

OS MÚLTIPLOS SENTIDOS DE SEGURANÇA:

ESCALAS, VIOLÊNCIAS E CRIMINALIDADE NA

AMAZÔNIA

Durbens Martins Nascimento
Aurilene Ferreira Martins
Aiala Colares de Oliveira Couto
Cesar Maurício de Abreu Mello
Jarsen Luis Castro Guimarães
João Cauby de Almeida Junior
José Luiz Niemeyer dos Santos Filho
Wando Dias Miranda
Abner Vilhena de Carvalho
Edson Marcos Leal Soares Ramos

OS MÚLTIPLOS SENTIDOS DE SEGURANÇA:

ESCALAS, VIOLÊNCIAS E CRIMINALIDADE NA

AMAZÔNIA

Durbens Martins Nascimento
Aurilene Ferreira Martins
Aiala Colares de Oliveira Couto
Cesar Maurício de Abreu Mello
Jarsen Luis Castro Guimarães
João Cauby de Almeida Junior
José Luiz Niemeyer dos Santos Filho
Wando Dias Miranda
Abner Vilhena de Carvalho
Edson Marcos Leal Soares Ramos



Universidade Federal do Pará – UFPA

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA

Diretor Geral: Armin Mathis

Diretora Adjunta: Mirleide Chaar Bahia

Editora

Editor-Chefe: Silvio José de Lima Figueiredo

Diretora Executiva: Aurilene Ferreira

Conselho Científico

Presidente - Prof. Dr. Armin Mathis – Universidade Federal do Pará.

Vice-Presidente – Profa. Dra. Mirleide Chaar Bahia - Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade Nacional de Brasília.

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodriguez – Universidad de La Habana, Cuba.

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Letícia.

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-lab, France.

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal.

Prof. Dr. Miguel Pinedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA.

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará.

Coordenação de Comunicação e Difusão Científica

Prof. Dr. Armin Mathis

OS MÚLTIPLOS SENTIDOS DE SEGURANÇA:

ESCALAS, VIOLÊNCIAS E CRIMINALIDADE NA

AMAZÔNIA

Durbens Martins Nascimento
Aurilene Ferreira Martins
Aiala Colares de Oliveira Couto
Cesar Maurício de Abreu Mello
Jarsen Luis Castro Guimarães
João Cauby de Almeida Junior
José Luiz Niemeyer dos Santos Filho
Wando Dias Miranda
Abner Vilhena de Carvalho
Edson Marcos Leal Soares Ramos

BELÉM/NAEA

2024

Texto revisado conforme as regras do novo
Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Diagramação

Ione Sena

Criação da capa

Manuela Almeida André

Revisão

Roseany Caxias

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA**

M961 Os Múltiplos sentidos da segurança [recurso eletrônico] :
escalas, violência e criminalidade na Amazônia / Durbens
Martins Nascimento ..., [et al.]. — Belém : NAEA, 2024.
1 recurso online (194 p.)

Inclui bibliografias

Modo de acesso: [http://www.naea.ufpa.br/index.php/livros-
publicacoes](http://www.naea.ufpa.br/index.php/livros-publicacoes)

ISBN 978-85-7143-231-4  [10.29327/5399080](https://doi.org/10.29327/5399080)

1. Segurança internacional - Amazônia. 2. Amazônia - Defesa. 3.
Amazônia - Fronteiras. I. Nascimento, Durbens Martins.

CDD 23. ed. – 330.98115

Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque – CRB-2/871

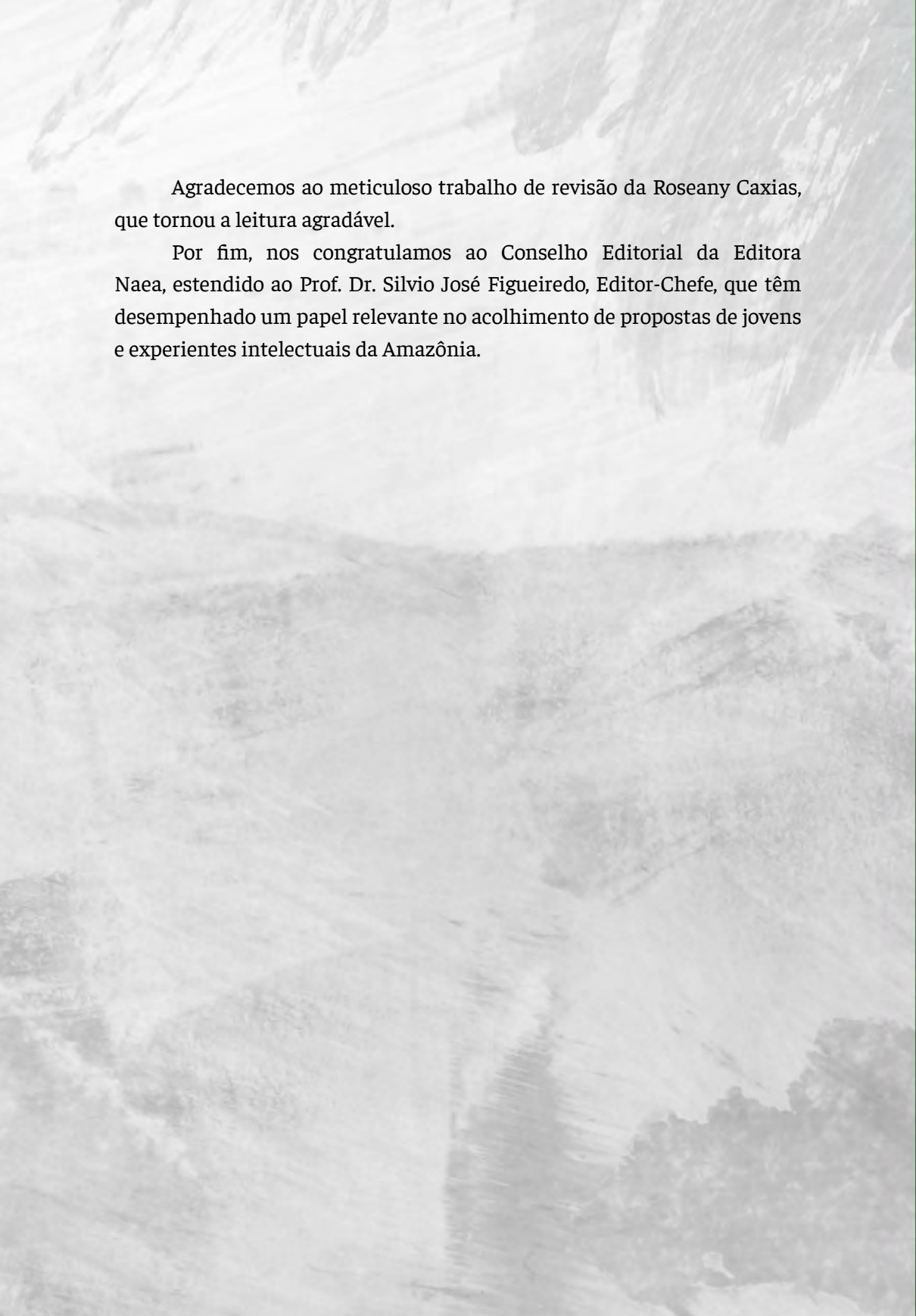
© Direitos Reservados à Editora Naea
Av. Augusto Corrêa, nº 1 - Campus Universitário do Guamá, CEP: 66.075-750
Belém, Pará, Brasil
(91) 3201-7231 | naeaeditora@gmail.com

AGRADECIMENTOS

Nossa gratidão à Aurilene Ferreira, que teve um papel relevante na organização deste livro.

Agradecemos também aos colegas professores/as e discentes do Grupo de Pesquisa e Extensão Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED). Criado em 2007, o OBED/NAEA/UFGA tem aglutinado pesquisadores/as de graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado, que se dedicam a compreender e explicar os processos que conformam as dinâmicas socioculturais das violências e as respostas institucionais em formato de políticas públicas, visando mitigar os efeitos econômicos e sociais da violência. Contudo, estes/as colaboradores/as têm avançado na explicação de fenômenos relativos ao campo da Defesa Nacional especialmente aos Estudos de Defesa, a fim de entender os processos que influenciam e determinam a produção dos documentos de Defesa Nacional, bem como os benefícios, ou não, dos programas de Estado e de governo conduzidos pelas Forças Armadas na Amazônia.

Nosso carinho pela Maria da Paz, que durante a preparação do Seminário foi dedicada com os mínimos detalhes para que o evento lograsse êxito, bem como agradecimentos à Manuela e à Ivana, ambas da Coordenaria de Comunicação e Difusão Científica (CCDC) do NAEA, que se dedicaram na comunicação externa do evento.



Agradecemos ao meticuloso trabalho de revisão da Roseany Caxias, que tornou a leitura agradável.

Por fim, nos congratulamos ao Conselho Editorial da Editora Naea, estendido ao Prof. Dr. Silvio José Figueiredo, Editor-Chefe, que têm desempenhado um papel relevante no acolhimento de propostas de jovens e experientes intelectuais da Amazônia.



Dedicamos aos que,
sem o direito à defesa,
não escaparam da covardia.

SUMÁRIO

11 INTRODUÇÃO

17 INTERFACES ENTRE SEGURANÇA AMBIENTAL GLOBAL E SEGURANÇA MULTIDIMENSIONAL: INTRODUÇÃO A UMA CONTROVÉRSIA CONTEMPORÂNEA

Durbens Martins Nascimento

47 IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL E POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL: A GUERRA FRIA E O PÓS-GUERRA FRIA

José Luiz Niemeyer dos Santos Filho

67 SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO PARA A FRONTEIRA BRASILEIRA: UMA INTER-RELAÇÃO DE CONCEITOS

Aurilene Ferreira Martins

85 ECONOMIA E CRIMINALIDADE: AS MÚLTIPLAS FACES DO CRIME

Jarsen Luis Castro Guimarães e Abner Vilhena de Carvalho

105 SEGURANÇA INTERNACIONAL E CRIMINALIDADE ORGANIZADA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

João Cauby de Almeida Junior

**125 INTELIGÊNCIA DE ESTADO: CENÁRIOS PROSPECTIVOS
PARA A DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMAZÔNIA
PARA PRÓXIMA DÉCADA**

Wando Dias Miranda

**143 APONTAMENTOS SOBRE TRABALHO POLICIAL,
VITIMIZAÇÃO E PERCEPÇÃO DOS RISCOS PELO POLICIAL
MILITAR DO ESTADO DO PARÁ**

*César Maurício de Abreu Mello, Durbens Martins Nascimento
e Edson Marcos Leal Soares Ramos*

**163 A PERIFERIA DE BELÉM SOB VIGILÂNCIA E CONTROLE:
O NARCOTRÁFICO POR UMA PERSPECTIVA MILICIANA**

Aiala Colares de Oliveira Couto

188 SOBRE OS (AS) AUTORES (AS)

INTRODUÇÃO

No transcurso dos 50 anos do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), comemorado durante o ano de 2023, os grupos de pesquisas organizaram eventos científicos sobre temas-objetos de pesquisas no âmbito do Núcleo.

O livro reúne pesquisas do Grupo Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED), apresentadas no evento “Teorias da Violência, defesa e segurança: um diálogo possível entre as correntes interpretativas da segurança pública e da segurança internacional”, realizado no dia 19 de junho de 2023.

As pesquisas produzidas na última década, circunscritas à Amazônia brasileira, focam na segurança concebida como multiescalar, multinível e multidimensional, simultaneamente motivada por fatores históricos, territoriais, econômicos, políticos, sociais ou culturais, alcançando indistintamente indivíduos, grupos e classes sociais.

Para tanto, parte-se de que as violências e as ameaças, que demandam respostas no plano da segurança e defesa, são a base sobre a qual os sentidos de segurança e defesa e as instituições e políticas públicas produzidas para enfrentar as violências como problema social sejam abordados holisticamente, ou centradas nos indivíduos, para os quais a ciência busca explicar e compreender suas motivações, causas estruturais e conjunturais e seus efeitos na sociabilidade, a fim de mitigá-los, controlá-los a um padrão de ocorrência ou nível de

aceitabilidade, visando construir indicadores a partir dos quais a definição de felicidade e bem-estar, numa sociedade de direitos sociais, civis, ambientais e individuais pode ser padronizada e legitimada socialmente.

As violências podem ser sentidas, ouvidas e visualizadas sob diferentes expressões: gestos, expressão facial, fala, discurso político, símbolos e signos de movimentos sociais, na arte e na cultura, códigos de conduta, guerras, conflitos; e, sobretudo, na violação ao corpo físico-biológico, numa gama bastante variadas de manifestações e atos, em qualquer nível, escala ou dimensão da vida humana. Por isso, os significados são diversos e sujeitos a perspectivas e ângulos construídos culturalmente e sob diferentes interesses políticos e ideológicos engendrados na sociabilidade humana.

Neste sentido, os trabalhos aqui apresentados não podem ser definidos em função de uma perspectiva teórica ou outra. A unicidade do livro, entretanto, pode ser dada pela inter/multidisciplinaridade, bem como pela contemporaneidade do tema e a ousadia em reunir cientistas sociais, internacionalistas, economistas, engenheiros e geógrafos, com arranjos conceituais próprios de cada área para pensar as violências em múltiplos contextos societários.

O primeiro capítulo, de Durbens M. Nascimento, analisa e revisa o conceito de *segurança* na literatura que trata da *segurança internacional*, tanto na área de Segurança Internacional quanto nas “Ciências Ambientais”, num recorte que busca estabelecer as interfaces teóricas entre estes campos do saber científico. A reduzida inserção do debate das mudanças climáticas sobre Segurança Ambiental Global (SAG) tem engendrado dificuldades ao avanço da compreensão da “questão ambiental” no que tange ao conceito de SAG. A construção interpretativa dessas duas grandes áreas converge para uma variedade de teorias entre as quais as da Escola de Copenhague (EC), que podem se apresentar como possibilidade de diálogo no que tange às interações teóricas entre os setores da política, economia, ambiente e guerra.

O segundo capítulo, Ideologia da Segurança Nacional e Política de Defesa Nacional: A Guerra Fria e o Pós-Guerra Fria, de José Luiz Niemeyer dos Santos Filho, apresenta o debate sobre defesa nacional e segurança

nacional a partir das interpretações sobre Segurança Nacional e Política de Defesa Nacional deixadas pela Guerra Fria, revelando a ideologia e os processos de legitimação institucional em relação ao modelo de “segurança nacional” e as práticas e consequências para a formulação e execução de políticas públicas de defesa.

Aurilene Ferreira analisa a relação entre defesa, segurança e fronteira, e são discutidos aspectos teórico-conceituais relevantes presentes no debate acerca da dinâmica fronteiriça da Amazônia, refletindo, ao mesmo tempo, sobre suas especificidades para a defesa, a segurança e a integração regional. Esses conceitos estratégicos estão historicamente relacionados com os Programas e Políticas de desenvolvimento planejados para a Amazônia brasileira.

Jarsen Luis Castro Guimarães e Abner Vilhena, no terceiro capítulo Economia e Criminalidade: as múltiplas faces do crime, analisam o fenômeno da criminalidade do ponto de vista teórico e prático, dialogando com os paradigmas da violência e da criminalidade para entender a motivação do cometimento de crimes. Para tanto, os autores aplicam a três trabalhos desenvolvidos em Santarém-PA, no Laboratório de Estudos sobre a Criminalidade da Universidade Federal do Oeste do Pará-UFOPA.

Na sequência, João Cauby de Almeida Junior, em Segurança Internacional e Criminalidade Organizada na Amazônia Brasileira, analisa as ameaças de natureza transnacional, protagonizadas por organizações criminosas, enfatizando aspectos particularidades do território amazônico, ressaltando a crítica das noções de soberania e fronteira nos moldes tradicionais.

A atividade de inteligência é objeto do sexto capítulo. Wando Dias Miranda estuda a construção de cenários para o uso da inteligência e mostra os efeitos da atividade para as políticas públicas de defesa e segurança, principalmente para os tomadores de decisão avaliarem cenários futuros. A identificação de ameaças e oportunidades geradas pela inteligência de segurança pública e de defesa contribui para a redução do risco e potencializa as ações dos órgãos de defesa e segurança.

Os autores César Maurício de Abreu Mello, Durbens M. Nascimento e Edson Marcos Leal Soares Ramos estudam o tema da vitimização policial abordado em perspectiva ampla, reconhecendo os múltiplos fatores que interferem na profissão militar e as variáveis que são utilizadas para medir os riscos a que estão expostos. Os autores abordam também a percepção dos riscos profissionais pelo policial militar nas diferentes regiões do Estado do Pará, calculando-os no que tange ao envolvimento das atividades policiais, levantando as hipóteses de probabilidades a que estão sujeitos os policiais em sua atividade laboral.

O capítulo A Periferia de Belém Sob Vigilância e Controle: O Narcotráfico por uma Perspectiva Miliciana, de Aiala Colares de Oliveira Couto, analisa a violência perpetrada por milicianos na periferia de Belém concebida como estratégia de combate ao tráfico de drogas, e que, na verdade esconde a vigilância exercida pelo aparato dos milicianos com o objetivo de extorquir pequenos comerciantes e traficantes na periferia da metrópole.

Por fim, espera-se que a leitura possa contribuir com a ampliação da reflexão sobre um tema candente e atual que aflige milhões de pessoas em nível global e desafia as autoridades, cientistas, burocratas e organizações não governamentais e governamentais multilaterais, global, nacional e local, a respeito de escolhas estratégicas eficientes de superação das múltiplas violências a que indivíduos, grupos, comunidades, etnias, estão expostos cotidianamente sob múltiplos agentes (étnicos, políticos, estatais) e motivações. Que as pesquisas subsidiem o debate sobre as violências em diferentes e singulares contextos sociais, nos quais as relações podem confluír para o surgimento de ameaças e as medidas preventivas e/ou repressivas usadas por instituições sociais ou estatais, visando atacar o fenômeno, complexo e multidimensional, sob diferentes narrativas e práticas.

Durbens Martins Nascimento



Durbens Martins Nascimento

Doutor em Ciências do Desenvolvimento

Socioambiental (UFPA-NAEA)

Professor Titular da Universidade Federal do Pará

Coordenador do Observatório de Estudos de Defesa

da Amazônia (OBED)

durbens@ufpa.br

INTERFACES ENTRE SEGURANÇA AMBIENTAL GLOBAL E SEGURANÇA MULTIDIMENSIONAL: INTRODUÇÃO A UMA CONTROVÉRSIA CONTEMPORÂNEA

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, examino o debate sobre os conceitos de Segurança Ambiental Global (SAG), *segurança* e *segurança internacional* no interior das tradições das Ciências Ambientais, dos Estudos de Defesa ou dos Estudos de Segurança internacional (ESI), tendo como pano de fundo o Aquecimento Global (AG) e as mudanças climáticas.

No ano de 2015, reuniram-se em Paris os representantes de 120 estados para buscar um acordo entre as partes que conduza à redução dos efeitos do AG (Soytas; Sari, 2006, p. 832). Com a adesão dos EUA e da China, tudo indica que será efetivado. Essas reuniões, promovidas historicamente pelas Nações Unidas sobre Meio Ambiente, remontam a 1972, particularmente a COP, desde 1995.

Esses eventos político-científicos, nas últimas cinco décadas, fortaleceram o debate sobre a crise ambiental. Ele estimularam esforços governamentais e científicos, objetivando fomentar programas de pesquisa para produzir diagnósticos que informem os fatores multicausais do fenômeno do AG e das mudanças climáticas. Além disso, essas ações visam

instituir mecanismos institucionais e financeiros para mitigar os efeitos da crise e buscar formas de adaptação e gestão ambiental. A estratégia da cooperação converge para a solução deste problema. Desde Hardin (1968), alerta-se para a possibilidade da *Commons Tragedy*, caracterizada tanto pelo esgotamento da biodiversidade, em particular o desaparecimento de espécies (Elliot, 2004, p. 2), quanto pela destruição da biosfera (Mcgrath, 1997), ambas geradas pela competição na obtenção de ganhos devido ao uso e à apropriação dos recursos naturais (Hardin, 1969).

Contudo, existem movimentos que almejam um equilíbrio entre essas trajetórias com vistas a edificar uma sociedade sustentável, fundamentada na cooperação transnacional e nas ações dessas comunidades de especialistas, de governos, setor privado e da sociedade civil, para a implantação do desenvolvimento sustentável (Ximenes *et al.*, 1997), como *solução cooperativa* (Axelrod; Keohane, 1985), face ao que Leggewie e Welzer (2010, p. 3) têm sentenciado: “*Western society, its culture, and lifestyle, which are inextricably linked to the use of fossil fuels, were laid in the course of industrialization*”.

No interior da vasta literatura produzida nestas últimas cinco décadas, em diversos campos do saber científico e filosófico, tem emergido o debate sobre a conexão entre esses eventos (AG/degradação ambiental) e a emergência de condições sociais e políticas propicia a insegurança com a quebra de pactos institucionais requeridos para deter os conflitos violentos, as guerras, em diversas regiões do planeta, inclusive envolvendo os povos indígenas da América Latina (Cuadra, 2015). Portanto, se essa hipótese da correlação se confirmar, então as guerras de natureza ecológica são reais e possíveis na história. Estudos com o uso da simulação e da modelagem preveem esse quadro sociopolítico e ecológico para diferentes partes do globo, entre elas a África, testados com resultados alarmantes para a estabilidade institucional de sociedades e povos (Burke *et al.*, 2009).

Nesse sentido, para estudar os fatores multicausais que engendram essas possibilidades da violência política, que exige um novo ordenamento do planeta sustentado em novas bases geoestratégicas e políticas, vários

domínios do saber científico sugeriram termos conceituais para expressar uma área multi e interdisciplinar capaz de organizar as pesquisas metodológicas e teóricas nesta direção. Os Estudos de Defesa são definidos como uma área *híbrida* para lidar epistemologicamente com essas pesquisas (Medeiros, 2015).

Osexemplos,deumlado,sãoosconceitos“GeopolíticadaBiodiversidade”(Albagli, 1998), “Geopolítica da Amazônia” (Beck, 1992), “Geopolítica do Aquecimento Global”, “Segurança Ambiental Global” (SAG), “Geopolítica da Mudança Climática” (Haldén, 2007), “Segurança Humana Global” (Homer-Dixon, 1991; Matthew *et al.* 2010), “Segurança Ambiental Multidimensional” (Villa, 1997, 1999), “Geopolítica dos Recursos Hídricos” (Gleick, 1993), e “Segurança Hídrica” (Santos, 2016). Numa outra vertente discursiva, o conceito de *segurança*, tradicionalmente conhecido, e de *segurança internacional*, consagrada na literatura dos ESI no âmbito das Relações Internacionais (RI), estão vigentes desde a Segunda Grande Guerra do século XX. A interface entre esses “mundos discursivos” não foi suficientemente abordada do ponto de vista da *segurança* e da *segurança internacional*, tampouco da literatura que trata da SAG e da crise ambiental. O objetivo é abordar esse diálogo possível devido à lacuna na literatura convencional.

Na tradição da *segurança* e da *segurança internacional*, a natureza do fenômeno da guerra entre homens/mulheres é antiga. De Sun-Tzu aos teóricos da Fourth Generation Warfare (4GW)¹, passando por Maquiavel, Grotius, Hobbes, Marx, Waltz (2004), Clausewitz (1996) e Huntington (1992), toda uma tradição literária dedicada a pensar as causas da guerra na sociedade humana, a entender a natureza da guerra, bem como postar os aspectos significativos relacionados ao comportamento estratégico-militar, assim como lidar com as consequências social, psíquica, econômica e cultural, inerentes ao conflito militar e político entre grupos humanos, estados nacionais e alianças militares.

¹ Guerra de Quarta Geração. Embora não haja espaço para o debate sobre o conceito, recomendo a crítica a ele feita por Echevarria II (2005). Ver sobre as guerras assimétricas: Nascimento e Miranda (2011) e Schuurman (2011).

Modernamente, o conceito de 4GW deve-se aos norte-americanos Lind, Nighthengale, Schmitt, Sutton, Wilson (1989, p. 22). Também conhecida como Guerra Assimétrica, Irregular ou na aceção de Guerra Irrestrita (Liang; Xiangsui, 1999), concebe os conflitos sangrentos que eclodiram a partir dos anos oitenta do século XX, motivados por crenças político-ideológicas, ético-religiosas e separatistas, novas guerrilha, terrorismo e uma infinidade de outros movimentos táticos e de procedimentos operacionais surpreendentes, como fundamento para enfrentar o inimigo enquanto expressão de uma nova etapa da guerra na história da humanidade. As guerras de 4GW são essencialmente *guerras irregulares* quando uma força beligerante mais forte não consegue atrair para o seu teatro de operações, nas mesmas condições estratégicas e de cenário, as forças inimigas. A Cyberwar, por exemplo, expressa uma faceta da 4GW.

Nestes termos, pode-se considerar a crise ambiental provocada pelo AG como uma nova dimensão fatorial para a possibilidade da guerra? Como têm sido tratados os conceitos de “Segurança Ambiental Global” e de *segurança* nos debates sobre a crise ambiental e na tradição dos ESI? Quais possibilidades discursivas para tratar essa questão em uma mesma problemática teórica? A Escola de Copenhague fornece o modelo teórico para o diálogo entre as duas tradições na perspectiva de solucionar a ausência de precisão teórica do conceito de SAG na tradição das Ciências Ambientais?

As questões formuladas dessa maneira certamente não encontram consenso na literatura. Por exemplo, Haldén (2007, p. 50) postula que há controvérsia na resposta em relação à seguinte pergunta formulada: “*A point of debate has been whether environmental degradation itself should be conceptually linked to security and conflict studies of whether they should be kept apart?*” Defendo, e vou demonstrar, que são fortes as evidências de que há uma ligação entre os dois fenômenos, isto é, as consequências da mudança climática e do AG e a guerra como fenômeno sociopolítico e positivamente, as demais questões formuladas.

Todavia, ao aceitar essa hipótese, torna-se necessário distinguir as diferentes trajetórias das pesquisas sobre os *Estudos de Segurança*. De acordo

com o modelo teórico dinamarquês liderado por Buzan, Waever e Wilde, as tradições teóricas sobre os links entre as duas literaturas, ou seja, AG, crise ambiental de um lado e *segurança* e *segurança internacional*, de outro, diferem na percepção da definição da variável independente utilizada no quadro de análise. Em outras palavras, ou se parte do pressuposto da *crise ambiental* para construir a percepção da SAG ou a premissa desta é variável dependente, tomando o *conditio sine qua nom* a *segurança internacional* ou apenas o termo genérico de *segurança* como variável independente.

As pesquisas pioneiras de Homer-Dixon (1991, 1994), Homer-Dixon e Levy (1996), Myers (1987, 1996, 1997, 2001, 2002) e de Haldén (2007) se interessaram pela elaboração de um quadro analítico mais voltado para a Geopolítica do que para os ESI. Ainda que tenham abordado o tema ambiental, este foi tratado no âmbito dos requisitos da Geopolítica ou das estratégias utilizadas pelas grandes potências. Mesmo Buzan e Waever, que na perspectiva de Haldén (2007, p.52) enfatizam a “(...) *regional security patterns does not preclude analyses of politics on the global level, the original concern of the geopolitical tradition*”, sequer reconhecem o problema da imprecisão do conceito de SAG, hipótese a ser testada no exame da literatura em tela.

Antes de qualquer encaminhamento para as respostas, cabe registrar a dupla dimensão pela qual a degradação ambiental e o AG podem ser abordados como condicionantes inseridos no fenômeno da guerra. De um lado, a crise está diretamente ligada às fragilidades institucionais geradas pela não cooperação entre os principais atores estatais e não estatais em plano mundial, que enfrentam obstáculos próprios da *Sociedade Anárquica* (Bull, 2002), gerando incertezas e desconfianças resultantes das assimetrias de poder e na ausência de um *governo mundial*. De outro lado, indico que os efeitos da insustentabilidade no planeta podem levar, e há indícios para essa hipótese, à desestabilização institucional e política das sociedades e a consequente vulnerabilidade com vistas ao surgimento de eventos socialmente extremos, tais como, confrontos entre estados, culturas, etnias e grupos definidos ideologicamente ou não.

Metodologicamente, de acordo com a Tabela 1, é informado os diferentes tipos de conceitos de *segurança* na perspectiva do debate, que terá como substrato as políticas que objetivam tanto a garantia da estabilidade institucional, social e ambiental ante a existente ameaça e/ou percepção da ameaça, quanto a permanência da coesão social nas duas dimensões evocadas anteriormente; isto é, a SAG e a *segurança* no sentido inovador dado pela Escola de Copenhague como modelo teórico usado neste trabalho. Essa escolha metodológica permite: a) o enquadramento no debate *estrutura* e *ação*; b) a composição dos níveis de análise, isto é, individual, nacional e internacional e na definição dos atores políticos; c) a identificação e definição dos setores onde e como ocorre a securitização dos temas objeto da *segurança*; e d) o objeto de referência da *segurança*, se o Estado ou outro agente.

Tabela1 – Conceitos de segurança

National security (NS) is protection of a state's sovereignty and territorial integrity from external military attack.
Non-traditional security (NTS) is protection of a state's institutions and governing capacity from non-military threats.
Human security is people's freedom from fear, want and indignity caused by domestic and/or externally sources.
Common Security is security with (as opposed to security against) a potential or actual adversary realized through transparency, mutual confidence and conflict resolution measures and mechanisms.
Homeland security: internal security measures against terrorism.
<i>International Security entendida como a proteção dos Estados em escala mundial estimulada e patrocinada por organismos internacionais como as Nações Unidas a fim de garantir a estabilidade no sistema global. (acrescentado pelos autores)</i>

Fonte: Adaptada de Acharya e Amitav (2009, p. 1).

Qualquer que seja a linhagem da literatura sobre *segurança internacional*, ela se caracteriza predominantemente pela origem anglo-saxônica que concentra o debate sobre segurança dos EUA desde o final da Segunda Grande Guerra no século XX. O fato de se reconhecer no campo da Geopolítica a tradição alemã, francesa e soviética até 1991, entre outras origens, o conceito de *segurança* não obteve maior influência do que no campo das RI de tradição anglo-saxônica nos ESI.

Essa atitude retira de cena os demais temas da agenda da comunidade de *segurança*, sobretudo os temas da agenda da integração, da democracia e dos direitos humanos, e exclui a possibilidade de analisar o debate sobre as consequências e relevância de assuntos atinentes à pauta extensa da questão tratada, as quais não tenham, a meu ver, diretamente interface com a questão da *segurança*, principalmente com a questão ambiental e o AG como pano de fundo. A que se registrar que o tema da segurança tem ganhado também relevância no Brasil e na América Latina (Aguillar, 2010; Vigevani; Cepaluni, 2007).

2 A SEGURANÇA AMBIENTAL GLOBAL E AS AMEAÇAS ORIUNDAS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O ponto de partida dessa avaliação da motivação do conflito e da guerra é a construção de um conceito de *segurança* adaptado e integrado ao modelo de sociedade baixo carbono. Mas qual conceito de *segurança*? Quais seus fundamentos epistemológicos? Por um lado, *segurança* integra a tradição da filosofia política e da teoria política, assim como das Ciências Sociais desde o surgimento da modernidade, especialmente com os contratualistas (Hobbes e Rousseau). É também objeto de exame nos Estudos Estratégico, da Geopolítica e das RI após a Segunda Grande Guerra Mundial. No geral, o conceito se refere à manutenção de condições sociais, políticas e culturais que permitam a integração e a coesão sociais, bem como a implementação

de dispositivos institucionais que assegurem a defesa desses pressupostos a fim de sustentar um determinado nível de ameaça considerada satisfatória na sociedade. Esses dispositivos são de natureza policial-militar e não-militar, como estratégias dissuasórias ante os demais atores e agentes no plano interno e/ou nas relações interestatais.

Por outro lado, o termo *segurança ambiental* aparece pela primeira vez em 1982, no Relatório de Olaf Palme, primeiro-ministro sueco. Faz a distinção entre “segurança comum” e “segurança compartilhada”. Essa é uma estratégia cooperativa para evitar a catástrofe resultante do crescimento demográfico, guerras interestatais, escassez dos recursos naturais, desastres naturais e crescimento econômico. Para o *Common Security. Independent Commission on Disarmament and Security Issues* (Fox WTR. Common Security, 1982), a *segurança compartilhada* consiste em reconhecer que a proteção de um Estado depende da de outro. Ao contrário da tradição da *insegurança* e da desconfiança, causa e efeito da competição desenfreada entre Estados soberanos, a Comissão Palm adota a tese de que esta competição não deve provocar insegurança se for compartilhada, o que gera a “segurança comum”. Para Fisas-Armengol (1989, p. 48): “*El informe Palm, de este modo, abre el camino a la orientación defensiva de la fuerzas militares y propone estrategias no amenazadora*” (grifo meu).

Em 1985, durante a ofensiva de M. Gorbachev para alterar o curso das transformações no Leste Europeu, especificamente no livro “A Perestroika”, ele lança o conceito de “segurança ampla” para se referir ao conjunto de preocupações de toda a humanidade quanto ao seu futuro (Gorbachev, 1987, p. 159). Desse ponto de vista, a corrida armamentista é absurda, porque sua própria lógica interna leva à desestabilização das relações internacionais e, eventualmente, poderá levar a um conflito nuclear. Na medida em que desloca recursos de outras áreas prioritárias, a corrida armamentista acaba por fazer baixar o nível de segurança.

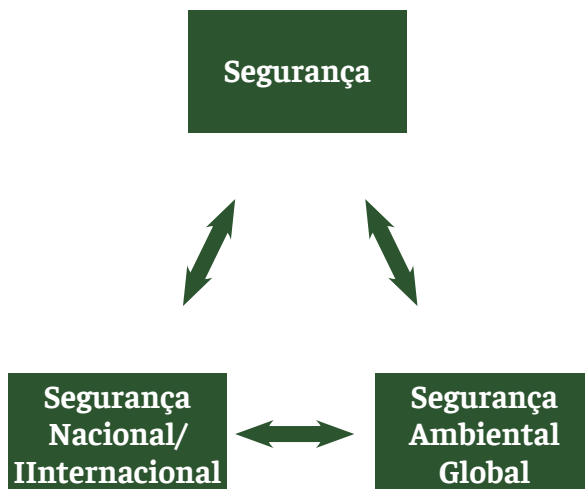
Para o ex-dirigente soviético, se as guerras foram travadas no âmbito dos Estados nacionais, a inclusão de aspectos demográficos, ambientais e outros propiciava um debate novo que transversalizam as fronteiras dos Estados nacionais. Cunha (1998, p. 34) propõe que a acepção de *segurança ambiental* visa “limitar os riscos dos impactos negativos sobre o ambiente e as reservas de recursos naturais”.

Em *Our Common Future* (1987), há os primeiros indícios de que o aprofundamento da crise ambiental abalaria a estabilidade das condições sociais, políticas e institucionais necessárias para evitar a solução militar de conflitos, na medida em que, sem estas condições, haveria a desestruturação das bases da coesão social.

Among the dangers facing the environment, the possibility of nuclear war, or military conflict of a lesser scale involving weapons of mass destruction, is undoubtedly the gravest. Certain aspects of the issues of peace and security bear directly upon the concept of sustainable development. Indeed, they are central to it. (1987, p. 239, grifo meu).

Dessa forma, verifica-se notadamente na **Figura 1** abaixo, a concepção estreita de segurança, à época, quando segurança comum faz menção às ameaças de origem política e militar devido à crise ambiental. Ou seja, mesmo apontando a possibilidade da guerra em virtude do agravamento da crise ambiental, a saída é pela via do aparato militar da segurança, pois se entendia que o agente securitizador seria o Estado, embora o aspecto central fosse o ambiental.

Figura 1 – Conceitos de segurança



Fonte: Elaboração própria.

Nos anos 1990, o debate sobre a *segurança ambiental* avançou com o incremento de estudos em diversos subtemas, tais como, população, água (Cook; Bakker, 2012), biodiversidade e segurança nacional (Gleick, 1993; Lowi, 1995; Allenby, 1998, 1999; Baechler, 1998; Matthew, 2000, 1999, 2000; Mcneely, 2000), os quais integravam a nova agenda do debate sobre a segurança interna e externa dos EUA antes mesmo da agenda global ambiental e da agenda proposta pela Escola de Copenhague. Desde a Segunda Grande Guerra, os EUA adotaram uma concepção de *segurança ampla*, para considerar as migrações ilegais, deslocados ambientais, atividades políticas e ideológicas de grupos identificados como ameaça à segurança nacional, assim como a competição pela corrida armamentista, a alta tecnologia, o domínio da ciência e da inovação, sobretudo, a explosão demográfica e os Estados nacionais fragilizados do ponto de vista da coesão social, como campo fértil para atividades antiamericanas pelo mundo afora.

Contudo, foram os estudos de Meyer (1987, 1996, 1997, 2001, 2002) que permitiram um avanço considerável na forma pela qual a interface

entre guerra e a questão ambiental possibilitasse uma nova compreensão do conceito de segurança. Para Meyer, é preciso tencionar a Geopolítica clássica com as novas motivações para a guerra. Isto é, as disputas fronteiriças, ambição de controle de fonte de fornecimento de matérias-primas, ameaças geradas pela corrida armamentista e as áreas de controle de valores religiosos e políticos somam-se às disputas pelo controle da água e de fontes de recursos naturais. Segundo ele, na Guerra dos Seis Dias, em 1967, entre Israel, Síria e Egito, surgem novos fatores que motivam o conflito, e acredita que a motivação principal era o controle geoestratégico do Rio Jordão para a garantia de abastecimento de água futura para a sociedade israelense, porém estava ameaçada pela Síria e pela Jordânia, que pretendiam desviar boa parte do fluxo da água a fim de atender somente às necessidades hídricas desses países.

