

DURBENS MARTINS NASCIMENTO

**PROJETO CALHA NORTE:**

Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança Contemporânea

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Orientador: Prof. Dr. David Ferreira Carvalho

BELÉM

2005

Nascimento, Durbens Martins

Projeto Calha Norte: Política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea/Durbens Martins Nascimento. Belém, 2005.

355 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Curso de Doutorado, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

1. Projeto Calha Norte. 2. Política de Defesa Nacional. 3. Segurança Nacional. 4. Sivam. 5. Fronteira Política. 6. Território.

CDD 21° 355.03300981

DURBENS MARTINS NASCIMENTO

**PROJETO CALHA NORTE:**

Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança Contemporânea

BELÉM

2005

## TERMO DE APROVAÇÃO

DURBENS MARTINS NASCIMENTO

**PROJETO CALHA NORTE:** Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança Contemporânea

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor no Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, pela seguinte banca examinadora:

---

Professor Dr. David Ferreira Carvalho - Orientador

---

Professor Dr. Gilberto Miranda Rocha - Examinador UFPA

---

Professor Dr. Thomas Peter Hurthienne - Examinador NAEA

---

Professor Dra. Edna Maria Ramos Castro - Examinadora NAEA

---

Professor Dr. Celso Corrêa Pinto de Castro - Examinador Externo FGV/PUC-Rio

---

Professor Dra. Rosa Acevedo Marín - Examinadora NAEA - Suplente

Belém, 18 de março de 2005

*Dedico este trabalho aos meus pais João da Costa Nascimento e Filomena Martins Nascimento, pela indicação do caminho do saber.*

## AGRADECIMENTOS

No decorrer da pesquisa, uma rede de amigos e colaboradores contribuiu à sua maneira para a concretização desta Tese, aos quais gostaria de citar como testemunho do meu mais profundo agradecimento.

Aos meus pais Filomena Martins Nascimento e João da Costa Nascimento, cuja generosidade com o saber, embora aos seus teores, me fizeram reconhecer o valor da disciplina no processo de ensino-aprendizagem.

À minha companheira Andrea Lúcia de Oliveira Nascimento, cuja lucidez fez com que os momentos difíceis se transformassem em estímulo para enfrentar, com altivez, os percalços da vida.

Ao orientador Prof. David Ferreira Carvalho, pelo aceite, paciência na revisão e interesse demonstrado nas sucessivas reuniões para moldar a Tese, assim como pela competência com que se dedicou à tarefa da orientação e por ter transformado uma idéia tosca numa proposta estimulante.

Ao Prof. Gilberto Miranda Rocha, que me ensinou a importância da Geografia para compreender uma das interfaces do objeto de estudo e, ao mesmo tempo, pelo interesse com que também se dedicou à pesquisa, recomendando bibliografia, indicando os meios para acessar dados imprescindíveis. Além disso, Gilberto foi, em todo o momento, um entusiasta da temática e isso deu um estímulo para continuar a caminhada.

Um agradecimento especial ao Prof. Celso Castro, da FGV (Fundação Getúlio Vargas), que acompanhou e supervisionou o meu Estágio de Doutorado Sanduíche nesta Instituição e forneceu o apoio necessário para a realização das atividades de pesquisa. Seu olhar crítico sobre a Tese contribuiu para superar algumas lacunas e dificuldades ainda presentes na última versão.

À direção do CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea) e da FGV pelo aceite que viabilizou o estágio no Rio de Janeiro.

Ao CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa) que forneceu uma Bolsa de Estudo na FGV, para complementar a coleta de dados.

À Profa. Edna Castro pela valiosa contribuição na Banca que examinou o Projeto e pelas sugestões durante a defesa.

Aos professores Catharine Prost, à época, professora do NAEA (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos) e Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas), através dos quais tive acesso a relevantes trabalhos que constam na Bibliografia.

Aos professores do Curso de Doutorado, pela transmissão de seus conhecimentos científicos e trocas de experiências. Menção ao Prof. David McGrath cuja agudeza teórica ajudou-me a confirmar pontos de vistas realistas ainda vulneráveis ao romantismo de uma concepção de ciências sociais, que persistiam no trato dos problemas sociais e ambientais, incondizentes com as atuais exigências para compreender os processos sociais.

A toda turma do doutorado 2002, especialmente, Lúcia Maryse, Marilena e Ivana, pela amizade. Ao Milton Farias Filho e Carlos Alexandre Bordalo não só pela generosidade, mas porque ajudaram em várias oportunidades.

Aos professores do Departamento de Ciência Política da UFPA (Universidade Federal do Pará) que consensuaram uma arrojada política de incentivo à formação acadêmica viabilizando o afastamento de seus pares para a pós-graduação.

Ao amigo José Bittencourt da Silva que teve a gentileza de me ceder todo o material de pesquisa que possuía sobre o Calha Norte e ao Edinaldo, meu professor de inglês.

À Aurilene dos Santos Ferreira que profissionalmente realizou a pesquisa de um dos Relatórios do ISA (Instituto Sócio-Ambiental) sobre a questão indígena e confeccionou alguns quadros contidos na presente Tese.

Aos funcionários da Biblioteca “José Marcelino” do NAEA, pelo apoio dispensado durante minha permanência no NAEA, agradecimento especial à Waldenira.

Aos meus irmãos Jucileide, Ronaldo, Romilson, Denilson e a Juciléa. Ao Antônio José de Oliveira (“Seu Toninho”) e à Maria dos Anjos. De alguma forma, presentes na romaria do Doutorado.

Ao casal de amigos Raimunda Fátima (Fafá) e Manoel do Carmo (Manu), e à Raquel de Sousa, pelo companheirismo e por compartilharem momentos de alegria.

À turma do Rio de Janeiro, Elaine Jussara de Oliveira, Marcelo Ribeiro Rodrigues e os pequenos Júlia e Marcos Paulo (o “Marquito”), pelo acolhimento e apoio logístico. E importante também foi a singela ajuda fraterna dos marinheiros Isaú Castro e Sidney Fonseca.

Agradeço à Daisy da Assessoria de Comunicação (ASCOM), da Comissão de Coordenação do SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), que gentilmente me enviou o material sobre o SIVAM.

Agradeço ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos e ao seu Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido que me permitiu um avanço intelectual nesses três anos.

Não poderia esquecer de agradecer à Juliana, sempre lembrando do amigo.

Obrigado a todos aqueles que, neste instante, traído pela memória, não recordo, mas que somaram para tornar possível a pesquisa.

Os motivos para não se basear numa formação fixa são ao mesmo tempo defensivos e ofensivos. Em termos de defesa, previsibilidade significa vulnerabilidade, já que um adversário que saiba como você irá reagir a uma determinada situação poderá aproveitar-se desse conhecimento para tramar contra você. Se você não for tão previsível, por outro lado, não apenas os adversários não conseguirão fixar seus alvos, mas a atenção deles ficará enfraquecida pela dispersão.

**Sun Tzu II, *A Arte da Guerra*, 1997, p. 27.**

Árdua é a missão de desenvolver e defender a Amazônia. Muito mais difícil, porém, foi a de nossos antepassados em conquistá-la e mantê-la.

**General de Exército Rodrigo Octávio**

**Tunuí Cachoeira – Junho de 2001**

## SUMÁRIO

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**DEDICATÓRIA**

**AGRADECIMENTOS**

**EPÍGRAFE**

**LISTA DE TABELAS**

**LISTA DE QUADROS**

**LISTA DE FIGURAS**

**LISTA DE SIGLAS**

**RESUMO**

**ABSTRACT**

**INTRODUÇÃO**, f. 27

**CAPÍTULO 1 - INSTITUIÇÃO E FRONTEIRA POLÍTICA: Notas Teóricas**, f. 38

Introdução, f. 38

1.1. A PROBLEMÁTICA NO MARXISMO, f. 39

1.1.1. Filosofia da *práxis*, f. 42

1.1.2. O estruturalismo: Althusser e Poulantzas, f. 43

1.1.3. A escola derivacionista Alemã, f. 46

1.2. A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DE WEBER, f. 47

1.3. INSTITUCIONALISMO E NEOINSTITUCIONALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA,  
f. 51

1.4. A PARTICULARIDADE DO ESTADO NO BRASIL, f. 56

Considerações Finais, f. 61

**CAPÍTULO 2 – FRONTEIRA, NETS, CARTOGRAFIA E ESTADO DA ARTE**, f. 63

Introdução, f. 63

2.1. FRONTEIRA: uma pluralidade de versões, f. 63

2.2. ESTADO E FRONTEIRA POLÍTICA, f. 71

2.3. O ESTADO NA CARTOGRAFIA DE GUILHERMO O'DONNELL, f. 77

2.4. AS NETS NA CIÊNCIA CONTEMPORÂNEA E OS DESAFIOS AO ESTADO, f.

2.5. LEGITIMIDADE PARA O CONTROLE DA FRONTEIRA POLÍTICA ATRAVÉS DO USO DA FORÇA: Uma Abordagem Política, f. 90

2.6. ESTADO, INDIGENISMO E TERRITORIALIDADE, f. 95

Considerações Finais, f. 103

**CAPÍTULO 3 - ESTADO E PENSAMENTO ESTRATÉGICO SOBRE A AMAZÔNIA,**  
f. 106

Introdução, f. 106

3.1. A AMAZÔNIA NO HORIZONTE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO POLÍTICO-MILITAR, f. 108

3.2. O ESTADO AUTORITÁRIO E OS GRANDES PROJETOS, f. 122

3.3. A AMAZÔNIA NO *PROJETO BRASIL GRANDE POTÊNCIA*, f. 124

3.3.1. Geopolítica e poder, f. 126

3.4. O CONFLITO LESTE-OESTE, f. 129

3.5. O ESQUEMA GEOESTRATÉGICO DE GOLBERY DO COUTO E SILVA, f. 132

3.6. CARLOS MEIRA MATTOS E A PAN-AMAZÔNIA, f. 133

3.7. AS IDÉIAS TRANSFORMADAS EM AÇÃO POLÍTICA, f. 135

Considerações Finais, f. 140

**CAPÍTULO 4 - GOVERNABILIDADE, ESTRUTURA SOCIAL E OS ANTECEDENTES POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS SEGUNDO O DOCUMENTO *SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO*,** f. 142

Introdução, f. 142

4.1. CRISE DE GOVERNABILIDADE E CAPACIDADE GOVERNATIVA, f. 144

4.2. O GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL (GTI) E O DOCUMENTO “SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO ÀS MARGENS DA CALHA DOS RIOS AMAZONAS E SOLIMÕES – PROJETO CALHA NORTE”, f. 149

4.3. AS RAÍZES JURÍDICAS E POLÍTICAS DO PCN, f. 155

4.4. SITUAÇÃO SOCIAL DA FRONTEIRA POLÍTICA ATINGIDA PELO PCN, f. 161

4.5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PCN, f. 174

Considerações Finais, f. 180

**CAPÍTULO 5 - O MUNDO PÓS GUERRA FRIA E O ENQUADRAMENTO DA AMAZÔNIA: Os determinantes Globais,** f. 183

Introdução, f. 183

5.1. GOVERNANÇA E ESTADO-NAÇÃO, f. 184

5.1.1. O “século breve”, f. 186

5.2. A IMPORTÂNCIA DE MIKHAIL GORBACHEV, f. 187

5.3. AS AMEAÇAS CONTEMPORÂNEAS: Agressividade Norte-Americana, f. 191

5.4. ALCA e MERCOSUL: a questão da segurança na fronteira política, f. 195

5.5. O MERCOSUL e a segurança hemisférica, f. 199

Considerações Finais, f. 201

## **CAPÍTULO 6 - POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO, f. 204**

Introdução, f. 204

6.1. POLÍTICA DE DEFESA: Uma definição, f. 205

6.2. GOVERNANÇA E CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS, f. 207

6.3. A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA, f. 212

6.4. O AVANÇA BRASIL E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, f. 213

6.5. AMAZÔNIA: PRIORIDADE DE DEFESA, f. 220

6.5.1. Uma geopolítica da biodiversidade, f. 222

6.6. SUSTENTABILIDADE NO PCN: ESTRATÉGIA DISCURSIVA OU MUDANÇA NA PERCEPÇÃO DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL?, f. 228

6.6.1. A Amazônia e a crise ambiental, f. 230

6.6.2. Sustentabilidade e ação coletiva: o problema político, f. 233

Considerações Finais, f. 237

## **CAPÍTULO 7 - GOVERNANÇA E ESTRATÉGIA DE FINANCIAMENTO, f. 239**

Introdução, f. 239

7.1. GOVERNO FHC: PPA, *Avança Brasil* e *Brasil em Ação*, f. 240

7.2. GOVERNANÇA E FINANCIAMENTO DO PCN, f. 243

7.3. FINANCIAMENTO DURANTE GOVERNO DE JOSÉ SARNEY (1986-1990), f. 244

7.4. FINANCIAMENTO DURANTE O GOVERNO DE FERNANDO H. CARDOSO (1995-2002), f. 248

7.5. POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL VERSUS FINANCIAMENTO DO PCN, f. 259

7.6. IMPASSES E PERSPECTIVAS DE INVESTIMENTOS, f. 266

Considerações Finais, f. 271

## **CAPÍTULO 8 - MILITARES, ÍNDIOS, TRAFICANTES E MINERADORAS NO CIRCUITO DA ILEGALIDADE DE UMA ÁREA MARROM, f. 273**

Introdução, f. 273

8.1. ASPECTOS TEÓRICOS DA PRESENÇA DO PCN EM TERRAS INDÍGENAS, f. 274

8.2. A ETNIA YANOMAMI NO CENTRO DO DEBATE, f. 276

8.3. A POLÍTICA INDIGENISTA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA, f. 278

8.4. A MILITARIZAÇÃO DA QUESTÃO INDÍGENA, f. 282

8.5. AS ROTAS DA ILEGALIDADE NA ÁREA DO PCN, f. 293

8.6. A LEI DO ABATE NAS ROTAS DA ILEGALIDADE, f. 297

Considerações Finais, f. 300

**CAPÍTULO 9 - ESTADO E FRONTEIRA POLÍTICA: Possibilidades e Limites de Controle da Fronteira (1994-2002), f. 302**

Introdução, f. 302

9.1. AS REDES E O ESTADO NA AMAZÔNIA, f. 303

9.2. SIVAM E PCN: CONTROLE DA FRONTEIRA POLÍTICA?, f. 307

Considerações Finais, f. 316

**CONCLUSÃO, f. 318**

**APÊNDICE, f. 324**

**APÊNDICE METODOLÓGICO, f. 324**

Método de abordagem, f. 324

Método de procedimento, f. 326

Técnica de coleta de dados, f. 327

Fontes e Comentários, f. 328

Tratamento e análise dos dados, f. 329

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, f. 332**

**INSTRUMENTOS LEGAIS, f. 350**

**FONTES, f. 352**

**ANEXOS, f. 354**

FIGURA 17: Organograma Institucional do Ministério da Defesa e seus Comandos Militares, f. 354

FIGURA 18: Organograma do Comando do Exército, f. 355

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1: População e Território por Região do Brasil, f. 162
- Tabela 2: População dos Municípios do Estado do Amazonas na Área do PCN, para o Ano de 2000, f. 164
- Tabela 3: População dos Municípios do Estado do Amapá na Área do PCN, para o Ano de 2000, f. 165
- Tabela 4: População dos Municípios do Estado do Pará na Área do PCN, para o Ano de 2000, f. 165
- Tabela 5: População dos Municípios do Estado de Roraima na Área do PCN, para o Ano de 2000, f. 166
- Tabela 6: Taxa de Concentração Urbana das Capitais, f. 167
- Tabela 7: Área e População Residente Total e em Situação Urbana (Valores Absolutos e Relativos) para o Ano de 2000 (PCN), f. 168
- Tabela 8: Perfil da População dos Territórios Federais em Formação, f. 173
- Tabela 9: Comércio Intra MERCOSUL: Importação e Exportação, f. 196
- Tabela 10: Dependência de Recursos Minerais dos Países Ricos, f. 223
- Tabela 11: Percentagem Anual de Crescimento Real de Madeira, por Produto, f. 227
- Tabela 12: Recursos Aplicados pelos Ministérios (1986-1990) - Milhões/Cz\$, f. 245
- Tabela 13: Recursos Destinados aos Projetos Especiais de Incremento das Relações Bilaterais, f. 245
- Tabela 14: Aumento da Presença Militar na Área/MB - Milhões/Cz\$, f. 246
- Tabela 15: Aumento da Presença Militar na Área /EB -Milhões/Cz\$, f. 246
- Tabela 16: Estruturação Regional da FUNAI na Faixa de Fronteira/MINTER – Milhões/Cz\$, f. 248
- Tabela 17: População Residente e PIB/Brasil – 1992-2000, f. 250
- Tabela 18: Demonstrativo Comparativo do PIB, da Dívida Externa e Investimentos no PCN, f. 251
- Tabela 19: Despesas Militares e PIB dos Maiores Países em População, Território e Recursos – 2002, f. 254
- Tabela 20: Gastos em Defesa em Percentagem do PIB para o Ano de 2002, f. 255
- Tabela 21: Gastos no Setor Militar dos Países da América do Sul para o Ano de 2002, f. 256

- Tabela 22: Despesas com Pessoal e Encargos Sociais – R\$ Mil, f. 257
- Tabela 23: Orçamento de Despesas dos Principais Ministérios do Governo, f. 258
- Tabela 24: Recursos Aplicados Mediante Parcerias com Prefeituras, f. 258
- Tabela 25: Recursos Previstos e Liberados no Orçamento do PPA 2000-2003 – Em R\$, f. 262
- Tabela 26: Finanças Públicas dos Municípios do Estado do Amazonas, f. 268
- Tabela 27: Finanças Públicas dos Municípios do Estado do Amapá, f. 268
- Tabela 28: Finanças Públicas dos Municípios do Estado do Pará, f. 269
- Tabela 29: Finanças Públicas dos Municípios do Estado de Roraima, f. 269
- Tabela 30: Finanças Públicas dos Estados, f. 270
- Tabela 31: Mineradoras em Terras Indígenas na Fronteira, f. 288
- Tabela 32: Sobreposições Entre TIs e Áreas de Uso Exclusivo das FFAA, f. 291
- Tabela 33: Sobreposições Entre Unidade de Conservação Federal e TIs, f. 292
- Tabela 34: Sobreposições Entre Unidades de Conservação Estadual e TIs, f. 292
- Tabela 35: Montante Financiado para Compra de Equipamentos e Pagamentos de Serviços, f.

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1: Vertentes Teóricas-Interpretativas para o Estudo das Instituições Políticas, f. 39
- Quadro 2: Cidades Situadas Sobre a Linha de Fronteira e as Correspondentes Cidades Estrangeiras, f. 74
- Quadro 3: Fronteira Distribuída por Unidade Administrativa e População Sul-Americana, f. 74
- Quadro 4: Extensão da Fronteira Terrestre e Marítima Sul – Americana/Km – 2000, f. 75
- Quadro 5: Relação dos Fortes, Fortalezas, Fortins e Baterias Localizadas na Fronteira Norte Construídos nos Séculos XVII, XVIII e XIX., f. 119
- Quadro 6: Relação dos Municípios Inicialmente Definidos como Área de Atuação do PCN (1985), f. 151
- Quadro 7: Número de Municípios Brasileiros na Faixa de Fronteira – Divisão Territorial de Março de 1990 – Região Norte, f. 162
- Quadro 8: Resumo Quantitativo dos Municípios Pertencentes à Área de Atuação do PCN (2000), f. 166
- Quadro 9: Relação das Entidades com Representação no PCN, f. 178
- Quadro 10: Diretoria do PCN, f. 180
- Quadro 11: Demonstrativo do Ecosistema Florestal Amazônico - 1/3 do Estoque Global, f. 224
- Quadro 12: Importação de Madeira Tropical para os EUA e União Européia, 1999, f. 227
- Quadro 13: Recuperação de Marcos Limítrofes/MRE – Milhares/Cz\$, f. 247
- Quadro 14: Etapas de Encaminhamento do PPA 2000-2003, f. 261
- Quadro 15: Atividades Realizadas Até o Ano de 1999, f. 264
- Quadro 16: Principais Realizações no Período de 2000-2003, f. 265
- Quadro 17: Área e Grupos Indígenas Localizados na Faixa de Fronteira do PCN, f. 284
- Quadro 18: Municípios e Grupos Indígenas do Estado do Amazonas Situados na Área do PCN, f. 285
- Quadro 19: Municípios e Grupos Indígenas do Estado do Amapá Situados na Área do PCN, f. 285
- Quadro 20: Municípios e Grupos Indígenas do Estado do Pará Situados na Área do PCN, f. 285
- Quadro 21: Municípios e Grupos Indígenas do Estado de Roraima Situados na Área do PCN, f. 286

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Mapa da Zona de Fronteira com Territórios Especiais, segundo o Grupo RETIS, f. 70
- Figura 2: Figura com os Limites Fronteiriços ao Norte do Brasil, f. 76
- Figura 3: Mapa da Densidade Demográfica Distribuída Espacialmente, f. 82
- Figura 4: Mapa de Demarcação do Tratado de Tordesilhas de 1494, f. 110
- Figura 5: Mapa do Brasil na Visão do Morgado de Matheus, f. 114
- Figura 6: Quociente de Maritimidade na Visão de Carlos Meira Mattos, f. 135
- Figura 7: Croquí do Médio Rio Negro, f. 153
- Figura 8: Mapa com Áreas de Conservação Federal, f. 170
- Figura 9: Organograma Institucional do PCN, f. 175
- Figura 10: Mapa das Bases Militares do Exército Distribuídas Espacialmente pela Faixa de Fronteira, f. 179
- Figura 11: Nova Configuração da Presença Norte-Americana, f. 194
- Figura 12: Mapa da América do Sul, f. 200
- Figura 13: Mapa com a Posição Estratégica do Rio Madeira para o Corredor Noroeste, f. 214
- Figura 14: Mapa das Terras Indígenas, Terras de Uso das Forças Armadas e Localização das Unidades Militares, f. 287
- Figura 15: Mapa da Rede Logística do Tráfico Internacional no Cone Sul, f. 295
- Figura 16: Mapa da Rota das Cidades e Lavagem de Dinheiro, f. 296
- Figura 17: Organograma Institucional do Ministério da Defesa e seus Comandos Militares, f. 354
- Figura 18: Organograma do Comando do Exército, f. 355
- Gráfico 1: Extensão Territorial por Região, f. 163
- Gráfico 2: População por Região, f. 163
- Gráfico 3: Taxa de Concentração Urbana, f. 167
- Gráfico 4: Fluxo Imigratório entre 1970 e 1990, f. 171
- Gráfico 5: Comércio Intra MERCOSUL: Importação e Exportação, f. 196
- Gráfico 6: Recursos Previstos para o Incremento das Relações Bilaterais, f. 245
- Gráfico 7: Aumento da Presença Militar na Área/EB – Milhões/Cz\$, f. 247

Gráfico 8: Evolução Comparativa do PIB, da Dívida Externa e dos Recursos Destinados ao PCN, f. 251

Gráfico 9: Comportamento das Despesas Militares e PIB dos Maiores Países em População, Território e Recursos – 2002, f. 254

Gráfico 10: Gastos no Setor Militar dos Países da América do Sul para o Ano de 2002, f. 257

## LISTA DE SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência  
ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia  
AEB - Agência Espacial Brasileira  
AI - Ato Institucional  
AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica  
ALBRÁS - Alumínio do Brasil S/A  
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas  
ALN - Ação Libertadora Nacional  
AM - Estado do Amazonas  
AMAN - Academia Militar das Agulhas Negras  
AMEAP - Associação dos Municípios do Estado do Amapá  
AMER - Associação dos Municípios do Estado de Roraima  
AMM - Associação Amazonense dos Municípios  
AMUCAN - Associação dos Municípios da Calha Norte  
ANA - Agência Nacional das Águas  
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações  
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica  
AP - Estado do Amapá  
APEC - Associação de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico  
ASCOM - Assessoria de Comunicação  
BA - Base Aérea  
BABV - Base Aérea de Boa Vista  
BACEN - Banco Central do Brasil  
BASA - Banco da Amazônia S/A  
BCA - Banco de Crédito da Amazônia  
BIRD - Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDS - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAEPE – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia  
CAer - Comando da Aeronáutica  
CAN - Comunidade Andina  
CAMDE - Campanha da Mulher pela Democracia  
CCG - Centro de Coordenação Geral  
CCSIVAM - Comissão Coordenadora do Sistema de Vigilância da Amazônia  
CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica  
CDN - Conselho de Defesa Nacional  
CEE - Centro de Estudos Estratégicos  
CEI - Comunidade dos Estados Independentes  
CEPESC - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança e Comunicações  
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores  
CIE - Centro Internacional de Economia.  
CIMI - Conselho Indigenista Missionário  
CINDACTA - Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo  
CM - Comando Militar  
CMA - Comando Militar da Amazônia

CMD - Conselho Militar de Defesa  
 CMPOF - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
 CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
 CNC - Comitê de Negociações Comerciais  
 CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear  
 CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
 CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
 COMDABRA - Comando de Defesa Aeroespacial Brasileira  
 COMECOM - Mercado Comum Europeu  
 CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
 CONAMAZ - Conselho Nacional da Amazônia Legal  
 CONSIPAM - Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia  
 CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
 CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea  
 CPRM - Comissão de Pesquisa e Recursos Minerais  
 CRV - Centro Regional de Vigilância  
 CSN - Conselho de Segurança Nacional  
 DEL - Dívida Externa Líquida  
 DF - Distrito Federal  
 DI - Divisões de Informação  
 DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos  
 DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral  
 DPF - Departamento de Polícia Federal  
 DSN - Doutrina de Segurança Nacional  
 EB - Exército Brasileiro  
 ECEME - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
 ELN - Exército de Libertação Nacional  
 EM - Exposição de Motivos  
 EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica  
 EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária  
 EME - Estado-Maior do Exército  
 EMFA - Estado-Maior das Forças Armadas  
 ESG - Escola Superior de Guerra  
 ETNs - Empresas Transnacionais  
 EUA - Estados Unidos da América  
 FAB - Força Aérea Brasileira  
 FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
 FAUR - Fraterna Amizade Urbana e Rural  
 FFAA - Forças Armadas  
 FFT - Fundação Floresta Tropical  
 FGV - Fundação Getúlio Vargas  
 FHC - Fernando Henrique Cardoso  
 FMI - Fundo Monetário Internacional  
 FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
 FUNAI - Fundação Nacional do Índio  
 GEBAM - Grupo Executivo do Baixo Amazonas  
 GEP - Grupo de Estudos e Planejamento  
 GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins  
 GTI - Grupo de Trabalho Interministerial  
 IBAMA - Instituto Brasileiro de Recursos Renováveis e Meio Ambiente

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 AMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia  
 INB - Indústrias Nucleares do Brasil  
 INCRA - Instituto Nacional de Colonização Reforma Agrária  
 INMET - Instituto Nacional de Meteorologia  
 INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia  
 INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
 IOF - Imposto sobre Operações Financeiras  
 ISA - Instituto Sócio-Ambiental  
 ISAE - Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia  
 ITR - Imposto Territorial Rural  
 LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
 LOA - Lei Orçamentária Anual  
 MB - Marinha do Brasil  
 MEPE - Ministério Extraordinário de Projetos Especiais  
 MERCOSUL - Mercado Comum da América do Sul  
 MFS - Manejo Florestal Sustentável  
 MG - Estado de Minas Gerais  
 MINTER - Ministério do Interior  
 MMA - Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal  
 MP - Medida Provisória  
 MRE - Ministério das Relações Exteriores  
 MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
 NAEA - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
 NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte  
 NOSSA NATUREZA - Programa de Defesa do Complexo da Amazônia Legal  
 NUCLEP - Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A  
 OEA - Organização dos Estados Americanos  
 OIGs - Organizações Internacionais Intergovernamentais  
 OM - Organizações Militares  
 OMC - Organização Mundial do Comércio  
 ONG - Organização Não Governamental  
 OP - Operacional  
 OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte  
 ONU - Organização das Nações Unidas  
 OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica  
 PA - Estado do Pará  
 PABV - Prefeitura de Aeronáutica de Boa Vista  
 PC - Partido Comunista  
 PC do B - Partido Comunista do Brasil  
 PCN - Projeto Calha Norte  
 PCUS - Partido Comunista da União Soviética  
 PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia  
 PDN - Política de Defesa Nacional  
 PEI - Política Externa Independente  
 PEM - Plano de Estabilização Monetária  
 PFL - Partido da Frente Liberal  
 PGC - Programa Grande Carajás  
 PIB - Produto Interno Bruto  
 PIN - Plano de Integração Nacional

PLO - Projeto de Lei Orçamentária  
 PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual  
 PMCI - Programa de Proteção de Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas  
 PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente  
 POLAMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia  
 PPA - Plano Plurianual  
 PPG-7 - Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil  
 PR - Presidência da República  
 PROFFAO - Projeto de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental  
 PROTERRA - Programa de Redistribuição e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste  
 PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
 PT - Partido dos Trabalhadores  
 PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
 RADAM - Radar da Amazônia  
 RETIS - Redes e Territórios  
 RESEXs - Reservas Extrativistas  
 RM - Região Militar  
 RNA - Redes Neurais Artificiais  
 RO - Estado de Rondônia  
 RR - Estado de Roraima  
 SAA - Subsecretaria de Análise e Avaliação  
 SADEN - Secretaria de Assessoramento de Defesa Nacional  
 SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos  
 SAR - Radar de Abertura Sintética  
 SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
 SCA - Secretaria de Coordenação da Amazônia  
 SEBRAE - Serviço de Apoio à Pequena e Micro Empresa  
 SEPLAN - Secretaria de Planejamento  
 SG - Secretaria Geral  
 SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia  
 SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia  
 SNI - Serviço Nacional de Informação  
 SP - Estado de São Paulo  
 SPI - Serviço de Proteção ao Índio  
 SPP - Subsecretaria de Programas e Projetos  
 SPLTN - Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais  
 SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  
 STM - Superior Tribunal Militar  
 SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
 SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus  
 TIs - Terras Indígenas  
 TCA - Tratado de Cooperação Amazônica  
 TCC - Trabalho de Conclusão de Curso  
 TO - Estado de Tocantins  
 UCE – Unidade de Conservação Estadual  
 UE - União Européia  
 UFAM - Universidade Federal do Amazonas  
 UFAP - Universidade Federal do Amapá  
 UFPA - Universidade Federal do Pará  
 UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRR - Universidade Federal de Roraima  
UM - Unidades Militares  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas  
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
UV - Unidade de Vigilância  
ZEE - Zoneamento Econômico-Ecológico  
ZFM - Zona Franca de Manaus

## RESUMO

A Tese põe em evidência a análise do percurso institucional e geoestratégico do Projeto Calha Norte (PCN) como processo de territorialização da fronteira política. O PCN foi pensado nos moldes convencionais da defesa e influenciado pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN) dos anos sessenta e setenta, que objetivava e objetiva garantir o aumento da presença do Estado na Faixa de Fronteira Norte (Arco Norte), contribuindo para a Defesa Nacional e para a assistência às populações locais. Busca-se entender, então, as implicações históricas, estratégicas, geopolíticas, financeiras e ambientais, desde a sua origem até os anos noventa com ênfase no governo de Fernando H. Cardoso – FHC (1994-2002).

Apresenta a idéia de que a política de defesa implementada por este obedeceu às inflexões das mudanças internas na governança brasileira, bem como almejou adequá-la às transformações em curso regional e mundialmente, caracterizadas pela substituição da ordem bipolar para multipolar/unipolar, pela alteração no perfil das instituições políticas e, sobretudo, pela integração hemisférica do país num quadro de incertezas e apelo ao fortalecimento da segurança coletiva. Essas mudanças ocorreram no contexto da modernização capitalista, na qual o PCN é concebido como uma modalidade particular de intervenção e expansão do Estado, que tem o uso exclusivo do **monopólio da força**, cumprindo suas prerrogativas constitucionais numa **área marrom** - ausência do Estado enquanto um conjunto de burocracias funcionando efetivamente numa área de baixa densidade demográfica.

A ineficácia dessas dimensões do Estado define a peculiaridade do *circuito da ilegalidade*, isto é, o *locus* das atividades ilícitas tais como o narcotráfico e o contrabando. Assim, a racionalidade presente na ação do Estado consiste em articular os elementos capazes de estimular a materialização de um processo de homogeneização do espaço social na fronteira política em contexto de integração e cooperação com os países da Pan-Amazônia.

Baseando-se em indicadores demográficos, econômico-financeiros e ambientais, e numa ampla base de dados sobre a Faixa de Fronteira Norte, a pesquisa concluiu pela necessidade da intervenção na fronteira política, onde o Estado busca cumprir, relativamente, sua função para ordenar e disciplinar as relações e os processos sociais a partir de referências constitucionais; afirmou que o esvaziamento financeiro deveu-se menos ao programa governamental para ajustar as contas públicas e o pagamento da dívida externa do que a

decisão política de reorientar os investimentos para o Projeto; provou-se que há um movimento para a inclusão efetiva da sustentabilidade na nova PDN (Política de Defesa Nacional) e; finalmente, argumentou-se a favor da necessidade de integrar o PCN ao sistema de produção de informações do SIVAM entendido como um novo enfoque sobre a defesa nacional na Era da Informação, e que é necessário para a vigilância da região.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Projeto Calha Norte, Política de Defesa Nacional, Segurança Nacional, Sivam, Fronteira Política, Território.

## ABSTRACT

This thesis highlights the analysis of the institutional and geo-strategic path of the “Projeto Calha Norte” (Northern Border Project - NBP) influenced by the traditional models of the National Security Doctrine (NSD) of the sixties and seventies. The goal of the National Security Doctrine (a strategy widely applied in Brazil during the military regime) was to guarantee the State presence in the Northern Border Line (North Arc) to support the National Defense as well as to assist the local population. This study aims at understanding the historical, strategic, geopolitical, financial, and environmental implications of this “doctrine”, since its origin until the nineties, emphasizing the Fernando H. Cardoso government – FHC - (1994-2002).

Presenting the idea that the defense policy implemented by that Brazilian President was in accordance with the lines of the internal changes in the Brazilian governance, and that he wanted to adequate it to the regional and global changes, characterized by the replacement of the bipolar order by the multipolar/unipolar one, a change in the national political institutions profile and, most important, in the hemispherical integration of the country in a uncertainty period and the appeal to the strengthening of collective security. Such changes took place within the capitalist modernization framework, where PCN (northern border project) was conceived as a particular form of state intervention and expansion, condoning the *legitimate use of physical force* in order to fulfill its constitutional prerogatives within the limits of a brown area – meaning the absence of state bureaucracy and laws effectively in use in an area of low demographic density.

The inefficiency of these state dimensions defines the peculiarities of the *illegality circuits*, i.e., the *locus* of illegal activities such as narcotics traffic and smuggling. Therefore, the rationale present in the state action consists in the articulation of elements capable of stimulating the materialization of a homogenization process of the social space in the political frontier in a context of integration and cooperation with the Pan-Amazon countries.

Based on demographic, economic, financial, and environmental indicators, as well as strongly based on data about the Northern Border Line, this research concludes that state intervention on the border is necessary, where the state tries to fulfill its obligations to ordinate and discipline relations and social processes based on constitutional references; it affirms that the financial emptiness was less due to the governmental program to adjust public

accounts and foreign debt payment than to the political decision to re-direct investments to the project. It also proves that there is an effective movement towards the effective inclusion of sustainability of the new NDP (National Defense Policy), and finally favors the need to integrate the PCN to the SIVAM information system, which sheds new lights on national defense issues in the Information Era and is necessary for the surveillance of the region.

Key words: Calha Norte Project, National Defense Policy, Security, Sivam, Policy Border, territory.

## INTRODUÇÃO

A literatura latino-americana é farta em reflexões sobre os militares. Mesmo no Brasil essa produção é bastante diversificada. Engloba os vários campos temáticos das ciências sociais. Contudo, ela se volta quase sempre às questões relacionadas à “origem social dos militares” (FERNANDES, 1978), “autonomia, tutela, militarismo, função constitucional e soberania nacional” (OLIVEIRA, 1987),<sup>1</sup> “socialização, conflito e identidade na AMAN” (CASTRO, 1990),<sup>2</sup> “ideologia militar”, “profissionalização dos militares”, “política militar” (FLORES, 1992), “intervenções militares” e “organização institucional dos militares”. (COELHO, 2000)

Sobre a política de defesa enfocando a particularidade amazônica são relativamente poucos os trabalhos significativos realizados, sobretudo os que se dedicaram a estudar o PCN, que a partir de 1997, revitaliza-se, e transforma-se em Programa em 2000.

Concebido nos moldes da DSN,<sup>3</sup> o PCN atualmente vem paulatinamente se redefinindo para adequar-se aos novos padrões de segurança globais consubstanciado na Era da Informação a exemplo do SIVAM, com o qual se complementa em três dimensões: o PCN visa oferecer a segurança terrestre e marítima e o SIVAM com escopo da vigilância aérea.

---

<sup>1</sup> O tema da soberania na Amazônia foi objeto de investigação de CASTRO (1992). Na dissertação de mestrado *O Brasil e a sua soberania sobre a Amazônia*, o autor propõe a indispensabilidade da *teoria da dependência* para pensar os problemas da Amazônia sob o enfoque das relações internacionais. Desse modo, o debilitamento da soberania brasileira sobre a região é reportada, antes de tudo, ao enfraquecimento do poder decisório em função da crise social que abate o país ao longo do último século. A dívida externa e a “dependência consentida” imbricadas, prendem a Nação aos centros de poder global limitando nossa capacidade de decidir sobre as questões ambientais, direitos humanos e proteção às comunidades indígenas. Em princípio a variável dívida externa pode explicar as dificuldades políticas estruturais do país para solucionar seus problemas na Amazônia assim como alhures; entretanto, uma discordância com o autor expressa-se na forma de pressuposto metodológico, uma vez que a afirmação soberana pode estar ligada a fatores exclusivamente políticos que isentam a prioridade de defesa e reorientam seus gastos financeiros para outros setores, além do fato de que, ao mesmo tempo, a causa pode estar circunscrita à determinantes de ordem gestora no que diz respeito à eficiência e competência com que os governantes lidam com a aplicação dos recursos. Ver CASTRO, Flávio M. de Oliveira. *O Brasil e sua soberania sobre a Amazônia*. 1992. 131 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. 1992. Mimeografado.

<sup>2</sup> AMAN – Academia Militar das Agulhas Negras.

No conjunto das poucas e marginais reflexões, ainda que tenham examinado aspectos institucionais e políticos da origem (COSTA, 1994), não há uma explicação do processo institucional, organizacional e orçamentário, bem como suas implicações contemporâneas; e quanto ao curso da territorialização<sup>4</sup> a partir do Estado encontra-se inédito um trabalho que focalize o controle do território – conceituado como espaço apropriado em perspectiva histórica pelo povo na sua marcha para a constituição do poder soberano (SANTOS, 1980, p.189), tampouco com centralidade empírica no mandato de FHC (1994-2002) há algum trabalho.

A razão da limitada produção acadêmica referida acima tem sido apontada como relutância de pesquisadores para qualquer inclusão do assunto nos seus respectivos roteiros de pesquisa. Em princípio, essa recusa se deve, geralmente, à atribuição quase exclusivamente aos militares, “a responsabilidade pela intervenção na política”. (CARVALHO, 1989, p.137)

Dentre esse caleidoscópio de temas e questões estudadas pelos autores acima e por aqueles específicos contidos na literatura sobre a Amazônia, urge pensar a problemática da atuação estatal em relação à política de segurança nesta parte do país para onde uma romaria de militares se dirigem para protegê-la.

A Amazônia está no centro do debate sobre a defesa de suas fronteiras consideradas largamente vulneráveis daí espaço de controle. Com efeito, a parte da fronteira Norte, na Faixa de 150 Km de largura, definida constitucionalmente, ao longo de 7.413 Km que corresponde a 17% do território nacional e 47,1% da porção terrestre do país, que é de 15.719 Km, e abrange 38 municípios, atualmente incorpora mais 36 localizados fora da Faixa, totalizando até o presente 74 e situada ao norte das Calhas dos rios Amazonas, Negro e Solimões e seus afluentes: Içá, Japurá, Branco, Uatumã, Jatapu, Nhamundá, Trombetas, Maicuru, Paru e Jari.

Essa área geográfica de abrangência do PCN é limitada internacionalmente com as fronteiras políticas, no sentido de limite territorial, da Guiana Francesa, do Suriname, da Guiana, da Venezuela e da Colômbia.

Nesse espaço social, no lado nacional, residem 2.700.000 pessoas, pertencentes aos Estados do Amazonas (AM), Pará (PA), Roraima (RR) e Amapá (AP). Aqui, o governo

---

<sup>3</sup> A DSN oferece um “programa completo para a ação. É uma síntese política, econômica, social e de estratégia militar. Ela cobre todas as áreas de ação, desde o desenvolvimento econômico até a educação ou a religião e nelas determina os critérios fundamentais que devem ser levados em conta.” (URÁN, 1987, p.180)

<sup>4</sup> Territorialização de acordo com HAESBAERT (2004: p. 16) é “o processo de domínio (político-econômico) e/ou de apropriação (simbólico-cultural) do espaço pelos grupos humanos”.

brasileiro, em 1985, concebeu e implementou o PCN com o objetivo de garantir a presença do Estado e contribuir para a Defesa Nacional e a assistência às populações locais.<sup>5</sup>

Esse objetivo do PCN se altera no PPA (Plano Plurianual) 2000-2003,<sup>6</sup> quando se acrescenta a frase “e fixando o homem na região”, isto é, garantir o desenvolvimento regional com a manutenção da soberania, entendida como espaço limitado e definida institucionalmente e administrado pelo Estado.

E, para toda a Amazônia Legal, o governo implementa o Projeto SIVAM, um sistema operacional formado a partir de uma rede de satélites e radares com vistas a vigiar o espaço aéreo da Amazônia Legal<sup>7</sup>, para produzir informações de diferentes naturezas para otimizar e agilizar a atuação dos órgãos estatais na região.<sup>8</sup> Ambos, PCN e SIVAM, no geral, com a finalidade de defender, proteger e garantir a integridade do território nacional e combater os ilícitos e alavancar o desenvolvimento. Registre-se também que o discurso contido, tanto nos principais documentos oficiais, quanto das autoridades governamentais salientam, exaustivamente, que o modelo da PDN expresso no PCN e no Projeto SIVAM, é singular

---

<sup>5</sup> No governo de Luís Inácio Lula da Silva, através da EM (Exposição de Motivos) n. 616, de 19/12/2003, o PCN sofreu mudanças significativas na sua área de cobertura. Seu raio de ação foi estendido para os Estados do Acre e Rondônia, o que provocou evidentemente uma alteração na área, população e no número de municípios atingidos. Passou para 151, destes, 95 na fronteira política, cobrindo uma área de 10.938 km. Abrange, agora, 25% do território nacional com 2.186.252 km<sup>2</sup>.

<sup>6</sup> Cf. BRASIL. Governo Federal. PPA 2000-2003. *Avança Brasil*. Relatório de Avaliação, exercício 2000, Anexo I, Orçamento Fiscal e Seguridade. Brasília, 2000.

<sup>7</sup> A Amazônia é concebida como um espaço não-homogêneo, complexo e extremamente diversificado. (GONÇALVES, 2001, p.9) Nela tem a Serra do Carajás, as planícies litorâneas, as florestas, sobretudo as frentes de expansão das relações sociais capitalistas e o “espaço vazio civilizatório” e ainda, das riquezas naturais a serem controladas geopoliticamente pelo poder central, principalmente a parte dela concernente à Faixa de Fronteira. Mais do que isso: a Amazônia de que se fala é aquela que possui um vasto ecossistema de 6 milhões de km<sup>2</sup>, de base geomorfológica, pedológica, geológica, fabulosas reservas de água doce e de ocupação humana ao longo de sua história. Por outro lado, denomina-se Amazônia Legal a porção do território instituída pela Lei n° 1.806/1953, com 4,9 milhões de km<sup>2</sup>, o que representa 60% do território nacional e que compreende os Estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Amapá, Acre, partes do Maranhão (238.961 km<sup>2</sup>), Tocantins e também parte de Mato Grosso (875.720 km<sup>2</sup>).

<sup>8</sup> Região, para usar uma expressão de BOURDIEU (1989, p. 115), delimitada em função “dos diferentes critérios concebíveis (língua, habitat, tamanho da terra, etc.) nunca coincidem”. Esse sentido é tomado por diferentes autores: AMADO (1990, p.8) define região como uma categoria espacial que expressa uma especificidade, uma singularidade, dentro de uma totalidade. Assim, “(...) a região configura um espaço particular dentro de uma determinada organização social mais ampla, com a qual se articula”, isto é, a formação social concreta cujo aspecto dinâmico e relevante é, para SILVEIRA (1990, p.35), “(...) o nível de articulação das atividades produtivas da região com o modelo de acumulação dominante; na relação com os demais cortes espaciais, cujas ‘fronteiras’ estão em contínuo reajustamento, o aspecto básico é a forma específica de reprodução do capital, portanto, a diferenciação e articulação entre os cortes; e, finalmente, no âmbito interno a própria região, o aspecto básico é o nível de suas forças produtivas e suas relações de produção”. Mas esses aspectos são também constituídos por relações políticas, ou seja, relações de poder que permeiam as relações sociais na região, que na perspectiva da geografia, tem “um fundamento político, de controle e gestão de um território”. (GOMES, 1995, p. 73).

porque não causa degradação ambiental, não prejudica as nações indígenas e controla o processo de apropriação territorial através do manejo da questão agrária na Faixa de Fronteira.

Tanto um quanto outro, integram o SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia) com sede em Manaus (AM), ao qual estão subordinados. E se situam em dois momentos da recente história republicana do país, a Transição (1985-1988) e a reforma de Estado (1992-2002), respectivamente.

O SIPAM é um sistema multidisciplinar com o objetivo de coordenar as ações de vigilância na Amazônia, buscando integrar as diversas instituições públicas e privadas, a fim de gerenciar informações obtidas com os projetos para fins de segurança nacional e desenvolvimento social regional, bem como reduzir custos infra-estruturais necessários ao desenvolvimento sustentável da região e alavancar a integração nacional; aproveitar e garantir a biodiversidade e gerar bem-estar para os habitantes mediante políticas públicas.

A colossal perda de sua biodiversidade e o malbarato tratamento com os recursos financeiros em mega projetos impostos à região nas décadas de setenta e oitenta, não deve favorecer o discurso anti-Estado tão comum em estudos sobre seus problemas e candentes questões, especialmente os influenciados pela literatura regional que examinou os impactos sociais e ambientais dos grandes projetos, assim como uma determinada vertente da Antropologia brasileira e internacional que estuda as sociedades tradicionais.<sup>9</sup>

De outro lado, alguns trabalhos acadêmicos da área de ciências sociais trataram do problema da ocupação da Amazônia desde o fim dos anos 60. De certa maneira, eles constituíram um discurso alternativo ao propagandístico do governo; sua contrapartida estava no fato de estabelecerem um tipo de estudo que se aproximava de populações à margem do chamado 'processo desenvolvimentista'. Isto se vê mais claramente na antropologia, disciplina tradicionalmente vinculada às populações nativas da Amazônia (...) O resultado, no texto, geralmente produz uma visão *anti-establishment* que, até certo ponto, pretende dar conhecimento de visões diferenciadas, que não eram públicas, mas cuja contrapartida é deslocamento dos atores politicamente hegemônico ao segundo plano. (LEIRNER, 1995, p. 2)

Resgatar o ator Estado para o primeiro plano, não faculta esta instituição da crítica acerca de seus efeitos perversos produzidos pela ação política em diversos setores da

---

<sup>9</sup> Os contornos fundamentais da crítica são vistos claramente no debate sobre os autores que estudaram o PCN contidos no II Capítulo.

sociedade, ainda que sob o império da boa intenção de resolver seus angustiantes problemas sociais.

No que tange ao PCN, não se pretende examinar a organização do principal ator responsável pela coordenação e comando dessa política, ou seja, as FFAA: seu modo de funcionamento, seu papel constitucional, sua relação com a sociedade, entre outras questões; nem tampouco é proveitoso investigar as razões pelas quais fracassou o modelo anterior de controle efetivo sobre a Amazônia e, apenas levemente, discute-se o Projeto SIVAM, uma vez que não constitui objeto de investigação; e, sobretudo, tecnicamente falando são restritas as intenções avaliativas do PCN, porque se buscam as implicações mais amplas do seu envolvimento com o ambiente sociopolítico. Menoscabar, entretanto, uma avaliação da política pública como a que representa o PCN, não significa, de modo algum, o abandono da possibilidade de mensurar os seus resultados até o presente, apesar de não se constituir em objetivo da presente Tese.

Não obstante a relevância da questão indígena contida na problemática do Projeto opta-se por não abordá-la em profundidade, haja vista que, a rigor, foi bastante explorada por pesquisas anteriores que serão citadas em momento oportuno e porque o limite empírico recortado demandaria uma outra pesquisa, quem sabe futuramente. Apesar dos condicionantes internacionais do objeto não é um trabalho de relações internacionais, mesmo que questões afins estejam integradas na referência teórica e empírica. No conjunto do trabalho conceitos e categorias subtraídas dessas disciplinas serão integradas à análise.

Estudá-lo do ponto de vista da ação estatal, torna-se tarefa inadiável, à proporção que pretende resolver problemas antigos e novos relacionados à segurança mediante a ocupação demográfica e a presença militar. Colocado dessa forma, o problema central implica a aceitabilidade do privilegiamento das *formas políticas, estratégicas e geográficas* de inserção da região amazônica no *trad off* entre o cenário nacional, regional, hemisférico e mundial no contexto da modernização capitalista na qual se insere o PCN.<sup>10</sup> Este é o objeto de

---

<sup>10</sup> Modernização, objetivamente, trata-se da maneira pela qual se configuram as mudanças motivadas economicamente pela divisão internacional do trabalho que emerge da Revolução Industrial, e que, simultaneamente, é determinada e determina uma nova estrutura de poder representada pelo Estado-Nação na busca do uso e apropriação do território. Atualmente, na Revolução Técnico-Científica em curso, o processo de modernização conforma uma ordem reformista social que atinge suas funções (do Estado) e o seu papel em relação aos cidadãos, à sociedade civil e ao mercado. Aplicado à Amazônia o conceito de modernização se insere no contexto obedecendo a decisões políticas e levando em conta a complexidade de processos sociais e políticos e suas particularidades geográficas. Esse conceito difere de modernidade. GIDDENS (1991, p. 12) assevera que modernidade é “(...) estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência. Isto associa

investigação que será potencializado, enquanto unidade básica de investigação, pelos indicadores socioambientais e econômico-financeiros, abdicando das áreas específicas para efeito de estudo de caso tão comum nas pesquisas acerca da Amazônia contemporânea, salvo, obviamente, exceções.<sup>11</sup>

O motivo de tal recusa é a possibilidade de oferecer uma visão integrada da política na atuação estatal remodelando o seu território no campo da defesa nacional, inerentemente geral e particular. Primeiro, no geral, porque é a preocupação mundial e regional devido ao cenário de incertezas que paira sobre os Estados nacionais, e, segundo, particularmente porquanto dotado de características inerentes às condições determinantes do terreno nacional e amazônico.

O estudo se concentra na análise do processo de formação, concepção, financiamento e territorialização do PCN, de 1985 a 2002, com ênfase na fase da reforma do Estado para o mercado, isto é, de 1994 a 2002, pelo ângulo da governabilidade, da governança, da fronteira política<sup>12</sup> e da inserção hemisférica e global da segurança da Amazônia.

Quais as implicações institucionais, territoriais, orçamentárias, políticas, estratégicas e ambientais do PCN?

Qual o significado da Nova PDN para os contornos atuais da segurança nacional na Amazônia, principalmente na fronteira política, tipicamente uma **área marrom** (O'DONNELL, 1993) onde prevalece o contrabando e o narcotráfico na peculiaridade do *circuito da ilegalidade* (MACHADO, 2000), nomeadamente durante o processo reformista do Estado comandado por FHC?

Que desafios se apresentam ao Estado, através do PCN, quanto ao enquadramento da Amazônia no *modus operandi* hemisférico e global de poder na esfera da segurança coletiva?<sup>13</sup>

---

a modernidade a um período de tempo e a uma localização geográfica inicial, mas por enquanto deixa suas características principais guardadas em segurança numa caixa preta”.

<sup>11</sup> As teses de BRITO (2001) e SILVA (2003), por exemplo, abdicaram dessa postura metodológica de escolhas de áreas investigativas específicas para fins de análise dos problemas amazônicos, respectivamente, as instituições políticas de planejamento na Amazônia e a governança global a partir do PPG-7.

<sup>12</sup> Toda referência ao termo “social” se não vier acompanhada de devidas especificações, reporta-se à dimensionalidade totalizante das interações estabelecidas entre os indivíduos e destes com o ambiente, ou seja, a dimensão econômica, política, espacial, cultural etc. vistas integradamente.

<sup>13</sup> Define-se segurança coletiva, com extensão para o conjunto do trabalho, na base de um novo paradigma – que incorpora elementos do “velho” paradigma e acopla elementos do “novo” - (o “velho” definia a segurança coletiva enquanto manifestação coibitiva de atos de agressão internacional e combate a violência interestatal) -

Parte-se de três pressupostos fundamentais. Primeiro, o Estado dinamicamente tem buscado controlar e proteger a Amazônia ao longo da história, e desempenhado o seu papel constitucional e político, com iniciativas e medidas preventivas no sentido de dissuadir quaisquer tentativas que expressem perigo à manutenção da integridade territorial. O PCN como uma dessas medidas apresenta um conjunto de problemas, para os quais sugere-se as seguintes hipóteses:

1. Financiamento: o esvaziamento financeiro do PCN ocorreu menos ao programa governamental para ajustar as contas públicas e o pagamento da dívida externa do que a decisão política de reorientar os investimentos para o Projeto;
2. Desenvolvimento sustentável: há um esforço para a inclusão efetiva da sustentabilidade na Nova PDN;
3. Estado em rede: há um movimento também para integrar o PCN ao sistema de produção de informações do SIVAM, entendido como um novo enfoque sobre a defesa nacional na Era da Informação, e que é necessário para a vigilância da Amazônia;

Segundo, a PDN implementada pela administração de FHC impulsionou o revigoramento dos projetos de segurança e vigilância e fortaleceu a presença do Estado na fronteira política, bem como almejou adequá-la às transformações em curso regional e internacionalmente, condicionada pela substituição da ordem bipolar para multipolar/unipolar, num quadro de incertezas na ordem internacional.

E terceiro, a revitalização do PCN e a implantação do SIVAM mantém a condição do Brasil de potência média e de destaque no hemisfério sul, revela ainda a permanência de uma estratégia do poder central para consolidar a soberania brasileira sobre a região, mas que ganha novos significados com a mudança nas relações internacionais e seus impactos na governança, com a entrada na agenda do desenvolvimento sustentável dos direitos humanos, do narcotráfico e do contrabando.

O Estado mediado pelo PCN, as Forças Armadas (FFAA) e o governo de FHC são definidos como atores políticos centrais em escalas e níveis de responsabilidades diferenciadas. Se as responsabilidades políticas e funções são desiguais, não menos importantes são as diferenças assimétricas no entrelaçamento das escalas regional, nacional, continental e mundial. As relações sociais entre esses atores, que operam em rede (o que não

---

“a atenção dispensada à manifestação de instabilidade no interior dos Estados, sejam eles o produto de conflitos armados ou não”. (PATRIOTA, 1998, p.8)

exime sua verticalidade e sobreposições funcionais e de classe) constituem o eixo temático sobre o qual o objeto, o PCN, adquire significado e relevância analítica.

Aborda-se a temática pelo ângulo da ciência política, da geografia política, das relações internacionais, da história e da geopolítica, numa cooperação multidisciplinar. Para tanto, escolhe-se um enfoque centrado no Estado que dê conta dos mecanismos institucionais centrais responsáveis pela tomada de decisão relativa à produção e aprovação de uma política pública que deságua no reordenamento do espaço<sup>14</sup> em área de fronteira, na época das reformas comandadas por FHC e de conturbado cenário internacional.

Trata-se de uma área com características particulares em virtude da reduzida densidade demográfica e da importância mundial que adquiriu sua biodiversidade<sup>15</sup> e, sobretudo, porque a Pan-Amazônia, especialmente a parte colombiana, é palco de operações militares envolvendo o governo desse país e forças guerrilheiras, o que tem provocado especulações (verdadeiras ou não) em torno de uma intervenção norte-americana ou de uma coalizão comandada por este governo.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Categoria central da ciência e da geografia em particular. Apesar do sentido percebido por DÉAK (1986) apud MORI (1988, p. 94), do espaço como território de um mercado unificado no qual a forma-mercadoria tenha se generalizado na vida social, intrinsecamente preme a ação de homens e mulheres no processo histórico de constituição do Estado-Nação, com uma carga de historicidade inerente ao conjunto das relações sociais que definem o real estruturado no **modo de produção capitalista**, que unifica e homogeniza o mercado capitalista. (Sobre este último conceito, consultar a vasta literatura marxiana, já bastante explorada e conhecida do público acadêmico, cuja revisão escapa aos objetivos deste trabalho). Embora o espaço seja entendido como totalidade, SANTOS (1980, p.145) faculta uma outra definição dessa categoria ocorrendo somente em relações onde o mercado foi unificado pelo capitalismo. Diz que o espaço não pode ser apenas um reflexo do modo de produção, nem uma condição natural, e enriquece-o afirmando que “o espaço, como as outras instâncias sociais, tende a reproduzir-se, uma reprodução ampliada, que acentua os seus traços já dominantes. A estrutura espacial, isto é, o espaço organizado pelo homem é como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada-subordinante. E como as outras instâncias, o espaço embora submetido à lei da totalidade, dispõe de uma certa autonomia que se manifesta por meio de leis próprias, específicas de sua própria evolução”. Finalmente, conceitua o espaço da seguinte forma: “...o conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares.” (SANTOS, 1980, p.122)

<sup>15</sup> Compreende-se a biodiversidade como a “variabilidade de organismos vivos de todos os tipos, abrangendo a diversidade de espécies e a diversidade entre indivíduos de uma mesma espécie. Compreende também a diversidade de ecossistemas terrestres e aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte”. (IBGE. Estudos e Pesquisas: Informação Geográfica, n. 2, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, Brasil 2002. Rio de Janeiro, 2003, p. 130).

<sup>16</sup> Pan-Amazônia é uma região com ecologia semelhante e formada pela Bacia do Rio Amazonas, limitando-se pela Cordilheira dos Andes, a oeste, ao norte pelas Serras das Guianas e ao sul Planalto Central, ou seja, entre o Peru e o Estado do Maranhão, no Brasil; do Orinoco, na Venezuela, até o Norte do Estado de Mato Grosso. E abrange nove países: Brasil, Bolívia, Venezuela, Peru, Equador, Colômbia, Suriname, Guiana e Guiana Francesa. Possui uma superfície de 7,7 milhões de km<sup>2</sup>, 2/5 da América do Sul.

Apoiando-se em indicadores demográficos, econômico-financeiros e ambientais, e numa ampla base de dados sobre a Faixa de Fronteira Norte, a tese que pretende-se testar no decorrer da evolução e desenvolvimento consiste no seguinte: apesar do discurso que enfatiza os limites da possibilidade da política na contemporaneidade, e da crítica de uma literatura nas Ciências Sociais que combate a intervenção federal na área da segurança na fronteira Norte, o poder central através do Estado tem buscado, historicamente, proteger e preservar o território amazônico, inclusive com medidas preventivas (a exemplo do PCN, do SIVAM e da Lei do Abate) a fim de dissuadir quaisquer tentativas que signifiquem a fragmentação da região, cumprindo, assim, seus preceitos constitucionais que reafirma a defesa da integridade da nação em tempos de incertezas nas relações internacionais, ainda que com uma política externa que prioriza a cooperação e segurança hemisféricas. Do ponto de vista democrático, a governança contemporânea tem sinalizado para o fortalecimento da autoridade estatal no estrito cumprimento de suas atribuições concernentes à produção, execução, financiamento, controle e avaliação das políticas estatais voltadas para a oferta de serviços coletivos pela administração pública na esfera da defesa nacional.

A organização teórico-metodológico da Tese fixou-se num “Apêndice Metodológico”. Entretanto, objetivando facilitar a compreensão do encaminhamento das questões formuladas, mostra-se que a pesquisa histórica foi acionada como recurso explicativo, uma vez que se procura salientar o caráter histórico relativo tanto à peregrinação militar para proteger a Amazônia quanto da temporalidade do próprio PCN. Além disso, a estratégia de pesquisa implica, também, a descrição dos processos e relações sociais ao caracterizar a realidade concreta na qual movimenta-se o PCN. Assim, almeja-se, para tanto, um relato das atividades que configuram a estrutura física do Projeto, bem como dos conjuntos dos outros aspectos (geopolíticos, políticos, orçamentários, estratégicos e hemisféricos), sobretudo das ações realizadas no período recortado, isto é, de 1994 a 2002.

Por último, o método explicativo será utilizado para fins de análise aprofundada para todos esses aspectos, apoiado no modelo teórico adotado que permitirá extrair conclusões de caráter teórico e conseqüências políticas para as autoridades governamentais ligadas à área da segurança e defesa nacionais, se relevante, adotá-las nos procedimentos estratégicos e sociais na fronteira política ou em qualquer outro lugar.

A Tese está organizada em capítulos, além desta Introdução e da Conclusão, dos Anexos e do Apêndice Metodológico. O primeiro capítulo expõe o debate teórico que visa projetar a problemática e suas implicações teórico-metodológicas cuja transversalidade dá importância ao Estado enquanto ente institucional dotado de poderes organizacionais,

jurídicos e estratégico-militares. Assim, ele é alçado como problemática teórica em torno das principais vertentes que ainda circulam nas ciências sociais, e assim, ressalta-se em suas primeiras secções a contribuição do marxismo e de suas diversas escolas teóricas; a importância de Max Weber para o institucionalismo; o neo-institucionalismo na ciência política; e na última secção, uma construção interpretativa sobre o Estado no Brasil pelo “olhar” das ciências sociais. O segundo capítulo, também teórico, já na primeira secção prossegue na exposição do debate sobre o Estado, enfatizando a multiplicidade de versões sobre a fronteira; a segunda secção apresenta a construção de um conceito integrado de Estado e fronteira política; na terceira secção, destaca-se a tipologia cartográfica na convergência de Guillermo O’Donnell; a quarta secção aborda, sucintamente, o referencial teórico-metodológico baseado na sociedade em rede como proposta por Castells (1999) e Haesbaert (2004) e os desafios fulcrais ao Estado nesta perspectiva e, conclui, nas duas últimas secções, com uma avaliação do estado-da-arte sobre o PCN, remetendo a uma avaliação dos autores, cientistas políticos, geógrafos e antropólogos, que compreenderam a necessidade de entendê-lo.

O terceiro analisa o pensamento geoestratégico construído em torno da Amazônia para mostrar, inclusive em perspectiva histórica, a permanente preocupação do poder central com a Amazônia em geral, e com a Faixa de Fronteira, em particular. Examina a intervenção estatal na região desde os primeiros séculos, sobretudo após a Segunda Grande Guerra para identificar a concepção que norteou a elaboração do PCN. O quarto capítulo objetiva analisar o surgimento do PCN, dando ênfase à Transição democrática<sup>17</sup> a fim de identificar os fundamentos políticos e geopolíticos, bem como busca apresentar um exame da situação social da fronteira política. O quinto capítulo tem a ambição de explicitar os traços constituintes da conjuntura internacional determinantes da nova PDN; por isso, a dinâmica institucional e a política estão entrelaçadas com as transformações sociais em curso no mundo e como essas mudanças que redefinem as relações internacionais orientadas pela governança, rebatem nos processos políticos desencadeados pelo governo de FHC e que resultaram na Nova PDN. O sexto descreve a Nova PDN, lançada na administração de FHC, em 1996, e propõe o conceito de governança para verificar em que medida essa política assimila as mudanças ocorridas no mundo pós-Guerra Fria e que implicações teve e têm para os rumos do Projeto na Amazônia.

---

<sup>17</sup> Veja-se: KINZO, Maria D’Alva G. *A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3-12, out./dez., 2001.

O sétimo investiga as fontes de financiamento e os mecanismos orçamentários com o objetivo de captar a dimensão da crise, assim como os custos, em perspectiva comparada, em relação ao Orçamento da União. Pretende responder aos questionamentos feitos sobre se a onda reformista do Estado na gestão de FHC incidiu sobre sua continuidade e expansão. O oitavo identifica no espaço social da Faixa de Fronteira, nos limites da área que circunscreve o Projeto, os atores sociais que transitam na Faixa, mapeia as rotas de contrabando e tráfico de drogas e identifica as empresas mineradoras em Terras Indígenas (TIs), para problematizar a conflitualidade da ação estatal na fronteira política e analisa a Lei do Abate enquanto medida repressiva tomada com o objetivo de coibir as rotas aéreas do tráfico e do contrabando.

Logo em seguida, o último capítulo, põe em relevo os limites e as possibilidades do Estado, nas escalas local, regional continental e mundial, de controlar efetivamente o território. O aspecto a registrar, neste capítulo, é a modalidade militar permanentemente atenta aos problemas oriundos da defesa do território-rede que se aperfeiçoa com a implantação do Projeto SIVAM.

---

## CAPÍTULO 1 - INSTITUIÇÃO E FRONTEIRA POLÍTICA: Notas Teóricas

### Introdução

Este primeiro capítulo oferece um quadro analítico sobre o Estado, de acordo com as mais conhecidas vertentes teóricas, conforme **quadro 1**, e uma análise das múltiplas relações teóricas, políticas e normativas no conceito de Estado. Traça um painel sobre as diversas correntes que legaram uma reflexão acerca dessa instituição política. Estabelece interface entre elas, mostrando suas virtudes e fraquezas. Começa com um resumo sobre a perspectiva marxista e seus desdobramentos posteriores no neomarxismo, a reflexão gramsciana; a escola derivacionista alemã, o estruturalismo francês e, por fim, o modelo burocrático baseado em Weber que instituiu as bases para as discussões do institucionalismo e o neo-institucionalismo na ciência política. Ensaia-se um exame das influências do pensamento europeu sobre os intelectuais brasileiros que, na primeira metade do século passado, buscaram entender a particularidade de nosso Estado e sociedade.

A análise está calcada no fato de que, para o entendimento dos problemas de segurança na extremidade da Amazônia, implica significativamente a necessidade de explicar, simultaneamente, numa única moldura teórica tanto uma discussão sobre o Estado quanto da fronteira política, interligando seus elementos socioespaciais e resgatando seu sentido macro. Esse será o resultado da pesquisa teórica dos dois primeiros capítulos. Em consequência, o Estado é visto como ator que, simultaneamente, organiza e disciplina o conflito social no e pelo território inerentemente imbricado à rede de relações sociais, e funda-se também numa gama de instituições e agências menores na produção e implementação de políticas públicas para a fronteira.

### Quadro 1

Vertentes Teóricas-Interpretativas para o Estudo das Instituições Políticas

Corrente teórico-interpretativa		Perspectiva Institucional	Referências teóricas	Campo de aplicação disciplinar
Marxismo (Marx, Engel e Lênin)	Filosofia da práxis	Macro	Antonio Gramsci	Ciências Sociais
	Estruturalismo	Macro	Louis Althusser e Nicos Poulantzas	
	Escola derivacionista alemã	Macro	Joachim Hirsch, Elmar Atvater e Claus Off	
Perspectiva compreensiva		macro e micro	Max Weber	Ciências Sociais
Neoinstitucionalismo		Micro	Anthony Downs, Mancur Olson, Jon Elster, Douglas Nort, Ellen Immergut e George Tsebelis	Ciência política
Estado Cartográfico		Macro	Guilherme O'Donnell	Ciência política e geografia
Sociedade em Rede		Macro	Manuel Castells	Ciências sociais

Fonte: D.M.N.

#### 1.1. A PROBLEMÁTICA NO MARXISMO

Tradicionalmente políticas públicas são examinadas exteriormente, através das abordagens conhecidas como *macro-sociológicas*, *metateorias* e *teorias de longo alcance*. Realizar uma avaliação sobre a reflexão marxiana, apesar de apressadamente soar como antiquado, a análise responde à necessidade de salientar que a discussão contemporânea sobre a crise do Estado e das ciências sociais, que estende seu diagnóstico à incapacidade das teorias de longo alcance, em particular o marxismo de responder aos arrostos teóricos para compreender as alterações institucionais ocorridas no último século, enfatiza os aspectos coercitivos das instituições estatais tradicionais e contemporâneas. Finalmente, porque ele (o marxismo) exerce até esse tempo prestígio nos estudos acerca da definição e execução de políticas públicas, em suas bases sociológicas e econômicas.

Far-se-á uma breve revisão de suas mais relevantes preocupações quanto ao papel desempenhado pelo Estado especialmente quanto à questão da autonomia, um dos principais

temas de análise da quarta geração de marxistas conhecidos como “neomarxismo”, para mostrar que os mais recentes trabalhos nessa área provém, de certa forma, do debate da tradição conformada no último século.

Neste sentido, importa inicialmente destacar que o Estado no marxismo é uma organização política que surgiu a partir de determinadas condições histórico-sociais específicas, caracterizadas pelo surgimento da propriedade privada que marca o aparecimento das sociedades de classes. O Estado é meio à disposição da *classe dominante* a fim de dar solução aos conflitos advindos da impossibilidade de todas as classes coexistirem pacificamente em sociedade. Por conseguinte, essa classe se apropria do poder político visando cobrir seus interesses particularistas. “Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais, é o Estado”. (ENGELS, 1985, p.227)

O bordão marxiano é o de que o Estado tem caráter de classe e a natureza dessa relação de classe (a correspondência e a ruptura) é determinada, em última instância, pelas relações sociais de produção em cada formação econômico-social. A dinâmica da história é determinada pelo conflito entre as classes sociais. O Estado só existe para reproduzir essas relações e representar os interesses dessas classes hegemônicas, inclusive através do uso da força. No caso da sociedade capitalista - a burguesa -, e suas diversas frações, detém o monopólio exclusivo sobre a dinâmica política do Estado, condicionando o conteúdo das políticas governamentais. Isso explica o fato de que ele age em função do capital, que determina o conteúdo das políticas públicas. Enfim, essa concepção define o Estado como o *lugar-coisa* a ser conquistado pelas classes e/ou frações de classe que disputariam os recursos através de suas estratégias, no conflito competitivo pelo núcleo de poder do aparelho de Estado.

Ora, como o capital não é uma coisa, mas uma relação social, os capitalistas surgem então como agentes, cujos interesses dominam o conteúdo daquelas, como demonstra claramente a célebre frase de Marx e Engels: “O poder estatal moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns do conjunto da burguesia.” (1998, p.9) Em outras palavras, isto quer dizer que o Estado filtra as políticas danosas ao capital diretamente através da articulação dos capitalistas e organiza de modo particular a dominação da classe burguesa, ao estabelecer todos os agentes da produção, produtores diretos ou proprietários, como iguais. (SAES, 1994, p.33)

Por causa do ciclo da revolução burguesa na França, Marx e Engels modificariam sua concepção do Estado, inserindo a discussão da autonomia da dimensão superestrutural nos processos político e histórico. (MARX & ENGELS, 1998; MARX, 1974)

A continuidade, entretanto, das pesquisas no pensamento político marxiano se daria somente mais de meio século depois, com a obra de V. I. Lênin, em 1917. As reflexões teóricas do revolucionário russo foram expostas nas conferências que proferiu na Universidade Sverdlov e, posteriormente, em *O Estado e a Revolução*, obra elaborada para solucionar os impasses teóricos e políticos acerca do andamento da revolução e, simultaneamente, sobre o papel do Estado no projeto de reforma da sociedade, pois alguns teóricos eram, entre eles Karl Kautsky, contrários, por princípio, à demolição da *máquina estatal* numa Rússia supostamente *pós-revolucionária*.

Lênin (1979), seguindo o caminho deixado por Marx e Engels, deu continuidade ao exame do Estado destacando os pressupostos deixados por estes. No entanto, inova ao acrescentar que o Estado continuaria um instrumento de exploração de uma classe sobre a outra mesmo com a derrubada da burguesia do poder. A extinção do Estado era, para Lênin, influenciado por Engels, um longo processo histórico no qual as funções deste estariam sendo restituída aos indivíduos organizados em instituições de auto-gestão para resolver os assuntos públicos. Esse conceito é diferente do de supressão do Estado. Neste é claro o pressuposto transitório de mudança dos fundamentos burocráticos de um tipo de Estado que serve, tão-somente, aos interesses de uma determinada classe dominante: a burguesia. Por fim, a democracia universal, que Lênin considerava um conceito de significado burguês (portanto de classe) e de estratégia da burguesia para a preservação do poder político, não precisaria ser ampliada, dizia ele, mas demolida, porque seria edificada pela classe dominante e viciada por esta em suas entranhas institucionais-burocráticas.

Durante um bom tempo não houve progressos na reflexão acerca do Estado na teoria marxista. Tal reflexão foi congelada pela transformação do marxismo em ideologia oficial do Estado-burocrático Soviético. Depreende-se disso o fato de que somente na década de sessenta, com o rompimento pelo partidos comunistas europeus da influência da ex-União Soviética, as condições foram criadas para que, intelectuais marxistas, especialmente os europeus, firmassem uma independência adquirida em meio a protestos dos soviéticos, como desdobramento dos debates ideológicos e políticos do XX Congresso do PCUS (Partido Comunista da União Soviética), em 1956, no qual rompe-se com o monopólio ideológico dos partidários de J. Stalin. Conseqüentemente, essa independência revela-se profícua para o prosseguimento das pesquisas pertinentes à natureza e perfil do Estado capitalista, na era do capitalismo avançado e tardio.

### 1.1.1. Filosofia da *práxis*

Essa inflexão foi causada pela descoberta e publicação, no final dos anos cinqüenta, dos *Cadernos Del Carcere*, de Antonio Gramsci (1978 e 1984). A publicação desses manuscritos, na verdade, deu início a uma verdadeira revolução no paradigma marxiano acerca do Estado.

Gramsci estabeleceu uma abordagem nova para esse tema. Para ele, no Estado reside um novo espaço e tempo históricos, isto é, o deslocamento analítico para o entendimento do Estado na Europa ocidental e, concomitante, o século XX, como marca temporal de uma nova realidade histórico-social. Ou seja, existiria uma particularidade das sociedades capitalistas avançadas no Ocidente e que, tal fato, corresponderia a um novo momento histórico não vivido por Lênin e pelos fundadores da *filosofia da práxis* (MARX & ENGELS).

Neste sentido, o intelectual Sardenho, atribui como causa da onda revolucionária malograda na Itália e na Alemanha, ponto de partida para o debate teórico e político, no começo do século XX, uma incompreensão dos marxistas em relação à atuação dos partidos operários e comunistas na nova conjuntura nacional e internacional e, conseqüentemente, da incapacidade de formular uma estratégia de *guerra de posição* em vez da superada *guerra de movimento*, a primeira mais adequada para o novo contexto histórico-social do capitalismo tardio.

Segundo Gramsci era preciso examinar esse objeto (o Estado) à luz da *hegemonia política e cultural* exercida pelas classes dirigentes, cujos mecanismos de difusão extrapolavam as estreitas fronteiras políticas do Estado-Nação, em sentido estrito. A relação passa agora pela correspondência entre dirigidos e dirigentes e não mais exclusivamente entre dominante e dominados.

Há, perceptivelmente, uma ênfase no papel desempenhado pela *sociedade civil* entendida como conjunto dos organismos ditos privados e fazendo parte do *Estado Ampliado*, cujo objetivo é garantir o consentimento ativo e passivo dos grupos subalternos. Mas não é só isso, o Estado seria a somatória (relação de correspondência contraditória e de unidade) da sociedade civil (lugar do consenso) com a sociedade política (lugar da coerção) - o Estado propriamente dito de Marx, Engels e Lênin. Esta sociedade política destina-se à dominação de classe e é o lugar por excelência da força: tribunais, leis, aparelho policial-militar e FFAA.

### 1.1.2. O Estruturalismo: Althusser e Poulantzas

Um movimento estruturalista originário da antropologia e da lingüística penetrou no marxismo com a obra de Althusser (1985) e Poulantzas (1984), ambos, herdeiros da reflexão gramsciana do Estado. Estas obras estão inseridas no horizonte cultural e político da crítica ao socialismo real.

Essa abordagem estruturalista do Estado ganha força e universalidade com o livro seminal de Louis Althusser. O filósofo francês publicaria, em 1969, um texto que se torna um verdadeiro manual na militância de esquerda no final da década de sessenta e em toda a seguinte, chamado de *Aparelhos ideológicos do Estado*, de enorme repercussão nas ciências sociais no mundo inteiro, especialmente nas academias onde prevalecia as teses de Lênin de *O Estado e a revolução* (1917).

Na perspectiva do *corte epistemológico* entre a filosofia e a ciência, entre o método descritivo (filosofia) e o método explicativo (ciência), Althusser, se propõe a realizar a tarefa de avançar o que Marx e Engels haviam deixado sobre a construção de uma Teoria do Estado, fornecendo uma outra leitura do *O Capital*, diferentemente das obras (*Crítica do Estado Hegeliano de 1843*, *A Questão Judaica*, *Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel de 1843-1844*) do “jovem” Marx (hegeliano/método descritivo/filosofia), a obra mais importante do chamado “velho” Marx, ou Marx da maturidade.

Althusser evoca que o Estado sempre foi pensado como Aparelho repressivo, ou seja, o conjunto de mecanismos à disposição de uma determinada classe ou frações de classe para reprimir e ordenar violentamente a sociedade, mantendo os grupos subalternos sujeitos à estrutura de dominação social, econômica, política e cultural. Ao assimilar as idéias de Gramsci no tocante ao fato de que o Estado não se restringia ao Aparelho repressor, ele incorpora o conceito de aparelho ideológico do Estado.

Althusser (1985) introduz pela primeira vez a idéia de que a ideologia enquanto dimensão do Estado não existe separadamente das relações materiais de uma dada sociedade, isto é, ela tem uma existência material e se reflete no comportamento dos agentes sociais e políticos. Mais do que isso, a prática da ideologia permite a reprodução de um dado modo de produção através da naturalização da divisão do trabalho.

Com efeito, os mecanismos ideológicos sujeitam os indivíduos no *lugar da produção* mantendo-os nos limites impostos pela necessidade da reprodução da produção. A tese central é aquela que prevê o Estado como compondo uma dimensão política, ideológica e econômica

cuja reprodução é imprescindível para a reprodução das condições econômicas. São os efeitos das relações ideológicas e políticas sobre a produção que cimenta e dar o condimento às relações entre a estrutura e superestrutura, afastadas na discussão clássica de Marx e Engels. “E enunciamos duas teses simultâneas: 1. – só há prática através de e sob uma ideologia 2. – só há ideologia pelo sujeito e para o sujeito.” (ALTHUSSER, 1985, p.93)

Nas instituições concretas prova-se o caráter reprodutor dessas práticas ideológicas à medida que tem o efeito de sujeição do conjunto dos agentes sociais. Essa atitude de Althusser pressupõe uma virada na discussão da Teoria Geral do Estado no marxismo quando o desloca como ente abstrato e deslocado de sua base material para o âmago das relações sociais concretas levadas a efeitos por indivíduos inseridos em relações também concretas. Isso permite colocar o Estado no conjunto da Reprodução Social. Porém, é na discussão da reprodução da força de trabalho que Althusser mostra toda a sua sagacidade ao demonstrar que aqui, imediatamente, verifica-se a renovação das forças produtivas o papel do Estado. A pesquisa empírica pode demonstrar que o valor da força de trabalho além do diapasão em calorias, isto é, aquela que pode ser quantificada, existe, e o que é fundamental na análise do autor, o aspecto qualitativo dessa mesma força de trabalho.

Qualifica-se esta mediante os cursos de formação da classe trabalhadora. Para tanto, é preciso existir uma instituição central cujo objetivo consiste em oferecer os conhecimentos (que são ideológicos) para a formação das habilidades necessárias para cada ofício em particular. A escola enquanto Aparelho ideológico é a instituição que fornece então as condições de reprodução da força de trabalho, o que significa, simultaneamente, a reprodução das condições econômicas e da reprodução social.

