto para a defesa nacional.

Foi somente em 1953 que um verdadeiro planejamento regional foi apresentado para a ocupação territorial da Amazônia, por meio da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Os investimentos feitos pela SPVEA na região tiveram influência direta em questões de segurança nacional, já que o controle político regional seria resultante de futuras concentrações populacionais na Amazônia.

Com a extinção da SPVEA em 1966 e a consequente criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), durante o governo do presidente Castello Branco, o planejamento regional para a área da Amazônia Legal e as preocupações com a defesa do território passaram a considerar a região como uma fronteira em três sentidos: como fronteira demográfica, como fronteira econômica e como fronteira geopolítica.

Vista como fronteira demográfica, a Amazônia deveria “levar para a terra sem homens os homens sem terra”, isto é, deveria atrair fluxos migratórios para solucionar o problema do vazio demográfico e assim estabelecer uma presença constante na região. Foi nesse contexto que se iniciou a construção da Rodovia Transamazônica, e propostas como as agrovilas tomaram corpo. A percepção de fronteira econômica para a Amazônia começaria a

ser trabalhada com a implantação de grandes projetos minerais e industriais que valorizassem a economia da região. Os incentivos fiscais do Poloamazônia – o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – estimularam a implantação de grandes projetos empresariais, como o Programa Grande Carajás e o Projeto Jari. A ideia de fronteira geopolítica, por sua vez, sugere a necessidade de visualizar a Amazônia como um espaço de afirmação do poder nacional, especialmente nas áreas de fronteira, a fim de coibir incursões estrangeiras e pressões criminosas para dentro do país.

As preocupações com o resguardo da soberania nacional sobre o território amazônico incentivaram uma série de ações na região, tanto políticas quanto estratégicas e militares. Entre essas ações vale a pena destacar a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a criação do Programa Calha Norte, a implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), administrado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), a criação dos ex-Territórios Federais e a instalação de Comandos Militares na Amazônia.

A proposta feita pelo regime militar, em 1978, de criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), mais tarde convertido na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), enfatizava a necessidade de salvaguardar as fronteiras e a soberania dos Estados diante das ameaças externas representadas pelas incursões estrangeiras e pela atuação de grupos guerrilheiros ligados ao narcotráfico. É claro que o desenvolvimento da economia regional, a preservação do meio ambiente, o uso racional dos recursos hídricos e a busca por uma maior cooperação e integração física entre os países figuravam como objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, mas a dimensão estratégica da segurança e da defesa nacional acabou se sobressaindo em detrimento dos objetivos de desenvolvimento econômico e de integração regional.

O Programa Calha Norte (PCN), lançado em 1985 como Projeto Calha Norte, surgiu com o objetivo de proteger as fronteiras da Amazônia Setentrional, desde o Oiapoque-AP até Tabatinga-AM, uma área rica em recursos minerais e entrecortada por reservas indígenas. O recorte inicial do projeto levou em consideração dois aspectos. Em primeiro lugar, o fato de terem sido

escolhidas as calhas norte dos rios Amazonas e Solimões (deixando de lado, pelo menos no primeiro momento, as calhas dos rios Madeira – para chegar até Rondônia – e Purus – para chegar até o Acre) significava que a Amazônia Setentrional tinha uma importância estratégica, relacionada a diversos fatores: a região outrora contestada com a França na fronteira do Amapá; o perigo que a Revolução no Suriname causava para a pressão de fronteira com o Brasil; a possibilidade de demarcação da Terra Indígena Yanomami, na fronteira com a Venezuela; e o combate às ações das FARC, na fronteira com a Colômbia. Em segundo lugar, considerou-se que a escolha dos municípios, dentro da área de escopo estabelecida, estava em consonância com a faixa de fronteira brasileira, que era de 10 léguas – cerca de 66 quilômetros – e, depois de instaurada a faixa de segurança nacional (primeiro em 100 e depois em 150 quilômetros pelas Constituições de 1934 e 1937, respectivamente¹), foi aumentada para o maior valor estabelecido pelo texto constitucional².

O Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) é uma rede integrada de sensoriamento remoto, administrada pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que tem como objetivo fazer o monitoramento

¹ Formalmente a faixa de fronteira só passa a ter 150 quilômetros, como a faixa de segurança nacional, a partir de 1955 com a Lei nº2.597 de 12 de setembro de 1955, que em seu artigo 2º estipulava explicitamente que “[era] considerada zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação”. Antes disso, do texto constitucional de 1934 podia-se inferir que a faixa de fronteira continuava em 66 quilômetros e a faixa de segurança nacional criada, englobando a de fronteira (proibindo a concessão de títulos de terra sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, mas permanecendo com os estados federados a titularidade do domínio das terras), seria de 100 quilômetros. O mesmo aconteceu em 1937, quando a faixa de segurança nacional foi alargada para 150 quilômetros, englobando a faixa de fronteira que permanecia com seus 66 quilômetros originais. (Garcia, 2015).

² Com o alargamento da faixa de fronteira, outros municípios passaram a fazer parte da área de escopo do Calha Norte e houve um consequente alargamento na quantidade de municípios passíveis de receber recursos do Programa. A partir de 2003, o PCN foi alargado dos 18 municípios nos 4 estados com territórios na Amazônia setentrional para 74 municípios, todos localizados ainda nas calhas norte dos rios Amazonas e Solimões. Em 2005, as ações são alargadas para outros dois estados da Amazônia (Acre e Rondônia) passando para 151 municípios atendidos pelo PCN. No ano seguinte, em 2006, o Programa vai ter sua área de atuação novamente aumentada, dessa vez passando para 194 municípios (dos quais 96 situados na faixa de fronteira). O último alargamento da área de atuação do Calha Norte (desta vez para além da Amazônia, chegando até a Região Centro-Oeste), entre 2016 e 2017, fez que o PCN passasse a abranger 379 municípios, quase que duplicando de uma só vez a quantidade de municípios atendidos pelo programa.

da Amazônia e também a fiscalização das fronteiras. Essas ferramentas de monitoramento e controle serão essenciais para a defesa da Amazônia, que demanda, necessariamente, um suporte tecnológico para tanto, especialmente se for levado em consideração o fato de que os cerca de 30 mil soldados de todo efetivo da região não teriam condições físicas de fazer o patrulhamento presencial de toda extensão fronteira amazônica.

A criação dos ex-Territórios Federais vai encontrar sua justificativa na Constituição de 1937 (à exceção do Território Federal do Acre, que já existia desde 1904) que evoca a defesa nacional como prerrogativa básica, como é possível ler no Art. 6º do texto constitucional: “A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial”. Com efeito, a criação dos Territórios Federais do Guaporé (Rondônia), do Rio Branco (Roraima) e do Amapá, por força do Decreto-Lei nº 5.812/43³, estava no mesmo diapás da necessidade de se promover a defesa nacional na região amazônica.

A compreensão das questões ligadas à defesa nacional nas fronteiras amazônicas, como se pode observar, perpassa uma série de questões. A fim de fornecer um panorama da defesa na porção oriental da Amazônia Setentrional Brasileira, será feita, inicialmente, uma caracterização desse espaço geoestratégico para, depois, fornecer um olhar sobre a atuação das Forças Armadas. Tal olhar abrangerá desde a aplicação da estratégia da presença até as operações militares que são conduzidas nas fronteiras amazônicas, passando pela criação da Brigada da Foz do Amazonas, uma unidade militar recentemente instalada em Macapá, que pode mudar o status defensivo da região.

5.2 A Amazônia setentrional brasileira e a condição estratégica do Estado do Amapá

A porção norte da Amazônia transnacional é um espaço marcado por tensões. Nos últimos anos, como destaca Nascimento (2009), pelo menos duas situações foram dignas de destaque entre os vizinhos brasileiros:

³ Nesse diploma legal também foram criados os Territórios Federais de Ponta Porã e do Iguassú, que retornaram aos seus Estados de origem em 1946.

a aquisição de equipamentos pelas forças armadas de Venezuela e República da Guiana, motivadas principalmente pela questão do Essequibo, e a criação do “Plano Colômbia” pelos EUA, para dar apoio bélico ao governo colombiano no combate às FARC. Também é possível falar em tensões na porção brasileira da Amazônia Setentrional, tanto com casos ligados ao narcotráfico na fronteira com a Colômbia quanto com casos relacionados a imigrações ilegais nas fronteiras com o Suriname e com a Guiana Francesa, motivadas pelo garimpo ilegal.

A Amazônia Setentrional Brasileira é a parte do território amazônico localizado acima do rio Amazonas, isto é, uma área que se limita ao sul com o rio Amazonas e ao norte com os países vizinhos. Abarca territórios do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá e faz fronteira com Colômbia, Venezuela, República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Tanto na Amazônia transnacional, em geral, quanto na Amazônia Setentrional, em particular, as regiões de fronteira apresentam algumas particularidades em comum que potencializam a dificuldade de manter a segurança, como baixa densidade populacional, baixo nível de desenvolvimento e forte dependência dos principais centros comerciais, políticos e financeiros de seus respectivos países. É essa dependência dos grandes centros que faz que as regiões de fronteira na Amazônia sejam consideradas áreas periféricas, e por isso o problema geopolítico seja ainda mais agravado pela condição demográfica e econômica.

Nas chamadas fronteiras mortas, aquelas que não foram vivificadas pela presença vibrante da vida das cidades, as ameaças trazidas pelas tensões fronteiriças são um problema de segurança ainda mais complicado. Adicione a essas fronteiras mortas as características naturais do espaço amazônico e, além de problemas potenciais de segurança, teremos também a dificuldade em planejar e executar ações de defesa.

As fronteiras são consideradas zonas de tensão tanto por estarem no limite entre duas jurisdições soberanas, quanto por constituírem a linha de defrontação entre os interesses de dois Estados. Como lembra o Embaixador Marcos Henrique Camilo Côrtes (2012), ainda que o Brasil não tenha

problema de fronteira desde 1909, quando foram estabelecidas as fronteiras atuais do Estado do Acre, através do Tratado do Rio de Janeiro, e com o Uruguai, em outubro do mesmo ano, no Tratado da Lagoa Mirim, o país não deixou de ter problemas nas fronteiras.

Como espaço que necessita de presença do Estado e das Forças Armadas para afirmar a soberania nacional e evitar tanto os problemas *nas* fronteiras quanto os problemas *de* fronteira, a Amazônia Setentrional Brasileira ganhou maior espaço no planejamento estratégico do poder central em inúmeras áreas, desde a atração de investimentos, o desenvolvimento social e a implantação de infraestrutura viária (com rodovias, portos e aeroportos), até o desenvolvimento de projetos de defesa e segurança das fronteiras. (Nascimento, 2009).

Essa gradual intervenção política na Amazônia Setentrional Brasileira, principalmente na área da defesa e segurança, foi balizada por documentos importantes como a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa, o Livro Branco de Defesa Nacional e, especificamente no caso das fronteiras, o Plano Estratégico de Fronteiras, mas também se deu em virtude da percepção geopolítica e estratégica em torno do território mais oriental da porção pátria do Platô das Guianas, antes visto apenas como periférico.

Os antigos territórios federais tiveram um papel estratégico na salvaguarda da soberania nacional e na consolidação da presença brasileira na Amazônia. Eles foram “mecanismos adotados pelo governo para estimular a ocupação de áreas de reduzida densidade demográfica, administrar as potencialidades naturais e garantir o domínio da região fronteira” (Porto, 1999). Com efeito, a ocupação dos territórios do Acre, do Amapá, do Rio Branco (que hoje constitui o Estado de Roraima) e do Guaporé (hoje Estado de Rondônia) tanto garantiu a utilização das capacidades energéticas e minerais das respectivas localidades em favor do Brasil, como serviu, sobretudo, para defender as fronteiras nacionais.

Todos os ex-territórios citados anteriormente conservam, ainda hoje, um alto grau de importância estratégica, seja pelos abundantes recursos

naturais que podem ser encontrados neles, seja pela posição geográfica privilegiada de cada um. De fato, Rondônia, na fronteira com a Bolívia, pode se converter em uma plataforma intermodal de transporte; o Acre, fazendo fronteira com a Bolívia e com o Peru, tem o acesso ao Oceano Pacífico facilitado pela Estrada do Pacífico, também chamada de Rodovia Interoceânica (BR-137/*Carretera Interoceánica*); e Roraima, na fronteira com a Venezuela e a República da Guiana, é o caminho de integração do Brasil com o norte da América do Sul e com o Caribe.

O Estado do Amapá, por sua vez, também dispõe de abundantes recursos naturais (como ouro, manganês e minério de ferro, por exemplo) e de posição geográfica privilegiada em relação ao norte da América do Sul e ao Caribe, por fazer fronteira com o Suriname e a Guiana Francesa, coletividade ultramarina francesa. Mas além da exploração mineral e da fronteira com a União Europeia (o que representa tanto uma interação com a zona do Euro, como a conexão com o espaço da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN), o Estado do Amapá tem mais um aspecto que o torna especialmente estratégico na Amazônia Setentrional Brasileira: a foz do rio Amazonas.

O contato com o Oceano Atlântico através da foz do rio Amazonas faz que essa porção mais oriental da Amazônia Setentrional, da qual faz parte o Estado do Amapá, seja a porta de entrada para a Amazônia e, consequentemente, um espaço altamente estratégico em termos de defesa do território brasileiro e da soberania nacional. Não obstante sua inegável condição estratégica, o Amapá é visto, sobretudo, pela sua condição periférica: distante dos grandes centros, pouco desenvolvida economicamente, com uma população “reduzida” (menos de 1 milhão de habitantes) e uma difícil logística interna, agravada com o isolamento do estado decorrente da falta de interconectividade com o resto do país (a capital amapaense, Macapá, é a única que não tem ligação terrestre com outras capitais no Brasil).

A Amazônia setentrional é uma região para a qual se dirige um duplo olhar: ela é periférica e estratégica. Por se encontrar distante do centro

econômico e das tomadas de decisão, apresenta condição periférica. No entanto, se torna gradativamente mais estratégica à medida que a fronteira foi sendo integrada, acessada e articulada aos cenários nacional e internacional. (Porto, 2010).

Jadson Porto (2010) aplica ao Estado do Amapá a mesma lógica explicitada acerca da Amazônia setentrional. Aliás, ele foi o primeiro a perceber essa característica duplamente periférica e estratégica da Amazônia Setentrional e do Estado do Amapá. Além disso, ele diz que a margem esquerda da foz do rio Amazonas historicamente tem atraído os interesses externos, seja pelo domínio territorial, seja pelo uso de seus produtos, seja, ainda, pela fluidez ao interior do continente sul americano, razão pela qual é identificada como área de segurança nacional e geopoliticamente estratégica para a soberania nacional.

5.3 A presença das Forças Armadas na Amazônia

É natural que uma região tão estratégica, com tantas riquezas e cujas fronteiras são tão porosas, seja alvo da cobiça estrangeira e se converta em um desafio em termos de defesa. A despeito das dificuldades colocadas, a presença das forças armadas nas fronteiras da Amazônia Setentrional é muito importante, especialmente na sua porção mais oriental, onde a foz do rio Amazonas se apresenta como uma porta de entrada para a região.

A fim de proteger a Amazônia e dar conta das necessidades geopolíticas e estratégicas de defesa da região, no ano de 1956 foi criado o Comando Militar da Amazônia (CMA), com responsabilidade estendida sobre toda Amazônia Legal. Com a diretriz de adensamento da presença de unidades militares na região amazônica e nas áreas de fronteira da Estratégia Nacional de Defesa (END), o Exército Brasileiro, com base na sua Concepção Estratégica descrita no SIPLEx/2011 criou, em 2013, o Comando Militar do Norte (CMN), com a responsabilidade de garantir a defesa e a segurança estratégica sobre a banda oriental da Amazônia. Dessa forma, o CMA ficou responsável por 9.358 km de fronteiras, englobando os estados

do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima (12ª Região Militar), e o CMN ficou responsável por 1.890 km de fronteiras englobando os estados do Pará, Amapá, Maranhão e a área do Bico do Papagaio, no Estado do Tocantins⁴ (8ª Região Militar).

Com sede em Manaus desde 1969, o CMA atualmente conta com quatro Brigadas de Infantaria de Selva (a 1ª Bda com sede em Boa Vista-RR, a 2ª Bda com sede em São Gabriel da Colchoeira-AM, a 16ª Bda com sede em Tefé-AM e a 17ª Bda com sede em Porto Velho-RO), além do 2º Grupamento de Engenharia e a 12ª Região Militar a ele subordinado. Já o CMN, mais novo comando militar de área do Exército Brasileiro, com sede em Belém-PA, tem 8 organizações militares diretamente subordinados, entre os quais se destacam a 8ª Região Militar, a 23ª Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Marabá-PA, o 2º Batalhão de Infantaria de Selva, com sede em Belém-PA e o Comando de Fronteira Amapá/23º Batalhão de Infantaria de Selva, com sede em Macapá-AP, além da 22ª Brigada de Infantaria de Selva, também na capital amapaense⁵.

Para melhor atender aos objetivos de defesa da região amazônica, além das Brigadas e dos Batalhões já apontados, há ainda diversas unidades especiais de fronteira que variam de acordo com os respectivos efetivos, configurando Companhias Especiais de Fronteiras (CEFs), Pelotões Especiais de Fronteira (PEFs) e Destacamentos Especiais de Fronteiras (DEFs), em localizações estratégicas espalhadas pelos mais de 11.000 km de fronteira terrestre da Amazônia, vivendo com o lema “vida, combate e trabalho” (e proteção) na dupla missão de defender a pátria e colaborar com

⁴ A área de jurisdição da 8ª Região Militar, que passou a ser subordinada ao Comando Militar do Norte com a sua criação em 2013, teve configurações diferentes ao longo dos anos. Em três momentos distintos (antes, durante e depois da criação do CMN), seus espaços foram delimitados pelo Decreto nº 3.213/1999, pelo Decreto nº 8.053/2013 e finalmente pelo Decreto nº 8.635/2016. No primeiro momento a área do Bico do Papagaio tinha uma configuração distinta da atual e, no momento de criação do CMN, todo o Estado do Tocantins ficou sob a jurisdição da 11ª Região Militar.

⁵ Informações extraídas das páginas do Comando Militar da Amazônia (<http://www.cma.eb.mil.br/>) e do Comando Militar do Norte (<http://www.cmn.eb.mil.br/>) no domínio do Exército Brasileiro na internet.

o desenvolvimento nacional, corroborando a imagem de “braço forte e mão amiga” do Exército Brasileiro.

As CEFs, os PEFs e os DEFs representam uma linha de frente na vigilância e na defesa da soberania do país, dificultando qualquer penetração na faixa de fronteira. A existência e a localização deles estão ligadas à “estratégia da presença” que prevê o combate e resistência às ameaças externas, funcionando como uma “ponta de lança” da defesa nacional, além de cumprir com a função de “vivificação” da fronteira, onde os militares passam a ocupar essas regiões de difícil acesso e com baixa densidade demográfica dificultando também ocupações ilegais (MIRANDA, 2012).

Dos 27 Pelotões Especiais de Fronteira presentes na Amazônia, 24 estão subordinados ao Comando Militar da Amazônia e apenas 3 ao Comando Militar do Norte. A maioria das Brigadas e grande parte do efetivo militar encontra-se ainda na porção ocidental do território amazônico e não na parte oriental, não obstante sua importância estratégica. Na própria página do CMA, é possível encontrar a afirmação de que esse território oriental é “considerado prioritário pelo Exército”. Entretanto, a tendência é de que a porção oriental passe a ter cada vez mais importância, o que ficou evidente com a criação do CMN e a implantação da 22ª Brigada de Infantaria de Selva com sede em Macapá-AP.

De qualquer forma, a presença das Forças Armadas na Amazônia como um todo, tanto na porção ocidental quanto na porção oriental, gera uma série de reflexos positivos, tanto em termos de defesa quanto de assistência cívico-social. Na parte da defesa e da melhoria na sensação de segurança, é possível citar, como exemplo, os seguintes pontos positivos: o aumento da capacidade de vigilância e monitoramento; o refreamento das atividades de narcotráfico e inibição da evasão ilegal de riquezas da região; o combate ao crime organizado, ao contrabando, à imigração ilegal e a ilícitos ambientais; a preservação ambiental, a proteção à biodiversidade e a proteção às populações indígenas; e, sobretudo, a vivificação de áreas de faixa de fronteira. Já na parte de assistência cívico-social (ACISO), vale a pena elencar como aspecto positivo especialmente o atendimento de

necessidades básicas e de saúde (médica e odontológica) para populações geralmente desassistidas (sem as quais, boa parte das comunidades indígenas e ribeirinhas ficaria sem cuidados básicos), bem como o fornecimento gratuito de medicamentos e vacinas⁶.

5.4 Os atores da defesa nacional no Amapá

Embora os atores militares sejam imprescindíveis para a prática operacional da defesa nacional e, ademais, este capítulo tenha a intenção de focalizar a atuação das Forças Armadas na porção oriental da Amazônia Setentrional Brasileira, não parece razoável não apontar também, mesmo que de forma perfunctória, os atores civis (notadamente acadêmicos) que se dedicam ao estudo de temas de interesse da defesa nacional no Estado, como grupos de pesquisa na Universidade Federal, por exemplo.

Estudos feitos pelo Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas (OBFRON/UNIFAP) e pelo Laboratório de Relações Internacionais e Geopolítica (LABRIGEO/UNIFAP) podem prestar auxílio científico para a percepção de ameaças e para a formulação de estratégias de defesa a partir do Amapá. Esses estudos, conduzidos por professores da Universidade Federal do Amapá, podem aliar a percepção local (e um olhar a partir da Amazônia) com as questões internacionais contemporâneas, e isso pode fazer toda diferença para o pensamento no campo da defesa.

Há também projetos de pesquisa que foram e que estão sendo desenvolvidos no Estado, sobre a defesa, ou com financiamento do próprio Ministério da Defesa: o OBFRON/UNIFAP participou dos Editais do Pró-Defesa II e III, primeiro como Instituição Líder e depois como Instituição Associada, tendo recebido recursos para financiamento de pesquisa sobre a faixa de fronteira e sobre transfronteirização, respectivamente.

⁶ Sobre esse ponto vale ressaltar que, se tratando da região Amazônica, o aspecto de assistência social assume uma dimensão mais ampla do que aquela que lhe é creditada em áreas de grande concentração populacional: muitas vezes é somente pelo intermédio das ACISO que se torna possível garantir a assistência médica, odontológica e social dos núcleos populacionais de ribeirinhos e povos indígenas na Amazônia.

O Núcleo de Estudos Estratégicos e Defesa Nacional do LABRIGEO/UNIFAP, pelas contribuições que ofereceu em Congressos Acadêmicos sobre Defesa Nacional realizados pelo Ministério da Defesa⁷ e pela pesquisa que desenvolve, integrou a comitiva do Calha Norte em viagem à Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e é considerado um parceiro acadêmico das Forças Armadas no Amapá.

A presença de atores militares para a defesa da região, não obstante, é essencial para que as políticas e estratégias nacionais de defesa sejam colocadas em prática e possam, de fato, gerar o status de segurança da soberania e das riquezas amazônicas esperado. Com efeito, a análise sobre os atores da defesa no Amapá recairão sobre a presença do Exército Brasileiro, da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira.

A força que tem menor presença no Amapá, como ponto estratégico, é a Força Aérea Brasileira: há um Destacamento de Aeronáutica em Macapá (DESTAE-MQ) e dois Destacamentos de Controle do Espaço Aéreo, um na capital do estado (DTCEA-MQ) e um em Oiapoque (DTCEA-OI). Os Destacamentos de Controle do Espaço Aéreo, antes chamados de Destacamentos de Proteção ao Voo (DPV), fazem parte da estrutura do Departamento de Controle do Espaço Aéreo e têm a incumbência de operar o controle do tráfego aéreo, além de prestar serviços de telecomunicações, informação meteorológica e aeronáutica em localidades de interesse da aviação, ou seja, a aplicação deles é muito mais civil do que militar.

Outra força que também está presente em pequeno quantitativo, mas com uma importância destacada, é a Marinha do Brasil. No Amapá, encontra-se uma Capitania dos Portos de Segunda Classe, que começou suas atividades no Estado como Agência, depois convertida em Delegacia, para

⁷ Entre as contribuições referidas pode-se elencar um estudo anterior à ativação da Brigada da Foz do Amazonas sobre a importância estratégica de sua instalação no Amapá, uma análise pioneira sobre a ameaça que o terrorismo internacional pode oferecer para a Amazônia Setentrional e, mais recentemente, propostas de aperfeiçoamento dos documentos da defesa nacional em relação às estratégias pensadas para a Amazônia.

só então chegar ao status de Capitania que tem hoje⁸. Prova da importância que a Capitania tem para a Marinha em virtude de seu posicionamento estratégico é que o seu comandante é um Capitão de Fragata⁹. Apesar da importância estratégica alegada pela Marinha do Brasil de sua unidade no Estado, as funções da Capitania dos Portos do Amapá estão mais ligadas às atividades de marinha mercante, isto é, atividades civis (entre as quais: fazer cumprir a legislação que regula o tráfego marítimo, fluvial e lacustre; fiscalizar os serviços de praticagem; instaurar e conduzir inquéritos sobre fatos e acidentes da navegação; auxiliar no serviço de salvamento marítimo, entre outras), do que militares, assim como aconteceu com as unidades da Força Aérea.

Das três Forças Singulares, a do Exército Brasileiro é a que tem a maior presença no Estado do Amapá (e a que cumpre, efetivamente, funções militares de defesa nacional): estão presentes o Comando de Fronteira Amapá / 34º Batalhão de Infantaria de Selva (o recém-nomeado Batalhão Veiga Cabral), a Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e o Destacamento Especial de Fronteira de Vila Brasil (subordinados ao CFAP/34º BIS), além da recém-implantada 22ª Brigada de Infantaria de Selva, a Brigada da Foz do Amazonas (à qual todas as unidades anteriores estão subordinadas).

O Comando de Fronteira Amapá / 34º Batalhão de Infantaria de Selva foi criado, em 1968, com a denominação de 1ª Companhia do 34º

⁸ A Agência da Capitania dos Portos do Estado do Pará e do Território Federal do Amapá foi criada em 1899 e funcionava em Macapá como uma capatazia. Foi elevada à condição de Delegacia da Capitania dos Portos dos Estados do Pará e Amapá, com jurisdição sobre os municípios de Afuá, Amapá, Calçoene, Chaves, Macapá, Mazagão e Oiapoque. Em 1997, sua denominação foi alterada para Delegacia da Capitania dos Portos em Macapá e, após sua mudança para Santana em 1988, em virtude do crescimento do tráfego aquaviário na região, passou a se chamar Delegacia da Capitania dos Portos em Santana. Somente em 2009, foi elevada à categoria de Capitania de 2ª Classe (Capitania dos Portos do Amapá) com jurisdição mantida de 1995 (Portaria Ministerial nº 0268/95) sobre todos os municípios do Estado, exceto Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Amapá, acrescentando-se Afuá e Chaves, do Estado do Pará. Informações obtidas no sítio da Capitania dos Portos do Amapá na internet. Disponível em: <<http://www.marinha.mil.br/cpap>> Acesso em: 11 abr. 2018.

⁹ Capitão de Fragata é um oficial superior (de segundo posto entre três: o anterior é Capitão de Corveta e o seguinte é Capitão de Mar e Guerra) equivalente à patente de tenente-coronel no Exército e na Força Aérea.

Batalhão de Infantaria. De lá para cá, a denominação da Unidade Militar no Amapá mudou algumas vezes ao longo desses 50 anos¹⁰ até chegar à forma atual, cuja designação “Batalhão Veiga Cabral” foi dada em 2016¹¹. Com um efetivo total de aproximadamente 1.000 homens, incluindo os soldados da Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e do Destacamento Especial de Fronteira em Vila Brasil, o Cmdo Fron AP/34º BIS cumpre uma importante função para a defesa nacional nas fronteiras da porção oriental da Amazônia Setentrional, através da presença, das operações militares conduzidas ou até mesmo das ações cívico-sociais (ACISO) que realiza.

A 22ª Brigada de Infantaria de Selva (22ª Bda Inf Sl) foi criada em 2014, dentro da área do aquartelamento do Cmdo Fron AP/34º BIS, mas apenas efetivamente colocada em operação em janeiro de 2018. Com sua criação, a Brigada da Foz do Amazonas passa a ter o controle tanto da Companhia de Comando da 22ª Brigada de Infantaria de Selva (Cia Cmdo 22ª Bda Inf Sl) e do Comando Fronteira Amapá/34º Batalhão de Infantaria de Selva (bem como o CEF de Clevelândia do Norte e o DEF de Vila Brasil), ambas em Macapá, quanto de outras unidades militares fora do Amapá, a saber: o 2º Batalhão de Infantaria de Selva (2º BIS), em Belém-PA (bem como o 1º Pelotão Especial de Fronteira de Tiriós) e o 24º Batalhão de Infantaria Leve (24º BIL), em São Luís-MA.