Na mesma época, relata Meyer (2002) que a Etiópia estava consolidando seu plano para desviar o Rio Nilo para irrigar extensos setores de suas terras altas, o que provocou imediata resposta do Egito com declaração de guerra.

As pesquisas de Meyer (1996, 1997, 2001; Meyer; Kent, 2001) contribuíram para alargar o campo multidisciplinar complexo e relevante atento às transformações no mundo, que incluía, agora, a dimensão ambiental como requisito básico para a construção de uma teoria sobre a guerra a partir de cenários de conflitos gerados por disputa e competição no âmbito da produção e do consumo alternativos, sustentavelmente aceitos, o que significava alterar o conceito geopolítico clássico da motivação da guerra e redefinir o programa de pesquisa sobre a segurança e a defesa em direção às consequências da crise ambiental, preocupação também compartilhada por Bergholt e Lujala (2012).

Os estudos nesta área levaram à preocupação com o desequilíbrio ambiental em algumas regiões do planeta e a pressão que ele exerce na manutenção das condições sociais de fixação dos grupos humanos, condicionando ondas migratórias de refugiados (Myers, 2002b), com grave consequência para o equilíbrio do sistema internacional de poder.

Contudo, há aqueles que afirmam a singularidade da *segurança global multidimensional* derivada dos fenômenos transnacionais, os quais não “admitem a guerra como meio de solução” (Villa, 1997, p. 209). No mesmo sentido, Le Prestre (2000) sustenta que, embora haja o conflito provocado pelas questões ambientais entre países, não há motivo para se acreditar que dele advirão embates violentos. Contudo, Haldén (2007, p. 52) reforça a hipótese da associação entre crise ambiental e guerra, bem como a relação causal entre AG e crescimento econômico na perspectiva da economia, que foi exaustivamente demonstrado por Tisdell (2008).

O debate ambiental, em sintonia com as transformações que puseram fim à bipolaridade nas RI, impulsionou a reflexão para alterar a concepção de *segurança*. Nesta perspectiva, o movimento que se originou na tradição das ciências ambientais que poderia resultar avanços importantes, trouxe, simultaneamente, imprecisões e definições vagas, sintetizadas na expressão “Segurança Ambiental Global”. Daí, a primeira dificuldade em saber qual área disciplinar localizar o debate: se na Geopolítica, se nas RI, na Ciência Política, ou ainda nas Ciências Ambientais. Ao mesmo tempo, o problema persiste na definição de qual adjetivo se deve agregar ao substantivo, ou seja, se Multidimensional, Humana ou Global, e o que cada um quer dizer, de fato.

Em que pese à tradição da subárea Segurança Humana e sua extensão “Global” adotada recentemente, e da tentativa de Villa (1997, 1999) de estabelecer os fundamentos de uma *segurança ampla*, multidimensional, a SAG tem se tornado o eixo em torno do qual há reflexões coerentes acerca da complexidade dos efeitos das mudanças climáticas e o que isso tem a ver com a segurança planetária. Com efeito, o ponto de partida deve ser o conceito de *segurança*, reconsiderado, e referido às condições sociopolíticas e ambientais suficientes para a inexistência de ameaças à sobrevivência de indivíduos e coletividades, isto é, um bem público inerente ao indivíduo, cujo consumo é indivisível e deve ser garantido por determinadas instituições estatais e não estatais existentes e/ou construídas para esta finalidade.

A ideia de *segurança ambiental* pressupõe, por outro lado, proteger o ambiente das consequências destrutivas que asseguram sua vulnerabilidade; implica amplitude do conceito que encontra limites no ideário da construção de uma sociedade de baixo carbono. Grosso modo, segurança ambiental é igual à sociedade sustentável. Como operacionalizar politicamente o conceito? Há que reconhecer, entretanto, que o debate trouxe vantagem sobre o tratamento do conceito de AG e de degradação ambiental. O limite conceitual se expressa na indefinição do alcance, na conotação normativa, sobretudo na imprecisão dos atores politicamente relevantes. No fundo, a concepção da SAG resgata a tese hobesiana da ameaça à sobrevivência da espécie humana, e, conseqüentemente, seu caráter é elástico e vulnerável, epistemologicamente. Neste caso, a ameaça é provocada pelos agentes causadores do AG e da degradação ambiental. Para garantir a permanência da vida, os indivíduos são obrigados a cooperarem entre si, criando e implantando mecanismos imprescindíveis para a continuidade da espécie. Na concepção hobesiana (Hobbes, 1989), os indivíduos racionais, livres e iguais renegam parte desses direitos fundamentais e naturais para livrar a sociedade da tragédia que viria, inevitavelmente (norma), pela competição num ambiente desprovido de regras eficientes. Para isso, constroem a sociedade política, isto é, o Estado para arbitrar a vida social e política, instituindo a estrutura de desincentivo ao comportamento desviante e violento.

3 A ESCOLA DE COPENHAGUE E A SEGURANÇA AMBIENTAL PLANETÁRIA

O conceito adquire melhor precisão epistemológica, se ressignificado no âmbito do paradigma proposto pela Escola de Copenhague. Esta fornece, desde o fim da Guerra Fria (1991), uma contribuição relevante acerca dos efeitos produzidos pelo fim da Bipolaridade na reorganização das relações de poder no sistema mundial. Creio que este modelo nos ajuda a responder uma das questões formuladas, a saber: a crise ambiental provocada

pela degradação ambiental e pelo AG se constitui em novo fator para a possibilidade da guerra e de conflitos violentos?

Disse anteriormente que a Escola dinamarquesa construiu um referencial adotado por muitos estudiosos de segurança internacional, com vistas a fortalecer os pontos de vista da superação da *segurança tradicional*, isto é, o conceito segundo o qual o objeto de referência é o Estado, com prerrogativa weberiana do *uso legítimo e exclusivo da violência*. A crítica era epistemológica no âmbito da relação *agente x estrutura*, e destruidora da tese da “anarquia” nas RI. Os teóricos construtivistas, apesar de não se mostrarem em acordos sobre diversas teses, pelo menos se unificaram em torno da crítica ao positivismo, ao negarem a hipótese da existência de uma realidade exterior ao agente e, segundo, ao desconstruírem a hipótese de que o Estado é o único agente de referência nas relações internacionais. Wendt (1987) e Onuf (1989) deslocam a preocupação com os interesses dos Estados para a construção social desses interesses e a importância das ideias, socialmente construídas, para dar forma a um conjunto de identidades que definem os arranjos entre os atores nas RI e que possibilita o encontro com o discurso construído no plano doméstico e relevante para entender o comportamento daqueles no conflito x cooperação entre os entes estatais.

O debate na literatura internacional especializada de ESI (Buzan; Hansen, 2012) mostra que as teorias e hipóteses desta Escola, no que tange à securitização de temas da sociedade, entre eles os direitos humanos, crise ambiental e deslocamentos migratórios, transformam-se em questão central para a agenda de pesquisa em RI na análise da *segurança*. Ao fazer isso, a Escola recoloca em bases mais sólidas o problema da *segurança* pelo prisma das novas ameaças e das recentes relações de poder inerentes às condições da guerra pensada na esteira das Guerras de Quarta Geração.

A Escola surge no contexto de duas crises simultâneas: a crise político-ideológica, cuja natureza se definiu com os movimentos separatistas que assolaram as ex-Repúblicas soviéticas e a ex-Iugoslávia, e que levou Huntington (1992), com perspicácia, a escrever que as distinções mais importantes entre os povos não são ideológicas, políticas ou econômicas,

mas “em termos de antepassados, religião, idioma, história, valores, costumes e instituições” (p. 20); e a incapacidade da corrente realista em RI de responder com clareza aos acontecimentos que se iniciam com o fim do “século breve” (Vacca, 1996)².

Assim, rompe-se com a posição de que as unidades políticas independentes, que interagiam no sistema internacional durante a Guerra-Fria, sem um governo supranacional com capacidade para frear os impulsos surgidos no plano nacional em que se territorializam os agentes (Mcsweeney, 1996), e passam a se comportar estrategicamente face às incertezas e instabilidades políticas vigentes no *Estado Natureza* de Hobbes (1989). A natureza do equilíbrio provocado pelas superpotências, o chamado *equilíbrio do terror*, desencadeado a partir da década de setenta do século passado entre EUA e a ex-URSS, deslocando as tensões e conflitos para os elos mais fracos do sistema, operou, para alguns (os institucionalistas), como uma espécie de governo mundial. Em contrapartida, outros analistas em RI, no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, a exemplo de Vacca (1996), saudaram a importância do fim da Guerra Fria e do *equilíbrio do terror* como uma oportunidade ímpar para a promoção da paz e da fraternidade entre os povos. Contudo, as duas guerras do Golfo e a escalada das guerras assimétricas, após os ataques de 11 de setembro de 2001, revelaram ser infundada a hipótese de um mundo de paz.

Com efeito, o protagonismo da Escola de Copenhague nos ESI pode ser interpretado como uma virada nos ESI. A origem dessa Escola está na antiga *Copenhagen Peace Research Instituto (COPPI)*. Fundada por Buzan e Weaver em 1987, ela se consolida com a publicação de obras seminais: *People, States and Fear: The National Security Problem International Relations* (1983), *European Polyphony* (1989), *The European Security Order Recast* (1990), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (1993) e *Regions and Powers:*

² A referência ao “século breve” parafraseia a expressão “long 19th century” usada por Buzan e Lawson (2012, p. 23), quando propõe uma reavaliação das datas de referências dos estudos de RI, grande parte concentrados na importância da periodização a partir das grandes guerras no séc. XX.

The Structure of International Security (2003). Os seus fundadores, longe de instituírem um pensamento monolítico sobre o quadro conjuntural do pós-Guerra Fria e sobre o conceito de *segurança*, apresentam controvérsia em questões importantes do novo programa de pesquisa, a exemplo do papel do Estado. Stone (2009, p. 2) defende a orientação construtivista da Escola, mas não nega a referência *neorrealista* (Waltz, 1979, 2004) no que tange ao enfoque do estado:

approach is more holistic; and while he primes his analysis with neorealist beliefs such as anarchy, the depth of his analysis is constructivist in that he does not accept the given, but rather explores each element of what he considers to be the security package one by one in order to arrive at a more informed conclusion (Stone, 2009, p. 2, grifo meu).

Assim como Huntington (1992), Buzan e Waever (1983, 1990, 1993) preconizam o alargamento dos horizontes da nossa compreensão sobre a questão da *segurança* e da *segurança internacional*. Contudo, tanto Huntington (1992) quanto Buzan não perdem de vista o enfoque da segurança centrado no Estado como referência. Posição não compartilhada por Buzan e Waever (1993), que mostram o caráter superado do Estado para compreender o fenômeno da segurança no mundo contemporâneo. Para eles os eventos que culminaram no fim da Guerra Fria e os que se sucederam imediatamente com os movimentos exitosos pela independência das ex-Repúblicas Soviética e da ex-Iugoslávia, o crescimento das migrações, a intervenção das Nações Unidas e da OTAN neste conflito e no Kôsovo, demonstram que a segurança estatal não garante a proteção de povos e etnias, uma vez que estes movimentos se voltavam exatamente contra o Estado nacional Iugoslavo. Assim, Buzan e Waever (1993) apontam para a necessidade de refletir e rever os pressupostos que até então assentavam as bases do conceito de *segurança internacional*.

Qual o conceito de *segurança* nesta perspectiva? Para chegar ao conceito de *segurança*, os teóricos de Copenhague (Buzan, 1991; Buzan; Waever, 2003) buscam o contexto determinado no qual são construídos

os discursos e impressões acerca das ameaças e estabelecem os três níveis (individual, nacional e internacional), diria escalas, e cinco setores necessários para se identificar um novo *padrão de segurança* (Saint-Pierre, 2013, p. 11-37). Nestes níveis e setores, o pesquisador é capaz de avaliar e identificar o objeto de referência da segurança e como os níveis e setores se articulam transversalmente (Stone, 2009, p. 3).

A análise parte da definição das ameaças e como ela se constrói. Buzan e Waever (1998) mostram que sem ameaças não existe o objeto a ser segurado ou protegido. Para tanto, as mudanças climáticas concebidas como ameaças à continuidade da espécie humana, construídas discursivamente, devem ser incluídas na perspectiva teórica do modelo da Escola.

No debate sobre ação e estrutura, os autores observam que não existe, também, uma ameaça objetiva de acordo com o positivismo, como se ela existisse em algum lugar que pudesse ser analisada sem o confronto com a interação intersubjetiva, especialmente com a construção do discurso da violência e da ameaça. Para Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 23), a segurança e a secutirização de temas nos níveis e setores social, econômico, político, ambiental e cultural são definidas como:

is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Secutirization can thus be seen as a more extreme version of politicization (Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 23, grifo meu).

Em outras palavras, a Escola acredita que são as ideias e sua invenção discursiva necessárias para superar a tradição neorealista da objetividade da ameaça (Waltz, 1979, 2004). A consequência dessa tese consiste na apreensão de que as políticas estatais requeridas para a solução do problema da *segurança* não podem lograr exclusivamente uma intervenção estatal sem um apelo à opinião pública sobre o que deve ser protegido.

Essa identidade de *segurança*, nessas dimensões sociais, gera um problema relevante para os níveis individual e coletivo, os quais têm sido elencados como vulneráveis na teoria de segurança da Escola de Copenhague

e objeto de críticas (Mcsweeney, 1996), na medida em que coloca em risco a relação tradicional do Estado com a sociedade, cujo efeito imediato e em médio prazo pode ser a probabilidade de políticas governamentais de militarização da vida social com graves consequências para a sobrevivência de preceitos democráticos, uma vez que securitiza temas, entre eles, por exemplo, militarizar a questão ambiental, como destacado pela literatura da SAG e do AG.

Contudo, sobre a teoria do Complexo Regional de Segurança (CRS) e a criação de uma comunidade de segurança, talvez sejam essenciais sua explanação analítica mais detalhada, para os propósitos de responder as questões levantadas no começo deste trabalho. O modelo analítico do CRS, elaborado por Buzan e Waeber (1998, 2003), permite identificar padrões de *segurança internacional* no nível político e a articulação entre os diferentes tipos de CRS numa escala regional e sub-regional, valendo-se nos níveis individual, nacional e internacional, assim como os setores, social, econômico, ambiental, político e militar e suas múltiplas e específicas interações.

Para tanto, o surgimento do conflito, o *regime de segurança* e a *comunidade de segurança* sugerem classificar os CRS e as sub-regiões por meio de escala descendente de inimizade, desconfiança e potencial para guerras na região. Notadamente, aqui há uma sintonia com o pensamento de Huntington (1992). No paradigma deste, a *nova ordem* que estava sendo criada se caracterizava pelo fim do conflito leste-oeste, ocidente-oriental, comunismo/capitalismo. O que moveria os acontecimentos violentos entre as sociedades ou partes dela, no futuro (escrevia em 1992), eram as interações de vizinhança provocadas pelo fim das fronteiras com a globalização, ou seja, quanto mais as nações, povos e etnias se aproximavam pela integração, maior o risco de guerras entre eles em virtude do apelo de Huntington de que esse movimento de aproximação desnudava as diferenças gritantes entre eles. A aproximação, portanto, não é um motivo da paz e sim da guerra, por isso, a conclusão de que as guerras seriam entre civilizações definidas

culturalmente e não economicamente ou geograficamente. Para isso, ele denominou de “guerra de fratura” a esta possibilidade.

Essa percepção teórica não difere da de Buzan e Waever, que acreditam que os CRS são formados pela identidade cultural e étnica, pela história comum e pela proximidade geográfica, mas ao contrário de Huntington (1992), para a paz e não para a guerra. Como garantir a segurança neste nível internacional? Os dinamarqueses respondem que as preocupações com os que estão mais próximos, na interação de vizinhança e não com os outros atores distantes, são as que determinam as políticas de segurança da região no CRS. Mas a principal variável que explica a *comunidade de segurança* está relacionada à interação de *segurança* e não a fatores culturais, embora estes estejam interligados em algumas regiões, especificamente. O AG, dada a obviedade de sua amplitude, não minaria a ideia dos CRS? Nesse ponto, Waever e Buzan se distanciam de Huntington (1992), pois este considera as identidades culturais como base para a compreensão dos limites fronteiriços entre as civilizações, apesar de ambos imprimirem importância para as fronteiras institucionais e físicas, sejam ou não definidas por critérios culturais e étnicos. Com efeito, a abordagem teórica que explora a dinâmica regional de segurança, na perspectiva do proposto por Buzan (1991), Buzan e Waever (2003), tornara-se mais proeminente na política internacional no pós-Guerra Fria, com a formação de estruturas de poder global (Buzan, 1991; Buzan; Waever, 2003).

O mapeamento dessas estruturas revela o surgimento de uma liderança regional em várias regiões do globo, a exemplo do papel da África do Sul no continente africano e do Brasil na América do Sul, assim como da Alemanha na Europa.

4 CONCLUSÃO

A aplicação do modelo da Escola dinamarquesa fornece uma alternativa teoricamente consistente sobre a correspondência entre a *segurança* e a questão ambiental sem a militarização da questão. Contudo,

quando securitizada, ela exigirá uma intervenção do agente securitizador, seja ele o Estado ou outro agente, no instante em que o AG e a degradação ambiental se transformarem em um problema político que se aproxime da guerra como solução.

Contudo, a literatura das Ciências Ambientais não permite saber se os atores são ONGs ou Estados nacionais, ou se todas as instituições e organizações do Estado e da sociedade civil sob o manto da SAG. Não se sabe se sob outro formato não descortinado ainda ou se sob a guarda e chancela das Nações Unidas. Não se sabe, por exemplo, quais são as ameaças, apenas se sugere que elas causarão impactos imprevisíveis na desorganização da vida social com o surgimento de crises política, sociais e ambientais e militares em várias partes do mundo. Talvez, esta seja a contribuição dominante para a *segurança* na perspectiva não militar, ou seja, o debate do SAG propiciou o avanço no outro ponto, o alargamento do conceito de *segurança*.

Chega-se a algumas conclusões específicas extraídas do exame da literatura: a) o estágio do debate sobre as duas dimensões da literatura, ou seja, a questão ambiental a partir do AG e a literatura tradicional sobre os ESI foram ampliadas após a Guerra Fria (1989), e consolidado nos anos noventa e na primeira década deste século com a crença na ocorrência do fenômeno do AG; b) a estrutura teórico-metodológica elaborada pela Escola de Copenhague nos proporciona melhores aproveitamentos na análise da interface entre os conceitos de *segurança* nesta Escola e da SAG; e c) a vantagem dessa estrutura teórica vem da precisão na definição das ameaças, dos agentes/atores e do objeto de referência para a segurança. Ela, sem abdicar das dimensões econômicas, social e política, fornece a chave teórica para entender como e quando a dimensão ambiental pode ser securitizada e incorpora perfeitamente a questão ambiental como variável dependente e independente no contexto do quadro de análise.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, A. **Changing conceptions of security in the 21st century:** power, institutions, and idea. CONFERENCE ON THE NEXUS BETWEEN TRADITIONAL AND NON-TRADITIONAL SECURITY DYNAMIC: chinese experiences meet global challenges, Zhejiang University, Hangzhou, 18-20 September, 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/38316047/Changing_Conceptions_of_Security_in_the_21st_Century_pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.
- AGUILLAR, S. **Segurança e defesa no Cone Sul:** da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual. São Paulo: Editora, Porto de Ideias, 2010.
- ALBAGLI, S. **Geopolítica da biodiversidade.** Brasília: Edições Ibama, 1998.
- ALLENBY, B. Environmental security as a case study in industrial ecology. **Journal of Industrial Ecology** 2: 45-60, 1998. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/229907805_Environmental_Security_as_a_Case_Study_in_Industrial_Ecology. Acesso em: 25 mar. 2024.
- ALLENBY, B. R., GILMARTIN, T. J. LEHMAN II, R. F. **Environmental threats and National Security.** USA, California: Lawrence Livermore National Laboratory, 1999.
- AXELROD, R., KEOHANE, R. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: OYE, Kenneth A. (Ed.). **Cooperation under anarchy.** Princeton: Princeton University Press, 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2010357>. Acesso em: 02 abr. 2024.
- BAECHLER, G. Why environmental transformation causes violence: a synthesis. environmental change and security project report 4, p. 24-44. In: **Woodrow Wilson Center**, Washington DC, USA, 1998. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/why-environmental-transformation-causes-violence-synthesis>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BECKER, B. **Geopolítica da Amazônia**: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1982. p. 233.

BERGHOLT, D.; LUJALA, P. Climate-related natural disasters, economic growth, and armed civil conflict. **Journal of Peace Research**, 49(1), p. 147-162, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227574785_Climate-Related_Natural_Disasters_Economic_Growth_and_Armed_Civil_Conflict. Acesso em: 10 jan. 2024.

BURKE, M. B. *et al.* **Warming increases the risk of civil war in Africa**, PNAS 106:49, December 8, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1073/pnas.0907998106>>. Acesso em: 08 jan. 2024

BUZAN, B., HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Trad. Flávio Lira. São Paulo: Unesp, 2012. 576 p.

BUZAN, B. & LAWSON, G. Rethinking benchmark dates in International Relations European. **Journal of International Relations Published Online**, 16, October, p.1–26, 2012. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/content/early/2012/10/23/1354066112454553>>. Acesso em: 12 fev. 2024

BUZAN, B. & WAEVER, O. **Identity, migration and the new security agenda in Europe**. Londres: Pinter, 1993.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers**: the structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B. *et al.* **The european security order recast**. Londres: Pinter, 1990.

BUZAN, B. New patterns of Global Security in the Twenty-First Century. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)** 67.3: 431-451, 1991b. Disponível em: <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:55507196>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BUZAN, B. **People, states and fear**: an agenda for international security studies in the post-cold war era. Hemel Hempstead: Harvester, 2nd edn., 1991.

BUZAN, B. **People, states and fear: the national security problem** International Relations. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1983.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. **Security: a new framework for analysis**. Londres-UK/Colorado-USA: Lynne Rienner Publishers, 1998. Disponível em: <file:///C:/Users/diretor/Downloads/Buzan,%20Waever%20and%20Wilde%20.pdf. Acesso em: 19 nov. 2023.

CLAUSEWITZ, K. V. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COOK, C.; BAKKER, K. Water security: debating an emerging paradigm. **Global Environmental Change**, 22, p. 94-102, 2012.

DE LA CUADRA, F. Indigenous people, socio-environmental conflict and post-development in Latin America. **Ambient. soc.** [online]. 2015, vol.18, n. 2, p.23-40. ISSN 1414-753X. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEx02V1822015en>. Acesso em: 28 fev. 2024.

ECHEVARRRIA II, A. J. **Fourth generation war and other myths** (U.S. Army War College Strategic Studies Institute), 2005, p. v. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA442343.pdf> Acesso em: 11 nov. 2023.

ELLIOT, L. **The global politics of the environment**. 2. ed. Londres: Macmillan, 2004.

FISAS-ARMENGOL, V. Las defensas no ofensivas: una mirada al futuro. **Catàlonia**, 15, 1989.

GLEICK, P. H. Water and conflict: fresh water resources and International Security, **International Security**, vol. 18, n. 1, pp-79-112, 1993. Link: <https://www.osti.gov/biblio/5682560> Acesso em: 17 fev. 2024.

GORBACHEV, M. **Perestroika: novas ideias para o meu país e para o mundo**. 13. ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1987.

HALDÉN, P. The geopolitics of climate change challenges to the international system, Swedish, **Defence Research Agency**, Stockholm: December, 2007. 171 p. Disponível em: <http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/39/036/39036330.pdf Acesso em: 03 fev. 2024.

HARDIN, G. The tragedy of the commons, **Science** 13, december: Vol. 162, n. 3859, pp-1243-1248. Disponível em: <<https://www.science.org/doi/10.1126/science.162.3859.1243> Acesso em: 11 jan. 2024.

HOBBS, T. **O leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1989.

HOMER-DIXON, T. Environmental scarcities and violent conflict: evidence from cases, **International Security**, vol. 19, n. 1, p. 5–40, 1994. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2539147>. Acesso em: 14 Mar. 2024.

HOMER-DIXON, T. On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict, **International Security**, vol. 16, n. 2, 1991.

HOMER-DIXON, T.; LEVY, M. A. Correspondance, environment and security, **InternationaI Security**, 20 (3), 1996. DOI: 10.2307 /2539143. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/265960475_Environment_and_Security. Acesso em: 13 abr. 2024.

HUNTINGTON, S. P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2000. 518 p.

LEGGEWIE, C.; WELZER, H. Another “Great Transformation”? social and cultural consequences of climate change, **Journal of Renewable and Sustainable Energy**, 2, 031009 (2010); doi: 10.1063/1.3384314 View online. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1063/1.3384314>. Acesso em: 11 nov. 2023.

LIANG, Q.; XIANGSUI, W. **Unrestricted war**. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, February, 1999. Disponível em: <<https://www.c4i.org/unrestricted.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2024.

LIND, W. S. *et al.* The changing face of war: into the fourth generation. **Marine Corps Gazette**, USA, p. 22-26, 1989. Disponível em: https://www.academia.edu/1605678/The_changing_face_of_war_Into_the_fourth_generation Acesso em: 14 mar. 2024.

LOWI, M. R. Rivers of conflict, rivers of peace. **Journal of International Affairs**, p.123-144, 1995. Disponível em: <<https://www.proquest.com/docview/1290602791?sourcetype=Scholarly%20Journals>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MATTHEW, R. A. Environmental security: concept and implementation. **International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique**, vol. 21, n. 1, p. 5–21, 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1601426>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

McGRATH, D. Biosfera ou biodiversidade: uma avaliação crítica do Paradigma da biodiversidade. In: XIMENES, Tereza (Org.) **Perspectivas do desenvolvimento sustentável**. Belém: Editora NAEA, 1997p

MCNEELY, J. War and biodiversity: an assessment of impacts. p. 353–369. In: AUSTIM, J.; BRUCH, C. (Eds.) **The Environmental consequences of war: legal, economic, and scientific perspectives**. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 2000.

MCSWEENEY, B. Identity and security: Buzan and the Copenhagen School. **Review of International Studies**, v. 22, n. 1, p. 81-93, 1996.

MEDEIROS, S. E. Da epistemologia dos Estudos de Defesa e os seus campos híbridos, **RBED**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2015.

MYERS, N. Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. **Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci**. 2002 Apr 29;357(1420):609-13. doi: 10.1098/rstb.2001.0953. PMID: 12028796; PMCID: PMC1692964. Acesso em: 8 dez. 2023.

MYERS, N. **Environmental security**: what's new and different? 2002. Disponível em: <<http://www.envirosecurity.org/conference/working/newanddifferent.pdf>> Acesso em: 8 dez. 2023.

MYERS, N. Population, environment, and conflict. **Environmental Conservation**, 14, n. 1, p. 15–22, 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/44521018>>. Acesso em: 16 dez. 2024.

MYERS, N. **Ultimate security**: the environmental basis of political stability. Washington, DC: Island Press, 1996.

NASCIMENTO, D. M. & MIRANDA, W. D. Asymmetrical conflict and the state: the neoterrorismo and new paradigms for the formulation of National Defense Policy. In Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 **3º Encontro Nacional ABRI 2011**, São Paulo (SP, Brazil) [online]. [cited 05 October 2015]. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300057&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 8 dez. 2023.

ONU, N. **World of our making**: Rules and rule in social theory and International Relations. New York: Routledge, 1989.

SAINT-PIERRE, H.; MEI, E. **Paz e guerra**: defesa e segurança entre as nações. São Paulo: UNESP, 2013.

SANTOS, B. B. M. Segurança hídrica da região metropolitana do Rio de Janeiro: contribuições para o debate. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 103-120, Mar. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC150132R1V1912016>> Acesso em: 15 jan. 2024.

SCHUURMAN, B. Clausewitz e os estudiosos da “nova guerra”, **Military Review**, Set.-Out., 2011. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20111031_art009POR.pdf> Acesso em: 03 fev. 2024.

SOYTAS, U.; SARI, R. Can China contribute more to the fight against global warming? **Journal of Policy Modeling** 28:837–846, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2006.06.016>>. Acesso em: 16 dez. 2024.

STONE, M. Security according to Buzan: a comprehensive security analysis. **Philosophy, Political Science**, 2009. Disponível em: <<https://api.semanticscholar.org/CorpusID:16382988>> Acesso em: 23 fev. 2024.

TISDELL, C. Global warming and the future of pacific island countries. **International Journal of Social Economics**. Vol. 35 n. 12, p. 889-903, 2008. <https://doi.org/10.1108/03068290810911444>. Acesso em: 20 jan. 2024.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2 jul./dez., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 02 fev. 2024.

VILLA, R. D. A segurança global multidimensional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 99-118, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000100005>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

VILLA, R. D. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. 1997. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FLCH) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

WALTZ, K. **O Homem, o estado e a guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. New York: Mc Graw Hill, 1979.

WCED. World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. Oxford University Press, New York, USA, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

WENDT, A. The agent-structure problem in International Relations Theory. **International Organization**, v. 41, n. 03, p. 335-370, 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706749>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

XIMENES, T. (Org.) **Perspectivas do desenvolvimento sustentável**. Belém: Editora NAEA, 1997.

***José Luiz Niemeyer
dos Santos Filho***

Doutor em Ciência Política (USP)
Coordenador da Graduação em Relações
Internacionais do Ibmec do Rio de Janeiro
Integrante do Observatório de Estudos
de Defesa da Amazônia (OBED)
jose.filho@ibmec.edu.br

IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL E POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL: A GUERRA FRIA E O PÓS-GUERRA FRIA

1 INTRODUÇÃO

Definindo “defesa” a partir do conceito de “segurança”. Com o objetivo de conceituar “defesa nacional”, partir-nos-emos de uma discussão teórica.

Observa-se que a clarificação do conceito de “defesa”, no seu sentido comum, passa, necessariamente, pelo entendimento do que seja “segurança”. É relacional a conexão entre os conceitos de “segurança” e de “defesa”: na busca da “segurança”, processa-se a “defesa”.

No seu sentido lato, a ideia de “segurança” se estabelece na multiplicidade de significados, podendo se referir a uma gama de desejos, sensações, esperanças e assim por diante. Para autores como Snow (1995, p. 23-4), a dimensão fundamental que confere significado à ideia de “segurança” é o seu perfil subjetivo.

Naquilo que diz respeito ao *objeto* e ao *objetivo* da “segurança”, também tal abordagem enseja uma discussão de cunho *sempre* mais amplo. Waever (1995) se enquadra entre os autores que se ocupam em decifrar os significados variados acerca da ideia de *qual* “segurança”, *como* e *para quem* essa será provida, seja na referência individual, estatal ou internacional (Waever, 1995, p. 47-54).

A “defesa”, por outro lado, se caracteriza por uma significação que tende ao *específico*. Ela representa, na linguagem escrita corrente, uma “ação de repelir”, “ação de proteger”, seguindo uma lógica de interpretação que mantém um padrão característico referente ao seu significado comum (Simpson; Weiner, 1989, p. 375-6).

Clausewitz (1996), mesmo concebendo as possíveis facetas do conceito sob a ótica da ciência militar e das relações internacionais, permitiu-se ser categórico com relação à natureza básica de uma “ação” e não de uma “sensação” que determina a ideia de “defesa”. Sentencia Clausewitz: “Qual é o conceito de defesa? Conter um golpe. Qual é então o seu sinal característico? A expectativa desse golpe. É este sinal que dá a tudo um caráter definitivo (Clausewitz, 1996, p. 465).

Coloca ainda Clausewitz: “Qual é o objetivo da defesa? *Conservar* (Clausewitz, 1996, p. 465). Os objetivos da “defesa” são explícitos; eles definem claros instrumentos, meios quantificáveis, mensuráveis no tempo e no espaço. Em suma, significados exatos de elementos dispostos em uma forma processual, visando a uma posição defensiva.

Tratar da diferenciação dos conceitos de “segurança” e “defesa” torna-se um objetivo importante para a consecução da discussão aqui desenvolvida.

Entende-se aqui “segurança” como um *estado* a ser alcançado pelo indivíduo, pelo grupo social e pelos países e, “defesa”, nesta relação causal com a “segurança”, como um movimento *processual* determinado, a partir do qual são organizadas as *ações* que viabilizarão a tentativa de obtenção, em tese, do ideal da “segurança”.

Assim, na maioria dos manuais de relações internacionais, ciência política e estratégia militar mencionados, estes dois conceitos são apresentados a partir deste enfoque. Isso possibilita trabalhar as ideias de “segurança nacional” e de “defesa nacional” como concepções que podem encerrar significados diferentes, embora conexos; exercício de análise básico para a consolidação de abordagens mais amplas sobre a área de Segurança

e Defesa. Um exemplo disso é que o caráter *amplo* e *subjetivo* do conceito de “segurança”, a *imagem* densa e o *discurso* forte acoplado à palavra em si contribuíram para a sedimentação da “segurança nacional” como expressão de fundamentação *ideológica*.

Contrariamente, ao se perceber a “defesa” no seu significado mais concreto e objetivo, é necessária clareza conceitual, senso prático e formalidade.

A seguir, pretende-se examinar as inter-relações dos conceitos de “segurança nacional” e de “defesa nacional” no âmbito teórico do campo dos Estudos Estratégicos e das Relações Internacionais, principalmente com destaque a uma mais elaborada definição dos processos relativos ao campo da defesa nacional.

Para isso, buscar-se-á introduzir, a partir de um enfoque que trata dos desdobramentos históricos e conjunturais da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria, formas alternativas de abordagem referentes à ideia de “defesa nacional”.

2 A DEFESA NACIONAL NO PERÍODO DA GUERRA FRIA: OBJETIVOS, MEIOS E VALORES SUBORDINADOS À CONCEPÇÃO DE “SEGURANÇA NACIONAL”.

Parte-se de uma ideia geral e consensual acerca do significado do conceito de “defesa nacional”, ou leia-se simplesmente “defesa”, forma padrão de escrita utilizada por parte dos autores e encontrada nos dicionários e manuais de ciência política, relações internacionais e estudos estratégicos.

A defesa constitui um determinado conjunto de processos, meios e ações, relacionados entre si e visando ao controle, impedimento e confrontação de ameaças de *toda* espécie. Particularmente, ameaças à soberania do Estado e, em situações extremas, à sobrevivência deste como unidade política autônoma e independente (Hanrieder; Buel, 1979, p. 34).

Assim, explicita-se acerca do caráter *objetivo* e *determinado* do conceito de “defesa”: “No seu senso mais geral, defesa envolve a proteção do território de um país, segurança, e o bem-estar dos seus cidadãos contra forças hostis que podem estar ameaçando as fronteiras ou o território (Gerber, 1993, p. 714).

A maioria das análises e considerações referentes ao campo da “defesa nacional” têm origem no fundamento que ela deve ser concebida como um conjunto de processos, meios e objetivos de caracterização *militar* e, por assim dizer, muito restrita a esta esfera determinada do poder nacional. A bibliografia produzida sobre “defesa” muito se pautou em fundamentos militares, *ou* destes se valeu pela ausência de alternativa conceitual-analítica, visando elaborar a sua conceituação mais exata (Dupuy, 1986; Shafritz, 1989; Robertson, 1987; Dalby, 1994; Maddex, 1996; Chaliand, 1998).

Assim, configuram-se os processos, meios e objetivos de defesa nacional, seja quando organizados e aplicados no curto prazo ou, em uma fase de ajuste e de preparo, quando direcionados para situações de médio ou longo termo: dispostos e compreendidos a partir do setor e da matriz *militar* de um determinado Estado. Sobre esse ponto, alguns autores são peremptórios quando definem a “defesa” como “um eufemismo para ‘militar’” (Shafritz, 1993, p. 203).

Dessa abordagem, conclui-se que as pertinentes *instruções* e *estratégias* de defesa também se encontrariam respaldadas por uma *doutrina* militar específica - em conformidade com cenários que apresentassem a percepção de ameaças de vários níveis ou de meros óbices que pudessem se contrapor ao Estado nacional.

Outros autores mantêm esta definição padrão de um pretenso caráter “militar” da defesa. Santos (1983), por exemplo, reitera esta caracterização original da “defesa”: “A defesa traz implícita a ideia do uso da força, seja por utilização real, seja pela simples ameaça de emprego (Santos, 1983, p. 54). Vidigal (1996) reafirma, quando trata dos conceitos de “segurança” e de “defesa”, que:

A defesa nacional, que se insere nesse amplo contexto da segurança, compreende as atividades ligadas ao emprego do poder militar, como a manutenção da integridade territorial no caso de agressão externa e a preservação, na forma constitucional, da ordem interna (1996, p. 104).

Uma das conclusões deste trabalho é que a caracterização do processo de “defesa nacional” como restrito ao campo *militar* se configurou como *adequada* em condições históricas como as da Guerra Fria.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com o desdobramento da Guerra Fria, tendeu-se a justificar “defesa nacional” como um conceito de origem contextualizada a partir do setor militar, tornando-se, durante os anos do conflito entre os EUA e a URSS, um apêndice e uma reserva de métodos e de recursos militares subordinados à ótica abrangente e ideológica da ideia de “segurança nacional” projetada em cada realidade institucional.

Jordan (1993) e outros, ao buscarem um parâmetro *histórico* para a demonstração do peso da visão de “segurança nacional”, principalmente a partir da matriz e da vertente da potência norte-americana que se avigorava, mencionam que:

Segurança Nacional é um termo maravilhosamente elástico que tem sido esticado no tempo para cobrir a multidão de diferentes questões e atividades. Mas o termo tem surgido dentro de tal uso largo desde a 2ª Guerra Mundial que, como um “boomerang”, nós não podemos jogar fora (1993, p. 3).

Desta lógica, infere-se que os processos e os sistemas de defesa nacional, durante o conflito bipolar, se encontravam também, de alguma forma, atrelados às premissas da concepção maior de “segurança nacional”.