Ao contrário do que ocorria nas formações sociais escravistas e servis, esta reprodução da qualificação da força de trabalho tende (trata-se de uma lei tendencial) a dar-se não mais no ‘local de trabalho’ (a aprendizagem na própria produção), porém, cada vez mais, fora da produção, através do sistema escolar capitalista e de outras instâncias e instituições. (ALTHUSSER, 1985, p.57)

Desse ponto, partiu o grego, radicado na França, Nicos Poulantzas.

O problema para Poulantzas (1984) é o da autonomia: libertar o marxismo das armadilhas do economicismo, o que pretendeu, segundo ele, Louis Althusser. Com efeito, a questão que vem à tona nesse contexto é a da posição dos grupos sociais (frações de classe e

classes) frente ao Estado. Daí o Estado-objeto, isto é, a ação dele depende da vontade e da racionalidade das classes e de suas frações. É preciso superar essa relação.

O valor explicativo significativo do Estado, então, está nas ações políticas e no como ele exerce as funções na totalidade dos níveis e instâncias da sociedade a fim de realizar a dominação de classe, facultando diretamente a representação dos interesses das frações e classes sociais. Para fazer isso, ele cumpriria uma dupla função: de um lado, isolar os indivíduos no processo produtivo, tornando-os trabalhadores independentes/dependentes, dada a parcelização do trabalho na indústria moderna, e, de outro lado, organizar unindo-os, como cidadãos na esfera política, criando o Estado-Nação que se contrapõe a um outro coletivo definido como classe social.

Haveria com isso a possibilidade do Estado desenvolver políticas racionalizadoras e legitimadoras que não entrassem, necessariamente, em contradição com os interesses do capital. O capital, em Poulantzas, não é monolítico, mas constituído de frações associadas aos tipos de atividades produtivas e financeiras: capital agrário (fração agrária); capital financeiro (fração financeira), capital industrial (fração industrial) capital comercial (fração comercial). A articulação é contraditória e esse fato garantiria a autonomia relativa para que o Estado desenvolvesse políticas autônomas, a despeito da supremacia de uma das frações hegemonicamente constituídas.

Além disso, Poulantzas (1984) introduz a noção de *Bloco no Poder* para as frações que controlam a política de Estado. Desse modo, a existência contraditória dos diferentes interesses dessas frações daria ao Estado uma racionalidade própria. É a tese do Estado sujeito de Poulantzas. Em outras palavras, as classes dominantes/frações de classes que dominam as instituições políticas, não influem diretamente nas políticas estatais e, em virtude dos conflitos inerentes, a defesa contraditória dos interesses em jogo, dão, invariavelmente, a ação racionalizadora do Estado.

Para Poulantzas (1984) o Estado seria uma *condensação material das relações de força* existentes na sociedade, ou seja, uma arena na qual as frações hegemônicas disputariam em curto prazo os seus interesses e em longo prazo os da classe a qual pertencem, adquirindo autonomia diante dos interesses particulares em disputa. Isso conduziria as diversas agências do Estado a se comportarem de forma contraditória em relação aos interesses das frações de classe. Mesmo assim, as classes e suas frações controlariam as definições das políticas estatais, não havendo possibilidades de quaisquer alternativas das classes dominadas assumirem o poder.

Finalmente, paralelamente aos debates sobre o Estado na França, os alemães realizavam uma surpreendente reflexão intelectual, dando continuidade às tentativas de acompanhar as transformações nas sociedades capitalistas feitas desde o começo do século pelos membros da Escola Frankfurt. Eles mantêm uma posição controversa acerca do Estado que dista da opinião dos estruturalistas: Althusser e Poulantzas.

### 1.1.3. A Escola Derivacionista Alemã

A *Escola derivacionista alemã*, principalmente com Hirsch, partiu de uma perspectiva diferente da do “capitalismo monopolista” de Claus Offe (1984). Se Offe, adotando uma postura autônoma do ponto de vista político para a análise do Estado, via o Estado como um administrador e atenuador das crises do sistema capitalista<sup>18</sup> preocupado com o processo de acumulação e legitimação da autoridade estatal, os derivacionistas centraram sua investigação na contradição da acumulação do capital e propuseram como questão central a seguinte: se a esfera política pode ser ou não autônoma em relação ao nível econômico. A resposta dos derivacionistas é negativa.

Para os derivacionistas, na contramão de Althusser e Poulantzas, dentre os quais Elmar Altvater, “tenta deduzir a necessidade do Estado da concorrência entre capitais” (CARNOY, 1990, p. 166). O Estado só poderá ser compreendido se a análise partir da acumulação capitalista, deslocando, assim, a atenção investigativa para a esfera econômica. Desta, deriva-se as funções do Estado capitalista, ou seja, a esfera estatal existe para ensejar funcionalidade às relações econômicas. A consequência direta dessa posição é a retirada do Estado da sua função ideológica e repressiva que passa a ser derivada também das atividades de produção. Hirsch (1977) argumenta que as atividades do Estado estão limitadas pelas contradições imediatas da reprodução da produção capitalista representada pela tendência decrescente da taxa de lucros: “ela (a lei da queda tendencial ...D.M.N) constitui, enquanto lei central da acumulação capitalista, o ponto de partida fundamental para uma teoria do movimento de classes e, portanto dos processos políticos no seio do aparelho de dominação burguês.” (HIRSCH, 1977, p. 97)

---

<sup>18</sup> A crise é “(...) uma contradição entre esferas que não pode ser resolvida dentro de um sistema fechado”. (BRUNKHORST, 1996, p.158).

Ele argumenta que “a forma específica do Estado burguês não deriva da necessidade de se estabelecerem os interesses gerais do capital, numa sociedade marcada pela concorrência entre capitais, mas da necessidade de retirar as relações de força de processos imediatos da produção”. (CARNOY, 1990, p.181) A dimensão estatal, portanto, funda-se na instância econômica e desta deriva-se a função política e os aspectos organizacionais deste que articulam a forma de inserção das classes sociais no ordenamento do conflito.

Em conclusão, os dois últimos enfoques, Poulantzas e Hirsch, fornecem importantes elementos de análise, mas não suficiente para a compreensão das políticas públicas e sua relação com os atores políticos.<sup>19</sup> Um e outro representam uma tradição do pensamento político ocidental influenciados pelo funcionalismo e o estruturalismo, chegando, no máximo, a identificar elites no interior das classes sociais, mas ainda distantes do reconhecimento da importância dos indivíduos e da burocracia na produção de políticas e de compreender as instituições políticas como variáveis independentes, assim como o desenho institucional e a natureza institucional das organizações de produção e implementação das políticas estatais. A relevância dos enfoques de Gramsci, Althusser e Poulantzas, guardada a diferença entre os esquemas analíticos, está na aceitabilidade de uma dimensão coercitiva e repressiva do Estado (menos em Gramsci) nas sociedades humanas.

## 1.2. A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DE WEBER

Max Weber é uma *démarche* em relação aos pressupostos consagrados nas ciências sociais do século XX porque contribuiu com a perspectiva da causalidade-intencionalidade na explicação dos fenômenos sociais. Sua teoria da burocracia e da ação social definem seu lugar entre os grandes pensadores sociais do mundo moderno, principalmente devido ao fato de ter aberto uma fenda para a compreensão dos microfundamentos da ação social.

Neste sentido, contemporaneamente, no debate sobre a redução das funções do Estado intervencionista, social-democrata, ganha destaque o papel atribuído à burocracia na sua relação com os políticos como ator proeminente na esfera decisória. Em outras palavras: se o

---

<sup>19</sup> Para uma discussão ampla e aprofundada do tema, aconselham-se as seguintes leituras: HIRSH (1977); OFF & RONGE (1984) e OFF (1984).

Estado eficiente necessita ser reduzido, então o tamanho da burocracia, ampliada para atender às demandas da sociedade em expansão (direitos sociais, civis e humanos), também é atingida nas reformas para enxugar a máquina administrativa como preconiza a reforma gerencial da administração pública.

Para tanto, essa atitude política para buscar os fundamentos internos ao Estado, enseja o aparecimento das teorias institucionalista e neoinstitucionalistas, as quais rompem com a visão estruturalista quanto da escola derivacionista alemã.

Os intitucionalistas antigos teorizaram sobre o Estado enquanto instituição. Teorizaram também sobre outras instituições não estatais como a Igreja, os sindicatos, enfim sobre uma rede de organizações que apareceram com o surgimento da moderna civilização capitalista.

Por outro lado, o neoinstitucionalismo, busca as interações entre as agências governamentais e os aspectos organizacionais e institucionais da dinâmica política, sobretudo das microracionalidades centradas em outros atores que não apenas os capitalistas (o capital) e os trabalhadores (trabalho), enquanto atores principais na explicação das ações do Estado, exigem o mapeamento ao menos sucinto – sem a perda da qualidade conceitual - das contribuições relativas ao Estado e os atores, haja vista que nesta perspectiva são focalizados os mais relevantes estudos sobre instituições no Brasil.

Se a abordagem anterior estava direcionada para as externalidades do Estado e para as estruturas regentes, o neoinstitucionalismo volve-se para as particularidades da ação estatal, suas internalidades e para a atitude dos agentes públicos e privados nos aspectos concernentes às relações de poder e de mando a partir da funcionalidade das instituições, a fim de compreender o Estado para além das *grandes dicotomias*, expressão cara a Bobbio (1995): Estado *versus* sociedade, Estado *versus* mercado, domínio público *versus* domínio privado. Em síntese e parafraseando Pereira (1996), existem situações intermediárias proporcionadas por uma multiplicidade de arenas e atores que desenvolvem interações tais como a burocracia executiva, o parlamento e a empresa moderna. As bases dessa abordagem estão em Max Weber.

Weber (1993) adotou as bases conceituais da metodologia compreensiva através da formação do tipo-ideais enquanto vértebra usada para explicar as propriedades dos fenômenos, dentre eles o entendimento da burocracia, sobretudo sua interação com o Parlamento enquanto instituição política. Suas pesquisas informam sobre a reflexão científica e política contemporânea. Elas vão desde questões epistemológicas ao estudo do capitalismo, da religião e da burocratização das sociedades modernas. Com razoável sucesso, o sociólogo

alemão tratou da burocracia no terreno da dominação racional-legal, um dos três tipos de dominação analisados. (As outras são: a carismática e a tradicional).

Para Weber a burocracia invade a empresa capitalista, a Igreja (burocracia eclesiástica), os partidos políticos e finalmente, o Estado. Mais ainda, a burocracia é um tipo de administração pública na qual as decisões, “o verdadeiro poder”, estão concentradas na máquina administrativa formada por um conjunto de funcionários civis e militares (embora enxergue diferenças nessas duas burocracias).

Nascida com o desenvolvimento do Estado moderno é um meio imprescindível para atingir objetivos políticos através da estruturação coletiva das tarefas. Baseia-se na hierarquização delas, compartimentalização vertical, controle da informação e, sobretudo, em razão do tipo de trabalho específico que realizam os agentes, desenvolve interesses próprios. Daí provém seu grau de autonomia.

Em relação aos funcionários são recrutados pelo critério da capacidade intelectual, da competência, exigências necessárias para lidar com os assuntos próprios da função a ser exercida. A disciplina é a condição para o sucesso na execução das tarefas. Do ponto de vista estritamente político são capazes de mobilizar recursos e apoios com a finalidade de defesa de seus próprios interesses. Diz Weber (1993, p. 41)

Num Estado moderno, o verdadeiro poder, que não se faz sentir nas prelações parlamentares nem nas falas dos monarcas, mas no dia-a-dia da máquina administrativa, está, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo tanto civil quanto militar. Pois é do seu escritório que o moderno oficial graduado dirige até as batalhas.

Porém, apesar do papel da burocracia, este ator é subsumido à fração das classes hegemônicas.

Ele preocupou-se também com a extensão do poder da burocracia, consequência inevitável da racionalização das tarefas do Estado. Esse poder advém do “segredo profissional” protegido por mecanismos legais legitimados pelo direito moderno. Quanto ao poder legislativo, onde se elaboram as leis e como representante dos cidadãos, Weber lembra que é o órgão representativo do Estado moderno governado por meios burocráticos.

Contudo, o importante é impedir que a burocracia ganhe proeminência no jogo político, ou seja, que transforme o governo em *governo burocrático*. Cohn (1993) evoca que

para Weber não interessa o fim da burocracia porque a vida social e política não a prescindem.

Cohn (1993), exegeta da obra de Weber, reconhece que a burocracia é fundamental para o governo nas sociedades modernas, entretanto, alerta para a possibilidade dela controlar o jogo político:

Na busca de soluções para esse problema, que via como decisivo, Weber exhibe a peculiaridade da sua concepção de construção institucional. Nela, a dimensão central da luta assume a forma da competição, como contrapartida política à concorrência econômica. O modelo weberiano de relações entre os centros de poder na sociedade não é de equilíbrio estático, mas de confronto dinâmico. (COHN, 1993, p.16)

A burocracia que dá o perfil do Estado moderno define-se enquanto Estado-em-ação. Ou seja, é o governo se impondo no dia-a-dia dos assuntos estatais, definindo, executando e controlando as políticas públicas. Ao fim e ao cabo, Weber (1982, p.98) insistiu que “o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do *uso legítimo* da força física dentro de um determinado território”. Grifo do autor. Esta definição compreende-o num sentido geral, o Estado na sua externalidade, mas não explica, essa definição, a forma pela qual opera na sua funcionalidade interna, isto é, suas regras que determinam o jogo e as estratégias a serem usadas pelos agentes envolvidos em escolhas decisórias, bem como o processo de criação e desaparecimento das instituições estatais, definidoras das políticas governamentais. No entanto, Weber ao discorrer sobre a burocracia e a teoria da ação social possibilita o aparecimento de vertentes nas ciências sociais que se interessem pelas internalidades do Estado moderno, ou seja, o Estado nos seus microfundamentos.

Por fim, a burocracia, entretanto, oferece os meios para a compreensão endógena da dinâmica estatal porque age incentivando ou constringendo os agentes responsáveis pela condução do jogo de motivações em torno das preferências políticas.

### 1.3. INSTITUCIONALISMO E NEOINSTITUCIONALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA

Weber (1982, 1993) na perspectiva institucional estabeleceu os pressupostos para o advento do neoinstitucionalismo.

Na perspectiva neoinstitucionalista, as instituições ou organizações jogam um importante papel na definição do jogo nos quais atores em diferentes momentos da arena decisória optam por uma determinada política e não de outra, isto é, elas constroem os agentes na competição por meios, por recursos, sejam financeiros, políticos, materiais ou valorativos, etc. E mais do que isso: as instituições existem para satisfazer alguma necessidade humana, seja de governo, consumo, proteção, espiritual ou física, isto é, satisfazer as necessidades funcionais da existência em sociedade, bem como estruturam relações de poder inerentemente construídas coletivamente.

Esses aspectos já haviam sido apontados por Marx (conflito de classe resultante do privilegiamento de interesses particularistas), Max Weber (manifestação da dominação) e Durkheim (interesse manifesto e latente), que examinaram sociologicamente o papel das instituições sobre os indivíduos.

Enquanto o institucionalismo clássico, contudo, buscava fixar a instituição nos marcos de um conjunto estruturado e articulado de aspectos econômicos, políticos e culturais, o novo institucionalismo prega a relevância delas na explicação dos acontecimentos políticos dando centralidade às escolhas individuais no processo decisório. Políticas públicas influenciadas pelo *approach* neoinstitucionalista enfatizam a pertinência das instituições para o entendimento das interações sociais e políticas num universo restrito aos indivíduos.

Desta perspectiva, os estudos em políticas públicas realizadas no Brasil o que se vê é: ora a discussão de políticas públicas associadas com os destinos da democracia (CASTRO SANTOS, 1997), ora a explicação daquelas com as mudanças no setor de saúde (PEREIRA, 1996) e previdência (COELHO, 1999); privatizações sintonizadas com a reforma do Estado, isto é, a “(...) redefinição das atribuições do setor público e das múltiplas formas de relação entre Estado e sistema econômico. Nesse sentido, ela (reforma do Estado – D.M.N.) se confunde com a noção de reformas econômicas orientadas para o mercado” (ALMEIDA & MOYA, 1997, 1ª nota, p.130; ALMEIDA, 1999), e também, estudos de caso sobre políticas públicas, reforma do Estado e governabilidade que são as preocupações de Diniz (1989, 1997 e 1998). Por último, a identificação das preferências individuais (deputados e senadores) por

determinadas escolhas (políticas) nas duas arenas decisórias (Executivo-Legislativo) e, principalmente, o comportamento dos parlamentares no interior do Congresso acerca dessas e outras questões têm merecido a atenção de Santos (1996).

Essa produção teórica tem abordado as políticas públicas a partir das teorias de médio alcance. Este campo, recente no Brasil, se contrapõe às teorias de longo alcance, que caracterizavam o estruturalismo e o marxismo tanto quanto o funcionalismo sistêmico.

A crise pela qual passam essas abordagens estimula parte significativa dos cientistas sociais a buscarem nessas teorias de médio alcance a alternativa para a explicação em plano particular, dos processos sociais e políticos. O avanço dessa abordagem e seus alicerces metodológicos (individualismo metodológico e teoria dos jogos)<sup>20</sup> crescem na mesma proporção em que a onda reformista de bases neoliberais adquire consensualidade em importantes setores das sociedades periféricas. A existência ou não dessa relação de correspondência está fora de propósito do presente texto.

A literatura anglo-saxônica consagra o neoinstitucionalismo como depositário da ferramenta mais eficiente para o objetivo proposto de explicar os fenômenos institucionais específicos de elaboração de políticas públicas, mudança institucional e a importância delas no resultado político. (NORTH, 1990; HALL & TAYLOR, 1996; MARCH & OLSEN, 1984; THELEN & STEINMO, 1992; GOODIN, 1996) Esses autores neoinstitucionalistas não formam uma escola coesa de pensamento. Eles divergem entre si sobre questões relevantes. Daí a fratura do neoinstitucionalismo em três neos: o histórico, o da escolha racional e o sociológico. A discussão sumária sobre cada um coloca para o debate a relevância dessas questões no âmbito da ciência política.

Define-se, via de regra, o neoinstitucionalismo como uma perspectiva analítica que apresenta como questões fundamentais o relacionamento instituição versus comportamento e como explicam o processo pelo qual as instituições se originam e mudam. (HALL & TAYLOR, 1996)

A discussão parte do conceito de instituição. Douglas North (1990) distingue instituição de organização e as define sugerindo que as instituições “incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas”, ao passo que a organização engloba “corpos políticos (partidos políticos, o Senado, uma prefeitura, uma agência regulatória),

---

<sup>20</sup> Individualismo metodológico: WRIGHT, Erik Oin *et al.* *Marxismo e Individualismo metodológico*. In: \_\_\_\_\_. *Reconstruindo o marxismo: o ensaio sobre a explicação e teoria da história*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993. p. 189-222). Teoria dos Jogos: ELSTER, Jon. *Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos*. *Lua Nova*. São Paulo, n. 17, 1989. E, TSEBELIS, Georg. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989. 249 p.

corpos econômicos (firmas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional)”.<sup>21</sup> Entretanto, outros neoinstitucionalistas vêem a coisa de outro modo: tanto os históricos quanto os defensores do neoinstitucionalismo sociológico somam a esse conceito os aspectos rotineiros, informais e as crenças como elementos que integram um só conceito de instituição.

Immergut (1996) retoma o conceito e defende que a explicação da estabilidade e da mudança é o problema central da análise institucional. Se as instituições limitam o escopo da ação que parece possível aos diferentes atores, por que estes podem às vezes escapar dessas restrições? Reconhece, todavia, que o conjunto de normas institucionais determina e define os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesses. (IMMERGUT, 1996, p.140)

Segundo a autora, em vez de perscrutar as políticas públicas em termos de correlações entre *inputs* (as demandas formuladas pelos grupos sociais, ou as heranças de políticas anteriores) e *outputs* (os dispositivos específicos da legislação), salienta que a força explicativa deve-se concentrar “(...) em mostrar por que *inputs* e *outputs* podem se articular de modo distinto em diferentes sistemas políticos” (IMMERGUT, 1996, p.139). Os grifos são da autora. Disso resulta que, de fato, as instituições não permitem prever as soluções resultantes de disputas em torno de políticas públicas, mas ao definirem as regras do jogo, elas realmente criam condições que permitem prever a maneira pela qual esses conflitos deverão se desenrolar.

A sua explicação para resultados diferentes de políticas públicas tratando do mesmo tema, em diferentes países, é a seguinte: resultados tão divergentes não podem ser explicados por diferenças de opinião entre legisladores, pelas diferenças de partidos ou por diferenças nas preferências e nas organizações dos vários grupos de interesse envolvidos na contenda. A melhor explicação desses resultados é vista na análise das instituições políticas de cada país.

São elas que alojam as regras do jogo para políticos e para grupos buscando aprovar ou bloquear planos de ação. Regras *de jure* que compõem o desenho institucional determinam procedimentos que facilitam ou impedem a tradução do poder político em políticas concretas. Regras *de fato* que se originam nos resultados eleitorais e nos sistemas partidários alteram o teor pelo qual essas instituições formais funcionam na prática. O conjunto dessas normas

---

<sup>21</sup> Apud MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre o Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, p. 67-102, 1997, p. 76.

institucionais determina lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesses. (IMMERGUT, 1996, p.139)

O modelo é capaz de explicar os movimentos internos às instituições estatais onde são criadas as políticas: os atores, as regras, os vetos, a burocracia, enfim, todo os componentes que integram as atividades de produção e no interior das quais se desenrolam as escolhas e estratégias dos diversos atores na defesa de seus interesses na formulação de políticas públicas.

Se se toma como exemplo o Executivo e o Legislativo é fácil perceber que influenciam o desenrolar da batalha em torno da aprovação de políticas, cujas decisões não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma seqüência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições na cadeia institucional. Em termos mais simples, isso significa dizer que a aprovação de uma lei exige que tenha havido uma sucessão de votos afirmativos em todas as instâncias de decisão (*decision points*). Se examinarmos a estrutura formal dessas instâncias, sobretudo as vinculações partidárias daqueles que decidem em cada uma dessas posições, pode-se entender a lógica da tomada de decisão.<sup>22</sup> De outro modo, as decisões políticas implicam um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas. (IMMERGUT, 1996, p.139)

O neoinstitucionalismo histórico avalia que as instituições moldam o comportamento dos agentes sociais e o mecanismo causal que determina as ações não são as motivações ligadas ao interesse próprio. Eles julgam que outros fatores como as crenças estruturalmente organizadas determinam interpretações de situações para as quais agentes precisam decidir. Caracterizam o poder como assimétrico e as instituições reproduzem estruturalmente as desigualdades sociais. O problema institucional passa, então, a ser formulado no sentido de evitar que elas continuem a gerar assimetrias. Portanto, além das regras formais, estendem sua compreensão com a adoção das regras informais e a perspectiva histórica da *path dependence* e das consequências inintencionais do comportamento dos atores. Estes agem constrangidos por coação, penalidades e recompensas. Os neoinstitucionalistas históricos em oposição frontal aos da *choice rational* discordam que os atores sociais e políticos sejam maximizadores de ganhos e que, as interações construídas obedeçam ao que prevê a teoria baseada em estratégias *min-max*.

---

<sup>22</sup> IMMERGUT, *op. cit.*, p. 144.

A *choice rational* é o núcleo da abordagem do neoinstitucionalismo que leva o mesmo termo: neoinstitucionalismo da escolha racional. Esta penetra na ciência política através das obras seminais dos economistas Anthony Downs [1957] (1999) e Mancur Olson [1965] (1999), bem como da teoria dos jogos em *Theory of Games and Economic Behavior*, de John Von Neumann e Oskar Morgenstern (1944) e, mais recentemente, o clássico *Jogos Ocultos* de George Tsebelis [1990] (1998). Assinala-se também o impacto do texto de Garret HARDIN (1969),<sup>23</sup> quase na mesma época dos dois primeiros, cuja inovação consiste na aplicação da teoria dos jogos à dinâmica da apropriação demográfica dos espaços agrários comuns, por indivíduos que escolhem obter vantagens materiais procedendo, egoisticamente, ao imediato consumo das áreas comuns para benefício próprio, o que resulta na *Tragédia dos Comuns*, um tipo de situação de privatização dos bens públicos, na medida em que os outros indivíduos também procederão da mesma forma: usarão os mesmos bens públicos que são considerados finitos.

Com esse paradigma, particularmente HARDIN (1969), teve enorme crédito nas ciências sociais, principalmente na ecologia política.

No conjunto, esses autores legaram uma contribuição inestimável para o neoinstitucionalismo e sua utilidade reside na tese do cálculo estratégico nas interações sociais. A racionalidade é definida como uma escolha ótima entre meios e fins que facilita a demonstração da previsibilidade do comportamento em contextos sociais, assim como nas instituições políticas.

Dito isso, a unidade elementar da vida social é a ação humana individual. (ELSTER, 1994, p. 29) Ela se assemelha a um jogo no qual os atores, em situações específicas, atribuem valor ao atuar coletivamente como resultado da atitude individual. O problema é resolver o dilema da ação coletiva (OLSON, 1999; OSTROM, 1997), ou seja, como prover as condições para a cooperação estratégica. Daí resultam o problema do *free rider* (o carona/oportunista) e do dilema do prisioneiro.<sup>24</sup> Por último, rompendo com os dilemas e os problemas não solucionados pelos neoinstitucionalistas históricos e da escolha racional, o neoinstitucionalismo sociológico logra ser amplo o suficiente para escapar das armadilhas da interação estratégica baseada no cálculo.

---

<sup>23</sup> HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, n. 162, p. 1243-1248, 1968.

<sup>24</sup> Ver EPSTEIN, Isaac. O dilema do prisioneiro e a ética. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 149-163, 1995.

Finalmente, o neoinstitucionalismo sociológico, ao contrário dos dois primeiros, aborda a questão em termos mais amplos possíveis, não se limitando à dimensão singularmente política da realidade social. Os neoinstitucionalistas sociológicos procuram, amplamente, dar conta da lógica da reprodução das organizações institucionais através de regras, rotinas e valores, não obstante enfatizarem as regras formais como delimitadoras do comportamento. Nesse caso, acreditam que as práticas, formas e procedimentos das organizações burocráticas traduzem menos a eficiência em seus aspectos organizacionais do que os aspectos culturais, longe, portanto, de uma herança da racionalidade de meios e fins do antigo institucionalismo weberiano. Com efeito, a atitude individual obedece à lógica das normas internalizadas e dos padrões formados por modelos, categorias que se expressam culturalmente na própria funcionalidade interna à instituição.

#### 1.4. A PARTICULARIDADE DO ESTADO NO BRASIL

Antes de dar continuidade à discussão que completará o referencial analítico, nos itens a seguir, e no próximo capítulo, que prescindirá da aplicação da ferramenta neoinstitucionalista no conjunto da reflexão analítica sobre o PCN, sendo, entretanto, o neoinstitucionalismo importante para o registro das vertentes contemporâneas da ciência política que somam para a definição da governança, mostrar-se-ão outros enfoques teóricos que ambicionam explicar os fenômenos políticos associados ao Estado na perspectiva das ciências sociais contemporâneas, mas que retomam as teorias de longo alcance a exemplo da análise em Nets, e antes de se definir o conceito de fronteira política, a relação de Estado e fronteira e explicar o paradigma cartográfico do Estado de Guillermo O'Donnell (Capítulo 2), pretende-se abordar, em perspectiva histórica, o aparecimento da reflexão sobre o Estado Brasileiro em sentido macro, elaborado por uma plêiade de pensadores brasileiros que definiram uma determinada forma de pensar o país. Essa discussão é anterior ao surgimento do neoinstitucionalismo nos anos noventa. A rigor, o neoinstitucionalismo é uma forma de opor-se a essas reflexões metateóricas em teorias política e social amplamente divulgadas nos séculos XIX e XX, mas que no começo deste, os cientistas, dadas às condições históricas e intelectuais, objetivamente não poderiam tematizar as questões levantadas pelos neoinstitucionalistas.

As ciências sociais macrosociologicamente falando, desde o início do século XX, haviam oferecido um outro debate sobre a teoria do Estado influenciado pelo pensamento europeu e pelas formas de assimilação desse pensamento no Brasil, bem como por suas determinações sociais autóctones. Nas linhas lapidares de um pensador político brasileiro:

As Ciências Sociais no Brasil surgiram e se têm desenvolvido sob a influência conjugada de dois processos: o da forma de absorção e difusão interna dos avanços metodológicos e substantivos gerados em centros culturais no exterior e o dos estímulos produzidos pelo desenrolar da história econômica, social e política do país. É possível considerar a evolução das Ciências Sociais em qualquer país como subordinada ao mesmo conjunto de influências e determinações e, por isso, indispensável esclarecer que a ênfase deve ser colocada sobretudo na forma de absorção e difusão da produção estrangeira e no tipo de interação inexistente entre os eventos sociais e a reflexão científica. A reflexão sobre os processos sociais é, em qualquer cultura, fruto da relação simultânea que a sociedade entretém com seu passado e presente e com o presente de outras comunidades. (SANTOS, 2002, p. 19)

Weber, Marx e mais tarde Poulantzas, basicamente, são as principais referências dos pensadores brasileiros no afã de explicar a formação do Estado.

O principal problema dizia respeito como havia se constituído no Brasil o Estado e a sociedade. Discutia-se sobre a primazia de um ou de outro, sociedade ou Estado, no processo de formação e evolução do Estado. (DINIZ & BOSCHI, 1986, p. 9-33) Todos, de alguma forma, buscaram uma metodologia investigativa que permitisse determinar as condições sociais, econômicas e culturais internas da evolução e, de outro lado, externamente, caracterizar o tipo de sociedade que vigorava no sistema mundial, isto é, se predominava o capitalismo, o feudalismo ou outro tipo de formação econômico-social. Tal procedimento teórico permitiria determinar a nossa particularidade histórica. Na base das primeiras interpretações sobre o Brasil está a idéia do predomínio do poder privado sobre a esfera estatal pública.

Assim, identificaram os problemas do continente recorrendo a esquemas analíticos com conseqüências políticas para o curso da história latino-americana, uma vez que padeciam de similitudes histórico-sociais.

Essa busca amadurece a partir da Revolução de 30. Um evento histórico e político de monta que marca o fim de um ciclo político dominado pelas oligarquias centradas no eixo São Paulo (SP) - Minas Gerais (MG).

De início, inquietava os intelectuais brasileiros as razões históricas, econômicas e políticas pelas quais haviam conduzido nações como o Brasil e os EUA (Estados Unidos da

América), com características semelhantes em muitos aspectos – extensão territorial, fertilidade do solo, longa costa marítima, população heterogênea – porém, no limiar do século XX, apresentavam resultados em relação à modernização capitalista incomparavelmente favorável aos norte-americanos. Que fatores econômicos, sociais, políticos e culturais levaram a essa disparidade quanto ao desenvolvimento dessas sociedades? Ou de outra forma, o que explica o atraso brasileiro em relação às Nações desenvolvidas?<sup>25</sup>

Os primeiros a responder essas e outras questões foram influenciados pelos pontos de vista de Max Weber. Essa escola de pensamento sobre o Brasil sacou do paradigma Weberiano o conceito de patrimonialismo para justificar o aparecimento de um determinado tipo de Estado no Brasil sem uma clara distinção entre público e privado.<sup>26</sup>

Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil* [1936] (1995), expõe seu pensamento sobre o que seria a formação e afirmação do Estado Brasileiro. Toma como fundamento da análise a contraposição da cultura européia à realidade nacional.

A tentativa de implantação da cultura européia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante mais rico em conseqüências. (HOLANDA, 1995, p.03)

O corolário desses eventos fora o advento de uma sociedade com perfil diferente da tradição ibérica. Ênfase deve ser dada aos aspectos psicosociais que resultaram no comportamento do “homem cordial”, isto é, a hospitalidade com o estrangeiro, a cordialidade e as boas maneiras. Essas manifestações emocionais estão distantes da racionalidade impessoal do Estado moderno vigente nas sociedades européia e norte-americana, inclusive e fundamentalmente, a descrita por Max Weber.

Nesse sentido, mundo social e consciência individual formam um quadro de referência recíproca. (SOUZA, 1999, p. 60) Os portugueses instauraram por essa interpretação uma civilização de raízes rurais. A conquista dos trópicos pela civilização portuguesa exigiu a adaptação às novas condições econômicas, territoriais, políticas e culturais do hemisfério sul. Ela efetivamente processou-se como um empreendimento ametódico e irracional dada às

---

<sup>25</sup> O pensamento político marxista presente na obra de PRADO JUNIOR (1957) e (1986), perscrutou a formação e desenvolvimento do país na sofreguidão de encontrar os mesmos processos sociais de matriz européia que conformaram as sociedades de classes e, em particular, a capitalista.

<sup>26</sup> A influência do pensamento de Weber também é clara na obra de SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

condições sociais, econômicas e culturais deparadas. Ao mesmo tempo, o caráter frouxo, de desleixo e abandono são características da mentalidade ibérica, as quais impregnaram a consciência nacional. A primazia da visão rural determinou a renúncia de normas imperativas e absolutas.

Assim, no Brasil, historicamente, o predomínio das vantagens, das paixões imediatas que se desenvolveram e adquiriram amplitude nas relações sociais, sejam subjetivas ou na racionalidade econômica, fortaleceram, ao contrário da tradição anglo-saxônica, o vínculo familiar da opacidade do circuito de poder sintonizado com o personalismo, os “contatos primários”.

Do ponto de vista da evolução histórica e política, a abolição representa um marco na constituição de uma nova etapa política para o país. O centro de gravidade da vida a partir de então transfere dos domínios rurais para os centros urbanos. A cidade significa o começo do fim das influências ultramarinas; mas nossa cultura permanecerá ibérica e lusitana, numa aparente contradição.

Nestor Duarte, em *O Estado e a ordem nacional*, (1966), inicia uma tradição teórica que preocupada com os fundamentos de um tipo de Estado periférico, mostra a relação entre poder privado e Estado. A formação no Brasil de um verdadeiro poder público capaz de se colocar acima do conjunto dos interesses conflitivos da sociedade, é impelido pela resistência tenaz do poder privado dos proprietários de terras que exercem a hegemonia política e de cujo seio saem os principais quadros para administrar o país.

Considera paradoxalmente que há uma relação inversamente proporcional entre essas duas esferas. Quando o Estado é forte a sociedade é fraca e vice-versa. O Estado Novo que poderia ser considerado, à luz desse parâmetro, um verdadeiro Estado, reconhecidamente capaz de ordenar as relações sociais e econômicas é visto como expressão da força do poder privado, mesmo quando o Estado é forte assim o é pela manifestação do fenômeno de subordinação da esfera pública à esfera privada.

Faoro em *Os donos do poder* (1998) [1957] busca entender a especificidade da formação do Estado brasileiro na herança cultural ibérica. Para Faoro os portugueses transplantaram para o Brasil a estrutura político-administrativa vigente no Portugal medieval. A essa estrutura correspondia um capitalismo de Estado fortemente fundado na economia agrária e sustentado pelo comércio e em suas forças livres. Contraditoriamente, essa estrutura político-administrativa impede o aparecimento do capitalismo racional, baseado na proposição de meio e fins, princípio que caracteriza a racionalidade moderna.

Enquanto isso, Florestan Fernandes (1972) caracteriza a sociedade colonial como sendo uma sociedade de castas e o que determina o fim da sociedade colonial é a luta entre ordens, isto é, escravos versus homens livres. Florestan refere-se à existência no Império de uma dualidade de estruturas contraditórias: a coexistência entre formas de dominação tradicional e as formas de dominação legal. Em outro lugar (*A revolução burguesa no Brasil*, 1987), no segundo capítulo, o sociólogo, coloca a Independência como marco inicial da revolução social no Brasil sob dois aspectos. Primeiro como fim da fase colonial e de um modelo de disposição do Estado para os fins da metrópole. Segundo, porque esse evento cria as condições para o advento da verdadeira sociedade nacional. (FERNANDES, 1987, p.31) Ambos aspectos de uma mesma atividade polarizadora do desenvolvimento econômico e criação de um mercado interno. A economia ganha alguns substratos legais e morais básicos para assimilar os pilares do modelo vigentes nas economias centrais. No entanto, dada a sua própria condição de economia periférica e dependente, não iria assimilar tais modelos, reproduzindo pura e simplesmente o desenvolvimento prévio daquelas economias.

Os autores (Sérgio Buarque de Holanda, Nestor Duarte, Raimundo Faoro e Florestan Fernandes) concordam, contudo, que a vinda da família real em 1808 e a Independência em relação à metrópole portuguesa em 1822, são eventos históricos marcantes para o advento do Estado no Brasil. É a partir daí que se forma uma burocracia, que impõe um Exército e que se define uma fronteira e protege-se um território e, sobretudo, que os instrumentos legais disciplinadores das relações sociais difundem-se por toda parte. No entanto, há controvérsias sobre a importância desses acontecimentos para a Revolução Burguesa e a formação do Estado Burguês. A grande maioria dos autores atribui à Revolução de 30, como se disse anteriormente, o marco a partir do qual se desenha o Estado capitalista, mas não há consenso quanto ao momento histórico do aparecimento do Estado capitalista ou burguês no Brasil.

Todos concordam, entretanto, weberianos, marxistas ou funcionalistas que o Estado no Brasil tem uma especificidade caracterizada pela necessidade *a posteriori* de legitimar-se perante os grupos e classes sociais.

Se na Europa o Estado se legitima porquanto surge das entranhas da sociedade, como surgindo do seio da sociedade, na América Latina, ele é importado das metrópoles portuguesa e espanhola. Esse fato determina a especificidade dele na América Latina.

O que interessa afinal é que o Estado “singular”, “específico”, “patrimonial” ou “burguês”, como qualquer Estado consolidou uma estrutura administrativa e burocrática com arranjos institucionais capazes de promover estratégias do desenvolvimento e afirmar-se soberanamente.

Os instrumentos de poder disponíveis, agora, iriam realizar as ações de curto e longo prazo e mudar o ritmo da modernização econômica, política e social. Em consequência, e aproximando o problema do Estado na Amazônia, importa ressaltar que a forma como o Estado organiza sua intervenção, mesmo no setor da defesa, reflete o caráter ibérico, católico e oblíquo na maneira pela qual são concebidas as relações sociais e o seu papel no desenvolvimento, uma intervenção que precede a cidadania e a formação solidária, cívica, do capital social na construção do progresso social.<sup>27</sup> O Estado é visto como agente da transformação dotado de sabedoria e de mecanismos que transcendem a organização popular; mais ainda quando o espaço social dessa atuação é a fronteira política.

### Considerações Finais

O exame da literatura sobre os conceitos de Estado enquanto instituição política permitiu mostrar, em conjunto, que as vertentes teóricas tanto no marxismo, quanto em Max Weber ou entre os neoinstitucionalistas, falam, cada uma a seu modo, de um mesmo fenômeno e o hiato entre elas só, aparentemente, é largo. Todas, positiva ou negativamente comunicam um objeto que tem necessidade social e política de existir, independentemente das idiosincrasias.

Na verdade as diferenças são sutis e não afetam excessivamente o seu conteúdo. Uns dão ênfase na determinação da variável econômica do Estado. Outros no aparato formado pelas instituições políticas e, em alguns casos, a elevação dos valores ideológicos na manutenção e reprodução das relações sociais. De um lado, uma abordagem macro, de outro, privilegiamento dos elementos particulares, isto é, suas bases microracionais fundadas no comportamento individual.

---

<sup>27</sup> Ver PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. Os neoinstitucionalistas apresentam um conceito diferente de capital social. Retiram-lhe a dimensão culturalista de Putnam, destacando a importância das estruturas estatais para o êxito das políticas governamentais através da mobilização dos recursos sociais e políticos de uma dada sociedade. Consultar: FOX, Jonathan. Governance and Rural Development in Mexico: State intervention and public accountability. *Journal of Development Studies*, v. 32, n. 1, p. 1-31, 1995.

Neste sentido, historicamente, as ciências sociais brasileiras padeceram da influência européia, e não poderia ser diferente, a despeito do enorme esforço no sentido de dotá-la de imagens próprias. Em diferentes momentos da história, autores filiados à perspectivas sociológicas, políticas, antropológicas e geográficas diversas, investiram em aspectos que outros autores menosprezam ou, no seu tempo, não havia aparecido como problema para o conhecimento.

Argumentou-se solidamente e consubstanciados na literatura respeitada, que o Estado é a instituição que organiza e disciplina o conflito sociopolítico numa base territorial e se integra inerentemente à rede de relações sociais em qualquer tempo e independente da área geográfica, ao mesmo tempo, que conceitos como os de sociedade e classe permitem analisar o Estado como sujeito e como objeto. A dissolução desses conceitos no nível dos indivíduos possibilitam alcançar o Estado, por dentro, enquanto variável independente, situação na qual conta menos os macro conceitos de sociedade, classe e ideologia.

Finalmente, o Estado enquanto a maior instituição política, identifica, formula, gera, regula, implementa e sustenta políticas públicas, tanto em suas exterioridades, quanto nos microfundamentos, do mesmo modo que cria e mantém no tempo outras instituições específicas, definindo funcionalidades e objetivos.

## **CAPÍTULO 2 – FRONTEIRA, NETS, CARTOGRAFIA E ESTADO DA ARTE**

### Introdução

Este capítulo, na seqüência do anterior, expõe o debate sobre o Estado, ressaltando a multidimensionalidade do entendimento de fronteira a partir de inúmeras perspectivas teóricas, que consta da primeira secção; a segunda secção visa construir um conceito integrado de Estado e fronteira política; na terceira secção, destaca-se a tipologia cartográfica na convergência teórica de Guillermo O'Donnell; na quarta secção aborda-se, sucintamente, o referencial teórico-metodológico baseado na sociedade em rede como proposta por Castells (1999) e Haesbaert (2004) e os desafios fulcrais ao Estado nesta perspectiva, bem como a articulação conceitual de território com a fronteira política e as redes, e conclui-se, nas duas últimas secções, com uma avaliação do estado-da-arte sobre o PCN, remetendo a uma plêiade de pesquisadores das ciências sociais que lograram compreender o PCN.

É possível um conceito integrado, totalizante de fronteira? Como integrar a fronteira econômica, com a sociológica, geográfica, política, geopolítica e antropológica? Argumentar-se-á pela possibilidade de desenvolver teoricamente um conceito integrado de fronteira, ressaltando o de limite territorial, a partir das contribuições de autores com reconhecida militância acadêmica nas ciências sociais.

### 2.1.FRONTEIRA: uma pluralidade de versões

As ciências sociais têm estado atentas às mudanças da sociedade contemporânea. A grande transformação econômica, social e política, em curso neste limiar de século XXI, revela a necessidade de entendimento das implicações estruturais e conjunturais dessas mudanças para o Estado. Põe na ordem do dia a reflexão de acontecimentos e fatos que exigem uma tomada de consciência sobre seus efeitos no conjunto da sociedade em escala

local, regional continental e global. Ianni (1993) pontifica que há características da sociedade mundial que se revelam de modo particularmente nítido no momento em que ocorrem conjunturas críticas. “Nessas ocasiões, explicitam-se relações, processos e estruturas pouco visíveis, ou mesmo insuspeitados”. (IANNI, 1993, p.11)

A compreensão da acepção de fronteira na contemporaneidade exige, à luz desses acontecimentos e fatos que marcam o fim de uma época histórica, a percepção de seus atributos até então latentes ou outros que emergiram com essas mudanças e que precisam ser reinterpretados nas suas gradações e múltiplas interações regionais, nacionais, continentais e mundiais. Explicar essa dinâmica atual, especialmente na fronteira, talvez seja um desses desafios impostos pela necessidade de uma realidade em ebulição. Em suma, é preciso forjar um conceito de fronteira com amplitude suficiente para abarcar os problemas sociais contemporâneos.

Pierre Bourdieu (1989) para conceituar fronteira prima pela crítica ao domínio da disciplina geografia que detém uma espécie de “monopólio” sobre a definição. Porém, é um tipo de concepção de geografia que reduzia o seu objeto aos aspectos físicos da realidade. Justiça se faça não é essa a geografia da contemporaneidade. Por outro lado, o que de fato Bourdieu estava interessado em mostrar era a ciência como campo de luta pelas definições entre conceitos para legitimar determinada forma de conhecimento, em particular o conceito de região. Bourdieu (1989) dá ênfase aos aspectos sociais da realidade, inclusive para atribuir ao Estado, o movimento de capitais e às “divisões dos grupos” (BOURDIEU, 1989, p. 114) efeitos sobre a fronteira. “A fronteira nunca é mais do que o produto de uma divisão a que se atribui maior ou menor fundamento na ‘realidade’ segundo os elementos que ela reúne, tenham entre si semelhanças mais ou menos numerosas e mais ou menos fortes. (BOURDIEU, 1989, p. 114)

Efetivamente, avocando Bourdieu (1989) para dar prosseguimento, o debate em torno do conceito de fronteira tem passado pela clássica dicotomia entre estrutura e ação ou “fenômenos simbólicos e substanciais” (FAULHABER, 2001, p. 117), tão caros às ciências sociais. Mais especificamente essa clivagem metodológica tem colocado antropólogos e sociólogos em campos opostos. De um lado, a realidade como “ela é” e de outro lado as representações simbólicas (MALDI, 1997), tanto uns quanto outros têm também divergido em torno do papel exercido por essa classificação nos estudos históricos e antropológicos. *Verbi gratia*, na sociologia ou na ciência política defrontam-se autores tratando tanto da estrutura quanto das representações sociais e identitárias como elementos categoriais importantes na reflexão científica dos processos da realidade na fronteira. Fala-se, portanto, da “fronteira

agrícola”, da “fronteira da cidadania”, da “última fronteira”, “fechamento da fronteira”, a “fronteira demográfica” e outras denominações.<sup>28</sup> Está presente como atributo, nessas conceptualizações, o problema teórico em suas cruciais implicações econômicas, simbólicas, identitárias, culturais e geográficas.

Os geógrafos constroem o conceito a partir da categoria espaço ou, às vezes, de território. Os economistas partem das relações entre rendimento do trabalho ou do capital, produtividade e renda diferencial na fronteira: *frente pioneira* e *frente de expansão*. Os historiadores mostram as relações entre momentos diferentes do *timing* da fronteira. E os geopolíticos tratam-na como Faixa de Fronteira ou limite territorial, “linha de fronteira”, objeto de intervenção estatal para fins de garantir a soberania territorial. E os sociólogos, finalmente, focalizam a fronteira em termos da crítica da estrutura e da dinâmica social. (FAULHABER, 2001, p.106)

Retome-se a pergunta na “introdução” do capítulo: é possível, diante dessas definições, um conceito integrado, totalizante de fronteira? Como integrar a fronteira econômica, com a sociológica, geográfica, política, geopolítica e antropológica?

Para argumentar a favor de uma resposta positiva, diz-se, inicialmente, que à primeira vista, fronteira significa, pelo ângulo da sociedade nacional, o que está à frente, na ponta, no limite. Conclusão elementar, mas imprescindível ponto de partida para qualquer discussão transdisciplinar sobre o conceito, embora largamente abrangente, mas que se mostrará eficiente instrumento analítico.

Primeiramente é preciso distinguir limite de fronteira. Os Geopolíticos quando teorizam sobre a fronteira, a fronteira de que falam é aquela parte do território geograficamente localizada na margem do limite territorial e o próprio limite. Este é definido a partir de referências físicas, topográficas, por exemplo, um rio, uma montanha e cuja legitimação se dá por intermédio de critérios puramente arbitrários, tais como, uma linha imaginária cortando e separando o referido território, mais a margem do território na fronteira. Essa linha imaginária, invariavelmente, é o que divide entes estatais, mas que necessitam de confirmação e reconhecimento de outros Estados ou da comunidade internacional, mediante assinatura de acordos, de tratados, onde a diplomacia dos países exerce um papel relevante para firmar concretamente esses compromissos.

---

<sup>28</sup> Seria o caso de mencionar também a idéia de “terras livres”, “movimento da fronteira”, “homem da fronteira”, “bandeirante”, etc.

O historiador e diplomata brasileiro Teixeira Soares, tratando a questão sob a ótica da Geopolítica, em *História das Fronteiras* (1970), estabelece a diferença entre limite territorial e fronteira. Associa a história e a geopolítica como construtoras de fronteiras e esta, resultante de uma política externa. Tal tese permite categoricamente deduzir que deve haver uma “política de fronteira”, “vigilante, previdente, construtiva, para que as fronteiras sejam estáveis e protegidas, bem como sensibilizadas demográfica e economicamente”. (SOARES, 1970, p.19)

Através da sua evolução histórica, os povos civilizados sensibilizaram a sua experiência política na sua busca de fronteiras *definidas* e *definitivas*. Contudo, a experiência histórica está aí para provar que a fronteira, apesar de definida, nem sempre pôde ser definitiva. (SOARES, 1970, p.13-14). Os grifos são do autor.

Se por um lado, as fronteiras *vivas* são potencialmente sensíveis politicamente, as fronteiras *mortas*, ao contrário, são zonas com forte espírito de nacionalidade. A criação dos mapas e o papel dos estadistas na negociação obedecem à tensão permanente entre a dialética dessas dimensões, isto é, das fronteiras *mortas* e *vivas*.

Para uma compreensão dos condicionamentos históricos em escala mundial e nacional, indubitavelmente, o livro é uma referência obrigatória. A ótica centrada numa determinação estatal no entendimento do problema nem se constitui uma limitação. Soares (1970) é a base histórica e geopolítica sobre a qual uma plêiade de analistas em relações internacionais e questões militares construiu suas reflexões sobre o Brasil.

Mattos (1990), em estudo sobre a fronteira no sentido político, apresenta a tese de que as fronteiras brasileiras se consolidaram pela habilidade na aplicação de uma política de fronteira realizada com sucesso pelos portugueses, na Colônia, pelos brasileiros no Império e na República, com destaque especial para Rio Branco à frente, por dez anos, do Itamarati e que deixou os limites fronteiriços bem fixados e devidamente demarcados. Evidencia na tese que o Brasil está longe das instabilidades de alguns países na contemporaneidade, da África e da Europa, quando seus mapas sofreram redefinições devido ao aparecimento de diversas nações que emergiram após guerras internas regionais, e mantém seus limites devidamente fixados. Reafirma que o surgimento dessas nações foi causado também pela perda de suas minorias dirigentes da capacidade de influenciar as “massas”.

No caso brasileiro, Mattos (1990) ressalta que é preciso estar atento às questões relativas às possíveis tensões que podem vir das sociedades européias que ambicionam a Amazônia utilizando-se, para esse fim, do discurso da proteção e da preservação ecológicas. É necessário, diante dessas possibilidades, estar alerta para as ameaças que podem modificar as nossas fronteiras, “nossa política de fronteira deve ser vigilante, previdente e construtiva”. (MATTOS, 1990, p. 113) E nossa Política de Defesa Nacional deve “preservar e defender o enorme patrimônio territorial que recebemos de nossos antepassados”. (MATTOS, 1990, p.114)

Numa revisão bibliográfica sobre o conceito de fronteira, recentemente, Faulhaber (2001), num *approach* antropológico, se propõe à *apreensão da fronteira como um problema de análise que faz realçar sua dimensão simbólica e cultural, como imaginariamente construída*. Mostra que a “cultura de fronteira” não coincide com a “linha de fronteira”.

Nesse enfoque, rompe-se com os limites estreitos da definição de Soares, investindo numa visão elástica do conceito. Por essa ótica, percebe-se a magnitude do alcance sociocultural da unidade de investigação conceitual, destacando a dimensão subjetivista.

A fim de superar tal dicotomia, a autora prefere usar deliberadamente o conceito “fronteira total”, isto é, busca associar a dimensionalidade econômica com a geopolítica (a fronteira militar – definida abstratamente). Nesse sentido, a discussão do conceito passa naturalmente para outras áreas do conhecimento. Por exemplo, se se pensa a definição apenas nas demarcações estabelecidas pelo debate jurídico e geográfico, diz-se que ela (a fronteira) consiste num limite fixado abstratamente que separa territórios soberanos no interior de uma comunidade interestatal, semelhante àquela vista por Soares.

As raízes intelectuais da discussão para uma definição de fronteira no sentido sociológico e econômico partiu da obra clássica de Turner (1940). O norte-americano abriu uma “fronteira” para pôr a questão da relação entre democracia e fronteira em outros termos, na contracorrente dos estudos norte-americanos que atribuíam a explicação do desenvolvimento capitalista e seu êxito, a uma tradição anglo-saxônica. Para Turner (1940) o que de fato deve ser reportado para o sucesso da democracia norte-americana é o tipo de fronteira existente no país. Por exemplo, no oeste dos EUA, a fronteira aberta possibilitou o aparecimento dos pequenos produtores que gerou, com isso, o desenvolvimento de uma mentalidade nacional baseada nos farmers. As instituições políticas, o parlamento, o executivo, os partidos políticos, etc...que nasceram e se fortaleceram tendo como substrato a organização desses pequenos produtores.

No Brasil, esse debate entrou na agenda das ciências sociais pelas obras de pesquisadores clássicos como Otávio Velho e José de Souza Martins, e da contribuição mais recente de argutos pesquisadores a exemplo de Shiguenoli Miyamoto, Wilson Barp e Regine Schöenberg. Todos, contudo, falam da fronteira na ótica da antropologia, da sociologia, da geopolítica, da violência e das relações de poder e, finalmente, do direito, respectivamente. O resultado da definição de cada um reflete os diversos ângulos das ciências sociais em capturar as imagens desse fenômeno e expressa a complexidade teórica para abordá-lo.

Velho (1979), parametrado na obra de Turner (1940), em estudo comparativo sobre o Brasil, a Rússia e os EUA, numa tradição antropológica, vê a “fronteira em movimento” na ocupação de territórios e distingue as diferentes faces da fronteira quando entram em cena o Estado, o autoritarismo e o campesinato (Amazônia brasileira – o caso da Transamazônica, em Marabá).

O antropólogo introduz a perspectiva política da fronteira, cujos desdobramentos conceituais apontam para a fronteira aberta, similar à tradição do oeste norte-americano, portanto adotando a via da democracia na fronteira; a fronteira fechada, propriamente típica do capitalismo autoritário porque o Estado exerce e edifica sua fortaleza através do fortalecimento da autoridade; e a fronteira aberta, mas controlada pelo Estado. Esta caracteriza a fronteira na Amazônia como a possibilidade de afrouxamento da submissão do camponês.

Velho (1979) confirma que a democracia social ou “o mito da democracia na fronteira” que estruturou o pensamento autoritário nacionalista no Brasil concebeu a fronteira para legitimar o projeto da integração nacional num sentido unificador do Estado Nacional que interviu, permanentemente, sobre a terra, sobretudo, na Amazônia. Em outras palavras, no Brasil, o Estado autoritário controlou o processo de conquista da fronteira e se valeu simbolicamente do mito da democracia mediante a noção da igualdade de oportunidade.

Prosseguindo, Velho (1979) influenciou sociólogos como J. de Souza Martins (1997) que pensa a fronteira tanto como “frente de expansão” e “frente pioneira” quanto como “(...) ponto de limite de territórios que se redefinem continuamente, disputados de diferentes modos por diferentes grupos humanos. Na fronteira o chamado branco e civilizado é relativo e sua ênfase nos elementos materiais da vida e na luta pela terra também o é.” (MARTINS, 1997, p.11-2)

Miyamoto (1995), por outro lado, e numa outra tradição, vê a fronteira assemelhando-se a um organismo biológico composto de elementos vivos que se contraem ou se distendem, ampliam ou diminuem fisicamente a área do território. Para Miyamoto (1995), por esse

prisma, está a fronteira em movimento no sentido dos efeitos de sua vivificação sobre a definição política do limite territorial.

Barp (1997) entende-a como o lugar da “(...) prática da violência para determinar o controle da terra e dos recursos naturais, durante o processo de ocupação da terra por novos grupos populacionais.” (BARP, 1997, p.1) A fronteira é espaço social violento porque determinado pela apropriação dos recursos. Como esses recursos estão limitados por preceitos jurídicos próprios das relações sociais concentrados monopolisticamente, dão-se, inevitavelmente, os conflitos pela posse da terra. Mas, Barp (1997) reconhece que nesse lugar estão presentes os agentes sociais envolvidos em relações de poder, dominação, legitimação e principalmente de violência.

O direito também tem entrado no debate. Schöenberg (1999), trabalhando com esses elementos jurídicos tenta entender a forma pela qual se dá a legitimação e as representações institucionais respectivas, e bem assim, como concorrem os atores locais e nacionais pelo controle da terra, e se essas ocupações conflitam e coincidem com normas e valores globais dominantes “(...) e suas respectivas representações institucionais”. (SCHÖENBERG, 1999, p.128) Conclui pelos “processos de defronteirização e de delimitação” que podem “provocar fenômenos parecidos em termos de uma transformação social”. (SCHÖENBERG, 1999, p.129) Através de diversificadas atividades reprodutivas e pelo uso social e cultural de seus habitantes um espaço transforma-se em território. “A congruência geográfica dessas atividades, no espaço, é efetuada ‘artificialmente’, por exemplo, através da implantação de fronteiras de um estado nacional ou através de delimitações de ‘zonas de uso especial’”. (SCHÖENBERG, 1999, p.130)

Estas zonas ou faixas de fronteira implicam uma legislação específica que dá tratamento especial sobre o uso do solo, circulação de pessoas e mercadorias, instalação de empresas e Unidades Militares (UM). (Ver **figura 1**). Elas são objeto de projetos de povoamento e colonização e gozam de facilidades fiscais concedidas pelo Estado. Este é o caso de alguns países na América do Sul (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela).

Destes, somente o Brasil tem uma definição em termos de largura expressa em lei. Tais definições supõem, antes de qualquer coisa, um curso que vai desde a demarcação de um limite abstrato mediante tratados internacionais, para, em seguida, demarcação física desses limites por intermédio de marcos fixados em determinado ponto e, finalmente, a densificação que consiste no aperfeiçoamento contínuo dos marcos da linha divisória.

Figura 1

Mapa da Zona de Fronteira com Territórios Especiais, segundo o Grupo RETIS.



Fonte: Reproduzido: Grupo RETIS/UFRJ, 2001.

Na Amazônia, registradas as transformações no espaço social, atribui-se à região o caráter de fronteira em sua totalidade. Mas uma fronteira diferente das frentes pioneiras do século XIX ou as da primeira metade do século XX, no sul e sudeste do Brasil, impulsionadas por pequenos produtores. Aqui, na arguta opinião de Becker (1990), ela já nasce heterogênea,

com a rápida sucessão e superposição de várias frentes de investimentos e atividades, embora seu povoamento e sua produção sejam modestos face à escala de apropriação das terras; já nasce urbana e tem ritmo acelerado de urbanização; já nasce sob a iniciativa do Governo Federal que não só toma as decisões de cúpula como também investe maciçamente em infraestrutura. (BECKER, 1990, p.101)

## 2.2. ESTADO E FRONTEIRA

Multidisciplinarmente, fronteira foi tratada, sobretudo, tendo o enfoque específico de cada disciplina como o eixo no qual se construiu a definição. O produto de tal reflexão teórica fora, como se viu, cada um valorizando o objeto do seu campo de investigação. A sofreguidão de Faulhaber (2001) continua no sentido da busca de um conceito total de fronteira.

Pensou-se sempre de forma distinta o Estado e a fronteira social, isto é, como uma relação biunívoca. Como coisas separadas e até contraditórias. A discussão que evolui desde as folhas anteriores mostra que o Estado quase desaparece do debate sobre a fronteira.

Apresentar-se-á como questão para o debate, no entanto, que há autores que buscaram incluir o Estado nas controvérsias acerca da fronteira. Mas quando o Estado entra em cena, no entanto, o faz para organizar o processo de dominação e legitimação das relações de poder inerentes a essas relações ou para regular as relações sociais constitutivas da dinâmica socioeconômica e socioespacial, ou, finalmente, para garantir o atendimento de demandas sociais reprimidas em outros lugares, daí o estímulo à colonização dirigida na Faixa de Fronteira especialmente o Centro-Sul de Rondônia (RO).

O papel do Estado é particularmente determinante para catalisar e reorientar as expectativas e tensões sociais, desviá-las para uma dimensão horizontal, da qual se espera que ofereça a promoção vertical impossível nas regiões econômicas e sociologicamente estabilizadas. Prometendo a todos as mesmas oportunidades na fronteira, o Estado prega um igualitarismo teórico que é uma concretização da utopia pioneira, podendo assim desengajar-se dos conflitos centrais; é por isso que freqüentemente a 'fronteira' é apresentada como um substituto da reforma agrária. Graças a esta possibilidade de deslocar os conflitos para a periferia e de remetê-los à ideologia pioneira, graças também à sua manipulação contínua do espaço (abertura de estradas, divisões administrativas, etc..., o Estado assegura sua legitimidade e estende sua soberania. (AUBERTIN, 1988, p. 12)

Do ponto de vista das teorias desenvolvimentistas cabia ao Estado planejar o processo de desenvolvimento pensado como expansão das forças produtivas capitalistas. Quase nada se falou acerca das implicações da organização do Estado na área da segurança militar do território.

Machado (2000) é quem mais se aproxima do que se está propondo, ou seja, que o Estado tem alguma coisa a ver com a fronteira, mas não é qualquer Estado nem qualquer fronteira. O Estado é aquele que objetiva realizar a mais elementar de suas atribuições constituintes, isto é, proteger e defender um território definido soberanamente a despeito do fato de que o conceito de soberania esteja minado pela globalização caracterizada por rápidas mudanças tecnológicas; aparecimento de novos padrões de gestão e organização do trabalho; aumento do fluxo do comércio internacional; eliminação de antigas funções do Estado-Nação; crescimento do fluxo de capitais e, por fim, surgimento de outros agentes (organismos financeiros internacionais e ONGs – Organizações Não Governamentais) com capacidade de impor e influenciar políticas nacionais e globais.<sup>29</sup>

Pois bem, Machado (2000) aborda a questão da fronteira interligando os conceitos de território e limite. Tomando o Brasil como caso empírico, coloca o problema do sentido da evolução do Estado territorial, que se decompõe em três elementos: a) o institucional; b) o conjuntural e, c) o estrutural.

O primeiro refere-se à “ocorrência simultânea de distintas concepções da forma de controle dos limites e das fronteiras no âmbito das instituições governamentais, com efeitos sobre a distribuição de poder”. (MACHADO, 2000, p.18) O conjuntural, diz respeito ao “deslizamento” (MACHADO, 2000, p.18) da fronteira “para o interior do território nacional e a multiplicação de territórios especiais, configurando uma ascensão da concepção econômica de fronteira em detrimento da tradicional concepção política.” (MACHADO, 2000, p.18) E o último, informa sobre o uso do “estatuto de legalidade/ilegalidade e o papel dos limites políticos numa economia mundial caracterizada pelo risco; de ambos decorre a irregularidade nos padrões das relações entre entes político-territoriais concretos”. (MACHADO, 2000, p.18)

Machado (2000) também difere Estado territorial de fronteira. Enquanto o primeiro é um instrumento de separação de unidades políticas soberanas, a fronteira “é lugar de

---

<sup>29</sup> GIDDENS (1991, p. 69-70) define a globalização como a “(...) intensificação das relações sociais em escalas mundiais, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Esse é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modela”.

comunicação e troca. Os povos podem se expandir para além do limite jurídico do Estado, desafiar a lei territorial de cada Estado limítrofe e às vezes criar uma situação *de facto*, potencialmente conflituosa, obrigando a revisão dos acordos diplomáticos”. (MACHADO, 2000, p.10)

A fronteira política e nela o limite jurídico estão sujeitos a algum tipo de destaque especial. De fato, a situação potencial de tensões e conflitos tem obrigado os governos a definirem um marco extensivo dentro da fronteira para disciplinar o movimento de pessoas, produtos e serviços. À guisa de conclusão, positivamente o modelo de Machado (2000) está organizado na idéia de sistema e de redes, o que requer uma reflexão acerca do território numa perspectiva abrangente, isto é, de um território que tem, agora, a marca tanto do Estado-Nação, pensado classicamente, quanto do Estado “pós-moderno”. Rogério Haesbaert (2004) sequencia esse debate mais adiante, quando imprime os conceitos de multiterritorialidade, território e rede.

Nesse sentido, não se distingue no conceito de fronteira política, as noções de Zona de Fronteira e Faixa de Fronteira e é provável que se alcance alguma eficiência analítica. Desse modo, esta é aquela definida convencionalmente a partir do limite internacional.

No caso brasileiro, a Faixa de Fronteira é aquela com 150 Km de largura ao longo de toda fronteira terrestre de 15.719 km, dos quais 10.233 estão na Região Amazônica e se limitam com sete dos dez países sul-americanos: Guiana Francesa, Suriname, Guiana Inglesa, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia.<sup>30</sup> As **figuras 2, 10** (p.179) e **12** (p.200), do mesmo modo que os **quadros 3 e 4** dão uma idéia da distribuição fronteiriça na fronteira Norte. Visualiza-se que na Colômbia, Venezuela e Guiana as fronteiras são mais extensas do que os outros países da região continental. Por outro lado, a definição de zona de fronteira, implica menção aos pressupostos territoriais de ambos os lados do limite internacional. Ou seja, inclui a Faixa de Fronteira num dos lados e mais aquela faixa marginal pertencente ao outro território soberano. Conseqüentemente, essa área, assim definida, é transnacional porque abrange múltiplos territórios nacionais. Emblematicamente, a Linha de fronteira, isto é, o limite, separa alguns países na fronteira a exemplo do **quadro 2**.

---

<sup>30</sup> Ver BRASIL. Governo Federal. *Conheça suas Forças Armadas*. PR/Estado-Maior das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível. [URL:http://www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br) Acesso em, 23 dez. 2002, às 18 h 23. E BRASIL. Governo Federal. *Conheça suas Forças Armadas*. PR/Estado-Maior das Forças Armadas. Brasília, 1996. Disponível. [URL:http://www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br) Acesso em: 20 dez. 2002, às 10 h.

**Quadro 2**

Ordem	UF	Município	Distrito	Cidades/País
01	AP	Oiapoque	Sede	St Georges/Guiana Francesa
02	RR	Bonfim	Sede	Lethem/Guiana
03	RR	Boa Vista	Pacaraima	Sta. Elena/Venezuela
04	AM	Tabatinga	Sede	Letícia/Colômbia

## Cidades Situadas Sobre a Linha de Fronteira e as Correspondentes Cidades Estrangeiras

Fonte: Pesquisa de Campo

Para solucionar o problema da indefinição institucional-legal, adota-se a definição elaborada pelo Grupo RETIS para a zona de fronteira na Pan-Amazônia, a partir da tese das zonas territoriais marginais ao limite internacional que apresentam efeitos concentrados e que podem servir de base para a organização de contactos e cooperação transnacionais. (HOUSE, 1980, p.458)

### Quadro 3

Fronteira Distribuída por Unidade Administrativa e População Sul-Americana

PAÍS	NOME DA UNIDADE ADMINISTRATIVA	UNIDADE ADMINISTRATIVA	POPULAÇÃO.	FRONTEIRA
Guiana Francesa	Cayenne	Capital	-	AP
Guiana Francesa	Saint-Laurent-du-maroni	Capital	-	AP
Suriname	Sipaliwini	Distrito	-	AP e PA
Guiana	East Berbice-Corentyne	Região	-	PA
	Upper Takutu-Upper Essequilo	Departamento	-	RR e PA
	Pataro – Siparuruni	Região	-	RR e PA
	Cuyuni – Mazaruni	Região	-	RR e PA
Venezuela	Amazonas	Território	60.822	AM e RR
	Bolívar	Estado	982.805	RR
	Apure	Estado	311.564	AM e RR
	Anzoategui	Estado	1.046.609	AM e RR
	Mérida	Estado	622.464	AM e RR
Colômbia	Amazonas	Departamento	-	RR e AM
	Vichada	Departamento	19.797	AM
	Valpes	Departamento	-	AM
	Guiani	Departamento	-	AM

Fonte: Grupo RETIS/UFRJ. Disponível. [URL:http://www.ufrj.br/retis](http://www.ufrj.br/retis) Acesso em: 11 fev. 2003, 10 h.

### Quadro 4

Extensão da Fronteira Terrestre e Marítima Sul-Americana/Km – 2000

País/Oceano	Extensão/km
Guiana	1.298

Venezuela	1.819
Suriname	593
Guiana Francesa	655
Uruguai	1.003
Argentina	1.263
Paraguai	1.339
Bolívia	3.126
Peru	2.995
Colômbia	1.644
Oceano Atlântico	7.367
Total	15.753 23.102

Fonte: Elaborada pelo autor com base em diversas fontes

O recorte consiste em postular arbitrariamente o mesmo critério brasileiro para a parte referente ao país limítrofe, isto é, 150 km, pois oficialmente não existe uma demarcação na maioria deles. (FERNANDES NETO, 2003; STEIMAN, 2002)

A existência da nacionalidade, da etnicidade e da identidade de grupos sociais, bem como da corporificação do Estado no sentido da presença material nas pequenas cidades da fronteira, não contradiz a afirmação de que o Estado (nesse sentido) esteja ausente na discussão da fronteira.

Mas essa ausência depende de contextos históricos e áreas geográficas. É possível encontrar fronteiras que não se apresentam dessa forma. Mas não é esse o caso da fronteira Norte do Brasil. Por exemplo, são comuns os nichos de corrupção que se multiplicam, envolvendo desde o tradicional bastião da corrupção que é a burocracia da aduana, grupos sociais ligadas às Nets da ilegalidade e até organizações sediadas fora da Faixa, que se beneficiam da oportunidade de lucrar com os diferenciais de legislação e moeda. (MACHADO, 1998)

Figura 2

Figura com os Limites Fronteiriços ao Norte do Brasil



Fonte: [URL:http://www.aol.com.br/mapas](http://www.aol.com.br/mapas). Acesso em: 12 out 2002, às 13 h.

### 2.3. O ESTADO NA CARTOGRAFIA DE GUILLERMO O'DONNELL

Exatamente por causa dos nichos de corrupção, do circuito da ilegalidade onde encontram oportunidades para lucrar, quer na Faixa de Fronteira, ou fora dela, na Amazônia, que a presença estatal é imprescindível.

Desse debate e para os objetivos de fundamentação teórica da explicação das questões levantadas é de grande valia os tópicos teóricos mencionados para a afirmação de um conceito de Estado geral e, simultaneamente, particular, isto é, aplicado ao caso da fronteira amazônica, e que ajude a compreender os processos sociais intrínsecos a essa realidade. Por isso, ao conceito de Estado e fronteira refinados até aqui, pretende-se fundi-los com o modelo de O'Donnell. É possível tal integração teórica? Pensa-se que, com os cuidados metodológicos e a firmeza argumentativa seja possível. Esse é o objetivo que se busca.

Num texto de 1993, pode-se dizer hoje, clássico, esse cientista político organiza uma tipologia política, em base cartográfica, para a compreensão de um tipo particular de Estado que se enquadra perfeitamente no que se pretende fazer. Antes de apresentar o núcleo da teoria, mostra-se as razões que levaram ao modelo.

Inclui-se o autor nesse debate, longe de significar um afastamento da discussão trazida até o momento, ou negar, peremptoriamente, as contribuições tanto clássicas quanto neo-institucionalistas e sim significa, criativamente, somar às conquistas feitas acerca da construção de uma ferramenta teórica capaz de explicar um tipo de intervenção do Estado na Amazônia brasileira. Desse modo o objetivo é fornecer uma definição do tipo de democracia e de Estado que se erige após as **ditaduras** militares latino-americanas que trilharam o caminho da democracia liberal-representativa e que não são democracias institucionalizadas, a exemplo das instauradas no Leste Europeu pós-derrubada do Muro de Berlim.<sup>31</sup>

Apoiado nas concepções clássicas, ele demonstra que o Estado responde por três dimensões, todas articuladas numa base territorial as quais garantem a ordem no território: a dimensão burocrática (o Estado enquanto burocracia), a efetividade da lei (o Estado enquanto lei), e a ideológica (o Estado enquanto legitimação e valores ideológicos). É preciso, então, examinar concretamente cada sociedade em particular no sentido de encontrar qual o grau de

---

<sup>31</sup> O termo ditadura significa uma modalidade de Estado onde “não existe (ou, se existe, não tem uma real efetividade, ou pode ser anulado *ad hoc*, ou é subordinado à regras secretas e/ou aos caprichos dos governantes) um sistema legal que assegure a efetividade dos direitos e garantias que indivíduos e grupos podem sustentar contra os governantes, o aparelho do estado e outros situados no topo da hierarquia política ou social existente.” (O'DONNELL, 1993, p.132)

presença e de intensidade dessas dimensões. Nem sempre é possível achar todas as dimensões funcionando efetivamente e de forma homogênea por todo o território, e é isso que vai determinar o grau de democracia e de efetividade do Estado. Ao contrário, onde isso não é possível, tem-se uma realidade social heterogênea e assimétrica.

O modelo ainda por cima supõe a criação de três áreas que correspondem a cores diferentes para expressar as múltiplas dimensões do Estado. Todas as cores do mapa podem ser aplicadas tanto em perspectiva global, quanto num país em particular ou uma região dentro dele. A cor azul representa um alto grau de presença do Estado em todas as dimensões, isto é, as burocracias existem por toda parte e as leis são respeitadas, ou seja, o Estado enquanto lei realmente funciona e repousa sob bases legítimas. A cor verde designa um alto grau de penetração do Estado territorial e uma presença mais baixa em termos funcionais (burocracia) de classe e do Estado enquanto lei. E a cor marrom, um nível muito baixo ou nulo nessas duas dimensões. Ou seja, as burocracias quando existem não atendem ao mínimo para o atendimento das demandas da cidadania e não há cumprimento da lei, ou quando existe, ocorre em detrimento das camadas mais pobres da população.

Para O'Donnell o Norte da Europa, especialmente a Noruega, e acrescenta, o sul do Brasil, fariam parte da **área azul** do mapa, ao passo que na **área verde** temos parte dos EUA, do Brasil e da Ásia. E a **área marrom** composta pelo Centro-Oeste, Nordeste e Norte brasileiros; o Peru e numerosos países da África. As perguntas que surgem desse exercício teórico consistem em saber o seguinte: Que tipo de Estado é o daqueles países onde predominam as **áreas marrons**? Que tipo de regime democrático pode se estabelecer sobre a heterogeneidade das relações sociais e institucionais?<sup>32</sup> Até que ponto pode-se extrapolar para esses casos teorias do Estado e da democracia que supõem muito mais homogeneidade?

A resposta lúcida e racional dada por O'Donnell refere-se ao conceito de **democracia delegativa** onde inexistente *accountability*, isto é, responsabilidade dos governantes na implementação de suas políticas governamentais. *Accountability* existe onde há uma distribuição horizontal do poder do Estado sobre o território e maior transparência nas ações dos governantes com os resultados das políticas governamentais frente aos cidadãos.

---

<sup>32</sup> Regime tem aqui um sentido bastante próprio. Não é o regime definido a partir de critérios exclusivamente ideológicos (regime capitalista, regime comunista, etc.), mas significa “o conjunto de padrões, explícitos ou não, que determinam as formas e canais de acesso aos principais postos governamentais, as características dos atores que são admitidos ou excluídos desse acesso, e os recursos (e) estratégias que eles podem usar para obter acesso.” (apud O'DONNELL & SCHMITTER (1986) in O'DONNELL (1993, p. 132).

Para O'Donnell (1998), as *democracias delegativas* avançam em relação à poliarquia de Robert Dahl (1989).<sup>33</sup> Elas significam democracias duradouras, mas “não são consolidadas ou institucionalizadas”. (O'DONNELL, 1998, p.26) Nelas não se vislumbram nem ameaças de retorno ao autoritarismo nem avanços democráticos típicos das democracias representativas institucionalizadas dos países de capitalismo avançado. A democracia delegativa deve-se a existência de realidades sociopolíticas configuradas no paradigma subtraído da cartografia do Estado. A diferença em relação a Robert Dahl (1989) consiste em que O'Donnell (1998), acrescenta às condições do primeiro, os seguintes critérios:

8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante. (O'DONNELL, 1998, Nota de Rodapé da p.27)<sup>34</sup>

Nas sociedades latino-americanas o que se vê é a democracia delegativa. Há eleições, os votos são contados, periodicamente mudam-se os governantes, as instituições políticas existem, mas funcionam precariamente.<sup>35</sup> Não há uma clara distinção entre o público e o privado. O nepotismo, prebendarismo, o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção são marcas indeléveis da política.

Pode-se associar essa definição do Estado com a noção de fronteira aqui esboçada? Sim. O Estado na fronteira Norte do Brasil, área do PCN, exemplificaria um caso de **área marrom**. O próprio autor chegou a frisar que

---

<sup>33</sup> Veja o que diz O'DONNELL (1993) em outro *paper*, especialmente na Nota de Rodapé da p. 125: “o termo ‘delegativa’ aponta para uma concepção e prática do Executivo como tendo recebido por meio de eleições o direito de fazer o que lhe parece adequado para o país. Também argumento que as democracias delegativas são inerentemente hostis aos padrões normais de representação nas democracias estabelecidas, à criação e fortalecimento de instituições políticas e, especialmente, o que denomino ‘controle horizontal sobre as atividades dos representantes’”.

<sup>34</sup> DAHL (1989) considera poliarquia se numa sociedade forem observados os seguintes atributos: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação.

<sup>35</sup> Instituições políticas “são organizações formais pertencentes à rede constitucional de uma poliarquia; estas incluem o Congresso, o Judiciário, e pelo menos mais de um partido político”. (O'DONNELL, 1991, p.27)

Partes do Nordeste e toda a Amazônia, as terras altas do Peru e várias províncias no Centro e no Nordeste da Argentina são exemplo da evaporação da dimensão pública do Estado e, conseqüentemente, da singular ‘reificação’ do estado como consistindo exclusivamente em organizações que, nessas regiões, fazem parte de circuitos privatizados, freqüentemente sultanístico, de poder.(O’DONNELL, 1993, p.130)

A espacialização do Estado na extremidade da região Norte reflete processos típicos da cartografia sistematizada até o momento na representação da cartografia de Guilherme O’Donnell (1993). Contudo, nem toda fronteira do Brasil - é bom destacar que no sul a densidade demográfica é alta (como se vê na **figura 3** – p. 84) e a presença do Estado é mais efetiva - muito menos qualquer fronteira em escala planetária é portadora dos atributos instituídos por O’Donnell (1993). Crê-se que, na área de abrangência do objeto de investigação, a fronteira política representa o movimento sociopolítico e ambiental semelhante às **áreas marrons**.

Empiricamente, essa teorização ser-lhe-á mensurada em termos de densidade demográfica das unidades político-administrativas locais, do mesmo modo que as unidades subnacionais integrantes da Amazônia Legal pertencentes à área do PCN, bem como mediante a ocorrência do tráfico de drogas e do contrabando. Enfim, calcula-se também que nessas regiões há um circuito clandestino, ilegal, de poder que se aproveita das condições institucionais do Estado nas **áreas marrons**, para instituir e aumentar o fluxo de circulação dos ilícitos. São as redes formadas por agentes privados com a conivência de agentes públicos que atuam à margem da legalidade. A seguir, concatena-se a discussão das redes atuantes numa **área marrom**, que na fronteira Norte assume a peculiaridade de fronteira política e que expressa, praticamente, a área para a qual o Governo Federal, afanosamente busca dar homogeneidade social a partir da governança.

Nesse sentido apropria-se deliberadamente do conceito de Faulhaber (2001) de “fronteira total”, mas, diferentemente da autora, reordena-se os elementos constituintes do conceito estabelecendo uma ordem hierárquica desses elementos para elevar a condição de primazia os aspectos políticos e jurídico-institucionais de demarcação da fronteira soberana do Estado-Nação enquanto uma territorialidade mais ampla e sobrepostas às demais, inclusive de grupos sociais e étnicos localizados e definidos identitariamente no espaço dessa mesma fronteira política. Ou seja, o Estado comanda o processo de territorialização na fronteira localizada geograficamente na borda e usa de todos os mecanismos disponíveis institucionalmente para defender o limite territorial. Justifica-se a sobreposição pelo poder ainda presente das técnicas de dominação à disposição do Estado Nacional sobre as outras

comunidades étnicas. Para tanto, na fronteira ao Norte (o Arco Norte), essa fronteira política (isto é, o Estado, a fronteira econômica, social, geográfica, antropológica, mais o limite territorial), adquire a particularidade de uma **área marrom**. Isto é, não é só uma fronteira, é uma fronteira com predomínio do *circuito da ilegalidade*. Por isso, adotar-se-á o conceito de **fronteira política** para representar essa expressão ampla e especificamente política e territorialmente limitante ao mesmo tempo.