¹⁰ De Batalhão de Infantaria (BI) a 1ª/34º se converte em Batalhão de Infantaria de Selva (BIS), em 1975, para 5 anos depois trocar sua designação para 3º Batalhão Especial de Fronteira (3º BEF), ficando a Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia (criada no mesmo Decreto, a partir da Colônia Militar) subordinada ao Comando do 3º BEF. Em 1985, a designação volta a mudar para 3º Comando de Fronteira Amapá/3º Batalhão Especial de Fronteira (3º Cmdo Fron AP/3º BEF). Em 1992, há mais uma mudança, passando a se chamar Comando de Fronteira Amapá/3º Batalhão de Infantaria de Selva (Cmdo Fron AP/3º BIS). A partir de 2005, passa a valer a última designação, que é a forma atual: Comando de Fronteira Amapá/34º Batalhão de Infantaria de Selva (Cmdo Fron AP/34º BIS).

¹¹ O Cmdo Fron AP/34º BIS foi nomeado em homenagem a Francisco Xavier da Veiga Cabral, conhecido por Cabralzinho, considerado o maior expoente da resistência brasileira à incursão Francesa no Amapá em 1895. De acordo com informações do Exército Brasileiro em seu sítio oficial na internet, Cabralzinho, já condecorado com o título de General Honorífico do Exército Brasileiro, também empresta seu nome para o CFAP/34º BIS, que agora ostenta a denominação histórica de Batalhão Veiga Cabral. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br>> Acesso em: 14 abr. 2018.

5.5 A criação da Brigada da Foz do Amazonas

A criação da 22ª Brigada de Infantaria de Selva¹² com sede em Macapá-AP, chamada de Brigada da Foz do Amazonas, é, ao mesmo tempo, a materialização de uma nova realidade de organização militar da força terrestre na região, que implica tanto em um comando diferenciado quanto no aumento do efetivo militar¹³, e a dupla possibilidade de emprego da força para o combate aos crimes transfronteiriços e para a defesa de uma posição estratégica.

Pela posição estratégica do Estado do Amapá na parte oriental da Amazônia Setentrional – espaço de conexão com o norte da América do Sul e Caribe, bem como contato com o território ultramarino francês (e contato com a Europa, o que representa, mais uma vez, tanto uma interação com a zona do Euro, como a conexão com o espaço da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN) e com a foz do rio Amazonas, via de acesso do Oceano Atlântico para a região amazônica e, consequentemente, para a *heartland* da América do Sul – uma maior preocupação geopolítica para essa área se tornou uma questão de estratégia nacional.

É claro que o emprego da Força para combater delitos transfronteiriços como narcotráfico, contrabando, exploração ilegal de recursos naturais, crimes ambientais, entre outros, na fronteira mais ao norte do Brasil é de grande importância. Não se pode esquecer, no entanto, que o Amapá não tem apenas fronteiras terrestres com Suriname e Guiana Francesa, mas uma grande fronteira marítima com o resto do mundo, na parte norte do

¹² Não confundir a 22ª Brigada de Infantaria de Selva em tela, criada em 2014 (com obras iniciadas em setembro de 2014 e previsão de término da primeira fase para janeiro de 2017), com a 22ª Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Boa Vista-RR e subordinada ao Comando Militar da Amazônia, criada com o Decreto nº 97.602, de 1989, e depois revogado.

¹³ Uma Brigada Militar é a menor unidade sob comando de um oficial general (normalmente um General-de-Brigada), com 3 a 5 mil soldados e que abrange subunidades das várias armas e serviços. Em termos estratégicos, a Brigada é a menor unidade operacional habilitada a operar em um Teatro de Guerra. Acima das Brigadas, em comando e efetivo militar, aparecem as Divisões (grupos com 2 a 5 Brigadas e um efetivo de 10 a 25 mil soldados comandados por um General-de-Divisão); abaixo delas estão os Regimentos (de Cavalaria) e os Batalhões (de Infantaria), comandados normalmente por coronéis, com efetivos que variam de mil a mil e duzentos soldados.

Atlântico Sul – e isso pede um aparato militar mais compatível com tal condição estratégica. Por isso, entre os projetos estratégicos das Forças Armadas, aparece a criação da Brigada da Foz do Amazonas.

O efetivo militar total do Exército no Estado do Amapá, até a criação da Brigada da Foz do Amazonas – contando o Comando de Fronteira do Amapá e o 34º Batalhão de Infantaria de Selva, em Macapá, a 1ª Companhia de Fuzileiros de Selva, em Clevelândia do Norte, e o Pelotão Especial de Fronteira (PEF), em Vila Brasil – ficava em aproximadamente mil e duzentos soldados. Do outro lado da fronteira, na Guiana Francesa, sabe-se que há aproximadamente 3 mil soldados no 3º Regimento de Infantaria da Legião Estrangeira, embora o governo francês alegue que o efetivo seja de apenas 600 legionários para a proteção do Centro Espacial em Kourou.

Como consequência da instalação da Brigada da Foz do Amazonas, haverá um aumento do efetivo para aproximadamente 3 mil soldados, o que vai operacionalizar a concepção estratégica de defesa da Amazônia Setentrional e de proteção da foz do rio Amazonas, com base na dissuasão extrarregional, a partir da ampliação da capacidade operacional e da ação de reestruturação das forças terrestres. A Brigada da Foz do Amazonas no Amapá dá à defesa na porção oriental da Amazônia Setentrional maior capacidade de mobilização e defesa efetiva dessa região, enormemente estratégica para resguardar a soberania do país e dissuadir forças alienígenas sobre as fronteiras.

Em entrevista ao Portal de Notícias da Globo no Amapá (G1 Amapá), na ocasião do anúncio da criação da Brigada da Foz do Amazonas, em agosto de 2014, o então comandante do CMN, General Oswaldo Ferreira, disse que o Amapá necessitava tanto de um reforço dos militares nas áreas de fronteira quanto na foz do maior rio do mundo. Disse ainda que a Brigada da Foz “será um grande comando que terá autonomia e capacidade de atuar sozinho (...) terá logística, comunicações, engenharia e cavalaria, ou seja, todas as partes que fazem funcionar uma organização militar para atuar de forma isolada”. O então comandante do 34º BIS, Tenente-Coronel Alexandre Ribeiro, disse que, com a construção da brigada e a integração

dos três batalhões, haverá mais facilidade no cumprimento das missões do Exército no Estado, e que o Amapá e o Acre eram os únicos estados de fronteira do país que ainda não possuíam brigadas militares¹⁴.

5.6 As operações militares nas fronteiras amazônicas

As operações militares nas áreas de fronteira do Brasil foram organizadas tanto pela estratégia institucional dos Comandos das Forças¹⁵ quanto pelo Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)¹⁶. **O propósito de defender as fronteiras nacionais ganha força com esse aparato legal, que tem como** principais objetivos o fortalecimento da prevenção, o controle, fiscalização e repressão de delitos transfronteiriços (principalmente o narcotráfico, o contrabando, o descaminho, o tráfico de armas e munições, os crimes ambientais, a imigração ilegal e o garimpo ilegal) e também aqueles praticados na faixa de fronteira brasileira (até 150 km do limite lindeiro).

Entre as principais ações do Plano, encontram-se três operações, duas com foco pontual de impacto e temporalidade definida e uma com

¹⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/08/brigada-no-amapa-vai-comandar-tres-batalhoes-de-infantaria-do-norte.html> Acesso em: 24 out. 2018.

¹⁵ Embora as operações militares descritas neste capítulo sejam conduzidas majoritariamente pelo Exército Brasileiro, as demais forças singulares, Marinha e Força Aérea, também realizam operações militares na Amazônia: a Marinha, por exemplo, conduz operações como a “Patrulha Naval no Atlântico Norte” (uma patrulha nas águas jurisdicionais brasileiras, incluindo a faixa de fronteira com a Guiana Francesa), a “Operação BRASBOL” (uma operação binacional Brasil-Bolívia para consecução da estratégia de presença nas hidrovias fronteiriças entre os dois países – fazendo o mesmo com o Peru sob o título de “Operação Binacional”) e a “Operação Tabatinga” (uma operação de inspeção e patrulha naval no rio Solimões, com ação de presença em Tabatinga-AM, na tríplice fronteira Brasil-Peru-Colômbia); já a Força Aérea, de sua parte, conduz operações, tais como a “Operação Porteira Fechada” (realizada na faixa de fronteira com aeronaves de patrulha, interceptação, radar e vigilância).

¹⁶ As operações geradas pelo Plano Estratégico de Fronteiras aconteceram entre 2011, quando o Plano foi instituído, e 2016, quando ele foi revogado pelo Decreto que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, que passou a balizar as ações.

foco de inteligência e permanência, a Operação Ágata¹⁷ (coordenada pelo Ministério da Defesa, com apoio do MF e do MJ), a Operação Fronteira Blindada¹⁸ (coordenada pelo Ministério da Fazenda, com apoio do MD e do MJ) e a Operação Sentinela¹⁹ (coordenada pelo Ministério da Justiça, com apoio do MD e do MF), respectivamente.

Outra operação importante para o aprimoramento da Doutrina de Segurança da região amazônica foi a Operação Amazônia, que teve como principal objetivo aperfeiçoar a logística e os métodos operacionais das forças singulares e das operações especiais. Esse foi o décimo exercício de grande porte realizado na Amazônia desde 2002, o que aponta para uma crescente preocupação das Forças Armadas em defender a região. Na edição de 2012 da Operação Amazônia, mais de 5 mil homens das três forças participaram das manobras no Amazonas, Pará, Rondônia e Acre, incluindo o emprego da força conjunta de Operações Especiais, colocando lado a lado em exercício militar as capacidades das três forças, aprimorando a interoperabilidade não apenas das forças singulares, mas também das forças especiais do Exército, da Marinha e da Força Aérea.

Na parte mais oriental da Amazônia Setentrional, no extremo norte da fronteira do Estado do Amapá, o Comando Militar do Norte desenhou, em maio de 2015, a Operação Cabo Orange, para combater crimes ambientais e transfronteiriços, utilizando patrulhamento terrestre, fluvial e aéreo. As ações da operação se concentraram na faixa de fronteira viva, ao longo da calha do rio Oiapoque, compreendendo o distrito de Clevelândia do Norte, Vila Vitória, Ponta dos Índios e Vila Brasil (uma vila que fica dentro do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque), lugares onde é maior a concentração de pessoas e os ilícitos são mais constantes.

¹⁷ A Operação Ágata teve 10 fases, das quais 3 abarcaram a região amazônica: a quarta, a sétima e a décima. Com a instituição do Plano Estratégico de Fronteira (PPIF) em 2016, ficou acordado que a Operação Ágata iria continuar, mas com uma promessa de reformulação cujas bases e critérios ainda não foram divulgados.

¹⁸ A Operação Fronteira Blindada ficou mais restrita à região sul do país, tendo alguma ação na Amazônia ocidental, mas quase nada na parte oriental da região.

¹⁹ No Amapá, as ações da Operação Sentinela foram conduzidas pelo Núcleo de Operações Especiais da Polícia Federal (NOE). Após a instituição do PPIF, essa operação foi descontinuada.

Paralelamente às ações preventivas e repressivas do Exército na Operação Cabo Orange – que teve o apoio dos Órgãos de Segurança Pública e participação do IBAMA, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), do Ministério da Agricultura e da Receita Federal, em ambiente interagências – foram desenvolvidas ações cívico-sociais para as comunidades locais, com atendimento médico e odontológico, apoio religioso de capelães militares e emissão de documentos e serviços de garantia da cidadania, em parceria com o Governo do Estado. Também houve interação com as Forças Armadas da Guiana Francesa, uma vez que o patrulhamento da calha de um rio – limite natural entre dois países – suscita a possibilidade de empurrar os ilícitos para o outro lado da fronteira. Embora já tenham atuado conjuntamente em alguns exercícios militares, vale a pena destacar que essa foi a primeira vez que houve um planejamento conjunto da operação entre as Forças Armadas Brasileiras e Francesas, num esquema de cooperação que favorece a segurança regional.

Em todas essas operações nas zonas de fronteira, foram realizadas ações de patrulhamento fluvial e terrestre para coibir os ilícitos transnacionais de forma concertada, seja em termos de interoperabilidade entre as forças militares, seja em caráter interagências, aproximando as forças armadas das forças de segurança pública e órgãos governamentais. Também foi uma constante em todas as operações o caráter de assistência cívica e social.

5.7 Considerações finais

Passados mais de 60 anos desde a criação do Comando Militar da Amazônia, a percepção sobre a importância estratégica do território amazônico para a soberania do Brasil aumentou consideravelmente. A defesa desse território tão vital para o país, já considerado fronteira demográfica, econômica e geopolítica, foi dificultada de várias formas possíveis, inclusive pelas próprias características naturais da selva amazônica, mas sempre contou com um olhar atento das Forças Armadas, notadamente do Exército Brasileiro.

Mesmo sendo historicamente considerada periférica, em relação aos principais centros políticos e econômicos no país, e precisando de ações

práticas em torno do desenvolvimento, a Amazônia sempre foi vista como uma região onde a defesa nacional tinha um papel de grande importância a desempenhar para o resguardo das riquezas e da soberania do país. Esse diálogo permanente da Amazônia com a defesa nacional não é uma perspectiva hodierna derivada da propalada cobiça das riquezas (entre as quais se pode destacar sua variada biodiversidade, a presença de importantes minérios e a quantidade de reservas de água potável, além dos diversos saberes dos povos amazônicos) de que essa região dispõe e que a tornam mundialmente conhecida, mas trata-se de uma construção histórica.

Um olhar sobre a presença das Forças Armadas na Amazônia, sua atuação cotidiana e a realização de operações militares na região, é um bom indicativo de como perceber a defesa nacional nas fronteiras amazônicas. Não é, obviamente, a única forma possível de se fazer tal análise, mas traz uma boa contribuição para o estudo – e foi isso que esse capítulo buscou mostrar.

Referências

BECKER, Bertha. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

CÔRTEZ, Marcos Henrique Camillo. *Rio Branco e a diplomacia*. Palestra proferida na sede do Clube Militar, em evento promovido conjuntamente pelo Clube e pelo Instituto de Geografia e História Militar do Brasil, em homenagem ao Barão do Rio Branco no centenário de seu falecimento. Abril de 2012.

COSTA, Darc. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

DORFMAN, Adriana. *A condição fronteira: a experiência local de um objeto geográfico nacional*. XV Encontro Nacional de Geografia, São Paulo, 2008.

FLORES, Mário Cesar. Defesa Nacional na ordem do século XXI. In: Centro Brasileiro de Relações Internacionais. *Dossiê*, 2003.

GARCIA, Amanda. Evolução histórica da faixa de fronteira no ordenamento jurídico brasileiro – desdobramentos históricos do conceito e sua evolução nas diferentes Constituições. *Revista Jus Navigandi*, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42661/evolucao-historica-da-faixa-de-fronteira-no-ordenamentojuridico-brasileiro>> Acesso em: 20 mar. 2018.

LOURENÇÃO, Humberto José. *A defesa nacional e a Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, PPGCP/UNICAMP, Campinas-SP, 2003.

MARQUES, Gilberto. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 34, São Paulo, 2013.

MARTINS, Rômulo José Alcântara. *A Amazônia sob a ótica da defesa nacional*. Rio de Janeiro: ECEME, 2002. (Dissertação de Mestrado)

MATTOS, Carlos de Meira. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

MATTOS, Robson. *A missão do Exército Brasileiro na defesa e segurança das fronteiras da Amazônia*. Apresentação do Comandante do 34º BIS no I ERABED Amapá, fev. 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Minutas da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, 2016.

MIRANDA, Wando Dias. *Defesa e Exército na Amazônia brasileira: um estudo sobre a constituição dos pelotões especiais de fronteira*. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2012.

NASCIMENTO, Durbens Martins. *Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI*. Paper do NAFA 241, Outubro de 2009.

Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/plano-estrategico-de-fronteiras>>. Acesso em: 17/05/2016.

PORTARIA N º 766, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2011. Aprova a atualização do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) e dá outras providências. In: Boletim do Exército, n. 50, 2011. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2011.

PORTO, Jadson. A condição periférico-estratégica da Amazônia Setentrional: a inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, Jadson; NASCIMENTO, Durbes Martins. *Interações fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades*. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2010.

PORTO, Jadson. Os territórios federais e a sua evolução no Brasil. *Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente*, v.3, n. 15, mar. 1999.

PORTO, Jadson. *Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)*. 2002. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002.

RODRIGUES, Ubirajara Brandt. *Pelotões Especiais de Fronteira: sua importância para vivificação das áreas fronteiriças e manutenção da integridade territorial*. Dissertação (Mestrado) Rio de Janeiro, ECEME, 2004.

6. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA COMPREENSÃO DESDE O PRINCÍPIO DA INTERDEPENDÊNCIA

Marcus Vinícius Xavier de Oliveira
David Alves Moreira

6.1 O Direito ao desenvolvimento e a sua natureza intergeracional

Que os sistemas normativos contemporâneos, nacionais e internacionais¹, sejam caracterizados por uma constante juridicização de diversas pretensões morais, políticas ou econômicas, ocasionando, de um lado, uma contínua inflação de normas jurídicas e, de outro lado, uma contínua fragmentação dos próprios ordenamentos jurídicos², cujas consequências negativas põem em risco, se não a própria infirmação, (d)os princípios da coerência interna e da unidade de sentido que devem gizar todo sistema

¹ No Direito Internacional, a fragmentação se constitui numa característica premente em sua contemporaneidade. Nesse sentido, Koskenniemi, Martti. *Fragmentation of International Law: difficulties arising from the diversification and the expansion of International Law* - Report of the Study Group of the International Law Commission. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Fifty-eighth session, Geneva, 1 May-9 June and 3 July-11 August 2006.

² “[...] não existe nem pode existir Estado de direito quando se assiste a um reiterado e, em algumas ocasiões, repúdio delirante aos direitos. Nunca como em nossa época é-se tão consciente sobre os direitos humanos, mas, na mesma proporção, nunca se tem sido tão sofisticadamente brutal em sua violação. Poucas pessoas poderiam questionar hoje em dia a existência dos direitos humanos plasmados na Declaração Universal, nas sucessivas Convenções e nas legislações da grande maioria dos Estados modernos. Os mecanismos de proteção se multiplicaram e tudo isso, sem lugar a dúvidas, é um signo positivo e de esperança dos tempos em que vivemos. Provavelmente o problema não se encontra na defecção – na carência de direitos e garantias, se se preferir –, mas no excesso dos mesmos [...] e não se vacila em estendê-los até abarcar um direito dos animais, dos robôs e das pedras. Quanto mais se multiplica a relação dos direitos humanos, menos força terão como exigência, e quanto mais força moral ou jurídica que as suponha, mais limitada deve ser a lista de direitos que as justifique adequadamente”. VÁSQUEZ, Rodolfo. *Entre la Libertad y la Igualdad*. Introducción a la Filosofía del Derecho, Madri: Trotta, 2006, p. 189-190.

normativo³, não ilide que seja possível reconhecer-se a existência jurídico-normativa – e não somente política e moral – do direito ao desenvolvimento.

Com efeito, de conformidade com os artigos 5 e 8 da Declaração e Programa de Viena, formulado na Conferência Mundial de Direitos Humanos em 1993,

5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

[...]

8. **A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente.** A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro. (grifamos)

Extraí-se da leitura desses dispositivos a existência normativa de uma interconexão – uma relação lógica de implicação direta entre os sistemas normativos tanto na compreensão do significado de direitos humanos como também no plano de sua aplicação concreta – e interdependência

³ CANARIS, Claus-Wilhelm. Pensamento sistemático e conceito de Sistema na Ciência do Direito, 2 ed., trad. A. Menezes Cordeiro, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

entre a tríade direitos humanos, democracia e desenvolvimento, em razão das quais não há, nem poderá haver, em nível nacional ou internacional, a realização dos deveres fundamentais inscritos nas Convenções Internacionais **de respeitar** (eficácia vertical) e **fazer respeitar** (eficácia horizontal) os Direitos Humanos⁴ ali onde os direitos e liberdades fundamentais, a democracia e o desenvolvimento não se constituírem no esqueque de toda atuação dos Estados e da Sociedade Internacional.

Essa perspectiva integrativa fica bastante evidente quando se pensa na relação entre direitos humanos e pobreza, seja ela entendida, por exemplo, como carência de renda mínima para a satisfação de necessidades humanas básicas⁵, seja como privação sistemática das capacidades de desenvolvimento pessoal ou coletivo⁶, seja ainda como exclusão social de uma ampla camada da população de acesso a bens e serviços básicos para o viver bem e dignamente⁷. Conforme Mary Robinson, a

[...] pobreza extrema é a maior negação do exercício dos direitos humanos. Na condição de extrema pobreza, você não pode votar, não participa de qualquer atividade política, suas opiniões não são levadas em consideração, você não se alimenta, não possui abrigo, seus filhos morrem de doenças que poderiam ter sido prevenidas – você não possui nem ao

⁴ Artigo 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos; Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; artigo 1º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; Preâmbulo e artigo 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; Preâmbulo e artigos 1º e 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais etc.

⁵ UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Los derechos humanos y la extrema pobreza Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Arjun Sengupta*, E/CN.4/2006/43 2 de marzo de 2006, disponível em http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/258987/E_CN.4_2006_43-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y, acessado em 20jan.2009, às 15 horas.

⁶ A privação de renda mínima é somente um aspecto da pobreza, a ela se somando a privação da condição de desenvolvimento das capacidades individuais e/ou coletivas em vistas ao bem viver. UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Los derechos humanos y la extrema pobreza Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Arjun Sengupta...*, § 8º.

⁷ UNITED NATIONS. PNUD. *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, p. 17. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>>. Acesso em: 20 ago.2006, às 23h30.

menos direito à água potável. Trata-se de uma negação da dignidade e do valor de cada indivíduo, proclamados pela Declaração Universal⁸.

Ademais, desde a aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas do *Report of the World Commission on Environment and Development*, pela Resolução A/43/427, de 04 de agosto de 1987, o conceito de direito sustentável amalgamou em si todas as demais espécies de desenvolvimento que foram sendo pensadas pela agenda internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial. Se, num primeiro momento, o conceito de desenvolvimento era interpretado exclusivamente por um índice puramente econômico – Produto Interno Bruto –, o aperfeiçoamento constante daquele conceito propiciou um modelo institucional e normativo no qual, de fato, a interdependência e a complementariedade estão presentes como condição de sua caracterização. Como dito em outra oportunidade, se, antes de 1945,

[...] o problema relativo ao desenvolvimento – na verdade à época se usava a expressão ‘progresso’ – era um problema interno de cada Estado. Terminada a Segunda Guerra Mundial, com a criação, pelos Estados Unidos da América, dos planos de reconstrução da Europa e do Japão, e sem ênfase nenhuma, da América Latina, a Carta das Nações Unidas passou a prever explicitamente entre os seus objetivos fundamentais ser o foro privilegiado da cooperação internacional para ‘resolver os problemas internacionais de ordem econômica, social, intelectual ou humanitária’ bem como buscar o ‘desenvolvimento no quadro econômico e social’ (Artigo 1, 3 c/c Artigo 55, a, da CONU)⁹.

Assim, conforme Arjun Sengputa, o direito ao desenvolvimento está necessariamente implicado no fato de que:

⁸ BBC NEWS. TALKING POINT SPECIAL. *Mary Robinson, UN Human Rights chief*, 21 November 2002, disponível em http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/1673034.stm, acessado em 20ago.2006, à 1hora.

⁹ DE OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier; MOREIRA, David Alves. Ensaio sobre o conceito de Direito ao Desenvolvimento. In: DANNER, Fernando; DANNER, Leno Francisco, DE OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier (Orgs). *Direito e/ao Desenvolvimento*. Porto Alegre: Editora Fi, 2016, p. 114.

Em primeiro lugar, há um direito humano que é ‘inalienável’, o que quer dizer que não pode ser negociado. Depois, há um processo de ‘desenvolvimento econômico, social, cultural e político’, que é reconhecido como um processo no qual ‘todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados’. O direito ao desenvolvimento é um direito humano, em virtude do qual ‘cada pessoa humana e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e gozar’ desse processo de desenvolvimento¹⁰.

A pergunta que carece de ser respondida, no entanto, é esta: por que o desenvolvimento sustentável, nada obstante existirem tantas outras formas de desenvolvimento?

A resposta a essa pergunta se assenta no pressuposto principiológico que lhe dá sustentação, como seja, por ser aquele que objetiva forjar políticas públicas interdependentes e interconectadas de forma a “[...] responde[r] às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responderem por suas necessidades”¹¹. Em outros termos, o conceito de direito sustentável entranha o postulado do pacto intergeracional: o dever de a presente geração preservar os recursos ambientais para as gerações futuras.

Ora, o desenvolvimento sustentável pressupõe, como condição de sua concreção fática, que os demais direitos humanos – civis, políticos, sociais, culturais, regime democrático etc –, também o sejam, na medida em que desde 2002, com a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, o mesmo passou a ser interpretado para além do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para poder, de fato, tutelá-lo, como resta evidenciado na assunção das causas impedidas para referida finalidade, quais sejam: a) a pobreza extrema; b) a necessidade de prevenção

¹⁰ SENGUPTA, Arjun. O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano. Disponível em http://ww1.psd.org.br/opartido/Itv/revista/revista_02/p7292, acesso 30 ago. 2013, às 11 horas.

¹¹ UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, disponível em <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>, acessado em 20.jan.2002, às 15:00.

e enfrentamento do abuso do consumo; c) a prevenção, o enfretamento e a recomposição da degradação do meio ambiente; d) a demografia galopante; e) a desigualdade entre os sexos e o empoderamento das mulheres; f) os problemas de saúde; g) os conflitos armados; e h) a violação contínua e sistemática dos direitos humanos¹².

Assim, entendemos que, ao se ler o disposto no artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento¹³, essa leitura deve ser dirigida, a uma, pelo conceito de direito sustentável, e a duas, pelos princípios da interconexão e da interdependência, pois somente essa leitura permitirá compreender que:

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.
2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Não há qualquer dúvida razoável, da perspectiva política, moral e, principalmente, jurídica, de que o direito ao desenvolvimento, além de ser um direito positivo no ordenamento jurídico internacional, constitui-se, doutro polo, um direito síntese, na medida em que interconecta, em sua realização, a todos os demais direitos humanos.

¹² UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. Report of World Summit on Sustainable Development – Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002, disponível em <http://www.un-documents.net/aconf199-20.pdf>, acesso em 30 maio 2012, às 22 horas.

¹³ UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. Declaration on the Right to Development, Resolution 41/128, 4 December 1986, disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>, acessado em 30ago.2013, às 12 horas.

6.2 Direito ao desenvolvimento e o *design* das políticas públicas

Se existe, como se demonstrou nas linhas anteriores, um direito ao desenvolvimento, sendo que, além disso, ele se caracteriza, institucional e juridicamente, pelo conceito de desenvolvimento sustentável, é bastante óbvio que tais caracterizações demandam uma tarefa ulterior de definição e delimitação das condições de efetividade e exigibilidade do cumprimento desse direito. Em outros termos, tem-se um problema relativo às fontes normativas da qual ele dimana, bem como das eficácias sintática e semântica em gerar efeitos na facticidade histórica.

Da perspectiva das fontes, o Direito ao Desenvolvimento tem sido positivado através de Resoluções, Declarações, Relatórios Especiais etc, e que em nível internacional são fontes daquilo que se tem identificados pelo *nomen juris* de *soft law*, ou direito dúctil, brando, e que na teoria constitucional são categorizadas como direito programático, vale dizer, um conjunto de disposições normativas que carecem da potência de *self executing* por exigirem, como condição de eficácia sintática, de suas ulteriores regulações através de políticas públicas normativamente instituídas. Conforme Guido Fernando Silva Soares, o *soft law* é identificado como “[...] regras jurídicas muito flexíveis, que constituiriam um conjunto de regras jurídicas de conduta dos Estados, cuja inadimplência impõe um sistema de sanções distintas das previstas nas normas tradicionais [...]”¹⁴, ou, consoante a lição de Prosper Weil, em seu *Cours Général* em Haia, no ano de 1992, “[...] simples obligations de coopération ou de négociation, la règle existe à coup sûr, elle a pleine et entière valeur normative, mais elle est d’un contenu faible, voire null: elle oblige certes, mais elle n’oblige à rien, ou à presque rien [...]”¹⁵.