Ter-se-ia, assim, uma estratégia de defesa *controlada* que não extrapolasse para o campo *geral* das premissas e das práticas da “ideologia segurança nacional”, concepção esta formulada e operada, na sua maioria, pelos governos de tendência não democrática à época em conjunto com os

grupos e agentes domésticos que na perspectiva política se apoderassem da “cartilha” de “segurança nacional” para fins de poder.

Cavagnari Filho (1994) discorre sobre conexões entre o contexto especial da Guerra Fria, o posicionamento dos potenciais processos de defesa nacional de cada país, principalmente das nações sul-americanas, e a preponderância de uma lógica *absoluta* das questões *ideológicas* acopladas à visão ampla de “segurança”. Entre outros pontos, Cavagnari explicita este caráter ideológico-padrão e sua influência nos sistemas operacionais de defesa, principalmente das nações latino-americanas, ao afirmar que, a partir do contencioso ente os EUA e a União Soviética, prevaleceu uma dinâmica norte-americana de definição do “comportamento político-estratégico” e dos “objetos de defesa” dos países envolvidos, processo a reboque de uma clara “orientação político-ideológica (1994, p. 29).

Isto posto, vê-se que a concepção “total” de “segurança nacional” *absorveu* os objetivos e os meios processuais da defesa nacional, condicionando-os à lógica do conflito ideológico do contexto da Guerra Fria. A sistematização teórica e prática da “segurança nacional” incorporara os fatores da defesa nacional, controlando-os e organizando-os de acordo com as necessidades da “segurança nacional”.

O controle da defesa nacional possibilitou que governos, estruturas estatais e mesmo os grupos dominantes no campo político, *atores* ativos a partir de uma ótica unificadora da “segurança nacional”, agissem de forma irrestrita na esfera do poder, contando, quando assim preciso fosse, com os recursos previstos e disponibilizados pelos processos e sistemas formais de defesa nacional.

Tem-se que os militares se constituíram em atores políticos fundamentais na formação de muitos dos novos e revolucionários governos instituídos à época da Guerra Fria. Estes assim se colocavam, em parceria com alguns grupos civis, como os mentores, propagadores e aplicadores principais da ideia de “segurança nacional”, subordinando a defesa nacional

aos princípios de uma concepção mais ampla e ideológica de “segurança nacional”. Tal movimento processual permitiu ao setor militar o domínio, que na perspectiva *operacional* já se verificava absoluto e *político* do sistema de defesa nacional, organizando e disponibilizando a *força* para ações variadas, tanto no campo externo como no contexto doméstico.

Assim, tais ameaças à sobrevivência do Estado eram *modeladas* sob a ótica da “segurança nacional”. Como afirma Comblin (1978)

o conceito de Segurança Nacional unifica e reduz a um mesmo critério todas as formas de ameaça. Uma vez adotada como critério, a Segurança Nacional tende a aumentar indefinidamente a gravidade de qualquer ameaça (1978, p. 226).

As ameaças colocadas seguiam a lógica da Guerra Fria: ampla, fundida em uma questão geral de disputa entre formas opostas de compreensão do mundo e, ainda, embasada em uma imensa quantidade de fatores e variáveis sistêmicas e conjunturais que apontavam tanto para um tipo de ameaça muito determinado, como para um óbice, em muitos casos, de perfil subjetivo e de verificação questionável.

Enquanto a defesa nacional deveria se restringir à “defesa nacional”, no seu sentido de ação e/ou de reação às ameaças à soberania do Estado, e, ainda, que compreendida fosse como um processo *subsidiário* e definido como um veículo *militar* da visão de “segurança nacional”, esta última se caracterizaria como *meio*, *fim* e *valor* determinante para todo e qualquer movimento na esfera do poder. Com isso, fechar-se-ia um círculo de *controle* organizacional e operativo que permitiria que *objetivos* amplos, *recursos* múltiplos e *princípios* básicos de homogeneidade, explicitados em uma visão *ideológica* de “segurança nacional”, se cristalizassem e se perpetuassem no tempo.

3 O PÓS-GUERRA FRIA: ABERTURA POLÍTICA, NOVAS AMEAÇAS E PREMISSAS DE UMA DEFESA NACIONAL ABRANGENTE, NÃO-IDEOLOGICAMENTE SUBORDINADA E LEGÍTIMA NA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICA

Se o término do conflito em escala mundial, denominado “Guerra Fria”, acarretou modificações nas diretrizes de política externa de muitas das nações que gravitavam em torno dos dois centros de poder, trouxe também novas possibilidades e necessidades de aprimoramento do regime político *interno* de cada país.

Sobre tal perspectiva geral, Lafer (1995, p. 46) prevê, a partir daquele momento de inflexão e mudança nos rumos e nos desdobramentos específicos de quase cinco décadas de conflito ideológico, a “(...) irradiação da democracia no campo político”.

Dahrendorf (1997, p. 7) também enfatiza as potencialidades de esmero na condução da vida em sociedade que se vislumbravam com a reação político-democrática de 1989, caracterizando tal momento histórico pós-Guerra Fria como não mais centrado na dicotomia dos “modelos” absolutos, e sim um período de “(...) inúmeras tentativas de inventar maneiras de ampliar as oportunidades que a vida oferece às pessoas”.

O fim do embate ideológico trouxe – não somente às relações internacionais, mas também ao sistema político doméstico das nações – novos espaços para a negociação e para o aprofundamento da *política* como condutora do aprimoramento da convivência em sociedade. O plano de disputa ideológica do período da Guerra Fria foi superado, e a administração de conflitos de natureza política foi revista e restabelecida com grande foco na vertente *doméstica* da democracia. Os fatores domésticos, os adversários, já não são inimigos e vetores de “insegurança” nacional.

O ambiente político de cada país, desatrelado da lógica capitalismo *versus* comunismo e aprimorado pelas práticas da participação política e fortalecimento das instituições democráticas, permitiu que a segurança

do Estado não mais fosse tratada de maneira insulada, restrita à influência de grupos muito distantes da sociedade como um todo. Mais importante, permitiu que não fossem esses temas definidos a partir de uma *carga ideológica* padrão como, ocorria na Guerra Fria.

Naquele período, a concepção e a postura da “segurança nacional” eram balizadas pelas ameaças, diretas ou indiretas, de perfil basicamente *ideológico* e, por conseguinte, de interpretação enviesada, construída em função de objetivos políticos de grupos mandatários do poder à época. Assim, os processos de “defesa nacional”, no contexto da Guerra Fria, se caracterizavam como um conjunto de objetivos, recursos e procedimentos de “defesa nacional” no seu sentido doutrinário e operacional-militar. Tais processos de defesa eram subordinados, em grau de importância factual e normativa, pela ideologia de “segurança nacional”, preconizada no período. Daí seu caráter autônomo e destituído de controle institucional de características plural, reguladora e democrática.

Verifica-se que, com o fim do conflito polarizado, o fortalecimento daqueles regimes políticos mais inclusivos e plurais possibilitaria a existência de um razoável grau de participação, fomentando mudanças também na forma de lidar com os chamados “assuntos estratégicos”. Isso permitiu que tais não fossem mais submetidos à influência *doutrinária* e *ideológica* da concepção de “segurança nacional” anterior.

A defesa nacional se enquadra nesta perspectiva quando – desvinculada do rigor formal e concreto da ideia de “segurança nacional”, de tendência ideológica – se apresenta como uma “política pública” em processo de maturação conceitual e operacional.

O suporte que as instituições pró-democracia estabelecem no contexto doméstico dos países no ambiente de pós-Guerra Fria coincide e complementa as novas trajetórias que: apontam para um aprimoramento da decisão política dos governos; direcionam para o aperfeiçoamento das dinâmicas de negociação ampla e aberta entre os atores políticos diversos; promovem, assim, interações positivas e mais eficientes daqueles recursos de poder, inclusos os processos e sistemas de defesa nacional objeto deste

estudo; redefinem as combinações das vantagens e dos custos em torno do que deva ser concebido e vislumbrado como “interesse nacional” também para o setor da defesa.

Conforme já colocado, as provisões de recursos, planejamento dos meios, organização de estratégias e operação de sistemas – processos que se referem à defesa nacional – estão, de alguma forma, relacionadas à existência e/ou ao potencial de ocorrência de ameaças reais consideradas no *tempo* e no *espaço*. Na lógica da Guerra Fria, foi verificado que tais processos eram representados pela preponderância do aspecto militar, de acordo com as normas, previsões e ditames da abordagem maior de “segurança nacional”.

Todavia, no cenário pós-Guerra Fria, tais ameaças se mostram não mais codificadas pelo caráter ideológico; apresentam-se de forma difusa, conjuntural e específica, não seguindo um modelo dado, aquele próprio da lógica da “segurança nacional” erguida sobre premissas e princípios totalizadores e pré-concebidos.

Com o fim da disputa entre EUA e a ex-URSS, redefinem-se os objetivos, meios e valores de acordo com as ameaças dimensionadas em *tipo* e *origem*. Estas estão representadas em um rol de possibilidade. Sobre este ponto, Valladão (1998) destaca que:

Na verdade no mundo pós-guerra fria, o próprio princípio da utilização da força passa por uma transmutação. O inimigo claramente identificado desapareceu e as principais ameaças hoje são ou de ordem não militar (tráfico de drogas, meio ambiente, criminalidade transnacional, epidemias etc.) ou o resultado de um processo de estabilização regional provocado por conflitos locais ou guerras civis (1998, p. 83).

Defende-se que as ameaças que se caracterizam por um perfil “não militar” sugerem, de alguma maneira, processos de defesa nacional de origem também não exclusivamente militar; seriam formas processuais alternativas que, de acordo com o perfil da ameaça dimensionada, determinam resultados com maior eficiência e eficácia, otimizando a administração de recursos vários envolvidos e sua possível alocação,

alcançando os prazos pré-estabelecidos pelas autoridades competentes. Principalmente, ao desmilitarizar a defesa e prover o setor de uma maior pluralidade decisória, incentiva a participação conjunta de outras esferas responsáveis pela segurança do Estado.

Parte-se daquilo que aponta implicitamente Valladão (1998) e questiona-se se, por exemplo, a incidência de epidemias nas fronteiras, vistas como um grave entrave à soberania estatal. Esse fator se configuraria como uma ameaça a ser anulada, em primeira instância, por uma ação técnica dos órgãos de saúde e do serviço públicos das esferas municipais envolvidas, ou por expedientes de origem exclusivamente militar.

Desses pressupostos analíticos, é plausível conceber a defesa nacional sob outros parâmetros conceituais. Dessa forma, verifica-se a possibilidade de uma “defesa abrangente”, proposta neste artigo a partir da possibilidade da existência de processos, mesmo de princípios, meios, sistemas e objetos de defesa, não propriamente originários do campo militar.

Assim, em ambientes e situações específicas – em que se apresentem as ameaças *reais* e pontuais que se contrapõem à sobrevivência do Estado e às esferas de sua jurisdição, e não mais aquele conjunto muito amplo de óbices e potenciais desdobramentos respectivamente concebidos e imaginados no bojo de uma disputa eminentemente ideológica na origem e nos objetivos a alcançar do período da Guerra Fria –, espera-se que os processos de defesa sejam organizados não dependentes exclusivamente do vetor militar, buscando novos parâmetros de eficiência, controle e complementaridade entre os recursos de poder que dispõe um determinado Estado.

Uma visão “abrangente” da defesa nacional permite – no que se refere à legitimação desta ação estatal e/ou governamental – duas frentes de aprimoramento institucional. Primeiramente, retoma-se que a defesa pode, assim, ser estruturada sob a égide do pluralismo, não sendo mais tratada como um assunto exclusivamente militar e restrito às doutrinas e aos quadros militares. A defesa nacional se transforma, então, em tema da/e para a sociedade, incorporando, inclusive, as demandas, as possibilidades impostas e os limites possíveis dos regimes democráticos e, ademais, com

alto grau de participação social que lhe imputa um nível satisfatório de legitimidade como política de Estado ou de governo. Em segundo plano, esse processo de ampliação processual e de busca de maior legitimidade na perspectiva política dos objetivos, meios e valores da defesa nacional permite concebê-la e aperfeiçoá-la como uma política pública desvinculada de práticas dogmáticas, doutrinárias e mesmo ideológicas – como ocorrido quando essa se encontrava atrelada, impreterivelmente, à concepção de “segurança nacional”.

Assim estrutura-se uma “Política de Defesa Nacional”, que acompanha os processos de desenvolvimento social e político, mesmo a partir da existência de deficiências internas naturais aos sistemas em construção institucional. Nesse contexto, também a política pública de defesa nacional cada vez mais se apresentará como um processo formal e legitimado pelo Estado, chancelado por governos e, que, fundamentalmente, buscará interagir com os mecanismos de *arbitragem* e *controle*, próprios daquelas sociedades que objetivam funcionar como sociedades democráticas, ou mesmo aludindo e abstraindo para a formulação teórica de Dahrendorf (1989, p. 29-44), de se constituírem como “sociedades abertas” num mundo pós-Guerra Fria.

Colocados até aqui estes aspectos, e partindo do princípio de que o aprimoramento dos regimes democráticos auxilia de maneira incomensurável na tentativa de não militarização das sociedades, este é um fenômeno eminentemente de perfil social e político, verificado, na maior parte das vezes, naqueles processos de encadeamento dos decursos das intervenções, dos movimentos de centralização política e administrativa, das tendências aos modelos pretorianos, da permanência e da sustentabilidade daquelas formas autoritárias e ditatoriais da ação política.

Destaca-se, também, que tal aperfeiçoamento das condutas democráticas é ajustado e reafirmado pelos procedimentos estabelecidos através de uma rede de controles institucionais, endógenos e exógenos aos sistemas referidos, que visam a não obliteração de processos afirmativos e a constância na restauração dos entraves percebidos.

A partir desta determinada ótica histórico-contextual de desenvolvimento político, pode-se inferir que um sistema de defesa nacional, assim como o seu correlacionado arcabouço normativo e teórico, deva ser formulado, posto em operação e, principalmente, legitimado pelo, e, no corpo social, sob a base de pressupostos não exclusivamente sistematizados, organizados e perpetuados por uma dada coerência – esta, na insofismável maioria dos casos, de característica restritiva, estanque e pré-concebida –, relacionada às doutrinas e às estratégias de origem fundamentalmente militar.

Assim, apresentar ressalvas ao pressuposto que *limita* a defesa nacional ao campo militar, ou mesmo buscar novas acepções, perfis e formatos para o que poderia vir a ser um estoque de recursos de defesa não originário e de organização exclusiva, respectivamente, no / e pelo setor militar estatal, se constitui em uma tarefa possível e pertinente nas sociedades.

Em outras palavras: questiona-se se a origem e a formação dos processos de defesa nacional devem estar limitadas impreterivelmente à esfera público-militar como *organizadora* e *provedora* exclusiva dos sistemas de defesa, tanto no que se refere aos meios que serão providos, como à sistematização destes mesmos processos.

Assim, parte-se da ideia de que não necessariamente um sistema de defesa nacional deve ser fundado somente sob as bases do setor *público-militar*. O envolvimento de agentes e métodos *privados* de alocação de recursos e de projetos, como também a definição de métodos e de objetivos, devem ser considerados como uma alternativa importante para a implantação de processos *abrangentes* de defesa nacional.

Deveriam tais meios e sistemas ser, respectivamente, alocados e sistematizados a partir do poder militar do Estado *ou* poderiam ter origem no setor privado da economia de um determinado país? Deveriam tais elementos ser disponibilizados e formulados a partir de um sistema de *complementação* para a área de defesa de fronteiras que vislumbra-se, por exemplo, tanto o setor público e suas políticas de integração nacional

conduzidas pela esfera ministerial competente, mas em parceria com os projetos eminentemente de cunho privado relativos, nesse caso, à implementação de projetos de desenvolvimento industrial ou agrícolas regionais, ou sub-regionais?

Propôs-se até aqui que, em conjunto aos processos e bens *tradicionais* da defesa nacional – compreendidos dentro de um previamente determinado inventário de recursos militares de dissuasão ou de postura ofensiva da força –, também devem ser arrolados outros sistemas e meios *alternativos* já exemplificados. Esses, conforme já dito, não serão de procedência e utilidade exclusiva do setor militar. Se constituirão em processos e meios de uma defesa nacional aqui denominada de “abrangente”. Serão concebidos, preparados e postos em operação de acordo com os contextos verificados, mensurando-se os entraves, os óbices e as possibilidades presumidas. Fundamentalmente, aquela quantidade disponível de recursos de poder, em muitos casos, se encontra *dispersa* por não se enquadrar nos usos e costumes do que venha a ser um expediente *militar* da defesa nacional.

Tais possibilidades serão, em muitas ocasiões, dimensionadas, levando-se em conta, por exemplo, o peso do gasto orçamentário com “defesa nacional” na perspectiva militar em comparação com um dispêndio *potencial* de todas as outras esferas de governo que poderiam contribuir para a área da defesa; de que *forma* e *quanto*, respectivamente, um determinado grupo social está sendo informado, mobilizado e disposto a despendar recursos comuns para atender as necessidades da defesa militar externa, e, em casos extremos, de fragmentação da ordem institucional vigente, da defesa interna?

A dinâmica tradicional referente ao gasto com defesa nacional deverá, no futuro próximo, ser objeto de reestruturação e de reavaliação por parte dos governos nacionais e das respectivas sociedades: se estes serão de origem exclusivamente militar, ou não, e como a sociedade de cada país irá legitimar este gasto específico no bojo da prática *democrática*, verificados e aceitos os instrumentos de transparência e de controle social, a partir dos quais as margens de gasto com a “defesa” serão repensadas nos fóruns

de discussão sobre o papel do Estado como agente econômico, direto ou indireto, e como uma presumida instituição indutora e sistematizadora do desenvolvimento nacional.

Postas todas estas considerações, é possível enquadrar a “defesa”, modelando-a em um formato mais “elástico”. Assim, a “elasticidade da defesa nacional” se caracterizaria pela *qualificação* das ameaças, externas e internas, consubstanciadas por óbices dos mais variados tipos e origens, aqueles pressupostos *formais* dos chamados “estado de sítio” e “estado de defesa”, propulsores dos altos graus de desassociação institucional contrárias à soberania do Estado, e, no estágio da *experiência* – envolvendo as esferas públicas e a sociedade no que confere a esta última o poder da legitimação desta ação –, pela *capacidade de adaptação e de operacionalidade* em confrontar tais ameaças da forma mais eficiente e eficaz possível, contando para isto com *processos, sistemas e recursos* específicos disponíveis e conhecidos por *toda* coletividade.

Isso é viver na democracia; contando o povo com uma política de defesa institucional, transparente e não ideologizada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É mister em qualquer processo que visa *dimensionar* as ameaças colocadas à soberania estatal sugerir, organizar e legitimar processos e ações de defesa nacional; de outro modo – conforme aqui colocado –, retorna-se às formas *doutrinárias, ideológicas* e às práticas de cunho totalizador, incondicionais na essência e açambarcadoras no que se refere ao poder de influência, verificadas na acepção do modelo anterior tradicional da “segurança nacional”.

Dessa forma, pode-se assim estabelecer que enquanto o *objeto* e o *objetivo* da defesa nacional são divisados no tempo e no espaço, estando estes permeados por um exercício *recorrente* de legitimação institucional naquilo que concerne a um processo corriqueiro de formulação de políticas públicas, de Estado ou de governo, o conjunto *tradicional* e

antigo de conceitos e de exercícios da “segurança nacional” define-se no *não provisório*, na *perenidade* e na *falta de controle externo*; uma visão doutrinária e ideológica engendrada e perpetuada durante o contexto político e estratégico específico da Guerra Fria que, conforme aqui também já sugerido, em certos momentos extrapolou, *voluntariamente*, aquelas diretrizes, propósitos e valores da usual, e reconhecida como fundamentalmente necessária, “segurança do Estado”.

Reforça-se esta ideia: enquanto a “defesa nacional” cuida (va) das questões típicas de *defesa* do território e da ordem interna, das *cousas* relacionadas à *defesa* da soberania, a “segurança nacional”, a um só tempo – e este pode ser um caminho perigoso *na e para* a democracia –, *parte, visa e atinge* a psique e a superintendência da esfera individual e coletiva.

REFERÊNCIAS

ALI, Sheikh R. **The peace and nuclear war dictionary**. Santa Barbara, California: ABC-CLIO, Inc., 1989.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. América do Sul: alguns subsídios para definição da segurança nacional. **Premissas**, Campinas, UNICAMP, n. 6, p. 25-46, abr 1994.

CHALLIAND, Gerard; BLIN, Arnaud. **Dictionnaire de stratégie militaire**. Des origines à nous jours. Paris: Perrin, 1998.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional**. o Poder Militar na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

DAHRENDORF, Ralf. **Após 1989**: moral, revolução e sociedade civil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

DALBY, Simon. Defensive defense. In: O’LOUGHLIN, John (Ed.). **Dictionary of geopolitics**. Westport: Greenwood Press, 1994.

DUPUY, Trevor N. *et al.* **Dictionary of military terms.** A guide to the language of warfare and military institutions. New York: The H.W. Wilson Company, 1986.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **The dictionary of world politics:** a reference guide to concepts, ideas, and institutions. New York: Simon & Schuster, 1990.

GERBER, Johannes. Defense. DUPUY, Trevor N. (Ed.) *et al.* **International military and defense encyclopedia.** McLean, Virginia: Brassey's (US), Inc., 1993.

HANRIEDER, Wolfram F.; BUEL, Larry V. **Words and Arms:** a dictionary of security and defense terms. With supplementary data. Boulder, Colorado: Westview Press, 1979.

JORDAN, Amos A. *et al.* **American national security:** policy and process. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

LAFER, Celso. **Desafios:** ética e política. São Paulo: Siciliano, 1995.

MADDEX, Robert L. **The illustrated dictionary of constitutional concepts.** Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996.

ROBERTSON, David. **A dictionary of modern defence and strategy.** London: Europa Publications Limited, 1987.

SANTOS, Luiz Carlos de Albuquerque. Segurança e defesa do continente americano. **Revista da Escola Superior de Guerra.** Rio de Janeiro, ESG, Vol. 1, n. 1, p. 53-60, dez/1983

SHAFRITZ, Jay M. *et al.* **The dictionary of 20th-century world politics.** New York: Henry Holt and Company, 1993.

SHAFRITZ, Jay M. *et al.* **The facts on file dictionary of military science.** New York: Oxford, Facts On File, 1989.

SIMPSON, J. A.; WEINER, E. S. C. (Orgs.) **The oxford english dictionary.** Oxford: Clarendon Press, 1989.

SNOW, Donald M. **National Security**: Defense policy for a new international order. New York: St. Martin's Press, 1995.

VALLADÃO, Alfredo. **A Europa**: motor de uma ação internacional pós-soberana. *Política Externa*, vol. 7, n. 1, Junho/1998, p. 73-94.

VIDIGAL, Armando Amorim F. **Integração sul-americana**: segurança regional e defesa nacional. *Premissas 14*, NEE/Unicamp, p. 103-138, dez/1996.

WAEVER, Ole. **Securitization and desecuritization**. LIPSCHUTZ, Ronnie D. (Ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995.



Aurilene Ferreira Martins

Doutora em Ciências do Desenvolvimento

Socioambiental (UFPA-NAEA)

Integrante do Observatório de Estudos de Defesa

(OBED) da UFPA

aurilenef@ufpa.br

SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO PARA A FRONTEIRA BRASILEIRA: UMA INTER-RELAÇÃO DE CONCEITOS

1 INTRODUÇÃO

A fronteira amazônica brasileira, marcada por sua extensão geográfica e diversidade, representa um grande desafio quando se pensa em políticas para essa área, especialmente quando se trata de segurança nacional e desenvolvimento. Este artigo explora a interconexão entre segurança, desenvolvimento e integração. Dentre os principais problemas para a segurança nacional nessa área, estão o contrabando e o tráfico de drogas e armas, além de atividades ilegais como desmatamento e mineração não autorizada, além de questões relacionadas à baixa capacidade institucional e infraestrutura urbana precária. Isso mostra que as estratégias de segurança, além de abrangerem vigilância tecnológica, treinamento adequado para as forças de segurança e cooperação internacional para enfrentar ameaças transfronteiriças, devem também levar em consideração o desenvolvimento regional.

Entender essas peculiaridades da fronteira amazônica e a necessidade de proteção do Estado em relação às ameaças externas se baseia numa importante base conceitual, sobre a qual será feito um debate breve e necessário.

2 UM DEBATE CONCEITUAL NECESSÁRIO

Há uma preocupação real por parte do Estado brasileiro em relação à gestão bilateral da fronteira. Parte da estratégia está diretamente ligada à necessidade de proteger o Estado de ameaças externas e internas (Buzan, 2012), o que contribuiu para ampliar a área relativa aos Estudos de Segurança Internacional (ESI) desde a segunda metade do século passado.

A ideia consiste em estabelecer e fortalecer a cooperação entre o Brasil e os países vizinhos do outro lado da fronteira, criando marcos regulatórios no sentido de inibir possíveis ameaças externas. O importante é perceber que, ao contrário do que o mundo desenvolvido argumenta, o Brasil tem elaborado políticas públicas específicas para a Amazônia, grande cobiça internacional, impondo-se e afirmando sua soberania e gerência sobre essa área, ainda que precise aperfeiçoar tanto as políticas, quanto a gestão delas.

As políticas voltadas para a área de fronteira são, portanto, parte de um grande programa de intervenção estatal na Amazônia. O desenvolvimento e a integração são meios necessários para a defesa e a soberania em relação à Amazônia. Os conceitos de defesa e segurança, Estado, território, soberania, sistema internacional e anarquia, são considerados o cerne do debate de diversas correntes teóricas das Relações Internacionais (Nogueira; Messari, 2005).

Historicamente, a Amazônia desperta interesses relativos à conquista de território. Entretanto, as expedições realizadas na Amazônia por Francisco Caldeira Castelo Branco não tinham o objetivo de defesa, uma vez que seu caráter era meramente exploratório, “ainda que tenha sido organizada sob o impacto da investida francesa no litoral maranhense” segundo o entendimento de Souza e Castro (2006, p. 42). Os autores concluem que a ideia de defesa do território da Amazônia tornou-se relevante com o estabelecimento de um Exército permanente, em 1753. Decisivamente, a coroa portuguesa passara a investir numa “política mais sistemática de reconhecimento do território e um maior cuidado com sua defesa”. Não obstante, a capitania geral do Pará abrangia uma área

atualmente correspondente ao Amapá, Rondônia, Roraima, Acre e o estado do Amazonas, até o ano de 1822, porém a defesa da Amazônia era muito precária e contava somente com três regimentos de infantaria e um corpo de cavalaria. Isso significa que:

As forças militares responsáveis pela defesa das fortalezas e pelo interior da Amazônia, que na época formava a capitania do Rio Negro, eram igualmente inexpressivas. Sem guarnição própria a defesa da capitania era efetuada por forças destacadas do Pará, que não ultrapassavam segundo Marcoy, 300 homens. Não só a presença do Exército continuava inexpressiva, como também não se pode atribuir a ela a constituição e a defesa das atuais fronteiras brasileiras [que foram definidas diplomaticamente na segunda metade do século XIX] (Souza; Castro, 2006, p. 60, grifo meu).

A valorização da Amazônia pelo Exército brasileiro se deve a fatos relacionados a representações simbólicas como a Batalha dos Guararapes (durante a qual o Exército expulsou as tropas holandesas do território brasileiro - Pernambuco) e a um processo de transformação histórica ligada ao fenômeno da globalização e à noção de “cobiça internacional” pela Amazônia, o que instigaria nos militares brasileiros o papel que desempenhariam diante desse cenário internacional.

Desse modo, o fim da guerra fria e o surgimento de “novas ameaças” despertaram nos militares brasileiros um espírito mais vivificado quanto à segurança e à defesa nacionais. A segurança, na Política de Defesa Nacional instituída pelo Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005, no seu inciso I, é conceituada como:

a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (PDN, 2005).

Essa mesma Política de Defesa Nacional, em seu inciso II, define o conceito de defesa nacional como:

o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (PDN, 2005).

Inegavelmente, as políticas de desenvolvimento pensadas para a Amazônia possuem uma intrínseca relação com os fins da segurança nacional, seja no ápice da política desenvolvimentista nas décadas de 1950 a 1970, seja no período pós-redemocratização brasileira.

No final da década de 1960 (1966), ganhou destaque a *Operação Amazônia*, uma marca do período militar, cuja finalidade era desenvolver a Amazônia por meio de investimentos e de incentivos à ocupação territorial, atendendo assim ao discurso de segurança nacional, que tinha como uma de suas principais metas, preencher o que equivocadamente se denominou de *vazio demográfico* (expressão utilizada pelos militares).

No contexto Pós-Guerra Fria, a temática da defesa e da segurança da Amazônia também foi redefinida e nela se inserem as preocupações referentes à ambição do PCN (Programa Calha Norte) de fornecer os elementos necessários para a criação e o fortalecimento de instituições estatais na Amazônia, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade da fronteira por onde circulam os produtos e mercadorias dos agentes da ilegalidade, seja do contrabando, seja do tráfico de drogas, contra os quais o Estado procura tomar medidas a fim de desestimular essas atividades que criam as condições sociais para a instabilidade e a insegurança, tanto para sociedade quanto para a defesa do país.

Essas preocupações estão explicitadas na Política de Defesa Nacional (PDN, 2005). Essa concepção de defesa, contida no PCN, é nova e visa a implementação de ações econômicas e sociais nos municípios da fronteira do Brasil, e revela a intenção do governo de tratar questões de fronteira, como a necessidade de proteção, a partir de um enfoque ampliado de defesa que inclui as variáveis, econômica, social, política e ambiental. Tal pensamento está associado aos eventos que marcaram a sociedade nas últimas três décadas. Com o fim do regime militar (1964-1985) e dos regimes autoritários

no Leste Europeu a partir de 1989, que culminam com o fim da bipolaridade em 1991, as Forças Armadas (FA), em todo o mundo, foram obrigadas a se reorientarem para os novos tempos. Nessa virada, algumas delas buscaram se adequar aos regimes democráticos e a uma conjuntura instável no plano mundial, com a expansão do terrorismo e do tráfico de drogas, de seres humanos e de armas, e, por fim, do aumento da crise ecológica.

As mudanças impulsionadas pelo período pós-guerra e pelo surgimento de uma *Nova Ordem Mundial*, caracterizada pela queda da bipolaridade e o estabelecimento de uma ordem multipolar, são responsáveis por uma espécie de conflito no qual o Estado se encontra diretamente envolvido, à medida que deixa de exercer funções tradicionais, como na economia, que passam a ser desempenhadas por blocos econômicos dentro de uma nova divisão internacional do mercado que atribui ao Estado uma nova função ainda não bem definida (Dias, 2000, p. 167). A ligação entre segurança e defesa e desenvolvimento tornou-se mais perceptível, porém os estudos sobre desenvolvimento, inclusive da Amazônia, pouco têm abordado a problemática pela perspectiva da defesa e da segurança.

A nova Política de Defesa Nacional atualizou o debate não apenas quanto à segurança e à defesa nacionais, mas quanto à forma de incentivar o desenvolvimento regional na área de fronteira, a exemplo do PCN (Programa Calha Norte), que busca desenvolver ações de desenvolvimento. Isso vai de encontro ao modelo de desenvolvimento puramente econômico, em razão de uma *nova ordem* das coisas, segundo a qual “os desequilíbrios regionais intensificados pela reorganização da produção globalizada passaram a ser estudados, basicamente, sob duas categorias analíticas, que, embora diferentes em muitos aspectos, ao fim são convergentes e complementares: a sustentabilidade e a endogenia” (Moraes, 2003, p. 125). Essas duas categorias, associadas ao objetivo de soberania, defesa e segurança, são basilares para cumprir os objetivos do PCN e de qualquer outro programa estratégico.

A ciência, a tecnologia, a biotecnologia possuem papel fundamental para a solução dos problemas relacionados não somente à prática do desenvolvimento sustentável, mas também àqueles atinentes à segurança

e à defesa do país. Desse modo, é proeminente pensar o desenvolvimento sustentável com base nas relações transfronteiriças, uma vez que a questão ambiental não tem fronteiras e inevitavelmente a disputa por recursos naturais pode se tornar o pivô de conflitos nacionais e internacionais, com vários exemplos em que o desfecho final foi a guerra, ainda que não haja elementos para se afirmar que a guerra esteja no horizonte a curto e longo prazos nas fronteiras do Brasil. Isto porque, a crise ambiental é, além de tudo, social. As políticas de defesa, segurança e de desenvolvimento sustentável precisam levar em consideração, além dos limites físicos e territoriais da fronteira amazônica, as questões sociais nela existentes, que contribuem para o surgimento de problemas ambientais e de segurança, aumentando assim, os desafios para o Estado brasileiro na garantia da soberania, defesa e segurança nacionais.

3 FRONTEIRA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

O conceito de fronteira não é de fácil definição, embora possa ser entendido aqui como espaço (físico, político, social, militar, cultural e outros) dinâmico em permanente construção, formado por atores políticos e sociais que interagem. Necessário se faz definir o tipo ou de que fronteira se trata, não sendo o objetivo deste trabalho definir conceitualmente cada uma delas. Entretanto, em oposição à separação conceitual do termo fronteira, Huntington (1997) assinala que as fronteiras políticas estão sendo redesenhadas para coincidirem com as fronteiras culturais, étnicas, civilizacionais e religiosas, o que no Brasil se vê de maneira muito tênue, dada a história de ocupação do território brasileiro e amazônico que desconsiderou a existência, principalmente, das fronteiras culturais e étnicas, o que é de domínio público. A análise de Huntington (1997) vai ao encontro do conceito de fronteiras políticas de Lima (1991, p. 64-5), já que este define fronteira como os limites de um Estado-Nação, entendendo que sua transcendência implica guerra entre nações e/ou diplomacia. Da mesma

maneira, demandaria perceber os militares como fundamentais para a análise do mecanismo de fronteira, produtores que são, há muito tempo, de um saber geopolítico e de uma ideologia de ocupação do território, na qual os índios foram sempre figurantes.

Para fazer referência às fronteiras internacionais, García (2006) criou aportes para uma epistemologia de estudos dessas fronteiras, por entender que apenas definir conceito de fronteira não permite compreender a sua dinâmica em meio a um processo contínuo de mudança que tem se dado em todos os campos da sociedade moderna, influenciada pela globalização. Em seu estudo, o autor apresenta princípios teóricos e metodológicos sobre os quais devem se sustentar os estudos sobre fronteira. Ele mostra que quanto mais abrangente e flexível for o conceito de fronteira, mais capaz ele se torna de revelar nela conflitos e disputas por territórios, presentes implícita ou explicitamente.

Do ponto de vista do marco regulatório brasileiro sobre fronteira, a Lei n. 6.634, de 02 de maio de 1979, define a largura da faixa de fronteira brasileira e estabelece os 150 km¹ como prioritários para a segurança e para a defesa do território nacional, ilustrada no Mapa 1.

Há críticas quanto à metodologia utilizada para essa definição de faixa de fronteira, sob a alegação de que grande parte dessas demarcações são arbitrárias, por não se levar em conta fatores sociais e culturais presentes. Pelo contrário, se vê a demarcação como um fator homogêneo de controle social e político, conforme a perspectiva do Estado, que em diferentes momentos históricos viu a delimitação da área destinada à defesa das fronteiras, sem levar em consideração os fatores políticos de cada período. Neste sentido, constata-se, segundo Silva, Escobar e Mello (2004, p. 5), que somente com a Constituição, de 05 de outubro de 1988, houve uma delimitação da largura da faixa de fronteira, até 150 km.

¹ Recentemente, o governo brasileiro anunciou, através de seu Ministro da Justiça, que estuda ampliar, em cerca de 100 quilômetros, a faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos. A declaração foi feita no dia do lançamento do Plano Amazônia: Segurança e Soberania (AMAS).



74

Os atores estatais responsáveis pelo controle da fronteira, Forças Armadas, Polícia Federal, defrontam-se com traficantes e contrabandistas que disputam o domínio do território entre si e com o Estado. Ainda que haja a presença do Estado na fronteira, ilícitos continuam ocorrendo, como concluiu a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada através do Projeto de Resolução nº 189, que se destina a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. No estado do Pará, a cidade de Santarém, inserida na área do Programa Calha Norte em 2006, foi identificada como rota do tráfico internacional de drogas e de armas. A maior parte da droga passava pela rota: Bolívia/Santarém/Amapá/Suriname. Com isso, se percebe que Santarém é uma cidade estratégica do ponto de vista da defesa e da segurança. Apesar de não estar na linha de fronteira, está na sua proximidade e se destaca por ser uma das principais cidades do Pará, servindo como entreposto entre diversos municípios do Baixo-Amazonas.

4 A INTEGRAÇÃO DA AMAZÔNIA SUL-AMERICANA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A integração da Amazônia sul-americana é um elemento estratégico para desencadear possibilidades de desenvolvimento da região amazônica. Entretanto, dentre os requisitos para a construção de uma agenda comum com parceiros de países vizinhos, é essencial o fortalecimento e a participação ativa na Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA), assim como o aprofundamento das relações entre as comunidades fronteiriças, em nível local, através da utilização da infraestrutura instalada nas áreas urbanas e consolidando as relações nas “cidades-gêmeas”, nas quais os fluxos entre fronteiras formam embriões de integração que merecem reforço e gestão eficiente. O aumento da cooperação com os países amazônicos vizinhos, no caso de obras com impactos que extrapolem as fronteiras nacionais, desde as fases iniciais do planejamento, é uma ação estratégica e indispensável.