#### 2.4. AS NETS NA CIÊNCIA CONTEMPORÂNEA E OS DESAFIOS AO ESTADO

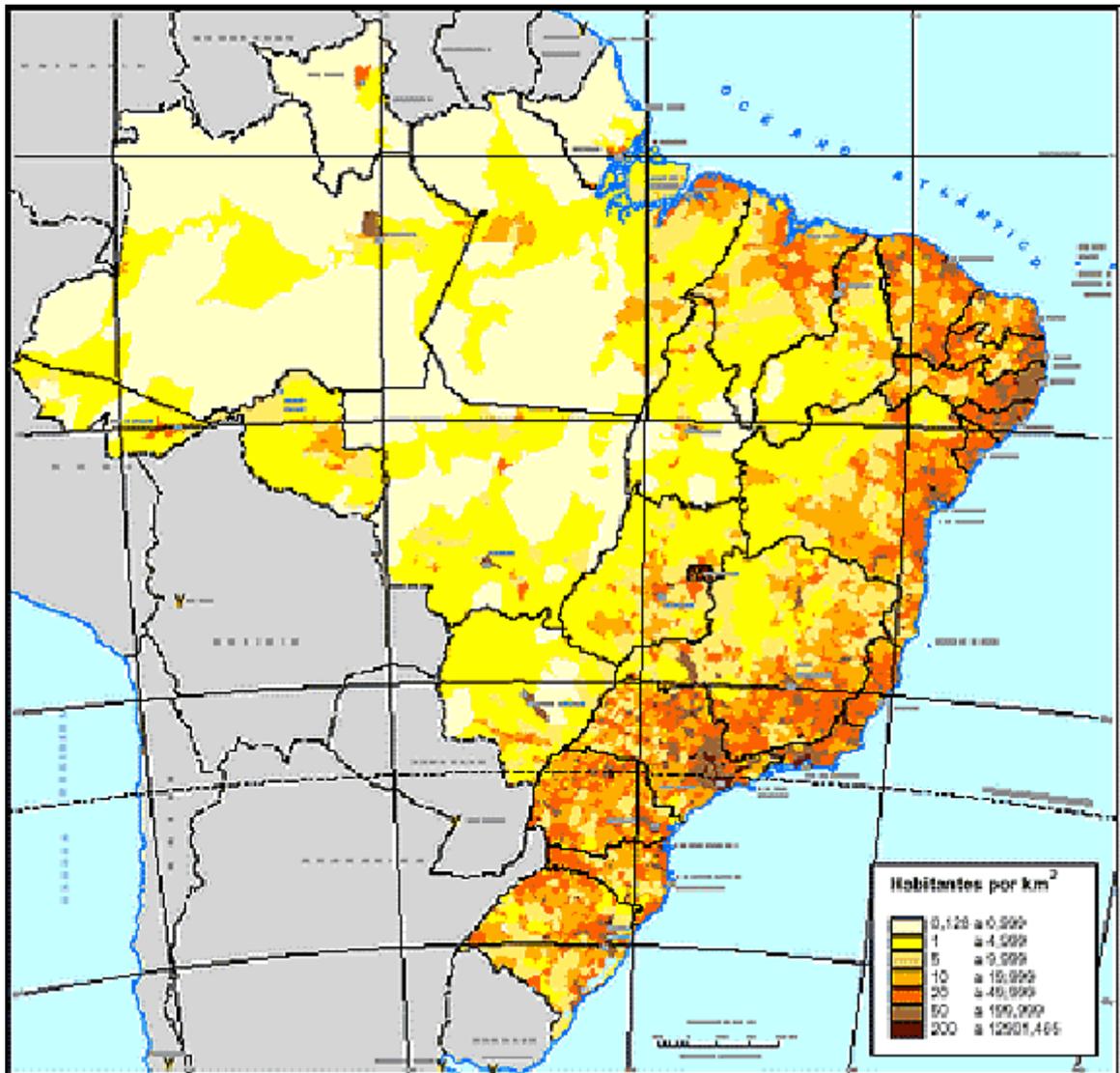
O *circuito da ilegalidade* numa **área marrom** como a fronteira política na Amazônia e dentro dela a Faixa de Fronteira, conduz ao exame das Nets e do território. A idéia de discutir as redes surge da necessidade de contrapor-se à dimensão legal-institucional do Estado. Para tanto, é preciso lembrar que indivíduos, instituições e organizações de diversas naturezas e objetivos movimentam-se no *circuito da ilegalidade* traficando drogas, produtos industriais, seres humanos, órgãos humanos, armas, enfim, um leque amplo de mercadorias piratadas, sobretudo comercializando e agindo politicamente à margem do Estado quaisquer que sejam seus graus de efetividade num território. Por isso, não basta falar das redes articulando e fazendo referências às ONGs e instituições financeiras, científicas e comerciais na discussão da governança global. É preciso não situar as Nets no âmbito apenas da legalidade institucional.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Veja, como exemplo, SILVA (2003).

Figura 3

Mapa da Densidade Demográfica Distribuída Espacialmente



Fonte: Reproduzido: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Diretoria de Geociência. Departamento de Geografia, 1991. Disponível na URL: <http://www.ibge.gov.br>.

Nesse sentido, essas afirmações têm relação íntima com as constantes tentativas de refletir sobre os problemas da ciência que estaria mergulhada numa acentuada crise, sem precedentes por incapacidade de explicar os fenômenos que dão sentido próprio à sociedade global. Para superá-la, diversas e problemáticas formas e arranjos teórico-metodológicos são elencados para oferecer solução aos intrincados problemas sociais e políticos da atualidade. Uns recorrem ao micro para compreender uma realidade modificada em seus fundamentos

celulares, outros, dão tratamento holístico a essa realidade, justificando que as mudanças precisam ser desvendadas em seus elementos interacionais/macro.

Quais as implicações cruciais do modo de conceber heurísticamente a noção de Net para o objetivo de compreender a natureza e as tendências atuais e futuras para avaliar a eficiência do Estado no tocante à esfera da segurança nacional num contexto de multiterritorialidades? O Estado estaria também se organizando em rede para a ameaça que exatamente viria de outras redes que buscam, incessantemente, minar sua integridade e sua estrutura como Estado na defesa nacional? Em outras palavras: qual a possibilidade de reação deste diante das redes de narcotraficantes, agentes privados e estatais corruptos, biopiratas e terroristas?

Antes, porém, entende-se por redes uma ferramenta metodológica de investigação científica e uma teoria substantiva sobre a sociedade, assim como um procedimento operacional de planejamento fortemente embasado em circuitos computacionais.<sup>37</sup>

As Nets financeiras, economia de rede, redes urbanas, redes neurais, RNA (Redes Neurais Artificiais) e *Estado em rede*, são termos em moda e com aplicações em vários campos científicos. Da ciência política com o *Estado e sua permeabilidade* à física com as *redes neurais e cerebrais*, passando pela geografia sistêmica com as *redes interacionais* e pela Neurolingüística, o interesse pelo debate e a reflexão sobre o desenvolvimento de pesquisa nessa área para dotar a ciência de instrumentos capazes de superar a ineficiência de determinadas modalidades de proposições heurísticas,<sup>38</sup> confirma a atualidade das discussões sobre esse tema.

A monumental trilogia *A Era da informação* de Castells, *A sociedade em rede* (1999), *O poder da identidade* (2001) e *Fim de milênio* (2002), sugere uma dessas tentativas para responder aos reptos do conhecimento a fim de compreender e explicar as mudanças em curso. O autor busca articular uma forma de pensar em profundidade o mundo que emergiu

<sup>37</sup> Ver SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999. Capítulo 1: “Metodologia de redes e o estudo de ações coletivas e os movimentos sociais, p. 21-30.

<sup>38</sup> O Estado e sua permeabilidade em relação aos interesses de empresas fornecedoras é visto através da metodologia de Rede no estudo de MARQUES, Eduardo César. *Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Públicas Urbanas no Rio de Janeiro. DADOS*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 341-385, 1999.

das ruínas da bipolaridade introduzindo a noção de redes que conectam pessoas, corporações, mercadorias, mão-de-obra, estados e sistemas de telecomunicação em escala local, regional e mundial, com suas assimetrias culturais, econômicas, sociais e políticas. Em larga medida essas redes modificam os padrões de comunicar, comprar, vender, enfim, de agir, sentir e realizar; e afetam, invariavelmente, todos os aspectos da vida econômica, social e política, sob hegemonia da tecnologia da informação. O surgimento desses circuitos denomina-se **capitalismo informacional**, título que dá ao modo de produzir bens e serviços que se conforma a partir das últimas décadas do último milênio.

Um novo mundo está tomando forma neste fim de milênio. Originou-se mais ou menos no fim dos anos 60 e meados da década de 70 na coincidência histórica de três processos independentes: revolução da tecnologia da informação; crise econômica do capitalismo e do estatismo e a conseqüente reestruturação de ambos; e apogeu de movimentos sociais culturais, tais como libertarismo, direitos humanos, feminismo e ambientalismo. A interação entre esses processos e as reações por eles desencadeadas fizeram surgir uma nova estrutura social dominante, a sociedade em rede; uma nova economia, a economia informacional/global; e uma nova cultura, a cultura da virtualidade real. A lógica inserida nessa economia, nessa sociedade e nessa cultura está subjacente à ação e às instituições sociais em um mundo interdependente. (CASTELLS, 2002, p.412)

A **rede** é produto da globalização produtiva e financeira, expressa conceitualmente uma característica da sociedade contemporânea, conectada social, política, cultural e financeiramente. Ela consiste numa revolução tecnológica baseada na informação *que está remodelando a base material da sociedade em ritmo acelerado*.

Ao determinar uma nova relação entre economia, sociedade e Estado, o ritmo das mudanças alterou sobremaneira a forma de comunicação e relação entre essas esferas da vida humana, haja vista a interdependência, marca do mundo atual.

Uma nova economia surgiu em escala global nas duas últimas décadas. Chamo-a de informacional e global para identificar suas características fundamentais e diferenciadas e enfatizar sua interligação. *É informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. *É global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. *É informacional e global* porque, sob novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação. (CASTELLS, 1999, p.87). Os grifos são do autor.

A paisagem do mundo oferecida por Castells é realmente inquietante. Ele trata dos diferentes e diversificados problemas que são subjacentes ao Estado e à sociedade. Socialismo real, estatismo, capitalismo, movimentos sociais, bem-estar, exclusão, a economia do crime, o neoliberalismo, enfim, uma teia de temas e questões demasiados amplos para citá-los, todos derivados da economia informacional.

Um dos aspectos mais notórios dessa *viagem* de Castells consiste em vaticinar que

Às portas da Era da Informação, uma crise de legitimidade tem esvaziado de sentido e de função as instituições da era industrial. Sobrepujado pelas redes globais de riqueza, poder e informação, o Estado-Nação moderno vem perdendo boa parte de sua soberania. Ao tentar intervir estrategicamente nesse cenário global, o Estado perde sua capacidade de representar suas bases políticas estabelecidas no território. (CASTELLS, 2001, p. 417)

Mas na conclusão do terceiro volume, Castells (2002) projeta esperanças ao prognosticar a possibilidade do Estado reagir e desafiar, também em forma de rede, outras redes na Era da informação que o ameaça e destroem suas bases de legitimação. Diz ele: “Os Estados-Nação sobreviverão, mas não sua soberania. Eles se unirão em redes multilaterais com geometria variável de compromissos, responsabilidades, alianças e subordinações”. (CASTELLS, 2002,p.433)

A construção multilateral mais notável será a União Européia, reunindo os recursos tecnológicos e econômicos da maioria dos países europeus, porém não todos. É provável que a Rússia seja deixada de fora, em razão dos temores históricos do Ocidente, e a Suíça precisa ficar de fora para manter o papel de banqueiro mundial. Mas a União Européia por enquanto incorpora o projeto histórico de construção de uma sociedade européia. (CASTELLS, 2002, p. 433)

Em sentido mais particular, exemplificado na conduta de disciplinas individualizadas, tais como a geografia, mas indo ao encontro de Castells (1999; 2001; 2002), Machado (1995), seguindo e aplicando a Teoria dos Sistemas, compreende as redes enquanto forma específica de disposição espacial e demonstra o papel que elas exercem sobre a organização do espaço.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Organização espacial quer dizer distribuição e organização fixas dos objetos e suas respectivas formas na superfície terrestre. Segundo SANTOS (1985, p. 17): “Forma, função, estrutura e processo são quatro termos

Nesse sentido “as redes são infra-estruturais ou *logísticas*, caso das redes de comunicação à longa distância (telecomunicações), como ‘redes virtuais’, que referenciam projetos *transacionais coletivos*, caso das redes urbanas e das redes políticas”. (MACHADO, 1995, p.3). Grifo da autora.<sup>40</sup>

A Amazônia do SIPAM e do SIVAM pode ser percebida como exemplo de uma concepção conectiva do espaço geográfico, quando ambiciona um controle pela vigilância composta por redes de satélites e radares com influência particular sobre uma área circunscrita. Tem a capacidade de atender as demandas políticas e socioambientais dos agentes locais, nacionais e internacionais; por isso mesmo, uma rede baseada nas telecomunicações e restrita aos objetivos definidos a benefícios nacionais e sustentadas nos transportes aéreos que estabelecem “curtos circuitos” na articulação das escalas geográficas, permitindo conexões com microespaços e macroespaços, podendo romper com restrições geográficas.

Configuraria, nessa mesma direção aquilo que Castells (2002) denominou de *Estado em rede* no *insight* sobre a unificação européia, que fornece uma pista para a superação da crise do Estado-Nação: “(...) em torno do processo de formação da União Européia, estão sendo criados novos tipos de governo e novas instituições governamentais nos âmbitos europeu, nacional, regional e local, motivando uma nova forma de Estado que proponho chamar de o *Estado em rede*.” (CASTELLS, 2002, p.385)

Em texto de 2001, Machado prossegue aplicando a teoria dos **sistemas complexos evolutivos** que define como “formas de compreender os sistemas humanos e como eles podem ser afetados por escolhas individuais e coletivas, por políticas de intervenção e controle”. (MACHADO, 2001, p. 8) A dinâmica social e política da Amazônia tratando das redes de interações nos sistemas complexos evolutivos foram objeto da pesquisa. Mostra, inclusive, que esses sistemas articulam-se em redes.

Na ciência política, particularmente a brasileira, Eduardo César Marques aplicou essa metodologia numa investigação específica, cujo resultado fora publicado em dois *papers*.<sup>41</sup> A

---

disjuntivos, a empregar segundo um contexto do mundo de todo o dia. Tomados individualmente apresentam apenas realidades, limitadas do mundo. Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade.”

<sup>40</sup> Complementarmente a autora usa a abordagem sistêmica em outro texto: MACHADO. *Sistemas, fronteiras, e território*. Disponível. URL:<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras.pdf/LIAconceitos.pdf>. Acesso em: 04 mar 2003, às 10:20 h

<sup>41</sup> Ver MARQUES, *op. cit.*, 1997 e \_\_\_\_\_ “Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

metodologia encara o universo da pesquisa na delimitação de um dado tema como das relações entre atores privados e públicos na “condução de uma política pública urbana” (MARQUES, 1997, p.341), denominada de “comunidade de políticas urbanas” e os vínculos recíprocos entre aqueles atores na formação de redes articuladas para a contratação pelo Estado de fornecedores.

Por outro lado, na geografia física, o exemplo vem de J. S. de Medeiros (1999). Em Tese de doutoramento, modela o conceito de RNA e mostra sua aplicabilidade em diversos campos entre eles e a própria geografia física. Por *redes neurais* a disciplina entende a representação do conhecimento baseado na organização física do cérebro humano. Aproximando toda a sua configuração e funcionamento à busca da elaboração e aplicação de sistemas fundados na **rede neural biológica** com finalidade de elaboração de sistemas para simulação e reconhecimento de padrões e séries temporais na área computacional, com vistas à aplicação do modelo em vários campos do saber geográfico.

Pressupõe desenvolvimento de software baseado na inteligência computacional que usa algoritmos, técnicas e aplicações, uma linguagem para uso investigativo em diversos campos do saber científico. “Os sistemas baseados em regras do conhecimento, sistemas especialistas e as redes neurais, foram concebidos e têm sido largamente utilizados na solução de problemas complexos, onde os algoritmos e técnicas tradicionais são inadequados”. (MEDEIROS, 1999, p.68) Por exemplo, o autor demonstra que na Amazônia, especialmente na sua área de estudo, Rondônia, Acre e Pará, existe uma possibilidade de aplicação da metodologia e de seus arranjos teóricos para fins de representação das condições físicas, sociais, econômicas e ambientais da região, mediante a criação e desenvolvimento de um banco de dados georeferenciado de apoio à gestão do território que diagnostica as condições físicas, socioambientais, bem como “(...) interpretação de imagens de satélite e análise de combinação dos dados”. (MEDEIROS, 1999, p. VI)

O quadro delineado com a contribuição de diversos pesquisadores sobre o conceito e a aplicação das Nets estará incompleto se não se fizer uma discussão estabelecendo uma clara definição das relações entre fronteira política, Estado, território e redes.

Disse-se anteriormente que o modelo de Machado (2000) está organizado metodologicamente na teoria das redes e na Teoria de Sistemas. Afirmou-se também que Castells (1999; 2001; 2002) aborda os problemas contemporâneos à luz da noção de redes e, sobretudo, mais atrás, prognosticou-se que Rogério Haesbaert (2004) imprimiria uma definição de multiterritorialidade, território e rede. Urge indagar como ficam os territórios e as fronteiras políticas com o aparecimento das Nets.

Recapitulando: o Estado-Nação entendido como instituição num sentido clássico se não desapareceu assiste ao desaparecimento de parte de seu poder soberano. Os conceitos de Estado e fronteira política estão integrados num modelo que contém seus elementos socioespaciais. A governança contemporânea consiste na articulação de uma rede poliárquica, político-institucional, que visa fortalecer a autoridade estatal, bem como definir os atores sociais e políticos, o **locus** e o grau de participação dos agentes na constituição de marcos regulatórios para fins de produção, controle e implementação de políticas públicas

Concluiu-se também que a democracia em sociedades periféricas, como as da América Latina, com baixa institucionalização das dimensões do Estado são democracias **delegativas** pela ausência de responsabilidade, *accountability*, horizontal e de uma distribuição também horizontal de poder no território. Nesse sentido, a territorialização do Estado na extremidade da região Norte traduz processos da cartografia de Guilherme O'Donnell, portanto semelhantes às **áreas marrons**. As Nets importam para extrair o significado heurístico tanto da dinâmica do *circuito da ilegalidade*, quanto das ameaças que pairam sobre as bases do Estado na atualidade. Tais temores levam a pensar que o Estado na Amazônia brasileira tem a legitimidade para o controle da fronteira política, inclusive com a possibilidade do uso da força militar.

Pois bem, ao utilizar a noção de rede não está-se supondo evidentemente decretada a “morte” dos territórios, das fronteiras políticas e do limite territorial. Muito menos a adoção das Nets significa completamente o fim do Estado-Nação.

Para Haesbaert (2004) o discurso pós-moderno já “enterrou” os territórios com a “desterritorialização” (traduzindo ausência de território) e o Estado-Nação através da globalização homogênea. No entanto, como aponta Milton Santos (1980, p.189), o território “como espaço apropriado em perspectiva histórica pelo povo na sua marcha para a constituição do poder soberano” e Haesbaert (2004) com o território multidimensional, nem um nem o outro, sucumbiram. Ao contrário há evidências empíricas de que estejam plenamente em movimento.

O fato de considerarmos o território num sentido amplo, multidimensional e multiescalar, jamais restringindo-o a um espaço uniescalar como o do Estado nação, não implica menosprezar suas especificidades geo-históricas, sua diferenciação de acordo com os contextos históricos e geográficos em que é produzido. (HAESBAERT, 2004, p.96)

Os geógrafos demonstram – Santos, 1980 e Haesbaert, 2004 - sem dúvida, a impossibilidade do “fim” dos territórios e das territorialidades. A razão é bastante simples: nenhum povo pode viver sem território. Mas, por outro lado, Haesbaert (2004) presencia eventos que leva a pensar a existência de multiterritorialidades para expressar intelectualmente o movimento, ou melhor, o território “em movimento”. Ora esse movimento do território ocorre como forma material que pode ser detectado pelo movimento do capital ou do deslocamento territorial das empresas movidas pela Revolução Técnico-Científica, ora o movimento do território se realiza como dimensão imaterial reportando-se às tecnologias que permitem a “comunicação instantânea, contatar e mesmo agir sobre o território completamente distinto do nosso, sem necessidade da mobilidade física”. (HAESBAERT, 2004, p.345)

Porém, essas dimensões não são independentes. Articulam-se umas às outras. Falar de territórios sem mencionar as redes incorre em equívocos. A variedade dos territórios, a multiterritorialidade, o seu deslocamento permanente é o que distingue o Estado-Nação clássico, do contemporâneo. Àquele, embora limitado num território fechado, o território da cidadania, define-se como “território-zona” (HAESBAERT, 2004, p.286), e este é aberto, reticular: o “território-rede” (HAESBAERT, 2004, p. 286), da compressão espaço-tempo.

Talvez seja esta a grande novidade da nossa experiência espaço-temporal dita pós-moderna, onde controlar o espaço indispensável à nossa reprodução social não significa (apenas) controlar áreas e definir ‘fronteiras’, mas, sobretudo, viver em redes, onde nossas próprias identificações e referências espaço-simbólicas são feitas não apenas no enraizamento e na (sempre relativa) estabilidade, mas na própria mobilidade – uma parcela expressiva da humanidade identifica-se no e com o espaço em movimento, podemos dizer. Assim, *territorializar-se significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referenciais simbólicos num espaço em movimento, no e pelo movimento.* (HAESBAERT, 2004, p.279-0). Os grifos são do autor.

Como se vê, tanto o território quanto as redes na vertente geográfica carregam um propósito amplo que extrapola a dimensão estatal. Exemplificando: se o território está em movimento, se as redes são amplas e sem fronteiras, então constata-se a impossibilidade do Estado controlar esse território e essas redes porque não existe, como se sabe até o momento, um governo-mundo, ou uma “espécie de Estado mundial” capaz de responder com celeridade aos comandos das redes. Em vista disso, e respondendo a indagação sobre a possibilidade de articular a fronteira política com o território e as redes, dir-se-ia que os territórios-redes, no

caso específico da unidade de investigação numa área da Amazônia, se comportam como fronteira política e que deve o Estado, preponderantemente, exercer sua supremacia.

A crítica que se faz aqui às ciências sociais orientadas pelo discurso anti-establishment é restrita ao fato que quase sempre a perspectiva tanto institucional do Estado quanto propriamente o Estado-ator do processo de modernização em suas particularidades históricas e sociais, é marginalizado, colocado em segundo plano.

Contudo, o diálogo entre a ciência política com ênfase no Estado (independentemente da concepção, se institucionalista ou não), na governança, na democracia *delegativa*, na *accountability*, no território, nas redes, no espaço e na fronteira geográfica, estabelecido até o momento com as outras disciplinas, demonstra, cabalmente, a necessidade da transdisciplinaridade nestes campos das ciências sociais e está-se convencido de que esta cooperação foi iniciada aqui.

O caminho escolhido a seguir é o da continuidade do debate, mas desta feita direcionando a discussão para a compreensão do PCN. Assim, far-se-á um exame da literatura, o estado-da-arte, começando com uma abordagem política.

## 2.5. LEGITIMIDADE PARA O CONTROLE DA FRONTEIRA POLÍTICA ATRAVÉS DO USO DA FORÇA: UMA ABORDAGEM POLÍTICA

As primeiras reflexões sobre o PCN cuidaram de lembrar a importância do Estado no entendimento dos fatores que permitiram seu aparecimento e execução, bem como as consequências nocivas para a região e as populações locais. A dominância da territorialização dirigida pelo Estado sobre as outras territorialidades as quais subordina e reorganiza-se em bases políticas a despeito das resistências dos sujeitos históricos excluídos do processo hegemônico do fazer estatal, que se materializa no PCN, foi pensada e examinada por diferentes cientistas e em diferentes momentos históricos.

Em seminário ocorrido em Belém (PA), em 1987, sob a coordenação de Jean Hébette, Castro (1987) lembra que é a nova morfologia do poder que permite concluir pela nova configuração dos projetos em andamento na Nova República. Situa-o no eixo de desenvolvimento alavancado pelo Estado para a região amazônica. Num enfoque sociológico, entende que é uma continuidade dos projetos elaborados pelo Estado para aplicação numa

realidade caracterizada pela diversidade social. Ele (o Estado) está na *trilha dos grandes projetos* (CASTRO, 1989) e das iniciativas governamentais com o intuito de avançar na cruzada pela modernização da região, tais como os projetos agropecuários, o projeto Carajás, os incentivos fiscais, o Pró-Terra e etc.

Mas Castro (1987) lembra também que essa continuidade remete a temas mais complexos de uma outra área, ou seja, as áreas de reserva na extremidade Norte. Desse modo, o PCN não foge à concepção geopolítica de ocupação dos espaços vazios. Espaço como poder e dominação interna, sob influência do dissenso Leste-Oeste. Todos esses conceitos estão inseridos na concepção da DSN, segundo a autora.

O diferencial na análise de Castro passa, necessariamente, pelo debate em torno da lógica do poder como forma de controle de importantes segmentos sociais e políticos e, diferentemente do denunciamento – ainda que tenha méritos – de Krantler (1987),<sup>42</sup> resgata uma dimensão essencial no debate, a saber, o Estado enquanto um ator central na percepção do PCN.

Na seqüência, Faulhaber (1987) alerta para o papel do Estado como ente estratégico no sentido da estruturação seletiva do espaço, a ser reestruturado de acordo com os padrões pré-existentes de ordenação, na medida em que, justamente, essa reordenação direciona-se a áreas estratégicas que são de influências política e geográfica. Exemplifica as áreas ribeirinhas que são estratégicas porque através delas se dá o transporte de mercadorias, o comércio, os núcleos interioranos que iriam ser atingidos pelo PCN, bem como as áreas propriamente da fronteira política, que segundo a antropóloga, devem ser vistas pelo que representam em termos políticos, geográficos e estratégicos. (FAULHABER, 1987, p. 46) E levanta as principais categorias: 1) a questão da segurança do desenvolvimento; 2) da soberania nacional; e 3) do vazio demográfico. Embora não tenha dado seqüência investigativa a essas categorias, a pesquisadora tocou em pontos sobre os quais objetiva aprofundar, ou seja, a problemática da relação do Estado com a fronteira política.

Em síntese, o texto reflete o espírito plural do evento do qual se origina. Não se formula uma proposta teórico-metodológica que possibilite a compreensão das relações em jogo, nem tampouco as questões foram levantadas isentas da problemática da conjuntura política da segunda metade da década de oitenta do século passado, com a honrosa exceção de Faulhaber.

---

<sup>42</sup> A intervenção do então presidente do CIMI limita-se à defesa apaixonada dos Yanomami sem repercussão analítica.

Mas, tal afirmação não nega, absolutamente, o esforço intelectual no uso de diversas variáveis explicativas a fim de dar visibilidade ao entendimento das principais questões colocadas inicialmente por Jean Hébette (1987).<sup>43</sup> E esse esforço foi fundamental para o prosseguimento das análises que se seguiriam posteriormente ao Seminário. São elas: o Estado como expressão de relações de poder (CASTRO); a crítica à política indigenista e a preocupação com as etnias indígenas atingidas pelo Projeto (KRANTLER e VALTHEN); e finalmente, o problema da apropriação do território em função da reordenação espacial (FAULHABER). Contudo, percebe-se a ausência de uma discussão mais ampla e aprofundada sobre a política de defesa na Amazônia e o problema da reordenação territorial apenas levemente esboçada por Faulhaber.

Em *Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico*, Miyamoto (1989), *verbi gratia*, tendo como ponto de partida os ângulos diplomáticos e geopolíticos mencionados tangencialmente por Rodrigues & Schilling (1989), parte para o confronto com os antropólogos.

Em seu esquema analítico procura situar o PCN na perspectiva do entrelaçamento dessas variáveis, ou seja, a diplomacia, a política e a geopolítica. Assim, levanta a hipótese de que desde a década de setenta, o comportamento do MRE (Ministério das Relações Exteriores) frente aos países da América Latina revela as intenções práticas do governo para tornar real a militarização da extremidade na Amazônia. Nesse sentido, mostra que a dinâmica para alterar a política de segurança começa com a ascensão de Ernesto Geisel à Presidência da República (PR). Este imprime na política externa brasileira o “pragmatismo responsável” que consiste em conceber, no plano internacional, a existência de aliados e considerar os aspectos ideológicos da Guerra Fria menos relevantes.

Essa postura era distinta da fase anterior de preocupações com a *guerra revolucionária* e a *teoria do cerco*. Esses princípios do pragmatismo seguiam de perto as diretrizes da *Realpolitik*, isto é, a política dos riscos calculados. Tal política poderia ser facilmente notada pelas seguintes medidas práticas tomadas na política externa: a) o sionismo foi considerado pelo governo brasileiro como uma forma de racismo na ONU (Organização das Nações Unidas); b) o estabelecimento de um tratado nuclear com a República Federal da Alemanha; c) o reconhecimento pelo Brasil, de Angola e Moçambique como governos legítimos, bem

---

<sup>43</sup> Elaborado em sigilo; autoritarismo; projeto de Segurança Nacional; atinge as populações indígenas; perplexidade nas Nações vizinhas; relação do Projeto com a Constituinte; e, últimas reservas minerais do planeta. São esses os aspectos destacados por HÉBBETE (1987), que serviram de base para o debate.

como o restabelecimento de relações diplomáticas e comerciais com a República Popular da China, apesar de vê-la como perigo.

Nesse sentido a diplomacia brasileira inverteu suas prioridades. Ao invés das relações Leste-Oeste, destina agora suas atenções para o eixo Norte-Sul. Tal mudança política representa uma virada importante na política externa brasileira e de alcance exemplar para os países terceiro-mundistas.

Quanto à mudança de postura do Brasil da região do Prata para a Bacia Amazônica, esta corresponde à crise do petróleo, no início dos anos setenta. Como os países amazônicos são abundantes em petróleo, a diplomacia brasileira converge para essa região, devido à necessidade de buscar alternativas para a aquisição desse produto vital para as economias industrializadas, além de buscar incrementar a venda de manufaturados a esses países.

Foi diante do temor dos países vizinhos com a reorientação estratégica e de diminuir a influência norte-americana na região, que o Brasil tomou a iniciativa de propor o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 3/07/1978. Envolve além do Brasil, a Bolívia, a Venezuela, a Colômbia, o Equador, o Peru, a Guiana e o Suriname. Visa incrementar o desenvolvimento regional e sustenta a idéia da Amazônia como sendo dos países que a compõem.<sup>44</sup> Entretanto, os resultados foram pífios. Dificuldades relacionadas a desigualdades sociais, escassez de verba, seqüelas internas e externas, procrastinaram o processo de institucionalização do Tratado. É dentro deste quadro que Miyamoto trata a questão do PCN. Este consiste numa providência estratégico-militar que corresponde a uma diplomacia que se volta para o Norte. Desse gênero é visto como o braço militar do Tratado, portanto dentro da política governamental para a segurança.

No que concerne aos índios, Miyamoto (1989) sustenta que eles são tratados dentro dos objetivos propostos pelo Projeto. Se os índios, por exemplo, para os militares, não dificultarem essas intenções, serão concebidos dentro de suas particularidades culturais.

Em conseqüência, continua argüindo que a justificativa da militarização não se dá, efetivamente, porque seja a Amazônia, mas, sobretudo, porque se trata de aumentar a presença militar na fronteira política, onde é necessária, particularmente devido à potencialidade de conflitos. Nessa oportunidade, aproveita para formular uma crítica endereçada aos autores que examinaram o PCN apenas pelo aspecto da política indigenista. Diz Miyamoto (1989, p. 162): “O fato de ser tomado isoladamente faz com que apenas um

---

<sup>44</sup> A Bacia Amazônica na Pan-Amazônia foi definida como área de abrangência do Tratado e que corresponde a 7 milhões de Km<sup>2</sup> e cerca de 35% da América do Sul.

dos vetores seja considerado, ou seja, a destruição das culturas indígenas.” Claramente uma mensagem dirigida especialmente aos antropólogos que constituíram o grupo de pressão mais importante na defesa dos Yanomami.<sup>45</sup>

Enfim, e esta é a enorme contribuição para o problema. Não é a crítica em função os interesses de multinacionais e mineradoras (dirigida novamente aos que mobilizaram a sociedade e a comunidade científica), ou se o preço da proteção da Amazônia é a perda de cultura indígena<sup>46</sup> que transforma o PCN em problema investigativo. Mas como o Projeto foi discutido sem os principais interlocutores da sociedade, mantendo o Estado afastado da sociedade como sempre o fora. Essa é a censura fundamental de Miyamoto (1989, p. 162): “O que precisa ser feito, certamente, é centrar as atenções na forma como as decisões nacionais são tomadas, não só no que diz respeito ao PCN, mas a outras políticas públicas.” O julgamento deve ser feito contra o autoritarismo do Estado. Entretanto, numa democracia representativa, com instituições sociais e políticas pouco organizadas, corre-se esse risco.

Aqui, ele não foge à regra da referência do modelo teórico baseado na forma autoritária com a qual o Estado elaborou, discutiu e executou o PCN. A debilidade da reflexão de Miyamoto está na marginalização, talvez pela natureza do seu campo disciplinar, dos fatores que incidem sobre o modo de vida dos índios, ou seja, não compreender a dinâmica do Estado na perspectiva da sociedade nacional, historicamente ocupando o território de minorias étnicas que residiam antes do aparecimento e organização do Estado Nacional. Considera-se, contudo, óbvia demais essa observação para não tê-la levado em conta. Algum outro motivo induziu o autor a menoscabi-la.

---

<sup>45</sup> Dos estudos representativos sobre a vida e a cultura dos Yanomami, sugere-se consulta à Tese de Doutorado do antropólogo Bruce Albert, intitulada “Temps du Sang, temps des cendres, système rituel et espace politique chez lês yanomani du sud-est (Amazonie brésilienne)” (1988). O referido estudo, como escreve o autor, com ajuda da etnografia e do sistema ritual objetiva compreender “(...) la coextensivité logique de la représentation et de l’organisation du champ des relations sociopolitique dans cette culture.” (ALBERT, 1988, p.14)

<sup>46</sup> A tese de que os militares na Amazônia são a vanguarda dos interesses econômicos das mineradoras em TIs, é também defendida pela antropóloga Alcida Rita Ramos. Ver RAMOS, Alcida Rita. Amazônia: a estratégia da destruição. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 443-461, 1991, p. 445.

## 2.6. ESTADO, INDIGENISMO E TERRITORIALIDADE

Exatamente desse ponto iriam partir os antropólogos. Nos anos noventa, a antropologia hegemoniza os debates no âmbito dos complexos problemas relacionados à Faixa de Fronteira. Essa discussão se reflete profundamente na publicação da revista *Antropologia & Indigenismo*, do Museu Nacional. Nela, sob a coordenação de João P. de Oliveira Filho (1990), deu-se seqüência à reflexão abordando índios vs PCN. Os artigos da coletânea refletem a intervenção de vários cientistas no Seminário destinado a dar prosseguimento à discussão ocorrida em Belém.

Oliveira Filho (1990), aborda um aspecto que não havia introduzido neste evento anterior. A fim de avançar na discussão, primeiramente celebra um painel histórico da tramitação da EM nº 018/85, com destaque para o Decreto nº 79.099, de 6/01/1977, da administração de Ernesto Geisel, que institui normas e diretivas para a circulação de documentos confidenciais. Analisa minuciosamente os aspectos administrativos que envolvem a tramitação sigilosa do PCN. Essa discussão revela que não perdeu a ótica de análise, centrada nos aspetos institucionais e políticos do Estado. Sua proposta é de não dissociar questões do indigenismo e da antropologia das questões estatais. No que tange à política indigenista, cita-o enquanto uma alvitre proposta de política indigenista. E, nesse sentido, a discussão sobre o tema é nova para o autor.

Segundo Oliveira Filho (1990), a estratégia do governo é a exploração do minério e da madeira, e propõe-se a ajustar a política indigenista aos interesses de empresas privadas na exploração da Amazônia. Em vista disso, identifica os supostos interesses ocultos na sua formatação que são os econômicos dos garimpeiros, mineradores e madeireiros. Lembre-se que Miyamoto (1989) é contrário a essa interpretação das motivações do PCN.

No debate que seguiu, Vainer (1990) levanta a supremacia do território. Como geógrafo, destacou um ponto relevante para a construção de uma referência teórica mais consistente com o papel do Estado na Amazônia. Ele trabalhava, à época, com as políticas governamentais voltadas para o controle e localização de populações em escala nacional. A pergunta que perseguia era a seguinte:

Como é que o Estado brasileiro, desde o fim da escravidão e, sobretudo após 30, concebeu o território, o seu território? Como concebeu a população? Como pensou organizar este território, como pensou o ordenamento territorial, isto é, como imaginou e tentou colocar a população em ordem no espaço? (VAINER, 1990, p.42)

Orientado por essas indagações, Vainer (1990) o concebe a partir das estratégias territoriais do Estado e dos grupos dominantes em nossa sociedade. As políticas governamentais são pensadas à luz das “(...) estratégias e práticas de apropriação/controlado territoriais”. (VAINER, 1990, p.42) Essas estratégias supõem uma determinada lógica espacial.

E como o que têm pela frente não são espaços efetivamente vazios, mas espaços sociais diferenciados, contrapõem-se e controlam-se a outras lógicas de apropriação territorial. Lógicas e estratégias espaciais dominantes, de um lado, lógicas espaciais dominadas, de outro. (VAINER, 1990, p.42)

Portanto, o PCN é uma manifestação a mais, de uma tendência que vem se afirmando nas políticas territoriais do Estado Brasileiro há algum tempo. Surgida nos anos cinquenta e com enorme impulso na década de setenta, e hoje, em certa medida, subjaz ao conjunto de políticas estatais e não apenas àquelas referentes às fronteiras ou aos territórios indígenas. (VAINER, 1990, p.43) Conseqüentemente, ele é parte de uma estratégia territorial que fragmenta o conjunto dos espaços “(...) e os investe de funções e significados em tudo estranhos ao universo sócio-espacial objeto da intervenção”. (VAINER, 1990, p.43)

Em 1994, autores de diferentes formações acadêmicas produziram alguns textos abordando temas concernentes aos militares e ao PCN.

No interesse deste trabalho, apesar de Leirner (1994), que rompe com os eixos interpretativos da geopolítica, do poder do Estado, criticar simultaneamente a tentativa da visão de conjunto do problema da relação, militares, índios e garimpeiros, e a prioridade em ver a questão como poder do Estado (quando se fala dos grandes projetos na Amazônia) em relação aos demais agentes sociais da região, especialmente os índios, com a qual está-se em sintonia, e no momento em que as Ciências Humanas discutem a interdisciplinaridade é absolutamente correto uma abordagem do problema que dê conta, efetivamente, do processo de formação, a forma de financiamento e a territorialização do PCN.

Para Leirner a Amazônia se insere no imaginário dos militares. Este enfoque centrado na relação Amazônia/militares, muda a forma de pensar restringida à geopolítica ou ao poder do Estado. Objetivamente, critica os estudos que buscam “(...) uma relação entre militares, outros grupos de interesses e suas ‘vítimas’, fornecendo assim uma visão de ‘segunda mão’ sobre os militares”. (LEIRNER, 1994, p.1) Problematiza os eixos interpretativos baseados na

geopolítica e no poder do Estado para se concentrar nas questões de “como pensam?” (os militares) e “como se utilizam (...) do que está feito”, ao invés de “o que pensaram?” e “do que fizeram?”, na intenção de “buscar um tipo de interpretação da relação entre militares e Amazônia, que muda a questão, e por consequência também muda o objeto”. (LEIRNER, 1994, p.1)

Leirner segue a lógica da incerteza, em vez da descoberta de leis, relações causais de eventos para, uma vez mais, abordar os processos e relações a partir do concreto, da experiência vivida, na multiplicidade de sistemas de interpretação, através dos quais os acontecimentos ganham sentidos. Em outras palavras, ele procura uma abordagem metodológica que privilegie os elementos através dos quais os fatos são percebidos e adquirem significação para os militares, e assim entender o registro sob o qual o contexto é mapeado e transformado em ação, esta sim, depois de efetivada, já amplamente explorada pelos que usualmente têm tratado do assunto.

Estes elementos estariam, portanto no interstício entre a representação e a ação destes sujeitos, operando como denominadores comuns que dão consistência a um terreno pelo qual os membros da comunidade militar se entendem e formam o que a Antropologia define como Identidade Cultural. (LEIRNER, 1994, p 02)

Leirner (1994) então situou a Amazônia no pensamento militar, ou seja, no sistema de valores do Exército Brasileiro (EB).

A Amazônia é *lida* a partir da cadeia de sentido próprio do grupo, associado à idéia de “guerra de conquista”, a partir da noção do “outro” como um “inimigo” que oferece também uma função “contrastiva” na formação da identidade militar.

Categoricamente, reforça os símbolos como componentes culturais da identidade dos militares, afirma que o universo simbólico, segmentado em convergência com uma escala de valores que supõem ser estruturado pela hierarquia, oferecem um panorama pelo qual a Amazônia é uma “questão simbólica” para os militares. Mas isso não quer dizer que ela seja um mero problema simbólico e sim que, de determinadas maneiras é também transformada num elemento de ligação e reforço da identidade da corporação, através da sua associação com elementos valorativos, transformando-se também em símbolo. (LEIRNER, 1994, p. 13)

Em trabalho de pesquisa *O Exército e a Questão Amazônica*, publicado em 1995, Leirner (1995) apoiado nesses referenciais antropológicos, dentre eles o “contato” da

instituição militar com o ambiente (sociedade), a fim de descobrir como se dá a influência de temas e questões politizadas na sociedade no pensamento militar, busca averiguar a incidência de temas relacionados à Amazônia nos trabalhos monográficos.

Particularmente, está interessado em perscrutar como a Amazônia se tornou um discurso legitimador das ações das FFAA, sobretudo do EB num contexto de pós – Guerra Fria. Faz uma reflexão sobre a identidade das FFAA nas duas últimas décadas, na qual ganha relevância o debate sobre a região (Amazônia) no pensamento militar alterando, sobremaneira, a posição e o deslocamento geográfico dos efetivos militares para a fronteira Norte.

Através de levantamento das monografias geradas por alunos no ECEME (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército), no fim do curso de preparação para o comando, *condittio sine qua nom* para se chegar ao generalato e enquadrando as referidas monografias em duas categorias “endógena” e “exógena”, Leirner (1995), chegou à conclusão que, entre 1985 e 1993, os temas amazônicos (PCN, Selva e Amazônia) – “exógenos” - , sobretudo no ano da Eco-92, adentram com forte incidência na agenda dos trabalhos da escola. Em 1990, o número de monografias com esses temas, chega a 40%. A conclusão do texto aponta para o fato de que “o Exército estava politicamente atrelado ao contexto global como qualquer outro grupo, e que a questão amazônica não foi somente uma ‘bandeira política’, mas, principalmente, constitui-se também num discurso que circulava internamente, produzindo uma ‘verdade para dentro.’” (LEIRNER, 1995, p. 18)<sup>47</sup>

Costa (1994), por outro lado, em pesquisa de fôlego enquadra o PCN com o enfoque da geopolítica, mesmo sendo institucionalmente seu trabalho defendido na área da ciência política. Volta-se com Costa ao tratamento reflexivo do Estado percebido geopoliticamente à moda Miyamoto (1989).

Diante das diversas posições acerca da origem do Projeto, isto é, se buscavam realmente uma política indigenista que facilitasse a exploração das jazidas minerais em TIs ou

---

<sup>47</sup> O autor (D.M.N.) em pesquisa na Biblioteca da ESG (Escola Superior de Guerra), no Rio de Janeiro, detectou monografias de conclusão do CEAPE (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) que versam sobre assuntos amazônicos, ainda que não possua o universo quantitativo dos trabalhos pesquisados, encontrou cinco trabalhos especialmente sobre o PCN. PADILHA, Rubem de Sá. *O Projeto Calha Norte e os países da área*. Rio de Janeiro: ESG/CAEPE, 1991. GONÇALVES, Juaris Weiss. *Programa Calha Norte: estágios e tendências*. Rio de Janeiro: ESG/CAEPE, 1994. RIBEIRO, Carlos Vinícius de Saint Just Fontes. *Calha Norte: o encontro marcado de uma geração*. Rio de Janeiro: ESG/CAEPE, 1998. LINS, Nilton Costa. *Fronteira Norte: a reorganização do espaço amazônico*. Rio de Janeiro: ESG/CAEPE, 1998. E, PINHO FILHO, Airton T. *Programa Calha Norte: sugestões para aprimorá-lo e acelerar a sua implementação*. Rio de Janeiro: ESG/CAEPE, 2002. Estes trabalhos são fortemente carentes de um rigor científico e metodológico, por isso, o exame dos argumentos contidos não foram objeto da revisão de literatura sobre o PCN exposta neste capítulo.

se, de fato, os militares pretendiam abordar a Amazônia num esquema estratégico em face dos problemas enfrentados, sobretudo a guerrilha e a cobiça internacional sobre a Amazônia, traçou como objetivo a análise dos aspectos que confluíram para sua elaboração.<sup>48</sup>

A hipótese central de Costa expõe o PCN como resultado de *complexos processos políticos, envolvendo avaliações e motivações internas aos setores que o elaboraram, notadamente da Secretaria Geral do Conselho de Segurança*.

Para confirmá-la construiu uma interpretação do pensamento dos militares sobre a Amazônia e sobre a DSN; analisa o modo de ocupação pelo qual passou a Amazônia enfatizando as transformações ocorridas ao longo do século XX; e por último investiga o papel exercido nessa atividade pela agência governamental, isto é, a SG (Secretaria Geral) do CSN (Conselho de Segurança Nacional).

Faz uma análise da sua evolução e do seu papel no processo decisório, utilizando para isso os textos legais que definiram e disciplinam os procedimentos institucionais, bem como uma análise comparativa da SG em relação às agências de objetivo similar dos EUA. Realiza uma sólida avaliação da política indigenista, na qual procura resgatar relação histórica da metrópole portuguesa com os índios e chega à conclusão de que a região amazônica passa por uma rápida valorização no pensamento militar brasileiro.

Costa (1994) em resgate histórico detecta que é preciso começar com Mário Travassos que defendia a tese da “vantagem comparativa” do Brasil para neutralizar a influência Argentina no Prata; a necessidade de defender a Amazônia com Goubery do Couto e Silva (1967) que precisaria “inundá-la de civilização”, e onde é vista como “vazio demográfico”; e

---

<sup>48</sup> O discurso sobre a *cobiça internacional da Amazônia* (irmão gêmeo do discurso da “internacionalização da Amazônia”) que traduz a intencionalidade das nações envolvidas em se apossar da região, reverte-se de significado para os militares na contemporaneidade. Ele dá sustentação ideológica às muitas investidas concretas para “protegê-la” dessa cobiça. Autores têm alcançado renome nacional e internacional sustentando a existência de “uma trama” orquestrada “de fora” para adquirir direitos de uso sobre seu território. Um deles é Arthur César Reis. Em dois momentos, REIS (1972) e (2001), faz uma análise, relatando as formas - ora velada ora aberta - desses interesses sobre a Amazônia. No primeiro, REIS (1972) reconstitui, historicamente, os diversos fatos e iniciativas que vão desde as tentativas de ocupação por ingleses (Rio Branco), espanhóis, holandeses, até a tentativa francesa (Amapá), para explicar a tensão permanente para ocupar a região. No segundo, REIS (2001), retomando parte dos temas abordados no primeiro, agora monta a análise no percurso feito por pesquisadores, que utilizaram-se de cartas, ofício etc. para empreender um relato consistente sobre este território; sejam relatos sobre a paisagem exótica, seja na construção e interpretação de mapas e cartografias do vale amazônico. Neste sentido, REIS (2001), cita os trabalhos de Luís Aranha de Vasconcelos, em 1625, o piloto da expedição de Pedro Teixeira, Bento da Costa, os escritos do jesuíta Cristobal Acunã e Heriate, companheiro de Pedro Teixeira, assim como os trabalhos (as famosas monografias publicadas pela *Revista do Instituto Histórico e Geográfico* e no *Boletim Geográfico*, ambos do IBGE, de autoria do acreano Castelo Branco Sobrinho e, no final do século XIX, a aventura de Emílio Goeldi e, no século XX, a instituição da SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia). Conclui-se recomendando sobre esse assunto a leitura do livro de LUZ, Nícia Vilela. *A Amazônia para os negros americanos: as origens de uma controvérsia internacional*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

sobretudo, Meira Matos com a sua idéia da dinamização do comércio fronteiriço na Amazônia. Ele rebate o discurso de que a valorização da Amazônia pelo pensamento militar se deu basicamente com a DSN, embora esta o tenha influenciado. Na verdade, se houve valorização da Amazônia pelo poder central esta ocorreu no governo de Getúlio Vargas.<sup>49</sup>

No plano da política cabe destacar a criação da Belém-Brasília que favorece a expansão agrícola e com a Operação Amazônia – a institucionalização da presença do Estado na Amazônia -, seus incentivos fiscais iriam privilegiar pequenos agricultores e posteriormente empresas agropecuárias, e que conduz a graves tensões no campo amazônico. Isso leva ao conflito e, conseqüentemente, à valorização desses problemas pela Segurança Nacional. Com a Guerrilha do Araguaia, segundo Costa (1994), coloca-se a necessidade, para os militares, da “vivificação” da fronteira política. Esse processo ocorre mediante a mineração tida como fator de povoamento na medida em que no seu entorno surgem rapidamente novas vilas. O PCN, nessa interpretação, teria, portanto, a intenção de incentivá-la em áreas indígenas. Mas a forte mobilização da sociedade civil desestimula a continuidade dessa estratégia.

Por outro lado, essa valorização é coincidente no tempo com a reação da “Coalizão de Segurança Nacional” ao processo de abertura política e do controle da repressão política. Por isso a necessidade doravante de se criar, a partir de 1979, a SG/CSN, que passa a controlar a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) com objetivo fulcral de determinar a política indigenista porque se torna óbice aos objetivos Nacionais Permanentes. Com efeito, a SG passa a controlar a política indigenista e mesmo contra o apoio internacional às nações indígenas, aquela põe em prática a estratégia do PCN em flagrante desacordo à visão antropológica sobre o modo de vida dos índios.

Considerando o que se disse sobre os autores vinculados a diversas tendências teóricas e intelectuais e vendo na perspectiva diferenciada de enfoque apresentado, o trabalho de Costa (1994) tem o mérito de sistematizar a reflexão militar sobre a Amazônia e mergulhar no jogo feito pela SG do CSN visando controlar a política indigenista e de apontar um conjunto de fatores que contribuíram para o seu advento. Contudo, revelou-se insuficiente na medida em que utilizou o enfoque novamente centrado na geopolítica, e não apresenta uma análise do papel do Estado na territorialização da fronteira política, tampouco amplia o trabalho de busca

---

<sup>49</sup> Atualmente uma nova investida para valorizar a Amazônia estaria sendo estimulada para o novo milênio consubstanciada na “revolução científico-tecnológica” e na “crise ambiental” que “geram um novo modo de produzir baseado no conhecimento e na informação”. (BECKER, 1999, p.31)

das raízes do Projeto para a problemática do papel das instituições estatais na formulação da política governamental de defesa nacional.

Em Costa (1994) a ênfase é dada aos aspectos da opinião geopolítica construída no Brasil e seus impactos sobre a Amazônia e seus efeitos práticos através de políticas governamentais. Assim sendo, continua uma referência importante para os estudos sobre o tema. Por uma razão objetiva a dissertação de Costa vai até 1994, o que deixa de fora exatamente a chamada fase reformista comandada por FHC.

Do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP, além de Miyamoto (1989), um outro representante da ciência política mergulha no debate. Trata-se de Eliezer Rizzo de Oliveira. Apesar do livro *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*, publicado em 1994, abordar esses temas, deixa um capítulo para examinar o Projeto. Quando manipula este tema específico o faz na relação com o problema da Transição Democrática. Não é um trabalho que privilegia o seu caráter autoritário como fazem os antropólogos.

Diferentemente de um bom número de autores, Oliveira (1994) minimizou o fato do PCN ter sido apresentado à opinião pública como fruto de uma “falha” dos militares. A apresentação à imprensa deve-se basicamente a cálculos políticos de ganhos e perdas, porque se estava discutindo os rumos da nação na Constituinte.<sup>50</sup> Os militares estariam interessados em barganhar recursos. Tal conclusão destoava daquela defendida pelos representantes do CIMI (Conselho Indigenista Missionário) e de outros pesquisadores que preconizam o “vazamento” para a imprensa.

A novidade da pesquisa de Oliveira (1994) consiste em ensejar atenção especial ao debate entre o EB, o governo, a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e CIMI. As acusações divulgadas pelo jornal *O Estado de São Paulo*, de que a Igreja, por meio do CIMI, estava estimulando a formação de uma nação Yanomami independente no Norte, leva a CNBB a reconhecer o direito do Estado de agir estrategicamente na Amazônia e aceitando a legitimidade das FFAA no que tange à proteção à soberania brasileira, ao passo que o CIMI, jamais aceitaria essa posição por entender que isso significaria o fim da soberania indígena sobre suas terras e a destruição de sua cultura. E do mesmo modo que a grande maioria dos autores discutidos até aqui, Oliveira (1994), a exemplo de Miyamoto (1989), faz uma crítica à posição advogada pelas FFAA de não ampliar a discussão ao conjunto da sociedade, restringindo a abordagem ao debate entre ela e a Igreja.

---

<sup>50</sup> Recomenda-se a análise elucidativa acerca do processo constituinte prolongado que inclui a reforma do Estado produzida por: COUTO, Cláudio Gonçalves. *A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. Dados*. Rio Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.

Um ponto novo foi ter discordado que a preocupação com a militarização da Amazônia como uma nova orientação da política de segurança do Sul para o Norte, seja resultado da ameaça que viria agora do Caribe. O mote que lhe parece convincente sobre a militarização consiste, evidentemente, no fato que era o temor com a fragmentação da unidade territorial nessa região o fulcro da estratégia das FFAA. E neste particular, chama a atenção para o tema da soberania e o conflito gerado entre os órgãos quanto à demarcação, em 1991, por Fernando Collor de Melo, criando a reserva Yanomami, contra a vontade das FFAA; ao passo que os Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Meio Ambiente (MMA) foram favoráveis à criação da referida reserva.

Numa outra perspectiva disciplinar, Prost (2000) analisa o paradoxo aparente existente entre o tamanho relativo modesto das FFAA brasileiras em relação à superfície do território nacional e ao seu peso geopolítico de envergadura. No que tange à Amazônia e ao PCN entende-se o problema no sentido mais amplo de enquadramento geopolítico da Amazônia na PDN, situação de acentuada crise existencial das FFAA, e imensas dificuldades financeiras vivenciadas pelas armas. A rigor, tais problemas têm gerado desconfortos entre os defensores das FFAA.<sup>51</sup>

Traça um painel bastante elucidativo sobre o papel histórico das FFAA no longo processo de integração do território nacional. Munida da pesquisa histórica, afirma que esse fato começa na expansão colonial, passando pela Independência, Guerra do Paraguai, *regime militar*, e, finalmente, o “ultimo reduto” das FFAA, a Amazônia.

Para Prost (2000) o PCN é produto do prestígio dos militares sobre o governo, porém, essa influência muda com FHC, pois os militares em defesa do legalismo agem dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

Prost (2000) ressalta que na nova orientação estratégica do governo, aparece a idéia da defesa do meio ambiente enquanto uma variável que desponta na discussão sobre a Amazônia. Entretanto, Prost (2000) critica esse fato porque não é uma atitude forte sobre os agentes realmente provocadores da degradação ambiental como, por exemplo, os garimpeiros. Por isso, a estratégia ambiental e a menção das ações apontadas para atendimento social das populações ribeirinhas são justificativas para sua aceitação. Enfim, o Projeto (PCN) expressa a predominância do EB quando se trata de questões envolvendo a Amazônia.

---

<sup>51</sup> Uma defesa apaixonada das FFAA brasileiras, uma espécie de extremismo patriótico, pode ser lida em: COCUZZA, Felipe. *As forças armadas do Brasil*. São Paulo: Editora Angelotti, 1995.

Centralizando a Amazônia no imaginário dos militares, Castro (2002), investe na análise dos rituais, memória e identidade do EB que, na particularidade amazônica, reveste-se na representação da ênfase na ocupação da região diante das ameaças da cobiça internacional para afirmar e atualizar o mito da batalha de Guararapes, mostrando como essas categorias recriam-se permanentemente através das interações sociais e não fora delas.<sup>52</sup>

Castro (2002) sublinha que a prioridade estratégica para as FFAA tem resultado no aumento de seu efetivo militar na região. E nesse contexto que é visto o PCN e o Projeto SIVAM. Vê na “vivificação” da fronteira política uma decorrência da ameaça de internacionalização e da cobiça sobre a biodiversidade. Na Amazônia poderá se repetir a Batalha de Guararapes. Significativamente essa análise se identifica com a de Leiner (1994), guardadas as proporções de tempo.

Finalmente, é importante destacar, nessa conclusão do estado da arte sobre o PCN, o trabalho de SANTOS (2004). Nélvio P. Dutra SANTOS (2004) em tese de doutorado intitulada “Políticas públicas, economia e poder: o Estado de Roraima entre 1970 e 2000”, voltada, como enuncia o título, para a análise das políticas públicas no Estado de Roraima, embora ampla, topicamente mostrou o lugar do PCN entre as políticas estatais para a Amazônia. Segundo o pesquisador, o PCN é uma tentativa de “reeditar a organização do espaço amazônico e proteger as fronteiras” (2004, p. 108). Importa lembrar que SANTOS (2004) retoma a linha de pensamento sobre PCN na ótica militar e do pensamento geopolítico ainda presente na Amazônia na década de 80.

## Considerações Finais

O esquema do capítulo foi o seguinte:

Fronteira: uma pluralidade de versões

---

<sup>52</sup> CASTRO (2002) vem insistindo que os militares transportam para a Amazônia a idéia da resistência nacional contra os holandeses. Assim, a Amazônia reproduz a imagem da resistência contra quaisquer tentativas de invasão estrangeira sobre solo pátrio. Na Batalha de Guararapes, o EB não havia sido constituído como tal. Contudo, os militares posteriormente recriaram a Batalha para “inventar” o EB. A referida batalha marca o momento final da ocupação holandesa no Brasil em meados do século XVII, travada no monte Guararapes, próximo à cidade de Recife, em Pernambuco. Começou em 19/04/1648. As forças holandesas, finalmente, foram derrotadas pelas forças luso-brasileiras comandadas por Francisco Barreto de Menezes. Ver CASTRO, Celso. *A invenção do exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2002.

Estado e fronteira política

O Estado na cartografia de Guillermo O'Donnell

As Nets na ciência contemporânea e os desafios ao Estado

Legitimidade para o controle da fronteira política através do uso da força: uma abordagem política

Estado, indigenismo e territorialidade

Se somar o quadro analítico do primeiro pode-se concluir que o Estado-Nação, entendido como instituição num sentido clássico, se não desapareceu sofre bastante com o enxugamento de parte de seu poder soberano.

A partir daí, buscou-se defender a atualidade de teses importantes tanto na perspectiva de um *approach* macro quanto no entendimento dos processos internos, de médio alcance. Para tanto, justifica-se a utilização da cartografia do Estado no Brasil sugerida por O'Donnell, haja vista que responde por esse enquadramento teórico do Estado, num enfoque que enfatiza a sociologia política em sentido macro com possibilidade de aprofundamento da análise subjacente às formas teóricas de médio alcance, quando particulariza a dimensão estatal a partir de condições legais e sociais específicas.

A definição de democracia em sociedades que supõem mais heterogeneidade das relações sociais e institucionais são democracias **delegativas** pois inexistem *accountability*, isto é, uma distribuição horizontal do poder do Estado sobre o território e maior responsabilidade dos governantes com os resultados das políticas governamentais frente aos cidadãos.

O Estado responde por três dimensões, todas articuladas sobre uma base territorial e que garantem a ordem sobre o território: a dimensão burocrática, a efetividade da lei, e a ideológica. A espacialização do Estado na extremidade da região Norte reflete processos típicos da cartografia sistematizada até o momento, se crer que na área de abrangência do objeto de investigação, a fronteira política representa o movimento sociopolítico e ambiental semelhante às **áreas marrons**.

No que respeita aos estudos sobre o PCN, reduzem-se ao tratamento negativo à atuação do Estado na fronteira política; à assimilação da geopolítica como uma teoria conspirativa, sempre tramando contra a região e seus habitantes (PINTO, 2003). Qualquer tentativa do Estado de agir na fronteira política é vista com desconfiança, especialmente alguns antropólogos, que vêem essa atitude como extinção física e cultural dos povos indígenas. Mas a crítica não implica, necessariamente, em negar a valiosa contribuição da antropologia, sobretudo porque as lições são extraídas da observação direta da agenda de pesquisa de seus autores. Muitos deles desenvolvem suas pesquisas na região.

O Estado pode e deve responder com eficácia ao problema do enfrentamento com as Nets da ilegalidade, não obstante sofrendo os percalços da crise que o atinge desde o final do último milênio. Ele tem que se armar com o uso de meios tecnológicos mais sofisticados possíveis e disponíveis e lançar mão das ferramentas organizacionais, financeiras e tecnológicas, para auxiliá-lo na proteção das instituições e dos cidadãos.

O seu desafio é usar do monopólio legítimo da força e de sua estrutura fiscal com a finalidade de financiar uma rede de instrumentos e mecanismos a fim de contrapor-se ao ataque dessas Nets (aquelas que atuam no *circuito da ilegalidade*), cujos agentes estão interessados na livre circulação de seus produtos ilegais. Ou seja, o Estado democrático e de direito deve estar à altura de suas atribuições para dispor as demandas por segurança, a despeito das formas tradicionais de pensá-lo, atadas ao capitalismo (concorrencial e monopolista), supostamente suplantadas pelo aparecimento de novas formas de produção e circulação de bens e serviços. Contudo, ele é necessário independentemente dessa constatação e características atuais.

O capítulo seguinte aborda historicamente o papel do Estado na conquista e preservação do território nacional, bem como o valor dos fortes e das expedições em rede, num determinado tempo, o do território-zona, e da geopolítica moderna na organização de um pensamento estratégico que encampou a Amazônia como objeto de disputa entre as potências estrangeiras, em outro momento do desenrolar dos acontecimentos que convergiram para a manutenção da soberania brasileira sobre a região. Finalmente, analisa-se estritamente o *regime militar* naquilo que diz respeito à modernização que se objetivava alcançar na região mediante o Projeto Brasil Grande Potência.

## CAPÍTULO 3 - ESTADO E PENSAMENTO ESTRATÉGICO SOBRE A AMAZÔNIA

### INTRODUÇÃO

A longa discussão para a montagem de uma referência teórica capaz de compreender a atuação do Estado na fronteira amazônica através do PCN, completa-se com o resgate histórico das iniciativas governamentais na esfera da segurança e defesa nacionais; da identificação e análise do pensamento geoestratégico<sup>53</sup> construído ao longo da segunda metade do século passado sobre o Brasil e que incluía a Amazônia enquanto espaço a ser ocupado mediante projetos de colonização dirigida, e pelos eventos políticos que motivaram a intervenção, sejam eles a ameaça de internacionalização ou da biopirataria pela ótica e percepção imaginárias dos militares.

Urge resgatar as teses utilizadas pelos militares, elaboradas com o intuito de justificar a atuação do Estado porque elas dão, em certo sentido, a legitimidade necessária para o consenso militar sobre a necessidade de intensificar a presença na fronteira política. Para tanto, levantam-se outras questões para o esclarecimento dos fundamentos e motivações teóricas, políticas e ideológicas da intervenção na região. Como pode ser descrita a conquista da Amazônia? Como ela foi inserida na reflexão estratégica e qual a influência de suas principais teses e propostas sobre o seu desenvolvimento? Que razões os militares apresentam para transformá-la em pólo atrativo do processo de colonização?

Nos aspectos sociopolíticos e estratégicos analisados, adianta-se que o avanço ou recuo dessa presença em perspectiva histórica está associado às vicissitudes políticas internas, isto é, aos ganhos perseguidos por indivíduos e grupos políticos e sociais na condução das políticas governamentais, nos diferentes momentos da história, bem como às prioridades em relação ao contexto sul-americano e mundial e à capacidade de financiamento para o fortalecimento da dimensão coercitiva do Estado, objetivando promover a ocupação territorial. E ainda, os obstáculos inerentes ao controle estratégico de uma região inóspita e

---

extensa, onde o meio necessário para dar-lhe proteção requereria e requer uma ação permanente e de alto custo financeiro e humano, coisas que devido a razões históricas e sociopolíticas não foram realizadas, ou apenas concretizadas razoavelmente.

No século XX, o pensamento geopolítico brasileiro se desenvolveu sob a égide do confronto Leste-Oeste, da Guerra Fria e sob o impacto da doutrina da “segurança nacional”, da luta contra o “inimigo interno”. Por isso, qualquer esforço para compreender o significado desse pensamento implica o reconhecimento da dimensão internacional e localizar a influência das relações internacionais sobre seus principais protagonistas. Mais do que isso, em perspectiva histórica a região foi um problema para portugueses, espanhóis, holandeses, franceses e brasileiros.

Para atingir os objetivos, metodologicamente, nomeiam-se como fontes básicas para a construção da análise os estudos de especialistas derivados de matizes intelectuais diversas e em que pese as fontes serem secundárias, são indiscutíveis seus méritos porquanto são autores com autoridade acadêmica sobre o tema. Alguns são militares, outros civis. As referências oriundas da caserna são Carlos Meira Mattos, Golbery do Couto e Silva; e as acadêmicas, basicamente são René Dreifuss, Danielle Forget e Shiguenoli Miyamoto. Dedicados persistentemente a pensar o Brasil e a Amazônia especialmente a fronteira política pelo prisma da ocupação geoestratégica. Enfim, para a análise da primeira seção os livros de Reis (1971 e 2001) são fontes de informações do caráter pioneiro da ocupação na rastro da “cobiça internacional”.

O conjunto dessa produção bibliográfica revela uma preocupação com a natureza autoritária da atitude do Estado e destaca as implicações sociais, políticas e ambientais com os resultados da implacável vontade de fazê-la um vetor de progresso econômico, **inundá-la de civilização** como dizia Goubery do Couto e Silva. Observa-se também que são raros os estudos especificamente sobre a fronteira Norte, fato que justifica a amplitude da análise estendida à Amazônia Legal, sobretudo.

A fase recente da vida republicana, ou seja, do *regime militar* à Nova República terá um valor especial porque é o período histórico no qual se insere o objeto de investigação. Nesse sentido, temporalmente o capítulo recua aos tempos da formação histórica e social da região, da colonização ibérica, para entender o complexo tecido político-militar. A primeira seção resgata a trajetória da ocupação estratégica; a segunda limita-se ao século passado e

---

<sup>53</sup> A geoestratégia reporta-se à dimensão espacial da estratégia, ao passo que a dimensão de gestão, comando, administração da guerra denomina-se estratégia. Cf. VESENTINI, J. W. *Novas geopolíticas: as representações do século XXI*. São Paulo: Editora Contexto, 2000, p. 10. 125 p.

descreve esses aspectos no movimento pelo planejamento estratégico e os grandes projetos; a seguinte mostra uma síntese da contribuição de Golbery do Couto e Silva e Carlos Meira Mattos e a inclusão da Amazônia no Projeto Grande Potência, e a derradeira secção, analisa os impactos do confronto Leste-Oeste na definição da política de segurança elaborada pelos militares.

### 3.1.A AMAZÔNIA NO HORIZONTE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO POLÍTICO-MILITAR

A Amazônia Legal compõe nove unidades federativas e tem sofrido historicamente a intervenção do Estado.<sup>54</sup> Contudo, em perspectiva histórica, o sonho de integrar a Amazônia ao circuito nacional de poder é bastante antiga. A tentativa de ocupação militar remonta ao período colonial quando ela é objeto de cobiça das potências imperialistas da época: França, Inglaterra, Espanha e Holanda. Das Antilhas partiram ingleses e holandeses, da costa venezuelana e guianense entre o Orinoco e o Oiapoque para a região; ao passo que os franceses tardiamente com a ocupação do território de Caiene ousaram instalar-se ao que é hoje território nacional. Quanto aos espanhóis são as expedições de Vicent Pinzón, de Francisco de Orellana, Pedro de Úrsua-Lope e Lopo de Aguirre.

Mattos (1980) faz referência a três frentes que avançaram em direção à Amazônia. Uma vem dos Andes comandada por Francisco Orellana, e em companhia de Gaspar de Carvajal, em 1542, e por Pedro de Ursúa-Lope, em 1561, pioneiros na conquista da grande região. Objetivam ao penetrar no Solimões além da conquista, a caça do ouro. A segunda de Pedro Teixeira que saiu de Belém após ter saído do Nordeste, percorrendo 10.000 Km de rio até Quito, no Equador – é à frente do Atlântico; e a última, proveniente do Planalto Central realizada por Raposo Tavares e mais tarde, simbolizada na Belém-Brasília e na Transamazônica. Golbery do Couto e Silva (1967) edifica sua Geopolítica tendo esta frente como fundamento político-estratégico no tabuleiro tanto das pretensões hegemônicas quanto do jogo estratégico global. O Brasil na fortaleza da defesa dos valores individuais, coletivos e políticos do Ocidente, em oposição aos interesses estratégicos dos soviéticos no hemisfério

---

<sup>54</sup> Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

sul. Para o sucesso dessa empresa o Atlântico e o Pacífico constituiriam as rotas principais para lograr êxito na viabilização das estratégias de conquistas.

Nessa idéia de frentes de Mattos (1980) perpassa uma outra de fronteira no sentido do herói da fronteira fluvial e terrestre, imagem que exalta as bandeiras para valorizar a expansão portuguesa para cimentar a fronteira política e o limite territorial.

O marco significativo de umas dessas frentes de ocupação militar – a de Pedro Teixeira - foi a expedição migratória que, em 1600, saiu do Nordeste, com portugueses e nordestinos que haviam expulsado os franceses do Maranhão – que doravante partem para o Norte no sentido de fundar a França Equinocial - sob o comando militar de Francisco Caldeira Castelo Branco. Estabeleceu-se na região com a missão de afastar os ingleses, irlandeses e holandeses a fim de expandir o domínio português, não mais obedecendo ao Tratado de Tordesilhas (**figura 4**) tornado letra morta desde 1580.<sup>55</sup>

A jornada, de Pedro Teixeira, pelas águas amazônicas, em direção ao Peru, se teve aqueles fundamentos políticos valendo como um primeiro capítulo de páginas sensacionais que foi sendo escrito na empresa do deslocamento da fronteira oeste, fundamento que ponderou efetivamente, nem por isso servir à curiosidade científica em torno à realidade que se escondia pelo interior da região banhada pela grande rede hídrica. (REIS, 2001, p.101)

Por outro lado, o fundamento de que lembra Reis (2001) talvez não fosse, exclusivamente militar. Podia estar associado ao descobrimento do interior do Rio Amazonas e da costa do cabo Norte. Portanto uma tarefa de conhecimento da região para fins de decisão por parte da Coroa, embora não se possa negar a tarefa grandiosa da expedição de cunho eminentemente político: ampliar pelo Amazonas acima a extensão da soberania portuguesa, contra os interesses da Coroa espanhola e fazendo de Belém um porto importante para o comércio com o Peru. (REIS, 2001, p. 101)

Em 1616, ergue-se o Forte do Presépio, início do povoamento da Feliz Luzitânia consolidando, assim, a presença militar. Belém se tornara importante fortaleza para a defesa do domínio luso da hinterlândia.

A Igreja que acompanhava o Império Português no fortalecimento de seu domínio, através dos franciscanos e de outras ordens, começa suas atividades missionárias na igreja N.

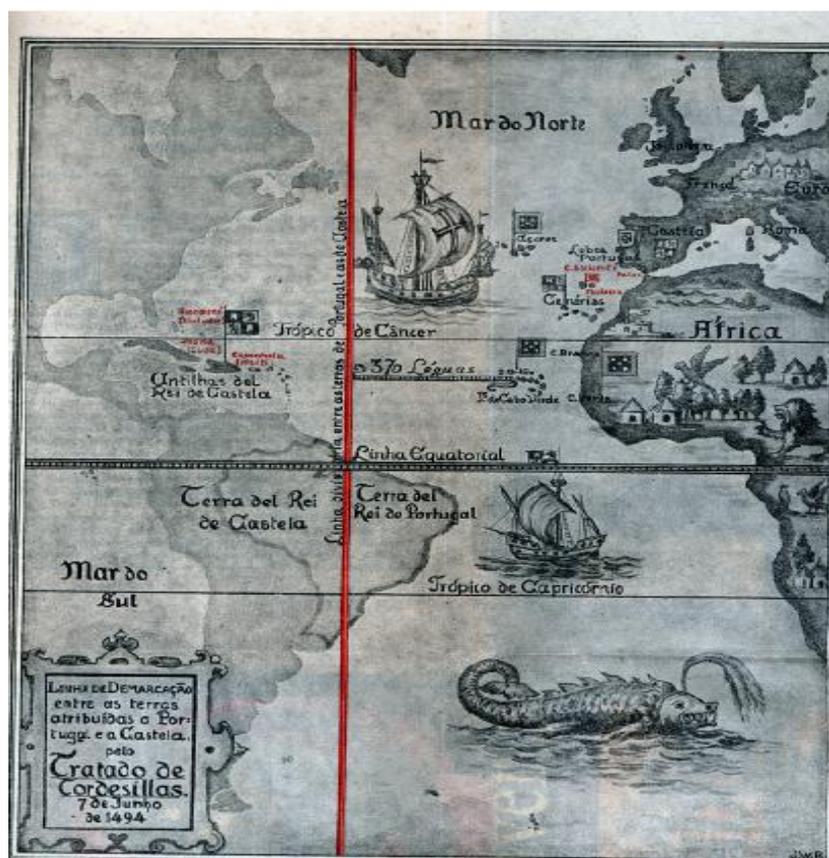
---

<sup>55</sup> Pelo tratado Portugal dispunha de uma minúscula (para a extensão total da região) parte do território amazônico. A linha que fixava os limites passava por Belém e definia o que hoje é a região Bragantina como possessões portuguesas. (REIS, 1972, p. 25)

S. da Graça, quando Caldeiras se fixou em Belém, em 1623, e organiza uma campanha ao interior da Amazônia. (BARROS, 1989, p. 267).

#### Figura 4

Mapa de Demarcação do Tratado de Tordesilhas de 1494.



Fonte: Grupo RETIS/UFRJ

De 1620 a 1655 foram criadas as Capitânicas Hereditárias em Cameté, Caeté, Cabo Norte, Marajó, Gurupá, Macapá (AP) e outras, destinadas a consolidar a posse lusitana. Nesse meio tempo, Pedro Teixeira, no ano de 1637, organiza a famosa expedição que saiu de Belém e subiu o Amazonas e o Napo chegando até Quito, no Equador, em 1639, resolutamente marcando a presença lusa na Amazônia. A jornada se valeu do *Utis-possidetis de facto* (quem ocupa de fato a terra tem direito sobre ela), consagrado no Tratado de Madri, em 1750, graças à habilidade de Alexandre de Gusmão, homem de confiança da corte de D. João VI. O fim

dessa campanha, em 1639, ocorre um pouco antes da chegada do primeiro vice-rei do Brasil, em 1640, para continuar a missão de garantir a unidade administrativa e territorial.

Nesse ano, os ingleses, os irlandeses e os holandeses já haviam abandonado seus entrepostos na Amazônia. Se o feito de Pedro Teixeira é memorável, não menos importante para a conquista pelos lusos, fora também a expedição de Raposo Tavares. Este bandeirante saiu de São Paulo, no ano de 1648, navegando pelo Tietê, Paraguai, Guaporé, Madeira chegando ao Solimões e Amazonas e daqui, através do Rio Gurupá, alcançou, três anos depois da partida, o Estado do Pará.

Os lusos se mostravam dispostos a enfrentar todo e qualquer repto para defender, inclusive militarmente, a região ao Norte do Brasil. Portugal alia-se à França e ambos assinam um tratado acerca de seus limites na América do Sul. Pelo tratado, assinado em 4 de março de 1700 e considerado definitivo em 18 de junho de 1701, os portugueses demoliriam os Fortes de Araguari e Macapá, retirando do lugar até aldeias indígenas usadas para fins de defesa dos portugueses. Seriam igualmente demolidos todo e qualquer Forte que porventura existisse na margem do Rio Amazonas em direção ao Cabo Norte e costa do mar até a foz do Rio Oiapoque. O Tratado “Provisional” rezava ainda que as duas nações estavam a partir daquele instante proibidas de ocupar terras enquanto as posses em litígio não fossem plenamente resolvidas pelas duas Coroas. O referido documento era tão importante para franceses e portugueses que uma das cláusulas amarrava que mesmo em caso de incidente nem por isso o Tratado poderia ser violado.

O Tratado Provisional não foi cumprido por qualquer das duas partes. Os franceses, como que ignorando, penetraram desenvoltamente pelas águas e terras amazônicas atingindo a calha central do rio-rei, fora, portanto, muito fora mesmo, da área litigiosa. Quanto aos portugueses, não haviam dado um passo para cumprir o que fora ajustado. Assim, nem havia soltado os índios aprisionados e a serviço dos franceses, nem devolvido os pertences de franceses de Caiena. Os documentos que trazem essas notas esclarecedoras não fazem referência à demolição dos fortes que os luso-brasileiros haviam levantado no trecho nevrálgico. Esses documentos são: carta de José de Faria ao Duque de Cadaval, instruindo-o para fazer reclamação ao embaixador do rei da França, a exposição ao duque sobre o contato que mantivera com aquele diplomata. (REIS, 2001, p.112)

Meio século depois a ocupação portuguesa se intensificou no vale do Rio Branco limítrofe às possessões espanholas e holandesas nas Guianas. O Marquês de Pombal, a quem cabia a direção dos negócios da Coroa e interessado no significado que a Amazônia possuía

para o Império Luso-Brasileiro, ordenou a criação da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão para a ocupação definitiva da fronteira política. Nomeou como Governador Francisco Xavier de Mendonça Furtado para cumprir um duplo objetivo: impingir a marca do Tratado de Madri <sup>56</sup> colocando-o em prática. Vale lembrar a atividade missionária dos Jesuítas que, apesar de importantes para a ocupação do território, causavam, agora, embaraços para a continuidade da administração da Coroa, pois em vista da nova lógica da defesa do Estado Absolutista para impor uma organização social inspirada no liberalismo, os padres ofereciam obstáculos em virtude do controle ideológico que exerciam sobre os povos indígenas.

Como parte da estratégia lusa (o Estado metropolitano) para a região com o escopo de arrefecer o avanço do poder religioso e político-administrativo comandado pelos missionários que usaram a coerção física, econômica, política e ideológica para integrarem os índios na organização social voltada para interesses mercantis (ALMEIDA, 1990, p. 76-7), a administração pombalina, intensifica a agricultura de subsistência como única forma de garantir o povoamento e o território. (ALMEIDA, 1990, p. 134)

Em 1755, a Coroa fez uso de duas estratégias distintas, mas complementares do ponto de vista da ação estatal com a finalidade de garantir o território. Uma, mandou construir fortificações para garantir a apropriação do território enquanto estratégia firmada para a presença portuguesa, executada por Xavier de Mendonça Furtado. Por exemplo, a construção do Forte São Joaquim – medida político-militar tomada pelos lusos para impedir a invasão do vale na confluência dos rios Uraricoera e Tacutu. Estratégia também para garantir uma via de acesso para as Bacias do Essequibo e do Orinoco. A outra estratégia foi aldeamento da população indígena que atingiu basicamente os índios Macuxi. Era o controle da população pelo Estado a fim de facilitar a defesa.