O que essa última interpretação dada por Weil descarta em dizer é que: a) nada obstante o caráter dúctil de referidas normas, é certo que, na perspectiva da interpretação e aplicação das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a tendência contemporânea é no sentido de – abstraindo a fonte

¹⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**, vol. 1, 2 ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 127.

¹⁵ WEIL, Prosper. **Le droit international en quête de son identité**, Cours général de droit international public, RCAD vol. 237/1992, pp. 09-370 (p. 218).

de que emergem as regras, bem como as distinções entre *soft law* e *hard law* (convencionais ou consuetudinárias), normas de conteúdo programático e normas de *jus cogens* etc – se interpretar um dado caso concreto de violação aos direitos humanos a partir de uma ótica, para usarmos uma expressão de Ronald Dworkin¹⁶, do direito como integridade – isto é, uma interpretação/aplicação em que, seja qual for a estrutura jurídico-social de determinada comunidade e a fonte de que emerge o direito violado, no plano da proteção e da eficácia máxima dos direitos humanos, impor ao Estado ou à comunidade internacional, o dever de atuar enquanto agentes morais vinculados ao conjunto dessas regras; b) os seus comportamentos precisam ser compatíveis com um conjunto de princípios de moralidade política com vista à asseguuração da dignidade da pessoa humana, servindo essas diversas fontes como um conjunto coeso de manifestação da convicção universal (*opinio juris*) acerca daquilo que Luigi Ferrajoli denominará, nos sistemas de constituições rígidas, de esfera do indecidível¹⁷.

Em síntese, embora dúcteis, essas normas obrigam, na forma de mandados de concretização de políticas públicas (*facere*), mas também impedem que se adotem programas políticos ou políticas públicas em sentido inverso (*non facere* e/ou eficácia paralisante). Longe de serem “somente” normas de conteúdo programático, no sentido de que teriam mera dimensão enunciativa de boas intenções ou promessas, a *soft law* impõe obrigações de caráter político e jurídico aos Estados, mormente por exigirem, como condição de sua eficácia, a criação adequada de políticas públicas.

Assim, considerando-se, de um lado, a existência de previsões normativas, nacionais e ou internacionais de adoção de políticas públicas em

¹⁶ DWORKIN, Ronald. **O império do direito**, trd. Jefferson L. Camargo, São Paulo: Martins Fontes, 1999, pp. 213-269.

¹⁷ FERRAJOLI, Luigi. La esfera do indecidible y la división de poderes. *Estudios Constitucionales* año 6, n. 1, Universidad de Talca, 2008, p. 337-343. No mesmo sentido, mas utilizando-se do conceito constitucionalista de cláusulas pétreas, ESCALANTE, Rodolfo E. Piza. El valor del derecho y de la jurisprudencia internacionales de derechos humanos en el derecho y la justicia internos: el ejemplo de Costa Rica, In: Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, p. 169-191.

desenvolvimento sustentável, e de outro lado, obrigações de caráter político e jurídico de que as mesmas sejam instituídas, é importante aferir quais sejam elas, bem como as reais dimensões em nível interno de que elas sejam, de fato, instituídas.

6.3 Políticas públicas em desenvolvimento sustentável desde os Objetivos do Rio +20

Para Charles David Crompton *et al.*¹⁸, o *design* de uma política pública, segundo o estado da arte na teoria da administração pública contemporânea, está condicionado a pelo menos quatro etapas, a saber: 1) identificação da necessidade de intervenção do governo; 2) consideração da teoria de intervenção e dos componentes operacionais; 3) avaliação da implementação e operação das políticas ou programas; e 4) cálculo do impacto da intervenção, sendo que referidos procedimentos estão imbricados numa metodologia interdisciplinar altamente complexa.

Doutro lado, é sabido que, em julho de 2012, a cidade do Rio de Janeiro sediou, entre os dias 13 e 22 de julho, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), e que, em referida conferência, foi deliberado e estabelecido um programa internacional verdadeiramente ambicioso, a que se deu o nome de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e que substituiu o anterior Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Referido programa, após três anos de deliberação pela comunidade internacional, foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 70/1, através do documento intitulado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”¹⁹.

¹⁸ CRUPTON, Charles David *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, Rio de Janeiro, 2016, p. 981-1001.

¹⁹ UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E, acessados em 20mar.2016, às 11h23.

A agenda, tal como aprovada pela Assembleia Geral, é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (o que se deve fazer), bem como pelo estabelecimento de 169 metas (até quando se deve alcançar a meta), sendo também composta por seções que descrevem formas de institucionalização daqueles objetivos-metas, através de parcerias globais ou regionais, além de uma seção que permite acompanhar, com base em critérios gerais, as suas efetivas implementações e, se for o caso, a revisão da meta.

Da perspectiva da interconexão e da interdependência, os ODS foram concebidos pela interpenetração política nos aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Imageticamente, os ODS são os seguintes²⁰:

Fonte: Organização das Nações Unidas/Escritório Brasil

Não há como não se aferir, num primeiro momento, a comprovação daquilo que se sustentou no tópico primeiro do presente trabalho, como seja, que os conceitos de desenvolvimento sustentável e de direito ao desenvolvimento, quando conjuminados, se constituem na síntese dos direitos humanos.

²⁰ Fonte da imagem <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>, acessado em 20 abr.2018, às 23h30.

Como se interpretar de outra forma se, para os ODS, o **Objetivo 1** – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares é interconectado com o **Objetivo 5** – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas?

Como não perceber a interconexão entre todos os direitos humanos na institucionalização de políticas públicas que, de acordo com o **Objetivo 2** – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável, está necessariamente imbricado com os objetivos **4** – Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, bem como o **8** – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos?

Será possível instituir-se políticas de ODS sem compreensão de que, **a observância e a adesão política aos objetivos 10** – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, **11** – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis , **12** – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis , **13** – Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos, **14** – Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável, e **15** – Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade – **somente serão possíveis se o Objetivo 16** – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis , **também o for?**

Segundo ponto importante para a compreensão do presente tema é que, nada obstante a fixação de Objetivos e Metas a serem alcançados com os ODS, cada Estado e sociedade deverá fazê-lo segundo as suas reais necessidades de desenvolvimento sustentável. Em outros termos, apesar do estabelecimento de objetivos e metas, os ODS operam em caráter geral, não particularizado, e objetivam uma harmonização com o direito nacional, e não uma unificação.

É sabido que a internacionalização do direito, logrando superar a distinção absoluta entre monismo, com prevalência do Direito Internacional kelseniano, e o dualismo de H. Tripel, estabelece, a partir de critérios normativos distintos, a institucionalização nacional das obrigações internacionais às quais o Estado aderiu. Assim, conforme Mireille Delmas-Marty²¹, ou as normas internacionais buscam unificar o tratamento jurídico da matéria regulada, de forma a se estabelecer regras universais válidas em todos os Estados (método da unificação), ou elas buscam uniformizar as regras, operando a regulação internacional por meio de cláusulas gerais e mandados de regulação interna, reservando-se aos Estados, no entanto, uma ampla discricionariedade tanto no que concerne ao conteúdo como à sua forma (método da uniformização). Por fim, tem-se o nível mais largo da internacionalização do direito, que opera pelo método da harmonização, com a qual se exige dos Estados, quando muito, uma regulação de acordo com o Direito Internacional de caráter geral, ou, se muito, a simples adequação hermenêutica dos institutos de direito nacional em face do Direito Internacional.

Esses modelos de internacionalização do direito são importantes para a compreensão dos ODS porque, desde uma perspectiva concreta do desenvolvimento sustentável de cada Estado, eles deverão instituir as políticas públicas, deles decorrentes, em maior ou menor abrangência e de conformidade com suas reais necessidades.

Escolhemos um índice paradigmático em nível interno – (des)igualdade de gêneros no mercado de trabalho –, para pode-se aferir a necessidade de política pública que o Brasil deverá ou instituir ou, se já existentes, reforçá-la como forma de se alcançar a meta a ela referida: *Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Meta com relação à desigualdade de acesso ao mercado de trabalho: Até 2030. 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.*

²¹ DELMAS-MARTY, Mireille. *Trois défis pour un droit mondial*, Paris: Seuil, 1998, p. 104-134.

Por esses objetivo e meta de caráter geral, será preciso que o Estado brasileiro, até 2030, institua políticas públicas de erradicação de todas as formas de discriminação e tratamento desigual que impeçam mulheres de terem as mesmas condições de acesso ao trabalho e de perceberem o mesmo nível remuneratório que os homens.

Ademais, o Brasil, quando da apresentação de suas propostas para a consolidação dos ODS, assumiu os seguintes compromissos: a) Elevar o número de mulheres assumindo postos de trabalho tradicionalmente ocupados por homens; e b) Até 2030, eliminar a desigualdade de salários entre homens e mulheres que ocupam posições de trabalho iguais²².

Pois bem. A Organização Internacional do Trabalho, como execução de sua Iniciativa do Centenário da OIT Mulheres no Trabalho, lançou em 2016 o relatório Mulheres no Trabalho: Tendências 2016²³, cotejando a realidade mundial atual com os referidos Objetivo 5 e Meta 5.1. Para o ponto que toca neste trabalho, restou comprovado que o Brasil, na qualidade de país emergente, isto é, que tem uma renda média alta, é o que concentra a maior diferença entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho, qual seja, 30,5%, embora as mulheres sejam maioria em relação aos homens e tenham nível educacional e de formação, em média, superior ao deles. Em números concretos, entre os anos de 2014 e 2016, foram registrados os seguintes números de empregados entre homens e mulheres: a) homens, respectivamente, 57,9 milhões, 58,5 milhões e 58,9 milhões; b) mulheres, respectivamente, 42,7 milhões, 43,8 milhões e 44,3 milhões. Além disso, a taxa de desemprego é superior em 6% para as mulheres, quando comparada à dos homens.

Já no que toca à diferença salarial, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por seu relatório Estatísticas de Gênero – Indicadores

²² BRASIL. MINISTÉRIO DA RELAÇÕES EXTERIORES. *Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira*, disponível em http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf, acessado em 15 fev.2017, às 20 horas.

²³ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Women at Work Trends 2016*, disponível em http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457317/lang--en/index.htm, acessado em 20 mar.2018, às 21 horas.

Sociais das Mulheres no Brasil, divulgado em abril desse ano²⁴, constata que, embora as mulheres trabalhem cerca de 3 (três) horas semanais a mais do que os homens, incluindo trabalhos remunerados e afazeres domésticos, e tenham nível educacional mais alto, percebem, em média, rendimento equivalente a 76,5% dos homens. Além da combinação entre trabalho e afazeres domésticos, que leva muitas mulheres a buscarem trabalhos com horários mais flexíveis e, por consequência, que pagam menos, o acesso de mulheres em função de chefia ou gerenciamento também é um fator preponderante à diferença de renda, já que somente 37,8% dos cargos gerenciais são ocupados por mulheres.

Outro aspecto preponderante, segundo uma das pesquisadoras responsáveis pelo relatório, Bárbara Cobo, é a existência da prática de discriminação identificada como “teto de vidro/*glass ceiling*”, segundo a qual “A mulher tem a escolarização necessária ao exercício da função, consegue enxergar até onde poderia ir na carreira, mas se depara com uma ‘barreira invisível’ que a impede de alcançar seu potencial máximo”²⁵.

Verifica-se, portanto, que, por esse índice, o Brasil precisa, de fato, reforçar as suas políticas de enfrentamento da desigualdade de gênero no acesso ao mercado de trabalho, bem como em política remuneratória, de forma a se eliminar, completamente, referidas discriminações e disparidades que, em último grau, identificam uma sociedade que não é sustentavelmente desenvolvida.

²⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas de Gênero – Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil, disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Estatisticas_de_Genero/Indicadores_sociais_das_mulheres_no_Brasil/Sumario_de_Tabelas_Estatisticas_de_Genero.pdf, acessado em 2 mai.2018, às 18 horas.

²⁵ AGENCIA IGBE NOTÍCIAS. *Mulher estuda mais, trabalha mais e ganha menos do que o homem*, disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20234-mulher-estuda-mais-trabalha-mais-e-ganha-menos-do-que-o-homem.html>, acessado em 2 mai.2018, às 17h30.

6.4 Conclusões

Um dos aspectos que gostaríamos de reforçar com o presente trabalho é a relação entre direito ao desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.

Desde a assunção, pelo Estado brasileiro de obrigações internacionais relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, do qual ele participou ativamente, seja como anfitrião da Rio +20, seja como agente ativo na formulação desses Objetivos, não faz qualquer sentido os órgãos políticos e jurídicos brasileiros quererem, para usar uma expressão comum, “descobrir a roda”. É preciso, isto sim, que o Estado brasileiro, em todos os níveis federativos e institucionais, busque institucionalizar e/ou reforçar suas políticas públicas que deem eficácia concreta àqueles objetivos. E isso se alcança, primeiramente, com responsabilidade para com o futuro comum não só da sociedade brasileira, mas da comunidade internacional, no qual, desde uma perspectiva sistêmica, aquela está inserida, para o bem e para o mal.

Segundo o último Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 2017 (referente ao ano de 2015)²⁶, o Brasil caiu 19 posições no plano da desigualdade social em relação ao relatório anterior, tornando-o no 10º país mais desigual do mundo.

Esse é um aspecto que deve ser reforçado, qual seja, que não deve ser admitida qualquer regressão nos níveis de inclusão e eliminação dos fatores de desigualdade social que tão solidamente gizam a sociedade brasileira, sendo, nesse sentido, preciso reforçar que aquelas obrigações decorrentes dos ODS são fatores essenciais para se enfrentar a persistência desses índices e fatores.

Se nenhuma sociedade é perfeita, no sentido de que consiga, em todos os níveis e circunstâncias, realizar na facticidade histórica os prin-

²⁶ UNITED NATIONS. PNUD. *Ranking IDH Global 2015*, disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>, acessado em 20 abr. 2018, às 23h30.

cípios de justiça e igualdade que deveriam vigorar, é também certo que o retorno à barbárie ou às políticas de “progresso”, no qual o econômico se sobrepõe às vidas e ao meio ambiente também não é, nem nunca será, uma opção válida.

Nesse sentido, para que não repitamos a descrição contida na nona tese do conceito de história de Walter Benjamin²⁷, é preciso que a sociedade brasileira seja um polo indutor e provocador da adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sob pena de sobrar-nos, quando muito, os escombros do progresso.

Referências

AGENCIA IGBE NOTÍCIAS. **Mulher estuda mais, trabalha mais e ganha menos do que o homem.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20234-mulher-estuda-mais-trabalha-mais-e-ganha-menos-do-que-o-homem.html>. Acessado em: 2 maio 2018, às 17h30.

BBC NEWS. TALKING POINT SPECIAL. **Mary Robinson, UN Human Rights chief,** 21 nov. 2002. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/1673034.stm, Acessado em: 20 ago.2006, à 1 hora.

BENJAMIM, Walter. Teses sobre o conceito de história. In: **O anjo da história.** Tradução e organização de João Barrento. Belo Horizonte: Autêntica, 2012, s/p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA RELAÇÕES EXTERIORES. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira.** Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf. Acessado em: 15 fev. 2017, às 20 horas.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito.** 2 ed.. Trad. A.Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

²⁷ “Há um quadro de Klee que se chama Angelus Novus. Representa um anjo que parece querer afastar-se de algo que ele encara fixamente. Seus olhos estão escancarados, sua boca dilatada, suas asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Seu rosto está dirigido para o passado. Onde nós vemos uma cadeia de acontecimentos, ele vê uma catástrofe única, que acumula incansavelmente ruína sobre ruína e as dispersa a nossos pés. Ele gostaria de deter-se para acordar os mortos e juntar os fragmentos. Mas uma tempestade sopra do paraíso e prende-se em suas asas com tanta força que ele não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele vira as costas, enquanto o amontoado de ruínas cresce até o céu. Essa tempestade é o que chamamos progresso.” BENJAMIM, Walter. Teses sobre o conceito de história, In: *O anjo da história*. Tradução e organização de João Barrento. Belo Horizonte: Autêntica, 2012, s/p.

CRUPTON, Charles David *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, Rio de Janeiro, 2016, p. 981-1001.

DE OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier; MOREIRA, David Alves. Ensaio sobre o conceito de Direito ao Desenvolvimento. In: DANNER, Fernando; DANNER, Leno Francisco, DE OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier (Orgs.). **Direito e/ao Desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora Fi, 2016, p. 114.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Trois défis pour um droit mondial**. Paris: Seuil, 1998, p. 104-134.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jefferson L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESCALANTE, Rodolfo E. Piza. El valor del derecho y de la jurisprudencia internacionales de derechos humanos en el derecho y la justicia internos: el ejemplo de Costa Rica. In: Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio**. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, p. 169-191.

FERRAJOLI, Luigi. La esfera do indecible y la división de poderes. **Estudios Constitucionales**, año 6, n. 1, Universidad de Talca, 2008, p. 337-343.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de Gênero** – Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estatisticas_de_Genero/Indicadores_sociais_das_mulheres_no_Brasil/Sumario_de_Tabelas_Estatisticas_de_Genero.pdf. Acessado em: 2maio 2018, às 18 horas.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Women at Work Trends 2016**. Disponível em: http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457317/lang--en/index.htm. Acessado em: 20 mar.2018, às 21horas.

KOSKENNIEMI, Martti. Fragmentation of International Law: difficulties arising from the diversification and the expansion of International Law. **Report of the Study Group of the International Law Commission**. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Fifty-eighth session, Geneva, 1 May-9 June and 3 July-11 August 2006.

SENGUPTA, Arjun. **O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano**. Disponível em http://ww1.pscdb.org.br/opartido/Itv/revista/revista_02/p7292. Acesso em: 30 ago. 2013, às 11horas.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2004. v.1.

UNITED NATIONS. PNUD. **Ranking IDH Global 2015**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acessado em: 20 abr.2018, às 23h30.

UNITED NATIONS. PNUD. **Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty**, p. 17. Disponível em: <http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>. Acesso em: 20 ago.2006, às 23h30.

UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. Declaration on the Right to Development, **Resolution 41/128**, 4 December 1986. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Acessado em: 30 ago.2013, às 12 horas.

UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. **Los derechos humanos y la extrema pobreza Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Arjun Sengupta**, E/CN.4/2006/43 2 de marzo de 2006. Disponível em: http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/258987/E_CN.4_2006_43-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acessado em: 20 jan.2009, às 15horas.

UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development From A/42/427. **Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development**. Disponível em: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>. Acessado em: 20 jan.2002, às 15 horas.

UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. **Report of World Summit on Sustainable Development – Johannesburg, South Africa**, 26 August–4 September 2002. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf199-20.pdf>. Acesso em: 30 maio 2012, às 22 horas.

UNITED NATIONS. UN DOCUMENTS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Acessados em: 20 mar.2016, às 11h23.

VÁSQUEZ, Rodolfo. Entre la Libertad y la Igualdad. In: **Introducción a la Filosofía del Derecho**. Madri: Trotta, 2006.

WEIL, Prosper. Le droit international em quête de son identité. **Cours général de droit international public**, RCAD, v. 237, 1992.

7. O DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS AO ISOLAMENTO: ELEMENTOS PARA O DEBATE A PARTIR DA POLÍTICA BRASILEIRA DO NÃO CONTATO E A EXPERIÊNCIA DA DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA MASSACO (RO)

João Nackle Urt
Rodolfo Ilário da Silva

7.1 Introdução

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH, 2012, p. 5) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH, 2013, p. 7), existem aproximadamente 200 grupos¹ indígenas em situações de isolamento na América do Sul, estimados em um total de 10.000 indivíduos. O fenômeno do “isolamento” ocorre principalmente na Amazônia, entretanto, registra-se a presença de grupos indígenas isolados também nos biomas do Cerrado brasileiro e no Gran Chaco (Amorim, 2016, p. 21). Além da América do Sul, há registros de povos indígenas em isolamento também “na região do Oceano Índico, nas ilhas Nicobar e Adaman, ao sul da Índia, na Malásia, e nos bosques da África Central” (Castillo, 2008, p. 7).

De acordo com Fundação Nacional do Índio (FUNAI, 2017), o Estado brasileiro reconhece a existência de 103 registros de povos indígenas em isolamento², sendo 26 com presença confirmada, 26 registros em estudo e 51 registros de informações que ainda não foram verificadas. Além desses grupos em isolamento, a FUNAI (2017) também reconhece a existência de 18 grupos indígenas considerados de recente contato.

¹ Os termos “povos” e “grupos” indígenas em situações de isolamento possuem conotações diferentes. Ao fazer referência à categoria geral dos indígenas em isolamento e recente contato, é utilizado o termo “povos”, e, ao fazer referência a uma situação ou característica específica, é utilizado o termo “grupo”, pois se verifica que um mesmo povo/etnia pode conter mais de um grupo em situações de isolamento, em regiões diferentes.

² Para mais detalhes, ver Silva (2017, p. 17).

O Brasil foi o primeiro Estado da América do Sul a elaborar e a institucionalizar uma política pública específica para povos indígenas em situações de isolamento e/ ou de recente contato (PIIRC). Iniciada em 1987, com base nas experiências de campo acumuladas ao longo de décadas pelos sertanistas do SPI e da FUNAI, essa política se baseia nas consequências sistemáticas que sucedem ao estabelecimento dos primeiros contatos com povos indígenas: epidemias com drástica redução populacional, extermínios, escravidão, variadas formas de violência, bem como os processos de fuga constante a que estão submetidos os grupos que se recusam a manter relações com a sociedade envolvente³.

[...] a continuidade histórica das práticas de violência, extermínio, usurpação territorial e de fugas sistemáticas, às quais os povos indígenas foram submetidos, permite caracterizar a situação contemporânea dos povos em isolamento na Amazônia como o sexto século de genocídios e de diásporas indígenas. Ambos os processos se iniciaram com a colonização europeia, foram sucedidos pelo colonialismo interno, e prosseguem atualmente por meio da apropriação dos recursos e dos territórios amazônicos para serem incorporados aos mercados nacionais/globais (Silva, 2017, p. 34).

Assim, os conceitos e as metodologias de trabalho que orientam as políticas do Estado brasileiro e dos demais países amazônicos para os PIIRC são centrados na garantia do direito ao isolamento voluntário. Vasta literatura antropológica, relatos de experiências de campo e documentos de instituições indigenistas, governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, demonstram que o isolamento é uma estratégia de luta pela sobrevivência escolhida pelos próprios indígenas e, portanto, expressão de sua busca por autodeterminação.

Todavia, alguns acadêmicos – estrangeiros em relação aos países amazônicos – têm questionado o direito ao isolamento e reivindicado alterações

³ Entende-se como sociedade envolvente o conjunto dinâmico e expansionista formado pelas sociedades e Estados nacionais, mas também pelos fluxos globais de comércio e de pessoas, pelos organismos internacionais e não-governamentais, atores transnacionais, enfim, todos os agentes e elementos não-indígenas que compõem o sistema capitalista global.

grotescas dos conceitos e metodologias de trabalho que devem orientar as políticas públicas para os PIIRC. Com isso, o debate sobre o direito dos povos indígenas ao isolamento voluntário tende a se tornar um dos palcos da constante luta pela definição dos direitos humanos.

Um episódio recente desse debate iniciou-se após Walker e Hill (2015) publicarem um breve texto, no editorial da *Revista Science*, que adquiriu grande repercussão internacional. Ao contrário do que é defendido pelo ACNUDH (2012), pela CIDH (2013) e pela política indigenista de todos os países amazônicos, tais autores⁴ propõem o estabelecimento de “contatos controlados” como melhor forma de “proteger” os povos indígenas isolados. As ideias desses autores foram veementemente repudiadas pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), pela organização não-governamental *Survival International*, e por inúmeras outras instituições.

Talvez esses autores não saibam, mas o Brasil está entre os países onde mais são assassinados ativistas dos direitos humanos, defensores dos direitos indígenas, do direito à terra, e ativistas ambientais. Segundo relatório da Global Witness (2014), entre 2002 e 2013 foram registrados 908 assassinatos de “*environmental and land defenders*” em 35 países. Desses casos, 448 ocorreram no Brasil (49,3%). A organização afirma ainda que as informações sobre esse tipo de crime são escassas, e provavelmente os dados apontados são apenas uma amostra da dimensão real do fenômeno. No ano de 2015, foram registrados 185 assassinatos desse tipo ao redor do mundo, sendo 50 no Brasil. Do total, 40% eram indígenas.

Se isso não bastasse, ao longo da última década “os Três Poderes da República se associaram na implementação de ações estruturantes e sistêmicas contra os povos [indígenas]” (Buzatto apud Urt 2015, p. 207), apesar do cenário sombrio de escassez de terras de muitos grupos indígenas e a despeito da imensa violência contra os indígenas que a incerteza sobre a propriedade da terra tem criado.

Mas, muito além do desconhecimento do contexto sociopolítico brasileiro, sul-americano, ou dos muitos espaços onde existem povos indí-

⁴ As perspectivas e propostas desses autores também são apresentadas em Walker, Hill e Kesler (2016).

genas em situações de isolamento, esses posicionamentos contra os direitos indígenas são construídos por meio de completa ignorância de fundamentos empíricos básicos para a compreensão da questão dos isolados. Muitas vezes debaixo de um verniz de debate filosófico, ou de propostas tecnológicas para a realização de um hipotético “controle dos contatos”, esses autores negacionistas se permitem desprezar a história e a etnologia dos povos concretamente envolvidos.

Em alguns desses críticos, ideias eurocêntricas e colonialistas – como mitos liberais da universalidade dos direitos individuais – recordam a recente controvérsia em torno da publicação pelo periódico *Third World Quarterly* do infame “The case for colonialism” de Bruce Gilley, em 2017, que terminou com a renúncia de vários membros do corpo editorial. Na carta de renúncia, eles escreveram: “Todos nós subscrevemos o princípio da liberdade de expressão e o valor da provocação para gerar um debate crítico. No entanto, isso não pode ser feito por meio de uma peça que não atenda aos padrões acadêmicos de rigor e equilíbrio, ignorando todos os tipos de violência, exploração e danos perpetrados em nome do colonialismo (e do imperialismo)” (Prashad, 2017).

Diante dessa problemática, esse artigo apresenta e discute os aspectos centrais do debate sobre o direito ao isolamento e sobre as políticas direcionadas aos isolados. Nosso argumento é o de que os elementos empíricos – históricos e etnológicos – são indispensáveis para o entendimento da política do não-contato e para sua elevação ao status de direito humano dos povos indígenas. As perspectivas que contrariam o direito ao isolamento, e que propõem políticas de promoção de contatos forçados, ignoram esses saberes e se baseiam em especulações antagônicas ao conhecimento antropológico acumulado sobre o tema.

Como estudo de caso, considerou-se oportuno analisar o processo de demarcação da TI Massaco, em Rondônia, que foi a primeira experiência de demarcação de uma TI exclusiva para povos indígenas em situações de isolamento. O acompanhamento pela FUNAI da situação dessa TI, da ocupação e uso do território pelos indígenas, e do crescimento populacional de seus habitantes, demonstra que o conceito do direito ao isolamento e a

política do não-contato são altamente eficazes na proteção etnoambiental. Conforme alertam Ribeiro e Amorim (2017, p. 194), “o risco iminente de genocídio a que estão submetidos diversos povos indígenas isolados e de recente contato no Brasil” definitivamente não é derivado dos conceitos e metodologias da política pública voltada para esses povos, mas sim dos processos de sucateamento e desestruturação “efetivados nos últimos anos nas esferas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado Brasileiro, de desmonte da FUNAI e de violação dos direitos dos povos indígenas”.

7.2 Povos indígenas em situação de isolamento

De acordo com Amorim (2016, p. 20), “há uma grande diversidade de contextos de ‘isolamento’ na América do Sul”, dentre os quais existem “desde pequenos grupos, sobreviventes de sucessivos massacres e que por isso evitam a qualquer custo contatos com outros agentes, até povos demograficamente consideráveis”. Segundo a FUNAI (2017), “há casos de povos de tamanho considerável, tais como os isolados no Acre e na região do Vale do Javari, que chegam certamente a centenas de pessoas”.

Assim como a expressão “povos indígenas” representa uma enorme diversidade de etnias, culturas e realidades locais distintas, o termo “índios isolados” também faz referência a grupos étnicos variados, com distintos históricos de contatos e de conflitos, vivendo em diferentes situações perante a sociedade envolvente. As múltiplas denominações atribuídas a esses povos representam as diferentes situações e históricos, tais como: povos “não contatados”; povos “livres”, “autônomos”, “independentes”; povos “hostis”, “arredios”; “brabos”; “caceteiros”; povos “sem contato permanente”; “com contatos esporádicos”; “de contato seletivo”; “em situação de quebra de isolamento”; “em situação de isolamento e risco”; “em isolamento voluntário”; “recém-contatados”; “em contato inicial”.