Nos contextos nacional e internacional, nota-se o tardio reconhecimento da relevância de inserir a discussão acerca dos problemas ambientais nos modelos de desenvolvimento. Há uma percepção de que a crise ambiental desencadeara conflitos e “tentativas de implantação de políticas de partilha e de gerência desses recursos, tendo em vista a repercussão dos limites energéticos, hídricos, minerais, genéticos para a continuação da expansão do sistema capitalista” (Fernandes, 2007, p. 20). É com base nessa lógica de dar continuidade à expansão do capitalismo que foram concebidos alguns planos para a sustentabilidade na Amazônia, a exemplo do Plano Amazônia Sustentável (PAS). Os objetivos pretendidos de garantir a sustentabilidade na Amazônia se confrontam facilmente com as ações previstas nas obras de infraestrutura da rede de transporte e implantação de hidroelétricas capazes de fazer desaparecer terras indígenas e de populações tradicionais. Apesar de cumprir os estatutos legais, pode-se afirmar que essa nova tentativa de reterritorialização dos espaços na Amazônia vão de encontro às conquistas sociais dessas populações.

No âmbito institucional, o marco do surgimento do PAS sucede a crise institucional e, sobretudo, política que culminou com a extinção da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ambas em maio de 2001, pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1998 a 2002), sob a alegação de que o fator determinante tenha sido a corrupção. Contudo, essa ação do Estado trouxe como consequência o enfraquecimento da base de financiamento do desenvolvimento regional para a Amazônia e para o Nordeste. Como resposta, no primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003), o novo governo propôs claramente um esforço de retomar o planejamento com base em políticas nacionais, objetivando um novo projeto nacional de desenvolvimento para a Amazônia com o PAS e com a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O primeiro texto norteador do PAS foi elaborado a partir de uma reunião ocorrida em Rio Branco, no Acre, da qual participaram o presidente

Lula, os governadores da Amazônia Legal e os ministros da Integração Nacional e do Meio Ambiente. O título inicial dado ao documento foi “Amazônia Sustentável”. Nele, constavam os termos de referência do que depois passou a ser denominado de PAS. O Termo de Cooperação assinado entre o Presidente e os Governadores estabeleceu como princípio metodológico do PAS a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional, adotando como prioridade cinco eixos temáticos, a saber: produção sustentável com tecnologia avançada; novo padrão de financiamento; gestão ambiental e ordenamento territorial; inclusão social e cidadania e infraestrutura para o desenvolvimento.

Entre os anos de 2003 e 2004, iniciou-se a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT, 2004), visando a promoção e a articulação de instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação racional e sustentável do Território Nacional. A PNOT desdobrou-se em diversos planos de desenvolvimento: o Plano de Desenvolvimento da BR- 163, lançado em março de 2005; o Plano Amazônia Sustentável (PAS), discutido com a sociedade nos anos de 2006 e 2007; e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Centro-Oeste (PDCO).

A partir do PAS, a Amazônia foi dividida em três sub-regiões: Macrorregião de Povoamento Adensado; Macrorregião Amazônia Central; e Macrorregião Amazônia Ocidental. Essas sub-regiões foram definidas em função de variáveis como: as tendências demográficas; as alterações no padrão de uso da terra; os centros dinâmicos de economia regional; e os diferentes níveis de exposição à pressão do povoamento. Entretanto, os esforços para a execução desse plano não garantiram os resultados e objetivos pretendidos.

Isso ratifica a ideia de que um dos problemas da Amazônia não é necessariamente a ausência de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável; a questão é a forma de implementação e os atores responsáveis por implementá-las.

Nesse sentido, observa-se que o mesmo acontece em relação à defesa e segurança nacionais. Nessa área, foram criadas diversas políticas com o intuito de fortalecer a atuação do Estado na região Amazônica, especificamente em suas fronteiras, a exemplo do PCN, Enafron.

Em julho de 2023, tivemos o Plano Amazônia: Segurança e Soberania (Amas), cujo investimento inicial foi previsto em R\$ 2 bilhões, com recursos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Plano Amazônia: Segurança e Soberania, tem como objetivo geral: combater os diferentes crimes que acontecem na Amazônia Legal por meio da adequação e da focalização dos programas e das ações do Ministério da Justiça e Segurança Pública às especificidades da região.

Os objetivos específicos do Plano Amas são: I - promover a ampla cooperação federativa; e II - fortalecer e integrar os órgãos de segurança pública e defesa nacional que atuam na Amazônia Legal.

Assim como foi o PAS, o Plano Amas será financiado pelo Fundo Amazônia e sua abrangência inclui os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e oeste do Maranhão. Uma de suas características mais importantes, além de pretender fortalecer a presença das forças de segurança na Região Amazônica, é o combate a crimes ambientais e de outros tipos, além da promoção da preservação local com ações de segurança pública. Essa é uma política de grande relevância para a Amazônia, mas se não houver uma estratégia clara de responsabilidades de cada ente federativo, com metas, prazos e avaliação contínua, pode não atingir os resultados esperados, assim como o PAS e outras políticas voltadas para a Amazônia.

De outro modo, as políticas voltadas para a área de fronteira e questões como desenvolvimento, segurança, soberania, defesa e integração estão presentes direta ou indiretamente nelas, e são considerados o cerne do debate nas diversas correntes teóricas das Relações Internacionais (Nogueira; Messari, 2005).

A integração fronteiriça é um componente-chave para o sucesso das políticas de segurança e desenvolvimento. Políticas que promovam a integração entre os países vizinhos são importantes para criar um ambiente propício à cooperação. Além disso, a reciprocidade entre políticas e regulamentações transfronteiriças facilita a cooperação em questões de segurança.

A colaboração com países vizinhos é fundamental para enfrentar desafios transfronteiriços. Acordos bilaterais e multilaterais devem ser aprimorados para fortalecer a troca de informações, coordenar esforços de segurança e implementar projetos de desenvolvimento conjunto, sobretudo na área de segurança e meio ambiente. A diplomacia e a cooperação internacional ocupam papel fundamental para estreitar essa relação.

5 CONCLUSÃO

Neste capítulo, foram discutidos aspectos teórico-conceituais relevantes, presentes no debate acerca da dinâmica fronteiriça da Amazônia, refletindo ao mesmo tempo sobre suas especificidades para a defesa, a segurança e a integração regional. Esses conceitos estratégicos estão historicamente relacionados com os Programas e Políticas de desenvolvimento planejados para a Amazônia brasileira. Mais recentemente, a questão ambiental também tem sido inserida de forma relevante nessa discussão, dado seu caráter global e transfronteiriço. Diante desse cenário, houve a constatação de que a relação existente entre defesa, segurança, desenvolvimento e integração regional faz parte de uma visão estratégica do Estado brasileiro pensada para a Amazônia diante de um cenário de novas ameaças, dentre as quais destaca-se a soberania sobre a Amazônia diante de uma nova ordem também na área ambiental. O Programa Calha Norte (PCN) faz parte dessa visão estratégica do Estado para impulsionar ações que perpassem puramente questões de defesa e segurança, como o desenvolvimento da Amazônia.

Na área do desenvolvimento regional, a PNOT se insere nessa visão estratégica e desdobrou em diversos planos de desenvolvimento, como o PAS, que não alcançou os resultados e objetivos pretendidos, o que levou à sua descontinuidade, da mesma maneira que ocorreu com outras políticas para a Amazônia, como a Enafron, na área de segurança. O Plano Amazônia: Segurança e Soberania (AMAS), apesar de ter objetivos mais amplos que a Enafron, tem como foco combater os diferentes crimes que acontecem na Amazônia Legal por meio da adequação e da focalização dos programas e das ações do Ministério da Justiça e Segurança Pública às especificidades da região por meio da cooperação federativa e da integração entre os órgãos de segurança pública e defesa nacional que atuam na Amazônia Legal; mas por estar em fase de implementação, carece de avaliação futura.

A vertente voltada para o desenvolvimento regional é vista como uma estratégia de relacionamento e de inserção do Estado Nacional às características dominantes da economia global, sobretudo no que tange aos padrões de competitividade, utilizando como instrumento de negociação as condições endógenas próprias de cada região, de cada local. Além disso, consiste numa estratégia de vivificação das fronteiras nacionais, uma vez que incentiva a fixação de pessoas em lugares pouco habitados, fator imprescindível para a defesa e para a segurança nacionais.

No ambiente internacional, a cooperação e a integração sul-americana, também presentes nessas políticas, se apresentam mais como discurso do que como prática. A dinâmica institucional que norteou essas políticas para a Faixa de Fronteira Amazônica, no âmbito externo, é influenciada pelo cenário internacional; nacionalmente, é influenciada pela esfera político-institucional. Tal dinâmica, historicamente, conduz o Executivo Federal à construção de uma agenda de políticas públicas com foco em questões estratégicas para a Amazônia, securitizando, especialmente, aquelas voltadas para as áreas de desenvolvimento, defesa e segurança, sob a justificativa da importância dessa região. Entretanto, depois de elaboradas, essas políticas seguem uma dinâmica institucional baseada predominantemente nas regras e arranjos institucionais internos,

que impactam diretamente no modo como são implementadas e na continuidade ou descontinuidade delas. De outro modo, nas políticas voltadas para a área de fronteira, conceitos como desenvolvimento, segurança, soberania, defesa e integração estão presentes direta ou indiretamente nelas. Eles são considerados o cerne do debate nas diversas correntes teóricas das Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Plano Amazônia: Segurança e Soberania (AMAS)**. Decreto n. 11.614, de 21 de julho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11614.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

BRASIL. **Programa Calha Norte**. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 set. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 ago. 2007.

BUZAN, B. & HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

DIAS, R. O Estado e a Globalização. In: **Fundamentos de sociologia geral**. 2. ed. Campinas. Alínea, 2000, p. 166,167.

FERNANDES, M. **Desenvolvimento sustentável**: antinomias de um conceito. In. FERNANDES, M. e GUERRA, I (Org.). *Contra-discurso do Desenvolvimento Sustentável*. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, 2003. p.131-169.

FERREIRA, A. **Gestão do Programa Calha Norte**: um estudo sobre as ações de infraestrutura no município de Monte Alegre, Pará. 2008. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

GARCÍA, E. M. Aportaciones para una epistemologia de los estudios sobre fronteras internacionales. **Estudios Fronterizos**, v.7, n.13, enero-junio 2006, p. 9-27.

HUNTINGTON, S. P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1997.

MORAES, J. L. A. Capital Social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 100-125, 2003.

NOGUEIRA, J. P. & MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 20-131.

SILVA, I. W. A; ESCOBAR, I. P.; MELLO, M. P. de. Uma metodologia sobre a delimitação da faixa de fronteira do Brasil. In: 6º CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 2004, Florianópolis. **Anais do 6º COBRAC**, 2004. v. 1.

SOUZA, A. B.; CASTRO, Celso. A defesa militar da Amazônia: entre história e memória. In: Castro, Celso. (Org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

Jarsen Luis Castro Guimarães

Doutor em Ciências do Desenvolvimento
Socioambiental (NAEA-UFPA)

Professor da Universidade Federal do Oeste
do Pará (UFOPA)

Coordenador do Observatório Criminal do Tapajós
(OBCRIT) da UFOPA

Integrante do Observatório de Estudos
de Defesa da Amazônia (OBED)

jarsen@bol.com.br

Abner Vilhena de Carvalho

Doutor em Sociedade e Natureza (UFOPA)
Professor da Universidade Federal do Oeste
do Pará (UFOPA)

Membro do Observatório Criminal do Tapajós
(OBCRIT) da UFOPA

abner.carvalho@ufopa.edu.br

ECONOMIA E CRIMINALIDADE: AS MÚLTIPLAS FACES DO CRIME

1 ASPECTOS HISTÓRICOS

A preocupação com o fenômeno criminalidade advém desde a criação do mundo. Para os pensadores fixistas, a ideia de Deus ter criado Adão e Eva e a desobediência dos mesmos seria o embrião desse fenômeno. Na antiguidade, podemos observar essa preocupação no Livro dos Mortos dos egípcios, ou até mesmo em algo mais antigo, como nas escrituras feitas nas pirâmides. Assim, encontramos nos ensaios filosóficos mais primordiais preocupações e explicações para esse fenômeno.

A criminalidade é mais do que um fenômeno social. Ela influencia nas atividades econômicas, nas questões culturais, nas questões morais, e altera o bem-estar dos indivíduos, causando desdobramentos e mexendo com a tranquilidade deles. Ao longo da história, também se buscou entender qual a motivação que leva o indivíduo a cometer um ato chamado de criminoso pela sociedade.

Já observamos na filosofia da Grécia antiga a busca da explicação do fenômeno criminalidade. Segundo Engel (2003), observam-se vestígios de preocupação em pensadores como Platão (“As Leis”), segundo o qual as causas dos crimes derivam da paixão, da loucura, da procura do “prazer” e da ignorância. Já para Aristóteles (“Tratado da Política”),

a causa do crime tinha origem na miséria e o criminoso era tido como inimigo da sociedade e deveria ser castigado (“Ética a Nicômaco”).

Com as mudanças de paradigmas, tivemos novas visões do mundo. Na Idade Média, observamos o paradigma Teocêntrico (Ptolomeu 78-161 d.C. – Geocentrismo), contestado e substituído pelo sistema heliocêntrico, do saber medir razão e fé. Com essas novas visões de mundo, observamos uma preocupação cada vez maior com a criminalidade. São Tomás de Aquino, revisando os textos de Aristóteles, concorda com o pensamento aristotélico no que trata da questão das causas da criminalidade, como pobreza e miséria. Já Para Thomas Morus (“Utopia”), as causas da criminalidade deparam-se nas questões sociais.

O período renascentista, a partir do século XIII, traz consigo uma nova forma de interpretar o mundo, cujo caráter é determinista, pois busca ordem, medida e instrumentos para demarcar o que é científico, propondo a neutralidade científica, a fragmentação do saber especializado. Assim, destacam-se os trabalhos de Galileu (1564-1642), com o conhecimento da lei geral, em que sentido e razão são indispensáveis para a ciência (método hipotético-indutivo-dedutivo); Bacon (1561-1626), com o método indutivo experimental; Descartes (1596-1650), com o método racional dedutivo; e Kant (1724-1804), com a análise do empirismo e racionalismo, segundo a qual o conhecimento se dá pela experiência e síntese.

O trajeto histórico a respeito da percepção da criminalidade nas organizações sociais fica bastante evidenciado quando, no século XV, Thomas Hobbes utiliza uma expressão latina – criada por Plauto (254 - 184 a.C.) – para materializar o comportamento antropológico do homem em sociedade. Segundo Hobbes, em sua obra *Leviatã* (1651), a criação do Estado se faz necessária para proteger o homem de si mesmo, uma vez que o próprio apresenta episódios comportamentais nocivos aos membros pertencentes ao seu conjunto de convívio social. A teoria de Hobbes é comumente associada à tradução da expressão latina de Plauto: *Lupus est homo homini non homo* (o homem é o lobo do homem), e é utilizada atualmente como um “resumo” de sua obra.

Na Idade Moderna, um grupo de estudiosos, chamado de economistas, foram os responsáveis por conceber o que hoje se conhece como a Ciência Econômica. A economia torna-se ciência a partir de Adam Smith, em 1776, com a publicação do livro “A riqueza das nações” (1723-1790). Posteriormente, a economia passa a buscar uma explicação de causa e efeito para o seu objeto de estudo, o fato econômico, desenvolvendo seus próprios métodos e investigando as causas e descrevendo fenômenos considerados do seu domínio.

Com a divisão e a especialização do trabalho, surgiram ramos específicos nas ciências econômicas que estenderam o seu próprio domínio para assuntos que tradicionalmente não estão associados com o estudo dessa ciência. O estudo da criminalidade pela economia é um desses novos ramos, e parte do pressuposto básico de que o agente criminoso é um ser racional, que ajuíza custos e benefícios antes de optar pela prática do delito.

Historicamente, Montesquieu (1748) foi o primeiro a sopesar teorias econômicas com composições de atividade criminal, e posteriormente Beccaria (1767) e Bentham (1785), mas esses estudos vão vagar lentamente até serem tratados com mais rigor por Becker (1968).

Entre os novos ramos da economia, observamos a Economia Comportamental, que trabalha com a que a ideia do *homo economicus*, que não é o suficiente para explicar as decisões tomadas pelos indivíduos em seu dia a dia, daí a importância de se observar o comportamento do indivíduo para a sua tomada de decisão. A Economia Comportamental é considerada muito próxima da Psicologia Econômica e as duas se complementam, uma vez que a Psicologia Econômica busca a compreensão do quanto o psicológico dos indivíduos influencia no ato da tomada de decisão. Segundo Laudisio (2017), Adam Smith foi o primeiro estudioso que começou a discutir sobre Economia Comportamental em seu livro *The Theory of Moral Sentiments* (1759). Após a teoria da mão invisível, na qual o indivíduo era considerado um ser egoísta, ele deu luz ao conceito de haver fatores emocionais em tomadas de decisões.

Com o passar dos anos, a preocupação econômica com o fenômeno criminal se aperfeiçoa até construir uma ramificação que trate exclusivamente do mesmo: é a Economia do Crime.

Para alguns estudiosos, o embrião da economia do crime surgiu com o trabalho de Cesare Lombroso (1835-1909). Conforme Drapkin (1978), Lombroso tem por mérito ser o primeiro a desviar a atenção do fato delituoso – crime – para o homem delinquente.

Conforme Pablos de Molina (2013), Lombroso, ao analisar e estudar mais de 25 mil reclusos de prisões europeias, seis mil delinquentes vivos e resultados de pelo menos quatrocentas autópsias, constatou que entre esses homens e cadáveres existiam características em comum, físicas e psicológicas, que o fizeram crer que eram os estigmas da criminalidade. Nesse sentido, o crime era um fenômeno biológico e o criminoso um ser atávico, um selvagem que já nasce delinquente.

Nesse mesmo período, Weber (1864-1920) defendeu o método compreensivo, que consiste em entender o sentido em que as ações de um indivíduo contêm e não o aspecto exterior dessas mesmas ações. Além disso, a captação desses sentidos não pode ser realizada unicamente por meio das ações metodológicas das ciências naturais. Deve-se também levar em conta os procedimentos das ciências humanas.

A busca da compreensão do fenômeno criminal é complexa. Nesse sentido, Popper (1902-1994), com o método denominado de racionalismo crítico, argumenta que a teoria científica será sempre conjectural e provisória; em outras palavras, a ciência também trabalha com o aleatório, o incerto, o indeterminado e o complexo. De acordo com Carvalho (1991), para Popper a verdade é inalcançável, mas deve nos aproximar dela por tentativas. Assim, o paradigma que se propõe é o da complexidade, pois diferentemente do holismo a complexidade passa a considerar que o todo está na parte e a parte está no todo. O conhecimento interdisciplinar pode ser a base para a solução dos problemas complexos e essa visão interdisciplinar, holística, aliada a Teoria dos Sistemas Complexos muito contribui na busca das soluções de diversos problemas, entre eles a criminalidade.

A Economia do Crime ganhou mais robustez na economia com o avanço das teorias microeconômicas, relacionados à racionalidade dos agentes econômicos e ao seu comportamento individual. O indivíduo, buscando menor dor em relação ao prazer, maximizaria sua utilidade/satisfação. Dessa forma, a racionalidade do *homo economicus* consiste em abstrair-se de questões morais culturais do comportamento humano e econômico, destinando seu foco à produção e consumo. Ao não conseguir atingir seus objetivos econômicos e/ou de maximização de suas utilidades/satisfação, o *homo economicus* pode enveredar pelo caminho desviante da criminalidade.

De maneira geral, o crime é definido como sendo qualquer ação ou atitude que a sociedade julga prejudicial para ela mesma. Assim, na busca pela maximização do prazer e diminuição da dor, o indivíduo pode entrar em conflito com os interesses e comportamentos de outro indivíduo ou da sociedade em geral, o que pode implicar em uma “necessidade de crime”.

Para coibir essa “necessidade”, é preciso aumentar o custo desse crime para o indivíduo que o comete. Dentro desse contexto, surge a Teoria econômica da escolha racional de Becker (1968).

De acordo com Becker (1968), o custo engloba desde a probabilidade de o indivíduo que comete o crime ser preso, até perdas de renda futuras decorrentes do tempo em que estiver detido, custos diretos do ato criminoso (tempo de planejamento, instrumentos etc.) e custos associados à reprovação moral do grupo e da comunidade em que vive.

Becker (1968), baseando-se no modelo de equilíbrio geral de Alfred Marshall (1890), desenvolve a Teoria Econômica da Escolha Racional na qual estabelece um modelo formal no qual o ato criminoso resulta de uma avaliação racional em torno dos benefícios e dos custos esperados pelos envolvidos. Assim, a decisão de cometer crime ou não decorreria de um processo de maximização de utilidade esperada. O indivíduo compara os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento com o custo de oportunidade de cometer o crime, representado pelo salário alternativo no mercado de

trabalho legal que esse indivíduo poderia obter.

A visão do agente criminoso como racional e maximizador de ganhos, passou a contribuir com conclusões relevantes para as novas possibilidades de compreensão, análise e combate ao crime.

1.1 Abordagens teóricas sobre a criminalidade

Conforme Guimarães (2012), nos estudos sobre criminalidade, encontramos várias teorias que procuram explicar/compreender esse fenômeno. Para uma melhor compreensão, vamos citar algumas:

a) Autocontrole - Desenvolvida por Gottfredson e Hirschi (1990), enfatiza que a diferença existente entre indivíduos que possuem comportamentos desviantes ou desenvolvem vícios (jogos de azar, promiscuidade sexual, fumo, drogas, alcoolismo etc.) e os outros indivíduos decorre de deformações no processo de socialização da criança, causadas pela ineficácia da conduta educacional ministrada pelos pais na fase entre dois e três anos até a fase pré-adolescente. Assim, a má formação de mecanismos de autocontrole tende a criar no indivíduo um comportamento egoísta, levando-o a agir exclusivamente em função dos seus próprios interesses no curto prazo, sem considerar o impacto de suas ações no longo prazo.

b) Teoria interacional - É inspirada nas Teorias de Associação Diferencial e do Controle Social. A delinquência é entendida como causa e consequência de uma variedade de relações recíprocas desenvolvidas ao longo do tempo. Segundo Entorf e Spengler (2002), dois elementos consubstanciam essa teoria: i) a perspectiva evolucionária, segundo a qual a atividade criminosa não seria uma constante na vida do indivíduo, todavia seria um processo que se inicia por volta dos 12 ou 13 anos, aumenta o seu envolvimento em tais atividades aos 16 ou 17 anos, terminando esse processo até os 30 anos; ii) os efeitos recíprocos, que esclareceriam as virtuais relações de endogeneidade das variáveis explicativa e dependente, ou seja, a variável explicativa sendo elucidada ao mesmo tempo pela variável dependente.

c) Teoria do aprendizado social ou teoria de associação diferencial - Desenvolvida por Sutherland (1942), busca explicar o processo pelo qual jovens moldam seus comportamentos a partir de interações e experiências pessoais com relação às situações de conflito, tendo como base o processo de comunicação. Nesse sentido, família, grupos de amizade e comunidade seriam elementos essenciais.

d) Teoria do controle social - Procura estudar o porquê de as pessoas absterem-se de cometer crime. A ideia principal reside no sentido de ligação do indivíduo com a sociedade. Assim, quanto maior for o envolvimento do cidadão com a sociedade e quanto mais ele concordar com os valores e normas vigentes, menor será a chance de tornar-se um criminoso. Os principais trabalhos empíricos nessa área foram feitos partindo-se de pesquisas domiciliares, com o objetivo de explicar a delinquência juvenil.

e) Teoria da desorganização social - Gira em torno de comunidades locais, isto é, de relações sociais que contribuem para o processo de socialização e aculturação do indivíduo, como relações de amizade e parentesco, condicionadas por fatores estruturais, a exemplo do status econômico.

f) Anomia - Desenvolvida por Merton (1938), propõe que a motivação para a delinquência decorre da impossibilidade de o indivíduo atingir metas desejadas por ele. Na operacionalização dessa teoria, surgiram três perspectivas distintas: i) expectativa de realização: o processo de anomia decorreria da diferença entre as aspirações individuais e as reais expectativas dos indivíduos; ii) oportunidades bloqueadas: o foco de divergências das normas instituídas passa a existir a partir do momento em que o indivíduo percebe que o insucesso decorre de condições externas a sua vontade; e iii) privação coletiva: enfatiza a distância entre o ideal de sucesso da sociedade e a situação específica em que o indivíduo se encontra.

g) Teoria do estilo de vida - Trabalha com a existência de três elementos: vítima em potencial, agressor em potencial e tecnologia de proteção, esta ditada pelo estilo de vida da vítima em potencial. Leva-se em consideração o nível de proteção da possível vítima e os custos do delinquente para o

crime ser cometido. A possível vítima, ao recorrer a mais alta tecnologia de segurança, inibe o agressor devido ao alto custo necessário para perpetrar o crime. Assim, o indivíduo criminoso tem um comportamento maximizador e racional ao escolher suas vítimas segundo a oportunidade e os baixos custos de operacionalizar o crime.

h) Teoria econômica da escolha racional - Tem como referência o trabalho desenvolvido por Becker (1968). Ela estabelece um modelo formal no qual o ato criminoso resulta de uma avaliação racional em torno dos benefícios e dos custos esperados pelos envolvidos. A decisão de cometer crime ou não decorreria de um processo de maximização de utilidade esperada. O indivíduo compara os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento com o custo de oportunidade de cometer o crime, representado pelo salário alternativo no mercado de trabalho legal que esse indivíduo poderia obter.

2 ASPECTOS PRÁTICOS

Alguns trabalhos foram desenvolvidos pelo grupo de Estudos da Universidade Federal do Oeste do Pará-UFOPA, do laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Criminalidade. Três trabalhos serão apresentados, a seguir.

2.1 Motivações do crime segundo o criminoso

Guimarães (2012), fazendo pesquisas com os presos do presídio Silvio Hall de Moura em Santarém-PA, procurou identificar a motivação do criminoso para os crimes contra a vida, contra o patrimônio, contra os costumes (liberdade e dignidade) e crimes de tráfico de drogas. Foram duas pesquisas, uma em 2004 e outra em 2001/2012.

Preliminarmente, traçou-se um perfil dos presos, por categoria de crimes, com a finalidade de verificar as diferenças existentes entre as características socioeconômicas dos presos, comparando-os com o perfil

obtido na pesquisa anterior. Verificou-se uma escala de idade na qual os indivíduos mais novos são os que praticam crimes contra o patrimônio, seguidos de crimes contra a vida, crimes de tráfico e crimes contra os costumes, nas duas pesquisas. No geral, eles apresentam baixa escolaridade, residem com mulher e em bairros periféricos, possuem filhos, renda individual e familiar de até um salário mínimo, sem vínculo empregatício.

Por conseguinte, o presente estudo procurou identificar a motivação que levou o indivíduo preso da penitenciária Silvio Hall de Moura, situada na cidade de Santarém-PA, a cometer crime. É uma análise baseada em características socioeconômicas, herança familiar e de interação social do preso, que pretende contribuir para um melhor entendimento da criminalidade nesta região. Para tanto, utilizou-se a metodologia proposta por Heckman (1979). Para verificar a motivação do crime, os delitos foram divididos em quatro categorias: contra a vida, contra o patrimônio, contra os costumes e tráfico de entorpecentes.

O modelo de Heckman mostrou-se consistente na obtenção dos objetivos propostos, inicialmente, na resolução do problema da variável controle. Como não se trabalhou com indivíduos de características idênticas às dos presos, porém que nunca cometeram crimes (não presos), o modelo, para equacionar essa questão, trabalhou duas equações: equação primária e equação de comportamento ou secundária.

Outra consistência desse modelo reside na escolha das variáveis. Trabalhou-se com três grupos de variáveis: caráter econômico, interação social e herança familiar. Para cada equação de comportamento, utilizaram-se variáveis específicas desses grupos, dando maior consistência ao modelo. As teorias observadas foram divididas também em três grupos: teorias de caráter econômico, teorias de herança familiar e teorias de interação social. Somente a partir da integração entre essas teorias, variáveis e modelo foi possível generalizar as conclusões observadas.

De acordo com os resultados obtidos neste trabalho, constata-se que a motivação básica é diferente para o preso cometer crimes contra a vida, contra os costumes, contra o patrimônio e crimes de tráfico de

drogas. Nos crimes contra a vida, observou-se a interação social como a principal motivação. Crimes contra os costumes encontraram motivação na interação social e na herança familiar. Os Crimes contra o patrimônio foram explicados com base na condição econômica do indivíduo. Já os crimes de tráfico de drogas a condição econômica do indivíduo, os aspectos relacionados à questão familiar e de interação social explicaram a motivação do indivíduo no cometimento desse tipo de delito.

Para se chegar a tais conclusões, foram feitos testes de hipóteses, os quais, de acordo com o teste de razão de máxima verossimilhança, apresentaram uma correlação de resíduos negativa, ou seja, correlação dos resíduos da equação primária com os da equação comportamental diferente de zero, isto é: $\neq 0$. Como as categorias de crimes contra a vida, patrimônio, costumes e tráfico de drogas apresentaram $\neq 0$, significa dizer que cada categoria de crime possui uma motivação básica diferenciada para a criminalidade.

Com a aplicação do modelo econométrico para as categorias de crimes, constata-se que crimes contra a vida e contra costumes são influenciados, principalmente, por questões não econômicas do indivíduo, ligadas à herança familiar e à interação social. Esse resultado é embasado pelas conclusões de Mendonça *et al.* (2003a), quando classificam os crimes de homicídio e de estupro como violentos e observam que eles são mais explicados essencialmente por questões de interação social do que pelas de caráter econômico. O que se verifica de diferente, neste trabalho, é que ao se dividirem os crimes violentos em duas categorias, os crimes contra a vida encontram motivação nas questões de interação social, enquanto os crimes contra os costumes são motivados pela interação social e herança familiar (formação do indivíduo).

Os crimes contra o patrimônio passam a ser explicados por variáveis que representam a condição econômica do indivíduo. No caso, testou-se a hipótese de que presos possuidores de bens, isto é, com alguma estrutura financeira, têm menor probabilidade de delinquir. Com o sinal negativo da correlação dos resíduos da equação primária e comportamental e o teste

de hipótese, constatou-se uma motivação da criminalidade para os presos de tal categoria diferente dos demais. Assim, buscaram-se explicações daquilo que determina a ação criminosa dos indivíduos, nas seguintes teorias: Anomia, Estilo de Vida e Teoria Econômica da Escolha Racional. Essas teorias comprovam que a motivação do sujeito para o crime decorre da diferença entre as aspirações individuais e as suas reais expectativas. O ato criminoso resulta de uma avaliação racional em torno dos benefícios e custos esperados pelo indivíduo. Os trabalhos de Fajnzylber e Araújo Junior (2001), Fernandez e Maldonado (1999) e Kume (2005) dão sustentação às conclusões encontradas nessa categoria de crimes.

Diferentemente das demais categorias, a categoria de crimes de tráfico de drogas não consegue ser explicada por apenas uma motivação, visto que, ao mesmo tempo, é resultado de um misto das demais categorias. No modelo geral, embora muito primário, essa categoria já apresenta em seus regressores variáveis explicativas de caráter econômico, herança familiar e de interação social. Talvez, por isso, a dificuldade em encontrar para a equação de comportamento uma proxie representativa, aceitável sociologicamente e estatisticamente que represente as questões econômica, social e familiar do indivíduo preso. A variável “renda familiar” foi a que melhor se adequou e apresentou resultados satisfatórios para o modelo dessa categoria de crimes. Dessa forma, as explicações acerca do que motiva a ação criminosa dos indivíduos foram fundadas nas seguintes teorias: de caráter econômico, anomia, estilo de vida e teoria econômica da escolha racional; interação social, as teorias do controle social, aprendizado social e desorganização social; e teorias ligadas à herança familiar, destacando-se as teorias do autocontrole e interacional.

As respostas obtidas neste trabalho são importantes, principalmente no que tange à possibilidade de respaldar a elaboração de políticas públicas na região Oeste do Pará e quem sabe expandir para toda a Região Norte e o Brasil, a fim de coibir a criminalidade. A constatação da motivação do crime, por categoria, não pode ser adotada como medida exclusiva de combate à criminalidade. Deve-se observar que propostas de caráter econômico não

solucionarão o problema de crimes contra o patrimônio ou alternativas puramente de caráter social também não solucionarão o problema de crimes contra a vida. As políticas de combate ao crime, sob esta análise, deverão ser conjuntas.

2.2 Relação da criminalidade com os índices de desemprego: um estudo de caso

Trabalho desenvolvido por Carvalho *et al.* (2019) procurou mostrar que o problema da violência não se trata apenas de uma questão jurídica. Há tempos, as soluções procuradas para essa patologia adquiriram um sentido interdisciplinar. Tanto na ótica jurídica quanto econômica, existem muitas explanações para um indivíduo cometer um crime, e existem várias relações que retratam a criminalidade como um problema econômico, destacando-se o desemprego como um dos problemas mais agravantes nos últimos tempos da economia brasileira.

Para analisar a relação dos impactos dos Desligamentos e Admissões no aumento de crimes de Roubo e Furto, trabalhou-se com dados mensais de crimes – Furto e Roubo – obtidos no Observatório Criminal do Tapajós-OBCRIT e dados de Admissões e Desligamentos capturados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015.

Para investigar a relação funcional entre os impactos causados pelos Desligamentos e Admissões nos crimes de Roubo e Furto, foram usadas regressão linear simples e regressão linear múltipla. Como a regressão linear múltipla supõe que a variável dependente seja contínua, e as variáveis coletadas representam números de contagens, optou-se por transformar os valores das mesmas utilizando o logaritmo natural, que, por sua vez, forneceu como estimativas de seus parâmetros, as elasticidades associadas nas regressões.

Foram propostos quatro modelos de regressão com o intuito de analisar o efeito das variações dos Desligamentos e Admissões nos Crimes

de Roubo e Furto, e mais dois modelos serão construídos para verificar se Desligamentos e Admissões com uma e duas defasagens são significativas.

Como resultado, verifica-se que em Santarém a criminalidade e o desemprego caminham juntos, lado a lado, e a crescente insatisfação social dos indivíduos, principalmente decorrente de baixos salários ou falta de emprego, está colaborando para o aumento dos crimes de Roubos e Furtos.

A quantidade de Desligamentos e Admissões com defasagens foi significativa para explicar as variações dos modelos de Roubo e Furto. Para Roubo, foram significativos Furto e Desligamentos, com duas defasagens, sendo que o aumento de ambos implica em aumento de Roubos. O Furto é influenciado por Desligamentos no mês atual e com três defasagens, com sinais positivos no modelo, indicando que seus aumentos implicam no aumento em Furtos. Admissões com duas defasagens foi significativo, entretanto, seu aumento provoca uma redução em Furtos. Conclui-se que os indivíduos analisam o custo de cometer um crime, com o indivíduo desempregado encontrando como opção o ato ilícito, assumindo o risco inerente a ele.

Nos modelos apresentados, observou-se uma predominância da influência dos Desligamentos no aumento dos crimes de Roubo e Furto. Um indivíduo desempregado encontra como opção o ato ilícito, assumindo o risco inerente a ele, que dependerá principalmente da eficiência da polícia e da efetividade da justiça, e quando este se mostra mais benéfico do que o próprio emprego, para o indivíduo não se torna vantajoso ser admitido, pois os benefícios que serão adquiridos com o crime mostram-se mais compensatórios em relação aos seus custos.

Empiricamente, se observa a relação de os crimes de Furto geralmente serem cometidos por indivíduos que buscam sustentar seus vícios com entorpecentes, o que pode ocasionar aumento nos Roubos, tendo em vista que o indivíduo analisa seus riscos e benefícios e chega à conclusão de que os benefícios ao cometer um Roubo serão maiores do que efetuar um Furto, e com uma probabilidade de punição mínima; assim, o mesmo aumentará cada vez mais sua escala na criminalidade.

2.3 Violência doméstica conta a mulher em tempos de pandemia

O trabalho desenvolvido por Guimarães *et al.* (2023) procurou mostrar que violência doméstica e familiar contra as mulheres em Santarém-PA se intensificou no período da pandemia a partir vários fatores como o medo, a insegurança, o desemprego, a dificuldade de fornecer o seu sustento e de seus filhos, a subordinação financeira e emocional.

Além das publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, artigos virtuais providos de bases eletrônicas, dados secundários, a pesquisa fundamentou-se nas bases de dados do Sistema Integrado de Segurança Pública e Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal - SISP/SIAC dos anos 2019 e 2020, disponibilizados pela Polícia Militar do Estado do Pará – PMPA.

Como resultado, foi possível perceber que, embora tenha havido um aumento no índice de violência doméstica nesse período pandêmico, como podemos verificar nos meses em que o *lockdown* foi decretado, houve uma redução de 1% no total de casos registrados no ano de 2020.

Quanto à ocupação da vítima, a mulher que mais sofre violência ainda é a dona de casa; isso pode ser explicado pela dependência financeira da vítima em relação ao autor. Outro fator encontrado foi que a maioria dos casos denunciados à polícia civil ocorreu no domingo entre 18:00 e 00:00, o que leva a crer que há uma grande possibilidade da relação entre ingestão de bebidas alcoólicas durante o final de semana e o cometimento da violência. Outro fato que chamou a atenção é o descumprimento de medidas protetivas, que teve um aumento de 1400% no ano de 2020 quando comparado ao ano de 2019, anterior à pandemia. Assim, o isolamento social contribuiu negativamente para o aumento das estatísticas de violência contra as mulheres nos meses que foram decretados o isolamento social no município de Santarém-PA, principalmente nos meses de maio e junho, com posterior diminuição gradativa.

A pesquisa também observou diferenças na frequência de violência doméstica. No ano de 2019, foram registrados 704 casos; já no ano de

2020, quando iniciou a pandemia, foram registrados 696 casos. A violência doméstica no período pandêmico foi invisibilizada, comparado ao ano de 2019. Um dos motivos, conforme os estudos, é de que isolada do convívio social, a vítima ficou refém do agressor e impedida de fazer um boletim de ocorrência na delegacia. Nesse sentido, o real aumento da violência doméstica escapa das estatísticas dos órgãos de segurança pública.