Contudo, em 1790, motivadas por inúmeras revoltas, a maior parte dos índios fugiu em direção ao Rio Negro, determinando o fracasso de tais iniciativas estratégicas.<sup>57</sup> Antes, em 1776, constrói-se o “Real Forte Príncipe da Beira”, São José de Macapá, na foz do Rio Amazonas, Marabitanas, no Rio Negro e o Forte Coimbra, no Rio Paraguai. Aos poucos as autoridades governamentais vão ampliando a rede de proteção na defesa. (ver, a seguir, relação dos Fortes, Fortalezas, Fortins e Baterias no **quadro 5**, p. 121)

---

<sup>56</sup> O Tratado define a favor de Portugal o direito de posse dos territórios ocupados, favorecendo as bandeiras e o território amazônico ocupado. No geral, o Tratado redefine os limites fronteiriços entre as possessões portuguesas e espanholas. Revoga na teoria o Tratado de Tordesilhas, nunca cumprido na prática.

<sup>57</sup> Ver SANTILLI, Paulo. *Fronteiras da República: história e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*. São Paulo: FAPESP, 1994, p.17.

No século XVIII, no entanto, na gestão do Capitão e Governador da Capitania de São Paulo D. Antônio Luis Souza Bueno Botelho Mourão, o Morgado de Mateus foi incumbido pelos portugueses para elaborar um mapa com a finalidade de construir uma estrada de “mar a mar” que ligasse geopolítica e estrategicamente o Prata a São Paulo, deste a Goiás. Do Planalto Central a Belém, conforme o **mapa** abaixo (**figura 5**). A carta revela a criatividade dos cartógrafos da Coroa e exerceu forte influência no planejamento tanto de Brasília, quanto da Belém-Brasília e do eixo rodoviário que liga o Planalto ao Norte. As coordenadas levam perpendicularmente, levemente afunilando ao Norte, ao Rio Amazonas.

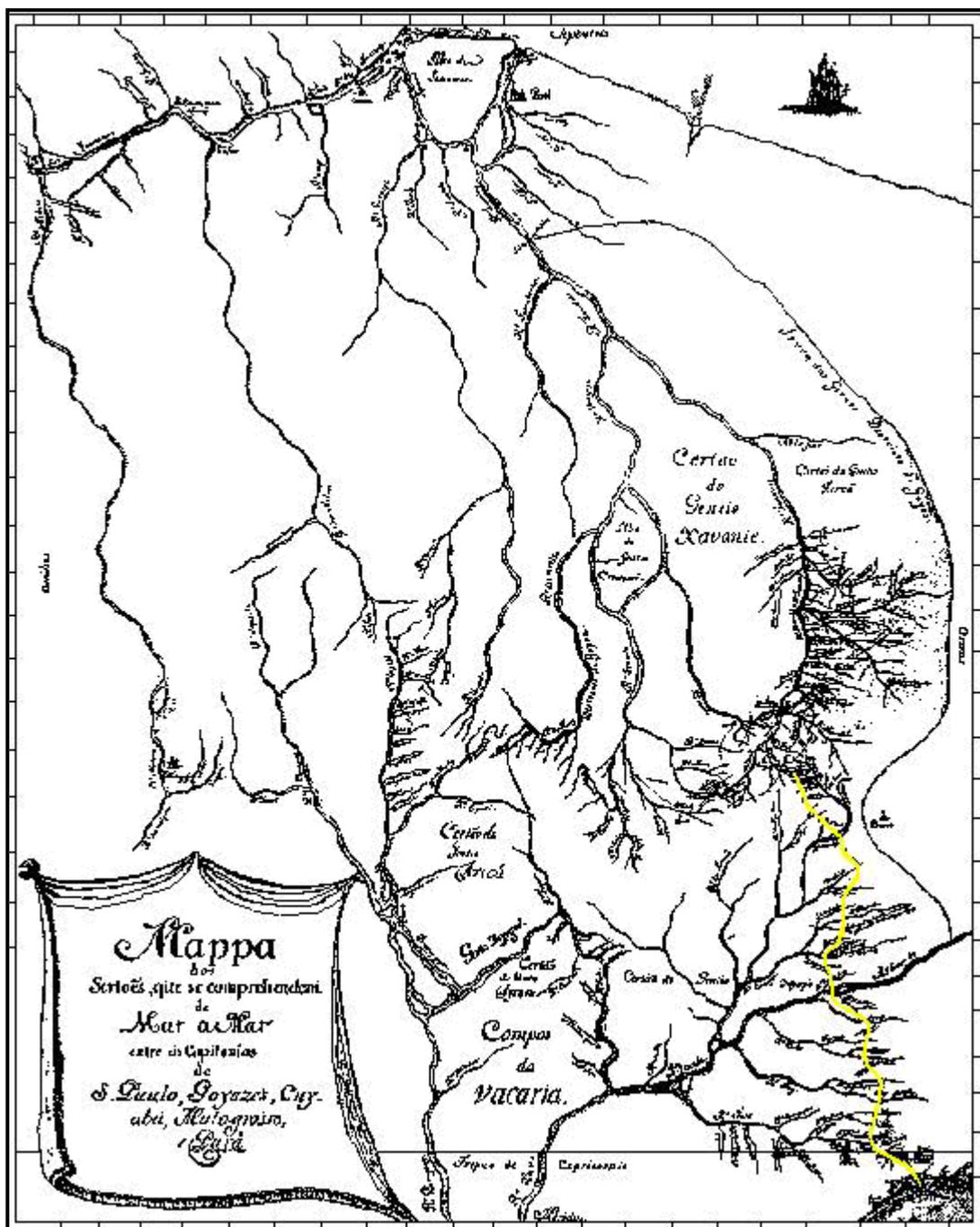
Na seqüência do esforço dessa frente geoestratégica que busca a integração, criando as condições para uma estável rede de comunicação que facilitasse a realização dos objetivos do poder central, se fortalece com a primeira colônia militar, que viria se fixar em 1840, na região do Rio Araguari, no Estado do Amapá.

A colônia militar no Rio Araguari revela a inquietude do governo com a presença francesa. Tanto a França quanto Portugal, como viu-se anteriormente, não obedeceram o Tratado “Provisional” e, desse modo, colocava-se o problema da demarcação das fronteiras políticas entre o Brasil e a França representada pelo protetorado da Guiana.

O Brasil compromete-se, porém, a proceder à demarcação. Esse dava origem, no entanto, a um novo problema. Que fronteira seria essa a demarcar? A pergunta tinha cabimento. Por que os franceses viviam a indicá-la da maneira mais variada. Não se haviam fixado num trecho da região. Ora sustentavam que seria no Carapapóris, ora no Calçoene, ora no próprio Amazonas.... A interpretação do artigo 8º, do Tratado de Utrecht, que regulara a matéria em 1713, era sempre diferente. A literatura que se escrevia, em França, a propósito, gerava a confusão, evidentemente premeditada, enquanto de parte do Brasil desde a fase colonial a posição era firme – o Oiapoc era o mesmo Vicent Pinzón e, de acordo com o referido diploma internacional, ali estaria a fronteira, assegurada ininterruptamente pelos nossos colonos, missionários, destacamentos militares, homens de negócios. (REIS, 1972, 107)

Figura 5

Mapa do Brasil na Visão do Morgado de Matheus



Fonte: Grupo RETIS/UFRJ

Em suma, vale registrar o Tratado de Santo Idelfonso, assinado entre, novamente, Portugal e Espanha, que ratifica o Tratado de Madrid ao reafirmar os limites fixados neste. A

relevância desse Tratado para o Brasil está na recuperação, para compor o sul do país, de Santa Catarina e 7 Povos das Missões, Rio Grande do Sul e a devolução da Colônia de Sacramento que passa a domínio espanhol.

Nesses primeiros séculos de nossa história de conquista para firmar o domínio luso-brasileiro o ônus da conquista recaiu sobre os povos indígenas que viviam antes da chegada de espanhóis e portugueses. Dizimados aos milhões, restando no século seguinte, poucos remanescentes, como os Omagua, os Manau e a extinção completa dos Tapajós.

No século XIX, o EB teve um destacado papel no sangrento processo de manutenção da soberania brasileira, acontecimento este que contrastou com o da América Espanhola, fragmentada territorialmente em virtude da força das oligarquias locais.

Os militares têm ressaltado esse fato. Recentemente, o General Rubens Bayma Denys (1997) lembra que o EB é de se fazer presente em qualquer região do território nacional. E mais do que isso, destaca a participação dessa força na “tradição nacional de ocupação e povoamento de nossas fronteiras, como uma primeira fase da delimitação e posse do território brasileiro” (DENYS, 1997, p.17) e finaliza mostrando que “ao longo de toda a história da pátria, nossas fronteiras no Sul e no Oeste foram demarcadas e vivificadas com a presença das organizações militares do Exército nacional”. (DENYS, 1997, p.120)

Essa força representa o principal agente na mudança interna e externa de execução de uma política de defesa ainda que fosse praticamente elaborada exogenamente. (PROST, 2000) As estratégias de defesa eram produzidas em Portugal. Não obstante não possuíamos estrategistas civis e/ou militares capazes de planejar a defesa da Nação.

Neste século XIX, um acontecimento histórico relevante com conseqüências sociais e políticas para o país, alterou o equilíbrio na fronteira política. Em 1808, o Brasil ocupou a Guiana Francesa com tropas paraenses compostas de 600 homens comandadas pelo tenente-coronel Manoel Marques d’Elvas com a ajuda da Inglaterra e de Portugal, em resposta à ocupação deste pelos franceses liderados por Napoleão. A devolução da Guiana, pactada, para a França, na Convenção de Paris, somente ocorrera em 1917. Na esteira do conflito, as tensões internas aumentaram com a Independência e a adesão do Pará que havia fornecido os recursos humanos para a tomada das Guianas que só se daria em 15 de agosto de 1823. (SANTOS, 1979, p. 33)

Em meio ao conflito da ocupação Guiana, é digno de nota porque tem um caráter estratégico, o conflito que se arrastou por décadas entre o Brasil e a França na disputa do território de Calçoene, entre o Rio Araguari e o Oiapoque, hoje Estado do Amapá.

Na visão de Cardoso (2003) a descoberta do ouro, em dezembro de 1893, em terras de Calçoene, o Contestado atraiu uma caravana de escravos, garimpeiros, desertores, crioulos, pescadores, indígenas e ex-presidiários para a região, resultando no conflito que culminou com a expulsão dos franceses liderados por Cabralzinho, em 1885. Esse evento histórico desencadeou uma redefinição territorial da região com Brasil e França disputando a posse nas últimas décadas do século XIX. E confirma que a população da região do Cabo Norte, onde se localizava Calçoene, criara sua própria identidade cultural à margem das definições de soberania instituídas pelo Estado-Nação, tanto do Brasil quanto da França. Por isso, ora faziam o jogo determinado pelos interesses dos franceses ora os dos brasileiros. Por isso “entre processo de catequização, construção de fortes, vilas e outros edifícios, a região do Cabo Norte mostrava-se de difícil ocupação.” (CARDOSO, 2003, p.35)

Paralelamente a esses conflitos no Cabo Norte, as atenções do governo imperial estavam, também, voltadas para a disputa no Prata. O Brasil interessava-se pela livre navegação na margem oriental, estratégica para a salvaguarda do território. Os fazendeiros do Rio Grande do Sul usavam o Rio Uruguai para embarcar seus produtos para o mercado internacional, ao passo que os matogrossenses dependiam do Rio Paraguai para qualquer contato com o exterior. (SCHULZ, 1994, p.53)

Esses e outros eventos históricos contribuíram para a sangrenta Guerra do Paraguai, ocasião em que a Inglaterra manifestava preocupações com os exemplos vindos desse país, pois aqui emergia uma poderosa e moderna sociedade baseada no desenvolvimento auto-sustentado da economia. Solano López foi neutralizado diplomaticamente numa ampla coalizão de forças lideradas pelo Brasil ao qual somou-se Argentina e Uruguai para derrotá-lo, objetivo concretizado com profundas repercussões no desenvolvimento ulterior da sociedade brasileira.

Enquanto aqui na região, nesse meio tempo, o Grão-Pará transita de colônia à condição de *terra incógnita* e secundária nos projetos do império do Brasil, como se disse. Essa transição fez parte do longo processo no decorrer do qual o ato de separação política de Portugal foi associado ao esforço para plasmar a unidade territorial da antiga colônia, dada a possibilidade real de formação de diversas nações de língua portuguesa incluindo o Pará. Que ao final desse processo se tenha chegado ao resultado de independência territorial, com a manutenção da estrutura espacial e social anterior, foi fruto de um conjunto de circunstâncias que redundou em conciliarem vantagens locais, nacionais e internacionais. (MACHADO, 1989, p.160)

O século XIX no Brasil e no mundo, como sabido, foi marcado por grandes transformações econômicas, sociais e políticas. Politicamente disputa-se o controle das formas de organização social e do regime político. Concretamente, a revolução industrial com sua nova forma de apropriação dos recursos naturais, determina uma mudança importante na forma de organização territorial das populações, seja como afirmação e legitimação do Estado-Nação no continente europeu, seja mediante o liberalismo como base filosófica e política que opera uma revolução nos costumes e formas de governar. Sua luta principal é contra a “Santa Aliança” formada por Grã-Bretanha, Rússia, Áustria e Prússia que defendiam a Monarquia.

Os liberais exerceram influência no continente americano interessados em formar as administrações locais em governos republicanos. O contexto da Independência do Brasil no panorama das relações internacionais da época condiciona uma acomodação de forças nesse cenário, o qual rebate fortemente nas nossas determinantes sociais e políticas internas. Como consequência, nesse período a administração imperial implanta, no ano de 1831, no Estado do Amazonas o 1º Batalhão de Infantaria de Selva, o “Batalhão Amazonas”.

Na Amazônia do Grão Pará e Amazonas ocorreu um dos maiores movimentos populares de que se tem notícia. Os cabanos, como eram conhecidos os revolucionários locais, enfrentaram as forças policiais do Império entre os anos de 1835-1840. Na Cabanagem, um Exército irregular composto na sua maioria por caboclos, enfrentou as forças policiais usando a tática de guerra de guerrilhas. De origem popular a Cabanagem se espalhou por vastas áreas da Amazônia, em particular no Estado do Pará (Província do Grão Pará que também incluía o Maranhão e o Amazonas).<sup>58</sup> Sem embargo, no epicentro das disputas, com claro desejo das potências européias, estava o domínio sobre o território amazônico. Estratégias políticas e militares foram utilizadas para apropriarem-se dela, cujo desfecho foi o firme propósito do Império de defender e protegê-la como domínio dos brasileiros. É dessa fase que sequiosos pela proteção, os portugueses, na confluência dos rios Javari e Solimões, sob o comando do major português Domingos Franco, construiu o Forte São Francisco Xavier de Tabatinga (AM) e logo abaixo, o Forte São José, ambos para exercerem as funções militares e fiscais.

---

<sup>58</sup> Mesmo fugindo da discussão, sugere-se ao leitor uma referência acadêmica sobre esse movimento que teve base popular. DI PAOLO, Pasquali. *Cabanagem: a revolução popular da Amazônia*. 3ª ed. Belém: CEJUP, 1990. 415 p.

Na perspectiva da construção do território brasileiro, a Amazônia era tão importante quanto o Prata, já que o Império enfrentava as ambições francesas e britânicas de acesso ao vale amazônico, assim com as pressões dos Estados Unidos para o estabelecimento da livre navegação internacional dos rios amazônicos – que seria efetivada em 1866. Os contenciosos com a França (Questão do Amapá) e Grã-Bretanha (Questão do Pirara) só viriam a ser resolvidos no início da República. (CAVAGNARI FILHO, 2002, p.19)

As últimas décadas do século XIX evidenciam o alvorecer de uma nova etapa para o Brasil e que é reflexo de importantes mudanças na moldura das relações internacionais.

Na Amazônia, no trajeto da “Belle Époque” e do esplendor dos tempos da borracha, a sociedade regional e local, Belém e Manaus, ganham visibilidade no cenário nacional e mundial, facilitada pela demanda do produto na bem sucedida indústria automobilística.

As conexões entre essas duas cidades possibilitariam a incorporação da Amazônia como parte do mercado mundial. A descoberta do processo de vulcanização da borracha deslanchou a procura afanosa pelo látex, a matéria prima da indústria automobilística. A exportação da borracha destaca-se no conjunto das exportações e uma elite que se fortalece com a riqueza advinda do comércio. Ao dinamismo promovido pela economia gomífera, correspondeu à descentralização administrativa feita pela jovem república que deixava para os governos locais as receitas advindas das exportações. (DAOU, 2000, p. 15)

Em face da intensidade da exploração comercial da borracha, os capitais necessários ao processo extrativo eram inexpressivos, podendo ser obtidos dentro do país ou mesmo dentro da região Norte. Mas o enorme crescimento da procura do produto no mercado internacional tornou impossível aos capitais nacionais a inversão em escala suficiente para atender a demanda, o que possibilitou o controle do processo produtivo pelos capitais estrangeiros. (FONSECA, 2000, p.8)

A “Batalha da Borracha” como ficara conhecida a intensificação da política de exportação para o mercado norte-americano e europeu, visava, simultaneamente, o crescimento da pressão demográfica na região. As Colônias Agrícolas, uma tentativa de uma política dirigida para o povoamento da fronteira malogrou em seguida.

No meio desses eventos, no começo do século XX, o EB para cumprir as exigências e administrar a região criou o CMA (Comando Militar da Amazônia), em 27/03/1909. Esse Comando parece encerrar a trajetória da construção dos fortes à moda dos primeiros séculos. A propósito, no **quadro 5** abaixo é possível visualizar na visão de Mattos (1990, p.100), os

fortes construídos ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX, para defender o Brasil na parte Norte.

01	Fortes de Orange e Nassau
02	Forte de Mariocai
03	Fortes de Cumá e Caeté
04	Forte de Presépio ou do Castelo (Belém)
05	Fortaleza de Santo Antonio de Gurupá (Belém)
06	Fortes de Murutu, Mandiutuba, Torrego e Felipe
07	Forte de Cumau
08	Fortes do Desterro e do Toerê
09	Forte do Araguari
10	Forte de S. Pedro Nolasco (Belém)
11	Fortaleza de S. José da Barra do Rio Negro (Manaus)
12	Fortaleza da Barra (Belém)
13	Forte de Santo Antonio de Macapá (Macapá)
14	Forte do Rio Baiaroque
15	Fortaleza de Santarém ou do Tapajós
16	Forte de Óbidos ou de Pauxis
17	Forte do Peru (Almerim)
18	Fortim e Bateria de Ilha dos Periquitos (Belém)
19	Casa Forte do Guamá (Belém)
20	Vigia Curiau
21	Forte de São Gabriel (Rio Negro)
22	Forte de São Joaquim (Rio Negro)
23	Forte de Cucuí (Marabitanas)
24	Fortaleza de Macapá (Macapá)
25	Fortaleza de Tabatinga
26	Forte de Nossa Senhora da Conceição
27	Reduto de São José (Belém)
28	Bateria de Val-de-Cans (Belém)
29	Forte do Príncipe da Beira
30	Forte do Cabo Norte
31	Forte de São Joaquim
32	Forte de Nossa Senhora de Nazaré (Tucuruí)
33	Fortes do Cabo Norte
34	Batalha de Santo Antonio (Belém)
35	Forte da Ilha dos Periquitos (Belém)
36	Forte da Cachoeira de Itaboca
37	Vigia da Ilha de Bragança

**Quadro 5**

Relação dos Fortes, Fortalezas, Fortins e Baterias Localizadas na Fronteira Norte Construídos nos Séculos XVII, XVIII e XIX.

Fonte: MATTOS, Meira. *Op. cit.*, 1990, p. 100.

Nas décadas seguintes, principalmente nos anos trinta, do século XX, começa a organização político-administrativa do Estado, baseada na racionalização de meios e fins. Expande-se e estrutura-se uma burocracia entornada para a eficiência da administração

pública de desempenho limitado e parcial.<sup>59</sup> O longo período de vigência do Estado Novo serviria para consolidar uma estrutura político-administrativa com amplitude nacional.

Nesse sentido, com o Estado desenvolvimentista caracterizado pelo padrão de substituição de importações, a política de defesa fundamentou-se no pensamento geopolítico originado do confronto Leste-Oeste que colocou frente a frente as duas superpotências de então: EUA e URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Analisar mais detidamente esses fatores e com amplitude far-se-á necessário porque o avanço da estrutura policial-militar inseriu-se no projeto de modernização capitalista que precede, inclusive, o surgimento do *regime militar*.

As mudanças causadas pela disposição de modernização do Estado coincidem com os preparativos da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, o Estado-Maior das FFAA mantinha vigilância quanto à possibilidade do Brasil sofrer as conseqüências de uma intervenção estrangeira. Num documento secreto de 1936, assinado pelo Coronel Francisco Gil Castello Branco, afirmava que a Amazônia, no contexto da situação de beligerância que circundava o mundo, tornava-se alvo predileto da conquista pelas potências “imperialistas” (Inglaterra, Japão e França) e exorta as autoridades para criarem uma forte organização militar para defendê-la.<sup>60</sup>

Em 1938, ao atender uma sugestão do comandante da 8ª Região Militar (RM), o General Góes Monteiro, então chefe do EME (Estado-Maior do Exército) autorizou a criação de Batalhões de Fronteiras. No hiato do conflito mundial o tema da segurança na Amazônia ficara congelado. Todavia, com o surgimento de uma nova ordem mundial emergida das ruínas da Guerra, a Amazônia retornava para a agenda militar e da segurança nacional.

Com a ESG, fundada em 1949, inspirada no *National War College* dos EUA, articula-se as diversas frentes do pensamento militar. É a instituição encarregada de criar um projeto político-estratégico a ser executado para conduzir o Brasil à condição de potência. Ela representa o mais importante espaço institucional de produção e debate acerca da construção de um modelo para o desenvolvimento político e econômico do Brasil com rebatimentos na Amazônia. Políticas, planos, projetos e programas foram elaborados desde sua criação até o advento do Golpe e, nas décadas seguintes, implementados. Elaborou as seguintes teses:

---

<sup>59</sup> BRITO (2001) estudou o Estado e as políticas de desenvolvimento para a Amazônia sob o ângulo da modernização de fins e meios ancorados em WEBER e HABERMAS. Defende que essa modernização ocorreu parcialmente, posto que o conceito de “modernização de superfície” que expressa a incompletude da modernidade na Amazônia que não atinge as raízes da estrutura social pensada regionalmente.

<sup>60</sup> Ver ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. *Documentos históricos do Estado Maior do Exército*. Brasília, 1996, p.180-82.

defesa da luta armada no exterior em prol dos interesses norte-americanos; intervenção com forças de ocupação a fim de combater o “inimigo interno”; e, por último, a idéia do fortalecimento de governos aliados para lutar contra o comunismo internacional e defender a democracia – isto é, a forma liberal-representativa de governo.<sup>61</sup> A base conceitual que prevalece na ESG é a tese da Amazônia como “espaço vazio demográfico” e com um papel a cumprir no projeto de construção da *Grand Patrie*. Essa idéia do “espaço vazio” foi elaborada pela elite orgânica dos grupos sociais interessados na derrota do projeto nacionalista, defendido pelos populistas desde a década de cinquenta e coroado por João Goulart (1962-4).

No final dos anos cinquenta, esse modelo democrático, nacional e desenvolvimentista apresentava indícios de colapso. No campo econômico, apesar do esforço do governo em criar um parque industrial com o beneplácito do Estado, que fosse capaz de por si só gerar um desenvolvimento independente através do Plano de Metas, por exemplo, do Juscelino Kubstchek, não evitou a intensificação da incorporação da economia, de modo subalterno, em relação às economias mais industrializadas como os EUA. Além disso, houve uma ampliação espetacular da dívida externa e o agravamento das desigualdades sociais com a intensificação da pobreza.

No aspecto social a situação era mais grave. Ao se expandir, a economia trazia consigo um enorme contingente de trabalhadores à procura de emprego nas grandes cidades, principalmente São Paulo. No que se refere à relação campo-cidade, ocorreriam mudanças significativas, entre elas, o esvaziamento das áreas rurais provocadas pela expropriação dos camponeses de suas condições naturais de trabalho. Isto é, foi-lhes retirado, de modo violento, como demonstrara Marx em *O Capital*, os seus meios de produção com os quais sustentavam a si e a sua família. Mais do que isso, também a partir da segunda metade dos anos cinquenta, no aspecto econômico, a diversidade da economia brasileira provocou uma diferença abissal na estrutura produtiva quanto a padrões tecnológicos e de produtividade com a conseqüente concentração do progresso técnico em alguns pólos da economia – o Sudeste e o Sul -em detrimento de outros, particularmente o Norte e o Nordeste. Nessa mesma década, verifica-se a preocupação do poder central com as outras regiões, em particular a Amazônia. As orientações do governo se direcionaram no sentido de modificar sua economia, via estímulo ao processo de integração sobre a qual precedia a construção de uma forte base infra-estrutural.

---

<sup>61</sup> Consultar: FORGET, Danielle. *Conquistas e resistências do poder: a emergência do discurso democrático no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Editora da Universidade de São de Paulo, 1994, p. 109. 209 p.

A primeira providência revelou-se na criação, em 6/01/1953, da SPVEA, como agente financeiro que visava carrear verbas para investir numa escalada industrializante, torná-la viável social e economicamente. Para isso se concretizar, todavia, investiu-se em infraestrutura. Isto representa a inauguração de uma nova fase de ocupação da Amazônia. São as primeiras diretrizes pensadas no poder central com a finalidade de planejar e projetar o desenvolvimento regional e valorizar a região.

O objetivo contido no primeiro Plano de Valorização da Amazônia não foi atingido, revelou-se um relativo fracasso. Relativo porque inclusive conseguiu produzir efeitos em longo prazo. Consistia em “Recuperar e tornar economicamente aproveitável as áreas inundáveis, explorar os recursos minerais da região, implantar uma rede de comunicação e transporte”. (MAHAR, 1978, p.140) Dadas as precárias condições de financiamento do Estado as tentativas para integrar a Amazônia ao poder central são perseguidas e parcialmente alcançadas. Os motivos dessa empreitada são diversos e atendem aos múltiplos interesses das elites localizadas, mormente no Sudeste industrializado, para quem a inclusão das outras regiões no projeto de desenvolvimento era estimulado pela lógica do mercado.

### 3.2.O ESTADO AUTORITÁRIO E OS GRANDES PROJETOS

O Estado Autoritário foi a modalidade institucional encontrada para promover, via contenção dos movimentos sociais e de resistência social e política, a estratégia da modernização capitalista no Brasil e na Amazônia, em particular.<sup>62</sup> Aqui, os militares impuseram um desenho institucional peculiar, na medida em que, politicamente, mantiveram uma oposição consentida e apresentaram as FFAA como a única instituição capaz de manter a ordem para viabilizar o desenvolvimento. (COELHO, 1998, p.17)

---

<sup>62</sup> Há uma tradição do pensamento político ocidental (MARX e cia) que infere ser todo o Estado na sua essência autoritário; o que seria uma ambigüidade falar de “Estado Autoritário” como se existisse outra forma. No entanto, a relutância em acatar tal conceito, exprime-se antes de tudo pela necessidade de frisar o período no qual os militares estiveram no poder e redefiniram as bases organizacionais do Estado ao instituir uma série de instrumentos legais e burocráticos, a fim de promover a modernização acelerada do País. Mas, a particularidade não está só nesse aspecto, porém, no componente político devido à ausência do liberalismo político de seus mecanismos de poder da democracia ocidental. E, por fim, não menos importante, a distintividade em relação ao autoritarismo tradicional já presente nas sociedades latino-americanas. Isto é, aquele tipo de regime baseado na cidadania da dádiva, quer da experiência populista, quer da democrática na exclusividade da forma.

O meio através do qual chegaram ao poder foi um Golpe de Estado. Segundo o pesquisador René Dreifuss (1987), que se ocupou da análise dos fatores que levaram os militares ao poder, uma ou mais frações de classe articularam e lideraram o Golpe de Estado. Uma classe social e/ou uma fração de classe tende a articular e transformar, através de uma vanguarda político-intelectual, de uma elite, os réditos perseguidos por grupos corporativos economicamente dominantes em interesses de outros subordinados criando um consenso a partir de demandas heterogêneas. A esse grupo, Dreifuss denominou de *elite orgânica*, isto é, “agentes coletivos, político-ideológicos, especializados no planejamento estratégico e na implementação da ação política de classe, através de cuja ação se exerce o poder de classe”. (DREIFUSS, 1987, p.24)

Em outro texto, *Ação de Classe e Elite Orgânica* (1985), Dreifuss preconiza que a operacionalização e implementação do projeto político do capital transnacional associado (fala-se do caso brasileiro) foi conduzido por uma *elite orgânica* representada por uma elite militar, tecno-empresarial e empresarial, como diz, “verdadeiros intelectuais orgânicos dos interesses multinacionais e associados e os organizadores do neocapitalismo tardio e dependente brasileiro”. (DREIFUSS, 1985, p.341)

A capacidade de pensar e analisar a conjuntura, assim como de mobilizar recursos políticos dessa elite orgânica, cimentou os diversos interesses numa convergência política exitosa frente à crise política instalada com o descontentamento com o governo do Presidente João Goulart.

Sob quais formas institucionais essa elite orgânica instrumentalizaria sua vontade política? Dreifuss (1987) responde que, no caso do Golpe de 64, mediante institutos, clubes, entidades e partidos políticos. O descontentamento de vários setores da sociedade brasileira com os rumos da economia desemboca numa crise. Isso gerou um quadro político-institucional extremamente complexo, cujo desfecho foi a intervenção militar.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Segundo os autores (CASTRO, Celso, D'ARAUJO, Ma. Celina e SOARES, Gláucio Ary Dillon) da trilogia *Visões do Golpe* (1994, 1994b e 1995), em 19/03/1964, uma das reações contestadoras partiu da “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, em São Paulo. Organizada pela União Cívica Feminina, pela Campanha da Mulher pela Democracia (CAMDE), pela Fraterna Amizade Urbana e Rural (FAUR) e pela Sociedade Rural Brasileira. Essas manifestações da sociedade civil ajudam a fortalecer os laços de segmentos da sociedade com os golpistas, especialmente do Episcopado com os militares. Em 31/03/1964, tropas comandadas por General Mourão Filho saem às ruas de Minas Gerais e em 1º de abril o Golpe se concretiza, ainda que uma greve geral ensaiada pela CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) fracassasse, na tentativa desesperada para evitar a queda do Presidente João Goulart. O AI (Ato Institucional) n. 2 foi lançado posteriormente para expurgar da burocracia do Estado e do parlamento os adversários do regime. Cassou mandatos de parlamentares de oposição à ordem capitalista ou oposição ao governo e instituiu bipartidarismo que duraria até 1979. Anos depois, em 13/12/1968, o governo recém instalado decreta o AI n. 05 que passou para a história como o “Golpe dentro do Golpe”. O Congresso Nacional permanece fechado de 1968 a 30/10/1969, sendo fechadas também as

Essa intervenção militar na política brasileira criou as condições políticas à reorganização do “aparelho” de Estado, com vistas a atender às necessidades do grande capital monopolista internacional e ao grande capital nacional.

Um conjunto de instrumentos legais foi instituído a fim de ordenar o novo arcabouço institucional para auxiliar na tarefa de planejamento do desenvolvimento mediante a centralização administrativa e política e, sobretudo, organizar um discurso que obedece ao raciocínio da geopolítica do poder. Nesse sentido, formula-se, pois, um pensamento fortemente arraigado na geopolítica que fornece os elementos teóricos e políticos, de justificação do poder central. Para entender a concepção que norteou a elaboração, com efeito, implica uma análise da evolução do pensamento geopolítico, enfatizando as questões mais importantes, suas determinantes exógenas e internas. Logo, seus principais ideólogos e o contexto sociopolítico em que atuaram e refletiram indicam a natureza histórica das teorias e teses que pavimentaram o debate acerca do pressuposto geoestratégico do Estado.

### 3.3. A AMAZÔNIA NO PROJETO BRASIL GRANDE POTÊNCIA

Os pressupostos estratégicos do Estado foram produzidos no Brasil extraindo das suas peculiaridades históricas os elementos essenciais para a feitura de um projeto ousado.

Todos sabem da importância do Brasil dentro do sistema mundial. Trata-se de uma nação continental e que possui um dos mais ricos e diversificados bancos genéticos do planeta. Conforme estudos realizados por relevantes institutos de pesquisa, na sua biodiversidade residem variedades de espécies biológica e vegetal. A posição de quinto em extensão territorial do mundo e quinto mais populoso (embora o 153<sup>o</sup> em densidade demográfica) – taxa de 19,9%, de acordo com o Censo 2000, do IBGE, além de imenso territorialmente e mais populoso da América Latina e fazendo fronteira com dez países,<sup>64</sup> era

---

Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais. Nesse período, o governo promulgou 13 atos institucionais, 40 atos complementares e 2 decretos leis. Controle específico para a imprensa e para a universidade e outras instituições de caráter educacional. Com a posse de Emílio Garrastazú Médice (1969-1974) se tem o fortalecimento e endurecimento do regime. Institucionaliza-se a repressão e a censura prévia. Porém é nesse governo que se obtém altos índices de crescimento econômico: “milagre econômico”.

natural que aqui se desenvolvesse, um pensamento que pretendesse a projeção também continental e hemisférica do Brasil.

Nela calculava-se o *status* de grande potência. Os números, a título tão-somente ilustrativo haja vista que são de domínio público, dão mais ou menos uma idéia do potencial dos seus haveres: Cobre 47,3% da América do Sul e ocupa uma área única e contínua de 8.547.403,5 km. O Oceano Atlântico estende-se por toda a costa brasileira. Perfaz um total de 7.367 km de fronteira marítima; a população aproxima-se de 182 milhões de habitantes (dados do IBGE, em 2004); e com um dos maiores PIBs (Produto Interno Bruto) do mundo. Uma indústria moderna, complexa e diversificada que alcançou o *status* de 8ª economia do mundo, mas que atualmente caiu para o patamar de 15ª no ranking. Essa economia tem uma poderosa agricultura, com destaque para a agroindústria.

Tais atributos que conformam a nação brasileira nas dimensões econômica, social, política e ambiental, serão exaltadas para fins políticos com diferentes propósitos ideológicos, tais como o desenvolvimento via nacionalismo, como também para grupos marginalizados social e politicamente que se utilizam desses elementos para firmarem compromissos de construção de uma nação cujas estruturas econômicas e sociais sejam, pelo menos na retórica, menos desiguais.

Contudo, do ponto de vista político-estratégico e com impacto nas relações internacionais, as raízes ideológicas desse pensamento encontram-se no exterior. Desse modo, todos os autores convergem para a idéia de que a geopolítica começa, de fato, com a magistral obra do geógrafo alemão Friedrich Ratzel que, tendo a Alemanha como ponto de partida, defendeu a necessidade da expansão do Império Alemão como fatalidade histórica. Neste caso, a geopolítica é entendida como um saber que destaca a importância dos Estados.

(...) em face da sua extensão, de sua população e da sua posição geográfica, integradas em ideologias que procuraram estimular e provocar a realização de objetivos de expansão territorial e de dominação de Estados vizinhos que impedem ou dificultam a realização de aspirações da classe dirigente (...). (ANDRADE, 2001, p. 7)

### 3.3.1. Geopolítica e Poder

---

<sup>64</sup> São eles: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Peru, Paraguai, Uruguai e Argentina. Equador e Chile são os únicos que não fazem fronteira.

Uma das definições primárias de geopolítica é a de ciência do poder. Os geopolíticos entendem o poder na acepção de políticas governamentais inspiradas no meio físico.

Mattos (1975) adere ao debate afirmando que o poder manifesta-se na sociedade. Esta sem poder é ilusão. Poder é fruto das relações sociais e se expressa nelas. Entretanto, não se fala de poder sem deixar de mencionar a evolução. Nas sociedades modernas esta ocorre mediante o poder. Ele é um instrumento da evolução, portanto as sociedades para evoluírem precisam fazer uso do poder. Este é um “recurso que dispõe num dado momento” (MATTOS, 1975, p.102) uma Nação para atingir objetivos, metas, no campo interno e internacional.

Tal geopolítica passa a indicar os aspectos econômicos que necessitam ser considerados na perspectiva da elaboração de políticas públicas no campo da segurança, ou seja, que ajudem a formular princípios de orientação da política do Estados voltados para a Política Interna e Externa no campo das relações internacionais. Para Andrade (2001), ao mostrar a distintividade da geopolítica ante a geografia política, aduz que a primeira é

(...) um saber engajado, comprometido com um pensamento e com objetivos políticos; embora analisando o Estado como produtor de um espaço, ela não tem um rigoroso critério científico. A geografia política, ao contrário, é um dos enfoques da ciência geográfica no qual se estuda a distribuição dos Estados pela superfície da terra, o problema do estabelecimento de fronteiras e os tipos de organização do território a que dão origem. (ANDRADE, 2001, p. 9)

Os geopolíticos brasileiros sejam eles Mário Travassos (1935), Lysias Rodrigues (1947), Golbery do Couto e Silva (1967) e Carlos Meira Mattos (1975), sejam seus críticos como Júlio J. Chiavenato (1981), reconhecem o prestígio dos alemães na formação desses intelectuais brasileiros.

Em termos estratégicos, Miyamoto (1995, p.17-18), fortemente embasado na hipótese de que não há um pensamento geopolítico nacional que possa ser definido com rigor, afirma que a geopolítica desempenhou papel de certo realce nas diretrizes governamentais, permeando coerentemente a história nacional nas últimas décadas. Para isso, acrescenta o objetivo de tentar mostrar que a ESG elaborou um projeto para preparar o Brasil realmente como uma Grande Potência. O cientista político evidencia que ela (a geopolítica brasileira) extrapolou o seu campo envolvendo-se não apenas em problemas de ordem geográfica, mas

abrangendo concomitantemente os de caráter político e social, através, sobretudo, de estudos que focalizam a organização nacional.

Nesse sentido, e alternativamente, Miyamoto (1995) propõe uma geopolítica com saber especializado fora do âmbito tradicional. Nessa nova iniciativa acredita fortalecer uma geopolítica do Estado sim, mas com capacidade de refletir os aspectos internos de estruturação do território e as formas de desenvolvimento regional refletidas nos planos de construção e localização de importantes símbolos do país. Tem-se, portanto uma geopolítica da não-guerra e virada para assuntos internos, porque espaço e território preferencialmente, bem como população e bens naturais, perdem parte de seu valor quando pensados numa espécie de geopolítica da paz.

Apesar disso, é fato que a geopolítica é normalmente associada a um campo de conhecimento no qual se produz o fundamento essencial da política de expansão e controle de territórios para além de seus próprios.

O debate gira quase sempre em torno do problema das relações entre população, território e recursos naturais enquanto categorias capazes de organizar um discurso pretensamente científico que dê sentido e transforme-se em princípio fundante das estratégias desenvolvidas por Estados nas relações internacionais, isto é, de um Estado com pretensões expansionistas ou de preservação de seu território em caso de ameaça de outro fronteiro. Em suma, discorre sobre os elementos a partir dos quais se ergue o parâmetro das discussões sobre o papel do Estado na determinação estratégica das políticas estatais coercitivas no controle estratégico dos espaços vitais.

A propósito, uma definição de estratégia. Esta é um conceito de origem militar. Vários autores enfatizaram esse aspecto.<sup>65</sup> Mostraram inclusive o prestígio do pensamento estratégico de matriz clauswitziana no marxismo. Karl Von Clausewitz, em *Da Guerra* (1979), a considera como a arte que visa instituir o plano da guerra e determina em função do objetivo uma série de ações que a ela conduzem. (KLAUSEWITZ, 1979, p.199) A estratégia foi entendida conforme sugestão de Paulo Sérgio Pinheiro (1992, p.11), como planejamento e execução de

---

65 Cf. FRANCO, Augusto. O Paralelo Militar na Política. *Teoria & Política*. São Paulo: Brasil Debates, 71-105, 1990.

(...) movimentos e operações com vista à conquista e ou manutenção de posições que possam, no futuro, facilitar a consecução de determinados objetivos. Envolve a arte de projetar largos movimentos, a arte de levar as próprias forças ao enfrentamento do inimigo na arena política, muitas vezes pensando como um jogo de guerra.

Num sentido mais amplo e enriquecedor, Certeau (1996), desprovido das intenções da luta socialista, e trazendo sua acepção para o cotidiano das relações de poder, fornece a seguinte definição: a) estratégia é “(...) o cálculo (ou a manipulação) das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exército, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado”. (CERTEAU, 1996, p.100) Ao passo que a tática, ainda para o autor, seria “(...) ação calculada pela ausência de um próprio”. (CERTEAU, 1996, p.100)<sup>66</sup>

Deduz-se da discussão anterior, ou seja, sobre o debate que cerca a Geopolítica, que o estamento militar que ascendeu ao poder em 1964 levou consigo a geopolítica, transformada aos poucos em “geopolítica do desenvolvimento”.<sup>67</sup> Daí o surgimento do binômio *segurança-desenvolvimento*. Todavia, durante o governo Ernesto Geisel a geopolítica perdeu força, resvalou para posições secundárias, inclusive os seus tecnocratas no governo, perdeu também força a vocação brasileira para potência sul-americana. (MAGNOLI, 1986, p.30) Esse fato, no entanto, não significou que as FFAA tenham se afastado do comando político-administrativo do governo. Enquanto ator preponderante da mudança política, elas tornaram-se ainda mais decisivas no seio do Estado de acordo com a “adoção de novos critérios para a seleção do Alto Comando, intervenção governamental na composição do Superior Tribunal Militar (STM), o qual ameaçava escapar ao controle do aparelho militar (...)”. (OLIVEIRA, 1980, p. 114-5)

A Geopolítica nessa perspectiva, emblematicamente, torna a Amazônia uma região que necessitava ser povoada a qualquer custo a fim de garantir e legitimar a soberania sobre o

---

<sup>66</sup> “Um próprio” é uma vitória do lugar sobre o tempo, é a capitalização das vantagens obtidas; logra obter uma independência (...) em relação à variabilidade das circunstâncias. É o domínio do tempo pela fundação de um lugar autônomo”. (CERTEAU, 1996, p. 99) Uma nota adicional: esses conceitos de estratégia e tática não excluem o de VESENTINI (2000, p. 10). Os conceitos deste encontram-se na Nota de Rodapé 52, da pag. 108, da presente Tese.

<sup>67</sup> A “(...) geopolítica se tornou uma doutrina explícita, sendo ao mesmo tempo uma justificativa para o poder e um instrumento da estratégia e da prática do Estado. A estratégia do governo concentrou as suas forças em três espaços-tempo com práticas específicas: 1) a implantação da fronteira científico-tecnológica na “core” área do País; 2) a rápida integração de todo o território nacional, implicando a incorporação definitiva da Amazônia; 3) a projeção no espaço internacional”. (BECKER & EGLER, 1994, p.126).

seu patrimônio natural. Era preciso manter a ordem capitalista contra possíveis instabilidades que significava, nessa interpretação, criar as condições necessárias para o progresso como condição para a viabilização do sonho da Grande Potência.

### 3.4. O CONFLITO LESTE-OESTE

Essa vocação de Grande Potência estava associada à ordem emergida do pós-guerra. Ela é iniciada com o discurso em 1947, do premiê britânico Wilton Churchill em Fulton, nos EUA. Nasce, assim, um paradigma de defesa da civilização ocidental e cristã contra as ameaças que viriam agora do império soviético interessado em expandir-se sobre o globo baseado na propriedade coletiva sobre os meios de produção, sob a gestão de burocratas encastelados na máquina estatal, aparentemente socialista. Para os primeiros, os EUA, interessava a construção de um mundo dominado pela democracia política baseada no liberalismo e nos princípios dos direitos humanos, dos direitos individuais e dos direitos sociais em conformidade com o que prescreve as diversas modalidades de Estado (Bem-Estar social e Welfare State), e do ponto de vista econômico, uma organização na qual as forças de mercados fluíssem livremente.

Dois sistemas políticos antagônicos, capitalismo e socialismo, que abdicaram de uma política externa limitada à defesa de seus proveitos no plano internacional para edificarem um plano hegemônico de controle e preservação de áreas estratégicas tanto por recursos naturais e mercados consumidores para suas mercadorias e serviços, quanto por áreas estratégicas para a consecução de objetivos expansionistas, eminentemente geoestratégico.

Criaram para esse fim duas organizações político-militares, uma espécie de FFAA dos respectivos blocos, com meios suficientes para impor a seus amigos o silêncio e aos adversários o temor: os EUA, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e a URSS, o Pacto de Varsóvia. Ambos foram constituídos para garantir a expansão dos impérios mundo afora. Também no rastro da institucionalização e com a finalidade de consolidar o campo, cada uma das superpotências instituiu organismos de ajuda econômica.

A URSS edificou o COMECON (Mercado Comum Europeu) e o bloco Ocidental lançou estrategicamente o Plano Marshall de reconstrução das economias ocidentais devastadas pela guerra. Ao mesmo tempo patrocinaram as grandes campanhas político-

ideológicas que se tem notícia na história. Uma estrutura fora montada para incentivar e difundir uma determinada concepção de literatura, a música, o cinema, a televisão e principalmente o Rádio, como parte de uma frente propagandística de seus respectivos sistemas. A Voz da América tinha o mesmo objetivo da Rádio Livre de Moscou, para esses propósitos.

Os EUA concebiam a América Latina como uma região reservada aos seus interesses geopolíticos, econômicos e políticos; ao passo que para a URSS cabia proteger a pequena ilha de Fidel Castro e disseminar a Revolução incentivando e dando apoio a grupos de esquerda em toda América Latina a exemplo de El Salvador e Nicarágua.

A moldura da bipolaridade e da Guerra Fria entre as duas superpotências mantivera latentes as contradições existentes regionalmente submetida à lógica da competição no plano internacional. Tornou possível a máxima “paz impossível, guerra improvável”. O Brasil se moveu em política externa, de início, isto é, da Segunda Guerra até os anos setenta, procurando não colidir com os interesses dos norte-americanos.

De Eurico Gaspar Dutra a João Goulart, a diplomacia brasileira manteve os princípios do nacionalismo, com a exceção do período de Dutra. Este adotou uma política servil aos interesses norte-americanos com reflexos na abertura liberal da economia. Com Getúlio Vargas, a inserção do Brasil nas relações internacionais prosseguiu o trajeto inaugurado com a Revolução de 30, a “barganha nacionalista”, que consistia em

(...) apoiar os Estados Unidos no plano político-estratégico da Guerra Fria, em troca da ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro. Tal política, ao mesmo tempo, fortalecia a posição interna ao governo, granjeando-lhe apoio de diferentes forças políticas. (VIZENTINI, 2003, p.17)

Em 1956 o Brasil continuava o alinhamento com a política externa dos EUA. O *desenvolvimento nacional-associado* embutido no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek que exigiu fortes doses de capital estrangeiro, aprofundou a dependência da economia às ETNs e atou a política externa aos ditames dos organismos financeiros internacionais, repercutindo no abandono de uma inserção internacional mais aguerrida. O Brasil em função dessa avaliação das autoridades governamentais brasileiras, “não ousou projetar a política externa do Brasil para fora do continente dominado pelos Estados Unidos...” (VIZENTINI, 2003, p. 22)

A Política Externa Independente (PEI) inaugurada por Jânio Quadros em 1961, resgata o sentido da exigência externa de um projeto nacional autônomo interno. Ela pretende “um projeto *coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil*”. (VIZENTINI, 2003, p. 29). Grifo do autor. O Presidente, aproveitando a oportunidade surgida com um quadro internacional favorável aos países “terceiro-mundistas” que buscavam abrir espaços no cenário internacional dominado pelas duas superpotências e exatamente por causa disso, arvoravam-se a criar dispositivos políticos e institucionais para viabilizar uma política independente e cooperativa nos planos econômico, tecnológico e científico.

A PEI representa uma mudança significativa da inserção do Brasil na modernidade ocidental.<sup>68</sup> A prova da intenção do governo está no fato das condecorações e visitas de personalidades políticas internacionais importantes. Jânio Quadros apoiou publicamente Angola e Moçambique em luta pela independência e recebeu em Brasília, Che Guevara, Sukarno (Indonésia) e o herói soviético, o cosmonauta Yury Gagarin (03 de agosto de 1961).

O Presidente João Goulart não só deu demonstrações de que iria continuar a política externa de seu antecessor como intensificou os contatos para ampliar a inserção internacional como potência emergente do bloco hemisférico. A multilateralização típica da “barganha nacionalista” comandada por Getúlio Vargas, JK (timidamente), Jânio Quadros, atinge o cume com João Goulart. Para Visentini (2003, p.26)

A PEI sob San Tiago Dantas passou do discurso à ação, reatando relações diplomáticas com a URSS e fazendo uma firme defesa do princípio de não-intervenção em relação à Cuba na segunda Conferência de Punta del Este, em 1962. Contudo, o governo enfrentou maiores resistências em sua política externa e interna.

Apenas tardiamente, no final desta década de sessenta, flexibiliza-a voltando-se para o paradigma Norte-Sul em relações internacionais. Por isso, se aproxima da Ásia e da África.

Os militares no poder, a partir de 1964, apontam para uma virada nas relações internacionais do Brasil. O desejo da edificação de um Brasil Potência torna-se o sonho do

---

<sup>68</sup> Os princípios da PEI dessa época são: “1. Exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas. 2. Defesa do Direito Internacional, da autodeterminação e da não-intervenção nos assuntos internos de outros países (aplicados em relação à Cuba). 3. Política de paz, desarmamento e coexistência pacífica nas relações internacionais. 4. Apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda submetidos. 5. Formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa.” (VIZENTINI, 2003, p.23)

desafio do novo projeto político, mesmo mantendo a influência do desenvolvimento nacional e autônomo.

Conseqüentemente, o conflito interno se desenvolve com a adesão e filiação ao Bloco liderado pelos EUA. Essa política não sofre alterações. Entretanto, é notório que nesta órbita o pensamento geopolítico brasileiro se desenvolveria tendo como marco a Guerra Fria.

### 3.5. O ESQUEMA GEOESTRATÉGICO DE GOLBERY DO COUTO E SILVA

A consolidação da idéia do Brasil com vocação sul-americana imbrica-se com a conjuntura da Guerra Fria e do desenvolvimento da noção de segurança nacional para combater os inimigos internos do Estado, isto é, comunistas e nacionalistas de esquerda. As bases iniciais desse pensamento foram plantadas pelo General Golbery do Couto e Silva.

Em *Geopolítica do Brasil* (1967), ele lança os princípios do pensamento geopolítico. Sua influência é marcante nos acontecimentos políticos no Brasil por duas décadas. Foi membro do CSN e opôs-se à posse de João Goulart com a renúncia do então Presidente Jânio Quadros. Nesta obra, o militar concebe a geopolítica como uma arte subordinada à Política, procurando orientá-la estrategicamente à luz do espaço organizado pelos homens, ou seja, política como desdobramento de condições geográficas transformadas em ideologia do Estado.

O pensador geopolítico celebra os princípios que orientariam a política de segurança da fronteira política do Brasil. Para ele, a geopolítica consiste na

fundamentação geográfica de linhas de ação política, ou melhor, a proposição de diretrizes políticas, formuladas à luz dos fatores geográficos em particular, de uma análise baseada sobretudo nos conceitos básicos de ESPAÇO e de POSIÇÃO. (SILVA, 1967, p. 17). Os grifos são do autor.

Espaço enquanto meio físico e a posição entendida do ponto de vista da localização no globo são elevadas à categorias científicas. Com essa percepção a preocupação inicial é com as fronteiras políticas. Situa essa preocupação no âmbito do ressentimento que possivelmente nutria os países da região pelas condições geográficas favoráveis do Brasil à defesa. Especialmente a Argentina em condições de desferir um ataque via região do Prata. A partir

daí, define cinco regiões estratégicas para a defesa. Primeira, área geral – São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, área densamente povoada, rica, com Estados marítimos e vulneráveis à agitação interna. Segunda, Norte – na qual se inclui também o Nordeste, área vantajosa para o Brasil em virtude da linha Natal-Dakar. Terceira, a área ao Sul, composta pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Como a primeira também rica economicamente e densamente povoada, porém diferentemente de outras áreas com uma fronteira política já “vivificada”. Quarta, o Oeste - incluindo Mato Grosso e Rondônia definidos em função da bacia platina e da amazônica. E, por último, a quinta formada pela área geopolítica da Amazônia, esparsamente povoada e de longo limite descoberto militarmente.

Conseqüentemente, a ocupação e integração nacional devem obedecer aos preceitos gerais de tal configuração com destaque para o reordenamento do fluxo migratório e populacional com a iniciativa de projeto de ocupação demográfica. Daí sua sugestão de “inundar de civilização a Hiléia amazônica, a coberto de nódulos fronteiriços, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E – O segundo o eixo do grande rio”. (SILVA, 1967, p.47) Esse movimento seria articulado com o Nordeste e Sul ligados a partir do Centro a fim de garantir a “inviolabilidade” do vasto território interiorano despovoado. E “impulsionar” a onda colonizadora para Noroeste, de modo a integrar o Centro-Oeste ao “todo ecumênico brasileiro”. (SILVA, 1967, p.47) Para tanto, estratégica é a posição do Rio Madeira e do Corredor Noroeste como é possível verificar na **figura 13** (p.213).

### 3.6. CARLOS MEIRA MATTOS E A PAN-AMAZÔNIA

Como Golbery do Couto e Silva, Carlos Meira Mattos ocupa lugar de destaque na plêiade de pensadores geopolíticos que ajudaram a traçar um painel estratégico para a Amazônia. Se o primeiro sem se descuidar dos fatores internacionais e continentais ocupou-se em priorizar um desenho geoestratégico que precisasse a necessidade de ocupação demográfica e integração através de meios de transportes e comunicação, o segundo mostrou a importância da Amazônia no contexto continental, orientando sua posição para a defesa conjunta da Amazônia.

O general Carlos Meira Mattos na sua vasta carreira militar destaca-se dentre outras coisas, pela contribuição na ESG na condição de Chefe de Assuntos Políticos da entidade, tendo inclusive, em 1969, comandado a AMAN. Nessa trajetória opina sobre a geopolítica como servindo a emergência do Brasil como *grande Nação*.

Assim define o projeto:

A apreciação dos atributos essenciais de potência selecionados por tantos estudiosos da ciência política e da geopolítica revela a nós, brasileiros, que possuímos todas as condições para aspirarmos a um lugar entre as grandes potências do mundo. Em termos de geografia temos um território de dimensões continentais, com imenso litoral debruçado sobre o Atlântico Sul e uma maior fronteira terrestre – 15.700 km confinando com dez países sul-americanos. A conquista e manutenção das condições de expansão econômico-social acelerada acima preconizada, preservando e difundindo o estilo de nosso povo, têm um preço – a segurança interna e externa. (MATTOS, 1975, p. 72-3)

Tal posição reveste para o Brasil a condição de líder no contexto sul-americano. Mas, tendo assimilado a tensão causada pela “ameaça comunista” não descuidada em observar a necessidade de abrir uma frente interna de luta contra os inimigos do Estado.

A DSN, bem como as diretrizes econômicas e políticas assumidas pelo Estado, a despeito da negativa de Mattos (1975) de que planos e programas desenvolvidos e aplicados durante o *regime militar* expressasse proposições ideológicas, é correto afirmar a Doutrina elaborada nos fóruns da ESG contribuiu de forma decisiva para as diretrizes dos governos militares e que incorporou as idiosincrasias da Guerra Fria.

Ela acolheu também posições divergentes e controversas no seu interior, motivadas pelas diferentes maneiras de compreender os desdobramentos institucionais do regime, tanto no plano interno quanto no contexto internacional. No externo, a ênfase na defesa da democracia e da aliança com os EUA e no interno, a ênfase nos impasses em relação ao papel transitório ou não do regime. Em outras palavras, nela realmente atuavam dois grupos: a “linha dura” e os “moderados” – este último conhecido como grupo da “Sorbonne” e o primeiro, distinguido adepto da repressão política e do combate ao comunismo.

Em *Brasil, Geopolítica e Destino* (1975), Meira Mattos estabelece a importância da forma e da posição do território na estratégia desenvolvida pelos Estados. A forma diz respeito ao meio físico e a posição que se mede em termos de latitude, proximidade ou afastamento do mar, situação perante os seus vizinhos e altitude. O quociente de maritimidade do território do Estado é medido aplicando-se a seguinte fórmula:

**Figura 6**

Quociente de Maritimidade na visão de Carlos Meira Mattos

Extensão do litoral	Extensão da fronteira terrestre
$Q_m = \frac{\text{Extensão do litoral}}{\text{Extensão da fronteira terrestre}}$	$Q_t = \frac{\text{Extensão da fronteira terrestre}}{\text{Extensão do litoral}}$

Fonte: Mattos (1975), *op. cit.*

Nesse caso, o Brasil por força da sua continentalidade, sua extensa fronteira terrestre, Mattos julga ser um país “continental-marítimo”. “A política brasileira viveu até bem poucos anos quase que indiferente ao seu destino de país do tipo misto, esquecida das imensas áreas interiores, acentuando-se nos esforços da administração pública apenas o lado de sua maritimidade”. (MATTOS, 1975, p. 22)

A noção do Brasil como potência surge dessas reflexões. Após mostrar a origem do termo e das diversas definições em dado momento histórico, o autor argüiu que o destino do Brasil está na coesão interna que é um fator favorável da liderança. Sem esta, as maiorias e minorias nacionais se perderão e não haverá convergência, não poderá haver força, nem potência. (MATTOS, 1975, p.72)

### 3.7. AS IDÉIAS TRANSFORMADAS EM AÇÃO POLÍTICA

Para o Brasil aspirar ao status de potência no concerto internacional, isto é, para alcançar esse e outros objetivos era preciso a construção de um Estado forte.<sup>69</sup> Essa tese recomenda uma política de integração que ligasse a Amazônia ao Centro-Sul do Brasil. É

<sup>69</sup> A pregação de um Estado forte, autoritário, é bem recebida pelas elites, que vêem nesse tipo uma fortaleza segura contra o “perigo vermelho”. Veja-se FERRAZ, Francisco Cezar Alves. À sombra dos carvalhos: civis e militares na formação e consolidação da Escola Superior de Guerra. Revista Pós-História, Assis, São Paulo, n. 92, p. 85-97, 1994, p. 93.

neste contexto que o território amazônico é visto como espaço a ser redefinido de acordo com a lógica geopolítica de conquista e gestão, baseado na DSN, tornando-se objeto de sucessivos planos regionais: Operação Amazônia,<sup>70</sup> conforme discurso do Presidente Humberto Castelo Branco, proferido na cidade de Macapá, em 1/09/1966; o PIN (Plano de Integração Nacional) e o POLOAMAZÔNIA (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia).<sup>71</sup> Na mesma trilha, o Projeto RADAM (Radar da Amazônia), com a finalidade de realizar o levantamento geológico, do solo, da vegetação e geomorfologia. Este controlado diretamente pelos militares. Um projeto na onda da DSN. Todos

visando desenvolver infra-estruturas (estradas, aeroportos, telecomunicações), alocar incentivos fiscais e linhas de crédito subsidiados a fim de atrair empresa na região, abrir programas de colonização pública e, finalmente, implementar grandes projetos agropastoris, minerais e florestais. (D' ARAÚJO, 1992, p. 38)

No rastro de Golbery do Couto e Silva e Carlos Meira Mattos, a academia produziu uma não menos salutar reflexão acerca do pensamento geopolítico brasileiro e seu impacto sobre as políticas de segurança e indigenista na Amazônia.

Albert (1992) afirma que esse pensamento traduziu-se numa “agressiva política de ocupação demográfica e desenvolvimento econômico, enquadrada numa estratégia geopolítica de integração regional, elaborada nos anos 50 e começo dos 60 sob a influência da Escola Superior de Guerra”. (ALBERT, 1992, p.37) Ao passo, que Douroujeanni (1998), analisando o aspecto econômico, social e ecológico e extraindo o que há de positivo e negativo nos

---

<sup>70</sup> Acrescente-se que essa reengenharia institucional “resultou na transformação do Banco de Crédito da Amazônia (BCA) em Banco da Amazônia S.A. (BASA), na substituição da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Além disso, o governo militar criou a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), para dentre outras funções administrar o distrito industrial da ZFM (Zona Franca de Manaus – D. M. N.), e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para tratar da política de colonização agrícola baseada na migração interna de populações que emigravam de outras regiões do país para a Amazônia”. (CARVALHO, *op. cit.* Nota de Rodapé da p. 5)

<sup>71</sup> Ver discurso de Humberto Castelo Branco, proferido na cidade de Macapá, em 01/09/1966. SUDAM. *Operação Amazônia/Discursos*. Belém, Serviço de Documentação e Divulgação, p. 13-17, 1966. POLAMAZÔNIA, lançado em 1974, financiou 24 projetos com recursos num total de US\$ 61 milhões, dirigidos especialmente para RO. Objetivava criar pólos agropecuários, incentivando a formação de enclaves econômicos na região.

últimos cinquenta anos da história amazônica, destacou o enquadramento geopolítico nas estratégias de ocupação da região. Diz o autor:

La visión de la Amazonía como territorio a ser conquistado, ocupado y explotado estaba intimamente ligada a las teorías geopolíticas originadas esencialmente en círculos militares. Este enfoque, que dominó la primera mitad del siglo XX, tuvo expresiones diversas que incluyeron hasta conflictos armados y, en sus versiones más convencionales, grandes programas de colonización dirigidos por el Estado a lo largo de carreteras cuyos trazados respondían a criterios de ocupación territorial. (DOUROUJEANNI, 1998, p. 187-8)

Ianni (1985) generaliza, destacando que,

(...) o modelo segurança e desenvolvimento não nasceu pronto. Ele foi ganhando desdobramentos, armaduras e aperfeiçoamentos ao longo dos debates, da crescente articulação entre militares e civis, razões econômicas e políticas, do Estado e da empresa privada. Mas talvez se possa dizer que nos anos 1949-64 o que predominou nos escritos e debates da ESG foi a questão da segurança. Foi nesses anos que amadureceu uma metamorfose fundamental na ideologia militar: a doutrina da defesa nacional foi substituída (ou melhor, absorvida) pela doutrina da segurança nacional, entendendo-se esta como segurança interna e externa. (IANNI, 1985, p. 64-5)

Perseguindo essa lógica, cabe registrar que os militares temiam a eclosão de movimentos guerrilheiros similares aos da América Central e África, que significasse o domínio sobre o território pelos “inimigos internos” (guerrilheiros de esquerda) e o fim do sonho do projeto *Brasil Grande Potência*. (NASCIMENTO, 2000)<sup>72</sup> Para isso, era preciso desenvolver estratégias que desestimulassem as resistências de atores sociais locais ou presentes no local como a Igreja católica, grupos políticos clandestinos e os camponeses atuantes politicamente na região. A intervenção do governo através do PIN visava, além de outros chegar a esse objetivo.

A DSN no clima da bipolaridade e da Guerra Fria, atraída pela tese do “perigo vermelho”, emana uma preocupação com o inimigo interno, além da corriqueira preocupação com a agressão estrangeira, nos primórdios desse pensamento; cimenta uma visão geoestratégica que servisse para proteger-nos do nosso adversário em potencial: a Argentina.

<sup>72</sup> Além desta dissertação de mestrado conferir também: NASCIMENTO, Durbens M. O Araguaia na rota da guerrilha. In: FONTES, Edilza (org.) *Contando a história do Pará*, v. II: os conflitos e os grandes projetos na Amazônia contemporânea (século XX). Belém: Editora E-Motion, p. 101-133, 2002. 284 p.

Desta feita, as medidas no campo da política externa especialmente para o Cone Sul elevavam a níveis altos a possibilidade de um confronto diante das presumíveis intenções, comerciais e militares na região do Prata, dos argentinos.

Por outro lado, na Amazônia, nesse contexto da década de sessenta, algumas providências são tomadas no sentido de garantir o máximo de presença militar. Implanta-se, em Boa Vista (RR), o 7º Batalhão de Infantaria de Selva (1961). Em Macapá, o 3º Batalhão de Infantaria de Selva (1968); em RR, o 6º Batalhão de Engenharia de Construção (1969) e no Acre, particularmente no Município de Cruzeiro do Sul, o 7º Batalhão de Engenharia de Construção. E através do Decreto nº 63.975, de 10/01/1969, o governo cria o Comando de Fronteira do Solimões, com sede em Tabatinga, com jurisdição sobre as OM (Organizações Militares) localizadas ao longo do Rio Javary até Japurá. O decreto em tela também transforma a 7ª Companhia de Fronteira em 1º Batalhão Especial de Fronteira, com sede naquele município. Finalmente, a primeira fortificação denominada de “Comando de Fronteira Acre-Rondônia”, em 1969.

Era a oportunidade de colocar em prática a velha aspiração histórica de desenvolver a Amazônia. (SKIDMORE, 1988, p.291) Registre-se, como é sabido, que as políticas desenvolvimentistas a partir de 1970, foram concebidas dentro de um “circuito fechado de poder”, voltados para a exportação e atendendo prioritariamente ao capital internacional.

Em comparação com o período anterior ao golpe, as políticas de desenvolvimento do governo militar não estavam sujeitas ao crivo do legislativo forte. A velocidade com que vários projetos foram impostos à região foi sem sombra de dúvida obra do autoritarismo. O conteúdo desses projetos não foi, entretanto, tão inovador. As preocupações que orientam esse avanço estavam traçadas desde antes: colonização, capitalização, comunicação, defesa de fronteiras etc... (D'ARAÚJO, 1992, p.41)

Em outubro de 1970 o governo projeta o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo. Com ele os militares objetivaram criar um equilíbrio entre o poder público através da empresa pública e o setor privado nacional e a empresa privada estrangeira. Para Ianni (1991) “(...) essa foi a diretriz que orientou a política econômica governamental quanto ao Nordeste, à Amazônia, à questão agrária etc”. (IANNI, 1991, p.256) A política agrária elaborada e aplicada pela *elite orgânica* antes mesmo do Golpe.

---

O lema era “integrar para não entregar”. As frentes de trabalho para abertura de estradas contribuíram para a expansão da fronteira amazônica, impulsionada pelas políticas governamentais caracteristicamente estratégicas, adotadas para promover o desenvolvimento e integrar a Amazônia ao capitalismo brasileiro, principalmente a região sul e sudeste do Estado do Pará. Como parte dessa política para fins de integração nacional construiu-se a Transamazônica (e as Operacionais), a Cuiabá-Santarém, e mais ao extremo Norte do Brasil, a Rodovia Perimetral Norte.

A Transamazônica (BR 230), rodovia federal correndo ao longo do Rio Amazonas na direção leste-oeste atravessa todo o Estado do Pará, entre os Estados do Tocantins (TO) e Amazonas. Para o sul e sudeste do Estado do Pará, a estrada provocou alterações na situação dominial da terra a partir dessa integração rodoviária com o sul do país e com outros municípios da região como Altamira, Santarém e Itaituba.

Facilitou a comunicação, bem como o escoamento da produção, sobretudo, extrativa e agropecuária, exceto no inverno posto que, em muitos trechos, fica intrafegável. Por outro lado, pouco acrescentou ao aumento do fluxo migratório, que continuou sendo feito pelo Tocantins e pelo Itacayunas, pese só serem navegáveis na época do inverno.

A Cuiabá-Santarém (BR 163) objetivava criar um corredor do centro para o norte, a fim de propiciar a expansão das atividades econômicas para uma região considerada desabitada e estratégica para as pretensões do governo militar, na medida em que duplamente facilitava a penetração de produtos que usavam a rota do Atlântico e para as mercadorias vindas do centro-sul do país.

A Rodovia Perimetral Norte, de 1973 a 1976, em direção ao Estado de Roraima, no âmbito do PIN, estimulou a migração camponesa, a penetração de madeiros e garimpeiros em terras dos Yanomami, assim como a colonização pública ao Norte do país. Finalmente, para combater a Guerrilha do Araguaia,<sup>73</sup> ao sul e sudeste do Estado do Pará, se construiu também três estradas (as Operacionais) com o objetivo de cerco total à área. Ao fim e ao cabo, provocaram a migração desordenada, o desflorestamento com graves conseqüências para os recursos naturais, degradação da cultura e a eliminação física de inúmeros indígenas.

Estas últimas estradas tinham o propósito de facilitar a movimentação das tropas e impedir quaisquer possibilidades de fuga dos *paulistas*. A OP 1 (Operacional), a OP 2

---

<sup>73</sup> As informações sobre a Guerrilha do Araguaia constantes no decorrer do trabalho, foram extraídas da dissertação de mestrado do autor (D.M.N): NASCIMENTO, Durbens M. *A guerrilha do araguaia: “paulistas” e militares na Amazônia*. Belém, 2000. 145 f. Dissertação (Mestrado Internacional em Planejamento do Desenvolvimento/PLADES), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém. 2000. Mimeografado.

(atualmente PA 253) e a OP 3. A OP 2 liga São Domingos do Araguaia a São Geraldo do Araguaia; a terceira se estende de Brejo Grande à Palestina, e a primeira, do começo da OP 2 à Brejo Grande, formando uma malha rodoviária em forma de triângulo. Construíram quartéis na Transamazônica: Marabá, Altamira, Itaituba e Humaitá. Conseguiram, enfim, o que não estava nos planos dos *paulistas* e avançar em forma de arco de modo a cercar totalmente a área. Marabá e Imperatriz transformam-se em áreas de segurança nacional com prefeitos indicados pelo *regime militar*.

A estrutura fundiária da região alterada permitiu o advento de inúmeros “focos” de conflitos pela posse da terra, colocando de um lado, camponeses, castanheiros, seringueiros e outras categorias sociais e de outro lado, fazendeiros, seringalistas e “donos” de castanhais. Foi criado também o INCRA que representou o fortalecimento dos grupos econômicos beneficiados com a política de incentivos fiscais, haja vista que controlavam os projetos de colonização. Finalmente, em 1971, um outro programa criado pelo governo contribuiu ainda mais para o processo de concentração da propriedade fundiária: o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste).

As intenções dos planejadores de Brasília eram as de que a Amazônia pudesse tirar proveito de suas potencialidades econômicas e locais de modo a multiplicar a renda interna e o emprego dos residentes na região e ainda gerar as divisas necessárias ao pagamento dos juros da dívida externa. (CARVALHO, 1999, p.11)

## Considerações Finais

Nos primeiros séculos de nossa história, tanto no Brasil Colônia, no Império, sobretudo na República foram gigantescos os percalços para garantir a soberania brasileira sobre a Amazônia. As políticas governamentais visavam, no puro instinto de preservação, impedir a fragmentação do território e defendê-lo das invasões externas. Era a luta tenaz pelo fortalecimento da capacidade coercitiva do Estado para promover a ocupação militar via formação de núcleos populacionais, inserindo ou não, a depender do momento, o aldeamento dos índios.

As dificuldades inerentes ao controle estratégico vinham de seu prolongamento territorial e de condições históricas, sociais e políticas, as quais obstaculizavam esse controle devido aos altos custos do empreendimento da defesa.

Durante o século XIX observou-se com os episódios da invasão da Guiana e o movimento cabano, um desenvolvimento da presença militar na região. Posteriormente, transformado em receio separatista assinalado pelas vicissitudes do poder central em modificar a situação de dependência econômico-financeira e administrativa. Em contrapartida, no século seguinte, a Amazônia entra na órbita do planejamento do governo que procura, na modernização capitalista, fortalecer as instalações militares e unidades e, sobretudo, melhorar a atuação na esfera da defesa nacional com a criação do CMA.

Esse movimento da atuação estatal denunciava a influência dos militares na geopolítica dos tempos da ESG e esta na elaboração de um pensamento que a colocou no horizonte do progresso e do desenvolvimento também como solução para o problema da causa comunista, na emblemática intervenção direta do governo com a finalidade de combater os mentores do movimento armado conhecido como Guerrilha do Araguaia.

Em suma, tudo isso e mais, são fortes indícios de que a prioridade das políticas governamentais caminhava para a defesa do território via - nos primórdios, fortes e expedições militares - projetos de impactos, não exclusivamente militares, numa área de baixa densidade demográfica e de reduzida ou quase nula presença estatal em termos de burocracia (em termos de instalação material do Estado) e valores ideológicos que fornecem os elementos psicosociais da coesão societária. A via escolhida – e não se questiona se poderia ser outro modo – foi a do autoritarismo, indeterminada se em regimes democráticos ou em ditaduras (varguismo e ditadura militar). Esse caminho, destarte, foi imprescindível para a posse e consolidação soberana da Amazônia, especialmente da parte concernente à fronteira Norte. A seguir, analisa-se, no próximo capítulo, a proposta de criação do PCN, num outro contexto histórico-social, século XX, mas na esteira do longuíssimo desejo de ocupá-la, contida no documento “Segurança e desenvolvimento às margens das Calhas dos rios Amazonas e Solimões – Projeto Calha Norte”, um ousado programa de intervenção político-militar que atualiza, guardada a proporção de tempo, a aventura do Capitão Pedro Teixeira e dos missionários.

## **CAPÍTULO 4 - GOVERNABILIDADE, ESTRUTURA SOCIAL NA FRONTEIRA E OS ANTECEDENTES POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS SEGUNDO O DOCUMENTO *SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO*** <sup>74</sup>

### Introdução

Tanto no primeiro e segundo quanto no terceiro capítulos, teórico e histórico, respectivamente, buscou-se compor uma referência analítica para a compreensão da intervenção estatal na fronteira política. Para tanto, não se poupou a utilização de uma ampla revisão bibliográfica, bem como o uso criterioso da análise dos eventos sociais e históricos que marcaram nos primórdios de nossa história a tenaz luta para que o domínio português e brasileiro sobre a Amazônia não evoluísse para o controle legítimo destes.

Nesse sentido, na contemporaneidade, persiste o objetivo e os mesmos alvos, com similar vontade de defender e proteger a Amazônia e sua fronteira-limite.

O objetivo deste capítulo é descrever os processos institucionais, social e estratégico que confluíram para a formulação. Para tanto, se examina o desenho institucional no processo de tomada de decisão com forte predomínio do Executivo sobre os outros poderes da República e o contexto histórico da Transição democrática, assim como os elementos socioeconômicos da fronteira política, e conseqüentemente, mostrar os meandros da estrutura organizacional do PCN. Pela relevância da literatura escolhida para a análise, faculta-se uma justificativa mais ampla acerca da credibilidade dos autores consultados. A fonte primária é o próprio documento que deu origem; os dados do Grupo RETIS e do IBGE e do sítio do Ministério da Defesa, para a montagem da avaliação da situação social da área do PCN.

Os quatro pontos ressaltados a seguir indicam uma maneira diferente para abordar o nascimento do PCN.

---

<sup>74</sup> O documento de que se fala é: BRASIL. Governo Federal SG/CSN. Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*. Brasília: 1985. Mimeografado. Para otimizar os espaços, a partir daqui, quando se fizer referência a ele, se usará os termos “segurança e desenvolvimento” (1985).

Primeiro, no que tange à concepção e as diretrizes estratégicas, as noções de poder e espaço conformaram a base teórica e política do pensamento geopolítico brasileiro - um conjunto de teses e teorias elaboradas por cientistas civis e militares voltadas a influenciar política e estrategicamente o controle geopolítico do território e situar o Brasil como uma Potência no concerto das Nações sul-americanas. Mas esse pensamento, longe de ser exclusividade de uma manifestação de um período autoritário que se expressa na forma sigilosa com que foi elaborado na Nova República, fora uma forma de pensar inerente a uma força que têm prerrogativas constitucionais de planejar e implementar ações que visem à defesa de suas fronteiras políticas e que precisa levar em conta, como qualquer outra, e em qualquer lugar do mundo, os cuidados próprios com a segurança reservado às relações interestatais. O PCN responde a essa necessidade do ponto de vista da defesa.

Segundo, são fortes os indícios de que a tramitação obedeceu aos parâmetros legais previstos na Constituição de 1967, com seus respectivos adendos ainda em vigor em 1985, e que a Constituição de 1988, não alterou substancialmente a preponderância do Executivo em relação aos outros poderes da República como demonstram uma série de estudos na área da ciência política. (PESSANHA, 1997; LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998 e 1999; ALMEIDA, 1998)

No entanto, as especificidades relativas à tomada de decisão remetem aos processos institucionais no setor da segurança nacional. Geralmente, os neoinstitucionalistas avançaram na compreensão dos microfundamentos da racionalidade estratégica dos agentes em setores como a saúde, previdência, Executivo, Legislativo, Judiciário e outros, e a defesa nacional continua inexplorada. Talvez, a natureza estratégica das informações que circulam nesse ambiente, isto é, da defesa nacional, assim como a peculiaridade da legislação que regula o comportamento desses funcionários do Estado que atuam nesse setor, desestimula qualquer tentativa de investigação. Enfim, os limites da análise constitucional que se faz mostra também que não se pretende, neste trabalho, suprir essa lacuna.

Terceiro, apesar de significarem uma modalidade de política de segurança para a região, revela, ademais, o caráter sigiloso na produção e implementação. O que não anula a performance operacional do sistema político do setor de defesa militar, mesmo concentrando o processo de tomada de decisão especialmente para a Amazônia, como indica a não participação das instituições da sociedade civil (entidades científicas e tecnológicas, a opinião pública e a mídia impressa e eletrônica) e do sistema político, tais como, o Congresso Nacional e os partidos políticos, nos desdobramentos políticos, sociais e organizacionais do Projeto.

Quarto, na transição democrática, o sistema político mostrou-se eficiente no processamento dos Inputs vindos do exterior (interesses do setor de defesa) e a sobrecarga de demandas não afetaram as condições institucionais de elaboração e execução dessa política governamental, como parece ficar claro na exposição argumentativa.

A primeira seção versa sobre aspectos teóricos envolvendo a questão da governabilidade e capacidade governativa. A segunda analisa o documento *segurança e desenvolvimento* (1985); na terceira seção far-se-á uma avaliação da situação social da Faixa Norte e; por último, na quarta parte, demonstrar-se-á a estrutura organizacional do PCN.

#### 4.1. CRISE DE GOVERNABILIDADE E CAPACIDADE GOVERNATIVA

Para situar essa discussão num patamar que alcance o Estado e o governo implica a aceitabilidade da problemática da governabilidade e da capacidade governativa.

No Brasil dos anos oitenta, na transição do *regime militar* para a democracia <sup>75</sup> analistas políticos, economistas e sociólogos, chegaram à conclusão de que estávamos diante de uma crise de governabilidade ou de outra forma, uma crise na capacidade do sistema político brasileiro de inventar políticas e implementá-las.<sup>76</sup> Ou seja, de absorver as demandas criadas pela sociedade. As crises fiscais, monetárias, sociais e morais afetavam as condições de investimentos do Estado e atingia brutalmente as condições de sobrevivência dos brasileiros. O pagamento da dívida externa consumia já 50% do PIB.

---

<sup>75</sup> Por Transição, evento histórico-político conhecido, se entende a passagem de um regime político para outro. No caso do Brasil, tratava-se da implementação de um regime democrático em contraposição ao regime autoritário que vigorou de 1964 a 1985. Para o aparecimento desta democracia implicava uma Transição em dois turnos: Um, do regime anterior à instalação do governo democrático e o outro, deste governo à consolidação da democracia. Cf. O'DONNELL, Guilherme. *Os atores do pacto democratizante: reflexões sobre a transição brasileira*. Texto preparado como *background* da apresentação no Seminário A Transição Política: Necessidade e Limites da Negociação. São Paulo: CEBRAP/USP, p. 411-433, jun.1987, p. 412.

<sup>76</sup> ALMOND & POWELL (1982, p.9): “sistema político engloba as instituições governamentais, tais como os corpos legislativos, os órgãos judiciais e administrativos, mas também todas as estruturas consideradas nos seus *aspectos políticos*”. O grifo é dos autores.

O país viu-se a braços com uma crise de amplas dimensões. À visibilidade de seus aspectos econômicos, representados pela ameaça de hiperinflação, forte endividamento externo, recessão e desemprego, somaram-se o reconhecimento da gravidade de seus componentes sociais e políticos. Os desafios dessa conjuntura adquiriram maior nitidez quando os imperativos decorrentes da derrocada do regime autoritário e da consolidação da nova ordem democrática impuseram-se à pauta política. Observou-se, de fato, o esgotamento simultâneo de uma dada via de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável pela implementação daquela estratégia, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política. Dessa forma, a nova agenda incluiria, entre suas prioridades, além da estabilização econômica, da revitalização do mercado e da reinserção internacional, a meta da institucionalização da democracia. (DINIZ, 1997, p.41-42).

Porém, a Nova República, que transita para um regime democrático, a despeito dos esforços, não consegue um consenso acerca de mudanças estruturais na economia brasileira. Ao contrário, pressionada pelos movimentos que vão da sociedade civil a setores da burguesia e da classe média, que exigiam o aumento de gastos em investimento em infra-estrutura básica, saúde, educação, saneamento, habitação, o governo implanta o Plano Cruzado, em 1986, objetivando conter a inflação e garantir a governabilidade através do apoio do congresso e da sociedade civil.