Logo, o conceito genérico de “índios isolados” não expressa a diversidade nem a complexidade das situações existentes, e não contempla a dimensão relacional que é intrínseca ao isolamento. Afinal, não é possível estar isolado de tudo, ou de nada, o isolamento é sempre em relação a alguém

e/ou a alguma coisa. Entretanto, “diante da falta de consenso acadêmico, ou mesmo de um termo que represente a diversidade de cada uma dessas categorias, o pragmatismo do órgão indigenista oficial decide usar o termo *índios isolados*” (Vaz, 2011, p. 17, grifo do autor). De acordo com a FUNAI (2016, n.p.), os povos isolados são “grupos indígenas com ausência de relações permanentes com as sociedades nacionais ou com pouca frequência de interação, seja com não-índios, seja com outros povos indígenas”.

Identifica-se, na literatura antropológica específica sobre o tema, o consenso de que “mesmo aqueles [grupos] ainda não alcançados pela sociedade nacional já sofreram sua influência indireta, através de tribos desalojadas e lançadas sobre eles, e de bacilos, vírus ou artefatos que, passando de tribo a tribo, alcançaram seus redutos” (Ribeiro, 1996, p. 240). Segundo Cunha (2002, p. 7) “antes mesmo do contato em carne e osso com os brancos [...] os sinais precursores [do contato] são objetos manufaturados e germes”. Conforme demonstra Albert (2002, p. 12-13) é extremamente comum entre as cosmologias indígenas a concepção do branco como fantasmas ou espíritos-maléficos, com “poderes tecno-patogênicos que trazem uma dimensão de diferença e de virulência até então inédita nas suas representações do forasteiro”.

Nesse sentido, desde os primeiros contatos – diretos e indiretos –, os processos de colonização e de expansão da sociedade nacional resultaram, para os povos indígenas, em epidemias, drásticas perdas populacionais, violências e extermínios, exploração e escravização, esbulho territorial e transformações socioculturais – com intensidades e sentidos variados –, além do desaparecimento de incontáveis etnias, línguas e cosmologias. Assim, devemos ressaltar que, ao longo desses processos, os povos indígenas elaboraram seus próprios conhecimentos e cosmologias sobre o contato, compartilhando-os entre suas gerações e entre diferentes etnias, através de suas redes interétnicas de relacionamentos e de trocas socioculturais⁵.

Desse modo, cientes das consequências sistemáticas do contato, determinados grupos indígenas adotaram comportamentos e estratégias

⁵ Sobre este aspecto, ver Albert e Ramos (2002).

para evitar o estabelecimento de relações com o “homem branco”. Segundo Amorim (2016, p. 20), “trata-se de condição peculiar a uma grande diversidade de povos indígenas: a decisão de manter alto grau de controle (e autonomia) sobre as relações que estabelecem com outras pessoas (ou sociedades) exógenas às suas”. De acordo com Vaz e Balthazar (2013, p. 85):

A decisão de isolamento é manifestada por atos de resistência com armas, com armadilhas, símbolos e sinais de advertência e de ameaça dirigidos a invasores, mas principalmente, pela fuga sistemática em direção a territórios cada vez mais distantes das frentes de expansão da ‘civilização ocidental’, onde tentam manter suas formas tradicionais de reprodução social e material.

Portanto, o isolamento reflete uma estratégia desses grupos indígenas em defesa de sua sobrevivência e de sua autodeterminação. Por esses motivos, de acordo com o ACNUDH (2012, p. 5), esses povos podem ser assim definidos:

Los pueblos en aislamiento son pueblos o segmentos de pueblos indígenas que no mantienen contactos regulares con la población mayoritaria, y que además suelen rehuir todo tipo de contacto con personas ajenas a su grupo. También pueden ser grupos pertenecientes a diversos pueblos ya contactados que tras una relación intermitente con las sociedades envolventes deciden volver a una situación de aislamiento como estrategia de supervivencia y rompen voluntariamente todas las relaciones que pudieran tener con dichas sociedades.

Sobre esse assunto, o CIMI (2013, p. 115) afirma que:

Esta opção normalmente está associada a experiências traumáticas de encontros, protagonizados ou não por eles, com os agentes das frentes econômicas das sociedades nacionais. Encontros marcados pela violência dos massacres, das epidemias, da invasão de seus territórios e da depredação de suas fontes de alimento e de seus referenciais simbólicos. Revela, por outro lado, uma enorme capacidade de luta e resistência desses povos, para manter, mesmo em situações muito adversas, a sua

autonomia e para suprir suas necessidades materiais, espirituais e de vida em sociedade.

Por esses motivos, no documento de recomendações para o pleno respeito aos direitos humanos dos povos indígenas em isolamento e contato inicial, a CIDH (2013, p. 04) qualifica o termo “*pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario*”, acrescentando:

La CIDH toma nota que el uso del término ‘voluntario’ para calificar el aislamiento de estos pueblos indígenas ha sido cuestionado con el argumento de que minimiza el hecho de que la decisión de permanecer en o volver al aislamiento en realidad obedece a las presiones de la sociedad envolvente sobre sus territorios, y no un ejercicio libre de su voluntad. Este informe utiliza el término ‘voluntario’ para realzar la importancia del derecho a la autodeterminación, ya que aun si la decisión de permanecer en aislamiento es una estrategia de supervivencia resultado en parte de presiones externas, ésta es una expresión de autonomía de estos pueblos en tanto sujetos de derecho, y como tal debe ser respetada (CIDH, 2013, p. 4, grifo nosso).

Nesse sentido, pelo estudo da literatura específica e dos documentos institucionais sobre o tema, é possível identificar três estratégias de isolamento e/ou de controle de relações adotadas por esses povos: 1) a fuga floresta adentro, deixando sinais de advertência aos invasores, quando percebem alguma aproximação ou quando ocorrem encontros inesperados; 2) a reação violenta quando um contato indesejado ocorre de maneira forçada ou se torna inevitável – o que explica as denominações dos isolados historicamente como índios agressivos (“brabos”, “arredios”, etc.); e, 3) a camuflagem dentro de um determinado território, o que pode ocorrer quando há a demarcação de uma terra indígena ou quando o território tradicional do grupo se transformou em resquícios ou ilhas de floresta.

Castillo (2015, p. 19) destaca que as vulnerabilidades a que os povos indígenas em situações de isolamento e de recente contato estão sujeitos são diversas e se relacionam entre si. De acordo com a autora, essas vulnerabilidades podem ser entendidas por quatro dimensões: imunológica, sociocultural, territorial e política. A vulnerabilidade imunológica se

caracteriza pela carência ou inexistência de agentes de defesa biológica (anticorpos) contra agentes infecciosos exógenos (disseminados por não-indígenas ou por indígenas que já contraíram esses agentes infecciosos).

Os efeitos posteriores [aos contatos], ensinam a história e nossa experiência, são sempre frustrantes para estes índios: adoecem das moléstias para nós mais simples e, por não terem anticorpos, morrem facilmente.

Temos milhares de exemplos de grupos inteiros mortos, em passado recente por gripes, sarampo, coqueluche, etc. (FUNAI, 1987 apud Vaz, 2011, p. 12-13, grifo nosso).

De acordo com Amorim (2016), entre os povos indígenas em situações de isolamento na atualidade, a vulnerabilidade imunológica relaciona-se também com as vulnerabilidades socioculturais e demográficas, dado o contingente populacional geralmente baixo desses povos. Ou seja, considerando que grande parte desses povos já teve perdas populacionais decorrentes de experiências prévias de contato, conflitos e possíveis contágios, qualquer nova epidemia pode resultar na extinção de grupos inteiros, ou na sua redução a pouquíssimos sobreviventes.

7.3 A política brasileira para os povos indígenas em isolamento

O estudo macro-histórico das relações entre o Estado-Nação – colonial português e pós-colonial brasileiro – e os povos indígenas demonstra que as políticas indigenistas estatais sempre foram baseadas no estabelecimento do **contato como premissa de atuação**. Ou seja, agentes estatais eram enviados até os territórios dos indígenas (principalmente daqueles povos que estavam no caminho das frentes de expansão econômica), realizava-se o contato “oficial”, estabeleciam-se relações, e a partir de então se tomavam as providências indicadas pela política de cada época. Via de regra, com a finalidade de remover os povos indígenas daquelas regiões, para sua escravização, evangelização ou para posse e exploração daqueles territórios sob interesse.

A partir do século XX, o estabelecimento do paradigma de proteção aos índios esteve a cargo dos sertanistas. Esses agentes estatais, responsá-

veis por chefiar “em campo os trabalhos de atração e pacificação de povos indígenas” (Rocha Freire, 2005, p. 6), passariam a conhecer muito bem as consequências sistemáticas do estabelecimento dos primeiros contatos diretos com os povos indígenas. Então, em junho de 1987, passados vinte anos da criação da FUNAI, ocorreu o I Encontro de Sertanistas, em Belém-PA, com a participação de 15 sertanistas e 4 convidados: dois antropólogos, um linguista e um técnico indigenista (Vaz, 2011, p. 12). Com base na troca de experiências e no conhecimento acumulado ao longo de décadas das práticas de atração e de pacificação, no documento final do encontro os sertanistas afirmaram o seguinte: “é necessário e imediato executar mudanças de estratégia para nosso trabalho, e, essencialmente, fazer uma revisão de seus conceitos, causas e consequências” (FUNAI, 1987 *apud* Vaz, 2011, p. 12-13).

A partir de então, começou a ser elaborada e implantada “a fundamentação que resultou na mudança do paradigma do “contato” para o do “não contato”, como premissa de ação indigenista do Estado brasileiro para a proteção dos índios isolados” (Vaz, 2011, p. 12). As novas diretrizes dessa política indigenista seriam assim definidas: “garantir aos índios e grupos isolados o direito de assim permanecerem, mantendo a integridade de seu território, intervindo apenas quando qualquer fator colocar em risco a sua sobrevivência e organização sociocultural” (FUNAI, 1993 *apud* Vaz, 2011, p. 14). Desse modo, a alteração dos conceitos resultou na mudança das ações de proteção adotadas pelo órgão, as quais deveriam ocorrer à distância, a fim de proteger a integridade territorial das regiões habitadas por isolados.

É preciso garantir-lhes espaço e tempo para que a opção do contato dependa deles e não da decisão dos sertanistas do órgão indigenista oficial. Enquanto não estiverem ameaçados diretamente, o Estado não promove o contato, apenas protege, à distância, seu habitat. Esta nova política “para os isolados”, implantada pelo Departamento de Índios Isolados da Funai, representa, enquanto construção teórica, uma alternativa significativa à forma com que esses grupos vinham sendo tratados nas últimas décadas (Gallois, 1992, p. 121).

Esse novo posicionamento da FUNAI, mesmo sendo direcionado a uma categoria específica de indígenas, os isolados, foi a mais significativa mudança no paradigma de atuação da política indigenista brasileira. Definiu-se também que a formulação e a execução das políticas específicas para esses grupos indígenas em situação de isolamento são, no âmbito legal, de competência exclusiva do Estado⁶, através de seu órgão indigenista, a FUNAI. O Sistema de Proteção ao Índio Isolado então instituído dividia-se em três Subsistemas: Localização, Proteção e Contato, sendo que cada subsistema era dotado de suas respectivas Equipes. De acordo com Freire (2005, p. 116) os subsistemas de proteção e contato “eram compostos por postos indígenas, equipe móvel e núcleo de apoio, enquanto no subsistema de localização existia apenas a equipe de localização”. De acordo com Rocha Freire (2005, p. 116), as normas da Portaria 1.047 de 1988:

[...] definiam os objetivos das *equipes de localização* como centralizados no levantamento sistemático de informações fundiárias, econômicas e ambientais de grupos isolados, plotando-as cartograficamente, de forma a fornecer subsídios à instalação de subsistemas de vigilância ou contato. Essas equipes deviam ser compostas por indigenistas experientes, pois *casualmente* poderiam estabelecer contato com índios isolados⁷.

Assim, as equipes de vigilância e os postos de fiscalização eram “instalados em regiões onde se evitasse o contato mas se permitisse a fiscalização da situação dos isolados” (Rocha Freire, 2005, p. 117). Um exemplo de locais estratégicos para a instalação desses postos são os cursos e confluências de rios e igarapés em regiões limítrofes das terras indígenas onde foi identificada a presença de povos isolados, sejam essas terras demarcadas ou não, permitindo o controle do acesso de terceiros a esses territórios.

⁶ Fez-se a ressalva “no âmbito legal” porque é possível verificar, já há alguns anos, a tendência à “terceirização” da política indigenista brasileira, de uma maneira geral, e inclusive nos trabalhos com PIIRC. Essa tendência se manifesta na elaboração e execução de uma significativa quantidade de projetos de Organizações Não-Governamentais (ONGs) indigenistas em “parceria” com a FUNAI.

⁷ Sobre os atributos exigidos dos membros das equipes de localização, ver mais em Freire (2005, p. 119) e Silva (2017).

No ano 2000, as diretrizes elaboradas no âmbito da política pública para os PIIRC foram reafirmadas e aprimoradas, tendo assumido o formato que consta na Portaria nº 281 da Presidência da FUNAI:

1 Garantir aos índios isolados o pleno exercício de sua liberdade e das suas atividades tradicionais; 2 A constatação da existência de índios isolados não determina, necessariamente, a obrigatoriedade de contatá-los; 3 Promover ações sistemáticas de campo destinadas a localizar geograficamente e obter informações sobre índios isolados; 4 As terras habitadas por índios isolados serão garantidas, asseguradas e protegidas em seus limites físicos, riquezas naturais, na fauna, flora e mananciais; 5 A saúde dos índios isolados, considerada prioritária, será objeto de especial atenção, decorrente de sua especificidade; 6 A cultura dos índios isolados, em suas diversas formas de manifestação, será protegida e preservada; 7 Proibir no interior da área habitada por índios isolados, toda e qualquer atividade econômica e comercial; 8 Determinar que a formulação da política pública específica para índios isolados e a sua execução, independente da sua fonte de recursos, será desenvolvida e regulamentada pela FUNAI (Portaria N.º 281 da Presidência da FUNAI apud Vaz, 2011, p. 14-15).

No processo de reestruturação da FUNAI⁸ iniciado em 2009, porém interrompido em 2012, a CGII passou a ser denominada Coordenação-Geral de Índios Isolados e Recém-Contatados (CGIIRC) “ficando, então, responsável também pela implementação da política de proteção e promoção dos direitos dos povos recém-contatados” (Vaz, 2011, p. 15). De acordo com Vaz (2013, p. 27), “a relação do Estado junto aos grupos pós-contato ainda carecia de um sistema de ‘proteção’ específico para grupos de ‘recente contato’”. O autor ressalta que

[...] o contato com os Zo`é (1982), Korubo (1996), Akuntsu (1995), Kanoé (1995) e Piripikura (1995), bem como a existência de outros grupos indígenas contatados (muitos deles há mais de uma década) altamente vulneráveis diante da sociedade envolvente, exigia da FUNAI

⁸ Decreto nº 7.056 de 28 de 12 de 2009 apud Vaz (2011, p. 15).

a definição de uma política específica para estes grupos. Em 2003, com a edição do Decreto 4.654 da presidência da república, que definiu um novo estatuto para a FUNAI, criou-se a Coordenação Geral de Povos Indígenas Recém-Contatados. (Vaz, 2013, p. 27).

Além da criação da CGIIRC, a reestruturação mencionada também dobrou o número de Frentes de Proteção Etnoambiental, passando de 6 para 12 unidades. Entretanto, de acordo com Amorim (2016, p. 29), “atualmente são onze FPE’s em operação”:

Quadro 1 – Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE) em operação em 2016.

Frente de Proteção Etnoambiental (FPE)	Localização	Algumas Terras Indígenas Jurisdicionadas
FPE Cuminapanema	Norte do Pará	Zo'é
FPE Envira	Acre	Kampa e isolados do Rio Envira
FPE Vale do Javari	Oeste do Amazonas	Vale do Javari
FPE Guaporé	Rondônia	Massaco
FPE Uru Eu Wau Wau	Rondônia	Uru Eu Wau Wau
FPE Madeira-Purus	Sul do Amazonas	Himerimã
FPE Madeirinha-Juruena	Mato Grosso	Kawahiva do Rio Pardo
FPE Awá-Guajá	Oeste do Maranhão	Awá
FPE Médio Xingu	Centro-Sul do Pará	Araweté do Ipixuna
FPE Yanomami / Yekuana	Roraima/Amazonas	Yanomami
FPE Waimiri Atroari	Roraima/Amazonas	Waimiri Atroari

Fonte: AMORIM, 2016, p. 29, adaptado

Segundo Amorim (2016, p. 29), as Frentes de Proteção Etnoambiental da CGIIRC são unidades descentralizadas da FUNAI que atuam em campo por meio das Bases de Proteção Etnoambiental, localizadas no interior das terras indígenas, com o objetivo de

[...] realizar o controle de ingresso, a vigilância permanente, ações de fiscalização em conjunto com outros órgãos, realizar ações de localização e monitoramento de povos isolados, diálogo com o entorno indígena e não indígena, e ações de promoção dos direitos dos povos recém contatados. (Amorim, 2016, p. 29).

Um cenário detalhado sobre a (in)capacidade institucional da FUNAI e da CGIIRC para cumprirem suas funções, diante da conjuntura política nacional dos últimos anos, e das ameaças às quais esses povos estão submetidos pelas pressões político-econômico-territoriais, pode ser encontrado nos trabalhos de Ribeiro e Amorim (2017) e Silva (2017).

7.4 A experiência de demarcação da TI MASSACO, a primeira demarcada para povos indígenas em isolamento

O trabalho em campo da política pública brasileira para os PIIRC está a cargo da CGIIRC, que atua através das Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE), compostas por Bases de Proteção Etnoambiental (BAPE). Klausen⁹ observa que as ações voltadas aos povos em isolamento são baseadas na coleta e sistematização de um conhecimento negativo: um conhecimento mínimo, voltado não para a compreensão da cultura dos povos protegidos, mas apenas à coleta dos dados necessários à sua proteção. Essa prática metodológica, aperfeiçoada ao longo dos 30 anos dessa

⁹ *Consequently, the attitude toward knowledge about the uncontacted is negative, even systematically so. It qualifies as an apophatic knowledge, that is, not a positive knowledge, not a knowledge based on positing things about the human lives in question, not a knowledge that takes affirmative stances by predicating attributes. Rather, apophasis is knowledge by way of negation or denial—knowing something not in itself but in its effects, not through attribution but through tenuous qualification. In this case, the apophatic or negative anthropology of the Arrow People derived from Possuelo's expedition is based only on "practical information"—the location of their villages, the breadth of their annual migrations—that could be gleaned from close proximity, but did not require direct contact." And this practical information grants the most attenuated of indices by which the most rudimentary knowledge can be gleaned through negation. That they appear not to have died means they survive; indices suggesting that they have ranged widely means they are finding resources to sustain themselves; that there is a village means they have achieved relative stability: curious and meager inputs for late modern administrative governance. More peculiar still is the odd, schizoid choreography by which the indices behind such data are gotten: namely, proximity without contact. In other words, the government agents' method of stalking involves a systematic avoidance that flirts with prurient interest.* (Klausen, [s/d, p. 7-8])

política, possibilitou a elaboração de parâmetros e protocolos de ação empiricamente testados reiteradas vezes.

No que diz respeito à metodologia de trabalho, um dos maiores diferenciais da política brasileira em relação aos outros países da América do Sul ocorre pelo forte enfoque metodológico em campo. Essa sistemática de campo é herdeira das práticas expedicionárias realizadas historicamente pelo Serviço de Proteção aos Índios (1910-1967), pela Fundação Brasil Central (1943-1967) e pela própria Funai (criada em 1967). Entretanto, apesar das muitas similaridades com as expedições atuais, as antigas geralmente tinham como único objetivo de estabelecer contatos com os grupos isolados e integrar economicamente extensas áreas ‘inóspitas’. Atualmente, as expedições realizadas pelas Frentes de Proteção Etnoambiental objetivam comprovar a existência desses povos e desencadear mecanismos de proteção de seus territórios, sem quaisquer intervenções de contato com os povos indígenas isolados (Amorim, 2016, p. 25-26).

Assim, vale destacar também que o Brasil dispõe da mais antiga e avançada política para PIIRC da América do Sul. De acordo com Yamada e Amorim (2016, p. 46), embora outros países sul-americanos, especialmente o Peru e a Colômbia, estejam avançando nessa área, “o desenvolvimento de uma política pública de proteção – considerando o respeito ao isolamento – é relativamente recente”. Esses autores afirmam que “no Peru, apesar de existir uma estrutura normativa diferenciada, são reportadas dificuldades na implementação de prática em campo, que resultem na efetivação da política pública a contento” (Yamada; Amorim, 2016). Destacam ainda que “Bolívia e Equador são os únicos países com garantias constitucionais específicas relacionadas aos direitos dos povos indígenas isolados”, embora a Bolívia não disponha de “práticas sistemáticas em campo” (Yamada; Amorim, 2016).

No Brasil, de acordo com Yamada e Amorim (2016, p. 45-46), “esta metodologia, em contínuo desenvolvimento, hoje considera como etapas de trabalho”:

a) pesquisa/qualificação bibliográfica/documental; b) coleta e sistematização de relatos de terceiros; c) análise de dados cartográficos e geoprocessamento, d) sobrevoos, e e) expedições em campo. Geralmente, a etapa da expedição em campo é o desdobramento final de um processo anterior de planejamento e qualificação de informações sobre a presença de isolados em determinada região. Essas etapas anteriores direcionam as estratégias do processo de expedição em campo. (Yamada; Amorim, 2016, p. 45-46).

De acordo com Vaz (2013, p. 60), o uso das geotecnologias como sensoriamento remoto, sistemas de informação geográfica (SIG), cartografia digital, sistema de posicionamento global (GPS), entre outros, tem se mostrado muito eficiente e facilitador de obtenção de informações. Entretanto, vale lembrar que, após a mudança do paradigma de proteção aos povos em isolamento, iniciada em 1987, “ainda restavam dúvidas sobre como efetivar, na prática, as novas diretrizes: como fundamentar, por exemplo, a delimitação de terras indígenas para povos ou grupos indígenas isolados sem estabelecer qualquer tipo de contato?” (Amorim, 2016, p. 27).

Segundo Yamada e Amorim (2016, p. 46, grifo do autor) “a elaboração desta metodologia se iniciou com a experiência da *Equipe de Localização Guaporé*”, coordenada por Antenor Vaz. Essa experiência destaca-se por ter realizado, “pela primeira vez na história, a identificação, demarcação e regularização de uma Terra Indígena (TI) de usufruto exclusivo de um povo isolado (TI Massaco, em Rondônia), sem que nenhum contato fosse estabelecido” (Yamada; Amorim, 2016). De acordo com Amorim:

No final da década de 1980, o estado de Rondônia passava por um período de vertiginoso desenvolvimento econômico. O projeto oficial de colonização estava a pleno vapor, programas estatais financiados pelo Banco Mundial tentavam ordenar a ocupação, e ao mesmo tempo em que se promovia a colonização de extensas áreas e se implementavam obras de infraestrutura, o desmatamento disparava. Nessa época havia uma equipe da Funai (Equipe de Localização Guaporé) que atuava na localização de grupos indígenas isolados em Rondônia, próximo à fronteira com a Bolívia, no interior da Reserva Biológica (REBIO) Guapo-

ré, que estava completamente invadida por madeireiros, enquanto que simultaneamente ocorriam inúmeras investidas de grileiros e posseiros. (Amorim, 2016, p. 26).

Vaz (2013, p. 61) destaca que “de acordo com o contexto e as fases de cada referência, a FPE define um plano de ações”. Segundo o autor, o trabalho de localização em campo deve ser precedido pelo estudo de aspectos etno-históricos, culturais, linguísticos e geográficos dos povos indígenas, das populações colonas e das relações entre ambos, e pela identificação de informantes (regionais ou indígenas) e de fontes primárias, que permitam um conhecimento aprofundado sobre o local.

Com isso, compõe-se o ‘quadro das condições objetivas a que o grupo isolado está submetido’, tais como a pressão oriunda do avanço das fronteiras econômicas e missionárias. Isso vai determinar o ritmo mais ou menos acelerado dos trabalhos de localização desses grupos em isolamento voluntário, a fim de criar uma barreira de proteção contra ‘impactos causados pelos segmentos despreparados para o contato (missionários, madeireiros, garimpeiros, fazendeiros, grileiros, caçadores, pescadores, grandes projetos, etc.)’ (Vaz, 2013, p. 63).

Nesse contexto, segundo Amorim (2016, p. 26), a equipe de localização Guaporé realizou constantes expedições, “coletando e sistematizando todos os vestígios dos isolados que encontravam, sem realizar, no entanto, qualquer tipo de contato”. Entre esses vestígios, foram encontrados “restos de alimentos, cultura material, caminhos, uma série de elementos que reunidos (registrados e sistematizados), configuravam as características socioculturais e as dinâmicas de uso territorial desse povo indígena isolado” (Amorim, 2016, p. 26). Assim, a partir da situação descrita por esse autor, podemos identificar a manifestação empírica das características atribuídas ao conceito de isolamento voluntário:

[...] havia fortes indícios da presença de um grupo ainda isolado nessa região, fato posteriormente confirmado por meio do trabalho de campo dessa equipe. O povo indígena isolado da região vivia em constante

processo de fuga, rechaçando as tentativas de contato. Para se defender, costumavam colocar centenas de armadilhas (estrepes) nas estradas utilizadas por madeireiros e nos caminhos utilizados por invasores, clara manifestação de rejeição à presença dessas pessoas e à invasão de seus territórios (Amorim, 2016, p. 26).

Desse modo, a persistência e o trabalho minucioso dessa equipe culminaram “na demarcação da primeira terra indígena para usufruto exclusivo de um povo indígena isolado (TI Massaco) e na retirada de todos os invasores da região. O povo isolado dessa região mantém-se, até hoje, em situação de isolamento” (Amorim, 2016, p. 27). Com essa experiência de demarcação, concebida e realizada com base no direito ao isolamento e na política do não-contato “a equipe de localização Guaporé provou ser possível, em campo – através de uma metodologia criteriosa – proteger um povo indígena isolado sem a necessidade do contato”. Outros territórios ocupados por povos indígenas em situações de isolamento foram regularizados, posteriormente, por meio dessa mesma metodologia, tais como: “a Terra Indígena Himerimã, na bacia do rio Purus; e Kawahiva do rio Pardo, localizada no noroeste do Mato Grosso” (Amorim, 2016, p. 27).

A experiência adquirida e o sucesso na efetiva demarcação da TI Massaco, sem haver realizado o contato com os índios isolados, certamente tiveram contribuições decisivas para o fortalecimento político e institucional da nova política indigenista. De acordo com Amorim (2016, p. 27), as metodologias desenvolvidas e aprimoradas desde então se baseiam atualmente em um “fluxo processual que envolve a pesquisa documental, qualificação de relatos de terceiros, as expedições em campo, sobrevoos, análises de satélite, entre outros métodos”. Cumpridas essas etapas, é construído um acervo de dados georreferenciados sobre “as dinâmicas de uso e ocupação e características socioculturais desses povos, sem a necessidade de intervenções de contato” (Amorim, 2016, p. 27).

Apresentada a experiência de demarcação da TI Massaco, bem como os conceitos e metodologias de trabalho em campo que a orientaram, resta analisar, em atenção ao debate realizado neste artigo, a seguinte questão: qual deve/deveria ser a metodologia de trabalho caso seja considerado

indispensável realizar o contato com determinado grupo indígena, visto que se encontra em situação de extrema ameaça à sua sobrevivência? Seja essa ameaça causada por invasões territoriais, com diversos fins, seja devido à ação de missionários, seja, ainda, devido à constatação de uma epidemia no grupo indígena. Além dessas situações, as equipes responsáveis pela instituição indigenista estatal devem estar permanente preparadas para um possível primeiro contato direto, também pelo fato de que a iniciativa do contato pode partir dos próprios indígenas. É devido a todos esses motivos que a política dispõe de um Subsistema de contato. Nas situações em que o contato ocorrer ou se fizer necessário, a equipe da CGIIRC deve ter como prioridade todas as precauções e medidas voltadas para a dimensão da saúde dos indígenas. Segundo Vaz (2013, p. 66):

As formas e motivações do contato são diversas, porém, é obrigação de uma FPE estar preparada nos aspectos materiais (principalmente para fazer frente às demandas de saúde) e possuir equipe experiente para agir diante de uma das seguintes possibilidades: o grupo isolado decide-se por efetivar o contato, seja com a equipe da frente de proteção seja com regionais, seja com indígenas já contatados, ou com segmentos da frente expansionista, etc.; não indígenas ou indígenas já contatados promovem o contato forçado; ou o Estado decide por induzir o contato, uma vez que o grupo isolado encontra-se exposto a uma condição de risco irreversível, de tal modo que os coloca em situação iminente de genocídio. Diante dessas situações, o Estado deve ser acionado, por meio das FPEs, de modo a mobilizar as equipes de contato para desencadear os planos de contingência estabelecidos.