A pesquisa mostra que 52% das mulheres que sofreram violência não fizeram nada depois de sofrê-la. A falta de informação e o medo de ser estigmatizada ou de sofrer novas violências e o despreparo dos agentes públicos em acolher e ouvir as mulheres foram alguns dos fatores apontados pelas vítimas que não se sentiam confortáveis em procurar ajuda (CONGRESSO EM FOCO, 2020).

Assim, apesar dos mecanismos de combate e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, quebrar esse ciclo de violência ainda é difícil para muitas delas, mesmo com a rede de apoio à mulher vítima de violência que a cidade de Santarém oferece, devido ao medo de denunciar.

A violência doméstica contra a mulher trata-se de um problema que merece reflexão e análise, por se tratar de um assunto importante em sociedade, tendo em vista que alcança um número indeterminado de mulheres de diversas classes sociais, reproduzindo violências que se têm registros desde a era colonial até os dias atuais nos espaços domésticos (Ferreira *et al.*, 2018). Esse tipo de violência precisa de monitoramento, dada sua relevância, intencionalidade e gravidade, pois leva a vários prejuízos para a mulher, dentre eles, por exemplo, agravos na saúde física e mental, diminuição na autoestima, na qualidade de vida, podendo chegar até a sua mortalidade com o feminicídio (Guimarães *et al.*, 2018; Ferreira *et al.*, 2018).

3 CONCLUSÃO

Neste capítulo, buscou-se retratar a criminalidade em seus aspectos teóricos e práticos. Com a compreensão da preocupação histórica do

fenômeno criminalidade, alinhamos as principais teorias existentes que buscam compreender as motivações dos crimes. Posteriormente, aliados a essas questões teóricas, três trabalhos desenvolvidos em Santarém-PA, no Laboratório de Estudos sobre a Criminalidade da Universidade Federal do Oeste do Pará-UFOPA, foram apresentados, de forma a ilustrar essa relação entre teoria e prática. São trabalhos que retratam as motivações dos crimes por categorias de crimes, crimes contra as mulheres e a relação da criminalidade com o desemprego.

REFERÊNCIAS

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v.101, 1968.

CARVALHO, B. N; LOBATO, T. C; CARVALHO, A. V; GUIMARÃES, J. L. C. Relação da criminalidade com os índices de desemprego: um estudo de caso. **Enciclopédia Biosfera**, v. 14, p. 1804-1817, 2017.

CONGRESSO EM FOCO. **O isolamento precisa continuar. A violência doméstica não. São Paulo, 2020**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaio/forum/o-isolamento-precisa-continuar-a-violencia-domestica-nao/>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

DRAPKIN SANDEREY, Israel. **Manual de criminologia**. Ed. José Bushatsky. São Paulo: 1978.

ENGEL, L. E. F. **A economia do crime no Paraná**: um estudo de caso na penitenciária industrial de Cascavel. Toledo, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Toledo, 2003.

ENTORF, H.; SPENGLER, H. Socioeconomic and demographic factors of crime in Germany: evidence from panel data of the German states. **International Review of Law and Economics**. [S. l.], v.20, 2000.

FAJNZYLBER, P.; ARAUJO JUNIOR, Ary. **Violência e criminalidade**. Belo Horizonte: CEDEPLAR; FACE; UFMG, 2001.

FERNANDEZ, J. C.; MALDONADO, G. E. C. **A economia do narcotráfico: uma abordagem a partir da experiência boliviana**. Belo Horizonte: Bela Economia, v.9, n. 2, dez. 1999.

FERREIRA, Érika de Paula; MATÃO, Maria Eliene Liégio; DALL'AGNOL, Mateus; SILVA, Márcia Rogéria Pereira Leite. Caracterização dos casos notificados de violência contra mulheres atendidas nos serviços de saúde em Araguaína-TO. **Revista Científica do ITPAC**, Araguaína, v. 11, n. 2, pub.7, agosto 2018.

GOTTFREDSON, D. C.; HIRSCHI, T. **A general theory of crime**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

GUIMARÃES, Jarsen Luis Castro; DE CARVALHO, Abner Vilhena; Galvão, Juarez Bezerra; FEITOSA, João Roberto Pinto; NOVAES, Tulio Chaves; CAMPOS, Darlene Cardoso. Violência doméstica contra a mulher em tempos de pandemia. **Contribuciones A Las Ciencias Sociales**, v. 16, p. 21561-21591, 2023.

GUIMARÃES, Renata Cavalcante Santos; SOARES, Maria Cidney da Silva; SANTOS, Renata Clemente dos; MOURA, Jaqueline Pereira; FREIRE, Therezza Virginia Vital; DIAS, Maria Djair. Impacto na autoestima de mulheres em situação de violência doméstica atendidas em Campina Grande, Brasil. **Revista Cuidarte**, v. 9, n. 1, p. 1988-97, 2018.

GUIMARÃES. J.L.C. **As motivações do crime segundo o criminoso: condições econômicas, interação social e herança familiar**. 2012. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) – Universidade Federal do Pará, Belém-PA, 2012.

HECKMAN, J. Sample selection bias as a specification error. **Econometrica**. [S. l.], v.47, n.1, 1979.

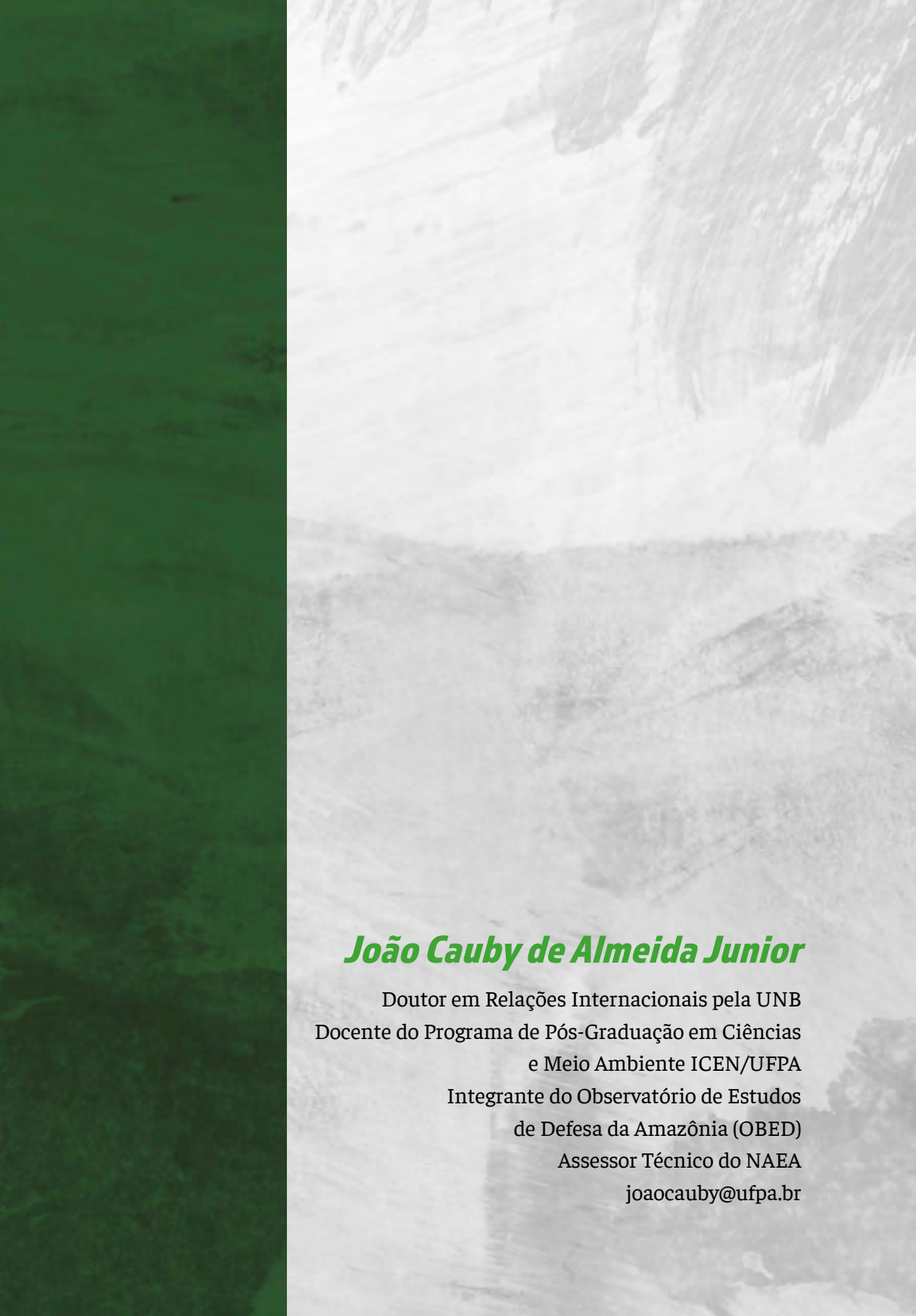
KUME, LEANDRO. **Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira**: uma aplicação em painel dinâmico. Rio de Janeiro: EPGE, 2005.

LAUDISIO, VICTOR. **A economia comportamental e suas implicações**. São Paulo: Insper, 2017.

MERTON, R. K. Social structure and anomie. **American Sociological Review**. [S. l.], v.3, 1938.

PABLOS DE MOLINA, ANTÔNIO GARCIA. **Criminologia. Revista dos tribunais**. São Paulo, 2013.

SUTHERLAND, E. H. Development of the theory. In: SCHUESSLER, K. (Ed.) **Edwin Sutherland on analyzing crime**. [Private Paper published posthumously]. Chicago, IL: Chicago University Press, 1942/1973.



João Cauby de Almeida Junior

Doutor em Relações Internacionais pela UNB
Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências
e Meio Ambiente ICEN/UFPA
Integrante do Observatório de Estudos
de Defesa da Amazônia (OBED)
Assessor Técnico do NAEA
joaocauby@ufpa.br

SEGURANÇA INTERNACIONAL E CRIMINALIDADE ORGANIZADA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo discorrer acerca de ameaças que permeiam a Amazônia brasileira, de natureza transnacional, representadas por organizações criminosas que apresentam dinâmicas particulares de atuação nesse território e que não se atêm a fronteiras físicas ou soberanias, dentro do mosaico plurinacional amazônico. E fenômenos como mudanças climáticas e criminalidade organizada transnacional demonstram essa relativização das noções de soberania e fronteira, na medida em que nelas parecem não encontrar limitações físicas ou jurídicas.

No caso da criminalidade organizada, além dos aspectos supranacionais a serem considerados quando se busca fazer frente a ela no território amazônico em geral, haja vista a diversidade de soberanias, espaço geográficos e de normas dos diferentes Estados nacionais que dele fazem parte, há ainda divergências sobre que forças devem promover seu enfrentamento: as de segurança pública ou as de defesa. Na Amazônia brasileira, as organizações criminosas manifestam-se de maneira singular, diferentemente do modo de atuação nas periferias das grandes cidades brasileiras, onde as forças policiais

de segurança pública têm o protagonismo e a atribuição institucional de promover seu enfrentamento.

Com isso, entende-se a necessidade de utilização de parâmetros diferenciados de análise do problema, conforme sua forma de manifestação no território sob análise, aspecto nem sempre considerado nas investigações da criminalidade organizada. A expressão território é aqui utilizada na forma compreendida por Raffestin, que diferencia conceitualmente espaço e território:

O território se forma a partir do espaço, é resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço (1993, p.143, grifo do autor).

A localização estratégica, as diversas fronteiras e as peculiaridades das planícies e rios amazônicos (longos, largos e com a presença de furos e braços de rios que às vezes adentram a floresta) são algumas das características geográficas que acabam por favorecer determinadas dinâmicas criminosas, ao tempo em que dificultam o enfrentamento de problemas de grande magnitude, como, por exemplo, os crimes contra o meio ambiente e o tráfico de drogas. Esses crimes começaram, inclusive, a ter nocivas convergências em suas práticas, tudo em desfavor da biodiversidade amazônica e da segurança da sua população, como informa o mais recente Relatório sobre drogas e crimes da ONU (UNODC, 2023). De acordo com esse relatório, os traficantes de drogas estão ampliando suas atividades criminosas por meio da extração ilegal de madeira e da ocupação de terras de forma ilícita, uma espécie de criminalidade-combo que desafia a capacidade de resposta estatal.

Assim, novos atores e suas empreitadas nocivas afrontam a capacidade de resposta estatal e demonstram a relativização da própria ideia de soberania e de fronteiras físicas, pois nelas não se encontram limites para suas práticas delitivas.

A noção tradicional de segurança internacional, fortemente vinculada à ideia de Estado nacional e à utilização preponderante da força militar no

enfrentamento de ameaças externas, carecia de parâmetros explicativos para dar conta de fenômenos como esses, como será abordado na Seção 1. Na Seção 2, serão consideradas as formas de atuação das organizações criminosas na Amazônia brasileira e os riscos que eles representam para sobrevivência das pessoas e para a organização da sociedade. E na Seção 3 deste artigo, serão apresentados os documentos de defesa brasileiros e as ameaças transnacionais que eles vislumbram no território amazônico.

2 SEGURANÇA INTERNACIONAL E ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

O conceito tradicional de segurança internacional, fortemente atrelado a preceitos ligados ao fortalecimento de exércitos nacionais, confrontos armados e proteção a fronteiras físicas, em que o Estado era o objeto central de proteção (e fonte de perigos) e as questões de segurança nacional prevaleciam, tornou-se, com o transcorrer do tempo, limitado para explicar os novos fenômenos e ameaças que viriam a surgir na inconstante arena global. E alguns são bem ilustrativos do contexto atual, como o 11 de setembro, as emergências climáticas e as pandemias.

O uso da força, até então legitimada pelo poder estatal ou por sua hegemonia soberana, passa a ser também um instrumento de coerção de outros atores, numa espécie de privatização do seu uso, ensejando novos estudos sobre o tema. Nessa direção, Kaldor (1999) reporta-se a “novas guerras” novos tipos de conflitos violentos em que os envolvidos não têm necessariamente razões ideológicas ou geopolíticas para promovê-los, como antes; esse é m tipo diferenciado de guerra, em que a maior parte das vítimas são civis e não militares.

Na sua visão sobre tais guerras não tradicionais, que privatizam os atores e deslegitimam o uso da força pelo tipo de agente que a utiliza, ela muito bem enfatiza alguns aspectos como o enfraquecimento da economia de alguns países e a expansão da violência através do crime organizado e a atuação de grupos paramilitares.

Episódios recentes no Equador, onde cinco dias após o assassinato de um candidato à presidência do país, um dirigente partidário de lá também foi morto a tiros, são exemplos de fenômenos em que novos atores, no caso organizações criminosas de alcance transnacional, despontam com vigor, confrontando autoridades públicas, líderes partidários e instituições políticas que ousam contrariar os interesses ou denunciar as práticas das redes delituosas lá instaladas e apoiadas por cartéis de drogas mexicanos, os cartéis de Sinaloa (Coelho, 2023).

Apontada como uma ameaça à soberania dos estados nacionais, esse tipo de organização criminosa ora vem associada a efeitos da globalização, enquanto sua “face obscura”¹, ou diretamente ligada à ideia de transnacionalização, o que parece ser mais preciso, daí derivando a qualificadora de organização criminosa transnacional. A transnacionalização, segundo Gonçalves e Stelzer (2009), está afeta à noção de Estado permeável e tem na figura estatal a representação do ente em declínio, não mais o Estado-territorial que emergiu da Paz de Vestfália, observando-se agora um mosaico diferenciado.

Fundada nos estudos estratégicos (voltados para os cenários de conflitos e estratégias bélicas), a perspectiva tradicional de segurança internacional, fortemente atrelada ao período da Guerra Fria e ao Estado, enquanto elemento central de análise do campo de conhecimento, deu espaço a outras agendas, em que “a defesa das fronteiras contra inimigos estrangeiros deveria ser reforçada pela defesa da integridade dos indivíduos e da sociedade” (Villa, 2020, p. 75).

Nessa direção, é necessário reconhecer, nesse breve e despretenso introito sobre segurança internacional, a importância da Escola de Copenhague no processo de evolução da noção de segurança. Criada na década de 1980, com o intuito de promover estudos para a paz, ela desenvolveu conceitos e parâmetros de investigação que permitem

¹ “A globalização incrementa fluxos de comércio, pessoas, capitais, culturas e conhecimentos; no entanto, esse processo tem uma face obscura: o advento das organizações criminosas “transnacionais” (Cepik; Borba, 2012, p. 375).

compreender a segurança internacional sob uma perspectiva abrangente, para além da vertente militar, posto que leva em conta ainda as dimensões econômicas, políticos, sociais e ambientais envolvidas nesse campo de estudo (Tanno, 2003), não sem críticas de que tudo poderia se tornar um problema de segurança, com a eventual perda do rigor metodológico na definição do que é segurança, para alguns autores.

Por outro lado, bem registra Rafael Villa que: “A ampliação no escopo das agendas de segurança internacional, ao promover a inclusão de temas que afetavam tanto estados quanto grupos, individual ou coletivamente, ampliava também o espectro de objetos referentes” (Villa, 2020, p. 75). Isso se afigura salutar, pelo avanço do que representa em termos de segurança para a sociedade e para as pessoas, em razão do olhar diferenciado e do destaque que passa a ser dado a temas relacionados a problemas ambientais, sociais e econômicos que representam riscos para o indivíduo e para a sociedade.

A ênfase e a consolidação do conceito de segurança humana na década de 1990 apontam, nesse sentido, por obra do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas, para o Desenvolvimento, de acordo com o qual o conceito de segurança deveria mudar de uma abordagem exclusiva em segurança nacional, para dar destaque também à segurança das pessoas, ao desenvolvimento humano, à segurança alimentar e à segurança ambiental (PNUD, 1993).

Há de se considerar ainda que tipo de ameaça impacta mais no Estado nacional objeto de análise. Em países em desenvolvimento, as ameaças internas podem ter maior atenção do que as externas, tendo em vista a maior fragilidade interna desses Estados. Suas vulnerabilidades e fontes de insegurança podem decorrer dessa condição (Ayoob, 1991).

De acordo com Saint-Pierre (2011), a ameaça não é algo dado que possa ser considerado isoladamente. Todos seus componentes, do emissor do sinal ao seu receptor, devem ser avaliados. Ele a define como “uma representação, um sinal, uma disposição, gesto ou manifestação percebida

como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe” (Saint-Pierre, 2004b, p. 23).

Acrescente-se, ainda, o contexto em que a ameaça é percebida. Condições geográficas e relações fronteiriças são fatores a serem considerados ao avaliar-se as ameaças à segurança de um Estado. Lembrando que as fronteiras já não representam óbices às organizações terroristas ou criminosas. Daí a noção de ameaças transnacionais, que desafiam a soberania das nações. E nesse âmbito, os Estudos de Segurança Internacional (ESI) também avançaram, ao considerá-las como objeto de investigação, trazendo novos elementos teóricos para analisar esses fenômenos.

A ideia de espaços frágeis em autoridade ou de espaços sem governo, por exemplo, é um deles. Nesse sentido:

Sob uma perspectiva ainda mais enfática, os chamados estados frágeis em autoridade gerariam instabilidade e permitiriam o desenvolvimento de “áreas não governadas” para a produção e o tráfico de drogas, o terrorismo, além de outros crimes globais. Ademais, tais níveis de fragilidade estatal para estados vizinhos ou mesmo para uma região inteira, formando “bolsões de espaços não governados” (Villa, 2020, p. 166, grifo do autor).

Na Amazônia brasileira, conforme já colocado, as fronteiras são territórios sensíveis em relação a ilicitudes cometidas por organizações criminosas, cujas atividades nocivas prejudicam a organização do Estado, o funcionamento da sociedade e o meio ambiente, exigindo especial atenção. Esse é um problema sistêmico, visto que a eventual fragilidade dos estados vizinhos também impacta no problema. Nesse sentido, uma das consequências da política de combate às drogas na Colômbia foi o crescimento do ingresso de pasta de cocaína no território brasileiro e um dos fatores do fortalecimento do Comando Militar da Amazônia, que se tornou um dos mais importantes do Exército brasileiro (Machado, 2014).

3 A ATUAÇÃO DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Além dos enormes desafios referentes à preservação e ao desenvolvimento da região, o enfrentamento da criminalidade organizada na Amazônia requer também a mobilização de recursos, capacidades e propósitos articulados por parte do poder público e da sociedade em geral.

Acerca desses atores representados pelas organizações criminosas e suas teias delituosas, não se pode perder de vista, pela sua extrema gravidade, os crimes por elas perpetrados na Amazônia brasileira, contra a população Yanomami, ao promoverem garimpo e desmatamento ilegais em suas terras, destruindo a floresta e contaminando os rios de onde provêm seus principais alimentos.

As teias criminosas dessas organizações alcançam também outros territórios, dentro e fora do Brasil. É o caso da economia ilícita da mineração promovida pelas mesmas, acerca da qual a Polícia Federal já mapeou, desde 2016, diversos territórios alcançados por essa prática ilegal. E nesse rastreo dos caminhos da criminalidade ambiental na Amazônia, identificaram-se conexões transfronteiriças que perpassam por outros países da região, como Suriname, Guiana Francesa e Venezuela (Waisbich; Husek; Santos, 2022).

Na Amazônia, a criminalidade parece se reinventar, migrando, por vezes, de uma atividade delituosa para outra, quando a fiscalização se intensifica sobre uma delas. Há uma espécie de criminalidade-combo, a exemplo da que se observa na exploração ilegal de madeira, no sul do Pará, pois, além do crime ambiental em si, outros crimes são perpetrados para que ele seja encoberto ou para que a empreitada delituosa tenha êxito.

Alguns autores das Relações Internacionais costumam designar territórios como esse de espaços desgovernados. Seu conceito presume que, em razão da ausência do Estado, não haveria governança (Villa, 2020), sendo associado a Estados frágeis ou Estados falidos, o que exigiria, inclusive, cautela dos analistas ao caracterizá-los como tais na medida

em que atores políticos de países em desenvolvimento podem, de forma oportunista, utilizar-se da retórica para solicitar apoio internacional e justificar interversões armadas nesses espaços (Clunan, 2010).

A literatura sobre o tema registra ainda que, em diversos espaços apontados como desgovernados, não haveria propriamente uma ausência de governança, mas formas e fontes alternativas da mesma, de modo que:

Em espaços latino-americanos nos quais a governança estatal é de algum modo limitada, não sendo garantidos serviços básicos às populações locais, observa-se que tais “vácuos” são frequentemente preenchidos pela governança de atores violentos não-estatais [...] (Santos, 2021, p. 51, grifo do autor).

Na esteira dessa concepção, por representarem espaços nos quais o Estado não tem firmada sua soberania de forma plena ou eficaz, essa instabilidade político-institucional poderia justificar uma retomada da autoridade ou do controle estatal, na forma de intervenção armada conduzida pelas forças armadas. E, nesse sentido, o exemplo da cidade do Rio de Janeiro, em sua gravíssima crise de segurança pública, é muitas vezes lembrado, ou mesmo o paradigmático caso colombiano. Mas se esse é um argumento válido para alguns territórios, necessariamente não será para outros.

A região amazônica se estende por nove estados do Brasil e seu território é utilizado de modo estratégico pelas organizações criminosas, sabedoras das dificuldades de fiscalização que a geografia da região impõe às forças de segurança e de defesa. Ela alcança uma considerável porção do território brasileiro, comportando 11.300km de fronteiras com países vizinhos.

As relações fronteiriças se estabelecem com sete países sul-americanos e a vulnerabilidade do território decorre da atuação consistente e planejada de organizações criminosas, da pouca efetividade das políticas voltadas a promover a segurança e o desenvolvimento da região, além da baixa cooperação existente entre os países pan-amazônicos, para sanar problemas que atingem a todos eles.

Vaz (2020) alerta para os vínculos dos movimentos de insurgência armada, ainda remanescentes na América do Sul, com grupos do crime organizado em torno do tráfico de drogas. No âmbito andino, ele se reporta: às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – EP, dissensão da antiga Farc (que ganhou espaço com a desmobilização dessa última); ao Exército da Libertação Nacional colombiano; e ao Sendero Luminoso, peruano.

Conflitos como esse não podem passar despercebidos pelas forças de defesa e segurança brasileiras, não só pelo risco de transbordamento para o território nacional, mas, também, pela ameaça em si representada pelas organizações criminosas, que corroem muitas vezes a capacidade de um Estado de afirmar sua soberania em seu próprio território, corrompem autoridades locais e tornam cidades amazônicas reféns de práticas delituosas as mais diversas.

4 AMAZÔNIA BRASILEIRA E OS DOCUMENTOS DE DEFESA

Em regiões onde as fronteiras têm forte impacto sobre fluxos, culturas e organização da vida social e econômica das populações, como a Amazônia, a atuação das forças armadas, conjunta e coordenadamente com os órgãos de segurança pública e de inteligência, representa uma parceria de esforços interagências que deve ser considerado pelo Estado quando se propõe a realizar o enfrentamento das organizações criminosas que atuam na região, que se utilizam da geografia e das peculiaridades do espaço pouco povoado de forma estratégica aos seus lucrativos interesses, com consequências extremamente danosas para a coletividade.

E essa forma de utilização das forças de defesa, subsidiária e cooperativamente com as forças de segurança pública, encontra abrigo nos marcos legais que regulam a atuação das mesmas, em que pese a existência de algumas abordagens contrárias a um maior engajamento dessas forças no enfrentamento de tais ameaças, o que caracterizaria um possível desvirtuamento de sua competência originária.

Essa forma de compreender um certo padrão ideal de atuação das forças de defesa assim colocado tem muito a ver com a concepção tradicional de segurança internacional, acima apresentado, e é compartilhada por aqueles que entendem que elas devem se ater a ameaças oriundas de outras soberanias contra a soberania nacional, o que acaba por denotar também um certo discurso de índole nacionalista.

O desvirtuamento, contudo, da competência originária ou constitucional das forças armadas ocorre quando se busca utilizá-la para interferir no processo político do país, partidarizar seus quadros ou tentar de algum modo militarizar a política. A preponderância do poder civil na condução da política nacional e das forças de segurança e defesa é expressa e clara na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. A criação do Ministério da Defesa e a existência de um cargo de Ministro de Estado da Defesa, sob autoridade do poder civil, reforçam essa compreensão.

A subordinação do poder militar ao poder político eleito não representa um mero acaso na história (Chafetz, 2017). E assim, as forças armadas encontram-se diretamente subordinadas à autoridade do Presidente da República, que também se submete à ordem constitucional. E o debate sobre a atuação e competência das forças armadas persistirá, o que é salutar e recomendável num ambiente democrático, em que pode ser exercida a capacidade crítica de revisar práticas militares ou de militarização de procedimentos que não mais se adéquem ao estágio de desenvolvimento do país.

Essa é uma discussão necessária, para se promover a aproximação da sociedade com temas relativos à defesa do Estado, que envolve questões de soberania e de política de defesa, instrumento estratégico das sociedades democráticas (Almeida Júnior, 2019). Os Documentos de Defesa apresentam análises sobre os problemas de segurança da Amazônia brasileira, que possui, de acordo com a Política Nacional de Defesa (PND), atualizada em 2020, uma enorme extensão territorial, conjugada com baixa densidade demográfica e dificuldades de mobilidade, além de recursos e potencialidades que exigem a presença efetiva do Estado, na promoção de sua defesa e na sua integração com as outras regiões do país (Brasil, 2020).

Ela representa o documento de mais elevado nível, no qual constam os objetivos nacionais de defesa a serem buscados permanentemente pelo Brasil. Dentre esses objetivos, está o de ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional. Outro Documento de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END), fundamentada na PND, estabelece as medidas a serem implementadas pelo Estado brasileiro para que esses objetivos sejam concretizados, definindo claramente as estratégias orientadoras da sociedade em matéria de defesa (Brasil, 2020).

De acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, a Amazônia é área de interesse geoestratégico para o Brasil, o que requer a proteção da sua biodiversidade e dos seus recursos minerais e hídricos, bem como sua exploração e desenvolvimento socioeconômico, de forma sustentável, o que perpassa pelo “incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais” (Brasil, 2020, p. 33).

Considerando, portanto, essas diretrizes e o contexto geográfico amazônico, esse documento indica a dissuasão como a primeira conduta estratégica a ser levada em conta para a defesa dos interesses nacionais nessa região do país, afirmando no mesmo passo que é essencial o fortalecimento da cooperação e da integração com os outros países amazônicos para a ampliação da segurança regional almejada.

A divisa que separa as questões de defesa e segurança está se tornando cada vez mais imprecisa, e o Livro Branco de Defesa Nacional, que contém a tríade dos documentos de defesa, contempla essa perspectiva:

As implicações para a Defesa Nacional advindas do problema mundial das drogas e do tráfico internacional de armas, da necessidade de proteção da biodiversidade, da eventualidade de ocorrência de ataques cibernéticos, das possíveis tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, das pandemias, dos ilícitos transnacionais, do terrorismo internacional, da pirataria entre outros, explicitam a crescente transversalidade dos temas ligados à Defesa Nacional [...] (Brasil, 2020b, p. 15).

Na Amazônia, onde as questões fronteiriças têm destacada importância, a esses ilícitos mencionados no Livro Branco somam-se outros, como desmatamento e garimpo ilegal, ocupação irregular de terras indígenas, o que, de fato, demonstra essa transversalidade de temas e problemas que afligem a população amazônica. Na mesma direção, a END deixa clara a necessidade de as forças armadas, em conformidade com suas atribuições subsidiárias, atuarem de forma coordenada com órgãos federais, estaduais e municipais “empenhados na manutenção do bem-estar da população e na conservação do nível de segurança no seu sentido amplo” (Brasil, 2020, p. 70).

No vasto território amazônico pertencente ao Brasil, é válido registrar que o Programa Calha Norte se propõe a atuar em duas vertentes, uma voltada para a soberania, cujos ilícitos ambientais e os crimes relativos ao narcotráfico têm uma atenção maior. A outra vertente é a do desenvolvimento da região, em que o programa está presente. Ele contempla oito estados, abrangendo mais de 400 municípios, uma área correspondente a 45% do território nacional, conforme prevê o Livro Branco de Defesa (Brasil, 2020).

O programa Calha Norte, assim como o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) tornaram-se instrumentos de operacionalização da Política Nacional de Defesa. O SIPAM é voltado para a proteção e defesa da Amazônia brasileira e produz e sistematiza informações de interesse estratégico, realizando estudos de inteligência, agregando dados e promovendo a integração entre órgãos federais, estaduais e municipais. Sua infraestrutura técnica e operacional é provida pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

A vastidão da região, a existência da densa floresta e sua relação com a crise ambiental, bem como as tensões nas fronteiras com outros países são algumas das razões mencionadas para justificar a gênese desses programas e projetos na Amazônia. Embora demonstrem uma especial atenção ao aspecto militar, eles não se configuram como ações exclusivamente militares (Nascimento, 2010).

Foram significativas as mudanças nas atribuições das forças armadas no transcorrer das primeiras décadas deste século, notadamente para atuar no enfrentamento de ilícitos transfronteiriços, de forma subsidiária e coordenada com os órgãos de segurança pública e de inteligência, com destaque para os Documentos de Defesa e para as Leis Complementares n. 117/2004 e n. 136/2010, que ensejaram alterações na organização, o preparo e o emprego das forças armadas. Essa última lei estabeleceu, inclusive, que o Poder Executivo deveria encaminhar, de quatro em quatro anos, para a apreciação do Congresso Nacional, os mencionados documentos (Brasil, 2010).

A reconfiguração do campo da defesa pode ter relação também com o nível de ameaça que passaram a representar as organizações criminosas transnacionais para a segurança das pessoas, da sociedade e do Estado. O fato é que essas mudanças abriram novas possibilidades de atuação interagências entre as forças de segurança pública e de defesa.

Essa integração cada vez maior entre as forças de segurança pública e de defesa, respeitadas suas competências constitucionais e legais, bem como seus aspectos culturais e operacionais, tornou-se uma possibilidade estratégica para o enfrentamento das organizações criminosas instaladas na Amazônia brasileira, onde as questões geográficas e os fluxos e interações fronteiriças, por dificultarem a atuação dos órgãos de fiscalização e controle do território, são considerados até mesmo no planejamento das ações delituosas dessas organizações.

5 CONCLUSÃO

A evolução do campo de estudos relativos à segurança internacional ensejou investigações descoladas do enfoque tradicional de segurança, fortemente vinculado à noção de Estado nacional, no qual os confrontos armados e as ameaças externas eram o foco central de análise. As novas perspectivas de investigação permitiram, assim, ampliar a ideia de segurança para além de fronteiras ou soberanias, pois as ameaças não são

mais limitadas por elas, trazendo ainda novos elementos teóricos para investigação dos problemas que surgem no cenário internacional.

E a elaboração do conceito de segurança humana também contribuiu nesse sentido, em face da percepção de que os indivíduos e a sociedade também são vulneráveis às ameaças que se apresentam em um mundo cada vez mais globalizado. A inclusão de novos temas nesse mosaico de ameaças, como emergências climáticas, terrorismo e organizações criminosas denota também essa evolução, ao passo em que engendra novos desafios de se definir parâmetros de análise consistentes para examinar a fundo esses fenômenos.

Em relação a essas organizações, a transnacionalidade de suas atuações representa uma ameaça ainda maior para as regiões fronteiriças, como no caso da Amazônia, pela dificuldade que se impõe de fazer seu enfrentamento em regiões plurinacionais como essa, em que até mesmo a geografia do território traz empecilhos para as forças de segurança que se propõem a fazer frente a elas.

As atividades nocivas ao meio ambiente, com tudo o que ele representa hoje em termos de preocupações para a humanidade, e os diversos tráficos praticados por essas organizações criminosas na região justificam uma atenção especial dos órgãos de segurança e defesa para essas ameaças, transnacionais em grande medida.

As forças de segurança pública são os atores centrais no enfrentamento desse problema, em razão de suas competências técnicas e de suas capacidades instaladas. E de forma subsidiária, como prevê a legislação, as forças armadas podem colaborar com elas no contexto de programas interagências, considerando, ademais, seu preparo para atuar em regiões fronteiriças.

Os Documentos de Defesa brasileiros dedicam análises importantes sobre a realidade Amazônica e contemplam essa forma de atuação das forças armadas, conjuntamente com as forças de segurança pública e outras agências do Estado, em que pese o desafio que é o de se coordenar capacidades, culturas e expectativas diferenciadas em prol de objetivos

comuns e das reservas e contrapontos de alguns segmentos da sociedade, contrários a sua participação.

O debate sobre o papel e a atuação das forças de defesa e segurança no enfrentamento das ameaças transfronteiriças persistirá, bem como as investigações sobre a aproximação entre os campos da segurança e da defesa que a realidade dos fatos vem tecendo atualmente. E a evolução cada vez maior das respectivas áreas do conhecimento é um dos resultados esperados desse debate.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, João Cauby de. **Integração interagências: o enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira**. Belém: NAEA, 2019.

AYOOB, Mohammed. The security problematic of the third world. **World Politics**, vol. 43, p. 257-283, jan.1991.

BRASIL, 2020. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em:<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em 27 nov. 2023.

BRASIL, 2020b. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/copyofestadoedefesa/livrobrancocongressonacional.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2023.

BRASIL, 2020c. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 105/2019. Brasília: Senado Federal, 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 set. 2004. Seção 1,

p.2. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2004/leicomplementar-117-2-setembro-2004-533982-norma-pl.html>> Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 01 dez. 2023.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, estado e segurança internacional. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 375-405, jul./dez. 2011.

CHAFETZ, Josh. **Congress's constitution**: legislative authority and separation of powers. New Haven: Yale University Press, 2017.

CLUNAN, Anne. Ungoverned spaces? The need for reevaluation. In: TRINKUNAS, Harold; CLUNAN, Anne. **Ungoverned Spaces**: alternatives for state authority in an era of softened sovereignty. Stanford: Stanford University Press, 2010.

COELHO, Renato. Nova morte de político no processo eleitoral do Equador é fruto de explosão de violência que sacudiu o país nos últimos anos, diz pesquisador da Unesp. **Jornal da Unesp**, São Paulo, 16 ago. 202. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2023/08/16/nova-morte-de-politico-no-processo-eleitoral-do-equador-e-fruto-da-explosao-de-violencia-que-sacudiu-pais-nos-ultimos-anos-diz-pesquisador-da-unesp/>. Acesso em: 30 nov. 2023.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Estado, globalização e soberania: fundamentos político-jurídicos do fenômeno da transnacionalidade. In: CONGRESSO NACIONAL DO COMPENDI, 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.publicadireito>

com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/1915.pdf> Acesso em: 30 out. 2023.

KALDOR, Mary. **New and old war: organized violence in a global era.** Stanford University Press, 2012.

MACHADO, Lia Osório. Traço de drogas ilícitas e território: o caso do Brasil. **Segurança, justiça e cidadania: pesquisas aplicadas em segurança pública.** Brasília/DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, v. 8, p. 123-139, 2014.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Geopolítica e forças armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. In: NASCIMENTO, Durbens (Org.). **Amazônia e Defesa: dos fortes às novas conflitualidades.** Belém, NAEA/UFPA, 2010.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional** [online]. v. 33, n. 2, p. 407-433, jul/dez. 2011. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cint/a/7hYQwTNRzvcqfr9dqMd3PKJ/?lang=pt>>. Acesso em 20 out. 2023.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. In: LÓPEZ, L.; SAIN, M. (Org.). **“Nuevas amenazas”. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil.** Quilmes: UNQ, 2004b.

SANTOS, Victória M. S. Espaços desgovernados? Presença militar como combate ao crime na América Latina. **Rev. Bras. Est. Def.** v. 8, n.2, p. 39-61, jul./dez. 2021.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague para os estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 4780, jan./jun. 2003.

UNDP. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **PNUD/RDH (1993): Relatório do Desenvolvimento Humano: participação popular**. Nova York, PNUD/ONU. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1993>> Acesso em 10 dez. 2023.