Seguindo a tendência do mais puro populismo, as elites políticas e econômicas, trataram imediatamente de manter antigos privilégios, a fim de se perpetuarem no poder, legitimando-se através, inclusive, do voto. Usando de sua influência na burocracia do Estado, esses setores agiram em defesa de suas possíveis vantagens forçando o crescimento do numerário público para satisfazer essas demandas e, com isso, reforçar seus “currais” eleitorais. A consequência direta foi a falência do Estado no que tange à capacidade de investir em serviços sociais básicos, bem como de executar ações em infra-estrutura necessárias para que o Brasil retomasse o desenvolvimento econômico-social sustentado. O colapso desse modelo conduz a Nova República a uma crise que ameaça o processo democrático.

Mas, as causas da incapacidade do Estado de investir e de resolver os problemas da sociedade não emanam somente da Nova República. No entanto, a Constituição de 1988 amplia os gastos do governo com a inclusão de obrigações sociais legítimas, mas sem a contrapartida da mudança na estrutura do parque industrial brasileiro para permitir um crescimento sustentado nas novas bases que requeria a referida Carta.

Diante desse quadro, “a governabilidade que não diz respeito apenas à atuação e funcionamento do governo, mas também se refere às relações entre Estado, mercado e

sociedade” (FAUCHER, 1998, p.7) é a capacidade do sistema político em definir e implementar políticas públicas em sociedades com tardio ritmo de modernização e que, logo em seguida, enfrentam os desafios da globalização, como no emblemático caso brasileiro, entra na agenda dos debates sobre a capacidade de políticos reformarem o Estado. O mais conhecido argumento é que políticos não teriam motivação para aprovar reformas de contenção de gastos decorrentes do orçamento público, quando a razão de suas permanências na política dependeria das vantagens eleitorais auferidas com a liberação de verbas pelo Executivo Federal.

Mas a reforma para o mercado pode-se dizer hoje, foi bem-sucedida no Brasil. Os pressupostos do Estado nacional-desenvolvimentista foram, razoavelmente, alterados com o fim da reserva de mercado nacional para produtos de informática, a reforma da Previdência, reforma da administração pública, quebra dos monopólios das telecomunicações e outras.

Retoma-se, como ponto de partida da análise, a discussão da crise de governabilidade. Huntington (1975) distingue as sociedades não pela forma de governo ou tipo de regime existente concretamente em cada país, mas pelo grau de institucionalização desses regimes.<sup>77</sup> Segundo Huntington, o mais relevante a considerar numa análise das sociedades em processo de mudança, é se o governo governa ou não, isto é, se é capaz ou não de formular e implementar políticas públicas. Essa, segundo o autor, é a diferença básica entre países desenvolvidos e os em modernização da Ásia, África e América Latina. Nesses inexistem consenso, comunidade, legitimidade, eficiência e estabilidade que são atributos das sociedades avançadas. E a ausência dessas variáveis explicaria a crise de governabilidade.

Huntington considera que a crise de governabilidade pela qual passavam as sociedades em desenvolvimento é causada pela elevação da pressão de grupos que reivindicavam o atendimento a determinadas demandas sempre crescentes e em permanente transformação. A ineficiência da funcionalidade dessa atividade resulta da impossibilidade desses interesses se transformarem em respostas concretas para esses mesmos grupos, o que, reduzia a legitimidade dos governos. Diante desse diagnóstico, o remédio indicado consistia na criação de novas instituições e o reforço da autoridade governamental, combatendo, dessa forma, a sobrecarga de demandas oriundas da sociedade civil sobre o sistema político assegurando a

---

<sup>77</sup> Com HUNTINGTON (1975) surge, na década de sessenta, uma outra corrente que exerceu grande influência sobre os autores que trabalhavam com a lógica de *inputs* e *outputs* no sistema político na busca da explicação da crise de governabilidade em países da periferia do sistema capitalista, isto é, naqueles que estavam em processo de modernização e enfrentavam problemas institucionais na formulação e implementação de políticas públicas.

independência dos poderes, o fortalecimento da burocracia (*insulamento*) e a progressiva expansão das prerrogativas legislativas do Executivo dotado de capacidade legislativa.

Esse viés, entretanto, não é compartilhado pela literatura recente, que aponta outros ingredientes com os quais os governantes teriam que lidar para a definição de prioridades.

Recentemente, Weaver e Rockman (1993)<sup>78</sup> mostraram que a capacidade decisória de um sistema político em resolver problemas depende do governo desenvolver dez diferentes capacidades indispensáveis: definir e sustentar prioridades em meio às inúmeras demandas contraditórias que lhes são dirigidas, de modo a garantir que essas prioridades não venham a ser derrotadas; a de destinar recursos para os objetivos mais eficazes; a de inovar quando as velhas políticas fracassam; a de coordenar metas conflitantes de modo a transformá-las num todo coerente; a de impor perdas a grupos poderosos; a de representar interesses difusos e desorganizados ao lado dos mais concentrados e mais bem organizados; a de garantir a efetiva execução dos programas de governo, uma vez que tenham sido decididos; a de garantir a estabilidade dessas políticas de modo que tenham tempo para produzir efeitos; a de estabelecer e manter compromissos internacionais nos setores do comércio e da defesa nacional a fim de assegurar seu desenvolvimento a longo prazo; e, sobretudo, a de administrar as clivagens políticas a fim de garantir que a sociedade não degenere numa guerra civil.<sup>79</sup> Castro Santos (1997) percebe esses critérios quando considera a capacidade governativa como conceito básico para explicar o processo de formulação e implementação de políticas públicas e o padrão de relação entre o Executivo e o Legislativo no regime democrático. A capacidade governativa compreende a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas. (CASTRO SANTOS, 1997, p.7)

Esta definição pode ser traduzida em outros termos. Diz-se capacidade governativa ao sistema político se for capaz de: “(i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários”. (CASTRO SANTOS, 1997, p.7) Em outras palavras, existe capacidade governativa quando o governo é

---

<sup>78</sup> Apud TSEBELIS, Georg. Processo decisório em sistemas políticos: veto *players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

<sup>79</sup> Id. Ibid. p. 92-3.

competente para identificar as *áreas-problemas* (“gargalos”) e propor alternativas por intermédio tanto da formulação quanto da implementação de políticas públicas, as quais são elementos cruciais e constitutivos da capacidade governativa do Estado.

Diferentemente da abordagem de Castro Santos (1997), para Diniz (1998), o problema da crise de *governabilidade* do Estado brasileiro está na implementação das políticas públicas e não na sobrecarga de demandas e excesso de pressão decorrente do crescimento da participação política, conforme Huntington. Diniz (1998, p. 31) mostra que, na verdade, o

desempenho dos primeiros governos da Nova República na área da política econômica revela um agudo contraste entre uma hiperatividade decisória e uma fraca capacidade de implementação das políticas formuladas, configurando um primeiro tipo de paradoxo de um Estado em crise. Em outros termos, se o Estado foi dotado de poderoso instrumento de decisão, estaria limitado, por outro, por precários instrumentos de gestão.

Essa idéia já havia sido mencionada pela autora em outro texto (DINIZ, 1989) destinado a analisar a transição democrática. De outro lado, Castro Santos (1997) insiste que as condições determinantes da ingovernabilidade são antes um tema de formulação das políticas públicas do que de implementação. Esta sim é a preocupação fundamental de uma política democrática, segundo a autora.

Extraí-se desse debate o fato de que, do ponto de vista da sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, estrategicamente, o Estado (nem máximo, nem mínimo) é imprescindível para o processo de modernização econômico-social das sociedades contemporâneas, isto é, enquanto veículo de resgate da dívida social, do ajuste fiscal, e, sobretudo, da reforma do próprio Estado e da defesa do regime democrático, em particular naquelas sociedades situadas na periferia do sistema capitalista.

---

#### 4.2. O GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL (GTI) E O DOCUMENTO “SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO”

No pensamento geopolítico brasileiro a Amazônia sempre esteve presente como preocupação estatal para os *policy making*. Constatou-se de modo explícito no resgate histórico da presença militar que os geopolíticos intensificaram, no século XX, o exame dos elementos essenciais que conformam a realidade socioeconômica. Era preciso agir rápido no sentido de criar as condições para reduzir os ilícitos na fronteira política. O advento do PCN demonstra que a crise de governabilidade, bem como as complexas relações Estado e sociedade na Transição do regime político não afetaram a capacidade governativa do governo e do Estado de formularem e implantarem um projeto de natureza político-militar para defesa da Amazônia.

O Governo Federal decidiu nomear uma comissão para estudar a região com o objetivo, dentre outros, de realizar um diagnóstico social da área.<sup>80</sup> Formou-se então o GTI que integra especialistas (sociólogos, engenheiros agrônomos, geógrafos) de diversas áreas do conhecimento e de vários órgãos da administração federal. MINTER (Ministério do Interior), SEPLAN (Secretaria de Planejamento), Ministérios militares e a SG da PR, assim como outros órgãos da administração com atuação na Amazônia.<sup>81</sup> Todos jungidos à problemática da segurança e do desenvolvimento. Objetivo fulcral do estudo foi levantar subsídios para políticas governamentais na área a fim de superar os entraves ao desenvolvimento e a integração ao contexto nacional. No relatório de 37 páginas apresentado ao CSN em dezembro de 1985, o GTI propõe um plano com detalhamento de investimentos financeiros e uma programação minuciosa acerca da implementação de suas ações para o quinquênio de 86-90. O documento foi aprovado pelo Presidente da República através da EM n° 770 em 19/12/1985.

Em seu relatório, os autores, supervisionados pelo General Rubens Bayma Denis coordenador GTI, militar que exercia interlocução entre a caserna e o governo e que chefiava Casa Militar da PR, assim como acumulava também a presidência da SG do CSN, órgão

---

<sup>80</sup> A pesquisa não identifica a exata data em que os trabalhos do GTI começaram, nem qual o documento da PR que instituiu a Comissão, muito menos os critérios para a sua composição.

<sup>81</sup> A SG da PR – órgão de assessoramento direto do Presidente da República e do CSN (hoje, o CSN intitula-se CDN – Conselho de Defesa Nacional, derivada da Constituição de 1988) - desenvolve atividades relacionadas aos assuntos estratégicos, elaboração de estudos que versam sobre elaboração, coordenação e controle de

consultivo e deliberativo criado pela ditadura militar a fim de cooperar com aquele sobre questões que envolviam ameaças à soberania nacional, ou seja, guerra e ameaça da integridade nacional entre outros temas; no documento, portanto, mostram que se trata de 14% do território nacional e 24% da Amazônia Legal, com uma pequena população circunscrita às capitais dos Estados e Território (à época), sobretudo, uma área onde estão localizadas ricas reservas minerais em TIs.

A fronteira política com a Colômbia era teatro de operações das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) tornando-a fonte permanente de tensão com a possibilidade de transformar-se num conflito de grandes proporções. Além disso, no lado brasileiro, o estudo conclui que existe uma ameaça Yanomami.

Alegava-se que essa etnia estaria preste a proclamar-se num Estado independente. Dessa forma, no âmbito das reflexões, recomenda-se a não demarcação das TIs, em faixas de fronteiras (consideradas demasiadamente extensas pelos defensores dos povos indígenas – militantes políticos e pesquisadores), isto é, a Faixa de 150 km de uso exclusivo da segurança nacional, áreas próximas às cidades, áreas cortadas pelas estradas federais e, finalmente, áreas cortadas pelos rios. Este foi e é o aspecto mais criticado por aqueles que levantam a bandeira da preservação dos grupos indígenas e do conhecimento tradicional dessa etnia.<sup>82</sup>

Em consequência, definiu-se, inicialmente, como área pertencente ao Projeto, de acordo com o **quadro 6**, os municípios de São Gabriel da Cachoeira, Iauaretê, Querari, São Joaquim, Cucuí, Maturacá, Içana, Tabatinga, Ipiranga, Vila Bittencourt e Alto Traíra, no Estado do Amazonas, e em Roraima os seguintes municípios: a capital Boa Vista, Normandia, Bonfim e Serra do Sol. No Estado do Pará foram selecionados, no diagnóstico dos especialistas da comissão, somente o município de Tiriós e os municípios do Oiapoque e Clevelândia do Norte, no Amapá.

---

planos, programa e projetos estratégicos. Em 1990, com a criação da SAE, parte das funções e dos objetivos da SG foi incorporada pelo novo órgão.

<sup>82</sup> Segundo o que consta na MP (Medida Provisória) n° 2.186-16, de 23/08/2001, que regulamenta dispositivos sobre a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), conhecimento tradicional associado é “uma informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associado ao patrimônio genético”.

### Quadro 6

Relação dos Municípios Inicialmente Definidos como Área de Atuação do PCN (1985)

MUNICÍPIO	UNIDADE DA FEDERAÇÃO
São Gabriel da Cacheoria, Iauaretê, Querari, São Joaquim, Cucuí, Maturacá, Içana, Tabatinga, Ipiranga, Vila Bittencourt e Alto-Traíra	Amazonas
Boa Vista, Normandia, Bonfim e Serra do Sol	Roraima
Tiriós	Pará
Oiapoque e Clevelândia do Norte	Amapá

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*. Brasília: 1985. Mimeografado.

Fez-se o levantamento das carências das populações locais e dos fatores internos e externos que dificultavam o desenvolvimento. Detectaram as falhas e deficiências na proteção do vasto território e procurou-se firmar as diretrizes que orientariam a atuação estatal através de um conjunto de ações.

Todo o trâmite do documento circulou em segredo de Estado. As razões para isso constam no próprio documento: “Sob o aspecto da confidencialidade, cabe explicitar que a prioridade governamental, sendo acordada à ‘Calha Norte’, poderia vir a suscitar tanto expectativas domésticas exageradas, quanto temores infundados nos países limítrofes”. (SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO, 1985, p.2) Essa forma sigilosa de elaboração e aprovação, 1985-6, gerou um conjunto de críticas provenientes dos mais variados setores da sociedade: cientistas, ecologistas e indigenistas. Para estes, o Projeto é um problema na medida em que se assemelha a todos os outros grandes empreendimentos estatais já formulados e implantados na Amazônia, e que, na ânsia do progresso gerou efeitos sociais e ambientais perversos. Portanto, contestá-lo significa ao mesmo tempo proteger as minorias étnicas e o meio ambiente, haja vista que o raciocínio que os move atende a uma modernização capitalista conservadora, tanto na sua dimensão militar quanto social.

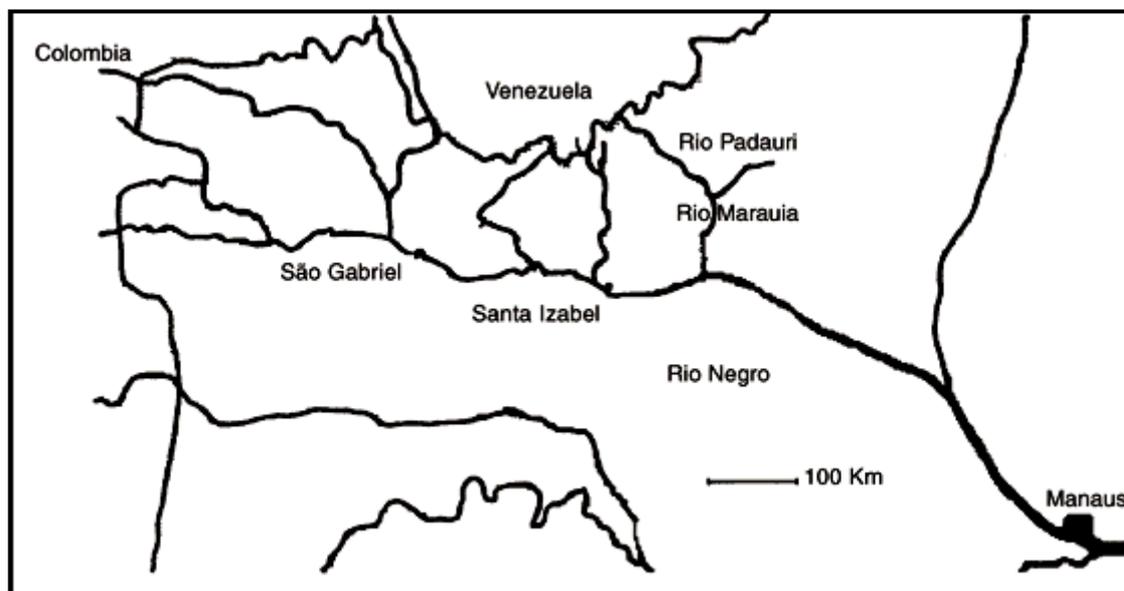
O GTI, no diagnóstico da realidade social da Amazônia, sugeriu a existência de três territórios diferenciados: a Faixa de Fronteira, a “hinterland” (núcleo da região) e a zona ribeirinha. Para cada área propôs-se um programa específico: - Programa de Faixa de Fronteira; - Programa do Núcleo Regional ou “Interiorano” e – Programa das zonas ribeirinhas. No esforço da integração aconselhou que a coordenação ficasse a cargo do PDA (Plano de Desenvolvimento da Amazônia), de responsabilidade do MINTER. Quanto ao aspecto relacionado às “necessidades imediatas”, o relatório propôs oito ações. Sendo as

quatro primeiras inseridas na lógica da segurança nacional. São elas: 1) incremento das relações bilaterais, 2) aumento da presença militar na área, 3) intensificação das campanhas de recuperação dos marcos limítrofes, 4) definição de uma política indigenista apropriada à região, 5) ampliação da infra-estrutura viária, aceleração de produção de energia elétrica, a interiorização de pólos de desenvolvimento econômico e a ampliação da oferta de serviços sociais básicos. Na concepção do Projeto para cada uma das ações sugere-se um Projeto Especial. Cada Ministério envolvido ficaria responsável em tomar as medidas administrativas visando alcançar os objetivos.

A implantação dos Projetos Especiais com previsão de início para 1986 e término em 1990, com valor no montante de Cr\$ 628.892 milhões, destina-se a diversas áreas.

Para os proponentes do Relatório era preciso promover uma estratégia a ser desenvolvida para Faixa de Fronteira, priorizando 1) as áreas dos índios Yanomami, Surucucu, Auarís e Ericó; 2) área do Alto Rio Negro (**figura 6**), na fronteira política com a Colômbia e a Venezuela, conhecida como “Cabeça de Cachorro”, entendida como área prioritária do contrabando, do narcotráfico e a mineração ilegal (São Gabriel da Cachoeira, Iauaretê, Querari, São Joaquim, Cucuí, Matucará e Içana); 3) área de Roraima, na fronteira política com a Venezuela e República Cooperativista da Guiana, região com forte penetração migratória (Boa Vista, BV8, Normandia, Bonfim e Serra do Sol); 4) área do Alto Solimões-AM, fronteira política com a Colômbia (Tabatinga, Ipiranga, Vila Bittencourt e Alto-Traíra); 5) área do Tumucumaque-AP, fronteira política com a Guiana Francesa (Macapá, Oiapoque e Clevelândia do Norte). Para as relações bilaterais, o Projeto previa a melhora da presença brasileira desde que fosse compatível com a política pacifista com os países “vizinhos”. Basicamente, os projetos versariam sobre a) revisão da legislação de comércio, b) atividades de cooperação técnica, c) revitalização de mecanismos do TCA (Tratado de Cooperação Amazônica), d) reforço da cooperação internacional no combate ao narcotráfico e, por último, promoção de estudos para novas ligações rodoviárias a fim de reforçar a rede consular.

**Figura 7**  
Croquí do Médio Rio Negro



As instituições federais com atuação na região seriam encarregadas de execução, conforme o caso, juntamente com as estaduais como previra o Projeto. Por exemplo, a FUNAI seria responsável pela política indigenista junto aos Yanomami, particularmente, no Estado de Roraima onde se localizam problemas relacionados à “esquemas de comércio fronteiriço”. (SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO, 1985, p.7)

Destaque foi dado ao TCA. Nele via-se a oportunidade do Brasil estreitar suas relações bilaterais com os países fronteiriços. O governo estava interessado em criar um canal de negociação e cooperação no âmbito das relações internacionais que nos aproximasse desses países considerados estratégicos. Mas, em 1985, avaliou-se que o TCA, em conformidade com o Relatório, apresentara resultados pífios. A principal razão apontada seria a crise provocada pela recessão econômica que atingiu os países membros no início da década de oitenta. Mesmo assim, o Brasil acreditava ser possível fortalecê-lo com o PCN. Por isso, envida esforços no sentido de examinar a possibilidade de priorizá-lo enquanto instrumento desenvolvimentista na Amazônia no âmbito da cooperação transnacional. Em suma, o TCA pretende atuar na área da hidrologia, climatologia, cooperação científica e tecnológica, comunicação e transporte rodoviário. Para a consecução desses e outros objetivos o projeto

estipula um montante próximo a um milhão de dólares para financiar as atividades funcionais e políticas no âmbito do Tratado.<sup>83</sup>

Outro ponto a mencionar remete à discussão dos ilícitos. O Relatório descreve com acuidade os problemas relativos a contrabando e plantação de Epadu. O cultivo e comercialização dessa droga estariam vivificando extensa área na fronteira política. A atenção para esse problema era estratégica. Dado o volume de dinheiro movimentado pelos narcotraficantes em áreas geográficas fora do controle do “poder nacional”,<sup>84</sup> traria graves conseqüências tanto para a sociedade brasileira no que se refere aos efeitos deletérios de seu consumo, quanto pela possibilidade de que qualquer aporte financeiro poderia resultar no efeito perverso do desvio para a lucrativa cultura da Epadu.

Mais do que esses aspectos, as ligações rodoviárias são consideradas de inegável valor para a cooperação internacional. Para tanto se destaca o asfaltamento da estrada que liga Boa Vista ao marco BV-8. Em janeiro de 1982, Brasil e Guiana firmaram um acordo para a construção de uma ponte internacional sobre o Rio Tacatu, com 230 Km de extensão, ligando Bonfim (RR-Brasil) e Lethem (Guiana), objetivando facilitar o tráfego e o intercâmbio comercial na região fronteira. (SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO, 1985, p.12) Outro projeto inclui a construção de uma outra ponte sobre o mesmo rio, no trecho que liga Lethem-Mabura Hill. Outro projeto especial de relevância estabelecido no prognóstico do GTI é o que pretende aumentar a presença militar na fronteira política. O objetivo é

(...) fortalecer a Expressão Militar do Poder Nacional na Faixa de Fronteira e em suas vias de acesso, cabendo à Marinha intensificar atividades relativas à segurança da navegação, controle das embarcações e seu policiamento, bem como os Serviços de Patrulha Costeira Fluvial; do Exército a ocupação física dos pontos sensíveis na Faixa de Fronteira, vigiando-a e guardando as vias naturais de acesso ao território nacional; à Aeronáutica a manutenção de uma infra-estrutura aeronáutica, que lhe possibilite o adequado apoio e a preservação da soberania do espaço aéreo nos pontos sensíveis de interesse na Faixa de Fronteiras. (SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO, 1985, p. 14)

<sup>83</sup> Em novembro de 2002, na 7ª Reunião dos Chanceleres do Tratado, realizada na Bolívia, se decidiu criar a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica), institucionalizando-o e definido Brasília como sede permanente, eliminando as secretarias *pró-tempore*. Atualmente a organização é dirigida pela equatoriana Rosalia Arteaga, cujo mandato vai até maio de 2007, prorrogável por mais três anos.

<sup>84</sup> Poder Nacional no entendimento dos ideólogos da DSN, é para URÁN (1987, p.185) “(...) a expressão integrada dos meios de todo tipo (políticos, psicossociais, econômicos e militares) dos quais dispõe efetivamente a nação num momento dado para promover internamente e no plano internacional a obtenção e a salvaguarda dos objetivos nacionais, apesar dos antagonismos internos e externos, existentes e presumidos.”

Por fim, justifica-se esse Projeto argumentando que fatores econômicos, políticos e sociais põem em risco a soberania brasileira e a integridade do patrimônio nacional. Não explicita, entretanto, quais seriam esses fatores. Mas, percebe-se subrepticamente que são o contrabando, o narcotráfico, o cultivo das drogas e a miséria de sua população amoldada aos grupos guerrilheiros e susceptíveis aos fluxos migratórios. Chama a atenção o fato de uma estranha referência ao combate ao trânsito de estrangeiros como uma atividade da alçada do Projeto. Por fim, demonstra, por outro lado, a amplitude a ser alcançada pela presença estatal.

Quais são os instrumentos institucionais-legais que disciplinavam a atuação estatal na área da segurança nacional?

#### 4.3. AS RAÍZES JURÍDICAS E POLÍTICAS DO PCN

Institucionalmente as Constituições disciplinam a defesa e/ou segurança nacionais, através de dispositivos legais que definem a organização e o funcionamento dos órgãos estatais responsáveis pelo exercício coercitivo para fins de segurança interna e externa. Em perspectiva histórica, além do Poder Moderador e do Poder Executivo, ambos exercidos pelo Imperador como Chefe Supremo da Nação, a Constituição de 1924 criou o Conselho de Estado com dez membros, composto por conselheiros vitalícios e nomeados pelo Imperador. Cabia ao Conselho de Estado, dentre outras coisas, opinar sobre declaração de guerra, lograr a paz, formalizar negociações com outros Estados e, sobretudo, aconselhá-lo quando este fizer uso do Poder Moderado. Mas foi a de 1934 que, finalmente, criou o CSN denominado de Conselho Superior de Segurança Nacional. Tinha, esse Conselho Superior de Segurança, a finalidade de estudar e coordenar as questões relativas à defesa e segurança nacionais.

A Constituição de 37 suprimiu o termo “Superior”, mas as atribuições continuaram as mesmas. O Estado Novo que instituiu uma malha político-administrativa para substituir os partidos políticos no processo de tomada de decisão concentrou poderes decisórios nesse Conselho. Por ele passava agora toda e qualquer decisão, desde aquela relativa ao controle dos movimentos políticos dos adversários de Getúlio Vargas, à criação de empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional.

A Constituição de 1946 aperfeiçoa o mecanismo relativo à defesa, trabalha melhor às questões relacionadas à guerra assim como os problemas da organização e atribuições das FFAA.

Essa preocupação é motivada fundamentalmente pela Segunda Grande Guerra (1939-1945). Porém, no art. 179, atribui-se ao Conselho de Segurança a função de estudar os problemas concernentes à defesa, e que, nas zonas indispensáveis, dará ou não (a qualquer tempo) o aceite quanto à concessão de terras, abertura de vias de comunicação e a instalação de meio de comunicação, bem como a construção de pontes e estradas internacionais [aqui a Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/ 1969, à Constituição de 1967, adiciona o seguinte termo a essa frase: “(...) estradas internacionais e **campos de pouso...**” (CONSTITUIÇÃO de 1967, 1999, vol VI a, p.51)] Grifo nosso. E, finalmente, a Constituição dispõe também sobre os critérios para o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias, cuja área é de interesse à segurança e à defesa nacional nesses locais especiais.

Em 1967, uma nova Constituição é outorgada para expressar a nova ordem criada com a mudança no regime político. Esta questão da normatização das áreas indispensáveis à segurança nacional foi incorporada.

A nova Constituição revela uma inédita faceta do poder. Os novos governantes reorganizam o aparelho de Estado atingindo um número excessivo de órgãos e agências, remodelando-os para fins de controle central das políticas públicas. Desse modo, o CSN ganha mais poder e torna-se, doravante, o órgão de assessoria direta do Presidente da República e, sobretudo, o espaço institucional para a formulação e execução de políticas de segurança nacional, com clara influência geopolítica da ESG.

A presidência do Conselho cabia ao Presidente da República. Para estabelecer os chamados *objetivos nacionais permanentes* e as bases para aquela política, mantinha a prerrogativa à indicação das áreas e os municípios para efeito de segurança nacional. Neste caso, o Conselho é quem dá o assentimento além do que estava previsto na Constituição de 1946, na de 1967 e da Emenda nº 1, de 1969. Quanto à concessão de terras, construção de pontes, estradas internacionais e etc, a nova Constituição acrescenta ainda o seguinte: “V – conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, cuja utilização regulará, sendo assegurada, nas indústrias neles situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros”. (CONSTITUIÇÃO de 1967, vol. VI; 1999, p.133)

A configuração política do CSN, diferentemente do Conselho de Estado, era um órgão estritamente ligado ao Executivo, o que revela, conseqüentemente, as intenções da PR em

acompanhar os movimentos dos opositores político-ideológicos do regime. A organização, competência e funcionamento, com o que prescreve o Decreto-Lei nº 1.135, de 3/12/1970, prevê que a SG será diretamente subordinada ao Presidente da República. Este, conforme o art. 10º “(...) se julgar conveniente, baixará instruções para o estudo de proposições apresentadas ao CSN, bem como poderá convocar autoridades, civis ou militares, ou convidar personalidades de relevo e especialistas para colaborarem com a SG/CSN”, porque a Constituição de 1967 deixa indefinida a questão das áreas indispensáveis (municípios) para a segurança nacional, este Decreto-Lei, mantém, então, a faixa de 150 km, de largura ao longo da extensa fronteira política, como previra o art. 2º da Lei nº 2.597, de 12/09/1955. A Lei nº 6.634, de 2/05/1979, que atualizou o Decreto-Lei nº 1.135, de 3/12/1970 e que revogou a Lei de 1955, ratificou, no entanto, a faixa de 150 km.

Em vigor em 1985, de acordo com essa Constituição o núcleo decisório da SG/CSN estava sob presidência do General Rubens Bayma Denis que conduziu a articulação para concretização do PCN. Na verdade, ele foi seu idealizador. O Conselho ganha, com o avanço do processo de abertura política comandada por Ernesto Geisel e seu sucessor General João Batista de Figueiredo, mais poder. Já se disse que um dos objetivos do CSN era o de realizar estudos sobre a segurança nacional. Dentre as finalidades do GEP (Grupo de Estudos e Planejamento) está promover ou realizar estudos de todos os problemas da segurança nacional e opinar sobre quaisquer assuntos atados ao tema.

A discussão relevante para a análise que se está realizando é avaliar em que medida as configurações institucionais adquiridas pelo CSN e sua doutrina impactou no segmento político no interior do governo visando alterar a política de segurança para a Amazônia, culminando, pois, na decisão de criar um Grupo de Trabalho para estudar e apresentar um diagnóstico sobre a Faixa de Fronteira, ao Norte do país.

O Decreto nº 200, de 25/02/1967, afirma que a Comissão Especial da Faixa de Fronteira e as Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Civis auxiliam o CSN na formulação e execução da política de segurança nacional. Define também que o Chefe do Gabinete Militar exercerá o cargo de Secretário - Geral do CSN e da Comissão Especial de Fronteira.

Um outro ator, o SNI (Serviço Nacional de Informação), além de partícipe do jogo decisório no interior do governo representa forçosamente o instrumento político de primeira linha na influência política sobre a PR.

O SNI foi criado em junho de 1964, através da Lei nº 4.341, de 13/06/1964, com a finalidade de centralizar, num nível federal, o trabalho de articulação e coleta de informações

e contra-informações. Subordina-se ao CSN no auxílio ao Presidente da República e, a partir de 1967, comanda os órgãos de informações dos Ministérios Militares e a Comissão Especial de Fronteira. O objetivo é claramente controlar assuntos ligados à política de segurança nacional. Idealizado pelo General Golbery do Couto e Silva transforma-se na espinha dorsal do *regime militar*.

A “comunidade de informação” reúne o conjunto dos órgãos de informações. Em 1967 foram criadas as Divisões de Informação (DI) em todos os Ministérios, empresas públicas e de economia mista, assim como em empresas privadas. Em 1980, segundo registros históricos, 250 mil agentes integravam sua estrutura.<sup>85</sup>

O SNI redefine suas funções e prioridades e transforma-se numa estrutura comandada pela SG para organizar e implementar as ações de política de segurança.

Em suma: a mudança de regime em 64 e as alterações administrativas e jurídicas através de Decretos - Leis e a necessidade política para montar um aparato repressivo para combater os grupos ideológicos, dariam aos militares a oportunidade de modificar substancialmente a estrutura de poder e nível de ascendência sobre o governo. Os militares passam a investidura de cargos relativos à área de informação e concentrados nas FFAA. Assim, a evolução dos acontecimentos políticos que resultam na interferência do Estado no comando centralizado do processo de modernização capitalista, tanto politicamente com a marginalização dos grupos mais representativos da sociedade civil, quanto economicamente na condução do desenvolvimento com sua tutela via grandes projetos.

Os acontecimentos na fronteira política, a existência de mecanismos jurídicos e a articulação institucional e, sobretudo, a enorme influência política exercida pelos militares, especialmente os ligados ao CSN mediante sua SG, junto ao Presidente da República compõem as condições favoráveis à formação de um GT para a elaboração de um ambicioso projeto de segurança nacional para a Faixa de Fronteira. Tanto é que se observa a base intelectual dos ideólogos do Projeto na predominância das noções de poder e espaço na fundamentação teórica influenciando a concepção do PCN, bem como o gesto claro de exercer hegemonia no continente sul-americano. Apesar disso, é o Estado agindo constitucionalmente na sua insurgência para defender e preservar o patrimônio nacional.

Um outro motivo, contudo, na opinião de Costa (1994) e com a qual concorda-se foi o evento histórico conhecido como Guerrilha do Araguaia. Porquanto chama a atenção dos militares a possibilidade de conflitos armados de grande envergadura na floresta amazônica,

---

<sup>85</sup> Ver *A UNE contra o SNI*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1987, p. 14.

particularmente na fronteira política e que eram comuns nas décadas de sessenta e setenta, ocorrerem próximo à fronteira, emblematicamente esse era o caso da Colômbia.

A Guerrilha do Araguaia, embora distante do limite ao Norte, preparou cuidadosamente área para refúgios na Serra das Andorinhas entre os anos 1967 e 1972 e partir desta data entrou em confronto com as FFAA tendo à frente o EB em três Campanhas de Aniquilamento. A Guerrilha organizou-se militarmente em três Destacamentos (A, B. e C) subordinados a uma Comissão Militar ligada ao CC (Comitê Central) do PC do B (Partido Comunista do Brasil) em São Paulo.

No início, os guerrilheiros contavam com uma boa alimentação, com redes e plásticos para se protegerem das chuvas. Mochilas e roupas, calças de tergal, tecido muito usado na época e também calças Jeans e o chapéu de palha, de uso indispensável no interior brasileiro. Entretanto, um aspecto chamou a atenção dos autores <sup>86</sup> que se dedicaram a estudar a Guerrilha: o armamento insuficiente e rudimentar.

Ao contrário de outros movimentos guerrilheiros, Vale do Ribeira no sul do Estado de São Paulo (SP), comandada pelo Capitão Carlos Lamarca, a Guerrilha de Caparaó, em Minas Gerais e a ALN (Ação Libertadora Nacional), fundada e dirigida por Carlos Marighela, que intensamente em São Paulo, as quais possuíam armamentos sofisticados, vindos inclusive de Cuba, os *paulistas* (como eram também conhecidos os guerrilheiros da região do Araguaia) não contavam com essa estrutura militar. As armas, algumas de fabricação caseira, espingardas, revólveres, rifles *fauser* e metralhadoras de fabricação artesanal eram infinitamente inferiores às usadas pelos principais exércitos do mundo moderno, como também aquém das guerrilhas foquistas e maoistas na América Latina, Ásia e África.

Metralhadoras mais modernas só conseguiram iniciados os combates, pois haviam adquirido dos soldados das FFAA em ações de fustigamento. Por outro lado, o aparato militar deslocado, bem como forma pela qual os guerrilheiros foram tratados, revela que o trabalho político específico dos *paulistas*, que acreditavam na iminência da revolução, podia ameaçar a ordem nacional e o sonho militar de viabilização do projeto *Brasil Grande Potência*.

Parece impossível o ressurgimento dessa forma de tomar a guerrilha como veículo político-estratégico de busca da utopia socialista no Brasil, tendo como ponto de partida a

---

<sup>86</sup> Consultar: ROCHA JUNIOR, Deusedith Alves. *A Guerrilha do Araguaia (1972-1974)*. Brasília, 1995. 158 f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília. 1995. (cópia xerografada); CAMPOS FILHO, Romualdo Pessoa. *A Esquerda em Armas: História da Guerrilha do Araguaia (1972-1975)*. Goiânia, 1995. 223 f. Dissertação (Mestrado em História das Sociedades Agrárias) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 1995. (cópia xerografada); e NASCIMENTO, *op. cit.* 2000 e 2002.

fronteira amazônica, o que não significa que ela tenha sido eliminada do horizonte da América Latina.

Quanto à presença militar na região da Guerrilha, o avanço do movimento no campo intimidou o aparelho do Estado na continuidade da presença militar, ainda que mantivesse em Marabá, no ano de 2001, uma residência utilizada como aparato de espionagem montado pelo EB para controlar as informações acerca da Guerrilha do Araguaia. A militarização da questão agrária na Amazônia, bem como a continuidade da presença militar ostensiva na região palco da guerrilha, no sul e sudeste do Estado do Pará, pós - “Operação Limpeza”<sup>87</sup> demonstra que os militares imaginam a possibilidade de surgimento de conflitos amplos envolvendo a posse da terra.

Por exemplo, uma das providências consistiu, quando da definição da Amazônia Legal, a delimitação dos 100 km em ambas as margens das rodovias federais, como área de segurança nacional. Além disso, o POLAMAZÔNIA, o GEBAM (Grupo Executivo do Baixo Amazonas) e o GETAT (Grupo de Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins), e na década de oitenta, o PGC (Programa Grande Carajás), NOSSA NATUREZA (Programa de Defesa do Complexo da Amazônia Legal) e o PROFFAO (Projeto de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental) – também conhecido como “Calha Sul” -, foram pensados na ótica da geopolítica e suas diretrizes de atuação subordinados ao CSN, umbilicalmente ligados ao Executivo Federal.

Na reestruturação do GETAT, segundo o Decreto-Lei nº 1.799, de 5/08/1980, dizia-se que “subordinado à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, tem por finalidade coordenar, promover e executar as medidas necessárias à regularização fundiária na área de atuação da Coordenadoria Especial do Araguaia-Tocantins”.

Em suma, há uma clara preponderância do Executivo em relação aos outros poderes da República. Essas regras, portanto, que regem o funcionamento das instituições estatais produtoras das políticas públicas de segurança nacional, se caracterizam pelo afastamento em relação às pressões da sociedade civil e de legendas partidárias. Conseqüentemente, o processo representou a capacidade de articulação e crédito do ator FFAA tendo à frente outros atores, tais como o CSN e o SNI no interior do governo militar e transicional (referência ao

---

<sup>87</sup> Encerrada a batalha político-militar, em dezembro de 1974, quando as FFAA e o governo declararam oficialmente o fim das operações militares, deu-se início, de janeiro 1974 até março de 1975, a chamada “Operação Limpeza”, recurso clássico de todo conflito militar para não deixar nenhum registro de sua existência. Consistiu na localização dos corpos e trasladados quer para covas clandestinas, quer para a Serra das Andorinhas, onde, aqui, foram queimados com gasolina e pneus de carro.

ano de 1985), exercendo um papel importante no jogo institucional para tornar realidade o PCN. Por isso, também, o caráter sigiloso, o que não anula a performance operacional do sistema político do setor de defesa militar que se revelou eficiente.

Há uma hiperatividade legislativa do Executivo no intuito de mobilizar os recursos do Estado para influenciar no desfecho do jogo institucional sobre a Faixa de Fronteira.

Qual a estrutura social da região e qual o alcance geoestratégico do PCN a partir de sua implantação?

#### 4.4. SITUAÇÃO SOCIAL DA FRONTEIRA POLÍTICA ATINGIDA PELO PCN

A resposta a essa pergunta depende, inicialmente, da caracterização do território. Geograficamente, localiza-se numa área ao Norte, dentro da longa fronteira da Amazônia Legal com seus 11.793 Km<sup>2</sup>, o que representa mais da metade de toda a fronteira terrestre que é de 15.719 km<sup>2</sup>. Uma área especial porque espaço de cooperação transnacional. Fluxo internacional de passageiros com destaque para os aeroportos de Boa Vista, Tabatinga e Cruzeiro do Sul; fluxo intenso de mercadorias e produtos; e também, capital e informação.

A fronteira política e geográfica é definida e regulamentada – como toda Faixa de Fronteira do Brasil - pelo dispositivo legal (Lei) n° 6.634, de 2/05/1979, e regulamentada pelo Decreto n° 85.064, de 26/08/1980. Na parte em que está situado o PCN, limita-se entre o Oiapoque na fronteira política com a Guiana Francesa, extremo-Norte, até Tabatinga, ao norte das margens dos Rios Solimões e Amazonas, no limite com a Colômbia e próximo ao Peru.

### Quadro 7

Número de Municípios Brasileiros na Faixa de Fronteira – Divisão Territorial de Março de 1990 – Região Norte

REGIÃO	UNID. DA FED.	N. DE MUNIC.	N. DE MUNI C. PCN
1. Região Norte	Rondônia	52	0
	Acre	22	0
	Amazonas	63	33
	Roraima	15	15
	Pará	140	10
	Amapá	16	16
T. municípios da Região Norte		308	
T. mun. Pertencentes a área			74

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 1991*. Disponível na URL: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 11 Fev 2003, 14 h.

A região Norte onde se localiza o PCN é a maior em área territorial e a segunda menos ocupada demograficamente. (ver **tabela 1** e **gráficos 1 e 2**). A análise dos dados da **tabela 7** (p. 168), conforme Censo do IBGE para 2000, revela que a população desses Estados corresponde a 9.802.630 milhões (5,8% da p.p.); tem um índice médio de densidade demográfica de apenas 2,88, para uma área total de 3.185.581 km<sup>2</sup> (36,4 %) do território nacional. Atualmente, somente os Estados do Amazonas e Roraima respondem por mais ou menos 94% dos municípios na Faixa. Todos os municípios, sem exceção dos Estados de Roraima e Amapá, estão na Faixa, embora na proposta originária apenas uns poucos municípios desses Estados compusessem o Projeto (ver **quadro 6**).

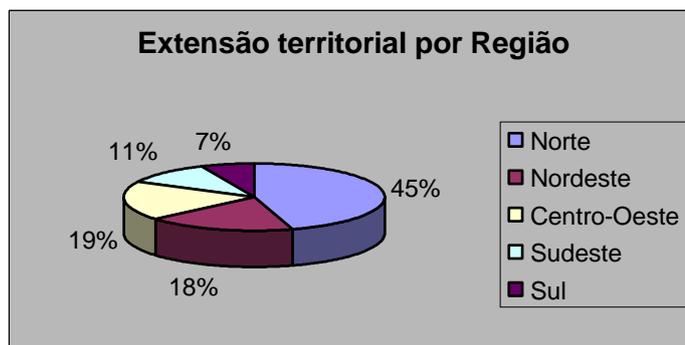
**Tabela 1**

População e Território por Região do Brasil

Regiões	População	Extensão territorial
Norte	12.133.705	3.869.637,9
Nordeste	46.289.042	1.561.177,8
Centro-Oeste	11.220.742	1.612.077,2
Sudeste	69.858.115	927.286,2
Sul	24.445.950	577.214,0
Total	163.947.554	8.547.403,5

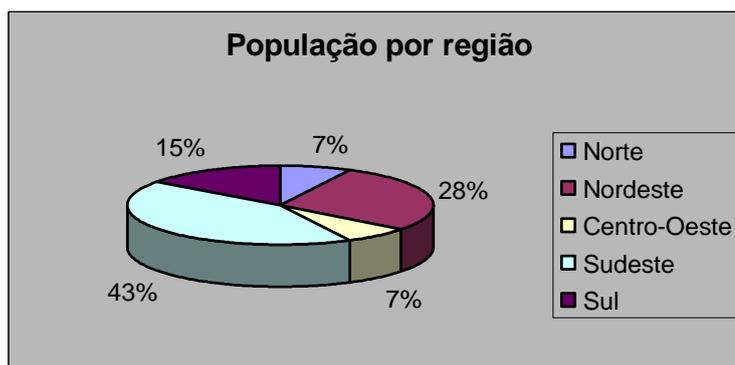
Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 1991*. Disponível: [URL:http://www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em: 11 Fev 2003, 16 h.

Gráfico 1



Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 1991*. Disponível:  
[URL:http://www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em: 11 Fev 2003, 16 h

Gráfico 2



Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 1991*. Disponível:  
[URL:http://www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em: 11 Fev 2003, 16 h

**Tabela 2**

População dos Municípios do Estado do Amazonas na Área do PCN, para o Ano de 2000.

Município	Pop. total	pop. urb	pop. rural	dens. dem.	Área/km2
Amaturá	7.263	3.812	3.451	1,53	4.759,00
Anamá	6.568	2.063	4.505	2,68	2.454,00
Anori	11.315	7.219	4.096	1,81	6.247,00
Atalaia do Norte	9.757	4.179	5.578	0,13	76.355,40
Barcelos	24.121	7.952	16.169	0,20	122.572,70
Benjamim Constant	23.211	14.158	9.053	2,67	8.704,70
Caapiranga	8.809	3.125	5.684	0,93	9.456,00
Coari	67.116	39.503	27.613	1,17	57.277,90
Codajás	17.455	11.250	6.205	0,92	18.904,60
Fonte Boa	31.472	11.625	19.847	2,60	12.111,00
Iranduba	32.228	9.929	22.299	14,62	2.203,80
Itacotiara	71.753	46.194	25.559	8,05	8.909,70
Itapiranga	7.312	5.293	2.019	1,73	4.230,80
Manacapuru	73.326	47.292	26.064	1,0	7.335,40
Manaus	1.403.796	1.394.724	9.072	123,06	11.407,70
Maraã	17.040	4.528	12.512	1,01	16.910,90
Japurá	10.290	2.275	8.015	0,18	55.793,77
Nhamundá	15.307	6.272	9.035	1,08	14.110,50
Novo Airão	9.656	6.992	2.664	0,26	37.771,70
Parintins	90.045	58.019	32.026	15,06	5.978,30
Presidente Figueiredo	19.094	8.391	10.703	0,75	25.420,90
Rio Preto da Eva	18.293	6.915	11.378	3,15	5.813,10
Sta. Isabel do Rio Negro	10.547	4.218	6.329	0,17	62.845,81
Sto Antônio do Iça	28.161	7.879	20.282	2,29	12.308,40
São G. da Cachoeira	29.951	12.365	17.586	0,27	109.180,30
São Paulo de Olivença	29.994	8.654	14.340	1,16	19.834,83
São Sebastião do Uatumã	7.157	4.714	2.443	0,67	10.740,80
Silves	7.724	3.354	4.370	2,07	3.730,70
Tabatinga	37.719	26.539	11.180	11,70	3.225,10
Tefé	64.415	49.672	14.743	2,72	23.704,70
Tonantins	15.506	4.361	11.145	2,41	6.432,64
Uarirni	10.284	3.556	6.728	1,0	10.246,30
Urucará	18.375	8.098	10.277	0,66	27.903,92

Fonte: Grupo RETIS/UFRJ. Disponível. URL: <http://www.ufrj.br/retis> Acesso em, 26.04.2003, 13,30 h.

**Tabela 3**

População dos Municípios do Estado do Amapá na Área do PCN, para o Ano de 2000.

Município	Pop. Total	Pop. urbana	pop. rural	den/de m	Área/km2
Amapá	7.122	5.923	1.199	0,78	9.162,58
Macapá	272.745	270.077	2.668	43,28	6.533,10
Calçoene	6.126	5.262	4.537	0,47	14269,41
Ferreira Gomes	3.529	2.508	10.21	0,70	5.049,56
Laranjal do Jarí	28.196	26.487	17.09	11,36	2.482,54
Itaubal	2.894	1.175	1.719	1,85	1.562,80
Pracuúba	2.297	969	1.328	0,46	4.957,00
Porto Grande	11.037	7.366	3.671	2,51	4.401,90
Mazagão	12.027	5.956	6.071	0,92	13.130,80
Cutias	3.281	1.441	1.840	1,55	2.118,10
Oiapoque	12.985	7.855	5.040	0,57	22.625,27
Pedra Branca do Amaparí	3.993	1.359	2.634	0,42	9.495,37
Tartarugalzinho	7.088	3.472	3.616	1,06	7.756,60
Santana	80.169	75.629	4.540	50,34	1.592,50
Serra do Navio	3.294	1.215	2.079	0,42	7.756,64
Vitória do Jarí	8.550	6.887	1.663	0,28	30.966,20

Fonte: Grupo RETIS/UFRJ, URL: [http:// www.ufrj.br/retis](http://www.ufrj.br/retis) Acesso em, 26.04.2003, 13,30 h.

**Tabela 4**

População dos Municípios do Estado do Pará na Área do PCN, para o Ano de 2000.

Município	Pop. total	Pop. urbana	Pop. rural	den./dem	Área/km2
Almerim	33.941	18.897	11.778	0,47	72.961,38
Alenquer	41.877	25.181	16.624	1,71	24.387,61
Curuá	9.204	2.894	6.310	6,25	1.473,60
Faro	9.949	4.910	5.039	0,85	11.767,68
Jurutí	32.210	10.781	21.429	3,76	8.305,90
Monte Alegre	61.339	20.936	40.403	3,07	19.977,00
Praíha	27.288	7.146	20.142	1,97	13.834,00
Óbidos	46.487	22.977	23.510	1,74	26.706,02
Oriximiná	48.308	29.171	19.137	0,45	107.604,40
Terra Santa	14.584	10.957	3.627	7,67	1.99,50

Fonte: Grupo RETIS/UFRJ, URL: [http:// www.ufrj.br/retis](http://www.ufrj.br/retis) Acesso: 26.04.2003, 13,30 h.

**Tabela 5**

População dos Municípios do Estado de Roraima na Área do PCN, para o Ano de 2000.

Município	pop. total	Pop. urbana	pop. rural	dens.dem. do mun.	Área/Km2
Alto Alegre	17.886	5.192	12.694	0,69	25.994,28
Amajari	5.299	799	4.500	0,19	28.472,50
Boa vista	200.383	196.942	3.441	35,24	5.686,67
Bonfim	9.337	3.001	6.336	1,15	8.095,52
Cantá	8.550	1.162	7.388	1,12	7.656,90
Caracaráí	14.238	8.215	6.023	0,30	47.411,24
Caroebe	5.735	1.977	3.758	0,48	12.044,50
Iracema	4.777	3.224	1.553	0,33	14.340,00
Mucujáí	10.198	6.991	4.207	0,94	11.928,36
Normandia	6.092	1.453	4.639	0,87	6.977,10
Pacaraima	6.989	2.758	2.758	0,87	8.028,60
Rorainópolis	17.477	7.175	10.302	0,52	33.594,50
São L. do Anauá	5.318	3.445	1.873	3,48	1.527,10
São J. da Baliza	5.080	3.873	1.207	1,18	4.305,44
Uiramutã	18.375	8.098	10.277	0,66	27.903,92

Fonte: Grupo RETIS/UFRJ, URL: <http://www.ufrj.br/retis> Acesso em, 26.04.2003, 13,30 h.

**Quadro 8**

Resumo Quantitativo dos Municípios Pertencentes à Área de Atuação do PCN (2000)

N. de Municípios	Norte	Brasil	Unidade da Federação
33	-	-	Amazonas
16	-	-	Roraima
10	-	-	Pará
15	-	-	Amapá
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>449</b>	<b>5.560</b>

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2001*. Disponível na URL: <http://www.ibge.gov.br> . Acesso em: 11 Fev 2003, 14 h.

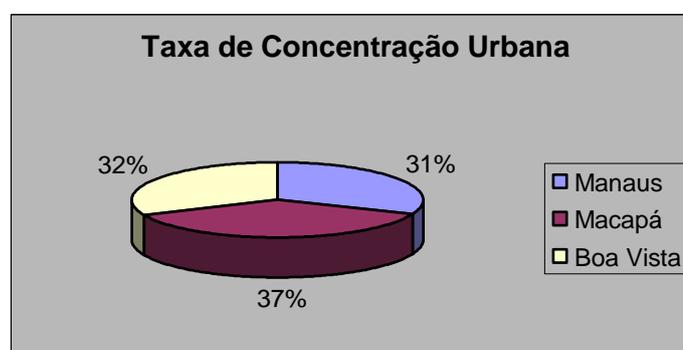
Uma análise da estrutura demográfica especificamente da área correspondente, conforme ilustram as **tabelas 1, 2, 3, 4, e 5**, indicam que aí vivem 2 milhões e 700 mil pessoas. Manaus, Macapá e Boa Vista são as cidades de maior concentração urbana. Ao passo que Serra do Navio, no Amapá é o município menos populoso da Faixa; residem aqui 3.294 pessoas de acordo com o Censo.

**Tabela 6**

Taxa de Concentração Urbana das Capitais

CAPITAL	T. DO ESTADO	POP. DA CAPITAL	T. POP. URB. %
Manaus	2.840.889	1.403.796	74,22
Macapá	475.843	272.745	89,02
Boa Vista	324.152	200.308	76,12

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível na URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

**Gráfico 3**

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível na URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Por outro lado, com exceção dos municípios do Estado do Amazonas, onde a população majoritária vive nas áreas rurais - apesar de no conjunto do Estado haver uma predominância da população urbana – concentrada em Manaus, nos demais pertencentes aos outros Estados há um nítido equilíbrio entre os que residem nas áreas urbanas e rurais. A grande parcela do território do Estado de Roraima (RR) é ocupada por Áreas Indígenas e Parques Nacionais já demarcados, o vínculo entre suas frentes pioneiras principais e o extrativismo mineral e vegetal são alguns dos fatores que podem explicar não só a baixa densidade populacional da maior parte do Estado, como o peso considerável na composição do PIB das atividades do setor terciário, ou seja, de uma economia de tipo urbano. (FERNANDES NETO, 2003) Outros definem a infertilidade do solo como causa da baixa densidade demográfica. (COSTA, 1994, p. 57)

Tabela 7

Área e População Residente Total e em Situação Urbana (valores absolutos e relativos) para o Ano de 2000 (PCN)

Brasil e algumas Unidades da Região Norte (Calha Norte)	População Residente						Área Total (Km <sup>2</sup> ) (2)	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )
	Valores Absolutos			Valores Relativos (%)				
	Total	Urbana		Total	Urbana			
Total		Na sede municipal (1)	Total		Na sede (1)			
Brasil (3)(4)(5)	169.590.693	137.755.550	123.460.941	100	81,23	72,80	8.514.215,30	19,92
Amapá	475.843	423.581	409.936	100	89,02	86,15	142.815	3,33
Amazonas	2.813.085	2.104.290	2.090.378	100	74,80	74,31	1.570.946,80	1,79
Pará	6.189.550	4.116.378	2.898.693	100	66,51	46,83	1.247.702,70	4,96
Roraima	324.152	246.732	246.732	100	76,12	76,12	224.118	1,45
Total	9.802.630	6.890.981	5.645.739	100	67,54	55,34	3.186.582,50	3,07

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico. Censo Demográfico de 2000. Disponível. URL: <http://www.ibge.gov.br>.

- (1) Exclui a população residente nas áreas urbanas isoladas.
- (2) Valores incluindo as águas interiores.
- (3) Valores sujeitos a alteração em fase de atualizações de natureza cartográfica ou político-administrativa.
- (4) Inclusive as áreas das Ilhas de Trindade e Martin Vaz.
- (5) Inclusive 2977,4 Km<sup>2</sup> referente à área a ser demarcada, em litígio, entre os Estados do Piauí e Ceará.

Historicamente, percebe-se uma rápida evolução no crescimento do PIB, que passou de US\$ 1,0 bilhão de dólares, em 1970, para US\$ 9,0 bilhões em 1996.

Toda essa área é rica em minério: ouro (rio Traíra), cassiterita (rio Pitinga/Negro), pedras preciosas, urânio, diamante, nióbio, molibdênio, manganês (Serra do Navio); caulim (rio Jarí), bauxita (rio Trombetas); recursos florestais, hídricos e aquáticos, os quais contrastam com a miséria reinante em grande parte das comunidades ribeirinhas localizadas às margens dos rios Solimões, Amazonas e Rio Negro. A atividade garimpeira e o extrativismo vegetal predominam em grande parte da Faixa. A informalidade no mercado de mão de obra, assim como o uso de várias moedas enquanto meio e forma de expressar as relações de trocas, exprime o contexto do *circuito da ilegalidade* nas transações financeiras e de compra e venda da força de trabalho.

De clima quente - super úmido e úmido - em quase toda a Faixa, o relevo é marcado por depressão e planícies litorâneas, tomadas pela bacia amazônica. Do ponto de vista agrônomo, uma parte do solo é fértil, portanto, com potencialidades agrícolas. Contudo,

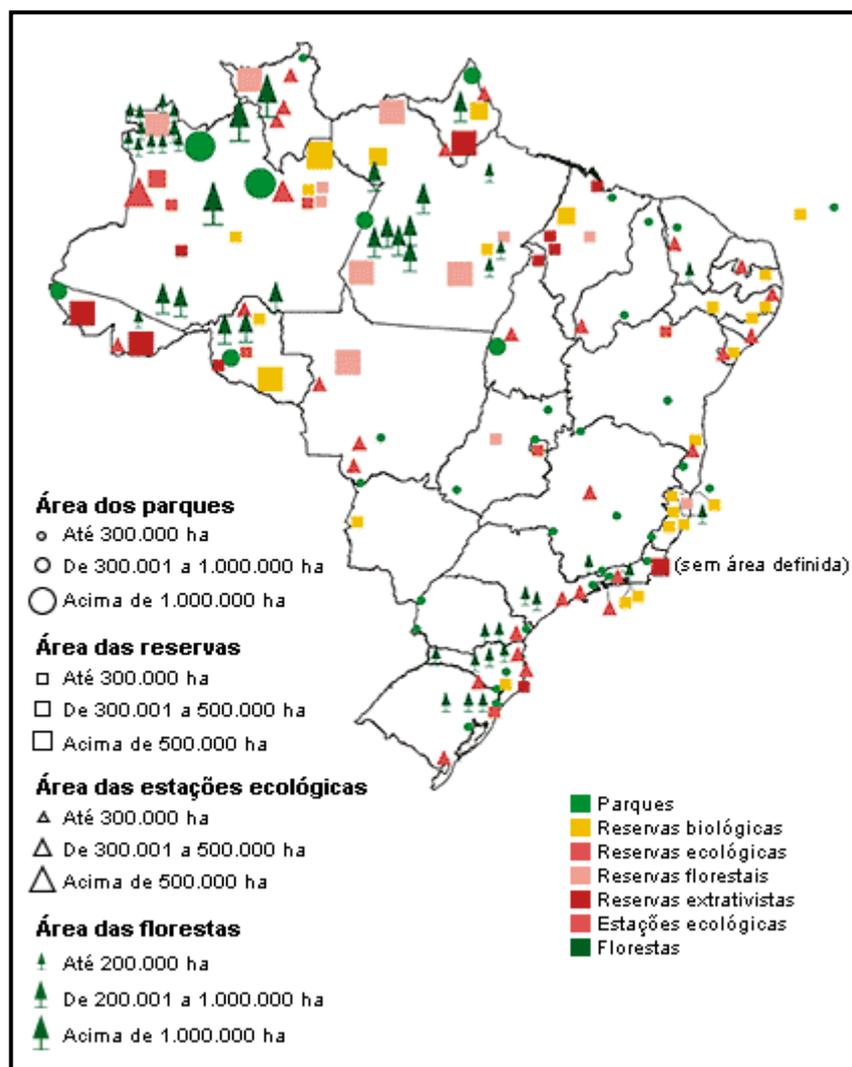
outros são deficientes em nutrientes, com alto teor de sódio, e outros, correm riscos de inundação ao norte do Estado do Amapá e o excessivo teor de alumínio consta também como um entrave ao cultivo e como tal, área desaconselhável para o plantio. A região é também caracterizada pela presença de parques federais (Amazonas, Amapá e Roraima) e estaduais e reservas biológicas e indígenas. A área é coberta pela vegetação floresta tropical pluvial (floresta ombrófila densa), além de savana estépica em Roraima e área de tensão ecológica no Amazonas na fronteira política com a Colômbia, vista na **figura 8**.

No século XX, a Faixa foi afetada por mudanças na forma pela qual o processo de povoamento vinha ocorrendo. A produção da borracha para o mercado externo contribuiu para o crescimento populacional e a migração rumo ao norte de RR parte tanto da região norte como de outras, especialmente do Centro-Oeste do Brasil.

Contudo, a singularidade da área específica do PCN, não obstante ter sido afetada pelos acontecimentos recentes é determinada pela dinâmica dos quatro eixos de ocupação e desenvolvimento que atingiu a Amazônia Legal no século passado que marginalizou a faixa em relação ao restante das áreas dos Estados envolvidos. O primeiro eixo que se concentrou na ZFM não englobou o restante da Amazônia Ocidental como se previra. O segundo, teve como pólo irradiador o eixo Belém-Marabá-São Luís, em torno da Serra de Carajás, dirigido para a exploração e exportação dos recursos minero-ferríferos e distou dos municípios da fronteira do Estado do Pará com Guiana e Suriname. O terceiro eixo, denominado por estudiosos como o de natureza agropecuária, girou ao redor dos Estado de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, até o sul do Estado do Pará, sul do Maranhão, Rondônia, Acre e parte do Amazonas. E o último, o “estritamente amazônico” estimulado pelo Governo Federal através dos projetos de colonização, mas que ficou isolado embora atingisse os Estados do Acre e Rondônia. (MOURA & MOREIRA, 2001, p.216)

Figura 8

Mapa com Áreas de Conservação Federal



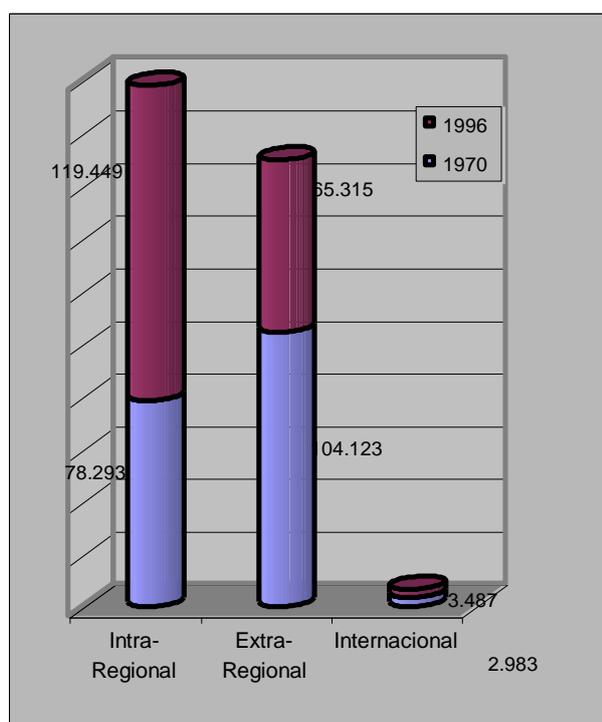
Fonte: Reproduzido: IBGE. Diretoria de Geociência. *Departamento de Geografia*, 1991. Disponível na URL: <http://www.ibge.gov.br>

No tocante à imigração, o grande fluxo extraregional e intraregional ocorre na e para a Faixa de 150 Km conforme **gráfico 4**. Somente a porção meridional do Estado de Rondônia (RO) ultrapassa essa região em fluxos imigratórios nas últimas décadas. Há forte presença de imigrantes internacionais (legais e ilegais), principalmente nas cidades geminadas de Pacaraima/Santa Elena de Uairén e Bonfim/Lethen. (FERNANDES NETO, 2003) Acusa-se facilmente que a faixa com maior concentração de imigrantes é em torno da cidade de Bonfim (RR), na fronteira política com a Guiana, bem como a longa faixa que se desloca do Laranjal do Jarí, no Amapá até a fronteira política com a Guiana Francesa. Esse afluxo migratório de

colonos foi motivado pelos incentivos do Governo Federal para a ocupação demográfica da região bem como no caso do Acre e Rondônia, pelos projetos de colonização dirigida.

**Gráfico 4**

Fluxo Imigratório entre 1970 e 1990



Fonte: Fernando Neto (2003), *op.cit.*

Na década de sessenta, todavia, em busca da riqueza fácil no garimpo, um enorme contingente populacional migrou para o Estado de Rondônia provocando uma rápida mudança nos padrões tradicionais de desenvolvimento. Os grupos econômicos, mais fortes politicamente, se apropriaram de grandes extensões de terras, o que pode ter contribuído para a migração para as cidades, onde há uma rápida evolução da população urbana em relação a rural, entre 1970 e 2000. E entre 1970 e 1996, é perceptível o predomínio da migração intraregional sobre a extraregional, embora se saiba que outros fatores podem explicar crescimento demográfico nas áreas urbanas como a imigração internacional. Neste particular, cabe menção à situação dos que migram para o Departamento Ultramarino Francês (Guiana Francesa) colocando em questão o problema da etnicidade como meio de comunicação e permanência cultural. (AROUCK, 2003)

Para Martins (1981, p.123), enfim, as migrações dos posseiros em direção à Amazônia Legal são expressões de um amplo movimento social que tem a sua essência na luta pela terra. Mas o autor em outro texto (1982) distingue dois movimentos distintos e combinados de ocupação territorial. A primeira forma refere-se a territórios já ocupados pelas tribos indígenas, onde a sociedade nacional desloca os posseiros a fim de ocupar as terras dos primeiros. A essa forma ele denomina de *frente de expansão*. A segunda é constituída pela forma empresarial e capitalista de ocupação do território. Essa forma está centrada na relação entre compradores e vendedores da força de trabalho. É a *frente pioneira*. “Quando se dá a superposição da frente pioneira sobre a frente de expansão é que surgem os conflitos pela posse da terra”. (MARTINS, 1982, p.75) Colocando em lados opostos fazendeiros, jagunços e polícia militar de um lado e de outro, posseiros e peões; gerando tensões sociais porque a Amazônia, na verdade, nunca fora um deserto a ser ocupado.

· Todavia, esse conflito indicava a existência, para os militares, de um “espaço vazio” demográfico e civilizatório a ser, no entanto, povoado por camponeses oriundos de várias regiões, principalmente do nordeste, potencialmente revolucionários, uma vez que as condições sociais e econômicas de exploração em que viviam, desprovidos de seus principais instrumentos de produção, produziam os fatores objetivos para uma revolta armada. Os militares viam nos projetos de colonização e nos incentivos fiscais a possibilidade de estimular o povoamento da região, tanto para “aliviar” as tensões sociais no nordeste brasileiro, quanto para garantir a soberania da área, sobretudo criar as condições para a penetração capitalista por intermédio de novos atores sociais como os “pioneiros” do Centro-Sul.

Achavam também, os representantes do governo, que os camponeses como futuros pequenos e médios agricultores na sua marcha para o “Oeste” brasileiro era a imagem e semelhança do que ocorreu nos EUA, em que pese os efeitos inintencionais dos projetos desenvolvidos, haja vista que em vez desses pequenos proprietários a política dos incentivos fiscais contemplou em cheio os capitalistas nacionais e estrangeiros, resultando na expulsão dos camponeses de suas terras a fim de avançarem também em direção às TIs.

A realidade emergida desses processos sociopolíticos demandou do Estado, nos níveis federal, estadual e municipal, pesados investimentos nas áreas de saúde, educação, transporte e proteção ambiental; combate ao contrabando e a corrupção e fiscalização das fronteiras. Entretanto, carente de meios, o Estado limita sua intervenção e seus dispositivos institucionais. Revelam-se aquém das necessidades da região. Essa observação genérica permite categoricamente concluir que, a situação diagnosticada, conduz ao surgimento de

interesses imediatistas, rapidamente transformados em vetores de mobilização política, e plataforma eleitoral nucleada pela reivindicação de atores que agem nos três níveis do Estado com a finalidade de apontar como saída para crise a redivisão territorial, alterando a moldura federativa do país e impondo a bandeira da criação de novos territórios (**tabela 8**).

Objetivamente, essas novas territorialidades formaram-se durante décadas de fluxos migratórios e outros, que mudaram o perfil da população. A criação desses Territórios Federais teve, quando Ministro da Defesa, o apoio de Geraldo Quintão.

Os dados do IBGE (2000), **tabela 8**, revelam que esses territórios em formação concorrem para compreender a preocupação militar com os problemas na fronteira política. No geral, a configuração social e a distribuição espacial da população não se distanciam do que foi visto em relação à investigação efetuada sobre a Amazônia Legal e a fronteira política especificamente. A reivindicação refere-se a constituição de três Territórios Federais: Rio Negro, Solimões e Juruá. Todos no Estado do Amazonas. Esses Territórios gozariam de facilidades fiscais e oportunidades diretas de investimento do Governo Federal.

**Tabela 8**

Perfil da População dos Territórios Federais em Formação

Territórios	População (mil pessoas)		% Total do Estado		Taxa de Urbanização	Área mil/km <sup>2</sup>	Dens. Dem. (Hab./Km <sup>2</sup> )
	1991	2000	1991	2000			
Território do Rio Negro	49,6	64,0	2,4	2,3	38,4	295,0	0,2
Território do Solimões	167,7	256,6	8,0	9,0	40,6	303,5	0,8
Território do Juruá	74,9	96,9	3,6	3,4	54,4	109,3	0,9
Resto do Estado do Amazonas	1.811,0	2.423,5	86,0	85,3	79,2	869,1	2,6
Total	2.103,2	2.840,9	100,0	100,0	74,2	1.577,8	1,8

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível na URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

A soma da extensão do território em conjunto revela, com seus 708.7 km<sup>2</sup>, que corresponde à metade do território do Estado do Amazonas. Chama atenção também, o fato de que, do ponto de vista do tamanho da população há vantagem incomparavelmente maior para o restante dos municípios do Estado do Amazonas. Por conseguinte na contramão da expressividade dos Territórios Federais. Comparando os dados do ano 2000, os Territórios ficariam com apenas 417,4 mil pessoas.

#### 4.5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PCN

Durante esses dezoito anos, o gerenciamento do PCN alterou-se conforme as injunções da conjuntura imprevisível da realidade sociopolítica do Brasil e do mundo. Não resistia às pressões provindas de setores da elite dirigente por mudanças na estrutura político-administrativa do governo, as quais provocariam constantes reformas político-administrativas: a aplicação da Constituição de 1988 e a não menos significativa, reforma do Estado a partir de 1994.

O PCN estrutura-se organizacionalmente, tanto na origem quanto no seu desenvolvimento histórico, de forma multiministerial. Sob a coordenação da SG da PR, com a participação do MINTER, Ministério da MB (Marinha do Brasil), Ministério da FAB (Força Aérea Brasileira), MRE e do Ministério do EB, numa estrutura flexível, mas sob a direção deste último. Todos, de alguma forma, participam da gestão entendida como um conjunto de programações exercidas por órgãos que têm uma função de execução de programas.

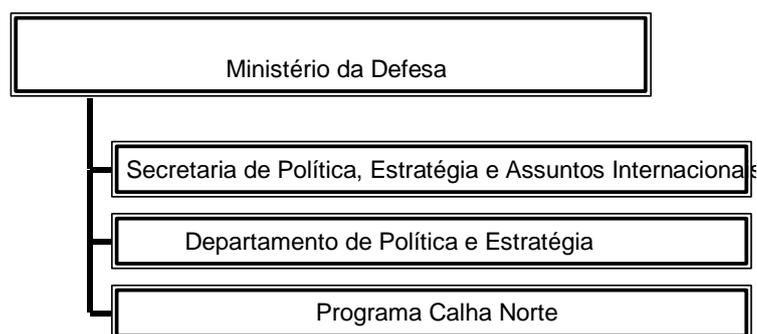
Um tópico acusado pelos estudiosos é o que trata da forma pela qual se dá a tomada de decisão. Nele não há uma estrutura decisória clara. Pela quantidade de órgãos aos quais ficou subordinado permite apurar a enorme dificuldade do governo para fixar o âmbito decisório do Projeto. Tudo parece esvair-se na malha administrativa do conjunto dos órgãos que o compõem. Divide-se em Projetos Especiais que estão sob responsabilidade de outros órgãos federais com atribuições específicas, a exemplo do DPF (Departamento de Polícia Federal), o INCRA, IBAMA (Instituto Brasileiro de Recursos Renováveis e Meio Ambiente) e a FUNAI.

Originalmente o PCN estava sob o comando da SG do CSN e da SEPLAN, os quais gerenciaram-no até 1988, ocasião em que foi extinta a SG e em seu lugar, o governo criou a SADEN (Secretaria de Assessoramento de Defesa Nacional), passando a partir daí a coordenar as atividades por dois anos. A partir de 1990, essas atribuições foram transferidas para a SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos), criada na administração de Fernando Collor de Melo, que extinguiu a SADEN. Na SAE ficou até 1998, quando esta também fora desmantelada e instituída a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência). Antes do Departamento de Política e Estratégia, da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, do Ministério da Defesa assumir a coordenação como mostra o organograma da **figura 9**, ele passou celeremente pelo MEPE (Ministério Extraordinário de Projetos Especiais), de janeiro a julho de 1999. Concluindo: denota-se uma indecisão ao longo da sua

existência que nada facilitou ao processo de tomada de decisão no gerenciamento de seus recursos.

**Figura 9**

Organograma Institucional do PCN



A arquitetura organizacional atende aos requisitos da disponibilidade de fornecer, na Faixa de Fronteira, uma armadura composta por unidades físicas, inicialmente constituída por UM, para posteriormente transformar-se em vilas e cidades. Essa sempre foi a concepção estratégica dos militares, pelo menos os do EB, para a defesa da região. Para tanto, o Estado que existia tão-somente nos aspectos territoriais e institucionais, completa-se com a chegada da “civilização” através dos projetos de colonização e da constituição de uma infra-estrutura básica formada por vias, estradas e rodovias; pontes, estações meteorológicas, portos, aeródromos, Centrais Elétricas, Pelotões Especiais de Fronteira do EB, Postos de fiscalização do IBAMA, Postos da FUNAI, Postos da Receita Federal e do DPF.

O Ministério da Defesa engloba e a quem está subordinado – ver organograma na **figura 17**, em anexo (p. 350) - três comandos militares representando as Armas (Força Aérea, Força Marítima e Força Terrestre): FAB, MB e EB. Este divide o Brasil em sete Comandos Militares com critérios geopolíticos, a saber, a localização, a facilidade de deslocamento das tropas e a importância estratégica das cidades e regiões.

Logo abaixo estão as Regiões Militares. (**organograma** do EB, **figura 18** – p. 351) O CM (Comando Militar), em alguns casos, congrega mais de uma RM. Os **quadros** abaixo precisam e identificam os Comandos, bem como a relação destes com suas respectivas RM. Na Amazônia existe um Comando, o CMA, que abrange toda a Amazônia Legal, com sede

em Manaus. A ele estão subordinados duas RM: a 8<sup>a</sup>, sediada em Belém e a 12<sup>a</sup>, sediada em Manaus. Contudo, a centralização da PDN está em Brasília, no Ministério da Defesa.

Do ponto de vista especificamente da defesa militar, as UMs estão localizadas nos seguintes municípios da Faixa de Fronteira, observando os Estados do Amazonas, Roraima e Pará. Apesar da presença militar no Amapá, não existem unidades na fronteira, somente na capital, Macapá, que não está situada na Faixa observada na **figura 10**: Ei-las: **Tefé** (AM) – Companhia de Comando da 16<sup>a</sup> Brigada de Infantaria de Selva; Comando da 16<sup>a</sup> Brigada de Infantaria de Selva; 16<sup>a</sup> Base Logística; 17<sup>o</sup> Batalhão de Infantaria de Selva; 34<sup>a</sup> Pelotão de Polícia do EB; 4<sup>a</sup> Delegacia do Serviço Militar da 29<sup>a</sup> C S M. **São Gabriel da Cachoeira** (AM) – Comando de Fronteira/Rio Negro e 5<sup>a</sup> Batalhão de Infantaria de Selva; Hospital de Guarnição; 1<sup>a</sup> Companhia de Engenharia de Construção do 1<sup>o</sup> B E. **Tabatinga** (AM) – Comando de Fronteira – Solimões e 8<sup>o</sup> Batalhão de Infantaria de Selva; Hospital de Guarnição; 5<sup>a</sup> Delegacia do Serviço Militar 29<sup>a</sup> C S M. **Manicoré** (AM) – Tiro de Guerra. **Maués** (AM) – Tiro de Guerra. **Eirunepe** (AM) – Tiro de Guerra. **Lábrea** – Tiro de Guerra. **Cametá** (PA) – Tiro de Guerra. **São João da Baliza** (RR) – Tiro de Guerra. **Boa Vista** – Companhia de Comando da 1<sup>a</sup> Brigada de Infantaria de Selva; Comando de Fronteira – Roraima e 7<sup>o</sup> Batalhão de Infantaria de Selva; Comando da 1<sup>a</sup> Brigada de Infantaria de Selva; 1<sup>a</sup> Base Logística; 10<sup>o</sup> Grupo de Artilharia de Campanha de Selva; 12<sup>o</sup> Esquadrão de Cavalaria Mecanizado; 32<sup>o</sup> Pelotão de Polícia do EB; 6<sup>o</sup> Batalhão de Engenharia de Construção; 6<sup>a</sup> Delegacia do Serviço Militar da 29<sup>a</sup> C S N. E **Mucajaí** (RR)<sup>88</sup> – Tiro de Guerra.

Em outras localidades, sempre limitada a Faixa e parte que abrange o PCN, o EB mantém algum tipo de presença seja um Posto, seja uma pequena Unidade. Oiapoque, Bonfim (RR), Normandia, Pacaraima, Surucucu, Auaris, Matucará, Cucuí, Yauretê, São Joaquim, Querari, Vila Bittencourt, Ipiranga, Estirão do Equador, Palmeiras do Javar, Assis Brasil, Plácido de Castro, Guajará-Mirim, Alto Alegre, Caracaraí (RR), Presidente Figueiredo (AM), Manacapuru (AM), Irandiba (AM), Itacoatiara (AM), Parintins (AM), Caruarí (AM) e Boca do Acre (AM).

A FAB e a MB como componentes indissociáveis das Forças Armadas integram a malha de defesa na fronteira política. A FAB mantém uma prefeitura (PABV – Prefeitura de Aeronáutica de Boa Vista) e uma BA (Base Aérea) também em Boa Vista – BABV (Base Aérea de Boa Vista). A MB mantém Comando do 4<sup>o</sup> Distrito Naval de Belém e o Comando

---

<sup>88</sup> Mucajaí, Alto Alegre, São João da Baliza, Bonfim, Normandia e São Luiz, foram elevados à condição de municípios em 1<sup>o</sup>/07/1982, pela Lei n<sup>o</sup> 7.009.

Naval da Amazônia Ocidental em Manaus, subordinados ao Comando de Operações Navais, sediado no Rio de Janeiro.

É notória a hegemonia do EB na Amazônia Legal. Então não é somente um problema da supremacia, constitui-se na principal força na região. Mantém na região 22 mil soldados, 25% do efetivo total. Chegará, no final de 2004, a 25.000 homens, em função da incorporação das novas áreas, ou seja, Marajó, no Pará, Acre e Rondônia. Somente no período de 1998 a 2002, segundo dados de Lourenção (2003, p 55), o efetivo saiu de 3,3 mil para 23,1 mil. Esses dados positivos não podem ofuscar o fato de que, conforme **figura 10**, que acompanha toda a Faixa de Fronteira terrestre do país, que ainda há uma forte presença espacialmente concentrada na região Sul do país das FFAA, especialmente do EB e da MB.

Qual tem sido o papel das outras Armas no processo de defesa da Amazônia? Praticamente nulo. São reduzidas as OM da FAB e da MB (grande contingente concentrados no Rio de Janeiro) em comparação ao EB, inclusive no plano nacional.

Reconhece-se, entretanto, que, paulatinamente, tem havido um crescimento de aeronaves e UM da FAB para atender às necessidades de implantação do SIVAM. Não obstante a linha mestra de direção do PCN seja dada pelo EB, tal afirmação não inviabiliza a conclusão de que outros órgãos da administração federal e entidades da sociedade civil, sobretudo os Comandos Militares da MB e da FAB, participem em grau subordinado de decisão no acompanhamento das atividades.

Um outro ponto a destacar na organização do PCN no campo da gestão, consiste no caráter amplo do Conselho Consultivo do Projeto.