7.5 O debate sobre o direito ao isolamento e sobre a política do não-contato

Feito esse breve estudo sobre as características dos povos indígenas em situações de isolamento e da política brasileira específica para esses povos, nos concentremos no debate sobre o direito ao isolamento e a política do não-contato. Para tanto, devemos observar primeiramente as relações de forças que estão por detrás desse debate.

O assunto dos povos indígenas em situações de isolamento na Amazônia envolve conflitos de interesses, sobretudo territoriais – portanto, situados no campo empírico. Esses interesses são fundamentados em concepções de mundo distintas, confrontantes – situadas no campo da cosmologia¹⁰. Consequentemente, essas divergências se refletem também no campo acadêmico¹¹.

Argumentamos, desse modo, que a defesa do direito ao isolamento – enquanto expressão de autodeterminação – realizada através da política do não-contato, representa um determinado conjunto de cosmologias e de interesses em relação aos territórios amazônicos e a seus habitantes. Por outro lado, a defesa do direito ao desenvolvimento/modernidade, através da política de promoção de contatos forçados com povos indígenas em situações de isolamento, representa outro conjunto de cosmologias e de interesses em relação aos territórios amazônicos e a seus habitantes.

A promoção globalmente irrestrita das falaciosas benesses do direito ao desenvolvimento/modernidade, realizada pela política dos contatos forçados, está associada a uma concepção da história baseada em preceitos como: 1) a separação radical entre homem e natureza; 2) toda a história humana – “história universal” – pode ser entendida como um trajeto linear de desenvolvimento rumo à civilização; 3) o que veio a ser conhecido como “civilização Ocidental” representa o mais alto estágio de evolução na história humana (Saito, 2009, p. 45). Ainda segundo Saito, essa crença na superioridade da civilização ocidental e na sua aplicabilidade universal fundamenta o direito internacional e os direitos humanos atualmente.

¹⁰ Nesta pesquisa entende-se como cosmologia o conjunto de conhecimentos e práticas que explicam e dão sentido à vida de uma determinada comunidade humana. Em uma cosmologia encontram-se relacionadas ideias sobre o tempo, o espaço, a natureza, o aspecto sobrenatural, a organização social, as relações com outros povos/sociedades, entre outros elementos. Deste modo, a cosmologia orienta uma comunidade humana na explicação de suas origens (passado), na sua descrição do mundo (presente) e na determinação de como agir neste mundo (futuro) (Albert, 2002; Cunha, 2009).

¹¹ “[...] pesquisar os modos pelos quais os povos indígenas fizeram e fazem parte dos processos de formação do mundo contemporâneo consiste em desvendar rasuras, isto é, identificar e dar visibilidade àquilo que foi riscado da narrativa histórica. A epistemologia e a historiografia hegemônicas nas ciências sociais, de matriz euro-ocidental – dentre as quais está a área de Relações Internacionais – não apenas subsidiaram e legitimaram a colonização e o colonialismo interno, como também ocultaram sistematicamente as consequências destes processos para os povos indígenas” (Silva, 2017, p. 20).

Trata-se de uma corrente de pensamento diretamente tributária das crenças de que “os povos indígenas das Américas se beneficiariam com a chegada da cristianização e da civilização” (Saito, 2019, p. 47). Essa cosmologia conduz logicamente à ideia de que “não sendo civilizados – isto é, não tendo dominado a natureza – esses Outros não haviam realizado nenhum ‘progresso’ no esquema Ocidental de desenvolvimento e, portanto, não teriam nenhuma história prévia que merecesse reconhecimento”, assim justificando a expropriação de suas terras para o “uso produtivo”, eliminando ou empregando seus habitantes como animais de carga (Saito, 2019, p. 50). Em suma, o paradigma da civilização ocidental afirma trazer as virtudes do bem-estar material (“desenvolvimento”) e da proteção à dignidade humana (“direitos universais”), mas na prática fundamenta a opressão dos povos colonizados.

Já a defesa do direito ao isolamento está baseada numa busca pelo estabelecimento de diálogo político entre o mundo ocidental e os mundos indígenas, que parte do entendimento das consequências brutais da colonização e da colonialidade. Qualquer concepção de direitos humanos, nesse entendimento, deve ser aplicada por meio de estratégias práticas para assegurar que sejam empregados como ferramentas de emancipação.

Direitos Humanos, como a imposição de uma concepção eurocêntrica da Modernidade sobre povos já secularmente devastados pela Conquista, significa acrescentar uma ofensa a um insulto. Assim, é fundamental, segundo Dussel (2000, p. 473), “negar a negação do mito da Modernidade a partir de uma ética da responsabilidade”, recusando assim a ocultação da violência irracional que acompanhou a fundação da Modernidade colonial, e acompanha até hoje, através de algumas concepções de direitos humanos, como os mitos da “missão civilizadora” ou do “fardo do homem branco”. Para Santos (2003) “enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado e, portanto, como uma forma de globalização hegemônica”. Por isso, Santos propõe que os direitos humanos sejam baseados em premissas tais como: toda cultura possui sua própria concepção de dignidade humana, embora nem todos a formulem como direitos humanos (2003, p. 442). A expansão da dignidade humana só pode ser fundada em

uma ética de insatisfação, surgida de dentro das sociedades ou em um diálogo verdadeiro e honesto (Segato, 2006). E duas das condições para o diálogo intercultural (Santos 2003, p. 455) são: (1) que não pode ser estabelecido unilateralmente e (2) que a retirada do diálogo deve ser considerada livre e normal.

A ideia de que o autoisolamento inibe o exercício da agência política ignora a possibilidade de que a comunicação ocorra em formas não-verbais. Não é necessário ser psicólogo ou linguista para entender que a comunicação pode ocorrer de maneira negativa: não responder a alguém comunica falta de vontade ou de capacidade para o diálogo. A comunicação por negação deve ser tão respeitada quanto a comunicação por afirmação.

Seus “insistentes atos e ações de isolamento” são discursos eloquentes:

Their struggle to live on thus involves a tug of war between their insistent acts and affirmations of isolation (persistent flight and resistance) and their surrounding national and neoliberal society's attempts to subordinate them and thus marginalize them once for all through vectors of governmentality (Klausen, s/d, p. 10).

Os cientistas políticos e jurídicos podem muito bem fazer um esforço para compreender que um “não” é um “não”. O autoisolamento deve ser entendido e respeitado como uma manifestação legítima da vontade soberana:

Territorial reservations for self-quarantining societies affirms these peoples' motivations for self-isolation, whatever they may be, without destroying that isolation and allows these peoples to determine their own future relations with their own cultural motivation. (Klausen, s/d, p. 12).

Assim, a defesa do direito ao autoisolamento tem como objetivo fazer respeitar a agência indígena, seus mundos e cosmologias, e obrigatoriamente seus territórios, premissas para os direitos à vida e à autodeterminação.

Na realidade, se observarmos as dificuldades para o exercício do direito à autodeterminação em povos indígenas que mantêm contatos permanentes com o mundo ocidental-capitalista, poderemos concluir até mesmo que o isolamento é uma estratégia mais eficaz de autodeterminação

do que o diálogo engajado com os regimes internacionais de direitos humanos dos povos indígenas.

Para grupos tão numerosos quanto os povos Guarani e Kaiowá no Brasil (que contam cerca de 70 mil pessoas), os direitos territoriais têm sido sistematicamente negados com extrema violência dos colonos e a omissão do estado brasileiro (Urt, 2016). Em casos tão bem sucedidos quanto os Sami na Escandinávia, que são frequentemente considerados modelos para os povos indígenas, os analistas têm apontado para o fracasso do exercício da autodeterminação em face das práticas coloniais dos estados (Kuokkanen, 2009). As políticas multiculturais no Canadá também foram denunciadas como falhas (Coulthard, 2014). Esses casos devem ser mencionados a fim de colocar em perspectiva o que está em jogo quando o contato forçado é proposto como uma solução.

Povos indígenas muito mais preparados, para dialogar e negociar com os colonizadores do tipo ocidental, e muito mais numerosos ainda enfrentam duras condições e enormes desafios ao tentar garantir seus direitos políticos e territoriais. Que direito temos, os que somos descendentes de europeus, de esperar que pequenos grupos no meio da floresta equatorial exerçam sua agência contra sua vontade e, para isso, enfrentem uma barreira imunológica catastrófica? Quão justo e factível é – considerando o registro histórico – supor que o contato com o mundo colonial poderá ser benéfico para eles?

Além disso, a concepção de desenvolvimento que deve informar as políticas para os povos isolados, não tem qualquer significado prático. É errado, se não mal intencionado, supor que a abertura para o contato lhes trará acesso à medicina moderna. Os governos nem sequer são capazes de fornecer apoio médico ao “caboclo” e a populações indígenas instaladas em áreas muito mais acessíveis, como os grandes rios da Amazônia. Nada sugere que os Estados ou firmas estejam mais aptos a garantir o respeito pelos direitos dos grupos indígenas isolados, uma vez que se abrissem para o contato, para o “desenvolvimento”, seja lá o que supostamente signifique. O que eles poderiam oferecer? Água encanada? Trabalho assalariado? Educação básica?

Observadores apontaram para um padrão global: grupos indígenas em todo o mundo experimentam serviços de saúde de baixa qualidade e

condições sociais desfavoráveis em geral, em comparação com populações assentadas estabelecidas em seus territórios (Eversole 2005). Bodley (1988) tem um trabalho agora clássico sobre os efeitos desastrosos dos programas de desenvolvimento para comunidades indígenas em todo o mundo. Tauli-Corpuz (2010), da mesma forma, discute os efeitos prejudiciais dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em relação aos povos indígenas. Urt (2015) estudou comparativamente as consequências da colonização em povos indígenas. Todos apontam para o fato de que o desenvolvimento traz empobrecimento aos povos indígenas: a destruição de seus meios de vida e a imposição de relações sociais baseadas na violência.

Nesse sentido, identifica-se uma relação direta entre a problemática contemporânea envolvendo os povos em isolamento na Amazônia e a história da política global, especialmente no período pós-1492. Verificou-se que um elemento central de ambos os processos é a disputa pelo controle político e pela exploração econômica de territórios. A região amazônica, mesmo estando dividida entre Estados soberanos, com delimitações político-fronteiriças estáveis, continua sendo um território intensamente disputado, devido a suas riquezas biológicas, hídricas, minerais e múltiplas outras. Logo, a sobrevivência e a autodeterminação dos povos indígenas em isolamento demanda a proteção integral de territórios, muitos deles localizados em regiões entre as mais preservadas, e cobiçadas, da Amazônia.

Nesse sentido, o problema de aceitação do isolamento voluntário como um ato soberano dos povos indígenas deriva, como óbvio, dos interesses territoriais. Respeitar plenamente o direito ao isolamento voluntário implica negar tais territórios à expansão das dinâmicas do capital.

Além da necessidade de garantir que seus territórios permaneçam intangíveis, a decisão em si pelo ‘isolamento’ é garantida por diversos instrumentos legais, em especial pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹². Portanto, é violação de direitos humanos fundamentais¹³ ações que visem contatos forçados com esses

¹² Incluído no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051 de 19 de Abril de 2004.

¹³ “A exceção ocorre nos casos em que a intervenção em contato é a única solução para proteger a integridade desses povos, tal como em casos de surtos epidêmicos, por exemplo” (AMORIM, 2016, p. 21, Nota 7).

povos e a destruição ambiental de seus territórios. Aliás, é comprovada pela historiografia (ALBERT, 2002) que os contatos realizados à força com os povos indígenas acarretam em grandes perdas populacionais (RODRIGUES, 2014 *apud* Amorim, 2016, p. 21-22).

Ribeiro e Amorim (2017, p. 196) apontam que desde a implementação da política pública específica para PII, a partir de 1987, “em diversos povos indígenas isolados e recém contatados foi observado um crescimento populacional e indícios que comprovam um uso mais intenso de seus territórios”, constituindo, portanto, um indicativo da eficácia dessa política.

A metodologia de proteção, realizada por meio da instalação de bases permanentes de vigilância, demonstrou-se efetiva ao longo dos anos de sua implementação. A título de exemplo, voltando ao caso da TI Massaco, após a instalação de uma equipe permanentemente realizando ações de vigilância, no início da década de 1990, observou-se a paralisação total do desmatamento que, até então, já havia acumulado aproximadamente mil hectares desmatados a corte raso. Atualmente não há quaisquer iniciativas de desmatamento no interior dessa terra indígena, sobretudo em função do trabalho contínuo de vigilância realizada pela equipe da FUNAI. A política brasileira, quando implementada de forma plena, revela-se comprovadamente eficaz. Ao contrário, a não implementação ou precarização das ações em campo resultam comprovadamente em tragédias. (Amorim, 2016, p. 35-36).

À guisa de conclusão deste longo e profundo debate sobre como são e como deveriam ser as políticas estatais para os povos indígenas em situações de isolamento, porém, com todos os elementos observados até aqui, afigura-se indefensável que se promovam contatos forçados com os povos indígenas voluntariamente isolados. Vimos que as situações, riscos e ameaças são diversos. Assim, já existiram, e ainda podem existir, casos em que a realização do contato seja uma medida de contingência necessária.

Portanto, reforçamos a concepção vigente na política indigenista estatal brasileira, referendado pelo ACNUDH (2012), pela CIDH (2013) de que: o princípio orientador, os conceitos e as metodologias de trabalho em

campo de qualquer política, ação não-governamental ou iniciativa particular, com efeito sobre os povos indígenas em situações de isolamento e/ou de recente contato, devem considerar: 1) o direito ao isolamento voluntário como expressão de autodeterminação; 2) a garantia do pleno respeito aos territórios indígenas e seu entorno; 3) a atuação com base no paradigma do não-contato como forma de proteção, que implica um conjunto sistematizado de conhecimentos, metodologias, e planos de contingência.

7.6 Considerações finais

[...]si no supiéramos construir un pensamiento sobre la realidad que tenemos por delante, y esa realidad la definimos en función de exigencias conceptuales que pueden no tener pertinencia para el momento histórico, entonces significa que estamos organizando, no sólo el pensamiento, sino el conocimiento dentro de marcos que no son los propios de esa realidad que se quiere conocer. (Zemelman, 2004, p. 2)

O estudo da política brasileira para povos indígenas isolados e o estudo do caso da demarcação da terra indígena Massaco (RO) permitem observar que a defesa do direito ao isolamento resulta do amadurecimento de uma longa tradição indigenista. Também se observa, no presente capítulo, que esses agentes indigenistas empenhados na proteção dos isolados, via de regra, atuaram com fulcro no conhecimento aprofundado dos fundamentos sociais, antropológicos e históricos, das populações envolvidas. Portanto, nenhuma espécie de refutação da política do não-contato pode ser tida como legítima sem a devida consideração de seus fundamentos empíricos. Isso não quer dizer que a teorização não seja bem-vinda, mas que seja feita com base em referenciais concretos.

Segundo Rocha Freire (2015, p. 8), os sertanistas responsáveis pela concepção da política do não-contato detinham um capital simbólico acumulado pelas suas múltiplas experiências de “atração e pacificação de índios isolados”, o que “lhes dava peso diferencial nas lutas do campo indigenista, determinando rumos para a política indigenista brasileira”.

Essa experiência inicial dá aos sertanistas um capital social (Bourdieu, 1989, p. 28-29) que determina *a priori* sua posição no campo indigenista, espaço do campo político, onde há luta pelo poder “de arbitrar sobre os destinos dos povos indígenas no Brasil” (Lima, 1987, p. 153). Neste subcampo há disputa e concorrência pelo monopólio da tutela dos índios isolados (Rocha Freire, 2005, p. 08).

Foi desse modo que, a partir das ideias debatidas no I Encontro de Sertanistas, ocorrido em Belém-PA no ano de 1987, identificou-se que o paradigma de atuação da política indigenista baseado no contato como premissa de atuação, deveria ser modificado, visto que resultou sistematicamente em epidemias, extermínios ou drástica redução populacional, usurpação territorial e violências de diversos tipos e intensidades aos sobreviventes.

Portanto, a defesa do contato como útil, inevitável ou necessário é algo datado, que se fez no indigenismo brasileiro, grosso modo, entre os anos 1910 e 1970 (Klausen, s/d, p. 16), com resultados trágicos. É indispensável compreender que o contato forçado fracassou como projeto supostamente humanitário/humanista.

Como afirmou Galindo (2016), “a luta pelos direitos humanos é eminentemente a luta pela definição do que são os direitos humanos”. Nessa constante luta, devemos nos colocar ao lado daqueles que advogam pelos direitos humanos como mecanismo de expansão da dignidade humana, não de sua redução. Acima de tudo, devemos fazê-lo por meio do estabelecimento de padrões éticos e científicos¹⁴.

Nesses parâmetros, o presente trabalho teve o objetivo de apontar caminhos metodológicos para a discussão do isolamento como um direito dos povos indígenas. Partindo do argumento de que a discussão puramente teórico-filosófica é insuficiente para abordar de maneira responsável o tema dos povos indígenas isolados e o exercício de sua autodeterminação, o capítulo apostou no recurso a aspectos empíricos como fundamento ético para a produção científica voltada para o tema.

¹⁴ Ver mais sobre a ética da pesquisa envolvendo comunidades indígenas em Ball e Janyst (2008).

Referências

- ACNUDH, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco, y la región oriental de Paraguay*. 2012. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Final-version-Guidelines-on-isolated-indigenous-peoples-february-2012.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.
- ALBERT, Bruce; RAMOS, Alcida Rita. *Pacificando o branco: cosmologias do contato no norte-amazônico*. São Paulo: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- AMORIM, Fabrício F. Povos indígenas isolados no Brasil e a política indigenista voltada para a efetivação de seus direitos: avanços, caminhos e ameaças. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, v. 8, n. 2, 2016. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/ling/article/view/26660/18905>. Acesso em: 12 ago. 2017.
- BALL, Jessica; JANYST, “Enacting Research Ethics in Partnerships with Indigenous Communities in Canada: ‘Do It in a Good Way’”, *Journal of Empirical Research on Human Research Ethics*, 2008, p. 33–51.
- BODLEY, John. *Tribal Peoples and Development Issues: A Global Overview*. Mountain View: Mayfield Publishing Company, 1988.
- CASTILLO, Beatriz Huertas. *Pueblos indígenas aislados y en contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco*. Ponencias del Encuentro Regional sobre los Pueblos Indígenas Aislados. Ecuador: Ministerio del Ambiente de Ecuador, Diciembre 2008.
- CASTILLO, Beatriz Huertas. *Corredor Territorial de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial Pano, Arawak y otros*. Diagnóstico y fundamentos antropológicos. Lima, Peru, 2015.
- CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/informe-pueblos-indigenas-aislamiento-voluntario.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2015.
- CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Relatório: Violência contra os povos indígenas no Brasil – dados de 2013*. 2014. Disponível em: http://cimi.org.br/pub/RelatorioViolencia_dados_2013.pdf. Acesso em: 9 nov.2014.
- COULTHARD, Glen Sean. *Red Skin, White Masks: Rejecting the Colonial Politics of Recognition*. University of Minnesota Press: Minneapolis, London, 2014.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. Apresentação. In: ALBERT, Bruce; RAMOS Alcida Rita. (Eds.). *Pacificando o branco: cosmologias do contato no norte-amazônico*. São Paulo: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

DUSSEL, Enrique. Europe, Modernity and Eurocentrism. *Nepantla: Views from South* 1.3, Duke University Press, p. 465-478, 2000.

EVERSOLE, Robyn; MCNEISH, John-Andrew; CIMADAMORE, Alberto D. (Eds.). *Indigenous Peoples and Poverty: An international Perspective*. London; New York: Zed Books, 2005.

FUNAI, Fundação Nacional do Índio. *Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/povos-indigenas-isolados-e-de-recente-contato>. 2016. Acesso em: 8 ago.2017.

FUNAI, Fundação Nacional do Índio. Pedidos de Acesso à Informação à FUNAI (N.º 08850.002746/2017-13; 08850.002746/2017-16; 08850.002751/2017-18; 08850.002749/2017-49, 08850.002746/2017-61 e 08850.002746/2017-71). (Informação pessoal). 2017.

GALINDO, Georges. Lecture. “Panel 4: International Human Rights and Postcolonial and Decolonial Thought.” Seminar: Decolonizing International Relations. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Rio de Janeiro, October 2016. Video available on: <<https://www.youtube.com/watch?v=IeyR1x2Psog&ct=1516s>>, starting at minute 24.

GALLOIS, Dominique T. De arredio a isolado: perspectivas de autonomia para os povos indígenas recém-contactados. In: GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (Ed.). *Índios no Brasil*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

GLOBAL WITNESS. *On Dangerous Ground*. 2016. Disponível em: https://www.global-witness.org/documents/18482/On_Dangerous_Ground.pdf. Acesso em: 9 ago.2017.

KLAUSEN, Jimmy Casas. (s/d) “*So-called ‘uncontacted’ tribes and the ends of man*”, Draft.

KUOKKANEN, Rauna. Achievements of Indigenous Self-Determination: The Case of Sami Parliaments in Finland and Norway. In: J. M. BEIER (Ed.). *Indigenous Diplomacies*. Palgrave & Macmillan: New York, p. 97-114, 2009.

PRASHAD, Vijay. With a heavy heart. Letter of resignation from members of the Editorial Board of Third World Quarterly. Available on: <https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=10214329816989010&id=1524464438&pnref=story>. Access: 11 out.18.

RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RIBEIRO, Fábio A. N.; AMORIM, Fabrício F. Carta-denúncia: O desmantelamento da política pública indigenista e o risco de genocídio de povos isolados e de recente contato no Brasil. *ARACÊ – Direitos Humanos em Revista*, Ano 4, n. 5, 2017. Disponível em: <https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/download/141/76>. Acesso em: 12 ago. 2017.

ROCHA FREIRE, Carlos Augusto da. *Sagas Sertanistas: Práticas e representações do campo indigenista no século XX*. 2005. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro / Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2005.

SAITO, Natsu T. Human Rights, American Exceptionalism, and the Stories We Tell. *Emory International Law Review*, v. 23, p. 41-67, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 429-461.

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e Direitos Humanos: Alteridade e Ética no movimento de expansão dos direitos universais, *Mana*, v.12, n.1, p. 207-236, 2006.

SILVA, Rodolfo I. *Povos indígenas em isolamento voluntário na Amazônia brasileira: o sexto século de genocídios e diásporas indígenas..* Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, 2017.

TAULI-CORPUZ, Victoria. (2010) “Reflections on the Role of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues in relation to the Millennium Development Goals”, *SUR* 12, accessed October 9, 2018, <http://sur.conectas.org/en/reflections-role-united-nations-permanent-forum-indigenous-issues-relation-millennium-development-goals/>

URT, João N. *Assuntos inacabados*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2015.

URT, João N. How European Sovereignty Occludes Indigenous Governance: the Guarani and Kaiowá Peoples. *Contexto Internacional*, v.38, n. 3, p. 865-886, 2016.

VAZ, Antenor. *Isolados no Brasil – Política de Estado: da tutela para a política de direitos – uma questão resolvida?* Brasília: Estação Gráfica, IWGIA, 2011.

VAZ, Antenor. Grupos Indígenas Isolados e de Recente Contato no Brasil. *Diagnóstico Institucional: grupos indígenas isolados e de recente contato no Brasil*. Programa Marco estratégico para elaborar uma agenda regional de Proteção dos Povos Indígenas em Isolamento Voluntário e Contato inicial. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), 2013a.

VAZ, Antenor; BALTHAZAR, José Augusto André. Povos indígenas isolados, autonomia, pluralismo jurídico e direitos da natureza, relações e reciprocidades. *Boletín Onteaiken*, n.15, maio 2013. Disponível em: <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin15/3-1.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2013b.

WALKER, Robert S.; HILL, Kim R. Protecting isolated tribes. *Science*, 348, (6239), 1061. 2015.

WALKER, Robert S.; HILL, Kim R.; KESLER, Dylan C. Are isolated indigenous populations headed toward extinction?. **PLoS ONE**, v.11, n.3, 2016.

ZEMELMAN, Hugo. Pensar teórico y pensar epistémico. Los desafíos de la historicidad en el conocimiento social. In: I. Sánchez y R. Sosa (Coords.), **América Latina: los desafíos del pensamiento crítico**. Siglo XXI Editores/UNAM/CELA, México, p. 21-33.

8. PAN-AMAZÔNIA: O DILEMA AUTONOMIA E COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE DEFESA NACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

Gustavo de Souza Abreu

8.1 A Pan-Amazônia e o Estado Brasileiro

Há cerca de três décadas, a Amazônia ficou mais em evidência no mundo na onda de alguns movimentos característicos do fim da Guerra Fria, entre eles a intensificação do ambientalismo e o fortalecimento do regionalismo. No plano internacional, a atenção deveu-se às preocupações com o meio ambiente diante dos resultados de pesquisas científicas que cada vez mais apontavam para a progressiva degradação do planeta. No plano sul-americano, com o fenômeno do regionalismo ascendente em várias partes do mundo por conta do fim da bipolaridade, os Estados passaram a focar em questões locais, elegendo a cobiça internacional sobre os bens das respectivas “amazônias” como uma ameaça, a partir da leitura de discursos oriundos de líderes políticos de grandes potências que aludiam ao dever de ingerência e à relativização das soberanias quando estivessem em jogo “interesses da humanidade”.

A temática “Amazônia” passou, então, a se fazer presente em fóruns de discussão em alguns segmentos da sociedade brasileira, seja como reação aos discursos internacionalizantes seja como crítica aos processos internos de gestão governamental. Tal interpretação dessa realidade é ainda atual, notadamente em momento de perturbadoras incertezas e difusas ameaças presentes em um mundo, como se costuma anunciar, que vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período de confrontação ideológica bipolar.

Nesse contexto, que não é particular do Brasil, o não tão preciso conceito de Pan-Amazônia ganhou significado especial, na medida em que simbolizou uma intenção conjuntiva dos Estados condominiados em torno de ameaças comuns, incluindo os polêmicos discursos de internacionalização

da região. Meira Mattos define Pan-Amazônia, em sua referencial obra *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*, como uma “macrounidade, onde se integram espaços geográficos, condições climáticas, província botânica, bacia hidrográfica e característica socioeconômica” (Mattos, 1980, p. 5).

Nesse espaço pan-amazônico, tem-se os Estados perseguindo com autonomia os seus interesses nacionais, mas, também, percebendo a necessidade de adoção de agenda comum de cooperação para o enfrentamento de ameaças comuns.

É certo que no Brasil as funções estatais de defesa nacional e de relações exteriores brasileiras sempre estiveram atentas à questão. Entretanto, o traço marcante desse período, que se estende aos dias atuais, tem sido a participação mais incisiva de outros segmentos da sociedade – formuladores de políticas públicas, pesquisadores, estudantes, ecologistas, gestores públicos, organizações não governamentais, cidadãos atentos, enfim – que passaram a questionar a qualidade da ação do Estado na Amazônia, forçando a reação dos governos em diversas áreas de atuação.

O *Itamarati e Estado-Maior das Forças Armadas* (EMFA) sempre tiveram uma postura lúcida e competente diante das discussões que os países do Hemisfério Norte desencadearam no sentido de compartilhar a Amazônia. Essas invectivas sempre se basearam em pretextos diferenciados, nos quais a ‘*proteção dos interesses humanidade*’ tem sido ressaltada como o fundamento último. As tentativas, porém, havidas no século XX, em geral voltadas para a *internacionalização da Amazônia*, exigiram uma reação forte e sistemática, sobretudo considerando que se dirigiam para a Amazônia como um todo, isto é, a Amazônia Continental que, na época, passou sempre a denominar-se a *Pan-Amazônia*. (Ribeiro, 2005, p. 276)

Muitas das preocupações da defesa nacional com a Amazônia se traduziram em ações concretas. Em comparação com o dispositivo militar existente até o final da década de 1980, o Brasil hoje dispõe de uma estrutura considerável de meios e capacidades operacionais, em geral superior à dos Estados vizinhos da Pan-Amazônia. Essa estrutura está amparada no

poder-dever constitucional do Estado brasileiro de proteger os bens e interesses estratégicos da sua porção amazônica, que representa mais da metade da extensão territorial de todo o condomínio geopolítico. A concepção está alinhada à Política Nacional de Defesa (PND) que estabelece os objetivos de “garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial” e o de “manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional”.¹

Tal postura político-estratégica de relativa superioridade, ainda que legítima, provoca, inexoravelmente, uma natural tendência ao arrefecimento do ideal cooperativo; uma reação explicada na perspectiva ontológica da defesa de qualquer Estado nacional na sua relação de poder com vizinhos. Tem-se, então, uma aparente disjunção. O exercício do poder nacional brasileiro em suas ações de defesa na Amazônia, incrementadas nas últimas décadas sob o argumento da necessidade de enfrentamento de novas e velhas ameaças, inclusive oriundas dos territórios vizinhos, pode caracterizar uma postura disjuntiva do Estado ao induzir ao afastamento ou ao arrefecimento de dinâmicas integrativas na Pan-Amazônia. Nessa perspectiva, dinâmicas integrativas sinalizadas por instituições regionais, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), podem sofrer, ocasionalmente, reveses indesejáveis na efetivação de seus regimes.