UNODC. World drug report 2023. **Viena, 2023**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>>. Acesso em: 01 dez. 2023

VAZ, Alcides Costa. Crime organizado transnacional, terrorismo e insurgência armada no arco noroeste da América do Sul: tendências recentes e implicações para a segurança e a ação do Exército Brasileiro. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, v. 8, p. 71-82, jan./jun. 2020. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEArE/article/view/4845/413>> Acesso em: 29 mar. 2023.

VILLA, Rafael Duarte. **Segurança Internacional: leituras contemporâneas**. Curitiba: Intersaberes, 2020.

WAISBICH, Laura Trajber; HUSEK, Terine; SANTOS, Vinicius. Territórios e caminhos do crime ambiental na Amazônia brasileira: da floresta às demais cidades do país. **Instituto Igarapé**, Rio de Janeiro/RJ, p. 1-52, jul. 2022.



Wando Dias Miranda

Doutor em Ciências do Desenvolvimento
Socioambiental (UFPA-NAEA)
Professor da Universidade do Estado do Pará (UEPA)
Integrante do Observatório de Estudos
de Defesa da Amazônia (OBED)
wandomiranda@outlook.com

INTELIGÊNCIA DE ESTADO: CENÁRIOS PROSPECTIVOS PARA A DEFESA E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMAZÔNIA PARA PRÓXIMA DÉCADA

1 INTRODUÇÃO

Tendo por base a Doutrina Nacional de Inteligência (2023), temos que a atividade de inteligência possui como objeto a produção de conhecimentos de valor estratégico e a realização de ações visando à redução de vulnerabilidades e à neutralização de ameaças contra a segurança das pessoas e das instituições brasileiras, buscando a proteção de informações, pessoas, áreas, instalações e meios sensíveis, prevenindo, detectando, identificando, obstruindo e neutralizando ações de inteligência adversas. Essa atividade de Estado objetiva, em termos da lei, a identificação de oportunidades para a realização dos objetivos das políticas públicas críticas para a segurança e o bem-estar da sociedade.

De acordo com os estudos de Cepik (2001), existem dois usos principais do termo “atividade de inteligência” que estão fora das questões neurológicas e seus processos cognitivos. Na primeira, temos que Inteligência é “toda informação coletada, organizada ou analisada para atender às demandas de um tomador de decisão qualquer” (Cepik, 2001, p. 24), ou seja, ela auxilia o processo decisório, mas não

tem o poder de decisão, o qual se destina ao chefe do Executivo. O segundo princípio define inteligência como uma camada específica de agregação e tratamento analítico de uma pirâmide informacional, tendo sua base formada de dados brutos a serem analisados e no seu vértice o conhecimento sobre um determinado fato já produzido.

Para Castells (2002), o avanço das tecnologias de comunicação tem proporcionado ao homem a possibilidade de acesso a diferentes fontes de informações em tempo real, sendo um importante instrumento de comunicação e circulação de informações que juntadas formam um conhecimento específico sobre determinado fato ou situação. Nesse mesmo entendimento, Sims (1995,p.04) define inteligência “como conhecimento ou informação analisada”, um importante elemento para o processo decisório e para o planejamento estratégico de qualquer Estado Moderno.

A Inteligência de Estado pode ser compreendida então como a produção de conhecimento, de valor estratégico, que objetiva o assessoramento do poder decisório e a salvaguarda de informações, sendo assim uma atividade de estado que busca garantir vantagens estratégicas voltadas para redução de um estado de incerteza que possa auxiliar na projeção de cenários futuros. O que pode ser, partindo de nossa realidade de momento e suas consequências, caso ações no presente não sejam tomadas.

Em cenários políticos, sociais e econômicos tão dinâmicos, a capacidade de projeção analítica de realidades possíveis, a partir de realidades no presente, se tornam vantagens ao poder decisório. Nesse sentido, a atividade de inteligência usa de ferramentas do campo interdisciplinar para expandir suas análises, que cada vez mais agregam múltiplas variáveis e possibilidades de cenários às suas interpretações de realidade, buscando assim uma maior aproximação de futuro, como defendido por Fiani (2020): uma análise multidimensional de dados em seus cenários probabilísticos.

Diante disso, Taleb (2014) apresenta o conceito do Cisne Negro, que são eventos que possuem três características centrais, sendo: a) altamente improváveis (imprevisível); b) ocasiona resultados impactantes; c) após sua ocorrência, criamos meios de torná-lo menos aleatório e mais explicável. Como exemplo, podemos citar os ataques do 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos e seus desdobramentos na guerra contra o terror.

Eventos como a pandemia da Covid-19, que assolou o mundo entre os anos de 2020 a 2021, os atentados de 8 de janeiro em Brasília/DF e 7 de outubro de Israel não podem ser considerados Cisne Negros, pois apesar de ocasionarem fortes impactos nas realidades – seja internacional, regional ou local, e após seus acontecimentos, as autoridades desenvolverem protocolos para buscar mitigar novos eventos –, são eventos que não possuem a primeira característica, pois não são imprevisíveis.

A pandemia de Covid-19 não foi a primeira pandemia que assolou o mundo de forma tão impiedosa nos últimos séculos, basta recordar da pandemia da Gripe Espanhola e seus efeitos globais. Os atentados de 8 de janeiro em Brasília/DF foram manifestações com alto risco gerencial, de acordo com as doutrinas de segurança de grandes eventos, que são, de certa forma, já esperadas pelos órgãos de segurança pública, e os atentados de 7 de outubro de Israel já eram conhecidos desde 2022, em um relatório de inteligência conhecido como “Muro de Jericó”, além de outros eventos históricos, como a Guerra Árabe-Israel de 1948 e a Guerra do Yom Kippur (1973).

O que esses três últimos eventos têm em comum é que todos eram, de alguma forma, previsíveis, já existiam padrões analíticos a serem estudados, em alguns casos, conhecimento produzido pelas agências de inteligência. Nesse caso, as inteligências cumpriram seu papel enquanto órgão de assessoramento, mas a cabe ao tomador de decisão, no caso, o gestor maior, decidir as ações a serem tomadas para evitar esses acontecimentos, tendo em vista que a não decisão, ou omissão, é também uma forma de decisão.

Um outro cenário a ser abordado está relacionado às múltiplas possibilidades com o aumento das guerras na Europa, como a atual conflito entre a Ucrânia e a Rússia, que teve um novo capítulo em 24 de fevereiro de 2022. Mesmo sendo considerada uma guerra local europeia, seus desdobramentos para as economias e política global podem ser sentidos no cenário geopolítico e estratégico, tendo como uma das frentes a criação de novas linhas de atuação para enfraquecer, ou movimentar novos atores políticos. Para Keegan (2006), a criação de múltiplos teatros de operação (político, sociais, econômico, conflitos e guerras paralelas) tendem à função de esgotar a capacidade de reação de um centro de poder, o que tem a potência de gerar novos cenários com risco para defesa e segurança de outros atores políticos.

Diante disso, o Brasil se destaca nesse cenário geopolítico de poder, devido suas vantagens estratégicas enquanto fornecedor de recursos diversos, tanto no setor industrial, matérias-primas diversas e recursos de diferentes naturezas. Assim, existem alguns riscos potenciais para a nação que estão divididos por ameaças de naturezas distintas por região, como o terrorismo internacional e/ou doméstico, nas regiões mais ao sul e sudeste, e problemas de tráfico de drogas e migratórios mais ao norte.

2 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E CENÁRIOS PROSPECTIVOS PARA AMAZÔNIA

Cenários prospectivos são definidos por Coutinho e Santos (2002) como abordagem de compreensão do futuro, que considera a dinâmica de forças técnicas, científicas, sociais e econômicas, bem como as interações entre fatores sociais envolvidos, isto é, a totalidade de variáveis que agem sobre o desempenho dos sistemas sociais, ao longo do tempo, sendo que é importante destacar que cenários prospectivos são plausíveis, inesperados e têm o poder de quebrar paradigmas antigos.

Enquanto exercício acadêmico, esses possíveis cenários baseados em análises situacionais de momentos, ou seja, baseados na realidade posta, podem oferecer para atividade de inteligência possibilidade de prospecção de realidades que vão além uma inteligência situacional, mas que podem oferecer a análise de possíveis cenários e a possibilidade de antecipar protocolos de respostas e planejamento de longo prazo.

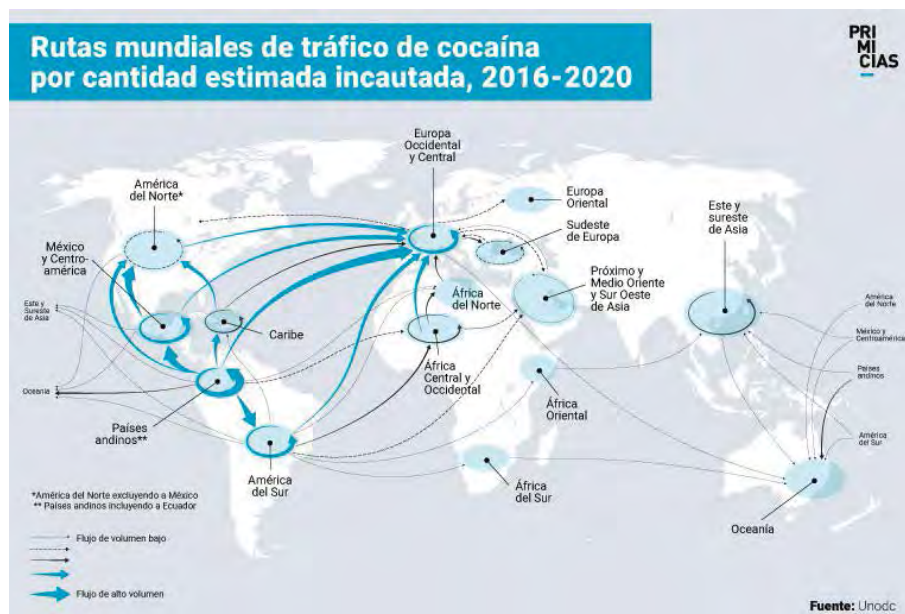
Longe de ser um jogo de adivinhação, mas a união das metodologias de cenários prospectivos e inteligência possibilitam um olhar crítico e analítico para diferentes possibilidades de cenários e suas possíveis respostas, levando ao tomador de decisão, alternativas que possam ser trabalhadas ao longo do tempo para mitigar cenários mais desgastantes.

2.1 Cenário do tráfico de drogas e o aumento da violência

Assim, temos a região norte do Brasil, com seus sete Estados – Amazonas (AM), Acre (AC), Amapá (AP), Pará (PA), Roraima (RR), Rondônia (RO) e Tocantins (TO), e uma faixa de fronteira de mais de 3.853.676.948 km² com a Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e a Guiana Francesa –, que é um dos maiores biomas da América do Sul. Para França (2018), a região norte possui desafios estratégicos extremamente complexos para os órgãos de defesa e segurança pública, pois devido suas limitações de acesso logístico, seja por transporte aéreo, marítimo ou fluvial e terrestre, a capacidade fiscalizadora e de controle desses territórios é um dos principais fatores limitadores da presença do Estado.

Reis Netto (2023) e Couto (2014) chamam atenção para o protagonismo da região norte, em especial do estado do Pará como um dos principais “nós” centrais das rotas internacionais de drogas, tendo como destaque a rota da região norte da América Latina no relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) do ano de 2022.

Figura 01 – Rotas internacionais de cocaína no mundo – 2016/2020



Fonte: Unodc (2022).

O tráfico internacional de drogas é um dos principais problemas de defesa e segurança pública para os Estados Nacionais, sendo que Reis Netto (2023, p. 108) destaca o papel da América Latina, da África e da Europa, “numa estreita relação comercial, com forte presença mútua de agentes territoriais de um território em outro”. Isso pode ter influência da dinâmica de controle dos territórios, fluxo de circulação das drogas e seu “rastro” nos mercados locais de venda e consumo e na necessidade de lavagem de dinheiro e sua reinserção na economia local.

Couto (2014) destaca o papel dos diferentes tipos de drogas, quanto os agentes responsáveis por uma territorialização perversa nas regiões periféricas, inicialmente do Pará, mas podendo ser expandida sua reflexão para a região norte. Já Reis Netto (2023) compreende essa dinâmica, mas expande para uma relação de poder econômico e territorial defendida por Raffestin (1993), o que torna o enfrentamento dessa atividade ilícita um

desafio maior para os órgãos de segurança pública, pois suas dimensões estão além dos aspectos do enfrentamento do crime, se estendendo para a exploração de vulnerabilidades sociais, o que nos levar a refletir a questão do tráfico de drogas na Amazônia como uma questão socioeconômica oriunda da criação de black-spots (áreas governamentais, ou machas negras) na região; são áreas que sofrem forte influência de grupos ou facções criminosas, locais, regionais ou nacionais, que se utilizam desses espaços para exercerem seu controle territorial, impondo regimes de violência e controle.

Segundo Reis e Souza (2017) e Reis, Vidal e Miranda (2020), as consequências dos black-spots estão fortemente relacionadas com o aumento da violência urbana do tipo patrimonial e contra a vida, sendo que esse último é voltado às mortes de disputa por territórios controlados por grupos criminosos e mortes por enfrentamento com agentes de segurança pública. Esse cenário se agrava pela falta de oportunidades para parte da população, principalmente das áreas periféricas, o que leva as atividades ilícitas a serem postas como um caminho para sobrevivência.

Somando a isso as ações estruturantes para ter um maior controle de fiscalização e coibição do tráfico de drogas na região, são limitadas a ações pontuais, como pontos estratégicos de fiscalização em margens de rios e estradas, que comparados com as dimensões do território amazônico, apresentam limitações em sua capacidade operacional. Essa situação é apontada por Reis Netto (2023) e França (2018), que destacam que os grupos criminosos estão em constante evolução de seus métodos de praticar as diferentes modalidades de tráfico na região, e que quando uma barreira de fiscalização e controle é levantada, novas rotas alternativas surgem, se aproveitando da alta capilaridade dos rios e porosidade das fronteiras secas.

Assim o cenário prospectivo de avaliação da inteligência aponta para a intensificação da atividade de tráfico de drogas pela região para atender os grandes centros consumidores da Europa e Estados Unidos, com destaque para cocaína, sendo que essa atividade continuará usando os rios da região e rotas terrestres para movimentar grande parte do volume de drogas, além de interligar com a droga produzida em outras regiões do Brasil e Paraguai.

O controle territorial dessas rotas continuará gerado situações de conflitos entre os diferentes grupos criminosos e agentes de segurança pública, além do aumento da violência derivada, de forma direta e indireta, do tráfico de drogas para consumo local. Esse cenário tende a permanecer para os próximos anos, pois não existe, até o momento, variáveis que possam interferir, de forma impactante, nessa dinâmica do tráfico na região e suas consequências, o que exigirá dos órgãos de segurança pública nos sete Estados que fazem parte da região, expansão de suas capacidades técnicas, estruturais e de pessoas, assim como a criação de políticas públicas voltadas à geração de oportunidades para as populações vulneráveis, direcionando esforços principalmente para a população jovem, alvo principal do recrutamento de grupos criminosos; suas estratégias podem ser identificadas no perfil da população carceraria nos centros urbanos.

Figura 02 – Rotas do tráfico de cocaína na Amazônia



Fonte: G1 (2023), com ajustes.

Cabe ressaltar que os riscos para a defesa nacional, relacionados à atividade do tráfico internacional de drogas, estão relacionados com a maior aproximação de grupos criminosos nacionais com estruturas internacionais do crime, o que possibilita uma troca mais intensa de estratégias, tecnologias e armamentos, assim como a diversificação do tráfico com a introdução de novas variáveis do crime e inserção de agentes econômicos e ideologias na região

2.2 Questão Ambiental

A questão ambiental, seja ela como um espaço de proteção ou exploração, sempre esteve presente nos grandes fóruns de discussão, e várias edições da Conferência das Partes (COP) da Organização das Nações Unidas (ONU) tinham o objetivo de debater as mudanças climáticas, encontrar soluções para os problemas ambientais que afetam o planeta e negociar acordos entre as nações.

Para Rodrigues e Souza (2021), os crimes ambientais são de diversas naturezas no espaço amazônico e as metodologias de inteligência no enfrentamento desses crimes deve ser aplicada juntamente com investigações policiais específicas, uma vez que, a identificação de áreas-alvo de exploração ilegal, não resolvem o crime, apenas o faz migrar para outro espaço. Assim, existe a necessidade de integração de sistemas de coleta e análise de imagens, para a identificação desses espaços a serem alvos de operações conjuntas dos órgãos de segurança. A qualificação do crime pela sua natureza, ou seja, identificar o objeto de exploração e o classificar numa cadeia de eventos, significa dizer onde ele será vendido e sua rede de pontos negociação. Por fim, a aplicação de acompanhamento das movimentações financeiras dos envolvidos inviabilizam, de forma judicial, que eles possam mover recursos financeiros para promover mais atividades criminosas.

O estado do Pará, durante muito anos, figurou no ranking dos Estados que mais desmataram, sendo que nos últimos dois anos o Estado apresentou uma redução de -68% de desmatamento. Muitos desses esforços estão

relacionados a operações conjuntas da União com o Estado, nas operações “Curupira” e “Amazônia Viva”, cujo objetivo é a identificação de áreas de desmatamento e seus responsáveis, além da destruição de equipamentos utilizados nessa modalidade de crime.

Tabela 01 – Ranking do desmatamento Imazon

Estado	Desmate de janeiro a setembro de 2022 (km ²)	Desmate de janeiro a setembro de 2023 (km ²)	Variação
Amapá	4	13	225%
Roraima	113	144	27%
Tocantins	11	14	27%
Maranhão	170	131	-23%
Mato Grosso	1.369	784	-43%
Acre	760	298	-61%
Amazonas	2.399	836	-65%
Pará	3.161	1.000	-68%
Rondônia	1.082	296	-73%
Amazônia total	9.069	3.516	-55%

Fonte: Imazon (2023).

Para Perazzoni (2012), o uso de tecnologias de imagens via satélite e o acompanhamento das operações em tempo real com a utilização de drones é um diferencial dos antigos modelos de fiscalização, pois permite aos operadores de campo, informações situacionais em tempo real, sendo uma modalidade de assessoramento de inteligência no nível operacional, mas essa realidade de enfrentamento do desmatamento não é única do estado do Pará, pois outros Estados apresentaram redução, como Rondônia (-73%) e Amazonas (-65%), o que demonstra um aumento das operações nesse período. Já o estado do Amapá apresentou um aumento de 225% na sua taxa de desmatamento.

Rodrigues e Souza (2021) apontam que a utilização de ferramentas combinadas de inteligência e investigação policial são caminhos seguros para o enfrentamento dessa modalidade de crime, mas esse método de produção de conhecimento acaba ficando vulnerável das agendas políticas. Sendo assim, no caso do estado do Pará, essa variável pode ser percebida na intensificação das operações pós-indicação da capital paraense para sediar a COP-30, em novembro de 2025.

Em uma avaliação prospectiva de cenário, temos a mesma dinâmica de avaliação em relação ao tráfico de drogas, pois apresentam vulnerabilidade de não serem identificadas enquanto Política de Estado, o que não garante continuidade das ações a longo prazo, o que significa não somente o retorno dos elevados números de desmatamento, mas sua intensificação, uma vez que o Estado se retire dessa atividade fiscalizadora e repressiva, abrindo espaços para instalação dos black-spots nesses territórios.

Em relação aos desdobramentos da COP-30, além dos desafios da gestão de um evento dessa magnitude, outro elemento se destaca, como ataques por motivações política e ideológica durante o evento, o que não seria considerado um Cisne Negro, pois ao analisarmos e qualificarmos a dinâmica do evento, teremos a participação de diversas delegações e representantes de países, alguns ligados de forma direta ou indireta com os atuais grandes conflitos regionais, o que significar um cenário de risco em potencial.

Para Gonçalves e Reis (2017), Visacro (2009) e Braga (2009), os conflitos assimétricos associados com o neoterrorismo podem ser associados a campanhas extraterritórios, com objetivos políticos e ideológicos específicos, atingido o inimigo longe de seu território de origem e propagando um discurso de ódio e terror; ou seja, mesmo sendo a COP-30 um evento de orientação ambientalista, os riscos de janelas para ações terroristas devem ser levados em consideração.

2.3 Questão migratória

Situação como a ocorrida entre os estados da Venezuela e Guianas pode oferecer riscos potenciais aos estados da região norte, não de forma direta como invasão e controle de extensões territoriais, mas sim pela onda de migrantes que fogem dos conflitos e de situações limítrofes, como a que ocorreu na Venezuela entre os anos de 2013 e 2021, período em que a região recebeu uma grande quantidade de migrantes indígenas fugindo da região, cenário esse já ocorrido com a migração de haitianos nos anos de 2010 e 2011.

Em avaliação desses riscos, eles estão relacionados a fatores da inteligência epidemiológica, uma vez que parcela desses imigrantes entram no território brasileiro sem as vacinações previstas no Programa de Vacinação do Sistema Único de Saúde – SUS, podendo trazer tantas variações de doenças e/ou patógenos que já estavam controlados no território brasileiro, como os surtos de sarampo e poliomielite que os estados do Acre, Amazônia e Roraima passaram em 2018.

Outra situação de risco envolve a segurança humana, uma vez que esses grupos populacionais, muitas vezes formados por famílias numerosas com crianças e idosos, ficam expostos a condições de vulnerabilidade social e a violência urbana, o que gera uma carga extra aos órgãos de segurança pública, saúde e serviços sociais, pois os Estados e municípios devem organizar políticas públicas direcionadas ao acolhimento dessas pessoas.

Outra variável a ser observada nesses movimentos é a janela de entrada de grupos criminosos que usam dessa história como cobertura, como entrarem no território brasileiro e instalarem estruturas criminosas voltadas a diversas atividades ilícitas, do tráfico de drogas, passando por exploração sexual e econômica, como também a associação a grupos criminosos locais e a expansão de redes criminosas.

Nesse ponto, a prospecção de inteligência política e situacional indica que esse cenário de migrações pelas fronteiras da região norte ainda deve prevalecer por alguns anos, devido à instabilidade econômica e política entre a Venezuela e Guianas, e caso aconteça um conflito armado na região, pode ocorrer uma situação humanitária nas fronteiras amazônicas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade de inteligência somada à análise prospectiva de cenários pode contribuir, de forma efetiva, na produção de conhecimento estratégico de inteligência, pois além de fornecer bases factuais dos eventos e sua natureza, possibilita projetar cenários os mais próximos da realidade, o que permite ao tomador de decisão avaliar esses possíveis cenários futuros e tomar decisões no presente, para evitar, ou reduzir riscos.

A identificação de ameaças e oportunidades geradas pela inteligência de segurança pública e de defesa podem contribuir para a redução do risco e potencializar as ações dos órgãos de defesa e segurança, pois em um mundo marcado para fortes instabilidades políticas, econômicas, sociais, climáticas e de saúde, antecipar cenários pode significar uma maior agilidade no tempo de respostas dos eventos, garantindo a segurança da população e o direcionamento de ações de defesa civil e social mais acertadas.

Coutinho e Santos (2022), Fiani (2020) e Cepik (2003 e 2001) abordam a construção de cenários estratégicos baseados na produção de conhecimento de inteligência, que podem ser considerados de valor estratégico para os tomadores de decisões, sendo aplicados para avaliações de diferentes perspectivas, em que temos a realidade amazônica, com seus riscos potenciais, seja pela atuação do tráfico de drogas, organizações criminosas nacionais e internacionais, riscos ambientais e conflitos regionais como fatores geradores de instabilidade nas fronteiras amazônicas.

Assim, a produção de conhecimento de inteligência e seu alinhamento com a teoria dos jogos e avaliação de cenários prospectivos são ferramentas estratégicas para as ações de defesa e segurança pública, pois possibilitam a capacidade de ações preditivas num cenário que sofre a influência dos ambientes internacional, nacional, regional e local, sendo, portanto, auxiliadora do processo decisório em todos os níveis, do estratégico, passando pelo tático e o operacional.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Ada Vianna. Terrorismo ontem, terrorismo hoje: a evolução das ideologias e estratégia. In: ZHEBIT, Alexandre e SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. (Org.). **Neoterrorismo: Reflexões e Glossário**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

BRASIL. **Doutrina da Atividade de Inteligência**. Brasília/DF: Abin, 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CEPIK, Marco. **Serviço de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Instituições**, 2001. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. 2001. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Servi%C3%83%C2%A7os%20de%20Intelig%C3%83%C2%Aancia.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração atual. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 1, p. 75-127, 2003.

COUTINHO, Elaine; SANTOS, Raul José dos. **Cenários prospectivos - como construir um futuro melhor**. São Paulo: FGV, 2022.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. **A Geografia do crime na metrópole: das redes ilegais à “territorialização perversa” na periferia de Belém**. Belém/PA: EDUEPA, 2014.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos: aplicações em economia, administração e ciências sociais**. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

FRANÇA, Rafael Francisco. **Controle de fronteiras no Brasil**. São Paulo: Estante acadêmica, 2018

G1. Rotas do tráfico pela Amazônia: como o Pará é “passagem obrigatória” da cocaína para o resto do Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/04/04/rotas-do-trafico-pela-amazonia-como-o-para-e-passagem-obrigatoria-da-cocaina-para-o-resto-do-brasil.ghhtml>. Acesso em: 03 jan. 2024.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Rio de Janeiro, Niterói: Impetus, 2017.

KEEGAN, John. **Inteligência na guerra: conhecimento do inimigo de Napoleão à Al-Qaeda**. Tradução de S. Dutra. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ONU. **Political declaration guiding principles of drug demand reduction and measures to enhance international cooperation to counter the world drug problem - UNGASS (1998)**. Disponível em: www.unodc.org/pdf/report_1999-01-01_1.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

PERAZZONI, Franco. **SIG, Amazônia e Polícia Federal: Geointeligência no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência e Sistemas de Informação Geográfica - 2012. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/10538>. Acesso em: 15 dez. 2023.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS NETTO, Roberto Magno. **Ouro de tolo: A Região Metropolitana de Belém-PA em face das dinâmicas territoriais do Tráfico Internacional de Cocaína**. Tese do doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará (2023).

REIS, João Francisco Garcia; SOUZA, Jaime Luiz Cunha de. **Drogas e crimes**. Belém/PA: Editora Paka-Tatu, 2017.

REIS, João Francisco Garcia; VIDAL, Josep Pont; MIRANDA, Wando Dias. **A percepção do crime a partir da violência**. Belém/PA: GeoDigital, 2020.

RODRIGUES, André Marcelo Warol Porto; SOUZA, Andreos. **A integração da inteligência como uma ferramenta para o combate aos crimes ambientais na Amazônia Legal**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa como exigência parcial para obtenção do certificado de Especialista em Altos Estudos em Defesa – 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1412>. Acesso em: 07 dez. 2023.

SIMS, Jennifer. What is Intelligence? Information for decision makers. In Godson, Roy. SCHIMITT, G & May. E. (Eds.) **U.S. Intelligence at the crossroads**: Agendas for reform. New York, Brassey's, 1995.

SOUZA, Marília Carolina Barbosa de. **O conceito de áreas não-governadas ou black-spots**: os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do pós guerra-fria. Instituto de Estudos Econômicos Internacional – UNESP, 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2012/08/ENSAIO-DO-IEEI-N-141.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2023.

TALEB, Nassim Nicholas. **A lógica do cisne negro**: o impacto do altamente improvável. 8. ed. Rio de Janeiro: Best bussiness, 2014.

VAITSMAN, Hélio Santiago. **Inteligência empresarial**: Atacando e defendendo. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

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

César Maurício de Abreu Mello

Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental
(UFPA-NAEA)

Professor Colaborador da Universidade Federal
do Pará (UEPA)

Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação
em Segurança Pública da UFPA
Integrante do Observatório de Estudos
de Defesa da Amazônia (OBED)
mello.cesar@gmail.com

Durbens Martins Nascimento

Doutor em Ciências do Desenvolvimento
Socioambiental (UFPA-NAEA)

Professor Titular da Universidade Federal do Pará (UFPA)
Coordenador do Observatório de Estudos de Defesa da
Amazônia (OBED) da UFPA
durbens@gmail.com

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA)
Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade
Federal de Santa Catarina (UFSC)
Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação
em Segurança Pública da UFPA
Conselheiro do Fórum Brasileiro
de Segurança Pública
ramosedson@gmail.com

APONTAMENTOS SOBRE TRABALHO POLICIAL, VITIMIZAÇÃO E PERCEPÇÃO DOS RISCOS PELO POLICIAL MILITAR DO ESTADO DO PARÁ

1 INTRODUÇÃO

A violência é um intrincado fenômeno sociocultural que aflige todas as sociedades em graus variados. Portanto, ela impacta e vitimiza as pessoas ou grupo de pessoas de maneira desigual. Num extremo, há aqueles cujas condições econômicas lhes permitem “filtrar” a violência, morando em condomínios fechados, transitando em veículos blindados e frequentando locais com pouca incidência criminal.

Na outra extremidade, aqueles sem tais condições percebem um mundo diferente e tentam, na medida do possível e de acordo com suas posses, se esquivar da selvageria. Entre as duas fronteiras, encontra-se um grupo de profissionais que, voluntariamente, vive dentro de um mundo repleto de ameaças e, ao contrário dos primeiros que pagam por segurança e dos segundos que tentam fugir dela, eles caminham em direção ao perigo para neutralizá-lo. Eles são chamados de policiais.

Se a vitimização de qualquer cidadão pode ser considerada um infortúnio, a vitimização de um policial constitui uma verdadeira catástrofe na

medida em que, ao atingir aquele que deveria proteger todos os outros, tal episódio pode revelar uma possível falha na formação do agente, suscitar dúvidas quanto à eficiência das políticas públicas relacionadas à segurança e potencializar a sensação de insegurança entre os indivíduos, gerando um imaginário simbólico de que o Estado não consegue conduzir, de forma satisfatória, a manutenção da ordem pública interna.

A vitimização policial militar, considerada nesta pesquisa como o fenômeno em que o policial militar é vítima de alguma ação ou acontecimento em decorrência de sua escolha profissional não é um fato novo, visto que está diretamente ligado ao risco da atividade.

Policiais militares são agentes de segurança pública estaduais que têm o dever legal e moral de colocar a vida em risco para proteger o cidadão. São funcionários públicos e seu trabalho envolve a exposição repetida e de longo prazo a cargas de trabalho pesadas, elevado nível de estresse e violência no local de trabalho, que impactam negativamente na sua saúde física e mental.

No entanto, a vitimização dos policiais em todo o Brasil é um fenômeno de proporções alarmantes. Além dos fatores diretamente relacionados às suas atividades contra o crime, que potencializam os riscos de vitimização com dano à sua integridade física (lesões, sofrimento e traumas psicológicos, morte etc.), essa classe profissional está exposta a outras situações geradoras de sofrimento.

Silva (2020) ressalta que os policiais militares são privados de vários direitos assegurados aos trabalhadores brasileiros em geral. Adicionalmente, estão mais sujeitos à violência simbólica sofrida em razão da sua escolha profissional. Soma-se a isso as doenças associadas à privação de sono, à alimentação inadequada, às longas horas de trabalho em pé, sentados em viaturas ou suportando o peso dos equipamentos, armas e apetrechos, ao estresse elevado, entre outros. Tem-se, ainda, a possibilidade de o policial ser uma vítima aleatória do crime, isto é, ser vitimado enquanto cidadão comum.

Outro registro feito pelo FBSP (2020, p. 78) salientam que “a vitimização é maior na Polícia Militar do que na Polícia Civil” e que “[...]”

continuam a morrer mais na folga do que no serviço”. Na tentativa de explicar tal cenário, apontam que a natureza do trabalho do policial militar impõe ao profissional um estado permanente de alerta e de vulnerabilidade à violência. Soma-se a isso o fato de a administração pública incentivar o mito do policial herói, que o impele de agir imbuído do ethos guerreiro, imune, portanto, a qualquer tipo de dificuldade.

Em face da relevância desse fenômeno e suas implicações práticas, percebe-se nos últimos anos uma atenção crescente nos papéis que o bem-estar (e a falta dele) desempenham no exercício profissional de policiais, já que a sua tranquilidade é fundamental para a eficácia das agências e, conseqüentemente, para as comunidades a que elas servem (Oliveira; Santos, 2010).

Estudos sobre a vitimização policial e sua irmã gêmea, a percepção de risco, são úteis para aumentar a consciência sobre a magnitude do problema, estabelecer o tema nas agendas nacionais e internacionais, identificar áreas para melhoria na alocação de recursos privados e públicos e elaborar melhores políticas de prevenção e controle do fenômeno. Nas palavras de Carochinho (2011, p. 85): “O estudo da percepção de risco tem uma importância bastante significativa porque não é o risco real que afeta as decisões das pessoas, mas sim a percepção que dele se tem”.

2 O PAPEL DO POLICIAL MILITAR NO BRASIL

Qualquer tentativa de se entender o fenômeno da vitimização policial passa, necessariamente, pela compreensão prévia do que é a polícia e quais são as atividades realizadas por seus integrantes. No Brasil, os textos legais são vagos, ambíguos e superficiais, possibilitando inúmeras interpretações e abrindo lacunas que, muitas vezes, criam dúvidas sobre a real missão do policial.

Os anos passam e a questão sobre o que faz a polícia ainda não foi respondida de modo consensual pelos autores que a estudam (Monjardet, 2002; Bittner, 2003). Grande parte do problema da ausência de consenso se

dá pela indefinição do papel da polícia na sociedade, pois se faz necessário que “seja conhecido o que necessita ser feito para que alguém possa se aventurar a dizer como isso deve ser feito” (Bittner, 2003, p. 95).

Existe, certamente, uma concordância sobre alguns tipos de atividades como, por exemplo, prender criminosos, realizar rondas a pé ou motorizadas com vistas a impedir a prática de crimes, abordar pessoas em atitudes suspeitas etc. Acontece, entretanto, que a grande maioria das “outras atividades” realizadas pelo policial não constam de leis, manuais ou de diretrizes organizacionais. Nesse sentido, talvez a melhor definição do que a polícia faz é dada por Bittner (2003, p. 236), quando deixa claro que a competência da polícia são os “eventos que estão contidos em algo que não deveria estar acontecendo e sobre o qual alguém deve fazer algo imediatamente”. Em outras palavras, a polícia faz um pouco e faz tudo.

Na prática, “o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problemas humanos quando (e na medida em que) suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força no momento em que estejam ocorrendo” (Bittner, 2003, p. 136).

A Polícia Militar realiza centenas de tarefas que vão muito além do simples policiamento e prisão de criminosos, como socorrer feridos, separar – administrar e aconselhar cônjuges em discussão, orientar pessoas, fazer fluir o trânsito, perseguir suspeitos, moderar brigas familiares, cuidar de crianças em situação de vulnerabilidade, resgatar animais etc.

Partindo do óbvio, as polícias militares como se conhece hoje no Brasil são corporações estaduais de natureza militar, compostas por homens e mulheres considerados militares estaduais, subordinadas aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal. Isso implica dizer que o Brasil possui 27 polícias militares diferentes entre si, pois cada estado e o Distrito Federal possuem “a sua” Polícia Militar, cujas missões genericamente são previstas na Constituição Federal e nas constituições estaduais e giram em torno da preservação da ordem pública por meio do policiamento fardado e do uso legal e exclusivo da força.

Um ponto comum a todas as polícias militares é que seus integrantes legalmente devem enfrentar o perigo, mesmo com o sacrifício da própria vida. Nota-se a abrangência dos conceitos e destacam-se as indefinições que permeiam os textos legais.

Com tão pouca segurança na explicitação das tarefas que são (ou que deveriam ser) realizadas pela Polícia Militar enquanto instituição, têm-se, igualmente, lacunas conceituais nos deveres do próprio policial.

Particularmente à realidade nacional, tem-se na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) uma indicação das atividades realizadas por policiais militares no Brasil (Brasil, 2023). A CBO é o documento que reconhece, nomeia e codifica os títulos e descreve as características das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. Produzido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), se propõe a padronizar – por meio de códigos e descrições – as ocupações no Brasil com a finalidade estratégica de facilitar as dinâmicas dentre os diversos atores sociais do mercado de trabalho brasileiro.

Apesar do esforço, as descrições que revelam uma amplitude de serviços prestados pelos policiais militares são acrescidas no dia a dia por um sem-número de outras atividades acessórias, como segurança de autoridades e testemunhas, guarda de prédios públicos, resolução de conflitos entre vizinhos entre dezenas de outras que o caráter genérico de sua missão lhes impõe.

Fraga (2006), complementa que:

a execução do trabalho dos policiais é caracterizada por atividades repetitivas e incertas que mesclam de maneira paradoxal no cotidiano de policiamento ostensivo, pela constante visibilidade da farda. Repetitivos por seguirem uma rotina de permanência de horas seguidas em pé, muitas vezes no mesmo lugar, atentos ao executar um trabalho como o de policiamento ostensivo, que consiste num compromisso diário e ininterrupto, numa intervenção direta nos acontecimentos tidos como “anormais” no espaço público. Paradoxalmente, essa rotina também se mescla pela incerteza diante do constante suspense do perigo, ingrediente fundamental no policiamento ostensivo (Fraga, 2006, p. 7, grifo do autor).

Um aspecto que deve ser ressaltado é que o horário de término do serviço não coincide, muitas vezes, com o relógio. Quando um policial inicia o atendimento de uma ocorrência, ele deve permanecer até seu encerramento caracterizado pelo fim dos trâmites legais de apresentação dos suspeitos na delegacia de polícia. Além disso, não é anormal que o policial seja “acionado” em seu horário de folga para cumprir uma escala extra, substituir um colega faltoso ou para participar de missões especiais, como uma viagem a serviço para outro município em períodos específicos ou em caráter de urgência.