O **quadro 9**, abaixo, contém a relação de entidades que compõem o Conselho do PCN. São 16 ministérios do governo, 5 associações de municípios locais, representantes dos quatro Estados da área, os três Comandos Militares, 5 universidades, 2 institutos de pesquisa, além de vários órgãos federais e entidades de direito privado. Esse fórum com representantes de órgãos do governo em nível federal e estadual, de institutos públicos de pesquisa da região, universidades públicas e de entidades da sociedade civil dos municípios e Estados atingidos, revela, em primeiro lugar, a amplitude da representação e o cuidado com a dimensão institucional e técnico-científica.

A presença das associações indica a tendência da gerência para melhorar, com o Conselho, a qualidade das ações, sobretudo racionalizar o uso dos recursos com a contribuição para a definição de prioridades. Entretanto, o referido Conselho não tem a prerrogativa de deliberação sobre assuntos que dizem respeito à PDN, bem como ao movimento das tropas na fronteira. Mas, enquanto espaço institucional de consulta, revela,

todavia, a pretensão, pelo menos, de registrar as manifestações oriundas de diversos setores da sociedade local e do governo.

### Quadro 9

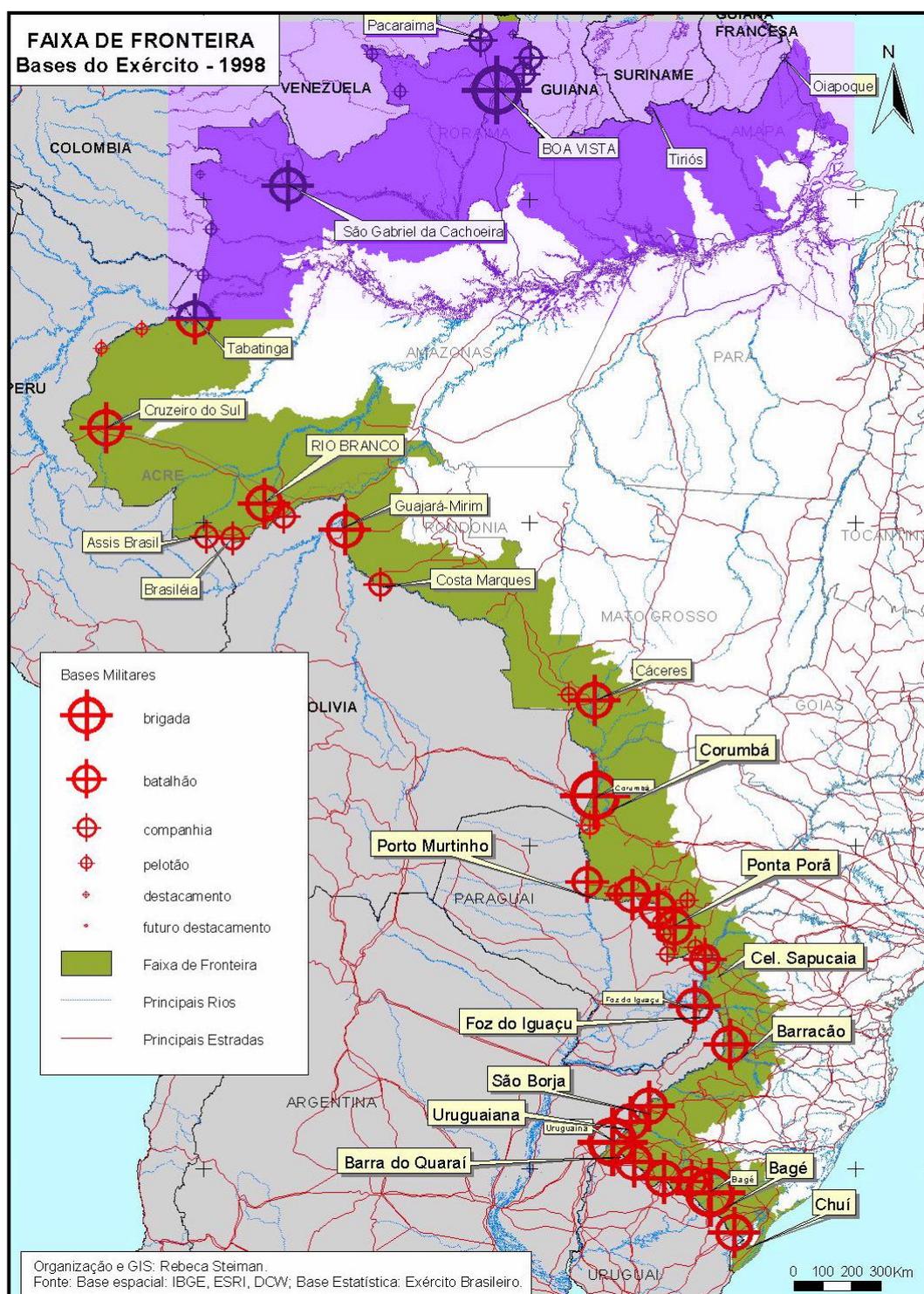
#### Relação de Entidades com Representação no PCN

1. Associação dos Municípios da Calha Norte – AMUCAN
2. Associação dos Municípios do Estado do Amapá – AMEAP
3. Associação Amazonense dos Municípios – AMM
4. Estado do Amapá
5. Estado do Amazonas
6. Estado do Pará
7. Estado de Roraima
8. Comando da Aeronáutica - CAer
9. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
10. Ministério da Ciência e Tecnologia
11. Ministério das Comunicações
12. Ministério da Educação
13. Comando do EB
14. Ministério da Fazenda
15. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
16. Ministério da Justiça – DPF (Distrito Federal – DF)
17. Comando da MB
18. Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
19. Ministério de Minas e Energia
20. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
21. Ministério da Previdência
22. Ministério das Relações Exteriores
23. Ministério da Saúde
24. Ministério do Trabalho
25. Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária – EMBRAPA/CPATU
26. Fundação Nacional do Índio
27. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
28. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA
29. Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia – ISAE/FGV
30. Museu Emílio Goeldi/PA
31. Serviço de Apoio à Pequena Empresa – SEBRAE
32. Superintendência da Zona Franca de Manaus
33. Universidade Federal do Pará
34. Universidade Federal do Amazonas – UFAM
35. Universidade Federal de Roraima – UFRR
36. Universidade Federal do Amapá – UFAP
37. Associação dos Municípios do Estado de Roraima – AMER
38. Secretaria Nacional Anti-Drogas /PR
39. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDS
40. Ministério das Cidades
41. Ministério da Integração Nacional

Fonte: BRASIL. Governo Federal. *Ministério da Defesa*. Disponível na URL: <http://www.defesa.gov.br> Acesso em, 27 Mar 2003, 9,30 h.

Figura 10

Mapa das Bases Militares do Exército Distribuídas Espacialmente pela Faixa de Fronteira



Fonte: Reproduzido: Grupo RETIS/UFRJ, 2001.

Percebe-se, naturalmente, que a composição revela o seu caráter supramilitar. Por outro lado, a diretoria é composta, dentre outras, pelas seguintes pessoas: Coronel – Roberto de Paula Avelino (Gerente), Tenente Coronel – Geraldo Magela Francisco (subgerente) e Jefferson Salomão Pires (subgerente).

### Quadro 10

#### Diretoria do PCN

Nome	Função
Roberto de Paula Avelino	Gerente
Ricardo Maurício Senna Salgado	Sub Gerente
Geraldo Magela Francisco	Sub Gerente
Jefferson Salomão Pires	Sub Gerente
Nadir Maria Aleverca	Assessora
Oswaldo Gomes dos Reis Junior	Assessor
Paulo César Corrêa	Assistente
Wilton Magela de Oliveira	Assistente
João de Deus Alves de Lima	Assistente
Márcia Cristina Eccard	Supervisora
Zeilde de Araújo Rocha Batista	Supervisora
Lizete Maria de Araújo Rodrigues	Supervisora
Rejane Martins Marques	Especialista
Átila de Sousa Pacheco	Motorista

Fonte: Pesquisa de campo

### Considerações Finais

A análise para buscar os fatores que contribuíram para a formulação do PCN, bem como o estudo sobre os instrumentos legais para o setor da defesa nacional proveniente do Executivo vigentes no período de Transição democrática, a natureza do sistema político, assim como a exposição dos fundamentos políticos e geopolíticos do PCN, foram a intenção do capítulo.

Determinou-se o percurso interno do projeto, demonstrando a modalidade de funcionamento do processo institucional-legal que o tornou viável e privilegiando o aspecto conjuntural tanto nacional quanto em escala mundial, especialmente durante a transição. O

importante foi que, mesmo devido ao conturbado quadro de crise da economia brasileira, adicionados os problemas políticos no que tange à dosagem da abertura e o desenho do novo regime administrado pelas elites políticas, a coalizão governista soube, magistralmente, encaminhar e conduzir a passagem do *regime militar* para um civil, empurrando para o gueto os radicalismos tanto de direita quanto de esquerda. A propósito, a perdurável sofreguidão para confinar as FFAA ao poder das regras constitucionais continua no horizonte dos ardorosos defensores dos princípios liberais-democráticos. Aqui e acolá há dissensões claras quanto a esse propósito.<sup>89</sup>

A Constituição de 1988 que dá legitimidade à nova ordem político-econômica emergida do pacto com os militares espelha, em contrapartida, a concepção de uma sociedade mundial só aparentemente no equilíbrio. As forças sociais e políticas que atuavam e articulavam nos bastidores, em várias partes do mundo, especialmente na Europa, puseram fim a um sistema internacional baseado na bipolaridade que regia e definia a ação diplomática dos países.

Mas nada disso impedia que o governo brasileiro, atento, todavia, aos problemas da Guerra Fria, modificasse o perfil da fronteira Norte com a intervenção planejada através de um conjunto de providências, dentre as quais, o PCN, geopoliticamente pensado para dissuadir quaisquer conflitos que ameaçassem a soberania brasileira sobre a área, como também combater os ilícitos na região.

Os acontecimentos na fronteira política (narcotráfico, contrabando, guerrilha e o apoio cubano ao governo Surinamês nos anos oitenta – segundo o documento “segurança e desenvolvimento”), somados às conseqüências da Guerrilha do Araguaia, na década de setenta; às preocupações históricas com a ocupação da Amazônia, à existência na ESG de uma tradição no pensamento geopolítico brasileiro, a qual eleva o status da fronteira Norte, constituem os fatores que conduzem a administração de José Sarney não só a propor um estudo do qual resultou o documento “segurança e desenvolvimento”, como também a

---

<sup>89</sup> O pedido (22 de outubro de 2004) e aceite (04 de novembro de 2004) de demissão do cargo de Ministro da Defesa do Governo Luís Lula da Silva, feito pelo diplomata José Viegas, acendeu a polêmica em torno da questão da dissensão entre os militares, por um lado, e por outro, a subordinação a um poder civil. No episódio da Nota da Assessoria de Comunicação do Comando do Exército (referência à divulgação de supostas fotos do jornalista Vladimir Herzog, morto em 1976, nas dependências do DOI-CODI em São Paulo), sob a direção do General Francisco Roberto de Albuquerque, reiterando a posição de setores das FFAA relativas à atuação (o combate aos grupos políticos que “que se recusaram ao debate aberto com a sociedade”) destas durante o *regime militar* nas décadas de sessenta e setenta, quando admite serem corretos e eficientes os métodos usados para reprimir os que divergiram do governo, evidencia o teor da Nota, se não fora apenas um mal-entendido – que pesquisas podem revelar sua veracidade -, persistirem entre militares

destinar recursos para viabilizar sua implantação à margem dos problemas de estrangulamento da capacidade de investimento do Estado. O que permite afirmar que simboliza a insustentabilidade das hipóteses de tanto de Castro Santos (1997) quanto de Diniz, no que diz respeito à questão da crise de governabilidade ou da ingovernabilidade, que reporta menos a formulação ou implementação e mais, a capacidade política do Estado e das FFAA entendidos enquanto atores políticos importantes no jogo institucional e político das sociedades modernas, de reconhecerem a necessidade da presença do Estado em área estratégica e de reduzida ocupação demográfica e militar.

Indicou-se que, no que tange à concepção e às diretrizes estratégicas, as noções de poder e espaço, fundamentou no pensamento geopolítico brasileiro, inclinado a influenciar política e estrategicamente o controle geopolítico do território, ainda pensado como território-zona. Tal reconhecimento não significou a exclusividade de uma manifestação de um período autoritário. Não se trata de uma apologia ao poder de Estado, mas este tem a prerrogativa e legitimidade para atuar na defesa de suas fronteiras políticas. Tal enunciado geral completa-se com as indicações que se seguem nos próximos capítulos, consubstanciada na literatura política nacional.

Dito sinteticamente, apesar de significarem uma nova modalidade de política de segurança o processo de produção e implementação e a performance operacional do sistema político do setor de defesa militar, conclui-se que a mudança no desenho institucional motivada pelo fim do regime autoritário, não alterou o estado concentrado de tomada de decisão no campo de políticas públicas especialmente para a Amazônia. A discussão adiante, contempla o presente debate, visa analisar o enquadramento da Amazônia no problema da segurança coletiva no hemisfério sul, a partir do exame dos determinantes globais das mudanças em curso.

---

aqueles recalcitrantes à convivência democrática, na medida em que recusam-se a enquadrar os fatos relativos à repressão a um contexto histórico específico.

## **CAPÍTULO 5 - O MUNDO PÓS GUERRA FRIA E O ENQUADRAMENTO HEMISFÉRICO DA AMAZÔNIA: Os Determinantes Globais**

### Introdução

Descreve-se, em capítulo imediatamente anterior os processos institucionais, social e estratégico que convergiram para a feitura do PCN, examinando o desenho político-institucional do Estado, enfatizando a preponderância do Executivo Federal em relação aos outros poderes da República e, sobretudo, o ambiente conjuntural da Transição democrática.

A ambição do presente capítulo está voltada para explicitar os traços constituintes da conjuntura internacional determinantes da nova PDN. Crê-se que a dinâmica institucional e política estão entrelaçadas com as transformações sociais em curso no mundo e influencia, objetivamente, na constituição dos processos políticos desencadeados com o governo de FHC e que resultaram na Nova PDN.

Embora o tema da segurança não esteja presente na pauta das negociações da ALCA, é preciso refletir sobre as conseqüências que trará para a segurança hemisférica. Como se comportará no âmbito da ALCA, do MERCOSUL e da CAN (Comunidade Andina) o ordenamento institucional e militar que se formará como conseqüência da integração comercial? O pressuposto fundamental para encaminhar a discussão, é a análise do pensamento político de Mikhail Gorbachev e suas conseqüências para um novo ordenamento político e institucional para o cenário internacional. O impacto das mudanças provocadas pelas idéias do ex-dirigentes soviético nas relações internacionais influenciaram a formação dos Blocos Regionais como uma inexorável tendência para a integração financeira e comercial das economias e seus reflexos na organização/estruturação da segurança no continente,<sup>90</sup> pois alteraram sistemicamente os fluxos de produtos financeiros no mundo.

Miyamoto (2002) levanta a hipótese segundo a qual a integração hemisférica, no continente sul-americano, tem andado mais devagar do que o possível e que os desejos

---

<sup>90</sup> A leitura de todos os artigos da Revista SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, v. 16, n. 1, jan./mar., 2002, nos premia com uma visão particular da análise dos vários problemas que compõem o quadro contemporâneo dos Blocos Internacionais (esse o título do número), sobressaindo a abordagem dos temas regionais.

históricos de formação de comunidade integrada social, política e economicamente, expressado por cada nação em particular, esbarra nos arraigados interesses locais/nacionais de suas elites e da vontade de seus respectivos governos, manifestados sempre nas “políticas regionais em favor de suas vontades particulares”. (MIYAMOTO, 2002, p.55)

Dir-se-ia que, a propósito, a tendência que tem se apresentado no continente sul-americano, motivada por fortes interesses comerciais, principalmente, é pelo avanço do processo integracionista.

O capítulo nesse sentido está organizado assim: uma primeira seção molda a relação da governança com o Estado-Nação; a segunda seção analisa os acontecimentos patrocinados pelo advento de M. Gorbachev ao posto de comandante político supremo da URSS e como os ecos de suas teses foram ao encontro de tendências globais; a terceira põe em relevo a política externa agressiva dos EUA; a quarta parte examina as tendências na formação da ALCA e do MERCOSUL e a última seção, a quinta, as conseqüências dessa integração em forma de blocos para a defesa nacional e a segurança hemisférica.

## 5.1. GOVERNANÇA E ESTADO-NAÇÃO

É comum nas análises mais recentes sobre as tendências que imperam nas relações internacionais, recorrer aos acontecimentos e eventos marcantes do final do século passado para mensurar, de algum modo, o significado da correlação de forças prevaletentes atualmente no mundo. Pergunta-se sobre quais são, de fato, os atores e como se articulam, no cenário internacional, seus objetivos estratégicos e que relação atam com as motivações econômicas e políticas?

A rigor, no que tange ao conceito de governança global, que supõe a convergência de vários atores, entre eles e com supremacia, o Estado-Nação, no entrelaçamento das escalas local, regional e global, pensando e agindo na resolução de problemas comuns, a idéia que domina certos circuitos acadêmicos dominados pelo conceito de globalização, é a de que o Estado-Nação não só perdeu parte de seu poder como sente-se ameaçado na sua soberania por ONGs, OIGs (Organizações Internacionais Intergovernamentais), ETNs (Empresas Transnacionais) e pelos movimentos sociais agindo sem fronteiras.

Esta visão é conhecida como policêntrica, isto é, a configuração das relações internacionais baseia-se agora em diversos centros de poder com capacidade de organizar e mobilizar indivíduos e coletividades através de uma determinada agenda política, na qual incluem-se temas como a sustentabilidade ambiental, os direitos humanos, rede de proteção a minorias sexuais e étnicas, entre outras, numa rede decisória influenciando as autoridades, muitas das quais, fora do território delimitado pelo Estado-Nação, mas com influência junto aos *policy making* na elaboração e execução de políticas estatais.

No Brasil, esse debate relativo a governança global é dominado pelas reflexões de Otávio Ianni (1993) e Viola (1996). O primeiro acredita que “uma espécie de governo mundial manifesta-se nas diretrizes, atuações e interpretações das instituições que organizam e controlam o sistema monetário internacional.” (IANNI, 1993, p.132) Ao passo que Viola (1996) sugere a tese do “sistema global-transnacional-bifurcado” que seria uma espécie de “Estado-cêntrico (não-hegemônico com superpotência militar) e multicêntrico (alta diversidade de atores-forças sociais, como corporações intergovernamentais, comunidades epistêmicas e mídia-formadores de opinião)”. (VIOLA, 1996, p.16)

Um e outro alertam para o advento da multidimensionalidade do poder em escala global. As decisões extrapolam, em quaisquer assuntos, questões ou temas específicos, as fronteiras políticas nacionais. Em conseqüência, ordenam-se novas formas de institucionalização do poder em detrimento das soberanias nacionais. O Estado-Nação fraqueja diante do potencial articulador e mobilizador desses novos atores e de antigos, mas agora com novos elementos que somam na ação política global.

Contraditoriamente, ainda que haja o reconhecimento de mudanças extraordinárias com o fim da bipolaridade e do advento da revolução na manipulação do gens e da microeletrônica nos padrões de produção modernos; embora os referidos temas estejam de fato na agenda contemporânea, não é menos verdade, contudo, que o Estado-Nação tenha diminuído seu poder ou desaparecido como ente com capacidade de força política e legitimidade nas sociedades capitalistas.

Talvez, sem exageros, em nenhum momento da história, apesar das mudanças na estrutura do Estado, a perda de importantes funções se deve mais ao fim do paradigma do Estado de Bem-Estar social em determinadas sociedades do que, propriamente, como querem os neoliberais, ao fim do Estado-Nação. É evidente, todavia, que os ingredientes e as características orgânicas e políticas que o conformaram nos séculos XIX e XX estão mais ou menos caducas. O Estado-Nação, por exemplo, na proposta nacional-desenvolvimentista, que, certamente, vigorou particularmente na América-Latina, e não só aqui, está longe de

representar objetivamente as demandas de um mundo em profundas e rápidas mudanças que operam em rede pelo planeta em escala, especialmente, global.

O Estado, por outro lado, manifesta sua força na atualidade. O que a maioria dos analistas olvidaram acerca do Estado é que este nunca foi só consenso. Ou seja, a onda hobbesiana que se espalha nas universidades pelo mundo afora, revela que sempre o Estado foi também força e o fim da bipolaridade demonstra, com clareza meridiana, que ele está mais forte do que uma avaliação apressada possa revelar o contrário. O fato dessas relações serem policêntricas não nega a existência e definição das relações internacionais como relações interestatais à moda do realismo, apesar da complementaridade de outros atores (ONGs, movimento sociais, etc).

Antes, porém, é preciso recuar temporalmente no sentido de efetivar uma análise do processo histórico-social que determinou profundas mudanças conjunturais na política mundial.

#### 5.1.1. O “século breve”

O marco histórico mencionado por Vacca (1996), ponto de partida para a compreensão científica da configuração das relações internacionais atuais, e com ampla aceitabilidade remonta ao chamado “século breve”, ou seja, de 1914-1917 – a primeira grande guerra e a Revolução Russa – a 1989 – queda do muro de Berlim, mudanças nos regimes do Leste europeu, bem como o contragolpe patrocinado pela antiga liderança soviética que comandava as Forças Armadas (o Exército Vermelho), em 1991. Estes são sinais evidentes que permitem concluir pela mudança na relação de força no poder global com a emergência de uma única potência com real poder e liderança no cenário internacional.

Fora neste “século breve” que os EUA emergiram como potência hegemônica econômica, política e militar.<sup>91</sup> Carvalho (1994) mostra que a afirmação dos EUA como liderança econômica, política e militar decorre do seu padrão de industrialização. A crise da hegemonia norte-americana está relacionada com os problemas concernentes à revolução tecnológica e seu uso na indústria moderna e, finalmente, os problemas relativos à nova

---

<sup>91</sup> Cf. VACCA, *op. cit.* Onde o autor desenvolve a tese do século breve e da “interdependência” nas relações internacionais.

ordem mundial após o fim da URSS. (CARVALHO, 1994, p.1) Sumariamente, o autor demonstra que a hegemonia norte-americana está associada aos eventos que marcam o início do “século breve”: os EUA foram beneficiados por uma conjuntura concertadamente favorável, sobretudo pelo distanciamento dos conflitos regionais e mundiais e, ademais, pelo fato de terem sido favorecidos por seu mercado interno, parque industrial, riquezas naturais, extensão de terras agricultáveis e abundantes, disponibilidade de mão-de-obra composta de imigrantes europeus. (CARVALHO, 1994, p.13)

## 5.2. A IMPORTÂNCIA DE MIKHAIL GORBACHEV

Parafraseando Luciano Gruppi (1995) em *tudo começa com Maquiavel* neste tópico, sustenta-se que a nova ordem unipolar/multipolar começa com a *Perestroika* e a *Glasnost*, de M. Gorbachev, em 1985, então secretário-geral do PCUS da URSS e comandante supremo do Exército Vermelho.

Nesse sentido, com exceção de Vacca (1996), desconhece-se outro autor que tenha reconhecido a importância de M. Gorbachev para a inteligibilidade dos arranjos de poder, em direção à compreensão das tendências sociais do mundo que se abriram com o fim da bipolaridade.<sup>92</sup>

Os efeitos devastadores do processo reformista no interior das sociedades de “socialismo real” vieram com o levante no leste europeu em 1989 o que culminou com o Golpe e contragolpe na própria URSS, em 1991, cuja consequência foi o conhecido fim do “socialismo real” com a queda de Gorbachev e a ascensão de Yeltsin, antigo membro do PC (Partido Comunista), agora um ator chave nas mudanças das instituições burocratizadas pelo carcomido sistema político anterior na contramão do processo capitalista, já algum tempo instaurado na URSS.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> É verdade que CASTELLS (2001, p. 49) menciona a relevância do papel da União Soviética nos dramáticos acontecimentos do último milênio. Entretanto, a análise do sociólogo espanhol caminha para identificação da revolta dos Estados membros da Confederação Soviética como fator determinante para o colapso da URSS. Ademais, o professor David F. Carvalho, na informalidade, reiterou a importância de Gorbachev nesses eventos.

<sup>93</sup> Para a tese de que desde os anos cinqüenta, a URSS vinha trilhando o caminho de retorno ao capitalismo em virtude da sua integração ao mercado capitalista mundial, consultar o excelente livro: FERNANDES, Luís.

Gorbachev não é apenas mais um daqueles líderes mundiais de destaque no cenário político; suas idéias políticas e seu pensamento estratégico influenciaram os acontecimentos da última década deste *fin de siècle*. O mundo e as sociedades teriam sido diferentes se Gorbachev tivesse conseguido sucesso com a sua própria *Perestroika*,<sup>94</sup> meta política difícil, mas não impossível.<sup>95</sup>

O marco histórico da virada sobre os rumos da sociedade soviética remonta à reunião plenária do CC do PCUS, em abril de 1985, quando se chegou à conclusão que o país estava à beira do colapso. Na mensagem de fim de ano, em 31 de dezembro, Gorbachev (1986, p. 127), sintomaticamente, prenuncia o que iria acontecer:

Estamos no início do caminho traçado pelo Comitê Central do Partido Comunista em sua reunião de abril. Diria que estamos no início de um trabalho difícil, de grandes mudanças, que exigem de nós maior perseverança, dedicação, coragem para renunciar às coisas retrógradas, a inércia mental, aos esquemas e análises habituais hoje inúteis. Hoje precisamos de intensa atividade social, do trabalho criador, intolerância perante as insuficiências, apoio decidido a tudo o que a época engendra de novo e progressista. (GORBACHEV, 1986, p.127)

Daí em diante implementava a *Perestroika* entendida como uma revolução nas estruturas administrativas e gestão política que motivaria a democratização do Estado e da sociedade soviética. Em seguida a *Glasnost* acompanhando o curso revolucionário atingiria a estrutura econômica e reorganizaria o método de gestão das empresas visando torná-las mais eficientes e competitivas.

Ambas, portanto, partem de um só processo de reestruturação econômica, política, social e cultural da sociedade. Importante destacar que Gorbachev (1987) tinha plena consciência de que a mudança desencadeada não traria impacto positivo ao mundo socialista como nos países do ocidente, pois acreditava que o que aconteceria na União Soviética repercutiria em todo mundo, independentemente das conotações valorativas, o que de fato aconteceu. O mundo nunca mais seria o mesmo depois da *Perestroika* e da *Glasnost*.

---

*URSS ascensão e queda: a economia política das relações da União Soviética com o mundo capitalista.* São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 1991. 220 p.

<sup>94</sup> GORBACHEV, M. *Perestroika: novas idéias para o meu país e para o mundo*. 13ª ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1987.

<sup>95</sup> CASTELLS, Manuel (1999, p. 36).

No livro que escreveu, *Perestroika*, com subtítulo *novas idéias para o meu país e o mundo*, já mostra a ambição do autor: realizar uma profunda reflexão intelectual a fim de responder politicamente aos desafios do mundo mergulhado numa crise civilizatória.

M. Gorbachev (1987), do ponto de vista da segurança global, com repercussão na política externa dos países ocidentais, especialmente dos EUA, mas também da própria URSS, vaticina que a corrida armamentista aumentou demasiadamente a ponto de chegar a uma impossibilidade lógica: a humanidade vir a ser destruída várias vezes, embora tecnicamente viável, a quantidade de ogivas nucleares tornasse possível. Entretanto, quando exorta que “é hora de esquecer qualquer aspiração imperialista em termos de política externa” (GORBACHEV, 1987, p.159), afasta-se do realismo para cair no romantismo.

Porquanto, sabe-se hoje, que isso não foi e não será possível haja vista a tendência dos Estados para organizarem-se no intuito de manter suas influências no plano econômico, político, cultural e militar. A rigor, permanece, ao contrário do que dissera Gorbachev, a possibilidade de confronto nuclear. Mas, concretamente tinha razão quando exorta que “A normalização das relações internacionais referentes à economia, informática e ecologia deverá basear-se na mais ampla internacionalização”. (GORBACHEV, 1987, p.159) De fato, esse princípio é atualmente defendido por personalidades políticas e representantes de ONGs no mundo inteiro. Profeticamente mostrou-se profundamente informado sobre as tendências que, embrionariamente, se apresentavam nas relações internacionais:

Do ponto de vista da segurança, 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. (GORBACHEV, 1987, p. 163)

Dir-se-ia que as possibilidades relatadas da corrida armamentista ainda permanecem no horizonte das relações internacionais. Apensa-se que o modelo econômico e político do neoliberalismo, ao propugnar a retirada do Estado, na versão xiita, de algumas de suas funções anteriores para cumprir o ajuste fiscal, conduz também a um grau nunca visto de insegurança com a ameaça global e regional de conflitos e da exacerbação do terrorismo em escala planetária.

Quanto à política externa, Gorbachev tinha uma visão singular dos acontecimentos históricos e sociais dos quais estava participando. No período em que fora o “homem forte”

da URSS, o mundo experimentara diversos ensaios sobre os diagnósticos dos principais problemas que viriam se destacar no repertório da agenda global. Na política externa soviética, uma forte virada no sentido de depreciar as tensões entre as duas grandes potências acenando insistentemente para os acordos de redução dos números de mísseis balísticos no mundo e, em particular, na Europa. Essa posição advogada pela URSS colocou em xeque, para a opinião pública mundial, os intentos dos EUA na continuidade de megaprojetos voltados para a militarização do continente, assim como de lançar-se unilateralmente na corrida armamentista no espaço. Ronald Reagan, com quem Gorbachev dialogou, havia recrudescido a política externa norte-americana e, propositadamente, contribuído para minar a economia soviética.

Se, por um lado, as idéias do então dirigente soviético causou expectativas positivas para um novo contrato na sociedade mundial, mobilizando, para isso, ativistas antinuclear na Europa e fora dela, e concertadamente favorável à inclusão dos países periféricos ao acenar para a relação Norte-Sul e inserir a temática ambiental no roteiro da agenda política mundial; por outro lado, suas reformas foram objeto de crítica especialmente na União Soviética. Embora ligada ideologicamente ao ditador J. Stálin, Nina Andreieva, uma professora de química do Instituto Tecnológico de Leningrado, escreveu uma Carta que fora reproduzida por jornais do país, a qual repercutiu na sua opinião pública.<sup>96</sup> Nina Andreieva desmontou a estrutura do pensamento de Gorbachev que expôs no livro *Perestroika*. No entanto, quanto aos fatos narrados por este, o documento revela a exatidão das opiniões no que se refere à ebulição das idéias causada na juventude soviética.

Como muitos outros tenho sob meus cuidados um grupo de estudantes, depois de um período de apatia e parasitismo intelectual, aos poucos começam a se engajar na energia das mudanças revolucionárias. Naturalmente, surgem discussões sobre os caminhos da 'perestroika', sobre os seus aspectos econômicos e ideológicos. A "glasnost", a abertura, a eliminação de áreas proibidas à crítica, a exacerbação emocional na consciência das massas, especialmente entre os jovens, freqüentemente se manifestam também na exposição dos problemas que numa ou noutra medida foram 'murmurados' pelas rádios ocidentais ou por aqueles nossos compatriotas que vacilam em suas concepções sobre a essência do socialismo. E sobre o que não se falou? Sobre o sistema multipartidário, sobre a liberdade de propaganda religiosa, sobre o abandono do país para morar no exterior, sobre o direito de tratar os problemas sexuais na imprensa, sobre a necessidade de

---

<sup>96</sup> Ver Revista *Princípios*. São Paulo, n. 17, p. 7-14, jun. 1989. Na URSS, saiu na edição de 13/03/1988 do jornal "Sovietskaia Rosia", sob o pomposo título de "Não podemos abrir mão de nossos princípios".

descentralização na direção do setor cultural, sobre a abolição do serviço militar obrigatório. (ANDREIEVA, 1989, p.8)

A longa citação justifica-se por dois motivos. Primeiro porque reforça o diagnóstico feito por Gorbachev quanto à crise da sociedade como se referiu anteriormente. Segundo porque revela com nitidez a desconfiança quanto à amplitude das reformas que não atingem setores importantes jungidos ao sistema político, por exemplo.

Um evento que evidencia as mudanças na onda da *Perestroika*, embora não tenha relação direta, mas com conseqüências importantes para a cadeia de eventos que conformaria um quadro histórico-social determinante, foi a proposta dos países europeus influenciados pela política externa norte-americana de iniciar uma discussão para a formação de Comunidade Européia integrada: política, comercial e financeiramente. Em 1985, decidiram a unificação a ser concluída em 1992.<sup>97</sup> Paralelamente a esse evento, o Pacto de Varsóvia e a OTAN deram início às conversações sobre a redução de armas estratégicas e convencionais através de acordos bilaterais.

A evolução desses acontecimentos leva a supor que, a sociedade em escala global, passava por alterações substanciais em seu modo de encarar os problemas econômicos, sociais, políticos, ambientais e, sobretudo, com a entrada na agenda dos debates da questão dos direitos humanos.

### 5.3. AS AMEAÇAS CONTEMPORÂNEAS: A AGRESSIVIDADE NORTE-AMERICANA

Não menos relevante as duas Guerras do Golfo e o atentado de 11 de setembro alteraram bruscamente o clima político global. Os EUA adotam como nenhum outro momento da história para viabilizar os ideais da paz no mundo, a Pax-americana, ou seja, a paz gerada pela força das armas. Metáfora proveniente da atuação do Exército Romano que garantiu a paz em territórios ocupados através da subjugação pela força militar.

---

<sup>97</sup> Lembrar que essa integração não se efetivou na referida data. Atualmente ainda está em curso.

Antes, a propósito deste enunciado, analistas tiveram dificuldades de explicar a Guerra do Golfo, quando na “nova ordem” de George Bush, alardeou-se que o mundo pós-Guerra Fria era um mundo de paz e fraternidade entre os povos, assim como, logo em seguida, sua obsessão guerreira redundou na segunda guerra do Golfo e a invasão do Afeganistão, sepultaram o sonho da paz perpétua no sistema internacional. O império norte-americano reafirmara sua supremacia recorrendo ao uso da força militar para, não só manter seus interesses comerciais, como para ampliar geoestrategicamente seus domínios sobre o Oriente Médio, América Latina, Europa do Leste e África, exemplificado na invasão da Somália. (cf. a **figura 11**, p. 195)

Após o atentado de 11 de setembro de 2001, efetua-se, pois, uma mudança estratégica em relação ao comportamento da principal potência econômico-militar do planeta – os EUA. O pentágono, doravante, preocupado com as infinitas capacidades de ação de organizações terroristas, operando em redes, ameaçando sua segurança nacional, introduz normas de segurança que ameaçam os direitos individuais, coletivos e civis.

A política externa do atual governo G. W. Bush apresenta algumas ambigüidades em relação ao chamado “eixo do mal”: Coreia do Norte, Irã e Iraque (na época de Saddam Hussein).<sup>98</sup>

Redefine, enfim, o padrão de controle das chamadas atividades antiamericanas no mundo com a “guerra preventiva”, na qual os EUA pretendem capturar indivíduos, organizações políticas ou terroristas em qualquer parte do planeta, sem o beneplácito das entidades políticas soberanas (os Estados Nacionais), assim como invadir quaisquer países, que representem potencial perigo para a sua soberania.

Na Europa, por fim, operam mudanças em relação à política de instalação de bases militares. Cansados das restrições legais em razão de impactos ambientais e protesto local em virtude do comportamento de soldados (denúncias de exploração sexual), principalmente na Alemanha onde pretendem fechar 16 bases, iniciam um movimento de migração em direção aos antigos inimigos da OTAN. A intenção norte-americana é ampliar seu poder de guerra para a Polônia (Kreziny), Romênia (Aeroporto de Mikhail Kogalniceau), Albânia (Tirana),

---

<sup>98</sup> Ao mesmo tempo em que os EUA buscam apoio da ONU para as inspeções no Irã, através da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica), com a suspeita de que este estaria produzindo um arsenal atômico, procura resolver os impasses com a Coreia do Norte via mesa de negociações de forma bilateral. Consultar: MORAES, Márcio Senne. Bush adota estratégias distintas. *Folha de São Paulo*, 9, maio, 2003. Mundo, análise, p. A19. Para uma compreensão da estrutura e funcionamento da ONU, sugere-se a leitura de: BERTRAND, Maurice. *A ONU*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1995.

Bulgária (Sofia), Hungria (Taszar). Essa é a chamada “Nova Europa”, na expressão do secretário de defesa da administração de G. W. Bush, Donald Rumsfeld.

Na América do Sul é patente a tensão devido à insurgência comandada pelas FARC, ELN (Exército de Libertação Nacional) e pelos narcotraficantes que transformam a nação vizinha, a Colômbia, numa peça chave nas relações internacionais e de desequilíbrio no continente sul-americano com efeitos sobre a segurança da Amazônia.

O Plano Colômbia, como ficou conhecida a estratégia norte-americana para a militarização do continente, visa criar uma rede de proteção para dificultar a comercialização dos ilícitos e combater o *circuito da ilegalidade*, bem como retirar a principal fonte de financiamento das FARC e dos narcotraficantes.<sup>99</sup> Porém, essa visão alardeada pela mídia não é compartilhada por estudiosos. Segundo Vizentini (2003), subliminarmente, os interesses dos norte-americanos com o Plano Colômbia residem verdadeiramente na demonstração de que estão atentos às tensões no continente, provocadas pelos assuntos internos da Venezuela, da Bolívia, do Equador, do Brasil (a vitória de esquerda nas eleições presidenciais de 2002) e do Panamá, além, obviamente, da Colômbia.

Os problemas colombianos, como as guerrilhas de esquerda, o narcotráfico e os esquadrões da morte de extrema-direita, não eram novos nem sofreram uma intensificação que justificasse tal política. Então, qual o sentido dessa iniciativa? Washington procurava demonstrar aos países da região que estava atento à evolução dos acontecimentos, para apoiar os aliados e coibir os ‘desviantes’. (Vizentini, 2003, p.101)

Essa militarização revela um desejo antigo dos EUA ampliarem o número de bases militares na região.<sup>100</sup>

Esse quadro de avanço da presença norte-americana no leste europeu, no Oriente Médio e na América do Sul, contradiz o que diz Giuseppe Vacca (1996). Ao captar essa dinâmica internacional, apoiado no referencial gramsciano, exorta que a integração econômica e comercial desde a Segunda Guerra Mundial, o fim da Guerra Fria e do *equilíbrio*

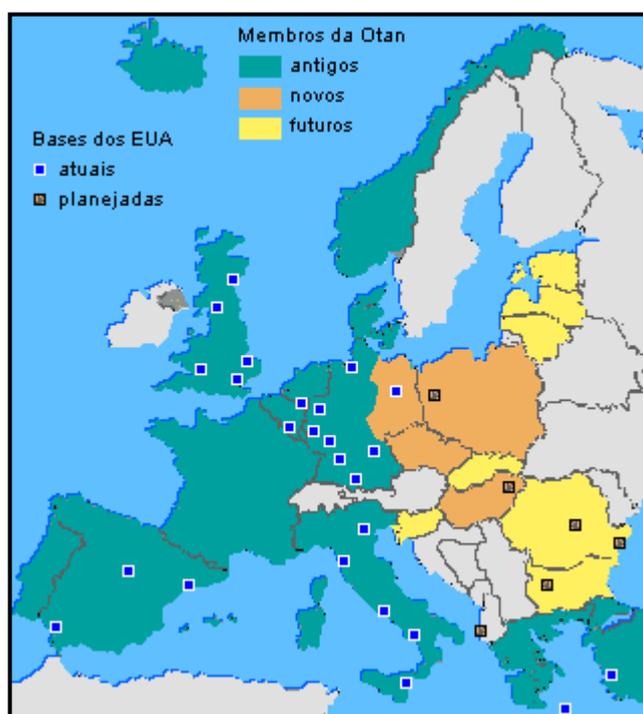
<sup>99</sup> STUMPF, André Gustavo. Desencontros entre Brasília e Washington. *Correio Brasiliense*, Brasília, 11, out., 2000. Brasil, 1º Caderno, p.06.

<sup>100</sup> Em que pese indícios o número e a instalação de bases militares por si só não traduz em eventuais possibilidades de invasão ou qualquer outro tipo de intervenção armada. Desse modo, apesar dos EUA instalarem e manterem bases militares em outros países como a Alemanha e o Japão, é contraproducente afirmar que esse fato resultou em ameaça de invasão a esses países. É digno de nota que, contudo, cabe ao

*do terror*<sup>101</sup> simbolizam, definitivamente, o advento de um mundo de paz, de segurança e de cooperação entre as nações e povos. Vacca, com seu “mundo novo” polemiza com Norberto Bobbio para quem o mundo resiste à lógica belicista do Estado Potência nas relações internacionais e, conseqüentemente, a permanência de conflitos em todos os níveis pelo mundo afora como a mais coerente definição do sentido das relações internacionais contemporâneas. Em outras palavras: um mundo movido pela natureza da guerra e dos esforços permanentes pela paz, enquanto marcas das relações internacionais.

**Figura 11**

Nova Configuração da Presença Norte-Americana



governo brasileiro tomar medidas no sentido de potencializar os riscos dessas iniciativas e avaliar e mensurar o grau do comprometimento para a soberania brasileira.

<sup>101</sup> Expressão usada para designar a expansão da corrida armamentista na década de sessenta. Pensava-se estrategicamente que o aumento do arsenal nuclear fomentaria um equilíbrio na competição entre as duas superpotências e diminuiria na mesma proporção os riscos de uma catástrofe nuclear. A paz é garantida pela capacidade de impor-se militarmente.

#### 5.4. ALCA E MERCOSUL: A QUESTÃO DA SEGURANÇA NA FRONTEIRA POLÍTICA

Castells (2001) com sagacidade levanta a opinião de que ao lado da internacionalização do Estado indicando o aparecimento do “governo global”, ressurgiu o “super Estado-Nação”, totalmente organizado em “nível mais elevado, nível este que viabiliza, até certo ponto, o controle dos fluxos globais de riqueza, informações e poder.” (CASTELLS, 2001, p.311)

Nesse sentido, sabe-se que os proponentes da integração global para além dos Estados nacionais, esbarram nos limites impostos, objetivamente, pela ausência de uma espécie de “Estado Regulador Mundial” capaz de disciplinar os fluxos internacionais de mercadorias e moeda. Rapidamente uma contratendência articula-se a formação dos Blocos comerciais regionais. Forma-se institucionalmente os seguintes megamercados: NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), EU (União Européia), APEC (Associação de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico), CEI (Comunidade dos Estados Independentes), ALCA<sup>102</sup> e MERCOSUL.

Do ponto de vista comercial, e no que interessa, isto é, o MERCOSUL, a **tabela 9** e o **gráfico 5** ilustram que as exportações entre os quatro países (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) tem oscilado bastante, mas o declínio do fluxo de mercadorias e serviços no Bloco, em 2002, contrasta com a alta de 1997, ainda assim esse resultado adverso não afetou o ímpeto dos dirigentes sul-americanos no sentido da permanência da vontade de consolidar o Tratado.

---

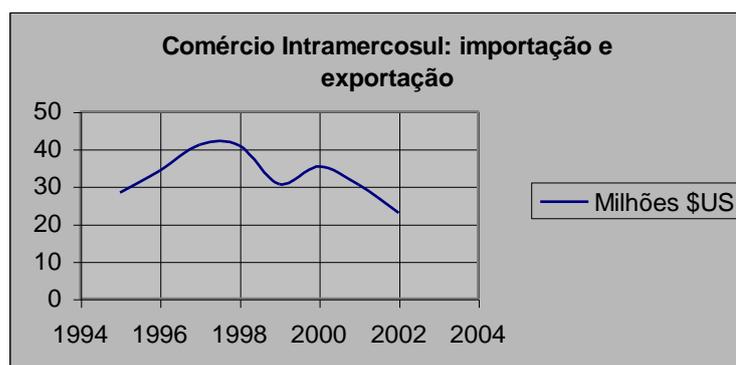
<sup>102</sup> Formada pelos seguintes países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguaia, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

**Tabela 9**

Comércio Intra MERCOSUL: Importação e Exportação

Ano	Milhões \$US
1995	28,416
1996	34,182
1997	41,171
1998	40,822
1999	30,583
2000	35,336
2001	30,537
2002	23,000
Total	264,047

Fonte: CIE (Centro Internacional de Economia)

**Gráfico 5**

Fonte: CIE

Com efeito, agora, as parcerias e acordos, em todos os domínios da vida, podem ser feitos intra e inter Blocos, o que implica levar em conta a participação desse novo ator nas relações comerciais que são os Blocos Regionais. Simultaneamente, analistas viram com perplexidade os mesmos Estados tomando ou mantendo regras protecionistas no plano interno, a fim de protegerem parte de suas empresas, principalmente aquelas ligadas à agricultura, bem como controlar os fluxos de mão-de-obra, tendência que foi recrudescida com os ataques de 11/09/2001, em Nova York.

A iniciativa para conter a mudança provocada pela globalização desenfreada, aqui no continente americano como nos outros, reflete-se na criação de um mercado comum.

A ALCA é projetada para institucionalizar uma área de livre comércio para além do MERCOSUL.

Começou a se tornar realidade em dezembro de 1994, na reunião da I Cúpula das Américas, onde os participantes - chefes de Estado de 34 países - decidiram até 2005, pôr fim as negociações sobre o livre comércio nas Américas. Em março de 1998 foi criado um comitê – Comitê de Negociações Comerciais (CNC) - encarregado de formatar o acordo. Acontecimento histórico de grande significado para os americanos, pois era a consecução de um passo importante para realização do sonho de diversos personagens da história do continente: de Simon Bolívar a Farabundi Martí.

Ela supõe a eliminação de barreiras tarifárias e alfandegárias para produtos industrializados (máquinas, equipamentos, microeletrônica), serviços (audiovisual, financeiro, telecomunicações, informática, publicidade, turismo e outros), compras governamentais e investimentos (companhias, ações, etc). Com efeito, liberam para os países membros as economias nacionais para comércio entre as três Américas para produtos e serviços (aço, têxteis, calçados, suco de laranja, por exemplo).

Brasil e EUA, com economias superiores no continente, são responsáveis diretos pelo sucesso do acordo. De um lado, a estratégia norte-americana consiste em estabelecer um mercado livre no continente e consolidar sua hegemonia, valendo-se de suas vantagens estruturais comparativas. De outro lado, outros (Cuba) com forte conotação ideológica dizem que a motivação estadunidense é “anexar” as economias emergentes, e, por último, outros ainda apostam que ela possibilitará inovações profundas na economia brasileira com a competição, mas que necessitará de investimentos maciços do Estado a fim de garantir investimentos em infra-estrutura para compensar as desvantagens.

Mas o estabelecimento do mercado comum das Américas não tem sido uma tarefa das mais fáceis. O principal óbice é conciliar objetivo de economias com *time* histórico de desenvolvimento econômico secularmente distante uma da outra. Isso significa que a predominar os interesses de apenas um dos parceiros, reproduzir-se-ão os mecanismos de dependência, contra a qual lutam, historicamente, os países pobres e em desenvolvimento.

A posição norte-americana, por exemplo, de não negociar os subsídios agrícolas tem transformado em impasse nas sucessivas reuniões que alinhava a ALCA. Os norte-americanos sugerem a superação desse problema excluindo a pendenga dos subsídios agrícolas das negociações da ALCA e indicando a OMC (Organização Mundial do Comércio) como o fórum adequado para a resolução do impasse. Entretanto, a OMC tem até 2007 para decidir sobre pendências comerciais. Obviamente essa proposta tem a oposição do MERCOSUL que quer vê-la discutida e superada, pragmaticamente, no âmbito da ALCA. Concomitantemente,

o Brasil manifesta criar as condições comerciais eqüitativas em produtos como aço, calçado, laranja, etc. que são fortemente protegidos por lobbies nos EUA.

Quanto à liberação dos mercados agrícolas, a resistência dos EUA já é mais do que notória. Querem tratar o assunto, supostamente, no âmbito da OMC, alegando que o tema é 'sistêmico'. E, no entanto, quando chega a hora de negociar a agricultura na OMC, o que fazem os EUA? Nada mais, nada menos do que o seguinte: aliam-se aos arquiprotecionistas da União Européia e tentam forçar goela abaixo dos demais países uma proposta para agricultura que manteria o essencial dos regimes de defesa e subsídios em vigor nos EUA e na Europa. (BATISTA JUNIOR, 2003, p. B2)

Assim como a CAN, o MERCOSUL ambiciona integrar comercialmente o continente sul-americano como no **mapa 12**. Constitui um passo importante na histórica busca de estreitamento das relações com os vizinhos amazônicos. Segue os esforços já consolidados que levaram ao TCA. Por exemplo, em dezembro de 1995, o MERCOSUL e a UE, assinaram o Acordo-Quadro Interegional de Cooperação e a Declaração Política Conjunta que retoma os contatos bilaterais realizados desde 1991. O pacto situa-se na estratégia dos blocos em desenvolver parcerias no campo comercial e de investimentos. O Acordo-Quadro tem como objetivo básico o fortalecimento das relações recíprocas e o estabelecimento das condições adequadas para a criação de uma associação inter-regional de cunho político e econômico. (DAUSTER, 1996, p.51)

Trarão conseqüências esses rearranjos comerciais no continente sul-americano e nas Américas, para a segurança regional e hemisférica? Que tendências se abrem para o ordenamento institucional e estratégico das FFAA no continente?

As tendências já se manifestam em pronunciamento, artigos, seminários e debates. Às vezes amplamente debatido às vezes limitados a um seletivo grupo de especialistas em relações internacionais, ciência política, geopolítica e especialistas em estratégia militar. Uma dessas tendências claramente sentida é a movimentação geográfica das FFAA pelo território, na busca, seja da identidade perdida, seja para firmar sua soberania em espaços sociais marcados pela vigência, histórica ou não, de tensões sociais e políticas.

## 5.5. O MERCOSUL E A SEGURANÇA HEMISFÉRICA

De início as teses da constituição de uma força militar multilateral com a finalidade de exercer a tarefa de defesa continental, não simpatiza as FFAA de nenhum país. Mais do que isso, essa posição fortaleceu o setor nacionalista dessas forças.

Provavelmente, o Brasil, manterá sua posição político-militar de independência perante os norte-americanos. Explicitamente é o que se pode visualizar na PDN. Mas, tal autonomia não representa uma negação a qualquer tipo de cooperação no campo militar, guardadas àqueles setores protegidos pelo segredo militar reservados a qualquer FFAA. A construção de parcerias em diversos campos de atuação com impacto na defesa nacional, a saber, treinamento, política científica e tecnológica, política industrial-bélica, etc, longe de evidenciar um atrelamento, na verdade, constitui-se numa política de cooperação e não de subserviência estratégico-militar.

O ordenamento que emergir dessa configuração geopolítica, possivelmente dependerá do equilíbrio de forças e da sensibilidade dos governantes continentais de concertar alianças políticas negociadas no sentido de barganhar posições mais firmes diante dos EUA. Todavia, não se pode vislumbrar com firmeza tal conjuntura político-econômica no continente. Há, concretamente, ensaios importantes como a Política Exterior do Brasil no governo Luis Inácio Lula da Silva, cuja análise margeia o presente trabalho.

Essa política externa que amplia a de FHC e reorienta-se para a EU, a Ásia-Pacífico e especialmente para África, revela-se atenta à situação mundial contingencialmente preñe de incertezas. Essa constatação impõe, mais do que em nenhum outro momento da história, que a defesa dos territórios nacionais continuem a ter os cuidados dos governos e das elites políticas pelo mundo afora. Esse quadro de incertezas e de ameaças e sujeito a constantes tensões nas fronteiras políticas da Europa, do Oriente Médio, da Ásia, da África e na América do Sul, parece ser a realidade emergida dos escombros da bipolaridade e sobre a qual se ergue a unipolaridade estratégico-militar hegemônica pelos EUA.

Tal situação, inerente ao processo de globalização em curso, tem gerado, além das mudanças relativas aos fluxos de capital e do seu suporte informacional, um cenário, no qual os países estão sendo chamados a se readequarem às exigências das novas situações de mudanças na correlação de forças no cenário internacional e regional.

Aqui na região do Cone Sul, a consolidação das democracias liberais, após décadas de autoritarismo, repôs a questão do padrão estratégico a ser desempenhado pelas FFAA no

processo de realinhamento mundial. Uma crise de identidade parece abater-se sobre as FFAA no continente. Não se sabe se se lançam à tarefa de combate ao Narcotráfico, ou se se dedicam a agir nos limites impostos pela legalidade de suas atribuições constitucionais de preservação da integridade do território e da defesa da soberania diante de possíveis agressões externas.

No âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos) o tema da segurança hemisférica tem sido debatido e algumas medidas visando organizar e administrar a defesa coletiva foram tomadas.

**Figura 12**

Mapa da América do Sul



Fonte: Reproduzido: IBGE. Diretoria de Geociência. *Departamento de Geografia*, 1991.  
Disponível na URL: <http://www.ibge.gov.br>

Em 1995 foi criada a Comissão de Segurança Hemisférica, dedicada a estudar e propor regras exclusivas sobre a segurança. As Reuniões Ministeriais da Defesa das Américas,

realizadas no mesmo ano, tiveram o objetivo de fundar uma coordenação efetiva entre os Ministérios da Defesa dos Estados membros.

Em 1997, a criação do Centro para Estudos Hemisféricos de Defesa, objetivando promover intercâmbio entre os EUA e os países interamericanos, o Seminário “Segurança Hemisférica no Século XXI”, ocorrido em Manaus, em 2000, no âmbito da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, que concluiu pela intensificação da solidariedade e intercâmbio entre as Américas, mas ressaltando que as diferenças existentes entre as FFAA nacionais, impossibilitaria a formação de um pensamento único acerca da segurança hemisférica, e que, essas diferenças foram diluídas durante a bipolaridade.

E, por fim, três anos depois, em 8/10/2003, com impacto na mídia do continente americano, as FFAA dos EUA e da Argentina, com a participação de observadores do Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia, repousando sob a supervisão dos primeiros, realizaram exercícios na cidade Argentina de Mendoza e San Luis, tendo como base de apoio dos norte-americanos o aeroporto de El Plumerillon (1.600 km de Buenos Aires). A operação denominada “Exercício Águia III” teve como finalidade desenvolver estratégias de combate ao terrorismo.

## Considerações Finais

Dois acontecimentos, dentre outros de menor relevância e significado para a interpretação em curso,<sup>103</sup> determinaram sobremaneira o panorama internacional contemporâneo, pós Guerra Fria. Um, o surgimento da *Perestroika* e da *Glasnost* e o conjunto de reformas que elas orientaram na URSS, ambas fundamentadas no pensamento político de M. Gorbachev. E a outra, a formação dos Blocos Regionais, com a ampla repercussão sobre os Estados Nacionais. Se esses eventos sistêmica e estruturalmente, remontam em perspectiva histórica a mecanismos socioeconômicos internos às relações sociais e econômicas eminentemente capitalistas e que, podem ser pontuadas no período da Segunda Guerra Mundial até os anos setenta, não contradizem o enfoque adotado. Quis-se tão-somente

---

<sup>103</sup> Fatalmente se pode recorrer à revolução científico-tecnológico especialmente o advento do computador, bem como a competição militar entre os EUA e a URSS que objetivava minar estruturalmente esta.

delimitar o campo de interesse para uma conjuntura específica: o surgimento da ordem multipolar/unipolar.

O sentido do pensamento e das reformas implementadas por M. Gorbachev na URSS impulsionou e acelerou a sucessão de estados latentes na economia soviética com efeitos colaterais sobre o conjunto da economia capitalista mundial.

Nesse contexto a segurança e a defesa nacionais, entram na agenda (nunca, na verdade, deixaram de estar) das nações do continente americano, assim como mundiais. Mas, é preciso ressaltar que agora essa agenda apresenta um conteúdo renovado por temas antes ausentes das discussões como o meio ambiente, os direitos humanos e o narcotráfico. Ao mesmo tempo, na medida em que se consolida a ALCA e o MERCOSUL, um novo ordenamento institucional e militar poderá se formar como consequência da integração comercial, com novas perspectivas para as FFAA nacionais.

Nesse contexto histórico-social, no Brasil, parece prevalecer uma nova orientação para as FFAA, a qual se volve para a defesa da fronteira política na Amazônia.

A Amazônia, conseqüentemente, no tocante a sua biodiversidade, tem sofrido historicamente a intervenção do Estado mediante políticas públicas econômicas e/ou sociais. Se há interferência do Estado é porque tem se apresentado como um “problema” que necessita de resposta dos governantes, qualquer que seja a filiação político-partidária do dirigente.

A eficiência e a consequência dessa interferência têm sido avaliadas regional, nacional e internacionalmente. Um desses problemas consiste na fragilidade da fronteira política diante das tensões provocadas por ameaças de contrabando, biopirataria, narcotráfico e guerrilhas na Colômbia. Discursos do Ministro da Defesa bem como dos principais generais comandantes das três armas, além de Seminários organizados especialmente na Amazônia <sup>104</sup> indicam que essa situação internacional e a conjuntura política no continente, repleta de mudanças políticas na Venezuela, recrudescimento da pressão sobre Cuba por parte do governo Bush e acirramento do confronto do governo colombiano em razão da guerrilha, recoloca com incrível atualidade a questão do papel da política de segurança no continente sul-americano em direção à Amazônia, nomeadamente em razão da possibilidade de perda da soberania sobre os recursos minerais, florestais e energéticos. <sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Refiro-me ao *III Simpósio Sobre Estratégia da Resistência e Mobilização da Vontade Nacional em Defesa da Amazônia*, realizado no dia 10/05/2002, no CENTUR, Belém-Pará, promovido pelo CMA – 8ª RM, no qual estive como ouvinte.

<sup>105</sup> Há entre militares brasileiros uma posição nacionalista que exorta as FFAA para uma campanha em defesa da Amazônia contra os interesses dos países ricos nos seus recursos naturais, e que usam ONGs para convencer os índios da necessidade de uma administração independente e autônoma da região. “Diversos grupos de

Atuando em diversas frentes, o Estado organiza o processo de controle e de poder na lógica da segurança defensiva. Faz isso mediante ações indutoras das atividades de espacialização do território com estímulos à ampliação da produção e de comercialização de produtos adquiridos na própria fronteira política. Reincorpora as formas tradicionais de vida fornecendo a “oportunidade” de acesso à civilidade. Amplia a cooperação científica e tecnológica com os países fronteiriços. Fortalece relações no campo diplomático, pois a política externa para região é ampliada, com ênfase nas oportunidades que se abrem com a ALCA e o MERCOSUL.

---

antropólogos, etnólogos, ecologistas e indigenistas, em comunhão com ‘centuriões de Wall Street’, principais articuladores das ONGs, buscam encetar a idéia-força de fragmentação dos Estados. Estes grupos apregoam, cínica e descaradamente, que os atuais Estados devem ser divididos de acordo com rastros raciais e étnicos, de forma a vulnerabilizar a sangria das riquezas nacionais por potências estrangeiras.” CAMBESES

## CAPÍTULO 6 - POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

### Introdução

Os processos sociopolíticos que mudaram a configuração do mundo tiveram, na PDN, profunda influência e modificaram os rumos do PCN.

Nas últimas três décadas a Amazônia tornou-se objeto de debates acalorados. Desde as avaliações alarmantes sobre o seu destino devido à permanência do desmatamento e queimadas que consumiram até agora 400.000 km<sup>2</sup> de florestas nativas, que representam cerca de 10% de floresta pluvial da Amazônia (BENCHIMOL, 2000, p.24), às teses mais otimistas que acreditam na quase inesgotabilidade de sua biodiversidade. Pouca atenção, contudo, foi dada ao problema do tipo de política de segurança mais adequada para as suas características socioambientais e acima de tudo, no que se refere ao PCN, como o Governo Federal tem agido no sentido de ofertar, administrativamente, as condições institucionais e estratégicas com a finalidade de propiciar o cumprimento de suas atribuições constitucionais. Quais são os motivos que levaram o governo a projetar uma política de defesa? Qual a lógica que preside a ação do Brasil numa situação de incerteza pós-Guerra Fria? E por que a Amazônia tornou-se prioritária?

Mostrar-se-á que os motivos que reorientaram a PDN estão ligados ao processo de reajustamento socioespaciais no mundo inteiro, e longe de significar o resultado da superação de uma crise de identidades das FFAA, representa, a nosso ver, uma forma através da qual se fortalece uma tendência que busca manter soberanamente a Amazônia sob controle brasileiro em condições de instabilidade e incerteza nas relações internacionais, redimensionadas com a unipolaridade estratégico-militar e multipolaridade nas relações de poder no plano global.<sup>106</sup>

---

JUNIOR, Manuel. *Os militares e a defesa da Amazônia*. Disponível. URL: <http://www.esg.br>. Acesso em: 28 fev. 2004, às 12:53.

<sup>106</sup> Faz-se necessário um esclarecimento sobre qual seria a configuração das relações de poder no plano mundial: se as relações internacionais estão baseadas na multipolaridade, isto é, com vários centros de poder, ou se de fato ela é efetivamente unipolar, ou seja, com uma única nação (os EUA) exercendo a supremacia global. A nosso ver, no que concerne especificamente às relações estratégicas, prevalece a unipolaridade hegemônica.

Concomitantemente, argumentar-se-á a favor da PDN na conjuntura do pós-Guerra Fria, embora passível de ajustes e modificações porque permanecem tímidas as iniciativas com respeito à democratização da relação Estado, FFAA e Sociedade. Enfim, as tendências contemporâneas à integração regional com a ALCA e o MERCOSUL, conduz em novos ajustes na estratégia de segurança coletiva. As preocupações exageradas ou não, com a possibilidade do prolongamento do conflito na Colômbia, bem como o avanço do contrabando e do narcotráfico na fronteira Norte, motivam, segundo o discurso dos militares e do governo, uma redefinição das bases da política de defesa com a instituição da Nova PDN.

A Nova PDN com o governo de FHC que implementa a reforma do Estado para o mercado remodela a ação do Estado para o território-rede da fronteira política. Visa controlar os múltiplos territórios e as redes da ilegalidade. Portanto, uma ação consciente objetivando criar um aparato institucional sobrepondo-se às unidades subnacionais e as estruturas administrativas locais.

A base empírica para a construção do capítulo é constituída de uma bibliografia pertinente e atualizada sobre o conceito de governança e sobre a conjuntura internacional e regional, da análise da PDN lançada por FHC e também de instrumentos legais criados com o objetivo de disciplinar a ação do Estado mediante o PCN.

## 6.1. POLÍTICA DE DEFESA: UMA DEFINIÇÃO

Arguiu-se especificamente no campo da segurança que emerge, pela emergência de uma nova ordem unipolar/multipolar nas relações internacionais, uma preocupação permanente com integração da região ao circuito nacional de poder central, e que, o pensamento geopolítico teve seu auge nos fóruns da ESG com repercussão na Nova PDN.

---

pelos EUA, devido a sua capacidade bélica de defender e impor seus interesses geopolíticos em qualquer país através do uso da força militar. Esta tese é defendida por LAMAZIÈRE (1996, p.64). Em contrapartida, nos domínios econômicos, financeiros, comerciais, culturais e ambientais, há claramente vários centros de poder com os quais os EUA são obrigados a defender seus interesses pelo ângulo da diplomacia. Neste último caso, as relações internacionais são multipolares.

A função de defesa da Nação é uma atividade dirigida pelo Estado com o objetivo de dar-lhe proteção contra uma possível ameaça exterior que possa atentar contra sua integridade, e nela de estar centrada a política militar. A economia da defesa é destinação e administração de recursos para cobrir as necessidades que surgem daquela atividade estatal. A organização da defesa é a estrutura em que ela deve estar articulada para exercer a sua função. E, por último, a Política de Defesa deve ser um tema consistente de critérios para articular e orientar os outros conceitos. (MENEZES, 1988, p.1)

A Nova PDN segue a tradição do pensamento geopolítico brasileiro. Sem dúvida, sem os preconceitos da Era da bipolaridade e do conceito de segurança interna.

É consenso que na transição do regime internacional não se pode minimizar o risco de um confronto nuclear típico da Guerra Fria.<sup>107</sup> O deslocamento do conflito está agora entre EUA, Irã e Coreia do Norte, haja vista que há suspeitas de que o Irã esteja desenvolvendo artefatos nucleares e a Coreia do Norte já teria produzido a bomba atômica. Em vista disso, os riscos com o Irã seriam menores do que com esta última, porque não possui a referida bomba.

Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, caducaram os paradigmas que permitiam as generalizações simplificadoras da época da bipolaridade. O fim desta, tornou comum os conflitos regionalizados, condicionados pelas disputas étnicas, nacionais e religiosas, especialmente os que colocam frente a frente protestantes e católicos na Irlanda ou muçulmanos e católicos ortodoxos nos Bálcãs e no Oriente Médio.

Por isso, a grande discussão é construir um paradigma que dê conta da convivência entre os diversos entes estatais e não-estatais a partir da multiplicidade de formas de interação que conforma o ambiente internacional das duas últimas décadas, ou seja, referencial analítico que perceba teoricamente que a fratura nas relações interestatais é menos ideológica do que política, sobretudo que a presença de outros atores e agentes no processo político global, expressando formas novas de interação e negociação, participando da tessitura da governança mundial, altera relativamente o entendimento dos processos sociais contemporâneos em relação à fase da bipolaridade.

Ao lado desses fenômenos, a prática político-militar dos grupos terroristas, apoiando-se em métodos não convencionais, impulsionam os estudiosos para a ativação de instrumentos intelectuais inovadores no sentido de explicar a dinâmica da atuação dos respectivos grupos, assim como a reação estatal diante das múltiplas potencialidades de ação do terror. Em suma,

---

<sup>107</sup> Regime internacional é um conceito recente. Para KRASNER (1983, p.1) regime internacional contempla "...implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given issue area of international relations." Apud LAMAZIÈRE (1996, p.84).

o complexo quadro das relações internacionais exige uma pujante reflexão teórica sobre os parâmetros que possam dar inteligibilidade às forças que se movem em favor da paz e da guerra.

Nesse sentido, envidar-se-á esforço a fim de identificar os princípios fundantes da PDN do governo central.

## 6.2. GOVERNANÇA E CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS

Se o conceito de governabilidade e capacidade governativa remetia à capacidade do Estado de identificar, formular, decidir, implementar, controlar e avaliar políticas públicas governamentais que objetivam resolver os impasses da sociedade, o de governança ganha importância na recente discussão sobre a reforma do Estado na perspectiva do mercado e aborda o *modus operandi* das instituições estatais e públicas e a capacidade das instituições políticas de responder, em tempo hábil, as demandas dos cidadãos.

Governança diz respeito ao gerenciamento dos recursos que um determinado país possui para o desenvolvimento através do financiamento das políticas governamentais. Para o entendimento dos contornos políticos do conceito, exigem o tratamento analítico de questões ligadas ao financiamento dos programas, os mecanismos de financiamento, o processo decisório, a definição da participação na tomada de decisão e a relação público e privado. Segundo o Banco Mundial (1992, p.3 e nota 1) a governança (governance) inclui

a) a forma do regime político (parlamentarismo ou presidencialismo, civil ou militar e autoritarismo ou democracia); (b) os processos pelos quais a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos econômico e social de um país; e (c) a capacidade do governo para formular e implementar políticas, e, em geral, para o governo cumprir suas funções.

Governança, enfim, refere-se “a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”. (SCHIMITER, HOLLINGSWOETH e

STREECK, 1983)<sup>108</sup> Tradução nossa – D.M.N. O Banco Mundial incorpora o conceito de governança e incentiva a reforma do Estado.

O maior ‘avanço’ realizado pelo relatório (trata do relatório do Banco Mundial – D.M.N) foi a compreensão de que não existe mercado, nem sequer sociedade civil, sem um Estado capaz e efetivo. Obviamente, a novidade não está na ‘descoberta’ de que um Estado incapaz ou inefetivo não consegue manter a ordem ou impede o desenvolvimento econômico de seu país. Mas, na constatação de que boa parte – talvez maior parte – dos Estados nos países em desenvolvimento sofre, em maior ou menor grau, de ‘incapacidade’, e /ou ‘inefetividade’ crônicas e que, além disso, o ‘colapso’ das funções estatais é uma ameaça real para muitas nações. (COSTA, 1998, p.15)

Baseado nestas conclusões de caráter puramente teórico, uma elite política dos países em desenvolvimento e dos periféricos, iniciou as reformas para o mercado.

O discurso da reforma pressupõe que todas as economias nacionais poderão prosperar dentro da economia de mercado, seguindo o modelo correto, natural, rumo ao desenvolvimento de uma economia privatizada e de um Estado que restringe drasticamente sua intervenção, objetivando manter a estabilidade da política monetarista e a garantia da *law and order*.<sup>109</sup> Apesar da retórica, seus pressupostos estão consagrados no Banco Mundial, que ambiciona o fortalecimento institucional do setor público para dotá-lo de mecanismos eficientes de intervenção.

A onda reformista volta-se contra a idéia do socialismo e da social-democracia que consiste, subjacentes à suas peculiaridades ideológicas e nacionais, em implantar e fortalecer valores e práticas políticas e sociais que visem diminuir as diferenças entre as classes sociais, em oposição as quais estão aqueles reformistas neoliberais. Os sociais-democratas e socialistas utilizaram como meio para atingir esse objetivo, também com características

---

<sup>108</sup> World Bank, 1992. Apud CASTRO SANTOS, Helena M. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 1-32, 1997. Disponível. [URL:http://www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em: 12 set. 2002, às 2 h.

<sup>109</sup> Ver PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, 1993. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. \_\_\_\_\_ Reformas do Estado e responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 32, p. 18-40, 1996. DAHL, Robert. Porque os mercados não bastam. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, 1993. COSTA, Valeriano M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, 1998. E SADER. Emir (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. 5ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995.

próprias tanto para um quanto para a outra, o Estado – como organizador e disciplinador do processo de reforma social e econômica - ampliando suas estruturas regentes para além dos aspectos puramente operacionais a fim de imiscuir-se na vida política e social.

Os conhecidos dados sobre o crescimento econômico das economias do socialismo quanto da social-democracia (tanto faz de base keynesiana, ou leninista) mostram o declínio das suas taxas de crescimento e posterior colapso desses regimes.<sup>110</sup>

Desde o término da Segunda Guerra Mundial, idéias sociais e políticas ligadas à crítica endereçada à intervenção estatal nos assuntos econômicos e sociais foram divulgadas e debatidas. Autores concordam, no entanto, que um grupo de intelectuais que se reuniu em torno da sociedade de Mont Pélerin nos Alpes suíços, tendo à frente Friedrich Haiek e Karl Popper, organiza e sistematiza um discurso teórico e político que, mais adiante, traria implicações importantes nas transformações do mundo no final do século passado.<sup>111</sup>

A ideologia que orienta a atual ofensiva da direita é, sob muitos aspectos, um fantasma da década de 1920: opõe-se ao estatismo, defende a hegemonia do empresário, apresenta o consumo popular como contrário aos interesses nacionais e acredita fundamentalmente na racionalidade do mercado e na importância autônoma da moeda. Entretanto o que há de novo nessa ideologia é o papel dominante desempenhado pela teoria econômica de cunho técnico. (PRZEWORSKI, 1989, p.241)

O Brasil, a partir dos anos noventa, vê-se no vendaval de medidas que almejam a reforma da sociedade e do Estado. Apesar de sequer ter colocado em prática uma Constituição liberal-democrática – fala-se da de 1988 - com amplos direitos sociais relativamente à nossa história política, terá que alterá-la para atender aos novos desafios políticos.

A Constituição de 1988 estabeleceu um novo contrato social. Define os procedimentos legais-institucionais e organizacionais dos poderes do Estado e do governo em todos os níveis. Marca o fim da transição democrática e expressa a nova ordem surgida do pacto político dos arquitetos da Nova República com os representantes do *ancient regime*. Mas torna o Brasil ingovernável nas palavras do Presidente José Sarney. A persistência da crise econômica, política, social e financeira e o vendaval neoliberal que varria o mundo naquele

---

<sup>110</sup> Cf. ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. 5ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000, p. 9-23.

<sup>111</sup> Ver SADER (org.), *op. cit.*

momento, vai aos poucos criando um consenso pela reforma da Constituição a fim de se adequar aos novos desafios condicionados pela conjuntura internacional.

Os pilares da estruturação constitucional são criticados e dados como ultrapassados. A grande mídia abraça a plataforma reformista e começam as várias tentativas de reformá-la. Estas atingem o conceito de empresa nacional, os monopólios estatais, o direito do Estado sobre o uso dos bens naturais, relações trabalhistas, reforma fiscal, previdência social, a reforma gerencial da administração pública, enfim, mudanças que afetam as relações Estado-mercado e Estado-sociedade.

A tentativa para valer na perspectiva das transformações começa com a primeira eleição direta após o ciclo autoritário e a Transição Democrática que conduz ao poder Fernando Collor de Melo. À frente do Executivo Federal, o Presidente ensaia a reforma do Estado e mesmo sem uma base parlamentar coesa, e enfrentando problemas de relacionamento com o Legislativo, foi capaz de ensejar os primeiros passos da mudança do perfil do Estado. Contudo, o *impeachment* breiou a continuidade de seu programa que objetiva sanear as contas públicas e dotá-lo de instrumentos competentes de financiamento.

Entretanto, o diagnóstico de que as estruturas estatais emergidas do entre guerras (1918-1939) e consolidadas na Segunda Guerra Mundial, estariam obsoletas e de que precisariam, urgentemente, serem implodidas, porquanto não atendem aos anseios do mundo capitalista contemporâneo, o capitalismo pós-industrial e eminentemente global, não esvaece com o *impeachment*; em vez disso, parece que o problema estava na incapacidade da PR em manejar as diversas forças sociais e políticas interessadas na demolição do Estado varguista, nacional-desenvolvimentista.

Todavia, a chegada ao poder, nos anos noventa, da coalizão PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PFL (Partido da Frente Liberal) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), com FHC, ex-Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda, do governo Itamar Franco, responsável pela aplicação do Plano Real, cria as condições políticas para a retomada do Projeto. Seja com a costumeira prática clientelística, cooperando com o Executivo ou, assentando a fisionomia do curso reformista, o Congresso avalisou a abertura da economia (ainda no governo do Presidente Itamar Franco), também com as privatizações das principais empresas públicas. Os dois mandatos de FHC significaram a consolidação do processo reformista com a quebra dos pilares do modelo desenvolvimentista adotado pelas elites desde os anos trinta.

O cronograma dessas medidas não obedeceu à mesma ordem onde foram implementadas, nem o ritmo, tampouco o tipo de política existente. Em países desenvolvidos

nos quais prevalecia o Estado de Bem-Estar Social, de base social-democrata, que necessitava ser demolido, os governantes se depararam com a resistência de setores corporativos e/ou neocorporativos, com poder razoável de barganha e capacidade de mobilizar meios para a formação de *lobby* no Congresso, e com influência eleitoral e na opinião pública, como os setores de classe média. Em contrapartida, não se viu algo similar em países da periferia do sistema capitalista, nos quais, inexistia um padrão de intervenção em políticas sociais; e porque o nível de intervenção do Estado era bem maior (no sentido da preponderância sobre o mercado) do que naqueles.

Ao assumir, o governo de coalizão liderado pelo PSDB, tomou iniciativas institucionais, clamadas pela sociedade no que toca ao combate à inflação: um Plano de Estabilização Econômico-financeira ancorado no dólar – o Plano Real. A austeridade monetária e financeira foi um sucesso não obstante os enormes sacrifícios para os trabalhadores porque combateu adicional salarial, pese aqueles organizados em sindicatos tenham criticado a sanha amealhadora do Governo; ampliou o contingente de desempregados com a quebra das empresas que não acompanharam a tempo a modernização do parque industrial em decorrências da concorrência com as empresas estrangeiras e, sobretudo, depois da abertura desenfreada da economia brasileira que resultou em desemprego e das demissões provocadas com a privatização das empresas estatais. Convém lembrar que parte desse efetivo foi absorvida com o surgimento de outras empresas com a terceirização e com a realocação da mão-de-obra no mercado de trabalho.

Seguindo o que dissera na campanha encaminhou todas essas propostas de reformas, algumas delas dependiam de Emenda Constitucional, outras do Executivo e, nesse caso, foram implementadas mediante Medidas Provisórias. Nesse sentido, são sugeridas também mudanças no gerenciamento das FFAA. Entre elas, o Executivo encaminha a proposta de criação do Ministério da Defesa, que finalmente saiu do papel. Substituiu os Ministérios da MB, FAB e do EB a ele agora subordinados. O objetivo é coordenar e executar a PDN; e, tornar mais eficiente a atitude do Estado na dimensão político-estratégica.

### 6.3. A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

É preciso saber o comportamento do Brasil no que concerne à defesa da Amazônia e mostrar sua PDN em meio ao processo reformista durante a administração de FHC e as implicações devido à diminuição das funções do Estado no desenvolvimento do PCN. Como propor uma política pública dessa natureza, na medida em que resulta em custos financeiros e humanos e, simultaneamente, quando esta política significa ampliar o Estado, no instante em que lhes são retirados de suas principais funções, aspectos relevantes sob a tese da eficiência para atender melhor a sociedade?

A PDN reafirma a inserção estratégica do Brasil no cenário sul-americano e global obedecendo a princípios de paz e cooperação e solidariedade entre os povos. Historicamente, o Brasil vêm palmilhando o rumo ao aperfeiçoamento da legislação atinente à defesa nacional.

Desde 1946, a Constituição brasileira mencionava a possibilidade de unificação dos ministérios. Dessa preocupação resultou a criação do EMFA (Estado-Maior das Forças Armadas). Em 25/02/1967, o Marechal Castelo Branco, então Presidente da República, determinou através do Decreto-Lei nº 200, a instituição de uma comissão para promover estudos com o objetivo de criar o Ministério da Defesa. Porém não logrou êxito e foi abandonada e as razões são desconhecidas. Contudo, na Assembléia Constituinte de 1987-88, debateu-se o assunto e mais uma vez o tema foi preterido. Quando assumiu a PR em 1994, o Presidente FHC demonstrou vontade política no sentido da criação do Ministério da Defesa. Em 10/06/1999, o Ministério tornou-se realidade com a finalidade de integrar o sistema de defesa e racionalizar as ações concernentes à segurança do território e os Ministérios da MB, do EB e da FAB foram transformados em Comandos.

Os estudos desenvolvidos pelo EMFA constataram que apenas 23 países, dentre eles o Brasil, num universo de 179 não possuíam Ministério da Defesa. A experiência da criação do Ministério da Defesa foi baseada nas experiências dos EUA, Espanha, Portugal, Inglaterra, Argentina e Chile, em virtude de identificar nesses países alguma similitude com o Brasil, entre elas o efetivo das FFAA. Apesar do esforço do governo, havia resistências em setores das FFAA. Alegava-se a existência da tradição brasileira dos três ministérios, o adicionamento de custos com as despesas para a estruturação e funcionamento, e de mais um ator (o Ministro da Defesa) entre o Presidente e os comandantes das armas e tal fato poderia causar embaraços na agilidade de comando. Esses motivos foram argumentos usados para postergar por várias décadas a decisão da criação de um único ministério.

Na trilha da PDN, um dia antes, em 9/06/1999, o Presidente da República, instituiu o CMD (Conselho Militar de Defesa) com atribuições diferentes das do CDN da Constituição de 1988 (veja a composição deste Conselho adiante). O CMD, diferentemente do CDN, é composto pelo Ministro da Defesa na condição de presidente, representante do Chefe de Estado, representante do Governo da República e Chefe Supremo das FFAA; pelo Comandante da MB, do EB, da FAB; e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa. Estabeleceu que o Comandante de cada Força é responsável pela gestão específica daquela área. As FFAA passam para órbita do Estado-Maior de Defesa e este subordinado ao Ministério da Defesa. O CMD, enfim, assessora o Presidente da República em questões militares.

#### 6.4. O AVANÇA BRASIL E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

O Ministério da Defesa, a PDN e o *Avança Brasil* se entrelaçam institucionalmente para avançar na implementação da política integrada de segurança para a Amazônia.