Todavia, sob outra perspectiva, a mesma PND orienta que “para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para [...] a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais”. Essa orientação, entre outras, em princípio paradoxal diante dos objetivos anteriormente destacados, enseja, evidentemente, estratégias de aproximação.

Tal dualidade na política regional induz ao seguinte questionamento: há no pensamento político do Estado brasileiro um propósito estrito de defesa dos bens e interesses na Amazônia, a despeito de um projeto de Pan-Amazônia na América do Sul? Ou o propósito cooperativo deve

¹ Política Nacional de Defesa. Capítulo *Objetivos Nacionais de Defesa* (OND), OND I e VII.

predominar, relegando-se a um segundo plano os projetos de modernização das estruturas de defesa nacional? Ou, ainda, ao priorizar um ou outro atributo – cooperação ou defesa –, em proposições conjuntivas ou disjuntivas, conforme as circunstâncias, o Estado age conscientemente ou as interações ocorrem conforme demandas setoriais da defesa nacional, das relações exteriores, de outros órgãos ou mesmo de vontades políticas de ocasião?

A questão-chave: mesmo com o incremento da estrutura de defesa nacional é possível se ter dinâmicas cooperativas que fortaleçam a segurança comum da Pan-Amazônia? Uma possível resposta ao dilema é o propósito deste capítulo.

8.2 Disjunção e conjunção da defesa nacional na Amazônia

Para delimitar o entendimento lógico sobre proposições conjuntivas e proposições disjuntivas nas políticas, estratégias e ações do Estado, recordemos Aristóteles e o silogismo que nos legou.

Em uma proposição composta conjuntiva, só haverá valor verdadeiro se ambos os atributos apresentados ao sujeito referente forem verdadeiros. Logo, em qualquer proposição composta, os atributos têm que desempenhar as respectivas funções para haver um valor lógico verdadeiro. Buscando um exemplo na política internacional, pode-se citar a relação entre os Estados-membros da União Europeia como claramente conjuntiva, quando estão em jogo os atributos “defesa nacional” e “cooperação em matéria de defesa”. O sentido filosófico e prático que orienta o projeto político de Maastricht respeita as soberanias estatais, mas impõe que o sentido cooperativo esteja invariavelmente presente nas relações internas, tudo em observância ao princípio da subsidiariedade. Essa aceitação é condição *sine qua non* para ingresso no bloco europeu.

Já em uma proposição composta disjuntiva, apenas um de dois atributos há de convir ao objeto referente, com exclusão do outro que será necessariamente falso. Exemplificando, no mundo dos fatos da política internacional, o Estado judeu de Israel, na busca de sua defesa nacional para a preservação de seu território, obviamente não coopera com o vizinho Estado árabe da Palestina. A relação apresenta claramente uma disjunção

exclusiva: ou Israel se defende ou Israel coopera. Não se concebe em horizonte visível uma conjunção desses dois atributos; e, como se sabe, por exclusão do atributo cooperação, Israel defende, apenas; se cooperar, assim entende, a sua soberania pode correr risco.

Então, se o sentido da Pan-Amazônia em matéria de defesa contra ameaças externas e mesmo orgânicas for uma proposição política disjuntiva, isso significa que ou prevalece o atributo “defesa nacional” de cada Estado condominiado ou o atributo “cooperação em matéria de defesa” é predominante; um deles será excluído, não podendo coexistir como um padrão de relacionamento político internacional. No campo estrito da segurança nacional, essa disjuntividade indica, obviamente, a prevalência da defesa nacional, até mesmo como um interesse relacionado à sobrevivência de cada um dos Estados partícipes.

Entretanto, se o sentido da Pan-Amazônia diante de ameaças externas e orgânicas for uma proposição política conjuntiva, isso significa que as “defesas nacionais” e as “cooperações em matéria de defesa” podem e devem coexistir, concomitantemente.

Os exemplos extremos apresentados da União Europeia e do Estado de Israel são claros e evidentes e não demandam maiores investigações. Mas, no caso da Pan-Amazônia, a conjuntividade ou a disjuntividade não são tão óbvias.

8.2.1 A disjuntividade da defesa nacional na Amazônia

Thomas Hobbes, em sua clássica obra *Leviatã*, postulava que a “desconfiança” do homem diante de possíveis ações ou omissões de outros homens constitui um dos principais motivos da discórdia. Com essa visão, tem-se a permanente busca dos homens pela segurança, em um contínuo de natureza preventiva, diante da desconfiança de possível ação danosa e intempestiva de potencial agressor. Assumindo este traço sociológico e psicológico da natureza humana, é possível inferir que a desconfiança é também um traço das relações políticas, na visão realista do sistema internacional, resultando, igualmente, a constante busca dos Estados pela segurança em face das

possibilidades de outros Estados prejudicarem os seus interesses nacionais. Os Estados, acima de qualquer outro interesse, definem os seus próprios interesses como prioritários, podendo implicar negativamente os interesses dos outros.

A desconfiança presente na postulação hobbesiana leva ao desenvolvimento de cálculos racionais na busca da segurança, criando caminhos lógicos para o enfrentamento de ameaças, em função dos interesses em jogo e dos recursos disponíveis. Segurança que se materializa no estabelecimento dos mecanismos de defesa ou de proteção, manifestados em protocolos que se iniciam no nível individual e se reproduzem nos níveis mais elevados. O ponto fundamental da decisão estratégica do Estado reside nos riscos assumidos com as escolhas que vão se traduzir em ações efetivas, ações contidas e parciais ou mesmo inações. A avaliação dos riscos em se tomar uma ou outra postura, pois, constitui uma questão central na abordagem da segurança (Abreu, p. 26-30).

O sentido da defesa nacional dos Estados partícipes da Pan-Amazônia – como os de qualquer outra região do mundo – é, por natureza e em princípio, disjuntivo, inclusive em tempos de paz. Estados, desde suas origens como unidades soberanas do sistema internacional, como regra, impõem suas defesas que carregam um sentido de oposição em relação ao outro que potencialmente pode ameaçar a sua sobrevivência.

A legalidade do exercício da defesa nacional por parte do Estado brasileiro é conferida pela Constituição Federal. No Título III *Da Organização do Estado*, em seu Capítulo II *Da União*, inscreve-se (art. 21) a admissibilidade de declaração da guerra e, como corolário, a Constituição legitima a proteção e a defesa do Estado ao assegurar a defesa nacional para o país. *Compete à União: II – declarar a guerra e celebrar a paz; III – assegurar a defesa nacional; [...]*.

Com a finalidade de preservação da soberania estatal em face de ameaças externas, tem-se como último recurso o emprego das Forças Armadas para *manter a integridade nacional e repelir invasão estrangeira* (art. 34, I e II). Em reforço ao art. 21, o inciso I do art. 91 insere a expressão “hipótese de declaração de guerra”; e no inciso III alude ao conceito de “áreas

indispensáveis à segurança do território nacional” (art. 20), especialmente a faixa de fronteira, fixando um importante instrumento de controle e atuação em região sensível para a defesa nacional.

A defesa nacional brasileira é categorizada, de acordo com os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária da União, como *função*, sendo integrada pelas subfunções *defesa naval*, *defesa terrestre e defesa aérea*, que se operacionalizam nas estruturas dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, respectivamente, tendo o Ministério da Defesa como órgão central e diretor.

É essa defesa, enquanto ação do Estado com a finalidade de “conservação” dos bens que lhes são próprios, que permeia a concepção política de defesa, no que concerne à Amazônia e às demais áreas estratégicas do país; e que pode conter “uma certa dose de ofensiva misturada na defesa” (Martins, 1992, p. 15). Nesse sentido estrito, suscita-se o sentido disjuntivo que tende ao afastamento dos Estados integrantes do condomínio pan-amazônico.

Em suma, o Brasil – um Estado legal-racional –, tanto por necessidade de proteção de seus bens quanto pelo poder-dever constitucional, não pode abdicar de sua defesa nacional, particularmente em se tratando de Amazônia, onde incidem importantes ameaças sobre recursos estratégicos. Ademais, Estados vizinhos apresentam comportamento de feição realista similar, mesmo sendo eventualmente mais fracos do ponto de vista militar; e buscam a composição de um equilíbrio estratégico. Sob esse viés, tal postura tem, inexoravelmente, uma leitura disjuntiva em relação ao sistema regional de segurança na Pan-Amazônia.

O pensamento brasileiro de defesa está materializado na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), que são documentos atualizados periodicamente procurando atender a uma relação com os ciclos de governo, mesmo quando a grande estratégia de defesa tem finalidade meramente dissuasória. Como regra geral, a política nacional de segurança de um Estado tem um caráter de perenidade (ou quase isso), enquanto a estratégia nacional de segurança é comumente identificada com o período de governo.

a) Ações estratégicas disjuntivas do Exército Brasileiro

Vem de longa data a presença da força terrestre na Amazônia. A famosa expedição do capitão da Coroa Portuguesa, Pedro Teixeira, no início do século XVII, e as posteriores construções dos emblemáticos fortes em nós fluviais penetrantes, ainda nos tempos coloniais, possibilitaram que a fronteira do Brasil alcançasse a atual extensão, com base no princípio *uti possidetis* do Direito Internacional. Tal conformação, por óbvio, já caracterizava um caráter de afastamento ao incorporar ao território colonial português possessões da Espanha, posteriormente legadas aos Estados que hoje integram a Pan-Amazônia.

Mais recentemente, no final da década de 1980 e no decorrer da seguinte, o dispositivo militar foi fortalecido em grande medida, notadamente na faixa de fronteira, como reflexo do pensamento geopolítico oficial que enxergava a Amazônia como objeto de cobiça internacional, diante da atenção mais incisiva que o mundo passou a dar à região no pós-Guerra Fria. A nova modelagem se traduziu nas transferências de grandes unidades do Sul e do Sudeste do Brasil para os estados do Amazonas, de Roraima e do Acre. Brigadas de infantaria daquelas regiões meridionais alteraram a sua natureza e foram transformadas em “brigadas de infantaria de selva”, ocupando sedes de comando nas cidades de Tefé (AM), Boa Vista (RR) e Porto Velho (RO) e desdobrando unidades e subunidades orgânicas nas suas áreas de responsabilidade na faixa de fronteira. Com tal manobra, reforçou-se sobremaneira o sistema defensivo, com aumento substancial do poder de combate do Exército na região, duplicando o efetivo anterior das tropas.

Assim, o Comando Militar da Amazônia (CMA)² está estruturado hoje em diversas organizações de comando, controle, comunicações e inteligência (C3I), vigilância, logística e apoio de fogo. Dispõe de organizações de

² O Comando Militar da Amazônia compreende os estados da Amazônia ocidental (Amazonas, Roraima, Acre e Rondônia). Mas até recentemente também faziam parte os estados da Amazônia Oriental (Pará e Amapá), que, a partir de 2014, passaram a integrar o novo Comando Militar do Norte (CMN). Tanto o CMA quanto o CMN são responsáveis pela defesa da região amazônica no componente da Força Terrestre.

combate especialmente voltadas para a proteção e defesa da faixa de fronteira – brigadas de infantaria de selva que desdobram batalhões de infantaria de selva (BIS) e estes em pelotões especiais de fronteira (PEF) e outros elementos de combate e de apoio de fogo. O dispositivo é fortalecido por unidades de forças especiais, de aviação (helicópteros) e de organizações peculiares destinadas à logística fluvial. A alteração mais recente foi a criação de mais uma brigada de infantaria de selva, com sede em Macapá (AP), que compreende unidades operacionais presentes nos estados do Maranhão e do Pará, estrategicamente instalada com vistas à proteção da foz do rio Amazonas.

Para desenvolver a doutrina de operações na selva e capacitar o pessoal para emprego militar típico no ambiente operacional da Amazônia, o Exército dispõe do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS), em Manaus, com a finalidade de especializar militares para operar sob as duras e intensas condições ambientais da floresta amazônica. As táticas e técnicas ensinadas são fundamentais para a formação dos combatentes que integram as “tropas de selva” do CMA, treinadas tanto para o enfrentamento de força estatal inimiga quanto para a repressão a organizações paramilitares e criminosas cujo *modus operandi* esteja condicionado ao ambiente selvagem no interior das florestas e ao longo dos rios, especialmente na faixa de fronteira, onde há registros de importantes enfrentamentos de nossos soldados com grupos armados e criminosos. Os “guerreiros de selva” do CMA são respeitados regional e mundialmente pela capacidade técnica de operar em ambiente hostil de florestas tropicais por longos períodos, sem grandes dependências tecnológicas.

b) Ações estratégicas disjuntivas da Marinha do Brasil³

A presença da Marinha do Brasil na Amazônia remonta ao ano de 1728, com a criação da Divisão Naval do Norte, sediada em Belém do Grão-Pará, que já atuava como sentinela do portal amazônico, controlando

³ Contribuição do Capitão-de-Mar-e-Guerra Alexandre Bessa de Oliveira, durante a realização do Curso de Altos Estudos em Defesa, na Escola Superior de Guerra (Brasília, 2018)

o acesso de navios ao rio Amazonas. Com a abertura da navegação do rio Amazonas às nações amigas em 1868, foi criada a Flotilha do Amazonas, sediada em Belém, em substituição à Divisão Naval do Norte. Em 1974, a Flotilha do Amazonas foi reequipada com navios fluviais e transferida para Manaus, sendo criado, em Belém, o Grupamento Naval do Norte com atribuições também marítimas.

Motivado pelo interesse manifestado por outras nações em questionar a soberania da região, pautado em questões ecológicas e étnicas, a Marinha ampliou a sua presença física na região com tropas, meios fluviais e aéreos, criando, em 1994, o Comando Naval da Amazônia Ocidental, que, posteriormente, evoluiria para o Comando do 9º Distrito Naval, sediado em Manaus e independente do Comando do 4º Distrito Naval, com sede em Belém.

Dessa forma, com um planejamento alinhado aos documentos condicionantes publicados nos anos 2000, em especial a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008), que determinavam especial prioridade à região Amazônica, a Marinha passou a contar com dois comandos de Distritos Navais na região, sediados em Manaus e Belém, o 9º e o 4º Distritos Navais, respectivamente, com as seguintes organizações operacionais: dois batalhões de fuzileiros navais; duas forças navais; dois centros de abastecimentos logísticos; duas bases para apoiar os navios; dois serviços de sinalização náutica e hidrografia; um esquadrão de helicópteros e uma rede de capitania dos portos.

Além disso, como previsto na END (2008), a Marinha realizou um estudo para estabelecimento de uma 2ª Esquadra, a ser implantada em região próxima ao estuário do rio Amazonas. Esse estudo apontou para sua localização na Baía de São Marcos, no Maranhão, e tem sua execução condicionada à disponibilidade de recursos, e prevista para o médio prazo. Convém ressaltar que a simples existência desse planejamento operacional já se constitui em outra importante contribuição para a dissuasão estratégica na região, que em breve disporá de mais um comando operacional para somar forças com o Exército e a Aeronáutica na defesa da Amazônia.

c) Ações estratégicas disjuntivas da Força Aérea Brasileira ⁴

A atuação da Força Aérea Brasileira (FAB), na Amazônia, remonta à década de 1940, no período embrionário da instituição. Focada inicialmente na integração da região, dentro do território nacional, a FAB paulatinamente passou a atuar com ênfase na defesa e manutenção da soberania do espaço aéreo regional.

A evolução do comportamento e as ações adotadas pelo Comando da Aeronáutica (COMAER), na ótica das nações vizinhas, transmitiam ideias conflitantes ora cooperativas, ora disjuntivas.

Nos últimos vinte anos, a Força Aérea passou a ocupar de forma sistemática a região, refletindo a importância geopolítica e estratégica da Amazônia para o Estado brasileiro.

A iniciativa de implantação do SIVAM, inaugurado em 2002, e a criação do Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo (CINDACTA IV), abrangendo cerca de 60% do território nacional, em 2005, indicaram claramente a vontade do COMAER em controlar e defender a hileia brasileira. A ação tinha claro caráter dissuasório e disjuntivo no entorno sul americano.

Na esteira do CINDACTA IV, a criação de dois esquadrões de caça de baixa performance, equipados com aeronaves A 29 Super Tucano, sendo um em Porto Velho e outro em Boa Vista, foi o instrumento de presença e combate aos tráfegos aéreos ilícitos e desconhecidos. Essas unidades logo passaram a ser empregadas sob a égide da conhecida Lei do Abate, com resultados marcantes na redução de voos ligados ao tráfego de drogas. Apesar de possuir caráter defensivo, novamente, a indicação era de afastamento pelo uso ostensivo do poder militar.

A Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008) estabeleceu em suas orientações a necessidade de melhor articulação das Forças Armadas na Amazônia e determinou a intensificação da presença na área. Como resposta,

⁴ Contribuição do Coronel Aviador Ramiro Kirsch Pinheiro, durante a realização do Curso de Altos Estudos em Defesa, na Escola Superior de Guerra (Brasília, 2018).

a FAB estabeleceu uma unidade de caça de alta performance, dotado de aeronaves F 5M, na cidade de Manaus, e alocou uma unidade de helicópteros de ataque, em Porto Velho. A diretriz estratégica visava à defesa da região do Brasil, mas a consequência era novamente disjuntiva em relação às nações fronteiriças.

8.2.2 A conjuntividade da defesa nacional na Amazônia

Em aparente paradoxo, a defesa nacional brasileira estabelece políticas e estratégias de aproximação com todos os Estados que integram o condomínio pan-amazônico, em proposição que pode ser caracterizada como conjuntiva, em que “defesa” e “cooperação” ocorrem paralelamente.

Se pensarmos na segurança regional da Pan-Amazônia, para além da conservação dos bens nacionais, enseja-se a “defesa dos interesses coletivos” e não apenas de bens dos Estados detentores individualmente considerados; e, nesse viés, o sentido da cooperação predomina, inclusive fortemente no âmbito das Forças Armadas.

Não raramente, o Brasil faz doações de material de emprego militar a Estados vizinhos menos favorecidos. Aeronaves, carros de combate, navios de guerra e outros itens são doados, notadamente aqueles que já se encontram tecnologicamente defasados para o padrão nacional, mas ainda são úteis aos serviços de defesa desses países.

Um exemplo relevante da ação estratégica do Estado brasileiro, que deixa clara a intenção cooperativa na faixa limítrofe com os vizinhos Estados amazônicos, mesmo em campo sensível de atuação do poder nacional, é o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), que é gerido pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)⁵, órgão vinculado ao Ministério da Defesa e sediado em Brasília. Entre as missões do sistema, uma das mais importantes é apoiar as Forças Armadas

⁵ O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), do Ministério da Defesa, tem a missão de integrar informações e gerar conhecimento atualizado para articulação, planejamento e coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal Brasileira, visando à proteção, à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável da região.

na defesa das áreas de fronteira e na proteção dos recursos minerais estratégicos (defesa nacional). Entretanto, o sistema também tem a função de apoiar a integração dos países da Bacia Amazônica, possibilitando a formação de um cinturão de defesa ambiental na América do Sul.

a) Ações estratégicas conjuntivas do Exército Brasileiro

No mesmo compasso em que ações estratégicas do Exército se materializaram na conformação de um poder de combate quase dobrado quando comparado ao período anterior à década de 1990, ações cooperativas foram intensificadas em vários níveis.

Referiu-se anteriormente ao treinamento das tropas de selva do Comando Militar da Amazônia, que especializa os militares para o combate no interior das florestas, em condições intensas e prolongadas, visando especialmente à faixa de fronteira. Observe-se que o Centro de Instrução de Guerra na Selva, desde sempre, destina uma cota de alunos de seus cursos para todos os países da Pan-Amazônia, a custo zero. Foi pela expertise adquirida por ex-alunos sul-americanos nos cursos do CIGS que foram criados centros semelhantes em quase todos os países vizinhos, para os quais os “segredos” da guerra na selva são passados quase que integralmente.

Outra atividade cooperativa é a inclusão, no calendário de preparo e emprego do Comando Militar da Amazônia, da realização de exercícios combinados com países do condomínio pan-amazônico. Apenas para citar o mais recente e de grande repercussão na área, em novembro de 2017 foi realizado em Tabatinga (AM) – região de tríplice fronteira – um exercício combinado denominado AMAZONLOG17. O evento simulou a criação de uma base logística multinacional com caráter humanitário e contou com a participação efetiva de tropas de Brasil, Peru e Colômbia, além de observadores dos demais países da região. A atividade teve como objetivo criar um protocolo de atuação coordenada para a atuação de militares e civis na assistência humanitária à população em situações de catástrofes. Participa-

ram do exercício aproximadamente 2.000 militares: 1.651 do Brasil, 145 da Colômbia, 89 do Peru e 55 civis.

*b) Ações estratégicas conjuntivas da Marinha do Brasil*⁶

Se a END (2008) apontou para a necessidade de as Forças aumentarem seus contingentes na região amazônica, também incentivou a utilização da chamada diplomacia de defesa junto aos Estados do entorno.

Juntamente com a criação de um novo Comando de Distrito Naval na região, a Marinha também criou mais uma unidade de batalhão de operações ribeirinhas e ampliou efetivos da outra unidade de fuzileiros navais já existente na região, evoluindo essa unidade para o efetivo de batalhão. E incrementou proporcionalmente seus exercícios e intercâmbios com as Marinhas dos Estados vizinhos.

Iniciativas como o “Memorando de Entendimento Brasil-Colômbia sobre Cooperação em Matéria de Defesa”, assinado em 2003, e o “Memorando Tripartite Brasil-Colômbia-Peru, para Combater Atividades Ilícitas nos Rios Comuns”, assinado em 2008, são exemplos do aprofundamento das relações das marinhas da região amazônica.

Exercícios com as Marinhas da Colômbia e do Peru, como a BRA-COLPER e a BRAPER, além de Operações de Assistência Hospitalar, que já existiam, foram intensificadas. A participação recíproca de oficiais de Estados andinos no planejamento das missões, intercâmbio de estados-maiores, além dos convites para cursos nas escolas de formação, aperfeiçoamento e altos estudos da MB denotam uma preocupação crescente com a integração doutrinária das Marinhas amigas dos Estados do entorno.

Além dessas iniciativas, cabe destacar a realização de estudos para parceria com países andinos no desenvolvimento de um meio fluvial com aplicação na região amazônica. Todos esses exemplos citados ressaltam a preocupação da MB com o desenvolvimento de uma estratégia de cooperação na região.

⁶ Contribuição do Capitão-de-Mar-e-Guerra Alexandre Bessa de Oliveira, durante a realização do Curso de Altos Estudos em Defesa, na Escola Superior de Guerra (Brasília, 2018).

São iniciativas, em grande medida lideradas pelo Brasil, que buscam um certo padrão de conjuntividade dos Estados da Pan-Amazônia, sem diminuição dos seus respectivos poderes navais.

*c) Ações estratégicas conjuntivas da Força Aérea Brasileira*⁷

A índole nacional e as orientações da END são voltadas de forma clara para o estabelecimento de pontes com as nações amigas e a criação de uma zona de paz na América do Sul. Nesse contexto, a FAB adotou diversas iniciativas para criar e ampliar a cooperação com as demais Forças Aéreas sul americanas, em especial no arco Amazônico.

Um dos principais instrumentos de cooperação são os acordos bilaterais de fronteira, para combate aos tráfegos transnacionais. Estes permitem a coordenação direta entre o Comando de Operações Aeroespaciais brasileiro e o homólogo estrangeiro, para a transferência de responsabilidade contra aeronaves desconhecidas que cruzem a fronteira em ambos os sentidos. Na região amazônica, há acordos com Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia. Como resultado dos acordos, são realizados exercícios periódicos binacionais, para estreitar as relações e estabelecer claros procedimentos operacionais, como VENBRA, PERBRA e COLBRA. A cooperação e a aproximação, entre as Forças Aéreas da região, podem ser vistas pela participação da FAB, em apoio a catástrofes naturais nas nações vizinhas, normalmente, com o emprego de helicópteros e aeronaves de transporte logístico, como nas enchentes na Bolívia, em 2007, e no Peru, em 2017. Nesses momentos de sofrimento e dor das populações, a solidariedade é marcante no relacionamento regional.

Complementam tais instrumentos de cooperação os mecanismos de doação de aeronaves às nações menos favorecidas, como Bolívia e Equador; as missões de treinamento e cooperação permanentes com envio de instrutores às escolas de formação do Peru, Bolívia e Equador, bem como as

⁷ Contribuição do Coronel Aviador Ramiro Kirsch Pinheiro, durante a realização do Curso de Altos Estudos em Defesa, na Escola Superior de Guerra (Brasília, 2018).

linhas regulares do CAN internacional, que unem Rio de Janeiro e Brasília com as capitais de diversas nações da Pan Amazônia, como La Paz, Quito, Bogotá, Caracas e Paramaribo.

Portanto, a Força Aérea Brasileira, pela sua capacidade, meios, dimensões e ações, é vista de forma dicotômica pelas nações vizinhas. Representa o gigante que afasta, mas age com a solidariedade e a serenidade para o estabelecimento de uma América do Sul e de uma Pan-Amazônia pacíficas.

8.2.3 A chave da questão: sensibilidade política

Para além de uma proposição disjuntiva que a defesa nacional brasileira possa suscitar na Amazônia, que, como posto anteriormente, na lógica formal pode determinar a exclusão de um dos atributos – afastamento ou cooperação na linha do *ou, ou* –, a questão-chave reside na sensibilidade política do Estado no momento em que decide adotar uma ou outra estratégia, tanto nos períodos tranquilos quanto nos momentos de tensão, crise ou conflito. Que a defesa dos bens do território amazônico é fundamental, isso é indiscutível, inclusive por ditames de soberania claramente definidos na Carta Magna; mas também é fundamental a cooperação interestatal da Pan-Amazônia no campo da segurança regional, para encaminhar proposições que tenham como propósito maior a proteção dos bens e interesses comuns. Assim, o Estado deve operar a sua função de defesa nacional apenas no sentido da “conservação” dos bens, sem passar aos vizinhos uma leitura de ameaça, observando a adequada sensibilidade ao proceder estratégias dissuasórias. Esse sentido político deve estar sempre muito bem definido.

A propósito do gigantismo, em termos de recursos estratégicos pouco explorados na megaregião, é possível proceder análises geopolíticas conjuntas capazes de fornecer indicações sobre a melhor maneira de aproveitar as oportunidades. Oportunidades essas, para a Pan-Amazônia, que tendem a aumentar em um mercado dinâmico, em conformidade com

a clássica “lei da oferta e da procura” da economia, em ambiente internacional com tendência à escassez de recursos, que são abundantes na região. Oportunidades, também, pela justa repartição de benefícios provenientes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo, desenvolvido com acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado. Mas tudo sem se descuidar dos imperativos da soberania.

E não deve ser deixada a orientação política nessa matéria para as subfunções da defesa nacional – *força naval, força terrestre e força aérea*. Forças Armadas são concebidas em sua essência para vencer a guerra e não para dialogar. Então, as ações diante de problemas relacionados à Amazônia devem ser pensadas tomando-se em conta o que informam a inteligência e a diplomacia estatais, em trabalho integrado. A securitização de questões só deve ocorrer quando a natureza emergencial dos problemas demandar, sem outra opção, o emprego da força, ainda que por intermédio de medidas meramente dissuasórias. Sequelas interestatais decorrentes de ameaça pela força costumam perdurar por décadas, transformando-se em feridas por vezes incontornáveis.

A Pan-Amazônia é susceptível de ameaças comuns e a cooperação se mostra necessária em um desejável jogo de ganha-ganha, não obstante ocorrer que parte das ameaças potenciais e concretas tem sua origem no próprio condomínio pan-amazônico, originadas em Estados vizinhos, como o narcotráfico, mormente à revelia das ações dos seus governos.