De tal modo, a profissão policial militar reveste-se de características muito peculiares no que tange aos horários de serviço e, frequentemente, trabalham muitas horas a mais que as escalas de serviço prescrevem (Minaio; Souza; Constantino, 2008). Sobre isso, Fraga (2006) tem a acrescentar que:

ao assumir o compromisso da profissão, o policial não pode se omitir diante de fatos que exijam sua intervenção, precisa estar sempre preparado para servir à comunidade. Daí seu caráter de dedicação exclusiva: uma exigência permanente de continuidade da função para além do horário de serviço, esteja usando farda ou não (Fraga, 2006, p. 8)

Por todo o exposto, percebe-se que o policial militar enfrenta no cotidiano, além dos perigos relacionados diretamente à sua profissão, diversos obstáculos relacionados à rotina, à incerteza jurídica que paira sobre algumas de suas missões, ao compromisso de dedicação exclusiva, à exposição a intempéries. O pesquisador Egon Bittner (2003) economiza palavras ao resumir a questão, afirmando que:

Considerando todo o campo dos serviços públicos, acho que seria difícil encontrar uma situação mais impressionante. Trata-se de uma corporação de funcionários, policiais, profissionais, não importa como sejam chamados, encarregados de realizar o que constitui, obviamente, um trabalho extraordinário, difícil e variado, que envolve imensas responsabilidades e cuja enormidade prontamente se percebe quando se considera tudo que pode depender de uma decisão policial e como é fácil seus erros causarem perda, ferimento, desastre e ruína (2003, p. 300).

Nota-se, portanto, que em poucas outras profissões se exige uma dedicação tão intensa e abrangente como o trabalho policial.

3 RISCO, PERIGO, PERCEPÇÃO E A RELAÇÃO (QUASE) SIMBIÓTICA ENTRE O RISCO E O TRABALHO POLICIAL

Há muitos anos, o estudo do risco e, principalmente de como ele é percebido pela sociedade, tem se mantido relevante em pautas acadêmicas, governamentais e empresariais. Dada a sua importância, tais pesquisas têm sido objeto de acaloradas discussões e vêm recebendo contribuições dos mais variados campos do conhecimento.

O termo “risco” é polissêmico, admite muitos entendimentos enquanto palavra e diversas representações enquanto conceito.

Inúmeros autores como Douglas e Wildavsky (2012), Veyret (2007), Zanirato *et al.* (2008) assumem o risco como um produto social, percebido subjetiva e tecnicamente pelo indivíduo e cujo aspecto subjetivo está na sua construção, definida pelo grupo social. Para eles, risco é a maneira pela qual um indivíduo ou grupo social percebe o perigo por meio de representações mentais e, utilizando práticas específicas, coexiste com ele. Portanto, a percepção do perigo é historicamente determinada.

Essa compreensão pôde ser confirmada pelas pesquisas de Mello e Nummer (2014) com policiais militares que atuam no interior e na capital do Estado do Pará. Seus resultados apontam que os policiais têm uma percepção diferenciada de risco e que essas distinções estão ligadas “às formas de sociabilidade que estes profissionais criam de acordo com o perfil do espaço urbano no qual atuam” (Mello; Nummer, 2015, p. 18).

No que se refere ao entendimento do risco no universo da prática policial, Mello (2015, p. 15) afirma: “como a condição de ser policial militar causar algum tipo de dano físico ou emocional, na trajetória profissional ou nas relações sociais do sujeito”, parece-nos mais apropriado compreendê-lo como a exposição ou confrontação com um perigo.

Desta forma, os riscos policiais podem ser entendidos como a exposição do profissional aos perigos relacionados, diretamente ou não, à prática diária do policiamento e que não se limitam ao turno de serviço. Essa afirmação produz dois resultados diretos: primeiro, que risco e perigo são inseparáveis, pois o primeiro (risco) tem início na confrontação com o segundo (perigo). Na sequência, os policiais devem primeiramente identificar os perigos para tomar medidas para evitá-lo, ou seja, diminuir o risco.

Outra discussão bastante proveitosa é sobre a possível existência de um risco real e de um risco percebido. A percepção do risco subjetivo (ou percebido) é um conceito influenciado por múltiplas dimensões sociais e elaborado a partir dos sentidos. Carochinho (2011, p. 80) afirma que:

A percepção é um processo psicológico ativo pelo qual os estímulos são selecionados e organizados dentro de um modelo conceptual da situação. Por outras palavras, diríamos que o indivíduo não registra apenas os aspectos observados em relação ao sistema do qual faz parte, mas atribui-lhes significados e valores.

Uma questão importante levantada por Renouard e Charrier (2013) é a de que a distância entre o risco real e o risco percebido é o desconhecimento ou a in experiência. A percepção dos perigos, segundo os autores, aumenta com a experiência, tornando o julgamento mais afinado e as decisões mais eficazes. Tais afirmações enaltecem a importância da percepção, já que um indivíduo pode estar diante de perigos extremos e não ter consciência disso.

Para Bley (2007), todas as interações de um indivíduo com o mundo exterior são mediadas pelos sentidos (visão, audição, tato, olfato e paladar) que recebem e atribuem significado aos dados de realidade. Continua afirmando que o processo simples de converter símbolos externos é chamado de sensação. Na medida em que há uma atribuição de sentido à informação recebida, tem-se a percepção.

Segundo Huczynski e Buchanan (1991), a percepção é um processo psicológico pelo qual as pessoas organizam suas impressões sensoriais e,

interpretando-as, buscam dar sentido ao ambiente. Bley (2007) ressalta que, por ser um fenômeno psicológico e individual, a percepção varia de acordo com inúmeros fatores psicossociais, cognitivos e fisiológicos. Nesses termos, a idade, o estado emocional, a formação profissional, as experiências passadas, a posição hierárquica, o tempo de serviço, o clima de trabalho, a autoconfiança, o equilíbrio emocional, o conhecimento da tarefa, o sono, alimentação, sintomas físicos, ingestão de remédios etc. têm influência cabal e podem alterar a acuidade perceptiva do ser humano. Faz-se importante enfatizar, por tudo isso, que a capacidade de percepção dos riscos das pessoas varia ao longo do tempo, fazendo com que o risco real seja diferente do que foi percebido.

O profissional, ao receber novas informações, aumenta seu repertório e, conseqüentemente, sua capacidade perceptiva. Ao confrontar um cenário específico a indivíduos com diferentes expertises, histórias de vidas e distintas condições de saúde e atenção, pode-se esperar significados diferentes para cada um deles. Bley (2007) adverte-nos que a percepção de riscos ajustada é apenas o alicerce para o profissional se comportar de forma segura, já que existem casos em que ele identifica o perigo, reconhece os riscos e, mesmo assim, opta por burlar regras e procedimentos, em virtude da pressa, da preguiça, da valorização pessoal e outros fatores.

A percepção que um policial possui acerca dos riscos na sua atividade profissional é um tópico ainda pouco estudado e mal compreendido. No entanto, é seguro afirmar que a adequada percepção dos riscos é, para a atividade policial, a atitude que muitas vezes separa o sucesso do fracasso, que distingue a vida da morte.

Interpretando os conceitos e trazendo-os para realidade policial, percebe-se que os milicianos vislumbram os riscos associados à sua profissão de uma maneira singular, não reconhecendo o ambiente como ele se apresenta na realidade e sim como são capazes de reconhecê-lo partindo dos padrões mentais, conceitos, experiências, valores e cultura individuais (Sebben, 2018).

Os autores Reunoard e Charrier (2013) salientam que um componente pernicioso da percepção subjetiva é a subavaliação dos riscos tomados por si mesmo. Segundo eles, a aceitação dos riscos muitas vezes é distorcida em razão de três vieses de personalidade. O primeiro, o viés da superioridade para com os outros, induz o indivíduo achar que é mais hábil ou mais esperto que os outros. O segundo, a sobrestimação das capacidades, faz com que o indivíduo, mesmo percebendo corretamente os riscos, tenha uma “ilusão de controle”, isto é, se convença que pode enfrentá-los por se perceber mais competente que os outros. Finalmente, a ilusão de vulnerabilidade induz o profissional a achar que somente os outros serão vitimizados e aqueles que não o foram tendem se perceber mais facilmente invulneráveis.

A ausência prolongada de acontecimentos significativos à segurança contribui para o sentimento de que o policial está imune a qualquer ameaça. É uma “ilusão da experiência” que gera uma subestimação dos riscos. Quatro fatores vão alimentar esse viés: o fato de nunca ter sido confrontado a certos tipos de risco, que sugere que nunca acontecerá; o sentimento que se pode controlar o risco; a raridade do risco; e a ausência de experiência com relação a esse risco.

No decorrer de seu dia de trabalho, todo policial estará permanentemente gerenciando margens de segurança, administrando limitações, seguindo procedimentos, respeitando instruções etc. Ocasionalmente, devido à imprevisibilidade do serviço, poderá alongar a faixa de segurança, dirigindo acima do limite de velocidade, abordando suspeitos em maior número etc. Na maior parte das vezes, tais flexibilizações irão terminar bem. Porém, a passagem além dos limites se faz conscientemente, e isso deve ser considerado, pois há uma enorme diferença entre fazer o errado, sabendo-se que está agindo assim, ou fazê-lo achando que se está certo. Concorde Skinner (1974, p. 30) ao afirmar que: “Caminhar sobre um terreno acidentado é uma coisa, saber que se está fazendo isso é outra coisa”.

Portanto, é primordial e necessário saber fazer a diferença entre uma violação deliberada (com um intuito operacional) e a indisciplina voluntária baseada em conveniências pessoais. O cerne da questão se resume no fato

de que, quando voluntariamente se vai além do limite de segurança, o policial pode acionar mecanismos intelectuais, cognitivos e fisiológicos que aumentarão seu nível de atenção concentrada a fim de ajustá-lo ao risco que irá enfrentar.

Uma nota que merece destaque é a de que os riscos a que os policiais estão expostos se iniciam com a sua entrada na corporação e se estendem até o fim da vida, já que o indivíduo sempre terá grudado em si o “policial militar” como adjetivo, seja ele um futuro policial militar, um policial militar da ativa, um policial militar da reserva, um ex-policial militar ou um policial militar reformado.

A periculosidade da profissão policial é tão verdadeira que foi reconhecida pelo próprio Estado, ao conceder e incorporar na remuneração mensal dos policiais do serviço ativo da Polícia Militar do Pará um valor pecuniário chamado de gratificação de risco de vida, o que reforça os argumentos de Bassalo e Mello (2017, p. 53), quando afirmam que “o risco envolvido na atividade policial não se compara a nenhum outro, uma vez que a atividade primária é lidar com cenários onde o controle social, determinado pela obediência da lei, alcançará um resultado imprevisível advindo do livre arbítrio de quem é determinado a cumpri-la”.

Minayo, Souza e Constantino (2008) enfatizam que na atividade policial a correta percepção e a compreensão dos conceitos de risco e segurança adquirem uma grande importância e que a palavra risco encontra seu antônimo na noção de segurança. Além disso, grande parte do perigo do trabalho policial e, por consequência, do risco ao enfrentá-lo, encontra-se no campo do aleatório, na medida em que, inesperadamente, ele pode se confrontar com as mais diversas situações de perigo. Reiner (2004) remata assegurando que:

O policial enfrenta ameaças de ataque súbito por outras pessoas, e não os riscos mais calculáveis do acaso, físicos ou ambientais. É claro que a extensão da seriedade é variável. Mas ao dobrar cada esquina, a cada campanha que toca, o policial enfrenta perigos, que, se não são armas de fogo podem ser, no mínimo, punhos (2004, p. 136).

O policial, ao se expor ao perigo, está sujeito a sofrer algum tipo de dano, que pode ser físico, psíquico, econômico, jurídico, social, cultural, ou uma combinação entre eles. Nos casos extremos, pode levá-lo à morte. Sabendo disso, as instituições policiais procuram desenvolver e aprimorar habilidades corporais e mentais nos seus integrantes, que contribuam para evitar ou reduzir a exposição a perigos previsíveis.

Nas organizações policiais, os cursos de formação e de especialização possuem disciplinas que apresentam conhecimentos teóricos e práticos de técnicas corporais e de preparo emocional que visam preparar seus integrantes para o enfrentamento de cenários de exposição ao perigo e situações críticas, em que, além de sobreviver, devem ser capazes de determinar e decidir acertadamente.

Outro aspecto que merece destaque é a convivência contínua com o risco. Le Breton (1991), explicando o que denominou de “pedagogia do risco”, afirma que a experiência adquirida pela repetição da exposição ao risco e a integração de técnicas faz com que a percepção dele seja minimizada. Alerta ainda que o risco não é uma disposição permanente do indivíduo: mesmo que uma pessoa já tenha vivido alguma situação arriscada, não quer dizer que ela esteja sempre pronta a enfrentar outras de mesma magnitude. O fato de os policiais, principalmente os que atuam no confronto direto com a criminalidade, conviverem cotidianamente com o risco, não necessariamente assegura a eles um “equilíbrio psicológico” adquirido pela experiência.

Neves e Mello (2009) argumentam que, em alguns casos, as condições de risco existem e são mantidas porque o convívio frequente com elas, ao longo do tempo, incorporou-as à normalidade das tarefas. Esse fato é desastroso, pois se acostumar a uma situação errada, em que há exposição não controlada a um fator de risco, é fatal para a reflexão correta sobre o problema, pois, no ato de pensar sobre o todo, essa variável não será considerada e muito menos solucionada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto é proveniente da tese de doutoramento cujo título é “A morte como hipótese de trabalho: a percepção dos riscos profissionais pelo policial militar nas diferentes regiões do Estado do Pará”, defendida em 2021.

No decorrer da pesquisa, notou-se que grande parte dos estudos e investigações sobre os riscos que envolvem as atividades policiais fundamentam-se em uma “perspectiva técnico-científica”, em que instrumentos científicos são usados para monitorar, medir e calcular os riscos, apresentando-os como cálculo de probabilidades. Esta abordagem é limitante e deixa de observar os aspectos sociais e culturais que interferem na compreensão desse fenômeno.

Tendo essa questão em primeiro plano, este texto discutiu a percepção que os policiais militares que trabalham no serviço operacional têm a respeito dos riscos a que estão sujeitos. Não só dos riscos de serem lesionados ou morrerem, mas de vários outros. O conteúdo aqui apresentado é um somatório de pesquisa acadêmica e uma vivência de quase trinta anos do autor como policial militar.

O assunto vitimização policial certamente não é novidade e, cada vez mais, surgem estudos acadêmicos sobre o tema. No entanto, grande parte deles entende que o policial é vítima apenas quando é morto ou ferido. Ainda são poucas as pesquisas sobre outros fatores que também vitimizam esses profissionais, como a má qualidade do sono, a má alimentação, a violência simbólica, a discriminação, a precariedade de treinamento, a falta de atenção à saúde preventiva e ao treinamento físico, dentre outros. Essa escassez revela a oportunidade de um vasto campo de estudo.

Em algumas profissões, como a atividade policial, é possível (e até esperado) aceitar ser confrontado com o perigo. No entanto, deve-se ter o cuidado de identificá-lo de maneira adequada para acessar os conhecimentos e comportamentos compatíveis e, na medida do possível,

tê-lo sob controle. Os perigos diários que são enfrentados pelos policiais são diversos, multifacetados e, principalmente, inesperados. A exposição a esses perigos, isto é, o risco, é fenômeno complexo que está intimamente ligado à percepção pessoal que cada profissional tem do que é perigo.

Os riscos profissionais sob a ótica dos policiais militares foram definidos como a exposição do profissional aos perigos relacionados diretamente, ou não, à prática diária do policiamento, não se limitando ao turno de serviço. Tais riscos se apresentam desde a entrada na corporação e se estendem até o fim da vida do policial, já que, como mencionado, o indivíduo sempre terá grudado em si o adjetivo “policial militar” e será reconhecido como policial militar da ativa, policial militar da reserva, ex-policial militar ou policial militar reformado.

A relação entre os riscos e a vitimização policial tornou-se bastante óbvia na medida em que os policiais são vitimizados por fatores de exposição aos perigos relacionados à atividade policial, ou seja, ao risco.

É utopia achar que há alguma maneira de cessar os riscos profissionais a que estão sujeitos os policiais, pois o enfrentamento do perigo é quase uma condicionante do trabalho policial. No entanto, de acordo com os resultados desta pesquisa, percebe-se que alguns deles podem ser reduzidos.

Os acidentes de trânsito, por exemplo, constituem uma das maiores causas de mortes de policiais da ativa não só no Estado do Pará como nas polícias brasileiras de um modo geral. Os resultados aqui apresentados sugerem que a maioria dos policiais não usa o cinto de segurança o que, certamente, poderia evitar, senão minimizar, os danos causados por acidentes. Dessa forma, estudos poderiam ser realizados no sentido de compreender tal comportamento que, como se afirmou, contraria a lógica de sobrevivência. O entendimento e a posterior explicação do fenômeno serviriam de base para que o comando da corporação pudesse agir de forma a diminuir o número de mortes entre os policiais.

O trabalho policial, logo, deve ser entendido por meio da intrínseca relação entre o homem e o perigo, bem como suas consequências. O policial

sempre irá trabalhar na presença do perigo, portanto, sempre haverá risco, independentemente da utilização de equipamentos de proteção individual que, sendo adequadamente utilizados, poderão, em última instância, mitigar os riscos e reduzir suas consequências.

Os policiais militares têm o dever legal de enfrentar o perigo. Devem, portanto, se arriscar em circunstâncias em que outros indivíduos poderiam simplesmente se esquivar. Somente o conhecimento desses perigos e, principalmente, sua correta interpretação permitem adaptar seus comportamentos em função dele, permitindo assim acionar os recursos mentais e cognitivos necessários para evitá-los ou, na impossibilidade, administrá-los. Cada atividade, cada situação possui suas singularidades e é preciso aprender a interpretá-las a partir das experiências, ou por meio da confrontação de ideias com outros profissionais.

Percebe-se, portanto, que o policial para ser bem-sucedido precisa conciliar duas questões interligadas. Primeiro, necessita reconhecer o perigo, e ele o faz por meio de sua percepção subjetiva, analisando o ambiente por meio de filtros culturais, técnicos, sociais e históricos que são amplamente influenciados por suas condições psicofisiológicas. Somente após compreender perfeitamente o que irá enfrentar, poderá obter sucesso ao reunir os recursos necessários ao embate.

Dito em outras palavras, para cada situação perigosa há um “procedimento padrão de resposta” que é evocado para que ele consiga resolver aquele cenário da melhor forma possível, considerando os aspectos legais, morais e técnicos. Esta resposta contempla um estado individual de alerta correspondente ao nível da ameaça, o uso proporcional da força e diversas outras técnicas e táticas pertinentes a cada situação. Mas para que isso aconteça, o policial deve reconhecer (ou perceber) adequadamente aquele perigo e desenvolver uma resposta adequada àquela situação.

Nos casos em que sua percepção de risco é inadequada, suas respostas também o serão e, neste caso, as consequências tornam-se imprevisíveis, podendo até levá-lo à morte.

Ao finalizar, ressaltamos que esta pesquisa procurou avançar na temática de como os riscos são percebidos pelos policiais militares, e intentou possibilitar insights para pesquisas futuras, deixando claro a amplitude da vitimização que assola os milicianos.

REFERÊNCIAS

BASSALO, Fabrício Silva; MELLO, César Maurício de Abreu. Análise da vitimização de policiais militares por homicídio, latrocínio e confronto: Pará, 2017. In: RAMOS, Edson Marcos Leal *et al.* (Org.). **Segurança e defesa: cidades, criminalidades, tecnologias e diversidades**. Cabo Verde: Uni-CV, 2019. v. 2. p. 49-61.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. EDUSP: São Paulo, 2003.

BLEY, Juliana Zilli. **Comportamento seguro: a psicologia da segurança no trabalho e a educação para a prevenção de doenças e acidentes**. 2. ed. Curitiba: Sol, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações - CBO**. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

CAROCHINHO, José-Antônio. **O conceito de percepção do risco: contributo da psicologia social**. 2011. Disponível em: http://recil.ulusofona.pt/bitstream/handle/10437/4296/o_conceito_de_percecao_do_risco.pdf?sequence=1. 2011. Acesso em: 28 nov. 2023.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron. **Risco e cultura: um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 12. ed. São Paulo: FBSP, 2020.

FRAGA, Cristina K. Peculiaridades do trabalho policial militar. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 6, dez. 2006. Disponível em: revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/1033/812. Acesso em: 28 nov. 2023.

HUCZYNSKI, A.A; BUCHANAN, D.A. **Organizational behaviour: an introductory text**. 2. ed. [S.l.]: Prentice Hall (UK) Ltd., 1991. p. 436- 466.

LE BRETON, David. **Passions du risque**. Paris: Métailié, 1991.

MELLO, Cesar Mauricio de Abreu. **Mesmo com o sacrifício da própria vida: a multiplicidade dos riscos da profissão Policial Militar**. Orientadora: Fernanda Valli Nummer. 2015. 75 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

MELLO, César Maurício de Abreu; NUMMER, Fernanda Valli. A questão do risco na profissão policial militar: avanços e desafios. In: FRANÇA, Fábio Gomes de; SANTOS, Carlos Eduardo Batista. (Org.). **Estudos em segurança pública: direitos humanos, polícia e violência**. João Pessoa: Ideia, 2015, v. 1, p. 177-196.

MELLO, César Maurício de Abreu; NUMMER, Fernanda Valli. **Policial militar: uma profissão de riscos**. 29ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 03 e 06 de agosto de 2014, Natal/RN. Disponível em: http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1401917965_ARQUIVO_ArtigoRBA2014CesareFernanda.pdfm. Acesso em: 28 nov. 2023.

MINAYO, M.C.S; SOUZA, E.R; CONSTANTINO, P. (Coord.). Jornada de trabalho. In: **Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008. p. 117-126.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: Edusp, 2002.

NEVES, Eduardo Borba; MELLO, Márcia Gomide da Silva. O risco da profissão militar na cidade do Rio de Janeiro em “tempo de paz”: a percepção da tropa.

Ciênc. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 14, n. 5, 2009.

OLIVEIRA, K.L.; SANTOS, L.M. Percepção da saúde mental em policiais militares da Força Tática e da rua. **Sociologias**, v. 12, n. 25, dez. 2010.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.

RENOUARD, Franck; CHARRIER, Jean-Gabriel. **Em busca do elo fraco: iniciação aos fatores humanos**. VM Cultural Editora: São Paulo, 2013.

SEBBEN, Lucia Simões. **Avaliação psicossocial: psicologia aplicada à segurança no trabalho**. São Paulo: Vetor, 2018.

SILVA, Jorge. **PMs: a sina dos algozes-vítimas**. Rio de Janeiro: Altadena, 2020.

SKINNER, Frederick Burrus. **Sobre o behaviorismo**. Trad. M.P. Villalobos. São Paulo: Editora Cultrix, 1974.

VEYRET, Yvette. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2007.

ZANIRATO, Silvia Helena *et al.* **Sentidos do risco: interpretações teóricas**. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, v.13, n. 785, maio, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-785.htm>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Aiala Colares de Oliveira Couto

Doutor em Ciências do Desenvolvimento
Socioambiental (UFPA-UFPA)

Professor da Universidade do Estado do Pará (UEPA)

Integrante do Fórum Brasileiro de Segurança
Pública (FBSP)

Integrante do Observatório de Estudos
de Defesa da Amazônia (OBED)

aialacouto@uepa.br

A PERIFERIA DE BELÉM SOB VIGILÂNCIA E CONTROLE: O NARCOTRÁFICO POR UMA PERSPECTIVA MILICIANA

1 INTRODUÇÃO

A análise da atuação das milícias nos espaços periféricos de Belém tornou-se um desafio metodológico e, ao mesmo tempo, teórico, em termos de definição de um objeto de investigação. Em princípio, pareceu ser outro tipo de organização criminosa em ação, já que as poucas literaturas existentes sobre a atuação de grupos milicianos no Brasil destacam uma diferença desse grupo em relação ao narcotráfico, em que as duas atividades do crime organizado rivalizam e disputam o controle do território. A origem das milícias em cidades como o Rio de Janeiro, por exemplo, se destaca pela expulsão de traficantes das favelas cariocas por milicianos que passam a ocupar o seu lugar. Assim:

Impressiona, no estudo do uso do termo milícia ao longo da história mundial, seu uso equivocado recentemente. A palavra militia tem raízes latinas que significam “soldado” (miles) e “estado, condição ou atividade” (itia) e que, juntas, sugerem o serviço militar. Mas milícia é comumente usada para designar uma força militar composta de cidadãos ou civis que pegam em armas para garantir sua defesa, o cumprimento da lei e o serviço

paramilitar em situações de emergência, sem que os integrantes recebam salário ou cumpram função especificada em normas institucionais. Podem ser tanto os que exercem a atividade de defesa de uma comunidade (pessoas, propriedades e leis) como os homens habilitados a cumprir esta atividade e que podem ser chamados a usar as armas em tais situações. Esse conjunto de pessoas pode também ser chamado de Guarda Nacional ou Forças de Defesa do Estado, em geral terrestres (Zaluar; Conceição, 2007, p. 89-90, grifo do autor).

O termo apresenta uma definição que, no Brasil, passa a ter outra dimensão, ou seja, uma dimensão mais política e econômica de domínio dos territórios. Para Zaluar e Conceição (2007), o termo milícia refere-se a policiais e ex-policiais (principalmente militares), uns poucos bombeiros e uns poucos agentes penitenciários, todos com treinamento militar e pertencentes a instituições do Estado, os quais tomam para si a função de proteger e dar “segurança” em vizinhanças supostamente ameaçadas por traficantes predadores.

Costa (2009) problematiza o tema ressaltando que a denominação milícia, na relação com diferentes definições, com distintas denominações em seu funcionamento discursivo, é permeada de equívoco e é, por isso, colocada o tempo todo em suspenso, em nossa reflexão. Além disso, há uma confusão em termos de interpretação da atuação de grupos milicianos, em que, para alguns, se enquadram na categoria de “segurança privada” ou de então “justiceiros”, ou ainda, “heróis do povo” como alguns os tratam no caso de metrópoles como Belém, por exemplo.

Esse tratamento que é dado por alguns programas jornalísticos, e aceito pela população, acaba por excluir a face mais perversa da milícia, ou seja, as tecnologias de poder racistas e reguladoras de controle da população-espécie. Para Foucault (1999), o que inseriu o racismo nos mecanismos do Estado foi a emergência do biopoder. Foi nesse momento que o racismo se inseriu como mecanismo fundamental do poder, tal como se exerce nos Estados modernos. Para Foucault (1999), isso faz com que não haja quase

funcionamento moderno do Estado, o qual, em certo limite e condições, não passe pelo racismo.

A população das favelas passa por essa regulação e controle que caracteriza a face racista e preconceituosa das ações da polícia.

Por exemplo, quando ocorre uma incursão da polícia na favela, todos se tornam suspeitos, tomados como supostos “homens fora da lei”. Daí, se a polícia age com violência, executa morador, sua prática é justificada, pois um imaginário, que funciona eficazmente no Brasil, condena o morador de favela ao lugar de marginalidade; se ela executa traficante, o discurso do Estado é o de que a violência foi legítima. É comum ouvirmos discursos como o de que matar “bandido”, “criminosos”, “assaltante”, “traficante” não é crime (Costa, 2009, p. 56-57, grifos do autor).

É fato que a legitimação das ações violentas da milícia em espaços periféricos, ou favelas das grandes metrópoles brasileiras, tem a ver com o tema da insegurança e, por isso, se tem várias formas de intervenção que são realizadas no intuito de obter a legitimação de algumas ações. Ações essas fundamentadas no discurso da in-segurança ou des-controle dos territórios, em que o hífen nas palavras refere-se à ambivalência que há entre estes termos, como destaca Haesbaert (2014), ao dizer que eles estão sempre convivendo num par dialético, indissociável, contraditório e ambivalente ao mesmo tempo.

De acordo com Haesbaert (2014):

“Segurança”, em suas múltiplas matrizes, pode-se afirmar, é um termo da moda. Das mudanças climáticas e as estratégias militares globais de uma potência como os Estados Unidos às táticas da vida cotidiana de cada um de nós, a segurança está na ordem do dia. Ações políticas, concepções ideológicas e amplos setores da economia são promovidos em torno da questão. Todos querem “mais segurança”, principalmente todos estão envolvidos pelo temor da “insegurança” (Haesbaert (2014, p. 153, grifos do autor).

Em nome da segurança, alimenta-se um mercado de vigilância privada com câmeras, agentes, alarmes eletrônicos, seguros, dentre outros. O medo também justifica, hoje, a construção de “muros” (físicos ou simbólicos) que segregam a sociedade, comprometem as interações socioespaciais e, ao mesmo tempo, produzem mais preconceitos sobre os espaços carentes de intervenção pública, mais potenciais em termos de intervenção policial, ou então, onde “essas questões ressoam no que permite a formação, ação da milícia, a nosso ver, seu lugar de policial – agente de segurança pública do Estado, suposto representante da lei – dispostos num espaço tão já marginalizado como é o da favela” (Costa, 2009, p. 57).

Torna-se necessário abordar, de forma crítica, a presença de grupos armados do crime na organização e controle dos espaços periféricos. Assim, este texto tem como objetivo descrever de forma analítica a origem e organização territorial das narcomilícias a partir da periferia de Belém. A metodologia de pesquisa utilizou análise de bibliografias e de documentos, como o relatório da CPI das milícias, além disso, realizaram-se pesquisas de campo em áreas de conflitos envolvendo narcotraficantes e milicianos, bem como, entrevistas semiestruturadas e observações sistemáticas.

A difusão da violência urbana em Belém produz discursos alarmistas em favor de uma segurança necessária que contribui para o surgimento de grupos que se propõem a oferecer “proteção”. Nesse sentido, Haesbaert (2014, p. 155) destaca que “fica claro que o discurso da segurança, para além de suas confirmações empíricas, é também um produto (e produtor) fundamental do neoconservadorismo contemporâneo”. Neoconservadorismo que defende a frase do “bandido bom é bandido morto”, legitimando a violência, inclusive contra si, se considerarmos que a própria população pobre e periférica defende este discurso e dá audiência para os programas sensacionalistas que transformam assassinos em heróis.

2 MILÍCIAS OU NARCOMILÍCIAS? A DEFINIÇÃO DOS GRUPOS ARMADOS EM BELÉM

Antes de aprofundar o debate acerca das milícias em Belém é preciso saber que este tipo de grupo armado que age de forma violenta, sobretudo, na periferia de Belém, organiza-se em redes de poder que ajudam na configuração de territórios que se sobrepõe a outras relações de poder como o narcotráfico, por exemplo. Nesse sentido, destaca-se inicialmente que:

Os que compõem as milícias de ex-policiais sequer são paramilitares. São militares que abusam do monopólio da violência garantida pelo Estado, que lhes fornece treinamento e armas. São os que têm ou tiveram a função de garantir o cumprimento da lei, mas agem ao arrepio da lei, contra a lei, não só para fazer da segurança um negócio lucrativo, mas também para explorar, em muitos outros empreendimentos, os mais vulneráveis entre os trabalhadores urbanos, aqueles que não têm garantias legais na habitação, não têm acesso à Justiça e à informação, não têm protetores institucionais nas localidades onde vivem (Costa, 2009, p. 91).

De acordo com o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, o termo “Milícia” serve para designar: “Via ou carreira militar”; “Exército”; “Tropas”; “Corporação bem disciplinada”; “Os militares”; “Tropas de segunda linha”. Contudo, é preciso ir para além destas definições que até aqui foram apresentadas, pois elas não dão conta, em sua totalidade, do entendimento das milícias enquanto um fenômeno social urbano.

Em Belém, por exemplo, metrópole escolhida como recorte espacial deste trabalho, as milícias urbanas se diferem dos modelos interpretativos que a distanciam da relação com o narcotráfico. Inclusive, apresenta-se a ideia de que elas combatem o narcotráfico, expulsando traficantes das comunidades.

Na metrópole de Belém, há uma associação das milícias ao narcotráfico, em que grupos milicianos estão sobrepostos a territórios do narcotráfico, aproveitando-se de vantagens econômicas da venda da droga. Dessa forma, pode-se defini-las enquanto narcomilícias. As narcomilícias

surgem quando grupos armados de policiais e ex-policiais utilizam de táticas de treinamento e do corporativismo militar para obter vantagens, como: extorsão de traficantes e “aviãozinhos”, serviços prestados aos grandes traficantes ao executar sujeitos em débito ou em conflitos com o patrão do tráfico, ou então, transportando e até mesmo distribuindo drogas a pequenos traficantes, obrigando-os a vendê-las sob a ameaça de morte, repassando o dinheiro da venda aos milicianos.

Essas singularidades tornam, nesse momento, as milícias um grupo que está associado ao narcotráfico, portanto, esta passa a ser seu braço. Sendo assim, milicianos são tão sujeitos do tráfico quanto qualquer um que faça parte da rede social desse tipo de organização criminosa. Embora seja um fenômeno social urbano recente, ou seja, data o final da primeira década do século XXI, as narcomilícias em Belém apresentam uma relação de poder cujas ações seguem um modelo biopolítico e racista, sobre a qual Foucault (1999) destaca que o racismo é o meio de introduzir, no domínio da vida, um corte entre o que deve viver e o que deve morrer.

É dessa forma que as milícias ou narcomilícias impõem a lógica do medo e da violência em Belém, onde a população da periferia, sobretudo os jovens negros, tornam-se alvos das ações micropolíticas de soldados milicianos que usam das formas mais simbólicas de poder para manter influência sobre pequenos assaltantes, “aviãozinhos” e traficantes de drogas da periferia.

O interesse em aprofundar a pesquisa acerca das milícias em Belém partiu da necessidade de se buscar compreender as ações de grupos de extermínio nas periferias da metrópole. Para isso, os trabalhos de campo com observações sistemáticas e entrevistas somaram-se ao relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das milícias, apresentado pela Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA), logo após as chacinas dos dias 4 e 5 de novembro de 2014.

Foi justamente essa metodologia investigativa que possibilitou ter uma análise interpretativa que apontasse para uma singularidade

das milícias de Belém. Pode-se afirmar que a relação entre narcotráfico e milícias é um banalizador da morte. Porém, a morte enquanto uma categoria política das relações de poder, ou seja, uma política da morte ou uma *necropolítica*¹ (Mbembe, 2006) como disciplinadora dos territórios e dos sujeitos que é utilizada pelas milícias como manutenção das relações de poder sobre os territórios.

A milícia exerce o seu poder soberano e, nesse sentido, a execução ou eliminação através da morte do outro, assim como a exposição do corpo, resulta de uma tecnologia de poder sobre a qual Mbembe (2006) destaca que a última expressão da soberania reside amplamente no poder e na capacidade de decidir quem deve viver e quem deve morrer. Portanto, “a soberania está em exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e a manifestação do poder” (Mbembe, 2006, p. 20).

De certo, as milícias ou grupos de extermínio na metrópole de Belém se constituem enquanto grupos organizados, os quais apresentam uma característica que se aproxima das grandes máfias italianas, como, por exemplo, sequestros, ameaças, extorsão e assassinatos de testemunhas e pessoas que adquiriram alguma dívida com ela, como foi apontado pelo relatório da CPI. Sendo assim, concorda-se com as colocações de Zaluar e Conceição (2007), que entendem que:

Estes grupos de ex-policiais constituem o mesmo fenômeno denominado grupo de extermínio nas décadas de 1960, 1970 e 1980 na Baixada Fluminense e na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, onde predominavam migrantes vindos de outros Estados. A novidade está apenas na ampliação dos negócios com a “venda” de produtos e serviços, por meio de extorsões apresentadas como proteção contra assaltos, que marcaram também o início da máfia italiana no século XIX e, posteriormente, das máfias estadunidenses. São os novos milionários da tragédia da segurança pública no Rio

¹ A discussão sobre Necropolítica vem do Filósofo e Cientista Político camaronês Achille Mbembe, que é uma referência nos estudos pós-coloniais e desenvolveu significativa produção acadêmica sobre a história e a política africana. Para isso, Mbembe, buscou inspiração filosófica nas obras de Michel Foucault, principalmente em sua análise do poder a partir da biopolítica e do biopoder.

de Janeiro. São os subversores da disciplina e hierarquia militares, usadas como argumentos para justificar a permanência da estrutura militar na força policial brasileira. Os grupos de extermínio eram famosos nas décadas de 1970 e 1980 em várias capitais brasileiras, inclusive Recife e Salvador. Na Grande Rio, desde a década de 1960, Tenório Cavalcante notabilizou-se por empregar meios extralegais para resolver conflitos, afastar inimigos políticos e predadores da população. Nos anos 1980 também muito se falou sobre os justiceiros, os grupos de exterminadores e os linchamentos populares (Zaluar; Conceição, 2007, p. 91, grifo do autor).

Na metrópole de Belém, no final dos anos de 1980, mais precisamente, no ano de 1988, foi criado o Patrulhamento Tático Metropolitano (PATAM) – um grupo da PMPA, que funcionou no 6º Batalhão da Polícia Militar. As ações da PATAM de combate à criminalidade eram extremamente violentas, pois ocorriam execuções de delinquentes em becos, ramais e áreas de invasão. Popularmente conhecida como Mata Pivete, a PATAM passou a ser associada aos grupos de extermínios devido ao seu *modus operandis*, uma vez que ocorriam assassinatos em série. Em função da pressão exercida pelos Direitos Humanos, a PATAM foi extinta em 1992. Ou seja, os grupos de extermínio já existem há algum tempo no estado do Pará e em Belém, porém, nos últimos anos, eles têm agido com mais intensidade na periferia da metrópole.

Quando se faz referência aos grupos de extermínio em Belém, é preciso destacar que: primordialmente, o termo milícia só foi incorporado recentemente às ações dos grupos de extermínio no estado do Pará, pois havia uma forte resistência dos órgãos de segurança pública que não admitiam a existência de tais grupos, mas após as investigações da chacina de novembro de 2014, chegou-se à conclusão que esse episódio ocorreu em função da morte de um dos líderes da milícia do Guamá.