O *Avança Brasil*, programa de campanha eleitoral do PSDB na eleição presidencial de outubro de 1998, vinha sendo preparado desde 1995. Ganhou status de Plano de Governo, quando, entre abril e agosto de 1999, foram organizados Seminários em quase todas as Unidades da Federação, objetivando discutir temas de interesse nacional para fins político-eleitorais. O alcance de suas metas, temporalmente, iam até 2007. Os autores definiram nove Eixos de Integração e Desenvolvimento, dos quais três estão na Amazônia: o Arco Norte, o Madeira-Amazonas (**figura 13**) e o Araguaia-Tocantins.<sup>112</sup> Uma estratégia de desenvolvimento sustentável apoiada numa ampla rede de infra-estrutura, que inclui rodovias transnacionais e hidrovias, para viabilizar o comércio internacional e regional, bem como criar pólos de desenvolvimento integrados. A PDN, decretada em 1996, a partir de 2000, integrou-se ao *Avança Brasil*.<sup>113</sup>

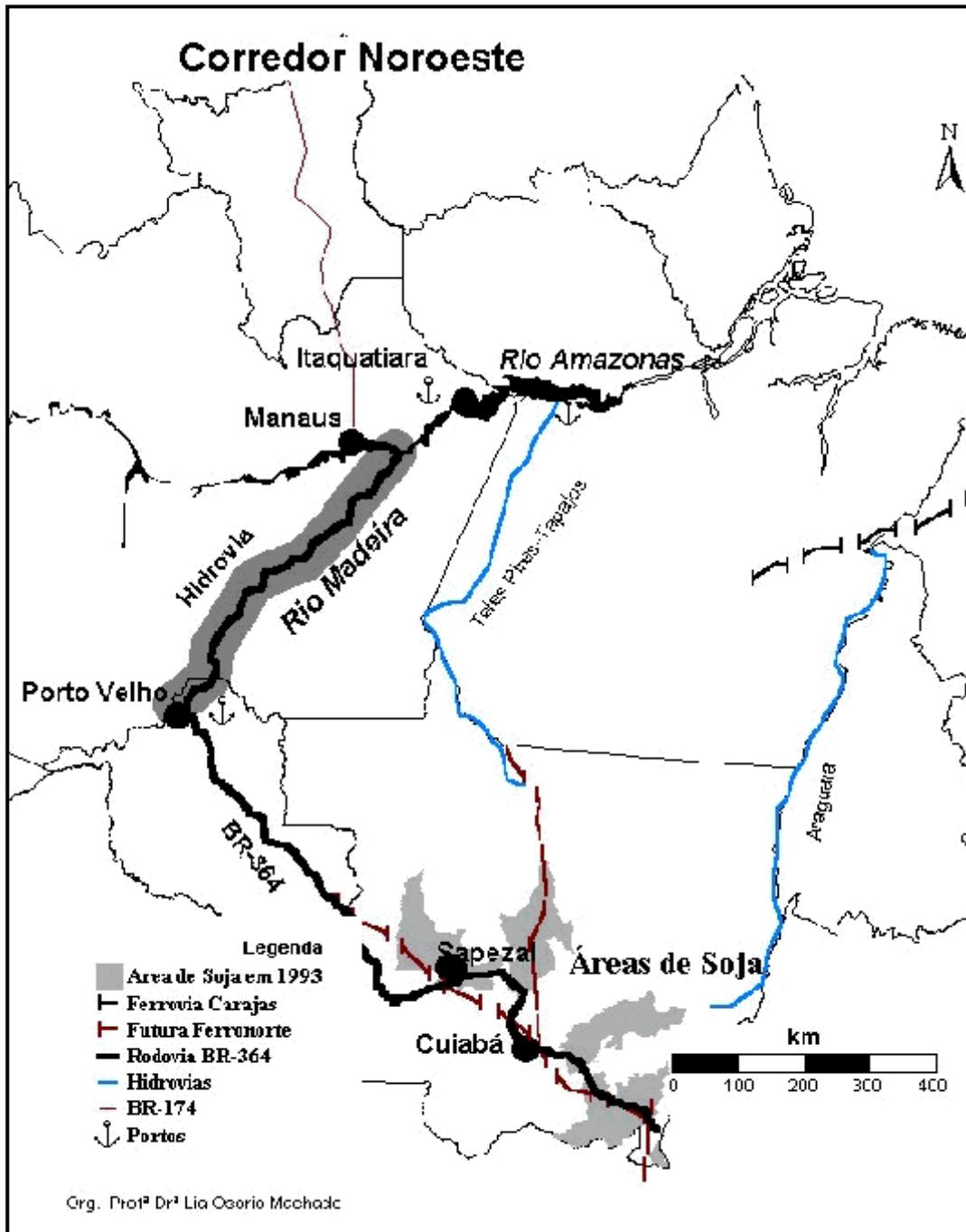
---

<sup>112</sup> Os outros Eixos eram: Oeste, Transnordestino, São Francisco, Rede Sudeste, Sudoeste e Sul.

<sup>113</sup> BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PPA 2000-2003 – *Avança Brasil*. Relatório Anual de Avaliação. Exercício de 2001.

Figura 13

Mapa com a Posição Estratégica do Rio Madeira para o Corredor Noroeste



Fonte: Reproduzido: Grupo RETIS/UFRJ, 2002.

A PDN funda-se na constatação de que o Brasil é uma potência média no concerto das nações.<sup>114</sup> É uma estratégia para aprofundar o conhecimento da realidade brasileira sem a arrogância de que somente nas academias ligadas às FFAA está o campo exclusivo do debate dessas e outras questões relativas à segurança. A rigor, as universidades vêm perdendo paulatinamente o ranço preconceituoso em relação às coisas da caserna, à proporção que considerava as questões envolvendo a defesa, exclusivas dos militares.

E é nesse esforço visando dar forma a um diálogo com militares, que a UNICAMP criou o Núcleo de Estudos Estratégicos e não por coincidência o seu fundador foi um militar: o Coronel Geraldo Cavagnari. A partir daí um grupo de cientistas sociais encabeçado pelo Coronel ao qual se associaram os professores Eliézer Rizzo de Oliveira e Shiguenoli Miyamoto entre outros, partiram para um contato dialógico com a academia e com os militares através de temas que vão desde a evolução do pensamento militar brasileiro, até identidade das FFAA, relações internacionais, política externa e conjuntura internacional. Registre-se, finalmente, o grupo de pesquisa da FGV coordenado pelos professores Celso Castro e Maria Celina D'Araújo voltados para explorar a memória militar.

Em grande medida, a PDN retoma o que dissera o Almirante Mário César Flores, em *Bases para uma Política Militar*. Flores (1992, p. 122) defende os valores da soberania, independência e a integridade nacional, a indissolubilidade da União, a ordem constitucional e legal, a solução pacífica dos conflitos, a defesa da paz e a prevalência dos direitos humanos. Não integrou, entretanto, nesse leque, a temática ambiental. Mas, complementou com a defesa da pátria em

(regiões) efetiva ou potencialmente conturbada por conflitos ou antagonismos políticos, raciais, religiosos, tribais, autonomistas, fronteiriços ou por recursos naturais e por guerrilha ou delitos endêmicos de risco coletivo, sempre que ameçam direta ou indiretamente a tranquilidade e a segurança brasileiras ou em cumprimento a compromissos político-humanitários assumidos perante a comunidade internacional. Incluem-se nesse contexto a alteração do status quo territorial sul-americano, com risco para interesses importantes do Brasil. (FLORES, 1992, p. 122)

---

<sup>114</sup> Para DIBB (1997, 117) “Diferentemente das pequenas potências (...) as potências médias contam com o poder econômico suficiente e profundidade tecnológica (ou ‘potencial estratégico’) para o desenvolvimento e sustentação do tipo de forças militares capazes de lidar com as situações de conflito de nível mais baixo.”

E, em síntese, exorta a atuação compartilhada do Brasil em regiões próximas ou distantes quer como força, quer com observadores e controladores militares, desde que regulada por mandato internacional.

Seguem-se, portanto, que as FFAA são, *par excellence*, a instituição estatal com prerrogativa de levar a cabo o objetivo de implementar a PDN e de salvaguardar os poderes constitucionais, mobilizar a sociedade em caso de agressão externa e garantir a unidade federativa.

Em caso de guerra, a defesa é desenvolvida tanto pelo Estado que mobiliza as FFAA, como pelos cidadãos que são incentivados a garantir o efetivo exercício da defesa e o funcionamento das instituições, sobretudo, assim como segurança das populações residentes em seu território. Em outras palavras, o uso legítimo da força acopla o Ministério da Defesa e o Estado-Maior de Defesa para a formulação da política de defesa e segurança da Nação e a FFAA enquanto instrumento militar para executar a estratégia de espacialização da ocupação militar pelo território brasileiro, tanto em tempo de guerra quanto em períodos de paz.

A Constituição de 1967 e a Emenda de 1969, ainda em vigor em 1985, prescrevem que o Executivo tem a prerrogativa no encaminhamento de políticas de defesa. Celebra também que o núcleo de poder em torno dos ministérios militares responde pela elaboração e proposição dessas políticas.

A Constituição Federativa do Brasil, de 1988, repõe a questão, como em toda e qualquer Carta Magna do mundo, do controle estatal sobre a política nacional de defesa. Para tanto, invoca o Capítulo II, seção V, art. 91, que define um CDN que tratará dos problemas relativos à soberania e a defesa do Estado Democrático. Compõe esse Conselho, o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; o Ministro da Justiça; o Ministro de Estado da Defesa; o Ministro das Relações Exteriores; o Ministro do Planejamento; e, finalmente, os comandantes da MB, EB e FAB.

Ainda segundo a Constituição compete a esse Conselho opinar sobre as seguintes questões:

- hipóteses de declaração de guerra e de celebração de paz;
- decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;
- propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na Faixa de Fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos bens naturais de qualquer tipo;
- estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional de defesa do Estado democrático.

Em 7/11/1996, e de acordo com o que se disse anteriormente, o Presidente FHC, publicou a PDN. Para o governo ela é voltada levando em conta as ameaças externas e busca *fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o emprego e o preparo da capacitação nacional*. Atualiza o discurso dos militares sobre o Brasil e reorienta a estratégia de proteção com elementos nacionalistas na formulação do significado que adquire a Amazônia no contexto da disputa pela biodiversidade e de seus problemas na fronteira política. Entretanto, seus autores mostram-se céticos quanto à implementação e eficiência da PDN, se esta não vier acoplada a um modelo de desenvolvimento e da conquista de uma democracia substantiva com *accountability* no país.

Segundo o General Alberto Cardoso, que ocupou a Chefia da ABIN, em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*,<sup>115</sup> reproduzida na Revista *Parcerias Estratégicas*, diz o seguinte:

Na primeira parte é feita uma análise da conjuntura internacional. Há uma única menção ao problema do crime organizado. São objetivos de defesa nacional: soberania, unidade da Nação, salvaguarda dos recursos brasileiros, defesa dos interesses nacionais do Exterior, projeção internacional do Brasil e contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais. A política de defesa nacional é centrada numa postura estratégica, dissuasória, de caráter defensivo.<sup>116</sup>

A PDN contempla os anseios da elite militar que há muito reivindicava uma explícita proposta que orientasse o modo de proceder do Estado nessa área, ou seja, com regras claras para regular os conflitos. A análise dos meandros dessa política revela que ela é extremamente coerente com as nossas condições econômica, política, geográfica e bélica. Baseia-se na diplomacia para a resolução de conflitos em escala regional e global e, simultaneamente, corrobora o potencial militar de qualquer Estado para enfrentar os fracassos no campo diplomático.

---

<sup>115</sup> O ESTADO DE SÃO PAULO, 4/11/1996. Nacional, p. 5.

<sup>116</sup> Cf. CARDOSO, Alberto. A Amazônia é prioridade de defesa. *Parcerias Estratégicas*, v. 1, n. 2, dez. 1996, p. 5. Disponível. [URL: http://www.mtc.gov.br/revista](http://www.mtc.gov.br/revista) Acesso em: 23 jan. 2003, às 22 h. O especialista em estratégia militar, professor CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. desenvolve uma avaliação crítica à Nova PDN do governo FHC: embora haja coerência entre a política externa e a PDN, segundo ele, esta desqualifica a ação militar como substituto da ação diplomática. Ver *Subsídio para revisão da política nacional de defesa*. São Paulo: UNICAMP, jun. 2000. Disponível. [URL: www.unicamp.br/nee.art](http://www.unicamp.br/nee.art) Acesso 13 fev. 2003, às 18 h. Não claramente na Nova PDN um afastamento da necessidade do uso da ação militar. Ela potencialmente poderá ser utilizada em caso de defesa da Nação.

Abandona a ambição de Grande Potência dos tempos do milagre econômico da década de setenta, ao mesmo tempo, condena o discurso da diminuição das suas funções em detrimento da segurança coletiva que não convence os estrategistas brasileiros, pois, em vez de assimilarem a perda do prestígio, estimulam e reivindicam o fortalecimento do poder de Estado, inclusive com críticas às contenções de gastos de programas da área militar e da defesa, o que mostra a preocupação com a permanência dos conflitos interestatais e a importâncias das Armas. Relembrar a máxima do alemão Karl Von Clausewitz: *a guerra é a continuação da política por outros meios*. Os tópicos a seguir, ajudam a fixar o entrelaçamento dos contornos estratégicos e políticos da PDN.

Em primeiro lugar, ela se desenvolve tendo em conta as premissas, os fundamentos, objetivos e princípios consagrados na Constituição. Consubstancia-se na *política e estratégias militares; doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas; projetos especiais de interesse da defesa nacional; inteligência e estratégia operacional no interesse da defesa; operações militares; orçamento da defesa; política de ciência e tecnologia; política de remuneração de militares*, etc. Formulação de diretrizes compatíveis com os objetivos políticos do Estado e do governo.

Segundo, traduz o acúmulo de experiências do país nesse campo do conhecimento e avança em relação às propostas anteriores de políticas governamentais de defesa.

Terceiro, mensura a dimensão geoestratégica do Brasil no sistema global e regional e propõe uma política realista nas relações internacionais.

Quarto, organiza de maneira clara os princípios, diretrizes e a orientação estratégicas, do mesmo modo que os meios necessários para torná-los realidade prática. Identifica os novos atores políticos e calcula os efeitos de suas intervenções no tabuleiro do jogo de poder global.

Enfim, eleva o Brasil à condição de potência média, sem pretensões hegemônicas, mas profundamente atento aos dilemas, incertezas e riscos da contemporaneidade.

O exame da conjuntura mundial, regional e nacional contida revela a complexidade do momento e a situação contingente de planejamento da defesa em condições extremamente instáveis em nível mundial, mas com relativa estabilidade no continente sul-americano, por exemplo, o Brasil não se envolve em conflitos regulares a mais de um século. Todavia, é preciso elencar seus objetivos, conforme exposto no sítio do Ministério da Defesa: <sup>117</sup> a) *garantia da soberania, com preservação da integridade nacional, do patrimônio e dos*

---

*interesses nacionais; b) garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; c) a preservação da coesão e da unidade da Nação; d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; e) a conservação e manutenção dos interesses dos brasileiros no exterior; f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisional internacional; e g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Para alcançar esses objetivos, a PDN - dissuasória e defensiva - sugere as seguintes orientações estratégicas: - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos; rejeição à guerra de conquista; e busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.*

Quanto às diretrizes para a consecução dos objetivos, destacam-se a contribuição para a paz e por uma nova ordem internacional baseada no Estado de direito e respeito às regras do direito internacional; participação nas decisões internacionais; alargamento da capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional; luta pelo desarmamento global; participação em operações internacionais que visem a solução de conflito e a garantia da paz; busca do fortalecimento da integração regional; intensificação do intercâmbio com as FFAA dos países vizinhos.

Outras diretrizes são: manutenção das FFAA em atividades que objetivem o desenvolvimento social, bem como manter a participação na defesa civil; aperfeiçoamento dos serviços de inteligência; aprimoramento da organização e a eficiência de comando das FFAA, bem como a vigilância, controle e defesa; fortalecimento dos meios de transportes e de comunicação; busca de um nível da pesquisa científica suficiente para garantir a independência nacional no campo científico e tecnológico; aprimoramento do Sistema de Mobilização e sensibilização e esclarecimento da opinião pública a fim de criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional através do incentivo ao civismo.

Duas observações estritamente estratégicas: a proeminência da visão integrada multidisciplinar dos princípios fundantes da PDN. Neste particular, estende a política de defesa para além do setor exclusivamente militar abarcando o desenvolvimento social, a independência nacional. Segunda, diz respeito à continuidade e reafirmação da cooperação

---

<sup>117</sup> O documento é encontrado também em outro lugar. Cf. BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Disponível. URL:<http://www.presidencia.gov.br> . Acesso em: 09 nov 2003, às 12:23 h.

internacional, a não ingerência nos assuntos internos dos países soberanos e, finalmente, a busca da solução pacífica para os conflitos interestatais.

## 6.5. AMAZÔNIA: PRIORIDADE DE DEFESA

Assim, o que torna a PDN emblemática é o fato de enquadrar a Amazônia como prioridade de defesa. Tal inflexão fora motivada pela transição no sistema internacional caracterizada pela reacomodação de forças, o que a torna econômica e comercialmente multipolar, indefinida e instável, porém unipolar no campo militar com a predominância dos EUA que dispõe de meios poderosíssimos para impor sua vontade aos demais países. Contudo, há de observar que no mundo inteiro discute-se o realinhamento por causa do clima de instabilidade que reina nas relações internacionais com a permanência de históricos conflitos como o Árabe-Israelense (a causa Palestina), a invasão do Iraque, enfim, a intervenção norte-americana no explosivo jogo geoestratégico no Oriente Médio.

Se em virtude da crise de identidade das FFAA nesse contexto conturbado, ou não, o certo é que a Nova PDN eleva a Amazônia à condição de prioritária para a defesa. Há, nesse sentido, uma afirmação conquanto no discurso da manutenção da soberania brasileira sobre a região.

Nesse sentido, a PDN investe no

(...) fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos - desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica - a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul - resultado de uma ação diplomática positiva e concreta - conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. *Política de defesa nacional*. Disponível. URL:<http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 09 nov. 2003, às 12,23 h.

Lourenção (2003, p.23-32) considera a importância estratégica da Amazônia a partir de critérios econômicos, demográficos, geográficos, políticos, geopolíticos e ambientais. É uma região com grande potencial econômico dado às suas riquezas naturais, entre elas a mineral (**tabela 10**) porque concentra em seu subsolo jazidas de ouro, diamante, nióbio, estanho, tório, manganês, alumínio, tungstênio, ferro, calcário e cobre, localizadas em TIs do Alto Rio Negro, Médio Rio Negro, Raposa/Serra do Sol, Tumucumaque, Vale do Guaporé, Vale do Javari, Waimiri-Atroari e Yanomami.<sup>119</sup> O problema da baixa taxa de densidade demográfica na fronteira política ressoa como de interesse estratégico.

Outro componente estratégico é a existência de floresta densa e sua relação com a crise ambiental, sobretudo como fonte de fixação do carbono, além do potencial madeireiro e o controle do efeito estufa e o equilíbrio climático. Sem falar no fato de ser uma vasta região territorial, comprovada em seus dados sobre fronteira terrestre e pela dimensão que ela ocupa em território nacional e pela tensão na fronteira política com a Colômbia.

A importância da discussão sobre a questão estratégica da escassez de água doce no planeta, coloca a Amazônia no centro do debate. (Mas, considerando que o tema não se situa no âmbito das preocupações oficiais dos militares e do PCN, não será objeto de reflexão).

E por sua biodiversidade, finalmente, onde é responsável por um terço das espécies existentes no mundo, para a qual existem referências mundialmente conhecidas acerca dos planos dos grandes conglomerados farmacêuticos, interessados em explorar o manancial de insumos existentes, constitui também um vetor de interesse estratégico.

Essa visão de considerar essas condições gerais para a afirmação de uma região estratégica geopoliticamente, apoia-se indubitavelmente na compreensão dos fatores consagrados durante a Guerra Fria. Contudo, esse parâmetro que atribui a insumos de valor econômico interesse estratégico do ponto de vista militar, não surgiu apenas no contexto da pós Guerra Fria.

Em parte, alguns desses motivos elencados pelo autor são influenciados pela literatura a qual recorreu, como exemplo, revistas ligadas à ESG, na “defesa Nacional”, no sítio oficial do SIVAM e na “Revista Marítima Brasileira”. Nesses meios, encontra-se uma visão nacionalista dos tempos da Guerra Fria caracterizada pela denúncia contra a cobiça internacional sobre a Amazônia, onde o “inimigo interno” parece não ser os comunistas, mas

---

<sup>119</sup> Veja-se levantamento do ISA, a partir dos requerimentos das empresas mineradoras solicitando concessões para a lavra de minérios na Amazônia Legal, em TIs, antes e depois da Constituição de 1988, junto ao DNPM, em abril de 1998, especialmente as **tabelas** 1, 2 e 3 do Relatório. RICARDO, Fany (org.).

os que outrora eram aliados: as potências ocidentais interessadas na internacionalização ou, o condomínio G-7, mediatizado pelas ONGs, uma espécie de “Cavalo de Tróia” dos tempos modernos. Há, portanto, uma espécie de neoconquista da Amazônia nesse discurso, com o qual não estamos em sintonia. O que não significa tomar as preocupações com relação ao controle estratégico da região como algo irrelevante.

Pereira de Souza (2000) apresenta quatro tentativas de conquista da Amazônia. A primeira seria patrocinada pelo Império Britânico através do domínio das linhas fluviais de comunicação. Desse fato sairia a máxima “Quem dominar a navegação na Bacia Amazônica dominará toda a região”! A segunda, também do Império Britânico, ocorreu através do Bolivian Syndicat, com a complacência do claudicante governo boliviano e consistia na formação de um suposto exército, de uma marinha e do controle naval mediante o Amazon River, empresa que operava navios na região. Não bastassem esses meios os ingleses construíram a Estrada de Ferro Guajará Mirim-Porto Velho (RO). Essa estrada expressa a intenção do governo britânico na ocupação. A terceira tentativa foi a cearense no Acre, quando os banidos pela seca deslocaram-se pelos rios da Bacia Amazônica, onde passaram a explorar a borracha e formaram um arraial posteriormente alvo dos ataques dos ingleses, onde os cearenses resistiram derrotando-os apesar de infinitamente inferiores aos agressores. A quarta sucedeu-se durante a Segunda Guerra Mundial com os norte-americanos, na ocasião, concessão de terras para a produção da borracha em Fordlândia e Belterra. E, por último, a quinta, realiza-se com a compra de grandes extensões de terras, atualmente adquiridas por ONGs “interessadas” na formação de unidades de preservação ambiental.<sup>120</sup>

#### 6.5.1. Uma geopolítica da biodiversidade?

Quais seriam, de fato, os interesses vitais no mundo contemporâneo? Os recursos que movimentaram as revoluções industriais ou os materiais responsáveis pela economia da informação a la Manuel Castells?

A positividade da resposta para esta última questão demonstra claramente a necessidade da redefinição do debate em torno da soberania na Amazônia. “Ainda no âmbito

---

Interesses minerários em Terras Indígenas na Amazônia Legal brasileira. *Documentos do ISA*, n. 06, jul. 1999, p. 13-50.

dos minérios, a importância geopolítica da Amazônia, ainda se torna mais relevante ao se considerar a dependência vital dos países ricos em minérios para sustentarem sua pujante economia industrial”.<sup>121</sup>

**Tabela 10**

Dependência de Recursos Minerais dos Países Ricos

Minérios em %	EUA	UE	Japão
Nióbio	100	100	100
Manganês	98	100	100
Alumínio	91	97	100
Tântalo	91	100	100
Estanho	82	80	85
Zinco	57	57	48
Mica	100	83	100
Cobalto	97	100	100
Cromo	91	97	99
Platina	91	100	98
Níquel	70	87	100
Tungstênio	52	87	75
Antimônio	51	91	100
Cobre	13	80	80
Fosfatos	01	99	100
Vanádio	42	100	100
Chumbo	13	44	47
Molibdênio	-	100	99

Fonte: Elaborada pelo autor baseado em diversos autores.

O acesso aos minérios já foi e é efetuado há muito tempo e essa exploração é realizada através de acordos comerciais ou do comércio internacional. A ALBRÁS (Alumínio do Brasil S/A), o PGC e Projeto Jari, a título ilustrativo, estão aí para mostrar que os bens vêm ao longo da história, só citar o século XX, sendo explorados sem a necessidade de uma potência econômico-financeira e militar, obrigando-nos mediante a força. As formas atuais de reprodução da dependência às economias mais fortes têm garantido a esses países os insumos necessários para suas indústrias.

<sup>120</sup> Cf. PEREIRA DE SOUZA, *op. cit.* Capítulo 36 “Tentativas de conquista da Amazônia”.

<sup>121</sup> Ver LOURENÇÃO, *op. cit.* p. 27.

Concomitantemente, pensa-se quão frágeis são as bases científicas que inferem ser a água o eixo geopolítico para Amazônia. Não se trata de negar os dados iniciais sobre o problema da escassez de água no planeta devido ao esgotamento dos lençóis freáticos. Seja em virtude da contaminação dos mananciais, seja o desperdício por causa do consumo, em escala global. Entretanto, no Brasil tudo indica que o problema é a abundância de água, especialmente na Amazônia como atestam pródromas pesquisas.<sup>122</sup> Finalmente, quanto a questão da “geopolítica da biodiversidade”<sup>123</sup> para a qual adquire importância estratégica os países possuidores de espécies biológicas e florestais – como se vê no **quadro 11** - a exemplo do Brasil.

### Quadro 11

Demonstrativo do Ecossistema Florestal Amazônico – 1/3 do Estoque Global

Espécie	Quantidade de Espécies
Plantas	27.500
Plantas superiores	30.000
Árvores	2.500
Artrópodes	2.500.000
Peixes	2.000
Mamíferos	300

Fonte: ALBAGLI, Sarita. (1998). Dados da p. 200.

Tal situação tem levado ONGs e governos, apoiados em algumas experiências bem sucedidas e pesquisas desenvolvidas em diversas áreas do globo, à aplicação do manejo sustentável enquanto procedimento estratégico para a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas, em função da perda da relevância estratégica da Amazônia. Entretanto, um dos argumentos utilizados para a adoção da estratégia do MFS (Manejo Florestal Sustentável) é a sua suposta rentabilidade financeira. Estudos indicam que essa rentabilidade não passa de engodo. O raciocínio custo-benefício não garante que agentes no mercado usem estratégias de investimento no manejo.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> O professor-pesquisador do NAEA, David MCGRATH, vem insistentemente afirmando que esse é o caso da Amazônia.

<sup>123</sup> Ver ALBAGLI, Sarita. *Geopolítica da Biodiversidade*. Brasília: Edições IBAMA, 1998, p. 199-221.

<sup>124</sup> Custo-benefício: categorias utilizadas pela economia neoclássica para definir uma ação racional dos agentes econômicos interessados em maximizar os seus dividendos dentro de uma ordem de preferências num dado contexto de mercado.

Outros, demonstram que manejo é viável economicamente. Uma pesquisa feita em Paragominas em 2000 pela FFT (Fundação Floresta Tropical) e o IMAZON (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia), e publicado na *Folha On Line*, de 24/11/2000, afirma que praticar a extração madeireira de baixo impacto é rentável. Nessa reportagem sob o título de “O manejo florestal rende mais, diz estudo”, os autores lembram que o manejo é 12% mais barato e rende 19% a mais que o convencional.<sup>125</sup> A pesquisa foi realizada numa fazenda a 120 km de Paragominas. Foram estabelecidas seis áreas de cem hectares, onde se explorou madeira das duas formas. O relatório indica que, efetivamente, o manejo acaba saindo US\$ 1,84 mais barato por metro cúbico de madeira extraída (uma árvore como o cedro tem cerca de 3 m<sup>3</sup>). “Para uma empresa madeireira de médio porte, que produza 9.000 m<sup>3</sup> de madeira por ano, a economia pode acabar rendendo até US\$ 16.560 anuais”.<sup>126</sup>

Segundo o estudo, com extração convencional tudo é muito mais simples: basta pagar (barato) um mateiro, caboclo que identifica as árvores de valor comercial, derrubá-las e retirá-las à força com um trator. “O resultado desse tipo de exploração é a sina das áreas degradadas da Amazônia: danificada pelas máquinas e sem madeira de valor, a área acaba pegando fogo e sendo transformada em pasto”.<sup>127</sup> Esses defensores do manejo concluem que o manejo sustentável acaba compensando porque reduz o desperdício de madeira em 78% (dado da reportagem).

Contudo, uma corrente insurge-se contra essa posição advogada pelos defensores do manejo, e ao contrário, sustentam que o manejo não só tem um custo elevado como é inviável prática e politicamente (RICE *et. al.* 2001). O argumento principal é o seguinte: como o desenvolvimento sustentável das florestas tropicais exige um planejamento cujos resultados virão em longo prazo, não há garantias que os agentes no mercado raciocinem nesta mesma perspectiva. Os investidores estariam, assim, interessados na lucratividade imediata o que não é possível no estágio atual do manejo.

Rice *et. al.* (2001) afirma que a taxa de juros constitui-se numa questão importante para adoção do manejo, haja vista que esses agentes econômicos tenderão aplicar seu capital em investimentos que tragam dividendos seguros e em curto prazo. Com taxas de juros elevadas nos países da América Latina onde se localiza a imensa maioria das florestas tropicais, objeto dos projetos de manejo, por causa dos planos de estabilização econômica de

---

<sup>125</sup> Cf. MANEJO florestal rende mais, diz estudo. *Folha On line*. 24/11/ 2000. Disponível. URL. <http://www1.folha.uol.br/folha/ciencia> Acesso em: 12 abr 2002, às 23 h

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Idem.

combate a inflação, o capital volátil procura logicamente esses mercados em lugar da aplicação no manejo porque mais vantajoso.

As taxas de juros podem ser consideradas um substituto conservador para os custos de oportunidade já que qualquer companhia que esteja usando recursos provenientes de empréstimo necessitaria obter uma taxa de retorno pelo menos igual à taxa de empréstimo a fim de pagar o mesmo. O crescimento da floresta em valores deve ultrapassar o valor de investimentos alternativos, senão os madeireiros se sentirão incentivados a cortar as árvores imediatamente e investir os lucros em outro lugar. (RICE *et. al.*, 2001, p. 14)

Mas não é só esse o aspecto relevante nas considerações sobre a alternativa econômico-financeira do manejo, outros fatores indubitavelmente jogam importante papel na explicação desses limites e entraves. Um deles é o fato de que os preços da madeira, seja ela em tora, laminada, compensado ou em tábuas para construções de embarcações e móveis ou ainda aquela usada na construção civil, não tem tido aumento real no mercado internacional. Os dados apresentados na **tabela 11**, indicam claramente que embora tenha havido alterações nos preços, tal crescimento real foi imperceptível. Como se vê em valores diretos na década de setenta o Meranti logs (madeira típica da Ásia) foi a espécie que foi comercializada com um valor significativo anual de 7.45%. Entretanto, considerando-se as quatro décadas essa média desce para 2.59 %. No caso da madeira serrada, a despeito de ter na década de noventa uma valorização em termos reais de 2.27%, encerrou numa média de 0.17 durante as últimas quatro décadas.

Um outro problema a destacar é que mesmo se a oferta de madeira no comércio internacional declinar surgirá substituto alternativo como a madeira temperada.<sup>128</sup> E mais, os investidores novamente terão que enfrentar um problema: o mercado interno dos países tropicais consome quase toda a madeira produzida.

---

**Tabela 11**

Percentagem Anual de Crescimento Real de Madeira, por Produtos.

Time Period	Sawnwood	Plywood	Pulpwood	Meranti logs*	Sapelli logs*
1961-1971	-0,20	-	-	1.41	0.65
1971-1980	-1.62	2.97	1.52	7.45	11.78
1981-1990	0.23	0.06	1.66	-3.00	0.41
1991-2000	2.27	4.77	0.83	4.49	-2.06
1961-2000	0.17	2.60	1.34	2.59	2.69

Fonte: World Bank 2001. Apud RICE, Richard *et al.*, *op. cit.* p.14.

**Quadro 12**

Importação de Madeira Tropical para os EUA e União Européia, 1999

Region	Tropical Timber (Thousand m3, RWE)
U. S. Imports	4.639
European Imports	10,231
Total Production	228,224

Fonte: ITTO 1999. RICE, Richard E. *et al.* Sustainable Forest Management: a review of conventional wisdom. *Center for Applied Biodiversity Science*, n. 3, 2001, p. 20.

Fora os EUA e a Europa, os outros são mercados imperceptíveis do ponto de vista do volume da circulação de madeira. De acordo com o **quadro** supra, repara-se claramente com informações de 1999, que as importações de madeira em centenas de metros cúbicos tanto para o EUA quanto para a Europa, ainda são bastante reduzidas. Alega-se, no entanto, que a certificação possa vir a ser uma alternativa. Ela atinge 1 a 3% das importações. Mesmo que atinjam 10% do mercado americano e 20% do mercado Europeu, provavelmente seria menos 1% da produção mundial.

<sup>128</sup> Cf. RICE, *op. cit.*

## 6.6. SUSTENTABILIDADE NO PCN: Estratégia Discursiva ou Mudança na Percepção da Problemática Ambiental?

A discussão sobre o MFS direciona-se para a percepção da problemática ambiental pelos militares. Qual o sentido do recente discurso ambiental contido nas diretrizes presentes na PDN? De outra forma: a assimilação da problemática ambiental reflete mudança na concepção ou é um mero recurso legitimador ou ambos?

Têm-se razões para crer que essa argumentação pode ser demonstrada na discussão que segue, na qual as autoridades que lidam com a política de defesa na Amazônia estejam, de fato, interessados em avançar na perspectiva de estabelecer novas relações com o território, para o qual estão destinados a defender, e que tal proposição, é inescapável de um sentido legitimador como todo e qualquer modo de proceder discursivo dessa natureza. O paradigma da sustentabilidade permite aos militares e gestores da política nacional de defesa, ajustar-se aos reptos contemporâneos de prover uma atualizada referência para as questões da defesa e da segurança nacionais, sobretudo, na parte que concerne à Amazônia.

Além dessas questões de caráter ambiental e econômico, mas com conseqüências para a justificativa da importância estratégica da Amazônia de um lado, e de outro lado, a defesa da idéia de que projetos de natureza militar são insustentáveis ambientalmente porque o destino das FFAA obedece à outra lógica, na qual seus impactos ecológicos são desconsiderados do ponto de vista dos objetivos que lhes confere a Constituição, não se isenta o pensamento estratégico militar da capacidade de inflexão quanto a problemática ambiental, seja ela de natureza florestal e/ou dos recursos minerais.

Nesse rumo, o governo e as FFAA insistem que é possível compatibilizar os princípios da segurança e da defesa nacionais com a proteção do meio ambiente. O *Avança Brasil*, na mesma linha, estabelece e justifica essa prioridade:

A proteção da Amazônia brasileira tem se constituído em tarefa de importância estratégica, acentuada pela possibilidade de intervenção armada na região. Nesse caso, a postura a ser adotada deverá ser a da persuasão e do convencimento, a fim de impedir a formação de consensos contrários aos interesses nacionais. O Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) está sendo implementado e direcionado para promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia, por meio de conhecimentos e informações oriundas de um grande banco de dados, contribuindo para atender as diretrizes gerais decorrentes da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal e as diretrizes gerais no que se aplica à vigilância do espaço aéreo, em consonância com a Política de Defesa Nacional. (BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. Mensagem..., *Defesa e Política Externa*, 2003, p.230).<sup>129</sup>

Nos anos noventa houve uma mudança na percepção dos militares em relação aos impactos ambientais provocado pelos grandes Projetos na Amazônia, entre os quais se inclui o PCN. As FFAA compreenderam a necessidade de fomentar o debate sobre a insustentabilidade ambiental provocados pelo processo de intervenção estatal no decorrer do último século. Por conseguinte, buscam afinidades com a discussão incorporando os elementos de natureza ambiental na perspectiva da tomada de posição frente aos problemas demasiadamente discutidos no âmbito do espaço público.<sup>130</sup> Para uma tradição que relutou em encampar as coisas que vinham da sociedade civil, o estranhamento é a reação imediata. Contudo, novamente recorre-se ao tema das mudanças no cenário internacional com o fim da Guerra Fria para reafirmar como variável a natureza compreensível de tal mudança na forma e no conteúdo dos processos oriundos da caserna.

Até 1994, nos documentos referentes ao PCN, são raras as referências acerca da incorporação dos debates sobre a degradação ambiental na região patrocinada pelas políticas de desenvolvimento econômico dos anos setenta. Tampouco em 1985, essa discussão fora sequer mencionada, muito menos durante os primeiros anos da década de noventa. Contudo, vê-se, pois, que a partir do instante em que a sustentabilidade ambiental torna-se concretamente parte das preocupações mundiais e que envolve atores políticos e sociais mundo afora, inclusive com intenções do governo, e principalmente como resultado da Conferência Rio-92, ganha destaque no mundo inteiro a discussão sobre a formulação de um novo paradigma de desenvolvimento social que incluía a problemática ambiental. Os proponentes responsáveis pelo Projeto, começam, ligeiramente, a incluir nos seus escritos a

<sup>129</sup> BRASIL. Governo Federal. *Presidência da República*. Disponível. [URL:http://www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br) Acesso em: 8 jan 2003, às 21:40 h

<sup>130</sup> Ver HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento: um conceito de espaço público. *Novos Estudos* CEBRAP, n. 26, p. 100-113, mar., 1990.

temática ambiental. Procedendo assim, há uma mudança na leitura discursiva que o ator FFAA faz atualmente da questão ambiental.

O ambientalismo enquanto movimento emergido do novo sistema do capitalismo informacional,

parte da defesa do meio ambiente de uma determinada área e da saúde e do bem-estar dos indivíduos ali residentes para um projeto ecológico de integração entre a humanidade e a natureza, com base na identidade sociobiológica das espécies, partindo da premissa de significado cosmológico da humanidade”. (CASTELLS, 2001, p. 421)

O surgimento e a ampliação do debate sobre esse projeto ecológico ressoa, relativamente, no conjunto da sociedade.

Verificou-se com Leirner (1995), no segundo capítulo, que a instituição militar não é e nem poderia ser imune às questões candentes discutidas pela sociedade. As metas e os resultados do debate rebatem invariavelmente nos meios militares provocando alterações significativas na forma de abordar problemas sociais e políticos, os quais determinam em boa medida, obviamente, dosada e sob controle curricular e pedagógico, a formação dos candidatos à oficiais-generais na ECEME.

#### 6.6.1. Amazônia e a Crise Ambiental

Antes, porém, é preciso expor as bases, bem como os contornos sobre os quais se constitui o pensamento que fundamenta o desenvolvimento sustentável. É preciso, portanto, conceptualmente afirmar teoricamente os elementos que conformam o paradigma e subtrair todas as suas conseqüências. A discussão serve, todavia, para nomear os critérios que embasarão a identificação e análise do discurso ambiental.

Estudos em todo mundo apontam para a crescente degradação de florestas tropicais no mundo, principalmente de áreas sem controle da fiscalização como parece ser a fronteira Norte. Informações disponíveis pela literatura que trata do tema estima que o desmatamento na Amazônia já consome aproximadamente 13% da floresta original. Sendo a maior área de

reserva de madeira tropical do mundo, com cerca de 1/3 de todo estoque de madeira florestal do mundo, possui um mercado de enorme potencialidade para a atividade madeireira e outras. Partindo-se do fato irrefutável de que a Amazônia é detentora da mais rica biodiversidade, detém 22% das espécies vivas do mundo, que possui 80% de água doce, correspondendo a 15% de água doce do planeta, é de supor de que esse patrimônio seja também estratégico para os brasileiros, e demais países que dela fazem parte.

A crise ambiental atual caracteriza-se pelo esgotamento dos recursos naturais não renováveis e pelo aquecimento global causado pelo efeito estufa que impacta sobre os renováveis, com conseqüências sobre a disputa dos reduzidos recursos existentes. A degradação ambiental resultante do desmatamento e da poluição avança segundo dados mais recentes disponíveis em qualquer sítio que trate do tema na internet e na literatura disponível.

Especialistas ambientais alertam para a necessidade de mudanças rápidas e ações emergenciais a fim de evitar uma possível catástrofe devido a mudança climática, danos à biodiversidade, desertificação e a contaminação dos mananciais que abastecem grandes e pequenas cidades, são algumas das conseqüências. Ao mesmo tempo, se tem notícia de que fazendas usando de toda tecnologia disponível estão se tornando ecologicamente destrutivas. O uso de produtos tóxicos na agricultura tem causado problemas ambientais seríssimos no caso emblemático das comunidades agrícolas em grande parte do terceiro mundo.

Dessa forma “All nations are affected by the earth’s climate system, and broad international cooperation is required to mitigate the threat of global warming”. (PORTER, 1991, p.92) Mas, a conseqüência mais relevante diz respeito à histórica caminhada da privatização dos recursos comuns, a exemplo da água. Enquanto a crise de períodos históricos anteriores, o atual não se caracteriza por crise de bens que são abundantes, a da fase eotécnica era energética. Hoje não se pode afirmar que ela é de matriz energética porque tanto o petróleo quanto o carvão mineral são descobertos em abundância no subsolo da Rússia, na Venezuela e no Oriente Médio.

A consciência da necessidade de tratar o assunto globalmente e reconhecer a anomia no tocante a regulamentação do tema, orienta a ONU a abordar institucionalmente o tema. Nesse sentido, promove a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, 1972, com decisões que mudariam a configuração do debate sobre a agenda do meio ambiente.

No Brasil, historicamente, a Lei nº 6.938, de 31/08/1981, alavancou o processo para edificar um quadro jurídico eficiente a fim de dar ao país uma legislação eficiente que culmina na implementação de PNMA (Política Nacional de Meio Ambiente) e permitiu a

Convenção da Diversidade Biológica: Decreto nº 2.519, de 16/03/1998, como resultado da Rio-92.

Além disso, o Estado tem paulatinamente tentado apor esse modelo de sustentabilidade a exemplo da Constituição de 1988, que no Capítulo II, art. 21, que trata da Ordenação do território, cravar o seguinte: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. (CONSTITUIÇÃO de 1988, 1999, p.81)

Desde a Rio-92 e mais recentemente na Rio + 10, vêm se tentando impingir o conceito de desenvolvimento sustentável: uma estratégia para uma ação coletiva através da cooperação que reverta a tendência atual à defesa de interesses econômicos de curto prazo, isto é, os lucros das médias e grandes empresas, apontados para a exploração dos recursos naturais.

Buscar a construção e implementação de um modelo de desenvolvimento social que preserve a sociedade das distorções regionais e preserve o meio ambiente respeitando os limites e absorvendo os seus impactos é a moda do momento.

Para esse modelo, Ignacy Sachs propõe cinco dimensões sobre as quais deverão convergir os paradigmas da sustentabilidade: sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural. (SACHS, 1994, p. 37- 8)

O papel da ciência, da tecnologia, da biotecnologia tropical torna-se evidente e fundamental para a solução dos problemas relacionados à prática do desenvolvimento sustentável, desde que incorpore os impactos causados pela exploração dos recursos naturais sem destruir os ecossistemas e atendendo às necessidades das populações locais. Do ponto de vista do Estado, cresce a opinião de que é necessária a descentralização do processo decisório bem como a criação de mecanismos que viabilizem a participação dos agentes políticos interessados na sustentabilidade.

É importante também ressaltar as influências, pressões, que partindo de fora ou endogenamente, com suas preocupações ecológicas, podem frear ou inviabilizar o desenvolvimento, transformando a Amazônia em objeto exótico de turistas para o desfrute da vida selvagem.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> BENCHIMOL; Ibid, p. 22-23.

### 6.6.2. Sustentabilidade e ação coletiva: o problema político

A questão é como solucionar esse problema da ação coletiva para viabilizar o desenvolvimento sustentável. Que (ais) estratégias (s) são mais eficientes a fim de evitar o previsível fim da vida no planeta, mantidas as condições e tendências atuais de aquecimento global.

Se se pensa com Ostrom (1997) e Putnam (1999),<sup>132</sup> para os quais o comportamento tem uma dimensão cultural importante, é de se supor que nesta dimensão, em situação de incerteza como essa, onde os principais atores do jogo de poder global (EUA, Japão, Austrália, Rússia, Inglaterra, China), grandes corporações petrolíferas e companhias madeireiras, agindo pela preservação e extensão de seus ganhos econômicos, especialmente aqueles de curto prazo, não estariam motivados a impingir as estratégias que significassem a perda de controle sobre as fontes importantes de recursos que garantem sua reprodução.

Por isso, o comportamento movido pelo cálculo estratégico de que os outros não escolherão a estratégia direcionada para experiência sustentável de desenvolvimento econômico, sem garantias de que o novo paradigma de desenvolvimento mantenha os atuais quesitos de poder e posição hegemônica, não motiva os EUA e a Rússia, por exemplo, responsáveis em grande parte pela degradação ambiental, a assinar o Tratado de Kioto que limita a emissão de gases poluentes a fim de minorar o problema do aquecimento global. Alegam que não há dados científicos confiáveis capazes de sustentar a tese da perda da biodiversidade no planeta.<sup>133</sup>

Ostrom (1997) e Putnam (1999) destacam a necessidade da cooperação a fim de superar o dilema da ação coletiva. O problema é como prover a cooperação. Tanto o primeiro numa visão comportamentalista e o outro, culturalista, indicam estratégias para se alcançá-la. O termo dilema da ação coletiva refere-se a um largo número de situações nas quais indivíduos fazem escolhas estratégicas independentes e em situação de interdependência. Entretanto, conseqüentemente, num jogo simétrico todos os participantes têm as mesmas

---

<sup>132</sup> PUTNAM (1999) argumenta que a tentativa de resolver o problema da ação coletiva através de um agente com capacidade de punir e coordenar as ações mediante a coerção, como no caso do “Leviatã” de Hobbes, não é a melhor saída, tendo em vista os prejuízos para o governante em assumir os “custos de transação”; ou seja, para agir como árbitro, ele terá que realizar esforços de gestão sem uma contrapartida, uma vez que ele mesmo está sujeito aos mesmos dilemas da ação coletiva – pode agir em prol dos seus interesses porque reflete todas as fragilidades da sociedade; e, sobretudo, porque pode cometer falhas.

<sup>133</sup> Pouco tempo após ter concluído esta parte da redação do capítulo, a Rússia anunciou, no final de outubro de 2004, a assinatura do Tratado o que permite colocá-lo em prática, sem a anuência dos EUA.

estratégias disponíveis. Nenhum ator externo, isto é, o Estado, está presente para forçar convergências entre os participantes sobre suas escolhas.

Assim, nos casos em que indivíduos usam a reciprocidade há um incentivo para adquirir reputação para manter promessas com custos de curto prazo, mas com benefícios em longo prazo. A explicação comportamental tem como epicentro as relações entre a confiança que os indivíduos têm uns dos outros, bem como investimentos que os outros fazem em reputações confiáveis e, sobretudo, a possibilidade de que todos irão usar normas de reciprocidade naquela contingencial situação.

No caso da crise ambiental, a escolha entre o paradigma da Biosfera e o da Biodiversidade revela o dilema da ação coletiva. Por conseguinte, quando há interesses comuns entre os países periféricos, quando eles não afetam também a estrutura econômica necessária para a reprodução do sistema (o núcleo do modo de produção capitalista), a cooperação é construída (paradigma da biodiversidade); porém, nos países centrais, isto é, nas nações desenvolvidas que protegem fortemente seus interesses comerciais, tecnológicos e estratégicos, os quais constituem o mecanismo central do sistema, isto é, a forma pela qual se configura a apropriação do excedente pelos grandes potências capitalistas, representadas pelas grandes corporações, não existe cooperação. Por isso, nestes é mais difícil a aceitabilidade do paradigma da biosfera. (McGRATH, 1997, p.34-69).<sup>134</sup>

Seguindo ou não o paradigma da biodiversidade é preciso sustentar amplamente que essas hipóteses da sustentabilidade e da possibilidade de cooperação no tópico do aquecimento global, suscitam polêmicas e grandes controvérsias.<sup>135</sup> Está-se, contudo,

---

<sup>134</sup> Para McGRATH “O principal problema não é tanto a destruição de habitat e, sim, a poluição da atmosfera e dos oceanos (...) A prioridade central, então, deve ser a redução de emissões de químicas que contribuem para o aquecimento global. Um segundo problema é o envenenamento do planeta através dos agrotóxicos e dejetos industriais que estão envenenando o ambiente. Uma outra prioridade, é a identificação e conservação dos ecossistemas regionais que desempenham os serviços ecossistêmicos mais importantes para a manutenção da biosfera”. (1997: p.59)

<sup>135</sup> CARVALHO, David F. (2003) desenvolve uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável, tanto às diversas definições quanto ao método (ausência): “Em geral, o meio ambiente, enquanto objeto científico, é visto às vezes como tendo dois componentes: um, ligado às ciências da natureza, que toma a natureza não-humana no âmbito dos ecossistemas e na perspectiva da ecologia, que estuda as relações entre os seres vivos, animais e vegetais, e destes como o ambiente natural; e, outro, ligado às ciências sociais que toma a natureza humana no âmbito da sociedade e na perspectiva da economia social, que estuda as relações entre classes sociais e destas com o ambiente social. Não obstante, na sociedade capitalista, as relações sociais de produção e de troca, enquanto relações de propriedade privada, estabelecem relações homem-sociedade e homem-natu-reza”. (CARVALHO, 2003, p. 219-220). Por fim, em recente Tese de doutoramento, defendida no NAEA/PDTU, RABELLO, Antônio C. Barbosa, concluiu que “Não se fala mais em resultados do modelo econômico atual ou do *modo de produção capitalista* (na verdade, parece-me que o capitalismo nem mais existe), enquanto os vetores que implicam numa ação negativa sobre o meio ambiente. Ação sobre o meio ambiente deixou de ser *sistêmica* para ser *antrópica*.” (RABELLO, 2004, p. 349). Os grifos são do autor.

interessado em seguir na análise procurando mensurar como essa discussão da sustentabilidade provoca reações nos proponentes do PCN e do SIVAM, a ponto de inseri-lo no debate ambiental da Amazônia. Por que tardiamente o governo resolveu embasar teoricamente e ideologicamente suas ações utilizando-se desse recurso?

Os documentos citados na análise da PDN, capítulo 6, serão usados para esse fim. O *Avança Brasil* na justificativa no que tange à PDN da Amazônia, retoma a discussão do paralelo entre a bipolaridade e pós-Guerra Fria para afirmar a necessidade de repensar os conceitos de defesa e segurança coletiva, sobretudo, o modo como se deve encarar o debate sobre a defesa nacional. Para tanto, propõe que esses temas devam ser tratados no âmbito de um espaço mais amplo que toca todos os interessados, civis e militares. Destaca, evidentemente, a criação do Ministério da Defesa inserida nessa estratégia.

Com o novo órgão, o governo daria tratamento mais adequado para as questões que envolvem a segurança. Aproxima-se de universidades e centros de pesquisa da região amazônica, a exemplo das parcerias em torno do SIPAM com as seguintes instituições, internamente estreita relação com os órgãos e agências governamentais com atividade na área a ser protegida: ANA (Agência Nacional das Águas), ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), IBGE, DPF, EB, FUNAI, FAB, INMET (Instituto Nacional de Meteorologia), MB, DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), CPRM (Comissão de Pesquisa e Recursos Minerais), IBAMA e INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais).

Num documento oficial no Ministério da defesa sobre o PCN no MD, esclarece-se que um dos aspectos importantes a considerar no Projeto é o seu caráter de fixação de padrões de desenvolvimento socialmente justos e ecologicamente sustentáveis.<sup>136</sup> Assim como acontece com a PDN e a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) não sucede com o meio ambiente. Não existe uma política de defesa ou segurança do meio ambiente, embora tanto na primeira quanto na segunda haja, de fato, referências superficiais à segurança do meio-ambiente. Na PDN, *verbi gratia*, logo na Introdução tangencia-se a questão, afirmando:

1.6. A implantação de uma política de defesa sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de autoproteção, depende da construção de um modelo de desenvolvimento, que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa, e de ação diplomática.

---

<sup>136</sup> Disponível. [URL://http://www.defesa.gov.br/pcn/index](http://www.defesa.gov.br/pcn/index) Acesso em, 1º dez 2003, às 19 h.

Somente nos seus “objetivos”, *en passant*, são subrepticamente empregados elementos sobre a defesa do meio ambiente “garantia do **patrimônio nacional**” e “d. salvaguarda das pessoas, dos bens e dos **recursos brasileiros** ou sob jurisdição brasileira”. Grifos do autor.

Outra referência é feita durante o Seminário organizado para discutir a aproximação da Ciência, Tecnologia e Indústria Nacional e Defesa nacional. O objetivo fulcral era consolidar um espaço de articulação de programas de interesse da defesa nacional. Diz o Ministro da Defesa no pronunciamento, segundo o documento “Ciência, Tecnologia e Inovação: Propostas de Diretrizes Estratégicas para a Defesa Nacional”:

Como pode ser depreendido, segurança não pode ser somente associada ao efeito resultante dos atos do uso da força derivados das capacidades militares, mas conformando-se também na adoção de medidas de proteção no campo social, do meio ambiente, econômico, da diplomacia, e do segmento científico-tecnológico. (BRASIL. Ministério da Defesa e Ministério da Ciência e Tecnologia. Ciência, Tecnologia e Inovação. *Propostas de Diretrizes Estratégicas para a Defesa Nacional*. p. 9-10)

Além disso, cabe registrar que as FFAA possuem assento em diversos órgãos do Estado inseridos na questão ambiental. Tanto no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), quanto no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), fato que demonstra o compromisso do Ministério da Defesa com a busca do envolvimento da segurança com a política ambiental.

Finalmente, na área de atuação do PCN, o desafio do Estado tem sido o de proporcionar uma articulação, embora complexa, com os atores envolvidos na proposição de modelos de sustentabilidade. O problema é como o Projeto, na sua complexidade, pode efetuar compromisso que signifiquem adensar efeitos sociais que transbordem a estrita finalidade da segurança, ou, de outra forma, construa uma sólida articulação entre segurança da fronteira política e sustentabilidade. Finalmente, o art. 1º do Decreto nº 1.141, de 19/05/1994, dispõe sobre ações de proteção ambiental, saúde e apoio às ações produtivas nas comunidades indígenas e determina que tais atividades fiquem a encargo da União.

## Considerações Finais

Na verdade, o Estado, através da PDN, objetiva controlar e proteger uma região e uma fronteira política que, independentemente de sua importância estratégica, é seu dever como instituição que regula e disciplina por meios pacíficos e/ou violentos, o seu território. Por que então a Amazônia seria prioritária? Certamente, por causa dos riscos que induzem a atuação estatal preventiva na região. O discurso que a justifica, bem como a atuação política de autoridades e de partidos políticos preocupados com a soberania nacional, foram e são, construídos tendo como substrato a agenda política internacional, a qual imuniza a dívida externa dos países pobres e em desenvolvimento, e bem assim, o aquecimento global que obrigaria a voltar-se para os seus próprios centros de poder.

Há méritos na PDN? Sim. Somente pelo fato do país tê-la pressupõe a governabilidade, isto é, o governo identifica o problema na sociedade e propõe soluções. Entretanto, isso apenas não basta, é preciso que o Estado tenha capacidade de financiar, sustentar e avaliar os impactos dessa política. A governança exige que se articule, para a eficiência das políticas públicas, mecanismo de participação dos atores sociais e políticos envolvidos na solução dos problemas. Para tanto, instituições políticas estatais, da sociedade civil, em parceria com o governo precisam estar conectadas, no sentido de transformar o potencial político da sociedade, as sinergias, em força mobilizadora, a fim de garantir, com eficiência, os resultados que, nesse caso particular, consistem no avanço da presença militar na fronteira política, especialmente na fronteira Norte.

O problema, conseqüentemente, é de dever e direito do Estado de agir em prol da defesa das fronteiras políticas, como se julga ter deixado bastante evidente. Parece que a atual PDN é a mais adequada para as suas características socioambientais, e que tem no PCN, uma de suas modalidades, embora susceptível de ajustes e modificações e esses são seus limites. Viu-se que ela fora um esforço do Governo Federal para reunir numa só coordenação - o MD - as diversas ações visando organizar a intervenção estatal na esfera da defesa no sentido de otimizar a gestão da segurança nacional.

As razões que levaram o Governo Federal a agir remontam mais a questões de réditos estratégicos a fim de cumprir seus preceitos constitucionais e as relações subjugadas ao reajustamento, instabilidade e incerteza nas relações internacionais redimensionadas com a unipolaridade estratégico-militar, que motivam um modo de proceder em busca da integração

com a ciência e tecnologia, assim como com a indústria nacional e a sociedade civil. Apesar disso, são tímidas em relação às necessidades de se democratizar a relação Estado, FFAA e Sociedade. Ao mesmo tempo, as tendências à integração regional com a ALCA e o MERCOSUL, produzem novos ajustes na estratégia de segurança coletiva, pois o Brasil como dimensão continental apresenta-se como parceiro na garantia da paz e da estabilidade no continente sul-americano e latino-americano.

As preocupações exageradas ou não, com a possibilidade da expansão do conflito na Colômbia, bem como o avanço do contrabando e do narcotráfico na fronteira Norte, motivam, segundo o discurso dos militares e do governo, e a permeabilidade da região do ponto de vista da carência de mecanismos eficientes de segurança e defesa, uma redefinição das bases nas quais se assentava a política nacional de defesa. De 1994 a 2002, isto é, nos dois mandatos de FHC, ocorreram mudanças cujas implicações sociais, econômicas e ambientais ainda não foram suficientemente avaliadas.

Contudo, apesar das informações de que se dispõem é possível dizer que, positivamente, a simples revitalização e o ousado lançamento do SIVAM expressam o desejo prurido do governo em proteger a região. Por outro lado, um aspecto negativo a destacar consiste no fato de que, em seu governo, houve uma drástica redução dos investimentos no Projeto como veremos a seguir. Qual a relação da governança contemporânea e o PCN, isto é, sua estrutura organizacional e seu modo de financiamento? A resposta a essas e outras questões encontram-se no debate a seguir.

## CAPÍTULO 7 - GOVERNANÇA E ESTRATÉGIA DE FINANCIAMENTO

### Introdução

No quadro das condições econômicas, políticas e sociais do Brasil e do cenário hemisférico no tocante à defesa, com prioridades públicas no campo social, particularmente educação, habitação, saneamento e saúde, é de se indagar sobre a necessidade de projetos que visem administrar a fronteira política respaldada no modelo do desenvolvimento econômico-social sustentável. Determinar os motivos da crise de financiamento, mormente no governo de FHC, e a expressão dos gastos são objetivos deste capítulo. Que nexos causais podem ser verificados entre eles e a conjuntura política da reforma do Estado e a PDN? A mudança na relação do Estado com a sociedade e o mercado teria incidido na forma pela qual o Estado passa a conceber a defesa da Amazônia, agora interessado em reduzir custos como demonstra a projeção e funcionamento do SIVAM? Em outras palavras, em que condições político-institucionais foram possíveis a permanência estratégica do PCN?

Numa perspectiva histórica, aparentemente, ele representa um enorme custo para o contribuinte. Entretanto, a afirmação ao invés de significar ineficiência do Estado na aplicação das verbas públicas, revela que os benefícios a médio e longo prazo trarão segurança e representará a diminuição da incerteza quanto aos riscos da perda da soberania brasileira sobre a Amazônia, na hipótese de um dos discursos em voga. Em consequência, são quantias justificadas à luz das demandas e reflete os benefícios desejados pela elite militar e da razão de Estado pela defesa territorial. Mais ainda: claramente durante a reforma do Estado, apesar de momentos críticos, houve uma recuperação dos investimentos, contrariando sensivelmente a idéia em voga de que o Plano Real impactou de forma drástica a continuidade sobre a segurança da fronteira política especialmente.

A manipulação dos dados contidos no documento *Segurança e Desenvolvimento* que fixam as fontes e o montante inicial para a implementação do Projeto, no PPA 2000-2003, no Orçamento Público, na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e no *Avança Brasil*, permitirá montar um esquema geral sobre as condições de financiamento e a evolução do percentual em relação ao PIB e a dívida externa brasileira, a fim de realizar uma avaliação do que é

destinado em cada momento dado, haja vista as críticas referentes à irracionalidade do Projeto cujos benefícios estariam aquém dos custos. Para tanto, faz-se um levantamento anualmente do PIB, de 1986 a 2002, ao passo que de 1986 a 1988, os dados são do documento *Segurança e Desenvolvimento* porque contém os valores dos três primeiros anos; ao passo que, de 1994 a 2002, são utilizadas informações da LDO, do PPA, do Orçamento de 1998 em diante, e do *Avança Brasil*.<sup>137</sup>

### 7.1. GOVERNO FHC: PPA, *Avança Brasil* e *Brasil em Ação*

O PPA criado pelo Executivo visa instituir um plano estratégico de desenvolvimento do país em longo prazo. Institui as condições institucionais para planejamento das despesas e do financiamento das políticas públicas;<sup>138</sup> a LDO, por sua vez, é uma peça constitucional, na qual estão previstas as despesas e investimentos para um período de 1 (um) ano. A análise meticulosa dessas peças orçamentárias permite aferir o grau de comprometimento político da administração de FHC enquanto ator político, com o financiamento de políticas públicas em qualquer programa e políticas governamentais.

Em todo o momento do exame desses veículos constata-se que a forma de distribuição obedece a critérios políticos e técnicos. Desse modo, tanto o PPA quanto o *Avança Brasil* orientam-se pelas diretrizes da política macro-econômica. Considerando que ela (a política) cultiva uma relação de cooperação econômico-financeira com os organismos de financiamento internacional, tais como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o BIRD (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento), se espera que nessa orientação estejam presentes exigências desses organismos, contratualmente pactadas e

---

<sup>137</sup> Cf. BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PPA 2000-2003. *Avança Brasil*. Relatório de Avaliação, exercício 2000, Anexo I, Orçamento Fiscal e Seguridade. Brasília, 2000; BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PPA 2000-2003 – *Avança Brasil*. Relatório Anual de Avaliação. Exercício de 2001; BRASIL. Congresso Nacional. *Orçamento da União*. Exercício financeiro de 2002. Brasília, v. VI; e, BRASIL. Congresso Nacional. *Orçamento da União*. Orçamento de Investimento. Exercício Financeiro de 2002, Brasília, DF, v. VI.

<sup>138</sup> Por *condições institucionais* entende-se as circunstâncias nas quais estão organizadas as agências e instituições estatais encarregadas da produção e implementação de uma dada política pública, no interior de um determinado contexto sistêmico.

responsabilidades exigidas. Uma dessas exigências dizia respeito ao cumprimento de metas para o superávit primário em relação ao PIB, no setor público.

O lançamento do *Avança Brasil*, agora denominado de *Brasil em Ação*, se deu num clima de euforia com a reeleição do FHC. Por isso, reflete o otimismo com que o governo pretendia resolver os impasses provocados pela vulnerabilidade externa da economia brasileira, atingida pela crise da economia mexicana. A estratégia contida outra vez era a mesma, ou seja, estabilização monetária a todo o custo e às custas da recessão econômica provocada pelas altas taxas de juros praticadas no mercado, a fim de captar financiamento externo para o cumprimento das obrigações fiscais e monetárias, isto é, equilibrar sua balança de pagamentos.

O *Brasil em Ação* estabelece intenções difíceis de serem realizadas dadas as projeções baseadas em cálculos insustentáveis do crescimento do PIB nos quatro anos do segundo mandato do Presidente. Vê-se logo, que as demandas dos militares por mais recursos estavam atreladas à possibilidade de desenvolvimento macro-econômico.

Usualmente, os estudos seguindo o que preceitua a análise institucional, restringem-se a examinar o Orçamento naquilo que ele pode oferecer para identificar o comportamento dos legisladores e, sobretudo, verificar a relação Executivo-Legislativo, principalmente no que se refere à sua utilização como barganha política mediante o vínculo com a agenda da PR, em troca de aprovação de emendas voltadas para o atendimento de demandas locais e regionais necessárias para a reeleição do parlamentar, o que, em consequência, gera um vínculo pessoal do voto em vez da sua partidarização e, simultaneamente, determina a infidelidade partidária e a preponderância do Executivo sobre o Legislativo que é obrigado a cooperar com o primeiro para maximizar seus dividendos. Enfim, o Orçamento diz respeito a quanto o governo vai arrecadar com impostos e quanto vai gastar com investimento e o custeio da máquina estatal, além de permitir a análise das relações eminentemente política da relação Estado/Sociedade.

Basicamente este enunciado parte de duas teses que compõem o quadro geral das interpretações sobre o processo legislativo. Uma, como dito acima, diz expressamente que o voto pessoal e a necessidade de reeleição (a carreira) do parlamentar obrigam o Presidente a barganhar o apoio no Parlamento em troca de emendas que atendem as demandas particularistas locais do deputado. (PEREIRA & MUELLER, 2002) Modelo duramente criticado por Figueiredo & Limongi (2002), que questionam a transposição do modelo norte-americano fortemente arraigado na ciência política comparada especialmente para os estudos legislativos no Brasil. Uma outra abordagem do tema foi dada por estes. Para os autores (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002), o sistema político brasileiro não gera as motivações

para que os políticos baseiem suas carreiras políticas assentadas em vínculos recíprocos, partidários e pessoais, com os eleitores e o Executivo.

Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, congressistas tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada. Os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002, p.305)

A tese da concentração de poderes legislativos na Presidência, bem como a forte organização centralizadora das atividades legislativas no interior do Parlamento conduz à hipótese levantada pelos cientistas políticos de que é inócua a atividade individual dos parlamentares sobre os destinos das políticas públicas. A ação coletiva como produto da atitude individual dos deputados é fortemente motivada pelas regras de funcionamento do Legislativo e das Comissões (PEREIRA & MUELLER, 2002). Atende as áreas dos transportes, comunicações, segurança, energia, saneamento, demarcação de limites, defesa nacional, educação, saúde e proteção às comunidades indígenas.

Qualquer matéria de acordo com a Constituição Federal ordena a primazia da Presidência na execução do Orçamento.

As metas e diretrizes definidas pelo PPA e pela LDO são utilizadas pelo Executivo para confeccionar o PLO (Projeto de Lei Orçamentária). Este projeto de orçamento estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subsequente, ou seja, a proposta detalha programas e ações específicas que devem estar de acordo com os dois instrumentos mencionados e que se destinam a vigir no ano seguinte.

O Presidente da República está obrigado a enviar para o Congresso o PLO até 30 de agosto e o prazo que este tem para emendar e aprovar o projeto se estende até 15 de dezembro.

O exame da proposta é realizado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, sendo em seguida apreciado pelas duas Casas do Congresso: a Câmara e o Senado Federal. O PLO, posteriormente, é devolvido ao Executivo para sanção, com ou sem vetos (PEREIRA & MUELLER, 2002).

O art. 165 da Constituição estabelece que cabe ao Executivo estimar as receitas e ao Congresso indicar emendas desde que indiquem as receitas. Finalmente, é importante ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal limita a ação dos Estados e Municípios na medida em

que fixa os gastos com pagamento de pessoal e investimentos públicos em 70% do Orçamento das respectivas instâncias estatais.

## 7.2. GOVERNANÇA E FINANCIAMENTO DO PCN

Nesse sentido, o Orçamento é peça importante na discussão sobre a governança, uma vez que está associada ao financiamento da reforma do Estado na perspectiva do mercado. Ela surgiu no clima da crítica ao Estado intervencionista e no rastro palmilhado pelo aparecimento de novas relações dele com a sociedade, o mercado e o cidadão. Compreende-o na perspectiva de sua função de agir eficientemente em busca de seus objetivos, definidos e delimitados por autoridades investidas de mandato eleitoral, bem como de agentes públicos com prerrogativas emanadas constitucionalmente para exercerem funções técnicas que vão além do mandato eleitoral, haja vista que são carreiras de Estado. Diz respeito, portanto, a um conjunto de instituições organizadas para ampliar a participação e tornar eficaz o processo de gestão pública.

Nesse sentido, é importante frisar que nesta concepção, o Estado, ainda que na ânsia de reduzir os custos no exercício de suas atividades, apresenta-se como o articulador e promotor do desenvolvimento e agente da modernização econômica. Por isso, qualquer discussão sobre essas políticas públicas, ainda mais aquelas destinadas a fortalecer a segurança, exige, obviamente, a análise dos aspectos políticos que conformam o jogo na disputa por recursos do Orçamento Público.

Primeiro porque, para os reformistas, o Estado deve ser capaz de elaborar políticas públicas eficazes, atingir suas metas a um custo reduzido sem prejuízo da qualidade operacional. Isto implica na capacidade estatal de buscar os meios tecnológicos necessários para dotar, no caso da PDN, as FFAA de equipamentos tecnológicos e informacionais de última geração, com o objetivo da vigilância. Segundo, como diria um especialista, gasto público realizado por uma dada escala de governo, num conjunto fixo de políticas públicas, num dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais. (REZENDE, 1997)

### 7.3. FINANCIAMENTO DURANTE O GOVERNO JOSÉ SARNEY (1986-1990)

No *Segurança e desenvolvimento* (1985) as quantias previstas são exclusivamente públicas. Dividem-se conforme os Programas e seus valores mudam de acordo com a ação específica correspondente. Os Ministérios Militares (MB, EB e FAB, o Ministério da Fazenda, o MINTER, o MRE, além de órgãos específicos responsáveis pela execução de políticas setoriais, a saber, FUNAI, Comissões de Demarcação de Limites e outras) estão envolvidos, todos, na liberação de verbas para o financiamento.

Os recursos foram garantidos pela SEPLAN no contexto da crise econômica e social pela qual passava a sociedade durante os anos de 1985 e 86. Mas essa crise não impediu que se determinasse como prioridade de governo a execução imediata do Projeto. O exame detalhado das cifras destinadas revela que, embora na mudança de regime político, de um autoritário para a democracia, de um governo militar para um civil, dada a concórdia entre os principais atores do processo político brasileiro no sentido de impedir uma radicalização de determinados grupos políticos, marcados ideologicamente e que foram perseguidos pelo *regime militar* durante os *anos de chumbo*, inalterada permaneceu a vontade emergida dos quartéis para a Amazônia brasileira.

Para os anos entre 1986 e 1990, foram previstos Cz\$ 628.892 milhões, o que para valores de 2002, chegam a US\$ 92.645 milhões. Esses recursos foram distribuídos da seguinte forma no decorrer de cinco anos, como ilustra o planejamento contido no documento anteriormente mencionado: 1986 (35,1%), 1987 (40,2%), 1988 (12,4%), 1989 (6%) e 1990 (6,3%).<sup>139</sup>

Os programas mais importantes e que receberam atenção especial foram “Incremento das Relações Bilaterais”, no âmbito do MRE; o “Aumento da Presença Militar na Área”, desenvolvido pelo Ministério da MB, também executado pelo EB; “Recuperação e Adensamento de Marcos Limítrofes”, do MRE; “Estruturação Regional da FUNAI na Faixa de Fronteira”, Ministério do Interior; “Ampliação da Infra-Estrutura Viária” e “Ampliação da oferta de Serviços Sociais Básicos”.

Como se pode ver na **tabela 12**, o governo concentrou os investimentos nos dois primeiros anos o que reflete a intensidade da forma de aplicação do Projeto. Outro aspecto a

---

139 Ver OLIVEIRA FILHO, *op. cit.*, p. 20.

destacar é o seu conteúdo notoriamente afinado com o EB que obtém o máximo do dinheiro daquele reservado, o que faz dele o responsável direto pelo seu êxito. Sendo a MB, dentre os órgãos de governo da área da defesa, agraciada com apenas Cz\$ 134.354 milhões e no conjunto dos Ministérios, contudo, a menor quantia recebera o MRE, com Cz\$ 13.351 milhões.

**Tabela 12**

Recursos Aplicados pelos Ministérios (1986-1990) – Milhões/Cz\$

Ministérios	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Marinha	76.114	58.240	-	-	-	134.354
Exército	65.549	114.531	41.922	8.641	10.279	290.922
Aeronáutica	17.963	12.277	15.333	10.281	10.281	166.135
Interior – FUNAI	33.910	31.070	18.050	18.050	18.050	119.130
Relações Exteriores	5.911	5.760	1.680	-	-	13.351
Acompanhamento	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	5.000
<b>Total</b>	<b>220.477</b>	<b>252.878</b>	<b>77.985</b>	<b>37.972</b>	<b>39.610</b>	<b>628.892</b>

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

**Tabela 13**

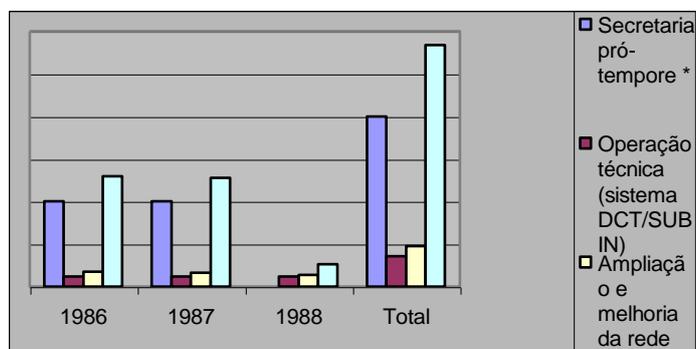
Recursos Destinados aos Projetos Especiais de Incremento das Relações Bilaterais

Projeto	1986	1987	1988	Total
Secretaria pró-tempore *	4.000	4.000	-	8.000
Operação técnica (sistema DCT/SUBIN)	480	480	480	1.440
Ampliação e melhoria da rede consular de fronteira	711	640	560	1.911
<b>Total</b>	<b>5.191</b>	<b>5.120</b>	<b>1.040</b>	<b>11.351</b>

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

**Gráfico 6**

Recursos Previstos para o Incremento das Relações Bilaterais



Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

**Tabela 14**

Aumento da Presença Militar na Área/ MB – Milhões/Cz\$

Projeto Especial	1986	1987	Total
Embarcação Naval do Rio Negro/Manaus	7.574	-	129.903
Base Naval de Val – de Cans /Belém	31.100	-	533.446
Navio – Patrulha Fluvial	37.440	58.240	95.680
<b>Total</b>	<b>76.114</b>	<b>58.240</b>	<b>134.354</b>

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

Dentre os Projetos Especiais, o que trata das relações bilaterais obteve recursos ínfimos em relação ao conjunto dos projetos. Verifica-se na **tabela 13** e no **gráfico 6**, por exemplo, que apenas a Secretaria do Encontro do TCA, realizado em Belém, recebera um volume superior em comparação às outras atividades desenvolvidas.

Por outro lado, o EB mantém sua hegemonia também nos Projetos Especiais, sobretudo no ano 1987. Assim, conforme **tabela 15** e **gráfico 7**, o que trata do Aumento da Presença Militar na Área, coordenado por este Ministério, foi beneficiado com Cz\$ 290.927 milhões, seguido de perto pelo Ministério da MB, com o Cz\$ 134.354 milhões. Com relação ao montante destinado às atividades e ações a serem desenvolvidas pela FUNAI, percebe-se com exatidão o objetivo de provocar alteração no padrão de atuação do órgão junto aos índios, o que, como já vimos, provocaria manifestações dos antropólogos e ativistas dos direitos humanos. Pelo volume do numerário, demonstra-se a necessidade do governo em situar a problemática das comunidades indígenas num outro patamar, a saber, aquele da disputa política pela legitimidade do controle do território.

**Tabela 15**

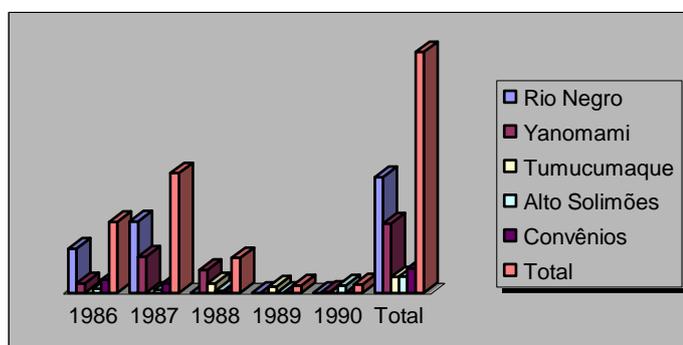
Aumento da Presença Militar na Área/EB - Milhões/Cz\$

Projeto	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Rio Negro	53.459	86.274	-	-	-	139.733
Yanomami	11.311	43.681	27.314	-	1.091	83.397
Tumucumaque	-	-	11.335	7.550	-	18.885
Alto Solimões	5.139	3.377	2.182	-	8.752	19.450
Convênios	15.640	11.199	1.091	1.091	436	29.457
<b>Total</b>	<b>85.549</b>	<b>144.531</b>	<b>41.922</b>	<b>8.641</b>	<b>10.279</b>	<b>290.922</b>

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

**Gráfico 7**

Aumento da Presença Militar na Área/EB - Milhões/Cz\$



Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

Além disso, a FAB recebeu para Projetos Especiais de construção e ampliação de Aeródromos e atividades de apoio aéreo Cz\$ 66.135 milhões, durante o referido período. Ao passo que, para recuperação e adensamento de marcos limítrofes, o MRE recebeu a importância de Cz\$ 2.000 milhões.

**Quadro 13**

Recuperação de Marcos Limítrofes/MRE – Milhares/Cz\$

Projeto	1986	1987	1988	Total
Recuperação e Adensamento de Marcos Limítrofes	720	640	640	2.000

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

**Tabela 16**

Estruturação Regional da FUNAI na Faixa de Fronteira/MINTER – Milhões/Cz\$

Local de Atuação	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Yanomami	13.670	2.030	2.630	2.630	2.630	24.190
Alto Rio Negro	5.700	9.210	4.640	4.040	4.640	28.830
Alto Solimões	2.665	2.245	2.245	2.245	2.245	11.645
Áreas do Tumucumaque	5.900	11.230	3.400	3.400	3.400	27.330
Delimitação e localização de Áreas Indígenas	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	34.575
Projeto de Desenvolvimento Comunitário	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	7.500
Administração	1.560	3.340	720	720	720	5.060
<b>Total</b>	<b>33.910</b>	<b>31.070</b>	<b>28.050</b>	<b>18.050</b>	<b>18.050</b>	<b>119.210</b>

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

No geral, realmente, pelas prioridades orçamentárias, a análise concludente é que se investia pesadamente na presença militar, bem como numa alvitre política indigenista para a região, opinião revelada pelas somas aplicadas na reestruturação da FUNAI (**tabela 16**). Significativamente, a prioridade foi delimitação e localização de áreas indígenas e não, como os defensores das comunidades Yanomami fizeram crer, focalizados nesta etnia, apesar dos Cz\$ 24.190 milhões. A concepção de ocupação militar para a defesa das fronteiras políticas não previa um paradigma de desenvolvimento ou, se previa, era aquele dos grandes projetos em andamento na época, porque, ao contrário do que constaria nas décadas posteriores, são desprovidos de importância os valores direcionados ao estímulo do desenvolvimento local através de projetos de incentivo a atividades produtivas comunitárias.

#### 7.4 FINANCIAMENTO DURANTE O GOVERNO FERNANDO H. CARDOSO (1995-2002)

A nova equipe que assumiu em janeiro de 1995, obedecia a uma plataforma político-econômica de estabilidade monetária mediante ajustes nas contas públicas, redução dos gastos governamentais, privatização de empresas públicas, abertura comercial e financeira da economia e desregulamentação das relações trabalhistas para priorizar as parcerias mediante contratos coletivos de trabalho, num novo paradigma jurídico para o setor.

Uma avaliação ampla dos aspectos políticos tanto negativos quanto positivos do governo FHC, é insustentável para os objetivos que se propôs no capítulo. No entanto, em oito anos, o governo enfrentou diversas turbulências internacionais. As crises das economias latinas - México em 1994, Argentina e Brasil no primeiro semestre de 1997 - , asiáticas - Cingapura, Malásia, Taiwan e Coréia, em 1997 -, e a Rússia em 1998. Além disso, as relações interestatais estiveram conturbadas com a emergência da guerra separatista na Iugoslávia, a Guerra do Golfo, da Somália e a invasão do Afeganistão. Do ponto de vista do desenvolvimento, foi um período de fraco desempenho das economias industrializadas, estagnação e depois recuperação da economia norte-americana e, regionalmente, vale o registro de que somente o Chile cresceu no continente. No aspecto social, o drama do desemprego atingiu índices alarmantes no mundo inteiro, motivada quer por causas estruturais quer por fatores conjunturais a exemplo da necessidade da flexibilização das relações de trabalho, e a mudança no paradigma da estruturação do trabalho engendrada pela inovação tecnológica. Tudo isso teve impacto nas políticas públicas do país em geral e, no Brasil, em particular. Aqui teve o agravante das privatizações e das resistências dos setores recém-criados com a terceirização na economia absorverem o contingente de desempregados e, como consequência, o crescimento da informalidade. Mas um aspecto positivo o governo central logra êxito: o combate à inflação e o ajuste nas contas públicas com o PEM (Plano de Estabilização Monetária) e a modernização do gerenciamento de algumas agência prestadoras de serviços públicos. E, em suma, o governo teve que administrar as ocupações de fazendas pelo MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e as greves dos servidores públicos federais e, sobretudo, o movimento em defesa das empresas estatais.