8.3 Considerações finais

Retomando a introdução deste artigo, três questionamentos foram levantados quanto à ação do Estado brasileiro no campo da defesa nacional na Amazônia e, por extensão de seus efeitos, no condomínio ambiental da Pan-Amazônia.

Questionou-se, inicialmente, se há no pensamento político do Estado brasileiro – traduzido na Constituição Federal e em outros institutos que orientam a política externa e a defesa nacional – um propósito

estrito e exclusivo de defesa dos bens e interesses, na Amazônia, que não estaria levando em conta o sentido de um projeto de Pan-Amazônia na América do Sul. Entende-se que não há esse propósito, ainda que eventualmente Estados vizinhos possam enxergar na política nacional nuances de um “imperialismo brasileiro” que estaria apenas adormecido.

Depois, em via oposta, também se questionou se o propósito cooperativo deveria predominar, relegando-se a um segundo plano os projetos de modernização das estruturas de defesa. Definitivamente não se cogita tal perspectiva, como se pode depreender dos projetos estratégicos da defesa nacional de médio e longo prazos relacionados à Amazônia, que traduzem o pensamento brasileiro, em matéria de defesa, contido na Política Nacional de Defesa e na Estratégica Nacional de Defesa.

E, ainda, lançou-se a seguinte dúvida: ao priorizar um ou outro atributo – cooperação ou defesa nacional – o Estado age racionalmente e ao mesmo tempo consciente de que a intensidade desta ou daquela postura podem resultar efeitos conjuntivos ou disjuntivos? Ou as interações ocorrem conforme demandas circunstanciais e setoriais da defesa e das relações exteriores, sem que sejam sopesadas as proposições lógicas das interações tendentes a um ou a outro viés?

Bem, percebe-se que o Estado brasileiro experimentou considerável amadurecimento institucional nos últimos anos. Entre outras iniciativas, extinguiu os três ministérios militares e criou, em 1999, o Ministério da Defesa, com o propósito de integrar Marinha, Exército e Aeronáutica sob uma mesma coordenação, com objetivos estratégicos baseados em diretrizes comuns. A partir de tal medida, e com a evolução do processo, observa-se hoje, com clareza, que a relação do novo ministério com o Ministério das Relações Exteriores foi estreitada. Não que Itamaraty e Forças Armadas caminhassem antes em sentidos opostos; mas não havia tal caráter integrador como hoje se constata. Tal postura se materializa, por exemplo, na existência de profissionais especializados – militares e diplomatas – trabalhando em gabinetes avançados na estrutura do outro órgão, atuando como *liaison officers*. Também pode ser destacada a oferta de cursos regulares ofe-

recidos nas escolas de cada órgão, em que disciplinas de defesa (ou Forças Armadas) e relações exteriores (ou diplomacia) integram os currículos uns dos outros, com resultados muito positivos.

Entende-se que o equilíbrio entre posturas naturais de afastamento e de cooperação determinadas pelas estratégias e estruturas de defesa nacional na Amazônia encontra-se adequado à estatura estratégica do Brasil. Em grande medida porque tanto a diplomacia do Itamaraty quanto aquela peculiar às Forças Armadas nacionais têm se esforçado para esclarecer, previamente, junto às partes interessadas, as razões de mera necessidade de aperfeiçoamento da capacidade militar, não ensejando o caráter de confrontação. Nesse sentido, medidas de fortalecimento da confiança são essenciais, para a manutenção de ambiente cooperativo, e visam, em seu somatório, à proteção dos bens comuns que conformam a Pan-Amazônia. E tal propósito é de fundamental interesse para o Brasil em seu papel, implícito ou explícito, de liderança regional.

O mais importante na relação do Brasil com a Pan-Amazônia é, pois, tomar em conta a sensibilidade da questão em matéria de segurança e defesa, que deve ser tratada com suficiente habilidade política, em arena compartilhada, inexoravelmente, com a diplomacia e com a inteligência estatais, visando ao objetivo maior de cooperação e integração da região com foco na defesa dos interesses comuns, evitando-se indesejáveis constrangimentos ou ressentimentos.

Referências

ABREU, Gustavo de Souza. *Amazônia, o enigma da segurança*. Curitiba: Editora Appris, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização de Alexandre de Moraes. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

MARTINS, Raul Fraçois R. C. Subsídios para introdução a uma teoria da segurança e da defesa nacional. *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional de Portugal. Lisboa, Ano 17, n. 64, 1992.

MEIRA MATTOS, Carlos. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1980.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita*. Brasília: Senado Federal, 2005.

9. A JURISDIÇÃO UNIVERSAL NOS SISTEMAS NORMATIVOS BRASILEIRO E ESPANHOL: UM ESTUDO DE DIREITO PENAL COMPARADO

Marcus Vinícius Xavier de Oliveira

9.1 Introdução

O interesse por comparar o tratamento dado ao princípio da jurisdição universal, também denominada de justiça cosmopolita, nos sistemas brasileiro e espanhol, decorreu, de uma banda, dos estudos que desenvolvemos em Direito Penal Internacional e, de outra banda, da proximidade que existe entre os referidos sistemas jurídicos, uma vez que:

- a) os sistemas jurídicos brasileiro e espanhol pertencem à família do sistema romano-germânico;
- b) já no âmbito do Direito Penal, mais especificamente no que diz respeito ao aspecto dogmático-doutrinário, os dois sistemas estão situados naquilo que Claus Roxin denominará de “[...] círculo católico-românico que compreenderia Espanha, Portugal, Itália e América Latina [...] de influência da dogmática penal alemã” (Ambos, 2008, p. 60). Em outros termos, esses sistemas penais, ao menos em nível teórico-dogmático, têm como principal influência a doutrina germânica em Direito Penal, muitas vezes reproduzindo, acriticamente, problemas e soluções que não dizem respeito à realidade social dessas sociedades;
- c) por fim, no campo político-jurídico constitucional, os dois sistemas constitucionais estão situados naquilo que se tem denominado de constitucionalismo de transição, isto é, o modelo político-constitucional de pactos e consensos entre os diversos grupos políticos existentes na sociedade, através do qual se estabelece um regime constitucional democrático em substituição ao regime autocrático ou totalitário em vigor, constitucionalismo dos quais o Brasil e

a Espanha são exemplos claros. Nesse modelo, como regra, são adotadas as leis de anistia em relação às violações aos direitos humanos que tenham sido cometidas durante o período ditatorial, buscando-se, com a nova ordem constitucional, instituir um sistema jurídico caracterizado pelo respeito aos direitos humanos, adotando-se, como consequência, alguns institutos internacionais destinados à asseguuração desses direitos. Nesse modelo se situa, como um dos principais, o princípio da jurisdição universal.

Mas, em que consiste o princípio da jurisdição universal? Qual a sua função no que diz respeito à persecução das mais graves formas de violação dos direitos humanos?

9.2 Conceito e função do instituto da jurisdição penal universal

Para o direito interno, a expressão jurisdição designa uma das funções de soberania do Estado – o poder judiciário – que tem por tarefa preponderante a solução de conflitos de interesses (lide). No direito internacional, entretanto, esse conceito identifica o conjunto de competências internacionais que os Estados detêm, enquanto entes soberanos, ou, em outras palavras, jurisdição é a face concreta daquilo que abstratamente a doutrina jurídica denominará de soberania (Jankov, 2009, p. 66-70).

Internacionalmente, o conceito de jurisdição estatal está dividido em três categorias distintas: a) prescritiva, que é o poder de legislar; b) adjudicativa, que é o poder de julgar e solucionar os conflitos de interesses; e c) executória, que é o poder de governar e, conforme o caso, sancionar juridicamente, no sentido negativo da expressão, aqueles comportamentos que tenham violado alguma norma.

Ao se referir, portanto, à jurisdição penal do Estado, faz-se referência à competência internacional que os Estados detêm para, no âmbito interno, legislar, perseguir e punir aqueles que tenham violado as suas normas. Em se tratando de jurisdição universal, é a competência para legislar, perseguir e julgar aqueles que tenham cometido crimes internacionais fora das fronteiras do Estado. Trata-se, portanto, de uma forma específica de manifestação

da jurisdição penal extraterritorial. Nesse sentido, afirma Maria Teresa Comellas Aguirrezábal,

[...] el principio de jurisdicción universal, también llamado de universalidad o de justicia universal, es un título o criterio de atribución de jurisdicción cuya característica esencial estribaría en su falta de vinculación con los tradicionales elementos constitutivos del Estado: ni se vincula al *territorio* (base natural que habilita el ejercicio de la función jurisdiccional y que, junto a razones de índole práctica, determinan que la regla general en el ámbito penal sea el principio de territorialidad), ni con la *población* (con la que están relacionados los principios de nacionalidad o personalidad activa y pasiva), ni con la *organización del poder* (a la que está de alguna manera ligado el principio real o de protección de intereses). Diferenciándolo, por tanto, de otros criterios de atribución de jurisdicción, el principio de universalidad se concebiría como un título en virtud del cual los Estados asumen competencia para perseguir y enjuiciar delitos cometidos *en el extranjero, por extranjeros, contra extranjeros y sin que tal Estado pueda considerarse especialmente lesionado* (grifos no original) (Comellas Aguirrezábal, 2010, p. 67).

Em que consiste, no entanto, a expressão crimes internacionais? De regra, serão crimes internacionais todos aqueles ilícitos que tenham sido previstos em tratados ou costumes internacionais em matéria penal, dentre os quais se destacam, no âmbito convencional, as convenções onusianas sobre o Tráfico de Entorpecentes, o Crime Organizado, Contra a Corrupção, Contra a Tortura e Contra o Financiamento do Terrorismo, além de, obviamente, o Estatuto de Roma, que constituiu o Tribunal Penal Internacional (doravante ETPI e TPI) e tipificou de forma permanente os denominados *core crimes*, isto é, os ilícitos penais mais graves previstos no Direito Internacional: o crime de agressão, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e o genocídio (Japiassú, 2005, pp. 5-25).

Esse caráter internacional do Direito Penal caracteriza-se, conforme Carlos Eduardo Adriano Japiassú, por aquilo que ele denomina de internacionalização do Direito Penal, gizado, de um lado, pela preocupação que a sociedade internacional tem despendido em face do fenômeno

macrocriminal e, de outro lado, pela assunção de obrigações internacionais pelos Estados signatários dos tratados internacionais em Direito Penal de cooperarem internacionalmente para o seu enfrentamento, seja pela tipificação criminal do comportamento internacionalmente relevante em seus ordenamentos jurídicos e o exercício da consequente persecução penal, seja pela cooperação internacional policial e judiciária.

Nesse sentido, o princípio da jurisdição penal universal se caracteriza, funcionalmente, como um importante instrumento para a persecução dos crimes internacionais, uma vez que os Estados, ao assumirem a obrigação internacional presente em um tratado internacional de persecução e/ou cooperação internacional em relação a esses ilícitos, têm como meta, de um lado, diminuir o que Kai Ambos denomina de lacuna da impunidade fática¹ e, de outro lado, cooperarem internacionalmente na debelação de fenômenos macrocriminais (Mello, 2002, p. 976).

9.3 A jurisdição universal no sistema brasileiro

No Brasil, as hipóteses de competência penal são estabelecidas nos artigos 5º e 7º do Código Penal.

O artigo 5º estabelece as hipóteses de competência penal orientadas pelo princípio da territorialidade. Com efeito, uma característica proeminente da soberania nacional é a exclusividade estatal na persecução dos crimes que tenham sido praticados em seu território².

Dois aspectos sobressaem em relação à competência territorial do Estado em matéria penal. O primeiro decorre da cláusula de imunidade penal (artigo 5º, *caput*, parte final do Código Penal), em razão das imunidades internacionais decorrentes dos Tratados de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961 (doravante CVRD/61), e sobre Relações Consulares, de 1963

¹ Impunidade fática, e não jurídica, uma vez que, de regra, os comportamentos macrocriminais punidos pelo Direito Penal Internacional encontram o seu correspondente típico na maior parte das leis penais dos Estados contemporâneas, não necessariamente com o mesmo título ou a mesma descrição típica, dada a variedade de técnicas legislativas existentes. O que existe, de fato, é uma decisão política, ou situação fática pós-conflitual, que impossibilita o exercício da persecução penal. (Ambos, 2008, p. 10-12).

² “Em princípio, toda pessoa ou coisa que se encontre no território está sujeita à suprema autoridade do Estado: *Quidquid est in territorio est etiam de territorio* e *Quid in territorio meo est meus subditus est*”. (Accioly, 2009, p. 158).

(doravante CVRC/63), que favorecem os Chefes de Estado, Ministros das Relações Diplomáticas e as representações diplomáticas e consulares³. Essas imunidades derivam do próprio sistema internacional conformado por Estados Soberanos, regido pelo princípio da igualdade soberana, segundo o qual nenhum Estado está submetido à autoridade de outro em suas relações internacionais recíprocas. Ora, sendo aqueles agentes órgãos de representação do Estado perante os demais membros da sociedade internacional, submetê-los à persecução penal no território do Estado acreditado seria o mesmo que invalidar, por via oblíqua, o princípio da igualdade soberana⁴. No entanto, é importante destacar que tais imunidades de jurisdição não podem ser vistas como fatores de impunidade. Com efeito, nos termos da CVRD/61, em seu artigo 31, 4, o Estado acreditante tem a obrigação de

³ É importante destacar que entre as imunidades diplomáticas e consulares existe uma diferença substancial. Naquelas, a imunidade é absoluta, não sujeitando o agente diplomático a nenhuma forma de persecução penal no território do estado acreditado (artigo 31 da CVRD/61). Já em relação a estas, a imunidade é relativa, na medida em que esta não abarca as hipóteses de crimes graves (artigo 41, 1, parte final da CVRC/63). Entretanto, o Estado acreditante poderá, segundo sua conveniência e oportunidade, renunciar à imunidade em ambas as hipóteses, mas persistindo uma diferença na forma: na diplomática somente se for expressa, na consular, poderá ser tanto expressa como tácita (artigo 32, 1 da CVRD/61 c/c artigo 45, 1 da CVRC/63). Com relação aos Chefes de Estado, a imunidade é absoluta e, ante a falta de norma de direito internacional geral em sentido contrário (consuetudinária ou convencional), irrenunciável.

⁴ Nesse sentido, a Corte Internacional de Justiça (doravante CIJ), no ano de 2002, anulou a ordem de prisão internacional emitida pela Bélgica em detrimento do então Ministro das Relações Exteriores da República do Congo – Abdulaye Yerodia Ndombasi – pela suposta prática do crime e incitação ao genocídio. Referida ordem de prisão tinha por fundamento o princípio da jurisdição universal contra referidos crimes, previsto na legislação belga. Ao declarar a nulidade da ordem de prisão, a Corte serviu-se dos seguintes argumentos: “The *universal jurisdiction* that the Belgian State attributes to itself under Article 7 of the Law in question contravenes the international jurisprudence established by the Judgment of the Permanent Court of International Justice (PCIJ) in the ‘*Lotus*’ case (7 September 1927, *Judgment No. 9, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 10*). The Court recognized at that time that territoriality is a principle of international law (while ruling that this principle is not absolute, in that it cannot prevent a State from prosecuting acts done outside its territory if they had consequences on that territory, such as, in that case, on board a ship flying the Turkish flag). According to the judgment, this principle means that *a State may not exercise its authority on the territory of another State*. This rule of jurisprudence is now corroborated by *Article 2, paragraph 1, of the Charter of the United Nations*, which states: “The Organization is based on the principle of *the sovereign equality* of all its Members.” The only instances in which general international law allows, exceptionally, that a State may prosecute acts committed on the territory of another State by a foreigner are, first, cases involving violation of the security or dignity of the first State and, second, cases involving serious offences committed against its nationals.” INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Yerodia Case. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/121/7081.pdf>. Acessado em: 25 jun.2012, às 10 horas.

efetivar a persecução penal de seu representante que tenha cometido um ilícito penal no território do Estado acreditado⁵.

Segundo ponto a se destacar é o relativo à abrangência da expressão território para os termos do artigo 5º do Código Penal. Com efeito, entende-se por território o conjunto de domínios (terrestre, marítimo, aéreo, fluvial etc) no qual o Estado exerce soberanamente a sua jurisdição, de conformidade com o Direito Internacional. Em outros termos, o conceito de território não é geográfico, mas jurídico, pois denota, conforme Hildebrando Accioly, “[...] o espaço no qual a ordem jurídica nacional se aplica, isto é, onde cada Estado exerce válida e permanentemente sua própria autoridade [...]” (Accioly, 2009, p. 157).

De outro giro, nos termos do artigo 5º, §1º, as embarcações e aeronaves de caráter público ou a serviço do Estado Brasileiro estão submetidas à sua jurisdição onde quer que estejam, por serem consideradas extensões do território brasileiro. Já as embarcações e aeronaves privadas com pavilhão brasileiro sujeitam-se à competência penal brasileira quando o crime tenha sido praticado em alto-mar ou no espaço aéreo a ele correspondente⁶.

No que concerne, por fim, às embarcações e aeronaves privadas de pavilhão estrangeiro, conforme o prevê o §2º, somente estarão sujeitas à jurisdição brasileira caso o ilícito penal tenha sido praticado quando elas

⁵ Artigo 31. 1. O agente diplomático gozará da imunidade de jurisdição penal do Estado acreditado. Gozará também da imunidade de jurisdição civil e administrativa [...]. [...] 4. A imunidade de jurisdição de um agente diplomático no Estado acreditado não o isenta da jurisdição do Estado acreditante.

⁶ A rigor, a regra do §1º do artigo 5º não se constitui em aplicação do princípio da territorialidade, tratando-se, isto sim, de clara hipótese de extraterritorialidade. No nosso entender, apesar da opção do legislador brasileiro em tratar a temática sob o aspecto daquele primeiro princípio, o que houve foi uma confusão entre esfera de validade e esfera de eficácia da ordem jurídica. Nesse sentido, conforme Hildebrando Accioly: “O primeiro é aquele no qual o Estado executa, ou aplica, com exclusividade, suas próprias normas. A esfera de eficácia é mais extensa, sendo, por assim dizer, ilimitada [...]” como, *v.g.*, no caso da competência pessoal do Estado, “[...] que alcança [...] nacionais seus, que se encontram fora da esfera própria de validade de suas competências. Em tais casos, o que ocorre não é a extensão da validade da ordem jurídica do Estado [...] é, sim, apenas, a extensão da eficácia das normas jurídicas do primeiro a indivíduos que a ele se acham ligados [...]. Essa eficácia também se exerce [...] em relação a navios e aeronaves fora de seu espaço marítimo ou de seu espaço aéreo”. (Accioly, 2009, p. 156).

se encontravam ou no espaço aéreo nacional ou aportadas em porto ou navegando no mar territorial brasileiro (nesse sentido, a hipótese não é a da extensão do §1º, mas de territorialidade em sentido estrito).

A extraterritorialidade da lei penal brasileira é tratada no artigo 7º do Código Penal, dispositivo legal que fixa as regras de conexão aplicáveis ao conflito interestacial de normas em matéria de Direito Penal em favor da competência penal brasileira⁷. Entende-se por extraterritorialidade a fixação de competência penal para o Estado perseguir os autores de delitos que tenham sido praticados fora de seu território.

Essa modalidade de competência penal tem duas fontes diversas de fixação: a) pela própria legislação penal do Estado, como é o caso do artigo 7º do Código Penal. Trata-se, a rigor, de autoatribuição de competência, pela qual o Estado, no exercício de sua soberania legiferante, fixa para si a competência persecutória em relação a determinados delitos; e b) pela assunção de obrigações internacionais de perseguir ilícitos especialmente graves para a Sociedade Internacional e que tenham sido praticados: i) por nacionais ou estrangeiros residentes do Estado em território de outro Estado ou em domínio internacional, e ii) por estrangeiros que tenham praticado delitos especialmente graves (crimes internacionais propriamente ditos) onde quer que tenham sido cometidos. Essas duas últimas hipóteses abarcam o conceito de jurisdição universal, um dos principais institutos do Direito Penal Internacional, funcionalmente destinado à persecução penal contra as grave violações aos Direitos Humanos.

As regras de conexão previstas no artigo 7º do Código Penal são as seguintes:

- a) Princípio da proteção ou defesa:** artigo 7º, I, a, b e c c/c II, § 3º do Código Penal – (I, a) crimes contra a vida ou a liberdade do Presidente da República; (I, b) crimes contra o patrimônio da União ou a fé pública do Distrito Federal, Estado, Território ou Município, empresa pública ou de economia mista, autarquia ou fundação pública, (I, c) crime contra

⁷“As regras de conexão são as normas estatuídas pelo D.I.P. que indicam o direito aplicável às diversas situações jurídicas conectadas a mais de um sistema legal”. (Dolinger, 2016, p. 289).

a administração pública por quem esteja a seu serviço, e (II, §3º) crime cometido no exterior por estrangeiro contra brasileiro;

- b) Princípio da justiça universal ou cosmopolita:** artigo 7º, I, c e 7, II, a – crime de genocídio, quando o agente for brasileiro ou residente no país, ou aqueles que o Estado brasileiro se obrigou a reprimir em razão de Tratado Internacional;
- c) Princípio da nacionalidade ou da personalidade:** artigo 7º, II, b – crimes praticados por brasileiro no estrangeiro, e que não tenham sido objeto de persecução penal;
- d) Princípio da representação:** artigo 7º, II, c – crimes praticados a bordo de aeronaves ou embarcações privadas de pavilhão brasileiro em território estrangeiro e que não tenham sido objeto de persecução penal.

São duas as hipóteses de extraterritorialidade previstas no artigo 7º do Código Penal. A primeira, prevista no inciso I, trata da extraterritorialidade incondicionada, assim denominada em razão de o legislador brasileiro não prever qualquer condição prévia de caráter substancial (v.g., dupla tipicidade) ou de caráter fático (v.g., a entrada do autor do delito em território nacional) para que o Estado brasileiro possa iniciar a persecução penal.

A segunda hipótese de extraterritorialidade é a prevista no inciso II, denominada de extraterritorialidade condicionada. É condicionada porque a lei brasileira somente será aplicada se se concretizarem as exigências estabelecidas nos §§ 2º e 3º, a e b do artigo 7º. Nestas hipóteses, a saber, crimes que, por tratado internacional, o Estado brasileiro se tenha obrigado a reprimir, ou que tenham sido praticados por brasileiro no estrangeiro ou a bordo de aeronaves ou embarcações de pavilhão nacional de natureza privada em território estrangeiro, e que ali não tenham sido julgados, bem como por estrangeiro contra brasileiro no exterior, a jurisdição penal brasileira somente será exercida: a) se o agente ingressar no território nacional;

b) se ocorrer o fenômeno da dupla tipicidade⁸; c) se o crime estiver incluído entre aqueles para os quais o ordenamento brasileiro admite extradição (cláusula de exclusão do artigo 5º, inciso LII da Constituição Federal, a saber, a inextraditabilidade pela prática de crimes políticos ou de opinião⁹); e d) se houver inoccorrência de condenação e cumprimento de pena pelo crime que se pretende perseguir no estrangeiro, bem como se não tiver havido perdão ou extinção da punibilidade. Com relação à hipótese do §3º, se somam àquelas condições outras mais: a) que não tenha sido pedida ou que tenha sido negada extradição formulada pelo Governo Brasileiro e b) ter sido requisitado pelo Ministro da Justiça.

Como se vê, a jurisdição universal no ordenamento jurídico brasileiro recebe um duplo tratamento. Nos termos do artigo 7º, I, c do Código Penal, o crime de genocídio que tenha sido praticado por brasileiro ou por estrangeiro domiciliado no Brasil está submetido à regra da incondicionalidade da jurisdição penal extraterritorial brasileira, vale dizer, o Estado brasileiro será competente para iniciar a persecução penal, independentemente do local em que a conduta tenha sido praticada.

No que concerne, entretanto, aos demais crimes internacionais, o Brasil somente exercerá a sua jurisdição penal caso sejam preenchidas aquelas condições estabelecidas nos §§2º e 3º do artigo 7º, inciso II do Código Penal, dentre as quais se destacam o ingresso do acusado em território nacional e a exigência da dupla tipicidade. Com relação à primeira

⁸ Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: “O postulado da dupla tipicidade – por constituir requisito essencial ao atendimento do pedido de extradição – impõe que o ilícito penal atribuído ao extraditando seja juridicamente qualificado como crime tanto no Brasil quanto no Estado requerente [...] O que realmente importa, na aferição do postulado da dupla tipicidade, é a presença dos elementos estruturantes do tipo penal (*essentialia delicti*), tais como definidos nos preceitos primários de incriminação constantes da legislação brasileira e vigentes no ordenamento positivo do Estado requerente, independentemente da designação formal por eles atribuída aos fatos delituosos”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Extradição 1074*, Min. Rel. Celso de Mello, Plenário, DJE 13/06/2008.

⁹ “A inextraditabilidade de estrangeiros por delitos políticos ou de opinião reflete, em nosso sistema jurídico, uma tradição constitucional republicana. Dela emerge, em favor dos súditos estrangeiros, um direito público subjetivo, oponível ao próprio Estado e de cogência inquestionável. Há, no preceito normativo que consagra esse favor *constitutionis*, uma insuperável limitação jurídica ao poder de extraditar do Estado brasileiro”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Extradição 524*, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 31-10-1989, Plenário, DJ de 08/03/1991.

exigência, ela é condizente com a decisão da Corte Internacional de Justiça no caso Yerodia, que julgou incompatível com o Direito Internacional o exercício da jurisdição universal *in absentia* e sem que exista pelo menos uma regra de conexão a estabelecer um liame entre o sujeito e o Estado, limitando, nesse sentido, a possibilidade de exercício da jurisdição universal para a necessidade de haver um elemento mínimo a suscitar o interesse estatal na persecução penal.

Já que no que diz respeito à exigência da dupla tipicidade, o maior problema que se vislumbra em relação ao exercício da jurisdição universal em relação aos demais *core crimes* decorre do fato de o Brasil não ter ainda, apesar de decorridos onze anos desde a ratificação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, tipificado os crimes de agressão, de guerra e contra a humanidade em seu ordenamento jurídico, muito embora existam diversos projetos de lei nesse sentido (v.g., o PL 4038/2008 e o malfadado projeto do novo Código Penal, PLS 236/2012).

Essa situação é, para dizer o mínimo, esdrúxula, considerando-se, de um lado, o inadimplemento do dever de legislar assumido pelo Estado brasileiro quando dos Tratados Internacionais pertinentes à temática (v.g., a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra os Desaparecimentos Forçados) e, de outro lado, as pretensões de inserção nos fóruns internacionais que o Brasil almeja conquistar.

Conforme afirma Renata Rossini Fasano, “[...] percebe-se que, quando investigam a posição do Brasil quanto à punição de responsáveis pelo cometimento de crimes internacionais contra os direitos humanos, os acadêmicos tendem a caracterizar a postura do país, devido ao seu passado ditatorial, como indulgente” (Fasano, 2011, pp. 159-162), muito embora o Estado brasileiro venha assumindo uma posição favorável ao exercício da jurisdição internacional nos foros internacionais.

Nesse sentido, enquanto o Brasil não tipificar os crimes internacionais mencionados, ele não poderá exercer a jurisdição universal em relação àqueles que tenham praticados, v.g., crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou o desaparecimento forçado de pessoas, já que esses ilícitos, com as suas especificidades e as necessárias garantias constitucional-penais, não estão tipificados no ordenamento jurídico brasileiro.

No que toca, entretanto, aos demais crimes internacionais, colhe-se no Supremo Tribunal Federal decisão em que se reconhece a legitimidade da jurisdição universal. Trata-se do caso de pedido de extradição feita pela Áustria em relação a um seu nacional, acusado naquele país de tráfico internacional de drogas.