Inicialmente a denominação “milícia” foi utilizada pelo comando do narcotráfico no bairro da Terra Firme; posteriormente, policiais e ex-policiais militares – os quais se intitulavam de “justiceiros” – tomaram para si o termo e passaram a se autodenominar milicianos. Finalmente, afirma-se que há uma relação direta do fortalecimento das milícias armadas com os

serviços pagos pelos comerciantes dos bairros, pois elas oferecem segurança privada. Nesse sentido, comerciantes financiam milicianos a fim de se protegerem de assaltos em seus estabelecimentos. Desse modo, portanto, a milícia foi ocupando espaços, ganhando forma e conteúdo e estabelecendo relações de poder, condicionando territorialidades.

Para Costa (2009)

(...) a milícia comete crimes, mas ancorada em um discurso moral de enfrentamento da criminalidade – semelhante ao da polícia, que talvez seja ainda mais forte do que o lugar do policial-, ela expulsa, extermina traficantes e, depois, sob o pretexto de manter locais “seguros”, se impõe na favela, intervindo na vida dos moradores: cobra taxas de manutenção da segurança, interfere no transporte alternativo, nos serviços de telefonia e internet, comércio, na compra e venda de gás em busca de lucro e controla a entrada e saída dos moradores e visitantes dos bairros. E, ainda, pune com o extermínio qualquer um que seja considerado como inimigo, a saber: usuários de drogas, ladrões, opositores, invasores, moradores, etc.(Costa, 2009, p. 58, grifo do autor).

No bairro do Guamá, por exemplo, foi detectada que a milícia utilizava câmeras para fazer a vigilância de algumas áreas, pois os estabelecimentos comerciais eram monitorados para evitar as ações de pequenos assaltantes e, quando isso ocorria, a milícia agia a fim de eliminar os delinquentes que desrespeitaram as ordens. No bairro da Terra Firme, grupos faziam a distribuição de água e gás, monitoravam o território e os estabelecimentos comerciais. Tal fato ocorria no final das ruas São Domingos e Lauro Sodré, nas proximidades do rio Tucunduba. Destaca-se que havia uma relação entre a polícia e os grupos criminosos, segundo a CPI, pois o inquérito concluiu que policiais forneciam armas e munições para a facção criminosa. No distrito de Icoaraci, o grupo de extermínio se intitulava “justiceiros de Icoaraci”, mas, precisamente, atuavam na área da COHAB, na área que era destinada para projetos de habitação.

Sobre as milícias, segundo Costa (2009), na medida em que seus membros são agentes do Estado, são a representação da autoridade, ganharia sentido o seu discurso de se opor à criminalidade. Esse é um dos

efeitos ideológicos produzidos, no imaginário, pelo lugar de policial. É desse lugar, enquanto membro do aparato policial, que se sustenta o discurso moral, que apresenta como defesa a execução sumária. Defesa, proteção e segurança são significantes marcados fortemente pelo equívoco, permeados de ambiguidade e produzem efeitos nesse discurso.

Como já destacado, existe um forte esquema de corrupção policial a partir do narcotráfico nas grandes metrópoles brasileiras, sendo que, em Belém, reforça-se a ideia de que o esquema de corrupção incorporou a milícia ao circuito econômico do tráfico, não apenas por meio da extorsão, mas, também, pela própria venda e distribuição de drogas.

Assim, o Relatório da CPI, em seu entendimento, destaca o termo milícia para nossa região:

Consiste na identificação da atuação de grupos criminosos os quais contêm ou não a participação de agentes do sistema de segurança pública nos moldes do Art. 288-A do CPB, num determinado espaço: bairro, cidade, região. Simulando “poder de polícia”, através da venda de “proteção” e tendo como condutas criminosas mais comuns a prática do extermínio, a extorsão mediante sequestro, e a associação para o tráfico de drogas. Independentemente do nível ou estágio de organização e sofisticação (Comissão Parlamentar de Inquérito, 2015, p. 58, grifo do autor).

Nestes termos, a milícia, por um lado, tem seus sentidos estabilizados na medida em que naturalizam as ações milicianas: julgar, condenar, punir e executar. Um dos vestígios desse efeito estabilizante é o apoio que a milícia recebeu de autoridades do setor de segurança pública, de alguns governantes e de moradores dessas áreas. Por outro lado, esses sentidos são deslocados em discursos que relacionam a milícia à insegurança, à arbitrariedade, à extorsão, ao extermínio etc. (Costa, 2009).

Portanto, há uma sobreposição efetiva dos territórios de ação das narcomilícias em relação aos *narcoterritórios*², ou seja, espaços onde se

² O termo sugere a relação territorializada do narcotráfico sobre os bairros periféricos de Belém a partir de relações de poder que se constituem enquanto estratégias de dominação.

estabelecem relações de poder constituídas por sujeitos ligados ao tráfico de drogas, para que ocorra o controle e a regulação do comércio/varejo da droga, bem como a cooptação ou recrutamento de sujeitos que se integram à economia do crime. Destaca-se que a configuração territorial possui “uma existência material própria, mas a sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelas relações sociais”, e esse conjunto de relações expressa uma “configuração geográfica” (Santos, 1996, p. 51). No caso da economia do crime e das suas relações sociais, Couto (2014) as define como redes sociais do tráfico de drogas e são essenciais para a construção da micropolítica que constrói os territórios.

O que se pode afirmar é que as milícias, ou narcomilícias, em Belém, surgem num contexto em que se apresentavam enquanto segurança privada, admitindo a falha nas políticas de segurança pública. Por isso, “os fenômenos de violência das grandes cidades e o sentimento de insegurança dos seus habitantes são indicadores e fatores de uma transformação radical do espaço urbano” (Pedrazzini, 2006, p. 97). Esta radicalização levou à configuração de territórios sobre o controle de grupos armados.

As entrevistas a seguir irão narrar, de forma resumida, como, na periferia de Belém, começa a estruturar-se um tipo de organização criminosa que presta serviços à comunidade. Segundo o relato apresentado pela CPI das milícias no Pará, a ideia partiu do comando do narcotráfico na região do Tucunduba, no bairro da Terra Firme. Essa estratégia constituía-se enquanto uma forma bastante audaciosa do chefe do tráfico, o qual tinha forte influência sobre os líderes comunitários do bairro, por conseguinte, sobre o território, estabelecendo regras, comprando casas para guardar armas e drogas e para fazê-las de esconderijo e refúgio para seus soldados.

3 A ORIGEM GEOGRÁFICA DAS NARCOMILÍCIAS NA PERIFERIA DE BELÉM

O Jack me chamou e me abordou dizendo que queria que eu fizesse parte da organização dele, queria que todos os moradores fossem cadastrados no centro comunitário, com fotos e tudo mais. Ele disse

para eu ficar despreocupado que não iria ter mais assaltos na área, que não roubaria mais os moradores e nem as suas casas e que os comerciantes também poderiam ficar despreocupados. Mas, ele cobraria uma taxa básica para os moradores de R\$20,00 a R\$30,00 e um valor maior para os comerciantes (Senhor X autônomo - Entrevista concedida em 02 de abril de 2015) (informação verbal).

Quando o Jack começa a organizar a “Liga da Justiça”, ele trava uma guerra com a “Equipe Rex” que é da Ligação, essa guerra gerou muitas mortes, inclusive dos soldados do Jack; o Soró e o Neguinho, depois que mataram o Soró, homens da polícia chegaram num carro e foram até a casa do Jack, a gente pensava que era pra pender ele, mas não era, eles negociavam armas, o Jack tinha articulação com a polícia (Senhor Y Mestre de Obras - Entrevista concedida em 02 de abril de 2015, grifo meu) (informação verbal).

As entrevistas cima retratam a cobrança de taxas para moradores e comerciantes, em que a organização criminosa se encarregaria de fazer a segurança, impedindo assaltos. Também, há a informação do conflito entre as facções rivais do bairro da Terra Firme na periferia Sul de Belém, que teve como resultado vários assassinatos. Em meio a esse contexto, encontrava-se a população, que se via em meio ao fogo cruzado, em que de um lado, na região da Ligação, tinha-se a “Equipe Rex”; e, de outro, às margens do Tucunduba com a Rua Lauro Sodré, a “Liga da Justiça”.

Essas são áreas demarcadas territorialmente pelo tráfico, onde uma das portas de entrada da cocaína em Belém – ou seja, o Igarapé Tucunduba que envolve e serve como limite entre os bairros do Guamá e da Terra Firme – tornou-se um dos palcos de disputa entre as facções rivais. A complexificação da estrutura do tráfico demanda o envolvimento de muitas pessoas, o sigilo e a confiança, ganhos monetários, prestígio e poder, valores de honra e moral, trocas e alianças conjunturais, e tornou as disputas entre os traficantes e envolvidos, direta ou indiretamente, com o tráfico, mais violentas e frequentes. São comuns as histórias de assassinatos por traição, vingança, ciúmes e cobranças diversas (Picanço; Lopes, 2016).

É importante destacar aqui que no Relatório da CPI, o qual apurou a atuação de grupos de extermínio e milícias no estado o Pará, há relatos que apontam a origem das milícias em Belém, destacando o papel significativo que o chefe do tráfico, conhecido como Jack, desempenhou. Ele organizou e controlou o espaço, passando a vender uma “falsa sensação de segurança” para os moradores, uma vez que ele não só mantinha distantes os pequenos assaltantes da área, cujo fator gerava cobrança de taxas, como também controlava a distribuição de CD’s e DVD’s piratas, comandava as “bocas de fumo” e a distribuição de gás e água mineral na área. No período de 2006 a 2011, Jack foi o traficante que mais soube fazer uso do território, segundo as informações levantadas na CPI.

O chefe do tráfico de drogas na área do Tucunduba, no caso da citação das entrevistas o traficante Jack, utilizou meios de reprodução do capital de origem da venda da droga. Para Picanço e Lopes (2016), o tráfico foi-se constituindo como uma instituição capitalista e burocrática, dotada de regras que podem ser duradouras, transitórias, flexíveis, negociadas, voltadas para a produção do lucro, poder e prestígio.

Mais ainda, o tráfico de drogas baseia-se no domínio do território por meio das armas, da racionalidade instrumental e do carisma, no monopólio da violência nas localidades e das estratégias de defesa e ataque. Além disso, configura-se a partir de variadas formas de organização interna, alianças e características específicas vinculadas aos territórios e perfis das lideranças do momento (os “donos do morro”, como são chamados aqueles que ocupam a mais alta hierarquia) (Picanço; Lopes, 2016). Porém, com a eliminação de seus soldados, Jack enfraqueceu e se deslocou para o bairro da Cabanagem, onde foi executado em novembro de 2013. Desde a sua morte, as atividades da facção criminosa conhecida como “Liga da Justiça” foram encerradas.

A ideia de Jack foi incorporada a outros interesses, agentes de segurança pública corrompidos perceberam a falha nas ações do sistema e, portanto, também passaram a oferecer serviços de proteção privada. Mais do que isso, passaram a se apropriar das “bocas de fumo”, exigindo dos

pequenos traficantes do bairro o pagamento para poderem comercializar a droga. Portanto, essa atitude tornou-se comum no bairro do Guamá e em outros bairros. O modelo de organização do tráfico de drogas no bairro da Terra Firme foi apropriado pela milícia, pois como já ressaltado aqui, os agentes de segurança pública passaram a ter benefícios não só da oferta de serviços pelos comerciantes dos bairros, como também se aproveitaram do tráfico de drogas, pois, quando os traficantes se negavam a pagar o dinheiro da extorsão, eram executados. Os agentes também pegavam drogas de uma “boca” e davam para outra vender, conseguindo misturar-se ao tráfico; ou praticavam execuções dos assaltantes que cometiam crimes em áreas da sua vigilância ou a mando de comerciantes e agiotas.

Foi destacado aqui, que o termo milícia se apresenta enquanto a designação genérica de organizações militares ou paramilitares que são formadas por grupos armados com poder de polícia que, pelo menos em termos teóricos, não pertencem às forças armadas do Estado. Em Belém, a ação da milícia se expandiu da Zona Norte à Zona Sul, não há como apresentar um limite territorial claro em relação aos territórios sobre o seu controle, mas é possível apontar os bairros nos quais esses grupos se originaram e atuam, o que não significa dizer que as suas ações se restrinjam apenas em seus territórios-bairros.

A origem das milícias na metrópole de Belém está nos bairros do Guamá, Terra Firme, Distrito de Icoaraci e, mais recentemente, a milícia do bairro da Pedreira, que atuava também na Sacramenta e no Barreiro. Os soldados das milícias praticavam o chamado “bico”³ como seguranças de alguns estabelecimentos comerciais no bairro do Guamá e no Distrito de Icoaraci, porém, com a ampliação dos negócios, começou a ocorrer conflitos internos e desentendimentos que levaram a um rompimento do grupo que se fragmentou, com cada grupo ficando com uma parte dos territórios de atuação, levando então, a uma configuração na qual o bairro do Guamá ficou

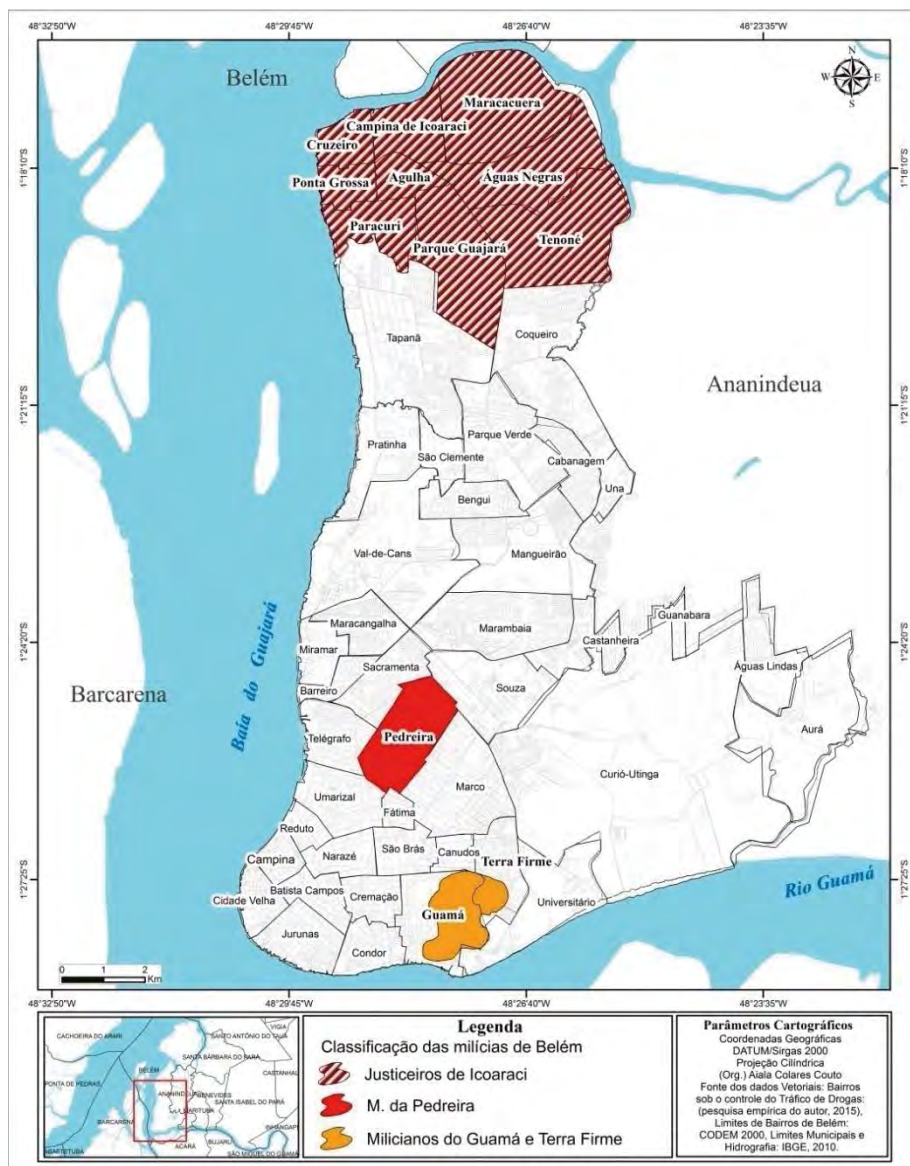
³ O termo “bico” se refere ao ato de agentes de segurança pública prestarem serviços de segurança privada fora de seus expedientes de trabalho e proibido pela corporação, podendo levar à expulsão do servidor público.

sobre a influência de um grupo e o Distrito de Icoaraci de outro. As milícias começam a aparecer por volta do ano de 2007, de acordo com a análise da CPI das Milícias e Grupos de Extermínio no Pará (2015).

Foi em Icoaraci que a operação da polícia, intitulada “Navalha na Carne”, e a CPI das Milícias identificaram o grupo de extermínio que difundiu o termo “indústria da morte”, ou seja, cobravam de R\$ 200,00 a R\$15.000,00 para executar suas vítimas. Inicialmente, segundo o relatório, eles não tiravam proveito do tráfico de drogas, como ocorria no Guamá e na Terra Firme. Segundo a CPI, “o que se evidencia, a partir da análise das investigações da operação “Navalha na Carne”, é uma atuação majoritária de Policiais Militares em diversas práticas delituosas, estando o homicídio como um dos principais serviços “vendidos” por este organismo” (Comissão Parlamentar de Inquérito, 2015).

Para Cano (2008, p. 48), “compostos, a princípio, por policiais e outros agentes do estado, estes grupos começaram a dominar áreas previamente controladas por narcotraficantes. Em muitos casos, os moradores e os comerciantes pagavam uma taxa em troca da suposta proteção [...]”. Cano e Duarte (2012) destacam cinco características importantes de grupos milicianos, tais como: 1) Domínio territorial e populacional de áreas reduzidas por parte de grupos armados irregulares; 2) Coação, em alguma medida, contra os moradores e os comerciantes; 3) Motivação de lucro individual como elemento central, para além das justificativas retóricas oferecidas; 4) Discurso de legitimação relativo à libertação do tráfico e à instauração de uma ordem protetora; 5) Participação pública de agentes armados do Estado em posições de comando.

Figura 1 - Bairros territorializados pelas milícias ou narcomilícias em Belém



Fonte: Couto (2016).

O mapa acima traz a localização dos bairros nos quais ocorreram as aparições das milícias, chamando a atenção para o fato de que no Guamá e na Terra Firme, como se observou, a origem da milícia em si esteve associada à apropriação de formas de organização do tráfico de drogas, considerando que uma parte da cocaína que chega pelo rio a Belém passa necessariamente por eles. Talvez essa influência geográfica no comércio da droga tenha levado à manutenção dos territórios, porém, com a exploração e extorsão constante da milícia.

Nesse caso, há grupos armados sobre o domínio do território. Segundo Silva, Fernandes e Braga (2008), tais grupos constituem:

redes criminosas territorializadas que atuam em atividades econômicas ilícitas e irregulares, como o tráfico de drogas, serviços de segurança e transporte coletivo irregular, dentre outras, a partir de uma base territorial específica, fazendo uso da força física e da coação – especialmente pelo uso de armas de fogo – como principais meios de manutenção e reprodução de suas práticas (Silva; Fernandes; Braga, 2008, p. 16).

Nesse aspecto, o termo *narcomilícia* se enquadra perfeitamente. Destaca-se, também, que:

A “milícia” conhecida em sua origem como “mineira”, organiza-se territorialmente a partir das áreas de influência, não tendo limites espaciais bem definidos, atuando, sobretudo, a partir da ideia de fronteira, o que significa estar em franca expansão de seus domínios territoriais (Idem, p. 18, grifo do autor).

É na periferia que os alvos das milícias estão mais concentrados, sobretudo nos bairros que estão diretamente envolvidos com o narcotráfico. Se levarmos em conta que “a cidade é uma fábrica social da violência, onde os jovens dos bairros pobres são os proletários sem descanso” (Pedrazzini, 2006, p. 97), fica evidente a exposição ou a vulnerabilidade em que o jovem da periferia se encontra em relação ao narcotráfico e à milícia, ou melhor, à presença na “ausência” das narcomilícias e na constituição dos narcoterritórios.

Destaca-se, também, que o grupo de extermínio de Icoaraci começou a atuar a partir do ano de 2007, quando teve início uma série de execuções que utilizavam:

O falso discurso da legitimidade dos “justiceiros privados”; a associação com o tráfico de drogas; o crime por encomenda; a estrutura hierárquica organizativa; ocupação/dominação territorial, ainda que com certa fluidez de atuação; e especialmente o modus operandi bastante violento e implacável na ação é o que constitui esta organização criminosa que, por sua vez, tem uma única finalidade ou razão de existir, a obtenção de lucro (Comissão Parlamentar de Inquérito, 2015, p. 105-106, grifo do autor).

Além disso, deve-se destacar a existência da “M da Pedreira”, ou milícia do bairro da Pedreira. Ou seja, um grupo de milicianos que tinha a fama de ser o mais violento em atuações na região metropolitana, cujo lema é “matar e matar”. A “M da pedreira” é acusada de ser responsável pela chacina dos dias 20 e 21 de janeiro de 2017, a qual culminou com o assassinato de 27 pessoas, após a morte de um soldado da ROTAM, gerando uma onda de execuções que se espalhou pela periferia de Belém. A milícia da Pedreira obtinha vantagens financeiras mediante a extorsão, sequestro, morte por encomenda, dentre outros.

A complexidade da questão da violência – alterada de forma significativa pelo surgimento das milícias/grupos de extermínio, diretamente operados pelo aparato policial – é simplificada pelo embate entre o bem e o mal, midiaticamente propagado. De um lado, destemidos e corajosos defensores do Estado de direito; do outro, facínoras que submetem a população ao domínio do medo e do crime, que controlam áreas faveladas e que precisam ser libertadas pelas forças do bem e da ordem (Alves, 2008). Como visto, os grupos milicianos impõem uma força-ação sobre os bairros onde a violência imposta se dá como uma significativa estratégia de poder e de controle do território.

O trabalho de campo realizado nesta pesquisa permitiu ter um olhar mais de “dentro” da periferia, onde se manifestam com intensidade estas relações sociais, construindo, também, um clima de insegurança e

impunidade. Assim, o descaso do Estado, a extorsão e corrupção policial, o tráfico de drogas e as milícias são elementos no espaço social, que acabam por alimentar o fenômeno da violência urbana, Silva, Fernandes e Braga (2008, p. 19) destacam, porém, que: “ao ocupar uma comunidade, as milícias “eliminam” o tráfico de drogas no varejo, mas passam a explorar as demais atividades ilegais existentes no território”. No caso das milícias em Belém, como já foi bastante frisado aqui, elas se associam ao tráfico de drogas como bem demonstra o esquema apresentado acima e trabalhos de Alves (2008), e Cano e Duarte (2012) já destacavam a existência dessa relação de forma bem incipiente.

Logo, a denominação narcomilícias se define como grupo composto por sujeitos ligados às forças de segurança pública do estado, que oferecem segurança privada para comerciantes, executam pequenos assaltantes e extorquem traficantes, aproveitando-se desta atividade, de forma que não a combatem, mas passam a comandar o seu comércio na periferia de Belém. Em alguns casos, servem até de seguranças para a distribuição da droga.

Assim como as redes do narcotráfico foram capazes de cooptar os pichadores das antigas gangues de Belém, o mesmo aconteceu em relação a alguns grupos de extermínio ou agentes de segurança pública, que foram facilmente inseridos na dinâmica política e econômica da integração perversa do tráfico de drogas. A vantagem da milícia em relação aos traficantes do bairro é inquestionável, pois eles chegam e executam suas vítimas e quase sempre não são identificados, prevalecendo a “lei do silêncio”.

É comum nas periferias de Belém a execução de traficantes por não pagarem a sua parte da extorsão, ou então por ameaçarem denunciá-las. Houve casos de pessoas que tentaram sair do tráfico de drogas, mas eram constantemente perseguidos por policiais corruptos. Além disso, as ações das milícias são todas articuladas. Os milicianos também procuram executar jovens da periferia considerados “suspeitos” de participação em redes de crime quando há morte de policiais na cidade, como aconteceu quando um membro da milícia foi assassinado, o que desencadeou uma

série de execuções em vários bairros periféricos durante o resto da noite do dia 4 e a madrugada do dia 5 de novembro de 2014, levando a cidade, inclusive, a acatar o toque de recolher ordenado por milicianos.

Esse episódio, que ficou conhecido como “a chacina dos dias 4 e 5 de novembro” de 2014, deu origem à abertura da CPI das milícias e grupos de extermínios no Pará, em que foram ouvidas diversas pessoas que relataram o comportamento do tráfico de drogas e das milícias em Belém, inclusive destacando todos os esquemas de segurança privada aos comerciantes.

Também foi visto que o “negócio” das milícias se amplia e se mistura com o “negócio” do tráfico de drogas; portanto, deve-se compreender as milícias como um fenômeno social com expressões de práticas criminosas mediatizadas no e pelo espaço. A territorialidade desse grupo implica em uma ampla e articulada relação entre os sujeitos, e pode-se até dizer que a sua existência ocorre em função do seu funcionamento em redes, sobretudo redes de relações sociais; ou melhor, conjuntos de relações que levam ao exercício do poder em sua essência. Nestes termos, frisa-se também que a milícia cria condições para a manutenção de sua rede social, que é de suma importância para a sua preservação. A rede funciona da seguinte forma:

a) *Chefe da milícia*: promove as articulações envolvendo comerciantes ou pessoas comuns que utilizam os serviços da milícia como “acerto de contas”, dentre outros;

b) *Soldados*: são os “braços-direitos” do chefe da milícia, promovem a execução de pessoas que têm a morte “encomendada” ou praticam extorsão contra pequenos traficantes;

c) *Policiais*: trabalham compactuando com as milícias, afastam-se dos locais onde irão ocorrer as execuções encomendadas;

d) *Comerciantes*: pagam pelos serviços praticados pela milícia, como, por exemplo, a segurança privada do estabelecimento, e quase sempre ocorre a “eliminação” de pequenos assaltantes da área.

A relação acima traz uma demonstração esquemática, tentando mostrar como se organizam as milícias em Belém, em função de uma rede de relações complexas que envolve desde o comerciante, até policiais militares em serviço. Isso implica dizer que existe a convivência da Polícia Militar, pois a própria instituição, contaminada pela corrupção e falta de perspectiva, deixa-se fragilizar ainda mais compactuando com essas ações ilegais.

A territorialidade do crime, nestes termos, é a expressão espacial das práticas dos grupos criminosos. Contudo, a sua forma varia de grupo a grupo, bem como os mecanismos utilizados no processo de territorialização, ou, em outros termos, de apropriação e domínio do espaço. O peso atribuído às referências simbólicas na demarcação das fronteiras e limites, bem como o uso da força e da coação, são estratégias que os grupos criminosos lançam mão nesse processo. Outros mecanismos mais sutis, como a popularidade de um indivíduo ou grupo, também podem servir de suporte à territorialização, garantindo legitimidade sobre a área dominada frente aos seus ocupantes ou vizinhos (Silva; Fernandes; Braga, 2008).

Os relatos dos entrevistados em campo foram unânimes ao descrever a história dos famosos carros de cores prata, preto e branco, e das motocicletas que chegam com homens encapuzados e executam as suas vítimas. Estes acontecimentos tornaram-se uma espécie de “lenda urbana” que assombra a periferia, algo comum nos relatos dos entrevistados. O fato é que as viaturas da polícia estão sempre distantes dos locais onde ocorrem as ações, dando mais liberdade para os grupos milicianos.

Decerto, novas crenças e novos valores ganham forma na dinâmica urbana e criam suas próprias leis e regras ou impõem suas “des-ordens” espaciais. Essas crenças e valores, racionalmente escolhidos pelos agentes, tornam-se ações que podem ou não fugir da moralidade do Estado, e quando fogem da regra o crime, deixam de ser exceção e, assim:

Quando o crime deixa de ser exceção e passa a ser parte do comportamento “normalizado”, a polícia, ela própria, vai passar a participar do crime é um contra-senso semântico, chamo a esse

processo através do qual a transgressão e o crime passam a ser incorporados como opções racionais de muitos e deixam de ser exceções, chamo a esse processo social de “desnormalização do individualismo” (Misse, 2006, p. 23, grifo do autor).

No atual contexto do capitalismo avançado, vive-se a emergência de novas formas de organizações econômicas, em que essas relações se tornam, acima de tudo, políticas ou transformam-se em “mercadorias políticas”. Isso explica grande parte da emergência do chamado mercado das drogas e de outros mercados de bens ilícitos, assim como da generalização da corrupção, da extorsão e das organizações criminosas que oferecem proteção (Misse, 2006).

Essa relação insere-se em um processo no qual o capitalismo moderno, economicamente racional, vem abrindo espaço à re-emergência do capitalismo político, que existia antes do capitalismo moderno, e que é baseado na violência e na dominação pela força como mecanismo de acumulação do capital (Misse, 2006). Porém, não se pode esquecer das manifestações variadas da violência, pois:

A violência social ocorre em todos os planos: no plano econômico, no plano político, no plano psicológico. Não há plano da existência que não seja estruturado pela violência social. Só que as narrativas de jornal, na mídia, no que a mídia diz, a violência é só o ato, a violência nunca é o estado da violência (Sodré, 2006, p. 35).

Por outro lado, conter o esquema de corrupção dos policiais é algo também muito complexo diante de um entrelaçado de relações estabelecidas e cristalizadas pelas instituições, nas quais o próprio Estado está mergulhado. Talvez a racionalidade da escolha dos agentes não seja a única forma de se compreender o envolvimento de agentes do Estado com as redes ilegais. Mas, também, o próprio Estado precisa ser mais bem avaliado em suas “políticas públicas”, que se misturam com as políticas de governo e quase sempre se tornam falhas no sentido de buscar resultados positivos para a sociedade.

A grande questão é: como enxergar um grupo criminoso associado ao tráfico de drogas que está dentro da própria estrutura institucional? Este talvez seja o maior desafio do estado moderno no século XXI, de modo que enquanto esta questão fique sem resposta, tem-se que persistir para continuar convivendo com a dura realidade da violência urbana.

Por fim, as milícias ou narcomilícias – enquanto um fenômeno social urbano que também constitui processos de territorialização, sobretudo, considerando a crise do sistema de segurança pública – mostram-se como uma forma de poder que tem um duplo papel, pois atuam em duas frentes de intervenção na periferia da metrópole: de um lado, ela atua em conjunto com o Estado através das polícias e, de outro, compactuando com as redes do narcotráfico em Belém.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência imposta por milicianos na periferia de Belém, como se viu aqui, não se apresenta enquanto uma alternativa de combate ao tráfico de drogas, pelo contrário, pois pequenos assaltantes que atuam na área, aviãozinhos e traficantes de bairro, são monitorados pela milícia, e essa vigilância torna-se estratégica para a extorsão ou benefícios financeiros em função do comércio de entorpecentes na periferia da metrópole.

Milicianos de Belém promovem também perseguição aos jovens delinquentes que cometem assaltos em estabelecimentos comerciais sob a sua proteção, ou então executam supostos criminosos quando algum integrante de seu grupo é assassinado; ou seja, uma baixa que não pode ser aceita por parte desses grupos. Sendo assim, a violência é imposta sobre a periferia, inclusive com o toque de recolher, obrigando a população a ficar sobre alerta. Esses são efeitos das relações de poder estabelecidas pelas milícias que promovem um medo que se difunde pelo espaço urbano de Belém.

Contudo, no texto em questão, achou-se mais pertinente definir os grupos milicianos em Belém como narcomilícias, pois há uma relação entre traficantes e milicianos, sobretudo quando ocorre uma cooperação entre ambos ou quando as narcomilícias passam a exercer funções que caberiam ao tráfico de drogas. Logo, os próprios milicianos também se tornam sujeitos do tráfico, e se tratando de ex-policiais ou de policiais ainda em atividades, o fato de representarem a força do Estado intimida os traficantes dos bairros, que se sentem obrigados a aceitarem todo e qualquer tipo de extorsão por parte da milícia.

Por fim, as narcomilícias promovem uma geografia urbana das relações de poder sobre o espaço, constituindo-se, então, territórios sob vigilância e controle nos quais refletem o fenômeno da violência urbana na periferia de Belém, mas que, de certa forma, fragilizam a segurança pública ou o próprio Estado. São territórios emergentes ou divergentes que se configuram em um contexto social urbano no qual o narcotráfico está no âmago de vários problemas.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Cláudio. Milícias: mudanças na economia política do crime no Rio de Janeiro. In: Justiça Global (Eds.), **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. **“No sapatinho”**: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INVESTIGAÇÃO. Relatório sobre a atuação de milícias e grupos de extermínio no Pará. Belém. ALEPA, 2015.

COSTA, Greiciely. **Sentidos de milícia**: entre a lei e a ordem. Campinas: Editora da Unicamp, 2009.

COUTO, Aiala. **A geografia do crime na metrópole**: das redes ilegais à territorialização perversa na periferia de Belém. Belém: Eduepa, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Trad. Maria Galvão. São Paulo. Editora: Martins Fontes, 1999.

HAESBAET, Rogério. **Viver no limite**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: sobre el gobierno privado indirecto. Melusina, 2006.

MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, Rio de Janeiro, n. 21, v. 61, p. 139-157, 2006.

PEDRAZZINI, Y. **A violência das cidades**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

PICANÇO, Felícia; LOPES, Natália. O tráfico de drogas em formas: notas de pesquisa sobre o Rio de Janeiro. **Análise Social**, 218, li (1.º), p. 96-120, 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, Jailson; FERNANDES, Fernando; BRAGA, Raquel. Grupos criminosos com domínio de território; reflexões sobre a territorialidade do crime na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: Justiça Global (Ed.), **Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

SODRÉ, Muniz. Mídia e violência urbana. In: FEGHALI, Jandira; MENDES, Candido; LEMGRUBER, Julita (Orgs.). **Reflexões sobre violência urbana: (in)segurança e (dês)esperanças**. Rio de Janeiro. Mauad X, 2006.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, Isabel Siqueira. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 89-101, jul-dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 22 mar. 2022.



SOBRE OS (AS) AUTORES (AS)



Abner Vilhena de Carvalho - Doutor em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento (UFOPA). Professor da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Membro do Observatório Criminal do Tapajós (OBCRIT) e coordenador do Laboratório Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão do Observatório de Desenvolvimento Econômico, Social, Territorial e

Ambiental (LEPE-ODESTA) da UFOPA.

abner.carvalho@ufopa.edu.br.



Aiala Colares de Oliveira Couto - Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (UFPA-NAEA). Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor e pesquisador da Universidade do Estado do Pará (UEPA), integrado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG-UEPA). Membro do Fórum

Brasileiro de Segurança Pública. Integrante do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED).

aialacouto@uepa.br.



Aurilene Ferreira Martins - Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental. Mestra em Planejamento do desenvolvimento (PLADES). Especialista pelo Programa Internacional de Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (FIPAM XX), graduada em Ciência Política. É pesquisadora e integrante do Observatório de Estudos de Defesa (OBED), da

UFPA. Foi bolsista do PRÓ-DEFESA e do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Assuntos Estratégicos de Interesse Nacional (PRÓ-ESTRATÉGIA/CAPES/SAE-PR). Atualmente, é Diretora Executiva da Editora NAEA/UFPA.

aurilenef@ufpa.br.



Cesar Maurício de Abreu Mello - Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (UFPA-NAEA). Mestre em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará (2013). Graduado em Tecnologia em Processamento de Dados pela CESUPA (1998). Coronel da Reserva da Polícia Militar do Pará e ex-Chefe da Casa Militar da Governadoria (2015-2018). Atualmente é professor

Convidado da Universidade Federal do Pará, no Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (PPGSP-UFPA). Integrante do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

mello.cesar@gmail.com.



Durbens Martins Nascimento - Professor Titular da Universidade Federal do Pará. PhD em Sociedade e Natureza (UFOPA). Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (UFPA-NAEA), professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA).

Membro da Comissão de Regularização de Fundiária da UFPA. Coordenador do Grupo de Pesquisa e Extensão Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED). Diretor de Relações Interinstitucionais e Sociais da Pró-Reitoria de Extensão da UFPA.

durbens@ufpa.br.



Edson Marcos Leal Soares Ramos - Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003). Mestre em Estatística pela Universidade Federal de Pernambuco (1999) e Bacharel em Estatística pela Universidade Federal do Pará (1994). Atualmente, é professor Titular da Universidade Federal do Pará, no Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública (PPGSP) e professor colaborador da Universidade Pública de Cabo Verde, no mestrado de Segurança Pública. É conselheiro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).
edson@ufpa.br.



Jarsen Luis Castro Guimarães – Pós-doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento (PGSND-UFOPA). Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (UFPA-NAEA). Mestrado em economia pela UFRGS. Economista. Professor e pesquisador da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), integrado aos Programas de Pós-Graduação PPGCS (mestrado) e PPGSND (doutorado) da UFOPA. Integrante do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED)
jarsen@bol.com.br.



João Cauby de Almeida Junior – Doutor em Relações Internacionais pela UNB. Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Meio Ambiente (ICEN/UFPA) e Assessor Técnico do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da (NAEA/UFPA). Advogado. É integrante da Comissão de Relações Internacionais da OAB/PA e do Observatório da Defesa da Amazônia (OBED).
joaocauby@ufpa.br.



José Luiz Niemeyer dos Santos Filho - Doutor em Ciência Política (USP). Coordenador da Graduação em Relações Internacionais do Ibmecc do Rio de Janeiro. Integrante do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED)
jose.filho@ibmec.edu.br.



Wando Dias Miranda - Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Mestre em Ciência Política (PPGCP/UFPA). Especialista em Gestão Estratégica em Defesa Social, Atividade de Inteligência e Neurociência e Desenvolvimento Humano. Graduado em Ciências Sociais (UFPA). Professor da Universidade do Estado do Pará (UEPA). Integrante do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED)
wandomiranda@outlook.com.