Conforme decidiu o STF:

E M E N T A: EXTRADIÇÃO INSTRUTÓRIA - TRÁFICO INTERNACIONAL DE ENTORPECENTES - PRESSUPOSTOS DE EXTRADITABILIDADE ATENDIDOS - CONDIÇÕES LEGAIS PREENCHIDAS - APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DA LEI PENAL AUSTRIACA AOS FATOS ENSEJADORES DA EXTRADIÇÃO (IMPORTAÇÃO DE COCAÍNA DA COLÔMBIA PARA O BRASIL, COM O OBJETIVO DE INTRODUI-LA EM TERRITÓRIO AUSTRIACO) - POSSIBILIDADE - INCIDÊNCIA, NO CASO, DO PRINCÍPIO DA PERSONALIDADE ATIVA (A NACIONALIDADE AUSTRIACA DO EXTRADITANDO COMO ELEMENTO DE CONEXÃO) - AUSÊNCIA, NO BRASIL, DE PROCEDIMENTO DE PERSECUÇÃO PENAL INSTAURADO, CONTRA O EXTRADITANDO, EM RAZÃO DOS MESMOS FATOS - AFASTAMENTO, EM TAL HIPÓTESE, DO CARÁTER PREVALENTE DA JURISDIÇÃO PENAL BRASILEIRA - CONSEQUENTE INEXISTÊNCIA DE CONCURSO DE JURISDIÇÕES PENAIS ENTRE O BRASIL E A ÁUSTRIA - VIABILIDADE DE ACOLHIMENTO, EM TAL SITUAÇÃO, DO PLEITO EXTRADICIONAL - CONVENÇÃO ÚNICA DE NOVA YORK, NA VERSÃO DO PROTOCOLO DE REVISÃO DE GENEBRA (1972) - LEGITIMIDADE DE SUA INVOCÇÃO PELO ESTADO AUSTRIACO - PRINCÍPIO DA JUSTIÇA UNIVERSAL - A NECESSIDADE DE EFETIVA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA REPRESSÃO AO CRIME DE TRÁFICO DE ENTORPECENTES - MODELO EXTRADICIONAL VIGENTE NO BRASIL - SISTEMA DE CONTENCIOSIDADE LIMITADA - IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO OU DE REAPRECIAÇÃO DO MÉRITO DA ACUSAÇÃO PENAL OU

DA CONDENAÇÃO CRIMINAL EMANADAS DO ESTADO ESTRANGEIRO - EXTRADIÇÃO DEFERIDA.¹⁰

Conforme se depreende do julgado supra, o princípio da justiça universal em face aos crimes internacionais foi reconhecido como legítimo perante o ordenamento jurídico brasileiro, ao menos no que diz respeito ao seu exercício por outros Estados.

9.4 A jurisdição universal no sistema espanhol

Assim como na legislação brasileira, a espanhola estabelece a competência penal de seus tribunais penais, ancorada em dois critérios, o territorial e o extraterritorial. O que a diferencia do regime jurídico brasileiro, no entanto, é a fonte de fixação dessa competência. No Brasil, como visto, a competência é prevista no Código Penal. Na Espanha, na Lei Orgânica do Poder Judiciário (doravante LOPJ).

A competência territorial espanhola está prevista no artigo 23.1 da LOPJ, segundo a qual: “[...] os julgados e tribunais espanhóis conhecem das causas por delitos e faltas cometidos no território espanhol [ou] cometidos a bordo de navios ou aeronaves espanholas, sem prejuízo do previsto nos tratados internacionais de que a Espanha faça parte”.

Conforme se pode observar, aplica-se o mesmo critério estabelecido pelo artigo 5º do Código Penal.

Já a competência extraterritorial está prevista no artigo 23, §§ 2º a 4º. Nos §§ 2º e 3º a LOPJ prevê, respectivamente, as hipóteses de extraterritorialidade orientada pelo princípio da personalidade ativa (crimes cometidos por espanhóis natos ou naturalizados fora do território espanhol) e pelo princípio da proteção (bens ou interesses inerentes à soberania espanhola). Já o artigo 23.4 prevê a hipótese de extraterritorialidade orientada pelo princípio da justiça universal.

Pois bem. Diversamente do que ocorre com o Brasil, em que o princípio ora em estudo não alcançou concretização na prática jurisdicional, a

¹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Extradição 658*, Rel. Min. Celso Melo, Tribunal Pleno, DJE 216, 14/11/2008.

Espanha é o país no qual tal princípio foi posto em execução pela primeira vez – caso Pinochet –, desencadeando, desde então, um enorme debate naquele país acerca da amplitude e necessidade de restrições ao seu exercício.

Com efeito, é possível demarcar o estado da arte da jurisdição universal, no sistema espanhol, em três fases:

- 1) a primeira se inicia com a promulgação, em 1985, da LOPJ que, em seu artigo 23.4, atribuía à jurisdição espanhola a competência para exercer a persecução penal dos crimes internacionais de forma irrestrita – princípio da jurisdição universal absoluta –, isto é, sem a necessidade de que houvesse qualquer regra de conexão entre o fato (personalidade ativa ou passiva, bem jurídico etc) e o exercício da jurisdição espanhola¹¹. Conforme Fernanda Jankov, o critério seria a incriminação internacional da conduta combinada com a assunção da obrigação internacional de persecução criminal (Jankov, 2009, pp. 131-132). Contudo, apesar de sua previsão formal, não houve efetivo exercício por parte do poder judiciário espanhol em relação aos *core crimes*, restringindo-se quase que ao crime de tráfico internacional de drogas (Comellas Aguirrezábal, 2010, p. 93);
- 2) a segunda fase se origina com o caso Pinochet. Em julho de 1996, a *Unión Progresista de Fiscales de España* denunciou o ex-presidente chileno Augusto Pinochet da prática de genocídio, terrorismo e tortura no período de duração da ditadura civil-militar chilena (1973-1989), através de uma ação popular¹². Em 15 de setembro de 1998, a Corte Central de Investigação Penal julgou procedente o pedido de persecução penal, emitindo um mandado de

¹¹ Os crimes arrolados originalmente pelo artigo 23.4 da LOPJ eram os seguintes: genocídio, terrorismo, pirataria e apoderamento ilícito de aeronaves, falsificação de moeda estrangeira, crimes relativos à exploração sexual, tráfico ilegal de drogas e qualquer outro crime que, por Tratado, a Espanha tivesse se obrigado a reprimir, incluídos os *core crimes*.

¹² Trata-se de instituto de caráter processual pela qual, nos termos do Artigo 125 da Constituição da Espanha, “Os cidadãos poderão exercer a ação popular e participar da Administração da Justiça mediante a instituição do Júri, na forma e em relação aos processos penais que a lei determine, bem como nos Tribunais consuetudinários e tradicionais”.

prisão internacional, bem como determinou que o Estado espanhol solicitasse do Reino Unido a extradição do acusado, que ali se encontrava para tratamento de saúde. Houve apelação pelo Ministério Público espanhol contra essa decisão, sob a alegação de que a Espanha não teria competência para julgá-lo, bem como a inocorrência do crime de genocídio, tendo sido o recurso julgado improcedente pela Divisão Criminal da Audiência Nacional em 5 de novembro de 1998. O Reino Unido cumpriu a ordem de prisão internacional contra Pinochet, ocasionando naquele país uma série de recursos judiciais que desaguou na famosa decisão da *House of Lords*, de 24 de 1999, pela qual a mais alta corte inglesa não somente reconheceu a legitimidade da jurisdição universal, como também concedeu a extradição solicitada pela Espanha. Posteriormente, entretanto, a extradição deixou de ser executada em razão da fragilidade da saúde do acusado.

Esse caso suscitou um verdadeiro ativismo judicial na Espanha, levando-a a iniciar uma série de ações penais fundadas no princípio da justiça universal contra diversas pessoas que, até certo momento, exerceram o poder político em seus respectivos países e eram acusados de cometerem ou permitirem que se cometessem crimes violadores aos direitos humanos.

Dentre os diversos casos, destacam-se os seguintes:

- a) Caso Guatemala (ou Genocídio Maia), cujo julgado no Tribunal Superior de Justiça Espanhol (órgão equivalente ao STJ no Brasil, já que as causas constitucionais naquele país são de competência exclusiva da Corte Constitucional), através do recurso STS 327/2003, levou esse órgão a considerar a jurisdição espanhola incompetente para julgar os crimes de lesa humanidade praticados na Guatemala durante os anos de 1978/1986. A causa foi inicialmente proposta pela Prêmio Nobel da Paz Rigoberta Menchú Tum e outras associações. Contudo, por meio de um Juízo de Amparo, o Tribunal Constitucional da Espanha, na Sentença

STC 237/2005, considerou que a decisão referida do TSJ violara, dentre outros, os direitos fundamentais ao acesso à justiça, entendendo que o exercício da jurisdição universal pela Espanha era condizente com as suas obrigações internacionais.

- b) Caso Peru, sentença STS 712/2003, pela qual se julgou procedente o exercício da jurisdição penal espanhola em relação aos crimes contra a humanidade praticados no Peru;
- c) Caso Chile, sentença STS 319/2004, que também julgou procedente o exercício da jurisdição espanhola em relação aos crimes praticados no Chile durante os anos da ditadura Pinochet.

Cándido Conde-Pumpido, promotor público perante a Audiência Nacional, assim resumiu o entendimento do poder judiciário espanhol em relação à justiça universal, anterior, entretanto, à terceira fase, que será vista logo a seguir:

- 1°. Hoy tiene un importante apoyo en la doctrina la idea de que no le corresponde a ningún Estado en particular ocuparse unilateralmente de estabilizar el orden, recurriendo al Derecho Penal, contra todos y en todo el mundo, sino que más bien hace falta un punto de conexión que legitime la extensión extraterritorial de su jurisdicción.
- 2°. En el arto VIII del Convenio contra el genocidio se establece que cada parte contratante puede recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de que estos tomen, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, las medidas que juzguen apropiadas para la prevención y represión de actos de genocidio, como ha ocurrido con la creación de los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Ruanda.
- 3°. El principio de no intervención en asuntos de otros Estados (art. 27 de la Carta de las Naciones Unidas) admite limitaciones en lo referente a hechos que afectan a los derechos humanos, pero estas limitaciones sólo son inobjectables cuando la posibilidad de intervención sea aceptada mediante acuerdos entre Estados o sea

decidida por la Comunidad Internacional; y, a este respecto, resulta significativo que el Estatuto de Roma, de 17 de julio de 1998, no permite a la Corte Penal Internacional declarar su competencia más que en aquellos casos en que, bien el Estado del lugar de comisión o bien el de la nacionalidad del autor, sean parte del tratado y hayan reconocido así la competencia de la Corte.

- 4°. En los Tratados Internacionales relativos a estas materias se plasman criterios de atribución jurisdiccional basados generalmente en el territorio o en la personalidad activa o pasiva, y a ellos se añade el compromiso de cada Estado para perseguir los hechos, sea cual sea el lugar de comisión, cuando el presunto autor se encuentre en su territorio y no conceda su extradición, previendo así una reacción ordenada contra la impunidad, y suprimiendo la posibilidad de que existan Estados que sean utilizados como refugio. Pero no se ha establecido expresamente en ninguno de estos Tratados que cada Estado parte pueda perseguir, sin limitación alguna y acogiendo solamente a su legislación interna, los hechos ocurridos en territorio de otro Estado.

En esta misma línea, y según se establece en el art. 23.4.g) LOPJ, la jurisdicción española será competente para conocer de hechos cometidos fuera del territorio nacional, tipificados penalmente, cuando según los Tratados o Convenios internacionales deban ser perseguidos en España (Conde-Pumpido, 2004, p. 67-68) .

- 3) a terceira fase se inicia com a reforma da LOPJ em 2009, através da qual, além de se efetuarem várias modificações no sistema judiciário espanhol, também se alterou a redação originária do 23.4.

Foram várias as causas dessa alteração, dentre as quais se destacam (Comellas Aguirrezábal, 2010, p. 91-93):

- a) o ativismo judicial dos juízes espanhóis passou a causar sérios conflitos diplomáticos entre a Espanha¹³ e os Estados que tiveram

¹³ EL PAÍS. *La diplomacia amordazó a la justicia*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/02/16/espana/1234738812_850215.html. Acessado em: 16 fev.2009, às 11h45.

seus ex ou atuais governantes submetidos à persecução penal. Destacam-se, nesse sentido, os casos Guantanamo¹⁴ e Tibet¹⁵, pelos quais juízes espanhóis iniciaram procedimentos persecutórios, respectivamente, contra o Presidente George Bush e o Vice-Presidente Dick Cheney, bem como contra os dirigentes do governo da China, pelos crimes contra a humanidade praticados naquelas localidades. Sobre essa possibilidade de exercício desarrazoado do instituto, já o afirmava Bassiouni que

[...] jurisdição universal tornou-se a técnica preferida por aqueles que procuram evitar a impunidade dos crimes internacionais. Não havendo dúvidas de que é um instrumento útil e, por vezes, a técnica necessária, [ela] também tem aspectos negativos. O exercício da jurisdição universal é geralmente reservado para os mais graves crimes internacionais, tais como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. Entretanto, podem existir outros crimes internacionais nos quais um tratado aplicável prevê referido fundamento jurisdicional, como no caso do terrorismo. [O exercício] desenfreado da jurisdição universal pode causar perturbações na ordem mundial e [a] privação de direitos humanos individuais quando utilizada de forma politicamente motivada ou para fins abusivos. Mesmo com a melhor das intenções, a jurisdição universal pode ser usada imprudentemente, criando atritos desnecessários entre os Estados [...]. A jurisdição universal deve, portanto, ser utilizada de forma cautelosa [par]a minimiza[r] possíveis consequências negativas, de modo a permitir que atinja as suas finalidades [...] Além disso, deve-se notar que o Direito Internacional Privado ainda não tem

¹⁴ EL PAÍS. *Garzón abre un nuevo proceso contra los torturadores e instigadores de Guantánamo*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/04/30/espana/1241042402_850215.html. Acessado em: 30/04/2009, às 07:15:00.

¹⁵ EL PAÍS. *España investiga los crímenes de Tibet*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2008/08/06/espana/1217973602_850215.html. Acessado em: 6 ago.2008, às 10h22 _____. *Pekín convoca al embajador español para quejarse de las imputaciones de genocidio*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2006/06/09/espana/1149804016_850215.html. Acessado em: 6 jun. 2006, às 38h45. _____. *Pedraz imputa 203 muertes em Tibet a tres ministros chinos*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/05/06/espana/1241560820_850215.html. Acessado em: 6 maio 2009, às 22h15.

regras ou critérios desenvolvidos suficiente[mente] claros para estabelecer prioridades no exercício da jurisdição penal [para quando ocorrer] a reivindicação de mais de uma jurisdição estatal (Bassiouni, 2001, p. 3).

- b) uma clara divisão, tanto dentro do poder judiciário espanhol como em seu Parlamento, entre detratores e apoiadores do exercício efetivo da jurisdição universal. Nesse sentido, e em razão dos já mencionados conflitos diplomáticos reportados, o governo socialista de José Luiz Zapatero compôs politicamente com o Partido Popular (de direita) para reformarem o dispositivo da LOPJ¹⁶, de forma a restringir o alcance da jurisdição universal pela Espanha¹⁷; e
- c) influenciou sobremaneira na reforma a já mencionada decisão no caso Yerodia pela Corte Internacional de Justiça que, dentre outros temas, entendeu que tanto a jurisdição universal *in absentia*, isto é, sem a presença do acusado no Estado processante, bem como a inafastabilidade das imunidades diplomáticas mesmo em caso de crimes internacionais, obstam o exercício da jurisdição universal. É importante frisar, no entanto, que pela decisão dessa Corte, as imunidades não são *ratione personam*, mas *ratione officium*, vale dizer, as imunidades diplomáticas valem enquanto o sujeito estiver no exercício da função – diplomática, chefia do Estado ou de Governo etc. Cessado o seu exercício, nada obsta que ele seja acusado por fatos praticados no curso da função.

¹⁶ EL PAÍS. *Los socialistas y la derecha limitam la justicia universal*. Disponível em: http://el-pais.com/diario/2009/06/26/espana/1245967206_850215.html. Acessado em: 26 jun.2009, às 17h10.

¹⁷ EL PAÍS. *Las Cortes recortan la jurisdicción universal*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/10/16/espana/1255644009_850215.html. Acessado em: 16 out.2009, às 8horas.

Desta sorte, com a nova redação dada ao Artigo 23.4 da LOPJ¹⁸, a jurisdição universal na Espanha ficou condicionada ao preenchimento alternativo das regras de conexão da personalidade passiva, estar o acusado no território espanhol ou, se no exterior, ser passível de extradição, um vínculo mínimo de interesse do Estado espanhol.

Como efeito prático dessa alteração legislativa, os dois casos mencionados – Guantánamo¹⁹ e Tibete²⁰ – foram arquivados por não se ter comprovado um interesse mínimo de a Espanha persegui-los.

9.5 Conclusões

A comparação acerca do tratamento dado pelos ordenamentos jurídicos brasileiro e espanhol sobre o princípio da jurisdição universal nos permite formular as seguintes conclusões:

- a) Os dois sistemas jurídicos estão, juridicamente, aptos a exercerem a persecução penal em relação aos acusados de praticarem crimes internacionais. A distinção que cabe frisar, e que impede, no caso

¹⁸ “23.4. Igualmente, será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley española, como alguno de los siguientes delitos: a) Genocidio y lesa humanidad. b) Terrorismo. c) Piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves. d) Delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores e incapaces. e) Tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes. f) Tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores. g) Los relativos a la mutilación genital femenina, siempre que los responsables se encuentren en España. h) Cualquier otro que, según los tratados y convenios internacionales, en particular los Convenios de derecho internacional humanitario y de protección de los derechos humanos, deba ser perseguido en España. Sin perjuicio de lo que pudieran disponer los tratados y convenios internacionales suscritos por España, para que puedan conocer los Tribunales españoles de los anteriores delitos deberá quedar acreditado que sus presuntos responsables se encuentran en España o que existen víctimas de nacionalidad española, o constatare algún vínculo de conexión relevante con España y, en todo caso, que en otro país competente o en el seno de un Tribunal internacional no se ha iniciado procedimiento que suponga una investigación y una persecución efectiva, en su caso, de tales hechos punibles”

¹⁹ EL PAÍS. *El fiscal rechaza investigar Guantánamo tras hablar con la EEUU*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/04/18/espana/1240005604_850215.html. Acessado em: 18 abr.2009, às 36h45.

²⁰ EL PAÍS. *La Audiencia archiva la causa sobre la represión en el Tíbet*. Disponível em: http://elpais.com/elpais/2010/10/01/actualidad/1285921035_850215.html. Acessado em: 1 out.2001, às 16h46.

do Brasil, o seu efetivo exercício, se prende, de um lado, à pouca (ou nenhuma) experiência prática na persecução desses crimes, por razões de caráter histórico e técnico, resultando a de maior vulto a atipicidade das condutas dos *core crimes* no sistema penal brasileiro;

- b) de outro lado, a experiência espanhola em sua segunda fase é importante para indicar um caminho a não ser seguido pelo Brasil, caso venha, um dia (quem sabe?), a adimplir as suas obrigações internacionais na internalização daquelas condutas. Um puro ativismo, dissociado de uma ponderação quanto à eficácia da persecução e de seus efeitos concretos nas relações entre as nações, mormente por colocar em questão regras fundamentais da convivência entre Estados, como as imunidades diplomáticas, não parece ser o melhor caminho. No caso brasileiro, como a jurisdição universal está condicionada ao ingresso do acusado em território nacional, regra vigente desde 1984, bem como a condicionalidade do exercício de sua jurisdição às regras internacionais, não nos parece crível que o seu exercício venha a cair no ativismo judicial;
- c) por fim, é óbvio que a jurisdição universal, se exercida *cum gravis salis*, se manifesta como importantíssimo instrumento para a persecução dos mais graves crimes reconhecidos pela sociedade internacional.

Exemplos recentes do exercício regrado dessa forma de competência penal nos demonstram o quanto ela é importante para o enfrentamento da impunidade fática.

Em 2007 encerrou-se na Espanha o julgamento do caso Scilingo, ex-oficial da marinha argentina, acusado de ter praticado crimes contra a humanidade no período da cruelíssima ditadura argentina, mediante a participação nos chamados voos da morte, atos pelos quais a ditadura eliminava os presos políticos lançando-os, vivos, mas dopados, sobre o

Oceano Atlântico ou a foz do Rio da Prata. A pena total foi de 1084 anos. O que importa destacar é que o juízo não foi *in absentia*, vez que o acusado se apresentou voluntariamente na Espanha no ano de 1997, havendo, além disso, nacionais espanhóis entre as vítimas dos referidos atos²¹.

Recentemente, a justiça holandesa condenou a ruandesa, naturalizada holandesa, Yvonne Basedya, à pena de seis anos de reclusão pela prática do crime de incitação ao genocídio durante o grave conflito étnico ocorrido em Ruanda, no ano de 1994²². Basta lembrar que, em menos de 100 dias, 800 mil pessoas da etnia tutsi e hutus moderados foram mortos por membros da etnia hutu, conflito que até hoje tem causado instabilidade naquela região da África.

Ora, estando Yvonne Basedya em território holandês, tendo sido comprovada a sua participação nos fatos que levaram àquela atrocidade, coube à justiça holandesa, no exercício de sua jurisdição universal, em processo no qual se observou o devido processo legal, proferir sentença condenatória em face da acusada.

O mesmo ocorreu no mês de fevereiro na Noruega, uma vez tendo sido condenado à pena de 21 anos de reclusão Sadi Budingo, hutu ruandês residente naquele país, contra quem pesava a acusação de haver cometido o crime de genocídio.²³

Estes exemplos, dentre outros, nos demonstram que o exercício racional do princípio da jurisdição universal é um importante instrumento no enfrentamento da macrocriminalidade política, violadora, em sua essência, aos direitos humanos.

²¹ EL PAÍS. *El Supremo eleva a 1.084 años la pena de Scilingo por crímenes contra la humanidad*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2007/07/05/espana/1183586418_850215.html; Acessado em: COMPLETAR

²² EL PAÍS. *Condenada a seis años en Holanda una mujer ruandesa por incitar al genocidio*. Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/01/actualidad/1362147873_162792.html, acessado em 01/03/2013, às 09:45:00.

²³ EL PAÍS. *Un tribunal noruego condena a un ruandés a 21 años por el genocidio*. Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/14/actualidad/1360869848_341942.html. Acessado em: 14 fev.2013, às 14horas.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de direito internacional público*, v. 2, 3. ed., São Paulo: Quartier Latin, 2009.

AGUIRREZÁBAL, Maria Teresa Comellas. La jurisdicción universal en España tras la reforma de 2009: racionalización del principio o un paso atrás en la lucha contra la impunidad? *Anuário Español de Derecho Internacional*, v. 26, 2010.

AMBOS, Kai. *A parte geral do Direito Penal internacional: bases para uma elaboração dogmática*. Trad. Carlos E. A. Japiassú e Daniel A. Raizman. São Paulo: RT, 2008.

BASSIOUNI, M. Cherif. Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice. *Virginia Journal of International Law*, n. 42, v. 81, 2001.

CÓNDE-PUMPIDO, Cándido. La justicia universal en la jurisdicción española. *Revista Persona e Derecho*, v. 51, Universidad de Navarra, 2004.

DOLINGER, Jacob. *Direito internacional privado: parte geral*. 6. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2016.

EL PAÍS. *Condenada a seis años en Holanda una mujer ruandesa por incitar al genocidio*. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/01/actualidad/1362147873_162792.html Acessado em: 1 mar.2013, às 9h45.

EL PAÍS. *El fiscal rechaza investigar Guantánamo tras hablar con la EEUU*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/04/18/espana/1240005604_850215.html. Acessado em: 18 abr. 2009.

EL PAÍS. *El Supremo eleva a 1.084 años la pena de Scilingo por crímenes contra la humanidad*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2007/07/05/espana/1183586418_850215.html. Acessado em: COMPLETAR

EL PAÍS. *España investiga los crímenes de Tibet*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2008/08/06/espana/1217973602_850215.html. Acessado em: 6 ago. 2008, às 10h22.

EL PAÍS. *Garzón abre un nuevo proceso contra los torturadores e instigadores de Guantánamo*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/04/30/espana/1241042402_850215.html. Acessado em: 30 abr. 2009, às 7h15.

EL PAÍS. *La Audiencia archiva la causa sobre la represión en el Tibet*. Disponível em: http://elpais.com/elpais/2010/10/01/actualidad/1285921035_850215.html. Acessado em: 1 out.201, às 16h46.

EL PAÍS. *La diplomacia amordazó a la justicia*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/02/16/espana/1234738812_850215.html. Acessado em: 16 fev.2009, às 11h45.

EL PAÍS. *Las Cortes recortan la jurisdicción universal*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/10/16/espana/1255644009_850215.html. Acessado em: 16 out.2009, às 8 horas.

EL PAÍS. *Los socialistas y la derecha limitam la justicia universal*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/06/26/espana/1245967206_850215.html. Acessado em: 26 jun.2009, às 17h10.

EL PAÍS. *Pedraz imputa 203 muertes em Tíbet a tres ministros chinos*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2009/05/06/espana/1241560820_850215.html. Acessado em: 6 maio 2009, às 22h15.

EL PAÍS. *Pekín convoca al embajador español para quejarse de las imputaciones de genocidio*. Disponível em: http://elpais.com/diario/2006/06/09/espana/1149804016_850215.html. Acessado em: 6 jun. 2006, às 38h45.

EL PAÍS. *Un tribunal noruego condena a un ruandés a 21 años por el genocidio*. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/14/actualidad/1360869848_341942.html. Acessado em: 14 fev.2013, às 14 horas.

FASANO, Renata Rossini. *A competência repressiva universal no Direito Penal Internacional*. 2011. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo 2011.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Yerodia Case, disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/121/7081.pdf>. Acessado em 25 jul.2012, às 10 horas.

JANKOV, Fernanda F. F. *Direito internacional penal: mecanismos de implementação do Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Tribunal Penal Internacional: a internacionalização do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*, v. 2, 11.ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Extradição 1074*, Min. Rel. Celso de Mello, Plenário, DJE 13/06/2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Extradição 524*, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 31-10-1989, Plenário, DJ de 08/03/1991.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Extradição 658*, Rel. Min. Celso Melo, Tribunal Pleno, DJE 216, 14/11/2008.

UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. *Judgment - Regina v. Bartle and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others Ex Parte Pinochet*. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd981125/pino01.htm>. Acessado em: 10 jan. 2009, às 15horas.

SOBRE OS AUTORES

Adriano Gonçalves Feitosa

Mestre em *Sociedade e Cultura na Amazônia* pela Universidade Federal do Amazonas (PPGSCA/UFAM). Especialista em *Direito Público* pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Bacharel em *Direito* pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: adriano.g.feitosa@gmail.com.

Augusto W. M. Teixeira Júnior

Doutor em Ciência Política (UFPE) e pós-doutor em Ciências Militares (ECEME). Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), ambos da UFPB. Coordena o Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB). Atualmente é pesquisador sênior do Núcleo de Estudos Prospectivos (Centro de Estudos Estratégicos do Exército – CEEEx), linha de Geopolítica e Estratégias Militares. É pesquisador do INCT-INEU.

Dalliana Vilar-Lopes

Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS/UNIR) e Mestranda em Direito Constitucional pela *Universidad de Sevilla*. Procuradora do Trabalho no Ministério Público do Trabalho (MPT). Atualmente, é Vice-Coordenadora Nacional da Coordenadoria de Trabalho Portuário e Aquaviário (CONATPA/MPT) e integra a vice-gerência do Projeto “Resgate a Infância” da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente (COORDINFANCIA/MPT).

David Alves Moreira

Professor do Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Mestre e Doutor em Direito. Vice-líder do *Jus*

Gentium – Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Internacional (UNIR/CNPQ). Advogado. E-mail davidmoreiraadv@gmail.com.

Elisângela Ferreira Meneze

Doutoranda em Geografia (Geografia Humana) pela UNIR. Professora do Centro Universitário São Lucas.

Fábio Rodrigo Ferreira Nobre

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutor e Mestre em Ciência Política pela UFPE. Possui graduação em Relações Internacionais (UEPB). Atualmente, compõe o “comitê gestor” da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS) é membro do Grupo de Estudos de Paz e Segurança Mundial (GEPASM/UEPB).

Gills Vilar-Lopes

Doutor em Ciência Política pela UFPE. Professor Ajunto de Relações Internacionais na Universidade da Força Aérea (UNIFA). Foi docente do Departamento de Ciências Sociais (DCS-UNIR). Líder do Grupo de Estudos de Defesa e Análises Internacionais (GEDAI/UNIFA/CNPq). Pesquisador do Pró-Defesa IV.

Gustavo de Souza Abreu

Doutor em Ciências Militares, mestre em Direito das Relações Internacionais e especialista em *Strategy and Defense Policy* (NDU-EUA). Foi observador da ONU em Moçambique, Comandante do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) e Gerente de Políticas Setoriais do Ministério da Defesa. É Coordenador de Ensino da Escola Superior de Guerra (ESG) *Campus* Brasília.

João Nackle Urt

Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

Marcus Vinícius Xavier de Oliveira

Professor do Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia. Mestre e Doutor em Direito. Líder do *Jus Gentium* – Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Internacional (UNIR/CNPQ). Advogado. Tradutor. marcusoliveira@unir.br.

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça da Universidade Federal de Rondônia (UNIR/Emeron). pvasconcellos@unir.br.

Rodolfo Ilário da Silva

Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins – UFT.

Tiago Luedy da Silva

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e Diretor do Laboratório de Relações Internacionais e Geopolítica (LABRIGEO).