Nesse quadro adverso, o governo tem que lidar com a capacidade regulatória do Estado compatibilizando uma economia aberta com políticas públicas em áreas onde o mercado não promove a eficiência a curto e em longo prazo, a fim de manter a governança através do funcionamento eficiente das instituições políticas e, no segundo mandato, um ousado plano de constituição de agências regulatórias dos serviços públicos, pensados como um novo paradigma da relação do Estado com o cidadão.

É nesse contexto de mudanças e alterações na gestão pública do Estado, que a segurança nacional altera sua disposição e gestão assim como a política de defesa, exemplificado no lançamento da Nova PDN (1996), a revitalização do PCN em 1997 e a sua transformação em programa a partir de 2000, assim como tornado prioridade de defesa por

iniciativa do então ministro da defesa Geraldo Quintão em 2001,<sup>140</sup> e, por fim, não menos importante, a criação do Ministério da Defesa (1999).

Expôs-se em capítulo anterior, os fundamentos e motivos que fizeram o governo reorientar seu atuar na Amazônia, do mesmo modo que o processo de criação do Ministério da Defesa. Urge, contudo, explicar as relações estabelecidas entre o Legislativo, o Executivo e o PCN, com a finalidade de precisar e avaliar o comportamento do governo de FHC com os interesses da Amazônia no estrito dever de protegê-la; definindo, com efeito, a variável financiamento/investimento calcada em indicadores econômicos.

Investiu-se até 2002, US\$181.188 milhões e durante o período de 1995 a 2002, os valores totalizaram US\$ 41.066 milhões, contra US\$ 140.122 milhões no período anterior, isto é, de 1986 a 1994. A média deste é de US\$ 15.569 milhões anuais. Em contrapartida, aplicou-se em média no governo reformista, US\$ 5.133 milhões. Embora baixa, é preciso considerar que, quando o Presidente assumiu, ele estava implementado, como previra o cronograma anterior, e os custos seguintes recaíam sobre a manutenção da máquina burocrática e dos equipamentos de infra-estrutura disseminados na fronteira política. Para tanto, a fim de extrair as conseqüências interpretativas objetiva-se perscrutar comparativamente a relação do PIB e a DEL (Dívida Externa Líquida) e investimentos em termos quantitativos dentro do orçamento da defesa com finalidade de mensurar o envolvimento do governo com as causas da paralisia orçamentária, conforme **tabelas 17 e 18** e **gráfico 8**.

**Tabela 17**

População Residente e PIB/Brasil – 1992-2000

Ano	População Residente	PIB	
		Total (1.000.000 R\$)	Per Capita R\$
1992	152.226.988	840.537	5.552
1993	154.512.692	881.930	5.708
1994	156.775.230	933.548	5.955
1995	159.016.334	972.955	6.119
1996	161.247.046	998.861	6.194
1997	163.470.521	1.031.556	6.310
1998	165.687.517	1.032.928	6.234
1999	157.909.738	1.041.267	6.202
2000	170.143.121	1.086.700	6.387

Fonte: IBGE. Estudos & Pesquisas: Informação Geográfica, n° 02, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - Brasil 2002. Rio de Janeiro, 2002, p.131.

<sup>140</sup> Cf. QUINTÃO, Geraldo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 09 jul., 2001. O País, 1° Caderno, p. 7. “O Ministro da Defesa Geraldo Quintão, quer transformar o Calha Norte em prioridade de governo. Em defesa da Amazônia, o ministro defende a criação dos territórios de Solimões e Rio Negro.”

Tabela 18

Demonstrativo Comparativo do PIB, da Dívida Externa e Investimentos no PCN.

Anos	PIB		Dívida Externa = milhões US\$				DEL /PIB % **	PCN = US\$ milhões/2003		
	Milhões US\$	Taxa/ cresc. Real	DEL	Desemb olso	Juros	Amortizaç ão		PCN	%/D EL	%/PI B
1986	257,810	7,5	101.759	13.232	13.072	10.245	39,5	14.120	13,8	5,4
1987	282,360	3,5	107.759	11.973	13.630	9.319	38,1	14.916	13,8	5,2
1988	205,710	-0,1	102.555	15.470	17.049	10.591	49,9	16.298	15,8	7,9
1989	415,920	3,2	99.285	31.326	34.688	10.937	23,8	47.311	47,6	11,3
1990	469,318	-4,3	96.546	4.143	8.778	10.868	20,5	16.357	16,9	3,4
1991	405,679	1,0	92.996	5.827	7.721	9.493	22,9	9.652	10,3	2,3
1992	387,295	-0,5	110.835	27.304	8.402	8.278	28,6	9.261	8,3	2,3
1993	429,685	4,9	114.270	12.355	9.711	9.329	26,5	5.616	4,9	1,3
1994	543,087	5,9	119.668	54.651	46.158	8.140	22,0	6.591	5,5	1,2
1995	705,449	4,2	129.313	17.429	10.409	10.427	18,3	4.798	3,7	0,6
1996	775,475	2,7	144.092	25.867	13.754	12.389	18,5	2.950	2,0	0,3
1997	807,814	3,3	167.760	45.768	25.235	13.500	20,7	4.063	2,4	0,5
1998*	787,889	0,1	220.350	61.048	29.791	15.321	27,9	3.912	1,7	0,4
1999	536,554	0,8	203.338	40.557	45.437	17.100	37,8	676	0,3	0,1
2000	602,207	4,4	196.179	37.319	31.977	17.096	32,5	10.084	5,1	1,6
2001	510,360	1,4	192.720	34.624	35.151	17.621	37,7	5.533	2,8	1,0
2002	451,005	1,5	195.587	18.594	31.025	15.275	43,3	9.050	4,6	2,0
Total	8.573.617	-	2.395.012	457.487	381.988	205.929	27,9	181.188	7,5	2,1

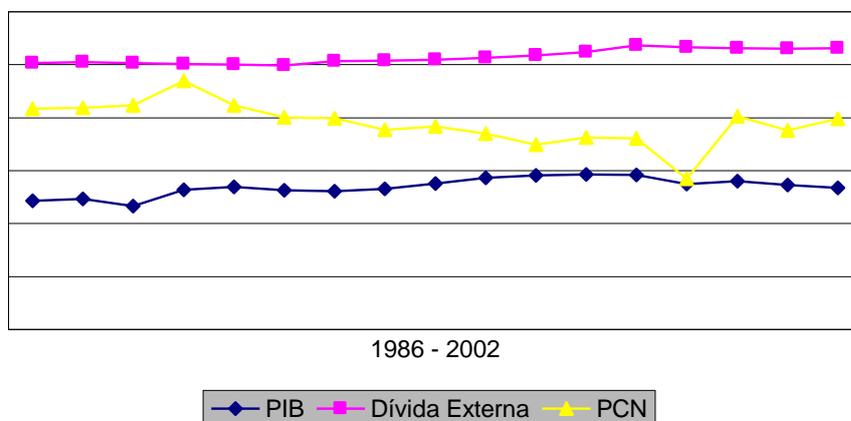
Fonte: BACEN (Banco Central do Brasil)/DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos).

\* A crise no mercado mundial resultou na redução do PIB, em dólares, em 1998 e 1999, devido à flexibilização cambial de 1999.

\*\* DEL

Gráfico 8

Evolução Comparativa do PIB, da Dívida Externa e dos Recursos Destinados ao PCN.



Fonte: BACEN e DIEESE.

Em primeiro lugar, traçando um paralelo é fácil perceber que o percentual revela-se insignificante em relação à importância da proteção da extremidade Norte se comparados com o dispendido em desembolso, juros e amortizações da dívida externa, em conformidade com o que ilustra a **tabela 18**. Deduz-se, logicamente, que os gastos são superiores ao desembolsado para a ação do PCN na fronteira política. Outro aspecto a destacar é que, embora o PIB de 1989 fosse o maior dentre os anos definidos, a participação do PCN é bastante reduzida, embora se considere que eles foram concentrados nos quatro primeiros anos.

Em segundo lugar, no **gráfico 8**, observa-se que a intensidade das liberações concentraram-se em 1990. Se lembrar também que, de acordo com o planejamento inicial contido no documento “Segurança e desenvolvimento”, naquele ano, era prevista a liberação de 6,6% do total, os dados revelam que nada disso ocorreu. Na verdade, dadas as vicissitudes da economia brasileira e as contingências sociais e políticas, o desbloqueio das verbas no ano chegou a 51,0 %, em relação ao período analisado, isto é, de 1986 a 1990, e 26,07%, do total da série histórica dos investimentos.

O mais importante da análise da **tabela 18**, diz respeito ao problema da relação entre o PIB, a dívida externa e os recursos destinados ao Projeto. Em 1997, portanto, durante o mandato de FHC, o PIB bate recorde com US\$ 807,814 milhões, quatro vezes mais do que em 1988. De 1990 até 1999, o governo reduz drasticamente os meios financeiros destinados até o limite de US\$ 676 mil dólares, nessa espécie de década perdida para o Projeto.

Interpretando o conjunto da **tabela**, substancialmente, há relação entre PIB e DEL por um lado, e, por outro lado, nada indica que exista esta relação com o PCN, haja vista que um conjunto de pesquisas na área das ciências sociais tem demonstrado que o pagamento da dívida externa condiciona a aplicação dos meios financeiros em vários programas governamentais (isso não tem a ver com a ideologização do debate em torno do tema, nem tampouco há espaço para refletir sobre suas implicações sociopolíticas), mas as evidências indicam que aquela relação não implica no contingenciamento de recursos a não ser no ano de 1999, com a clara crise dos mercados financeiros internacionais que atingiram sobremaneira a economia brasileira. Senão vejamos.

De 1986 a 1997, o PIB cresce paulatinamente, com exceção de 1992 quando interrompe essa trajetória. Embora os investimentos no PCN tivessem se recuperado em 2000, aquele continua em queda livre com a tendência constante da linha, em consonância com o **gráfico 8**, do pagamento da dívida externa apesar da líquida ter sido reduzida em função da renegociação com os credores internacionais. Em consequência não se pode afirmar que a redução das aplicações orçamentárias seja resultado da queda do PIB porque, no momento, os

investimentos aumentam, em 2000 e 2002, e ele continua em declínio. Conclui-se que outras razões que transcendem às relações econômico-financeiras explicam a crise de financiamento do Projeto.

A hipótese da determinação política do governo é plausível, pois traz componente consensual acerca da relevância da defesa da Amazônia no contexto das prioridades governamentais. Se não for essa, como explicar que durante o governo de José Sarney numa ponta, no início de sua gestão, com um PIB três vezes abaixo do de 1997, e no final do mandato de FHC na outra, com PIB duas vezes abaixo do referido ano calculado nominalmente, ambos os governos imergidos numa crise social e econômica, e com maioria no Congresso, mas com um PIB em queda e dívida externa com média de 38,8 (1986 e 87) no governo do Presidente José Sarney com média de 40,5 (2001 e 2002), no governo seguinte, nos últimos anos, os recursos aumentaram em vez de diminuir como seria lógico.

A motivação da decisão política de marginalizar o PCN poderia ser em função da presença exorbitante da verba destinada à defesa? A análise do PIB e do Orçamento Público com relação à defesa poderá mostrar a positividade ou não da resposta.

Mensurar comparativamente a participação dos gastos em defesa no Brasil com os países da América do Sul, sobretudo, com aquelas sociedades que se assemelham no aspecto da economia, dos bens naturais e genéticos, população e extensão territoriais, tais como, EUA, Rússia, China e Índia, é a postura analítica que se adotará para situar e aferir a posição do Brasil no sistema internacional e com seus vizinhos na América do Sul.

Remete-se ao Capítulo 3, na seção “Amazônia no Projeto Grande Potência” quando se mostrou a envergadura dos atributos naturais, sociais e territoriais do país, pois, agora, mostrar-se-á que especialistas são unânimes em afirmar que dos cinco países, os chamados “monster countries” (GEORG F. KENNAN), com vantagens comparativas suficientes para pretensões hegemônicas, o Brasil é o que investe insuficientemente para manter uma nação desse porte em condições de enfrentar os desafios de cenários conturbados, ainda que não se vislumbre ameaças concretas no hemisfério sul.

**Tabela 19**

Despesas Militares e PIB dos Maiores Países em População, Território e Recursos – 2002.

Países	PIB* = US\$ trilhões	Defesa = bilhões	% = 100
EUA	10,4	276,7	3,2
Rússia	1,35	-	-
China	5,7	55,91	4,3
Índia	2,66	11,52	2,3
Brasil	1,34**	13,408	1,9

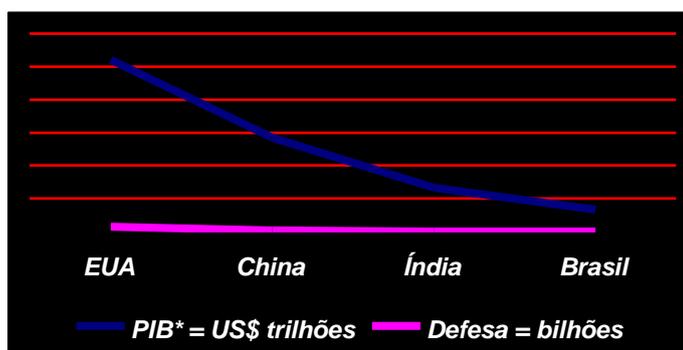
Fonte: Elaborada pelo autor calcado em diversas fontes

\* Usa-se o critério do poder aquisitivo para o cálculo do PIB, em vez do cambial como fora feito nas outras tabelas, uma vez que essa é a disposição dos dados na fonte.

\*\* O Brasil apresenta esse valor, diferente do que consta em outras tabelas, por causa desse cálculo.

**Gráfico 9**

Comportamento das Despesas Militares e PIB dos Maiores Países em População, Território e Recursos - 2002.



Fonte: Elaborada pelo autor calcado em diversas fontes

Em termos absolutos os EUA são, de longe, o país que gastam mais em defesa (**tabela 19 e gráfico 8**). São nada menos que US\$ 276,7 bilhões aplicados internamente e no exterior com a manutenção de um arsenal convencional com 250.000 militares no mundo inteiro e 7.500 armas nucleares a um custo de 30 bilhões de dólares.<sup>141</sup> Podem fazer isso porque tem o

<sup>141</sup> Ver KORB, Lawrence. Armas de Destruição em Massa: A Experiência dos Estados Unidos. *Revista Eletrônica da USIA*, v. 4, n. 2, set., 1999, p.9.

maior PIB do mundo com um pouco mais de US\$ 10 trilhões e precisam exercer a supremacia no concerto das nações contemporâneas. Em contraste, a República Popular da China, no tocante à relação PIB/Gastos Militares é quem lidera o ranking mundial no setor. Simplesmente a China investe um total, para o ano de 2002, de US\$ 55,91 bilhões. Esse valor representa 4,3% do PIB, o que é o maior percentual do mundo. Só para se ter uma idéia, como ilustram as **tabelas 20 e 21** e o **gráfico 10** abaixo, a média de gastos em relação ao PIB dos países ricos que compõem o G-7 é 2,0%, e o conjunto dos países industrializados aplica 2,2%, apesar de relativamente por região do planeta o Oriente Médio mais a Turquia, registrarem um índice superior em relação ao PIB, 6,6%. Por fim, a América Latina e o Caribe é a região que menos gasta com defesa nacional, onde o Brasil investe apenas 1,15% do PIB – mesmo assim o maior orçamento da região.

**Tabela 20**

Gastos em Defesa em Percentagem do PIB para o Ano de 2002.

Regiões/países	Gasto militar em % do PIB
Todos os países	2,6
Economias desenvolvidas	2,2
Países mais industrializados (G-7)	2,0
Outras economias desenvolvidas	2,3
Países asiáticos de industrialização emergente	3,6
Economias em desenvolvimento	3,3
África	3,2
Ásia	3,2
Oriente Médio e Turquia	6,8
América (sem EUA e Canadá)	1,6
Economias em Transição	2,5
Europa Central e Oriental	2,4

Fonte: Centro de Estudios Nueva Mayoría. Disponível.

[URL:http://www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)

O Brasil é, ao lado da Argentina, o que mais despense recursos para a defesa na América do Sul. Todavia, as FFAA e o setor da defesa em conjunto são os que menos recebem recursos se se considera o estritamente aplicado no desenvolvimento e manejo das questões ligadas ao setor, a saber, treinamento, operações de rotina, tecnologia, equipamentos etc, devido ao fato de que parte do que é considerado, inclusive pelas autoridades, gastos militares, equivocadamente, incluem a seguridade social que é de responsabilidade dos

Ministérios Militares (agora Ministério da Defesa) depois da Constituição de 88, exemplificado no pagamento de pessoal, incluindo ativos e inativos e pensionistas. Dentre estas se faz menção às filhas de militares com pensão vitalícia desde o fim da Guerra do Paraguai, cortadas na última reforma da Previdência Social (2003).

Selecionou-se para efeito de análise comparativa, no Executivo, o Ministério da Defesa que possui excessivo gasto com pessoal e encargos sociais e outros dois órgãos. O Ministério da Fazenda com o segundo valor e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano com o menor. No Judiciário, a Justiça do Trabalho tem o maior recurso para essa categoria e, finalmente, a Câmara dos Deputados, no Poder Legislativo. O paralelismo entre os órgãos apresenta um resultado nada animador. A Defesa, isoladamente, arca com três vezes mais do que o segundo órgão da República em numerário para financiar pessoal e encargos sociais. Ao mesmo tempo, a amplitude de suas metas, investe em reformas de escolas e outros equipamentos sociais relacionados com o processo de constituição dos aparelhos urbanos na fronteira política, o que revela a dificuldade de se saber o que, efetivamente, é gasto militar embora seja com a defesa numa concepção ampla.

**Tabela 21**

Gastos no Setor Militar dos Países da América do Sul para o Ano de 2002

Regiões/países	Gastos militares = milhões US\$	Total/percentual %
Total Global	842.717	100
Argentina	1.386	0,16
Brasil	9.651	1,15
Uruguai	212	0,03
Paraguai	54	0,01
Total Mercosul	11.303	1,34
Bolívia	119	0,01
Chile	2.557	0,30
Colômbia	2.840	0,34
Equador	685	0,08
Guiana	5	0,00
Peru	865	0,10
Suriname	8	0,00
Venezuela	1.081	0,13
Total resto da América do Sul	8.160	0,97
Total América do Sul	19.463	2,31

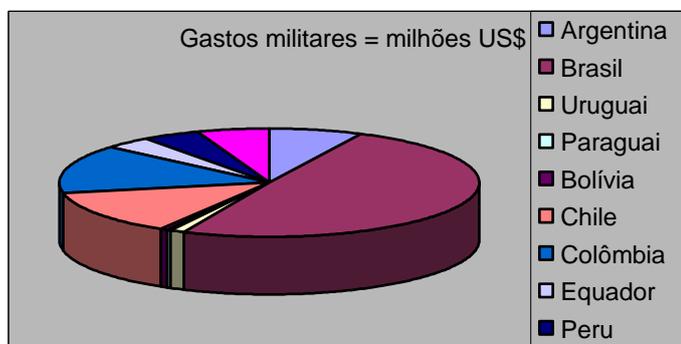
Fonte: Elaborada pelo autor calcado em diversas fontes.

\* Usa-se o critério do poder aquisitivo para o cálculo do PIB, em vez do cambial como fora feito nas outras tabelas, dado que essa é a disposição dos dados na fonte.

\*\* Novamente, de acordo com o que se disse no roda-pé da Tabela 19, o Brasil apresenta esse valor, diferente do que consta em outras tabelas por causa desse cálculo.

**Gráfico 10**

Gastos no Setor Militar dos Países da América do Sul para o Ano de 2002



Fonte: Elaborada pelo autor calcado em diversas fontes.

**Tabela 22**

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais/ R\$ Mil

Ministério	2000	2001	2002
Total Nacional	51.930.700	59.200.000	68.497.793
Executivo			
Defesa	15.120.654	18.725.111	20.568.009
Fazenda	4.560.983	4.978.552	5.115.645
Secretaria de Des. Urbano	1.491	1.893	1.574
Judiciário			
Justiça do Trabalho	3.791.775	4.251.334	4.296.503
Legislativo			
Câmara dos Deputados	983.852	1.168.088	1.407.582

Fonte: BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.524, de 25/07/2002, inciso IV, do Anexo das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003.

Todavia, quando se comparam os órgãos de governo em relação às despesas do orçamento, como sugere as **tabelas 22 e 23**, visualiza-se facilmente que a defesa, entre os órgãos hierarquicamente situados no cômputo geral, representa 4.0% do orçamento em tela. Perde respectivamente para a Previdência Social e a Saúde. Portanto, nessa base constata-se

que certamente o peso dos gastos com pessoal e encargos sociais é significativo, o que torna o setor em desvantagem na reivindicação de elevação do teto da dotação orçamentária diante de outras prioridades da sociedade brasileira. É certo que em países onde o sistema de direitos sociais mais avançou com um amplo e seguro programa de bem-estar, que não é o caso do Brasil, normalmente a educação, a saúde e a seguridade social são aquinhoadas com elevadas somas do Orçamento Público.

**Tabela 23**

Orçamento de Despesas dos Principais Ministérios do Governo

Órgão/Ministério	2002	%
Total do Orçamento	650.409.519	100
Agricultura e Pecuária e Abastecimento	5.184.948	0.8
Educação	17.421.384	2.6
Previdência e Assistência Social	95.211.730	14.6
Saúde	28.551.445	4.3
Defesa	26.205.556	4.0
Integração Nacional	6.835.045	1.0
Demais	470.999.411	72.4

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento. Orçamento do ano de 2002. Disponível. URL: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em: 22 abr 2003, às 13 h.

**Tabela 24**

Recursos Aplicados Mediante Parcerias com Prefeituras

Ano	Recursos = R\$
2000	3.100.000,00
2001	3.090.000,00
2002	2.490.000,00
2003	2.421.491,00
Total	11.101.491,00

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa/SPEAI/DPE. Disponível. URL: <http://www.defesa.gov.br> Acesso em: 12 nov 2003, às 17 h.

Ainda assim, com os problemas de otimização e eficiência nos gastos da defesa, não procede, portanto, a crítica de que os militares mantiveram uma influência capaz de dotar seu ambiente na sociedade com impacto no Estado, de recursos os quais se fizeram em detrimento a outras prioridades governamentais devido aos decantados problemas sociais.

Com o decréscimo no deslocamento de recursos, os militares foram obrigados a responder com criatividade aos constantes cortes de verbas públicas. Uma das medidas tomadas, como revela a **tabela 23**, diz respeito à flexibilidade na condução orçamentária com a aplicação de uma política articulada com outras esferas de governo, objetivando possibilitar a formação de parcerias com organismos públicos e a iniciativa privada por intermédio de convênios para manter em condições mínimas, o funcionamento institucional das ações, mormente prefeituras da área da Calha Norte. Esses facultaram a reforma e construção bem como o reaparelhamento de inúmeros equipamentos urbanos. Por exemplo, no biênio 2000-2001, convênios com 24 prefeituras resultaram em obras para as comunidades carentes, especialmente no Estado do Amazonas.

## 7.5. POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL VERSUS FINANCIAMENTO DO PCN

Pode-se afirmar, então, que a revitalização com a conseqüente elevação do montante de dinheiro público, fora causada pelas exigências de implantação da nova PDN e a criação do Ministério da Defesa?

A PDN, como mostrado no capítulo anterior, estabelece e incentiva a reorientação estratégica e geopolítica do Brasil para a região amazônica vista como prioritária. Contudo, a investigação até aqui, demonstra que, de fato, não têm sido materializadas a contento as diretrizes contidas em suas bases doutrinárias. Menos ainda o alcance de suas metas. Lançada em 1996, somente em 2000 e 2002, haverá um ligeiro acréscimo no aporte financeiro, como viu-se no tópico anterior. O desafio do governo reformista é aproximar o hiato entre as promessas contidas na Nova PDN, o ajuste fiscal e as ambições do PPA. Há uma assimetria, portanto, entre a dimensionalidade estratégica dos fundamentos da PDN e os contornos efetivos da vontade política para tornar a Amazônia prioridade.

Não parece convincente, de saída, que a unificação dos Ministérios Militares na Defesa tenha exercido alguma influência na determinação dos recursos. Mas, é fato que a retomada do trabalho coincide com a aplicação do PPA 2000-2003, cujo objetivo era o de *criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável* e na peculiaridade da defesa, *garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento*.

O Plano foi instituído pela Lei nº 9.989, de 21/07/2000 que cumpre as exigências legais do Decreto nº 2.829, de 29/10/1998, o qual define as normas para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos da União. No âmbito da política orçamentária do governo, o PPA 2000-2003 contém os valores por programas e os valores presumidos para o financiamento. Estabelece também a Ação, a Caracterização do Produto, a Unidade de Medida, a Meta Vigente e a Meta Saldo. Um apoio importante tem recebido o Ministério da Defesa na busca desenfreada para resolver o grave problema de cortes nos investimentos, da Comissão de Defesa Nacional do Senado Federal. Esta tem agido, sucessivamente, no sentido de pressionar por verbas extras para “salvar” o PCN.

O Relatório de Avaliação para os anos correspondentes apresenta os créditos orçamentários para cada programa e ação executada pelo Governo Federal, e as respectivas metas e indicadores de resultado com a finalidade de efetuar a avaliação. O Plano também seguiu um rito de alcance de resultados através de etapas definidas num cronograma bastante rígido. O **quadro 14** ilustra que começa com a etapa do Módulo de Avaliação a ser finalizada até 31/11/2000, e conclui com encaminhamento ao Congresso Nacional até 12/04/2001.

### Quadro 14

#### Etapas de Encaminhamento do PPA 2000-2003

Etapa	Prazo
1.Módulo Avaliação	Até 3/11/2000
2.Treinamento dos Gerentes dos Programas	9 a 23/11/2000
3.Treinamento dos Gerentes de Políticas Públicas de cada órgão setorial	28 a 29/11/2000
4.Etapa 1: Avaliação dos Programas pelos Gerentes	até 29/12/2000
5.Etapa 2: Avaliação do Órgão Setorial	até 19/1/2001
6.Etapa 3: Avaliação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	até 11/3/2001
7.Validação do Relatório Preliminar de Avaliação junto aos ministérios/Órgãos Setoriais	12 a 16/3/2001
8.Encaminhamento à PR do primeiro Relatório de Avaliação do PPA 2000-2003	até 6/04/2001
9.Encaminhamento ao Congresso Nacional do primeiro Relatório de Avaliação do PPA 2000-2003	até 12/04/2001

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Avança Brasil*. PPA 2000-2003, Relatório de Avaliação, exercício 2000, Anexo I, Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Brasília, 2000.

Antes de iniciar o exame metódico do PPA, é necessário evidenciar que, dentre dezenas de programas, houve um entendimento de que situasse o PCN na esfera do programa “Proteção da Amazônia”. Somente a partir de 2002, ele passa nominalmente a constar expressamente no tópico “Ministério da Defesa”. Em 2000 e 2001, os recursos destinam-se exclusivamente ao SIMPAM/SIVAM. Este era e é prioritário no âmbito da vigilância da Amazônia. A perplexidade que a **tabela** abaixo revela, é que os valores liberados são, absolutamente, superiores às metas previstas no PPA. Não obstante o montante significativo em 2002 percebe-se que é ligeiramente abaixo do que foi a soma de 2000, apesar de 2001 ficar aquém de ambos, como se viu anteriormente.<sup>142</sup> Extrai-se também que não obedece a lógica da linearidade contida seja no PPA, seja no PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual) e na LOA (Lei Orçamentária Anual), com exceção do ano de 2003.

<sup>142</sup> Ver AUMENTO de militares é cortado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1 set., 2001. O País, 2º Caderno, p 8.

**Tabela 25**

Recursos Previstos e Liberados no Orçamento do PPA 2000-2003 – Em R\$

	2000	2001	2002	2003
Previsto no PPA	3.763.000,00	3.780.900,00	3.988.500,00	4.349.000,00
Previsto no PLOA	2.881.147,00	5.763.000,00	6.840.053,00	14.328.253,00
Previsto na LOA	24.981.147,00	36.940.336,00	44.790.053,00	42.445.611,00
Liberado	29.246.000,00	16.047.357,00	26.247.701,39	?

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa. *Projeto Calha Norte*. Brasília, 2003. Disponível. URL:<http://http://www.defesa.gov.br> Acesso em: 11 de fev 2003, às 18 h.

O valor liberado em 2000, abaixo do previsto, em 2001 gerou uma série de críticas dos representantes dos comandantes militares. Essas críticas se expressam na Justificativa de cada Programa. O exercício de 2001, no *Macroobjetivo 27*, “Garantir a defesa como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento”, os militares manifestam manifesta inquietação com os constantes cortes no orçamento da defesa, que inviabilizou o cumprimento das metas previstas:

FAB: Programa: “Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica”:

Na alocação dos recursos do PPA 2000-2003 era previsto aumento de dotação orçamentária a partir de 2001, o que não se concretizou na Lei Orçamentária Anual – LOA. Os aportes em 2001 e 2002 permanecem abaixo do previsto. Dentro desta perspectiva, será difícil alcançar índices condizentes com uma Força Aérea operacional.<sup>143</sup>

MB: Programa: “Adestramento e operações militares da marinha”:

Em que pese todos os esforços da Marinha para alcançar os resultados apresentados, os sucessivos cortes orçamentários que vêm sendo impostos ao programa, poderão levar à degradação dos navios, aeronaves e meios dos fuzileiros navais que, em função de uma indesejável adequação aos recursos financeiros disponíveis, sofrerão alterações nas rotinas do Sistema de Manutenção Planejada – SMP e nas atribuições de prioridades resultando um menor índice de operacionalidade da Força Naval.<sup>144</sup>

<sup>143</sup> Cf. BRASIL. Governo Federal. PPA 2000-2003. *Avança Brasil*. Relatório de Avaliação, exercício 2000, Anexo I, Orçamento Fiscal e Seguridade. Brasília, 2000, p. 787.

<sup>144</sup> Idem, p. 789.

EB: Programa: “Adestramento e Operações Militares do Exército”:

O contingenciamento dificultou a execução do programa, uma vez que o planejamento inerente a cada ação não foi executado na época oportuna. No entanto, com o descontingenciamento em novembro, o índice do programa evoluiu de maneira satisfatória, mantendo-se num patamar compatível com o desejado.<sup>145</sup>

Apesar das críticas, que prosseguem em 2002 e 2003 aos cortes no orçamento da defesa, que dificultaram a continuidade desses e de outros programas, os objetivos das FFAA de defender o território nacional, manter a integridade territorial e do patrimônio público e manutenção da segurança das fronteiras políticas, foram alcançados, embora precariamente.

Todavia, no programa de “Proteção da Amazônia” verifica-se uma certa melhora, apesar de ter permanecido aquém do programado. Foram executadas as seguintes ações: - Implantação de mais de 80% da infra-estrutura do SIVAM; – integração de dezesseis órgãos federais e estaduais, dentro do conceito de parceria preconizada pelo CONSIPAM (Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia); – capacitação de 144 pessoas que atuarão diretamente no SIPAM e/ou firmarão interface com o sistema; – implantação de 88% da integração da base de dados do SIPAM.<sup>146</sup>

O volume significativo em 2000 é menor, mas importante em 2002, permite afirmar que a retomada do financiamento não pode ser atribuído à nova PDN e ao advento do Ministério da Defesa porque os ensaios realizados pelo governo não representaram dividendos a mais para o Projeto e para fronteira política. Em vista disso, a PDN e o PPA, naquilo que estipularam para gerar efeitos positivos na fronteira Norte, tornam insustentáveis a defesa da crítica da incapacidade do governo em arcar com as condições econômico-financeiras a fim de garantir suas necessidades e cumprir com as obrigações constitucionais no âmbito dos Projetos especificados: 1) Construção de Embarcação para Controle e Segurança da Navegação Fluvial; 2) Implantação de Infra-Estrutura Básica nos Municípios mais Carentes; e 3) Implantação de UMs. Evidentemente, à guisa de conclusão, dado o passivo histórico do poder central com a região, essas ações, ainda que positivas, estão distantes para representar, efetivamente, uma solução ótima.

---

<sup>145</sup> Cf. BRASIL. Governo Federal. PPA 2000-2003. *Avança Brasil*. Relatório de Avaliação, exercício 2000, Anexo I, Orçamento Fiscal e Seguridade. Brasília, 2000, p. 790.

<sup>146</sup> Idem, p. 805.

Essas atividades realizadas até 1999 e as principais de 2000 podem ser vistas nos quadros (15 e 16) seguintes:

### Quadro 15

Atividades Realizadas até o Ano de 1999

N. de ord.	Realização	Munic. e/ou Unidade da federação
01	Construção de hospitais em São Gabriel da Cachoeira e Iauaretê	AM
02	Construção, ampliação e recuperação de quase três dezenas de aeródromos.	-
03	Construção do quartel da 1ª e 16ª Brigada de Infantaria de Selva	-
04	Construção do quartel do Comando de Fronteira do Rio Negro/ 5º Batalhão de Infantaria de Selva	São Gabriel da Cachoeira
05	Edificação de 08 Pelotões Especiais de Fronteira	-
06	Construção de 200 Km da BR-307, ligando São Gabriel da Cachoeira a Cucuí, na fronteira Brasil/Colômbia/Venezuela.	-
07	Construção da BR-156, no trecho Calçoene-Oiapoque, no Amapá.	-
08	Construção da escola Agrotécnica de São Gabriel da Cachoeira	AM
09	Implantação do Colégio Agropecuário de Benjamim Constant	AM
10	Instalação do Centro de Treinamento Profissional de Tabatinga	AM
11	Construção de numerosos poços tubulares para fornecimento de água potável	-
12	Recuperação de mais de uma centena de salas de aula	-
13	Construção e equipamento de 15 centros de saúde em áreas indígenas	-
14	Aquisição de 04 Unidades Volantes de Saúde – barcos – para atendimento a comunidades isoladas	-
15	Construção de dezenas de creches	-
16	Criação e demarcação de 36 áreas indígenas	-

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa: [URL:http://www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)  
Acesso em: 11 fev 2003, às 14 h.

### Quadro 16

Principais Realizações no Período de 2000-2003

N. de ord.	Realização	Município e/ou Unidade da federação
01	Construção do porto de Camanaus (atenderá populações ribeirinhas do Alto Rio Negro e populações da Venezuela e da Colômbia)	São Gabriel da Cachoeira
02	Construção de 03 pontes Metálicas na BR 307	São Gabriel da Cachoeira/ Cucuí – AM
03	Construção de Poços Tubulares em áreas carentes	Fronteira com a Colômbia
04	Construção do Pavilhão de Terceiros (fronteira com a Colômbia). Instalações para órgãos institucionais tais como: Receita Federal, DPF, Polícia Militar e Civil e outros.	Querari - AM
05	Implantação de mais 02 Pelotões Especiais de Fronteiras (fronteira com a Colômbia)	Tunuí – Cachoeira – AM e Uiramutã – RR
06	Término da implantação da 16ª Brigada de Infantaria de Selva	Tefé
07	Término da implantação do Pelotão de Parí – Cachoeira (fronteira com a Colômbia)	Parí-Cachoeira – AM
08	Implantação de 01 Pequena Central Hidroelétrica (fronteira com a Colômbia)	Parí – Cachoeira – AM
09	Implantação de infra-estrutura básica nas áreas indígenas de Maturacá (fronteira com a Venezuela)	AM
10	Conservação da BR 307 (fronteira com a Venezuela)	São Gabriel da Cachoeira
11	Manutenção de instalações militares na área de fronteira (sistemas de abastecimento d'água em proveito das populações ribeirinhas, manutenção de escolas, ancoradouros e infra-estrutura básica).	-
12	Manutenção de Aeroportos e Pistas de Pouso na linha da Fronteira (Colômbia, Venezuela e Guiana Francesa).	-
13	Manutenção de Embarcações da MB e do EB na Amazônia	-
14	Apoio Aéreo às ações do PCN e comunidades mais afastadas	-
15	Apoio às comunidades carentes, distribuição de material escolar e equipamentos para escolas isoladas.	-
16	Convênio com 17 (dezesete) Prefeituras da PCN para a realização de 52 (cinquenta e duas) obras (Postos de Saúde, Escolas, Sistemas de Abastecimento d'água, Cais Fluvial, Eletricidade Rural etc.).	-
17	Construção de Aquartelamento para um Pelotão de Fuzileiros	Tabatinga
18	Continuação da Implantação da 16ª Brigada de Infantaria de Selva	Tefé
19	Transferência das Instalações do Comando Naval da Amazônia Ocidental para a Ilha de São Vicente	Manaus
20	Implantação da Estrada Vicinal do Areal	São Gabriel da Cachoeira
21	Implantação do Colégio de Benjamin Constant	Benjamin Constant/AM
22	Construção de Unidade da 1ª Brigada de Infantaria de Selva	Boa Vista
23	Implantação de Pelotão Especial de Fronteira	Tiriós/PA
24	Implantação de Infra-Estrutura Básica em Áreas Indígenas	Matucará, Santa Rosa e Nova Extrema/AM.
25	Implantação do Núcleo do Destacamento da Base Aérea	São Gabriel da Cachoeira
26	Convênio com o Instituto Superior de Administração de	-

	Economia do Amazonas – Fundação Getúlio Vargas, para a confecção de Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável, da região dos municípios do Alto Solimões, tendo a possibilidade de estender o convênio para os demais municípios da PCN.	
--	---	--

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa: [URL:http://www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br) Acesso em: 11 fev 2003, às 14 h.

Verifica-se, pois, que o Estado do Amazonas tem sido o grande beneficiário das ações concentradas em São Gabriel da Cachoeira. Nesse sentido, constata-se que o objetivo de atingir os lugares longínquos está sendo perseguido e alcançado apesar da precariedade das condições infra-estruturais. Por outro lado, do ponto de vista do tipo de política pública, denota-se a preocupação com a construção da infra-estrutura necessária para a defesa. Isso pode ser visto na manutenção e instalação de Pelotões de Fronteira bem como a construção de aeródromos e pequenas Usinas Hidroelétricas.

Quanto às áreas civis, particularmente no ano de 2000, destaca-se a construção e manutenção de escolas nas áreas carentes; na área da assistência social, as creches e hospitais; e de saneamento, a construção de poços artesianos.

## 7.6. IMPASSES E PERSPECTIVAS DE INVESTIMENTOS

O plano da defesa terrestre, enquanto políticas desenvolvidas para a ocupação da fronteira política entendida como fator imprescindível para gerar uma “fortaleza” em defesa da Amazônia, apresenta elementos concretos para a efetiva proteção da fronteira política. Entretanto, mostrou-se também que as constantes preocupações com a continuidade da idéia contida no pensamento geopolítico da época da Guerra Fria permanecem, relativamente, influenciando o andamento dos projetos principalmente naqueles nos quais tem hegemonia o EB. Mas essa influência delineia positivamente porque estruturas e processos do período anterior inclusive não foram totalmente estirpadas.

Dadas as características da área em apreço, a legitimidade institucional do Estado para definir e executar um planejamento estratégico numa área consagrada como de segurança nacional com legislação específica e de apanágio da União, pelo volume dos recursos

financeiros, remanejamento de pessoal, definição de área prioritária para as FFAA, sobretudo, de exacerbação da tensão social e política devido ao contrabando, o narcotráfico, a biopirataria, e as guerrilhas, o PCN enquanto projeto ou programa de desenvolvimento econômico-social e sustentável da fronteira política, guarda similaridades com outras iniciativas, o que confirma a existência de um padrão de apropriação do território servindo-se, para tanto, da organização de meios burocráticos e financeiros, ainda que escassos, para resolver pendências históricas e reviver no presente, a tradição do poder central de controlar a Amazônia, especialmente a Faixa de Fronteira Norte.

Pelas propriedades da **área marrom**, enorme taxa de densidade demográfica e alta taxa de concentração urbana concentradas nas principais cidades da região, economia extrativista, e com um caleidoscópio de rotas de contrabando e tráfico de animais silvestres, madeira, minérios, peles, armas e cocaína entre outros entorpecentes, administrações públicas municipais e estaduais falidas para ensejar uma esperança de intervenção positiva para além dos marcos federais, torna-se necessário, por isso, examinar as condições das finanças públicas dos municípios da área.

As **tabelas**, 26 a 30, confeccionadas a partir do levantamento realizado pelo IBGE, em 2000, composto pelo FPM (Fundo de Participação dos Municípios) do ano 1998, assim como o valor do ITR (Imposto Territorial Rural) e o IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) do mesmo ano e, finalmente, Receitas e Despesas para o ano de 1996, apesar da incompletude dos dados para as três últimas variáveis, permitem finalizar, com a amostra, que os municípios da região em tela não exibem as condições econômicas e financeiras estruturais para arcar com o financiamento do desenvolvimento sustentável local, principalmente se se inclui a possibilidade de financiamento de políticas governamentais de grande envergadura como o PCN, uma vez que essas unidades municipais sobrevivem, invariavelmente, com os repasses da União através do FPM utilizados para custear a máquina pública.

Fica evidente que São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga, no Estado do Amazonas, têm uma participação significativa no FPM, no Pará Almerim, em Roraima, destaque para a capital Boa Vista, que é contemplada com a maior parcela, o que é compreensivo porque se trata da única capital dentre os municípios, seguida de Alto Alegre; e no Amapá, Laranjal do Jarí. Com exceção de Boa Vista, portanto, a média de participação com volume de recursos, sem dúvida, é o Estado do Pará, que, em contrapartida, participa com o menor número de municípios. Talvez esse fato ajude a explicar o porquê dos investimentos aqui sejam menores.

**Tabela 26**

## Finanças Públicas dos Municípios do Estado do Amazonas

Município	Valor do FPM (1998) Reais	Valor do ITR (1998) Reais	Valor do IOF-Ouro – repassado aos municípios	Receitas orçamentárias realizadas – 1996 (1.000 dólares)	Despesas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólar.)
Barcelos	176.957	185	0	-	-
Canutama	117.972	5.938	0	3.765	3.938
Cruzeiro do Sul	310.832	5.407	0	8.170	9.148
Envira	176.957	84	0	-	-
Guajará	147.464	1.500	0	-	-
Ipixuna	147.464	299	0	-	-
Jutaí	176.957	31.895	0	-	-
Japurá	117.972	65	0	-	-
Lábrea	235.943	38.686	0	-	-
Sta. Isabel do Rio Negro	147.464	25	0	-	-
São Gabriel da Cachoeira	235.943	8	0	-	-
São Paulo de Olivença	176.957	45	0	-	-
Tarauacá	191.281	11.824	0	2.407	2.435
Tabatinga	235.943	317	0	-	-
Tocantins	147.464	0	0	-	-
Total	2.637.390	99.041	0	14.342	15.521

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível. URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) .

**Tabela 27**

## Finanças Públicas dos Municípios do Estado do Amapá

Município	Valor do FPM (1998) Reais	Valor do ITR (1998) Reais	Valor do IOF-Ouro – repassado aos municípios	Receitas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólares)	Despesas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólares)
Amapá	60.622	79.430	0	652	1.050
Calçoene	80.829	4.744	3.803	1.100	1.131
Ferreira Gomes	60.622	7.772	0	990	940
Laranjal do Jarí	141.451	40.440	691	2.881	2.987
Oiapoque	80.829	874	12.884	-	-
Pedra Branca do Amaparí	60.622	208	0	764	902
Serra do Navio	60.622	103	0	1.671	1.764
Total	545.597	133.571	17.378	8.058	8.774

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. IBGE. Disponível. URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) .

**Tabela 28**

## Finanças Públicas dos Municípios do Estado do Pará

Município	Valor do FPM (1998) Reais	Valor do ITR (1998) Reais	Valor do IOF- Ouro – repassado aos municípios - 1998 (reais)	Receitas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólares)	Despesas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólares)
Almerim	324.389	9.438	0	-	-
Alenquer	297.356	43.391	19.523	-	-
Faro	162.194	1.599	0	1.897	1.951
Óbidos	297.356	22.897	0	4.001	4.156
Oriximiná	270.324	9.188	0	11.664	13.064
Total	1.351.619	86.513	19.523	17.562	19.171

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível. URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) .

**Tabela 29**

## Finanças Públicas dos Municípios do Estado de Roraima

Município	Valor do FPM (1998) Reais	Valor ITR (1998) Reais	Valor do IOF- Ouro – repassado aos municípios – 1998 (reais)	Receitas orçamentárias realizadas – 1996 (1.000 dólares)	Despesas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólares)
Alto Alegre	86.710	18.574	-	-	-
Boa vista	2.088.647	34.383	7.683	64.449	63.277
Bonfim	72.258	25.585	0	-	-
Caracaraí	43.355	8.361	0	-	-
Mucujá	57.806	10.195	0	-	-
São Luiz	72.258	1.690	0	-	-
São João da Baliza	72.258	2.002	0	-	-
Urucará	176.957	1.486	0	-	-
Total	2.670.249	102.276	7.683	64.449	63.277

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível. URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) .

**Tabela 30**

## Finanças Públicas dos Estados

Unidades Subnacionais	Valor do FPM (1998) Reais	Valor do ITR (1998) Reais	Valor do IOF- Ouro – repassado aos municípios - 1998 (reais)	Receitas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólares)	Despesas orçamentárias realizadas - 1996 (1.000 dólares)
Amapá	545.597	133.571	17.378	8.058	8.774
Amazonas	2.637.390	99.041	0	14.342	15.521
Pará	1.351.619	86.513	19.523	17.562	19.171
Roraima	2.670.249	102.276	7.683	64.449	63.277
Total	7.204.855	421.401	44.584	104.411	106.743

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível. URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Outra alternativa que poderia viabilizar o desenvolvimento e desonerar os recursos, seriam os Estados. Todavia, da mesma forma que os municípios, eles padecem freqüentemente de restrições orçamentárias de toda ordem para executar o planejamento do desenvolvimento sustentado de suas economias.

As parcerias, como mostrado no capítulo anterior, foram a estratégia adotada pela diretoria do PCN, com a finalidade de amenizar a crise de recursos e estancar o processo contínuo de paralisia das atividades de defesa e assistenciais. Porém, tal alternativa, devido a moldura financeira dos municípios, contribui, mas não se constituiu e não se constitui na solução duradoura para o problema. Resta, em conseqüência, a decisão política da prioridade governamental através das políticas públicas e definição orçamentária. A rigor, a verdade da atribuição federal para uma área especial de atuação legítima do Estado exige deste, independentemente das complicações federativas, na relação com Estados e municípios da área geográfica e da necessidade de pactar compromissos em bases transparentes e democráticas que preserve o que é do bombo da segurança nacional, a construção de marcos regulatórios inclusive na área da defesa nacional.

## Considerações Finais

Antes de continuar o exame científico da trajetória do PCN, agora enfocando as relações políticas com os atores presentes no local, tais como os índios, os narcotraficantes e os agentes da mineração em TIs, temas do capítulo seguinte, é preciso finalizar este capítulo mostrando os resultados alcançados.

Determinou-se os motivos da crise de financiamento, com ênfase na administração de FHC. Numa perspectiva histórica o PCN é defensável financeiramente.

O Estado na aplicação do dinheiro público revela que cumpre relativamente com seus deveres constitucionais proporcionando segurança na fronteira política a fim de diminuir a incerteza quanto aos riscos da perda da soberania brasileira sobre a Amazônia. Portanto, são recursos justificados à luz das demandas e reflete o interesse da elite militar pela defesa territorial.

Na determinação do ambiente totalizante da reforma do Estado sobre a crise de financiamento e a continuidade institucional do Projeto, não fica claro que isso se deve à reforma do Estado. Outros fatores explicam, todavia, a letargia no desenvolvimento e consolidação das atividades sociais, econômicas e na defesa e segurança da fronteira política. Por outro lado, não há evidências empíricas de que o break na continuidade tenha sido motivado pelo ambiente político pós-transição democrática. Urge aprofundar a investigação na compreensão do significado do papel da Amazônia no contexto hemisférico e a importância da fronteira política no bojo da questão ambiental, sobretudo, com a proximidade do conflito colombiano. Aqui, talvez, esteja o mote que permita descobrir a motivação da retomada do Projeto.

Contudo, o principal motivo que levou a intermitência nos investimentos, de acordo com o conjunto dos dados mostrados e a penetrante análise realizada sustentada no conceito de governança, conclui-se que foi a vontade política de não tratar a região amazônica como prioridade de defesa em detrimento do discurso contido nas peças orçamentárias. A reversão se materializa com a projeção do *Avança Brasil* e do PPA 2000-2003, quando são cravadas, levemente, elevações na dotação orçamentária, apesar das metas não terem sido alcançadas a contento.

Por fim, o envolvimento com o ambiente democrático nas **áreas azuis** do espaço nacional contrasta com a superficialidade do Estado nas **áreas marrons**, tais como, a da fronteira Norte onde se desenvolve o Projeto. Isso significa dizer, e concluir, que o modo pelo

qual o Estado, no e pelo PCN, move-se num ambiente menos democrático (isto é, a existência de métodos autoritários na gestão e ação político-prática em relação à sociedade local e regional, sobretudo a comunidade científica) é devido as condições institucionais precárias naturalmente mantidas pela lógica de um determinado tipo de capitalismo que avança e se estrutura na região.

## CAPÍTULO 8 - MILITARES, ÍNDIOS, TRAFICANTES E MINERADORAS NO CIRCUITO DA ILEGALIDADE DE UMA ÁREA MARROM

### Introdução

O alvo deste capítulo é a situação dos principais elementos teóricos-práticos que justificam o debate, na arena pública, sobre a relação de índios, militares, narcotraficantes e mineradoras no *circuito da ilegalidade*. Um elenco de questões que têm se constituído no **nó górdio** dos sucessivos governos na história da república, sobretudo nos últimos 40 anos. Quais os grupos indígenas e onde estão localizados? Qual a posição espacial das UM em relação às TIs? Quais as principais rotas e como se distribuem espacialmente o contrabando e o tráfico de drogas? E, finalmente, qual a localização das principais empresas mineradoras?

Os vetores dessas questões giram em torno da idéia básica de que a presença do Estado através do PCN gerou uma inquietação generalizada das associações de defesa dos índios, bem como de setores importantes da antropologia brasileira e internacional. Tal conflito embrenhou-se nas estruturas institucionais do poder central atingindo o núcleo decisional comandado pelos Ministros Militares que tomaram providências, dentre elas uma nova política indigenista contida no PCN, questionadas jurídica e politicamente por ONGs porque violaria a cultura e os direitos indígenas. Essas medidas, entretanto, dotaram e dotam as FFAA de mecanismos institucionais para transitar sobre as terras pela angular visão da segurança nacional.

A análise percorre o espaço social da Faixa de Fronteira, nos limites da área que se circunscribe ao Projeto, da permanência da problemática política concernente à situação conflitiva resultante da ação coletiva dos atores políticos, sejam, índios ou militares e a precariedades da intervenção do Estado para inibir os ilícitos na fronteira política, bem como para regular esses conflitos na fase identificada como “reforma do Estado para o mercado”.

Empiricamente as informações extraídas do Grupo RETIS, do IBGE, do Relatório ISA e órgãos governamentais afins, permitem construir descritivamente um painel acerca das territorialidades na fronteira política, assim como pelo acionamento da bibliografia competente disponível na academia.

Limitar o escopo da descrição das territorialidades construídas ao longo dos séculos, do mesmo modo que mapear e identificar os grupos indígenas na área do Projeto, é um procedimento justificável tendo em vista a natureza multicultural das questões com as quais, inesperadamente, se deparam os militares como atores políticos e representantes do Estado através do PCN.<sup>147</sup>

As cruciais implicações territoriais, políticas e antropológicas da presença do PCN em TIs, como se disse no segundo capítulo, exigiu de prontidão a reflexão de vários segmentos da sociedade sobre os impactos sobre a cultura Yanomami, em particular. No entanto, antes das tarefas práticas que se propõe, neste capítulo, é preciso avaliar como os cientistas sociais, especialmente os antropólogos viram o tema da interação entre o PCN e os índios, na década de oitenta sob a rubrica da militarização da questão indígena. Em relação à Faixa de Fronteira, na década seguinte, isto é, os anos noventa, o arrefecimento do debate pode ter sido causado pela hegemonia do debate das questões ambientais.

Para efeito de racionalização deste, optou-se por enquadrar a discussão em dois tópicos, haja vista que foram os que, minimamente, se destacaram na agenda acadêmica: Yanomami e militarização. Os outros subtítulos do referido capítulo são: a política indigenista em perspectiva histórica, rota das drogas e a Lei do Abate.

## 8.1. ASPECTOS TEÓRICOS DA PRESENÇA DO PCN EM TERRAS INDÍGENAS

A fronteira política ao Norte onde se localiza o PCN e na qual o Estado logra manter o domínio mediante processo de territorialização, em contexto de referência política e valorativa que questiona essa territorialização do Estado-Nação, demasiado tradicional para as vontades de agentes interessados na conexão por redes por meio das quais racionalizam seus

---

<sup>147</sup> O PCN notadamente envolve, nas suas múltiplas e diversificadas interações sociais e políticas, iminentes aos seus desdobramentos práticos, também uma multiplicidade de atores e agentes sociais existentes e/ ou presentes no local, com ramificações regionais, nacionais e hemisféricas que fazem do imbricamento dessas relações societais a peculiaridade do conflito, cuja ação coletiva em prol da defesa de seus interesses específicos e locais relacionados aos impactos da ação estatal, envolve garimpeiros, madeireiros, seringueiros, população ribeirinha, autoridades governamentais municipais, estaduais e nacionais; ONGs nacionais e globais etc. Seria realmente fora de propósito, neste capítulo, ainda que de mérito indiscutível, incursionar a análise à identificação e compreensão dessas interações, o que resultaria num outro trabalho. Em vista disso, optou-se somente pela localização e quantificação de UM e TIs cuja análise mantém-se nos limites definidos para a Tese.

negócios, suas ideologias e seus propósitos às vezes ilegais no *circuito da ilegalidade*, coloca problemas de ordem teórica para compreender a natureza dessa **área marrom**, porque habitam etnias que se formaram ao longo de séculos construindo suas territorialidades a partir das interações instituídas com o meio ambiente sobre as quais definiram suas identidades culturais.

Na Era da Informação (CASTELLS, 1999), da sociedade em rede, a governança contemporânea implica em formatos institucionais que facilitem o funcionamento das instituições políticas a fim de contemplar essa multiplicidade de atores sociais e políticos. A quebra das estruturas rígidas do Estado-Nação condiciona o repensar sobre o perfil das instituições políticas na contemporaneidade. O Estado é ou não, capaz de armar-se para defender e proteger seus cidadãos em seu território, de desenvolver arranjos institucionais para lidar com os novos movimentos sociais, independentemente da existência da diversidade de nações étnicas convergentes nesse espaço?

Conectados mundialmente, os novos movimentos sociais descobrem a importância do poder da comunicação com o objetivo de expressão reivindicatória que extrapolam a fronteira soberana do Estado-Nação e que põe desafios estatais ao exigir ajustes nos desenhos institucionais. Os exemplos são os movimentos ambientalistas e identitários que percorrem a escala planetária pondo em xeque os limites rígidos dos chamados movimentos ativos, antes dinamicamente concentrados na luta contra o poder político na tentativa de minar o poder da “burguesia” comumente definidos na Era industrial. Tais movimentos eram o movimento operário-sindical e os movimentos populares reivindicatórios.

Castells (2001) instiga a pensar, dentre esses novos movimentos, a fulcral questão das identidades culturais, entendidas como “autodefinição do movimento, sobre o que é, e em nome de quem se pronuncia” (CASTELLS, 2001, p.95), que embora nascendo no espaço social da comuna pode desenvolver projeto de alcance nacional e global, ante os recentes rearranjos do Estado.

Tais projetos de identidade surgem a partir da resistência da comunidade e não da reconstrução das instituições da sociedade civil, pois a crise verificada nessas instituições, aliada ao surgimento das identidades de resistência, origina-se precisamente das novas características da sociedade em rede que abalam as primeiras e incitam o aparecimento das segundas.(CASTELLS, 2001, p. 421)

No caso particular do Brasil, com efeito, o Estado respondendo aos anseios dos atores sociais, montou um arcabouço jurídico a fim de disciplinar as relações sociais na fronteira política. Ao contrário da fase da Transição Democrática, aqui - na fase reformista - se instituíram vários dispositivos constitucionais para resolver, mediante a imposição da regulamentação normativa, os conflitos étnicos e sociais ancorados na racionalidade de meios e fins inerente à competição estratégica dos agentes locais por recursos ambientais, sejam terra, minério e madeira, ou recursos políticos e valorativos.

## 8.2. A ETNIA YANOMAMI NO CENTRO DO DEBATE

No início, na fase da Transição democrática, repousando sob o impacto político e ideológico da DSN, e da Guerra Fria e da ameaça Yanomami na visão dos militares, incluíram os índios no jogo do processo político-ideológico.

Teoricamente, a concepção de segurança e defesa das fronteiras no Norte do país, traduzindo na DSN, exprime um padrão de segurança abalizada na construção de colônias militares e da estratégia da ocupação via instalação de Pelotões de Fronteira para onde foram deslocadas as famílias dos militares planejadamente pensadas para a constituição de vilas e posteriormente o surgimento de povoados e em seguida, cidades, na estratégia de proteção através da ocupação demográfica da Amazônia.

No citado Seminário ocorrido em Belém, em 1987, para discutir a questão amazônica, os cientistas sociais participantes deram ênfase ao problema indígena, especialmente a preocupação com os impactos culturais e políticos sobre os Yanomami, sobretudo em relação à demarcação de suas terras. Por exemplo, Lúcia Hussak Van Valthen (1987) discorreu sobre as terras dos Tiriúó, Kachuyana, Wayana e Apalai, região conhecida como o Parque de Tumucumaque e Priscila Faulhaber pôs em questão o tópico que nos interessa teoricamente: apropriação e uso do território na fronteira política.

No terceiro Seminário (o segundo aconteceu no Rio de Janeiro, em 1990 e foi citado no primeiro capítulo deste trabalho em: “10. Estado, indigenismo e territorialidade”) realizado no Museu Emílio Goeld, também em Belém, em 1992, o antropólogo Bruce Albert (1992) demonstra que os projetos militares de ordenamento territorial da Amazônia foram progressivamente dotados de um arcabouço legal e administrativo destinado a abrir as TIs à

fronteira econômica pela via da manipulação de figuras do direito ambiental. Para ele, a delimitação tem reduzido assustadoramente as terras dos índios nas faixas de 150 km da fronteira política. Os interesses dos militares, na verdade, é pela liberação das áreas ricas em minerais às empresas nacionais e estrangeiras. Amparado na análise das Portarias e regulamentos das secretarias do CSN, o autor afirma que existem 76 alvarás e 973 requerimentos de pesquisa mineral registrado no DNPM que compreendem 22 (45%) dos 49 territórios indígenas, oficialmente registrados.

Na seqüência, Lima (1992), trabalhando com o conceito de poder de Foucault a fim de encontrar as lacunas e questões no que tange ao *trinômio índios e militares, índios e fronteiras políticas e militares e fronteiras políticas*, levanta em profundidade histórica a discussão sobre essa articulação, mostrando as diferenças fundamentais do trinômio ao longo da história. Do ângulo teórico estas reflexões movem-se sobre o solo das formas e técnicas de governo de um Estado-Nação sobre seu espaço territorial e suas populações. Critica as lacunas existentes na forma de pensar essa questão pelas ciências sociais. A primeira lacuna surge na maneira de conceber historicamente as populações indígenas, agindo como defensores dos índios e mobilizando a sociedade civil contra qualquer tentativa de intervenção estatal como se significasse o fim da cultura dessa etnia e a dissipação física dos índios.

A segunda lacuna mencionada pelo cientista consiste na flagrante ausência de estudos sobre as articulações e entrelaçamentos do local com o regional e o nacional, e sobre o processo que deságua na constituição histórica das TIs. Outra lacuna, não menos relevante, refere-se à discussão da fronteira agrícola. Entre a “fronteira em movimento”, a “fronteira agrícola”, a “frente de expansão e frente pioneira”, destaca a redefinição de padrões intelectuais para pensar o problema da fronteira que incorpore uma relação à la Poulantzas entre o político e econômico que também adicione o aspecto militar para pensar o Estado-Nação. Por isso, ao invés dessas categorias, prefere a idéia de *fronteira política*. Os militares são produtores do saber geopolítico e de uma ideologia de ocupação do território, “na qual os índios foram sempre figurantes”. (LIMA, 1992, p.65) Esse aspecto referente à idéia da relação do trinômio militares e o conceito de fronteira política e sua relação com a militarização na política indigenista nos moldes do Marechal Rondon é distinta da do PCN e é o elemento teórico mais importante dessa discussão, notadamente pela forma organizacional que adquire, adotando uma estrutura flexível adaptável às circunstâncias da fronteira política.

### 8.3. A POLÍTICA INDEGENISTA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ecologistas e ativistas defensores dos povos indígenas – CIMI –, especialmente a etnia Yanomami do Rio Negro (AM), que vivem nas bacias dos Rios Marauíá e Padaurí, dois afluentes da margem esquerda do médio Rio Negro, localizado entre o Brasil e a Venezuela, área adjacente ao Rio Orinoco, sempre questionam o PCN por prováveis danos que causariam ao meio ambiente (militares não teriam formação para lidar com o repertório de problemas no campo ambiental) e desrespeito aos direitos dos povos indígenas, conquanto enquadrados na lógica da guerra.

A sociedade Yanomami soma 10.000 pessoas vivendo em 150 comunidades tanto no Brasil quanto na Venezuela. Dominam um território de 192. 000 km<sup>2</sup>. No Brasil, os Yanomami vivem numa área de 9,4 milhões de hectares pertencentes aos Estados de Roraima e Amazonas. Segundo Relatório da OEA, intitulado *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil*, elaborado pela *Inter American Commission on Human Right*, referentes à situação dos direitos humanos nas Américas, constatou que com a construção da Perimetral Norte, penetrou-se 225 km em terras Yanomami, entre 1974 e 1976, atingindo 13 aldeias ao longo da rodovia que foi assolada por epidemia contraída dos operários que trabalhavam na construção da rodovia. O resultado desse contato foi a morte de um em cada quatro índios. Emblematicamente isso demonstra a necessidade da política indigenista tratar de evitar a continuidade das ocorrências de tragédias nessa etnia.

Antes, porém, urge introduzir uma nota introdutória sobre a política indigenista aplicada ao longo da história da ocupação amazônica. Ela reporta-se à colonização portuguesa quando os reinóis pretenderam fortalecer o contingente de combatentes para enfrentar os espanhóis, holandeses, ingleses e irlandeses, não obstante não serem essas as intenções dos colonos que estavam de prontidão para escravizar os índios, apesar de ser proibida conforme legislação colonial. Pode-se afirmar que os índios, com raríssimas exceções, foram enquadrados na ação estratégica do Estado, seja escravista e/ou republicano. A geopolítica acompanhou essa ação como fundamento geoestratégico ou sob o impacto da justificativa discursiva legitimadora dos projetos que impactavam sobre as TIs.

O Estado, ao longo dos séculos, dispôs de agências ou instituições da sociedade, através das quais buscou implementar a política indigenista. Durante o Império, sob a influência evolucionista, racistas e preconceituosas acerca dos costumes, crença e línguas peculiares a essas etnias que viviam à margem do progresso civilizatório ocidental, quando

militares e Jesuítas executam a política que estribava-se, para estes, em aldeiar os índios para conversão em cristãos.

Na República, a constância da concepção evolucionista estimulou ações políticas concebidas para ocupar o território, incentivando a incorporação dos índios à sociedade nacional. É sintomático que esse fato tenha sido percebido pelos antropólogos que organizam uma “vanguarda” teórica e política em oposição a essa visão.

Lima (1990), no Seminário do Rio de Janeiro, realizado no Museu Nacional, analisa as formas através das quais as populações nativas em território nacional têm sido pensadas pelos ideólogos de projetos de ocupação do interior do Brasil em que tais grupos humanos foram tratados de modo sistemático na lógica da geopolítica e da segurança nacional no período republicano. Ao contrário de Oliveira Filho e Vainer, Lima busca numa dimensão histórica o delineamento de projetos indigenistas oriundos das FFAA.

Faz uso de argumentos baseados em fatos e eventos históricos para mostrar que desde a formação do Estado, passando pela República, em especial pelos “Engenheiros-militares construtores da Nação”, sempre se adotou os dois conceitos de “índios” e “fronteira”, com vistas a ocupar territórios. Destaque para o SPLTN (Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais), as Comissões Telegráficas, a Comissão Rondon e o SPI (Serviço de Proteção ao Índio), que materializaram os projetos indigenistas em perspectiva histórica, num esforço, marcadamente autoritário, para viabilizar a integração das sociedades indígenas à sociedade nacional. A estrutura e mentalidade da organização dessas agências estatais eram, sobretudo, militares e o “problema” indígena, na ótica seletiva da segurança nacional. Contudo, com a passagem da SPI para a esfera da Inspeção de Fronteiras do Ministério da Guerra, sob o comando do Marechal Rondon, emitiu-se então a proposta de incorporação dos índios via educação se efetivar na política indigenista.

Desde o Estatuto do Índio de 1973 até bem pouco tempo, por ocasião da Constituinte, hegemonizam forças políticas que pregam o respeito aos costumes e crenças. As sociedades indígenas na Amazônia vêm, paulatinamente, perdendo seu território e em oposição a tal tendência, pouco tem sido feito. Nas palavras de um brasilianista: “Na verdade as relações entre as diferentes etnias desde a democratização em 1985 continuam a girar em torno dos afro-brasileiros, com status de asiático-brasileiro e dos índios muito menos atenção. Muito pouco mudou nas relações entre as etnias desde a abolição em 1888”. (SKIDMORE, 1998, p.290)

Há que reconhecer, por outro lado, que a Constituição de 1988, nos seus arts. 231 e 232, que trata dos índios, reconhece a organização social, costumes, línguas, crenças e

tradições dos indígenas. À União compete demarcar, proteger e fazer respeitar todos os bens nas terras que tradicionalmente são ocupadas pelos índios. Em outras palavras: modernamente esses dispositivos constitucionais foram e são importantes para o encaminhamento das lutas pela demarcação definitiva de suas terras.

Costa (1994) aponta que o envolvimento da SG/CSN na política indigenista pode ser explicado de várias formas. Uma delas julga ser “que a questão indígena sempre esteve, na história brasileira, intimamente associada à construção do Estado e a problemas militares”. (COSTA, 1994, p. 171) Outra: que

(...) A explosão do garimpo, o surgimento de uma nova orientação governamental concorrente na política indigenista, orientação representada pelo PMACI,<sup>148</sup> e o aparecimento de um governo de esquerda nas vizinhanças de uma parcela do território brasileiro habitada por grupos indígenas engrossam o caldo da questão, formando uma mistura explosiva aos olhos da Coalizão de Segurança Nacional. (COSTA, 1994, p. 171)

E arremata: Essa mistura ressalta a urgência de uma resposta rápida: O Projeto Calha Norte. (COSTA, 1994, p. 171)<sup>149</sup>

Frisou-se, na ocasião da análise do projeto que formalizou o PCN, que um dos objetivos das ações era a de aplicar uma nova política indigenista, mormente no Estado de Roraima onde, segundo os proponentes do documento, encontravam-se problemas concernentes ao comércio fronteiriço e a definição de uma política apropriada à região.

Nos anos noventa a causa indígena tem êxito no plano jurídico, cuja dimensionalidade extrapola os estritos limites regionais e nacionais para ter repercussão internacional. Ainda no governo Fernando Collor de Mello, durante a gestão do Ministro Jarbas Passarinho à frente do Ministério da Justiça, obteve-se, finalmente, após décadas de luta das organizações indígenas e seus protetores, a demarcação e homologação da área Yanomami. Essa demarcação sempre fora o tendão-de-aquiles das FFAA.

O então Ministro da Justiça consultou a Assessoria Jurídica e a Secretaria Nacional de Direitos da Cidadania, mais a FUNAI (em parecer de 22 de julho de 1991), o Itamaraty, o Ministro Chefe do Gabinete Militar representando também o Ministério do EB, o Ministério

---

<sup>148</sup> Programa de Proteção de Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas.

MB e o Ministério da FAB, que auscultaram o CDN e, com o aval das duas primeiras, o Ministro Jarbas Passarinho autorizou a demarcação. Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Meio Ambiente foram favoráveis à criação da referida reserva. Finalmente, a aprovação da demarcação, a existência de múltiplos interesses políticos envolvidos naquela área no interior do próprio governo, expôs o alcance das divergências notoriamente públicas, desde a segunda metade da década de oitenta do século passado.

Porém, a definição legal das terras Yanomami ressoou positiva para os índios, para os seus defensores, enfim, a uma enorme rede de organizações acadêmicas e políticas, sejam, ONGs ou partidos políticos e sindicatos; negativa, para o próprio Ministro Jarbas Passarinho em relação ao seu relacionamento com os militares, a estes porque se sentiram derrotados e, finalmente, os diversos interesses minerários, madeiros, etc, presentes e/ou existentes no lugar.

Para as FFAA o então Ministro feriu mortalmente a confiança depositada ao longo de sua carreira militar ao compactuar com as lideranças indígenas a favor da demarcação. Justifica-se porque as FFAA, de acordo com os pressupostos do PCN, preferia resolver o problema da demarcação no âmbito do próprio PCN e, portanto, sob a ótica da segurança nacional. Por outro lado, as lideranças indígenas agradeceram ao Ministro pela corajosa iniciativa. E, por fim, Jarbas Passarinho argüiu que, respaldado em relatórios, pareceres técnicos e antropológicos, havia a necessidade de concretizar a reservar como uma área para os Yanomami, definitivamente.

Esse processo de demarcação continua em governos posteriores porque demonstra que tema permeia o Estado brasileiro e, conseqüentemente, não depende do mandatário circunstancial da PR. Tornara-se um problema de Estado. Evidentemente, uma ou outra coalizão de governo pode garantir uma tramitação mais célere devido a compromissos políticos firmados com os atores sociais e políticos interessados nas demarcações.

Conseqüentemente, a partir de 1995, as reformas causam efeitos positivos do ponto de vista das medidas jurídicas tomadas para garantir os direitos dos índios, mas, por outro lado, resultados negativos são obtidos graças à subtração de recursos do orçamento da FUNAI nos consecutivos Orçamentos da União.

---

<sup>149</sup> COSTA (1994) se estende longamente na análise da política indigenista e aquela que veio com o PCN e o enquadramento geopolítico dos Yanomami. Ver quinto capítulo da dissertação de COSTA (1994, p. 135-171).

#### 8.4. A MILITARIZAÇÃO DA QUESTÃO INDÍGENA

Para Lima (1992) a questão da indefinição na demarcação das TIs é sinal da expressão do monopólio da terra e do que ocorre no Brasil inteiro, por isso é preciso verificar através de pesquisas empíricas, as relações dos grupos sociais determinados com os militares a fim de averiguar a questão do processo decisório a favor de quem está, isto é, a malha de relações dos militares com a estrutura de poder dominante particularmente aqueles vinculados à discussão da terra no Brasil. Por último destaca que a temática indígena não foi posta no Projeto e este se insere na tradição do controle das TIs.

Para uma tradição autoritária do Estado brasileiro e do papel intervencionista do EB na política em perspectiva histórica, somado às elites ávidas por recursos públicos e por soluções golpistas para os problemas de crises políticas-institucionais, a literatura política e antropológica reflete, militantemente, a crítica da ação do Estado na busca por ordenar/reordenar o espaço, territorializando-o à margem dos direitos e demandas históricas de povos e etnias localizadas particularmente ao Norte do país. Entretanto, ainda assim contribuíram para formar uma consciência crítica politicamente no sentido de dotar a sociedade de mecanismos de proteção de direitos reconhecidos dos índios, posteriormente cravados na Constituição de 1988. Os setores organizados da sociedade civil, num momento axial para reivindicações, na Transição, com a aquiescência das organizações políticas de esquerda, estigmatizada pelo antimilitarismo, sucumbiram na defesa das proposições do CIMI, da intocabilidade das TIs na região norte das calhas do Amazonas e Solimões. Apesar das pressões provindas do CIMI, de partidos políticos de oposição à Nova República, especialmente o PT (Partido dos Trabalhadores), o governo evoluiu na execução das instalações do PCN e pouco mudou na percepção dos militares com relação aos índios. A mudança de enfoque foi condicionada pela alteração na correlação de força mundial com o surgimento da modalidade unipolar/multipolar nas relações internacionais e o término da dissensão entre os EUA e a URSS.

No entendimento desse ator, isto é, os militares, o modo pelo qual o Estado mediado pelo PCN relacionava-se com os índios dependia fundamentalmente dos objetivos impregnados na DSN, no qual os atores sociais locais, ou presentes no local subordinavam-se hierarquicamente, às prerrogativas constitucionais e políticas da efetiva ocupação por meio da força com atribuições do Estado e, nesse ponto, o governo e as FFAA não arredaram um

milímetro sequer ante a compressão de setores da sociedade civil em que pese mudança na conjuntura no Brasil e no mundo.

Quais são e como se distribui espacialmente os grupos étnicos na área da Calha Norte?

Nas Calhas dos rios Amazonas, Solimões e Rio Negro habitam ribeirinhos, índios, garimpeiros e madeireiros. Somente na Bacia do Rio Negro, situada na confluência trinacional (Brasil, Colômbia e Venezuela), residem 23 povos indígenas e tendo São Gabriel da Cachoeira e Santa Isabel do Rio Negro como os centros urbanos mais importantes da região.

A rigor, nações indígenas de um mesmo grupo localizam-se tanto em diversos Estados brasileiros na fronteira política, quanto em país fronteiriço tais como os Yanomami que residem no Brasil nos Estados de Roraima e Amazonas e ocupam uma área de floresta em torno de 9,4 milhões de hectares, já demarcada e, também, na Venezuela às margens do Orinoco.

De acordo com o **quadro 17**, nas sete áreas indígenas no Brasil, a saber, Uacá, Trombetas Mapuera, Alto e Médio Rio Negro, Alto Içana, Evare I, Evare II e no Parque do Tumucumaque, os índios se distribuem em 23 grupos nos quatro Estados da federação, numa população de 139.816, que representa 0,2% da população do Brasil que é 330.000 e vivem em 546 áreas e falam 170 línguas.

Na fronteira política, o maior número de grupos vive no Estado do Amazonas no qual há uma supremacia dos grupos indígenas em relação aos outros Estados da Federação na Amazônia, apesar de se apresentar com o menor número de grupos na área do Calha Norte. Uma população reduzida localiza-se no Estado do Amapá. Aqui vivem 12 dos 23 grupos na área, não obstante o número inferior em relação aos Estados no conjunto. Nessas áreas, de acordo com os **quadros 17, 18, 19, 20 e 21**, sendo o o primeiro quadro da série específico sobre os Pelotões de Fronteira e os demais relativos à área do PCN, as FFAA construíram nove Pelotões de Fronteira, sendo que, quantitativamente, localizados no Estado do Amazonas e onde está fixada a maior população indígena na Faixa: Matucará, São Gabriel da Cachoeira, Tunuí, São Joaquim e Tabatinga. Adverte-se que, no entanto, o Estado do Pará, embora concentre o segundo número de grupos, é o que detém o menor percentual destes na Faixa.

## Quadro 17

## Áreas e Grupos Indígenas Localizados na Faixa de Fronteira do PCN

Unidade da Federação	Grupo Indígena do Estado	Área Indígena localizada na Faixa	Grupo localizado na Área do PCN	Pelotão	Total
Amapá	Galibi-Kaliña, Galibi-Marworno, Karipuna, Palikur, Wayampi, Wayána-Apalai	Uacá	Palikour (Arawak), Waiampi (Tupi Guarani), Karipuna, Galibi-Kaliña, Galibi-Marworno	Oiapoque	4.950
Roraima	Ingaricô, Macuxi, Patamona, Taurepang, Waimiri-Atroari, Wapixana, Haiwai, Yanomami, Ye'kuana, Caliana, Japitxana, Wayana-Waiwai, Arutami, Ianam, Yanomami	Trombetas Mapuera	Waimiri-Atroari, Ye'kuana, Wapixana, Patamona, Taurepang, Caliana, Macuxi, Japitxana, Wayana-Waiwai, Arutami, Ianam, Yanomami	Surucucus Auaris	30.715
Amazonas	Apurinã, Arapáso, Aripuanã, Banavá-Jafí, Baniwa, Barasána, Baré, Deni, Desana, Himarimã, Hixkaryana, Issé, Jarawara, Juma, Juriti, Kaixana, Kambeba, Kanamari, Kanamanti, Karafawyána, Karapanã, Karipuna, Katawixi, Katukina, Katwená, Kaxarari, Kaxinawá, Kayusana, Kobema, Kokama, Korubo, Kulina, Maku, Marimam, Marubus, Matis, Mawaiâna, Mawé, Mayá, Mayoruna, Miranha, Miriti, Munduruku, Mura, Parintintin, Paumari, Paumari, Pirahã, Piratapýa, Sateré-Mawé, Suriána, Tariána, Tenharin, Torá, Tukano, Tukúna, Tuyúca, Waimiri-Atroari, Waiwái, Wanana, Warekena, Wayampi, Xeréu, Yamamadi, Yanomami, Zuruanhã	Alto e Médio Rio Negro Alto Içana Evare I Evare II	Sanumá/Lecuana Yanomami Baniwa Kuripaco Tucano (Cubeo) Tucano (Desano) Tucano (Carapana) Tucano (Tanimuca)	Matucará São Gabriel da Cachoeira. Tunuí São Joaquim Tabatinga	83.966
Pará	Amanayé, Anambé, Apiaká, Arra, Araweté, Assuruni, Atikum, Guajá, Guarani, Himarimã, Hixkaryána, Juruna, Karafawyána, Karajá, Katwena, Kaxuyana, Kayabi, Kaiapó, Kreen-Akarôre, Kuruáya, Mawayána, Munduruku, Parakaná, Suruí, Tembé, Timbira, Tiriyo, Turiwara, Wai-Wai, Waiãpi, Wayana-Apalai, Xeréu Xipayá, Zo'e	Parque do Tumucumaque	Ticuna, Apalai-Wayana, Wai-Wai, Hixkaryána, Zo'e	Tiriós	20.185
População Total					139.816

Fonte: FUNAI, 2004

### Quadro 18

Municípios e Grupos Indígenas do Estado do Amazonas Situados na Área do PCN

Município	Grupo Indígena
Amaturá	Tukuna, Tikuna
Anamá	Tukuna
Atalaia do Norte	Mayoruna, Matis, Mayoruna, Kulina, Kanamari,
Barcelos	Yanomami, Mura
Benjamim Constant	Tukuna, Kokama, Matis, Mayoruna, Kulina, Kanamari,
Coari	Miranha
Itacotiara	Mura,
Manacapuru	Apurina,
Maraã	Kambeba, Kanamari Maku,
Japurá	Bare, Maku, Baniwiwa, Tucano, Desano, Tariana Barasana, Suriana, Karapana, Arapaco, Wanano, Tuyuka, Yepa Mahsa
Nhamundá	Wai-Wai, Hixkaryana,
Novo Airão	Bare, Kambeba, Waimiri-Atroari
Parintins	Satere-Mawe
Presidente Figueiredo	Waimiri-Atroari
Sta. Isabel do Rio Negro	Bare, Maku, Baniwiwa, Tucano, Desano, Tariana, Piratapuya, yanomami
Sto Antônio do Içá	Tukuna, Tikuna, Kokama
São G. da Cachoeira	Barasana, Suriana, Bare, Karapana, Arapaco, Wanano, Maku, Baniwiwa, Tucano, Desano, Tariana, Piratapuya
São Paulo de Olivença	Ticuna, Tukuna, Kokama, Matis, Mayoruna, Kulina, Kanamari.
Tabatinga	Ticuna, Tukuna, Kokama
Tefé	Kokama, Kambeba, Ticuna
Tonantins	Kokama, Tukuna, Kaixana,
Uarimi	Tikuna
Urucará	Wai-Wai, Karafwyana

Fonte: FUNAI, 2004.

### Quadro 19

Municípios e Grupos Indígenas do Estado do Amapá Situados na Área do PCN

Município	Grupo Indígena
Laranjal do Jarí	Apalai, Waiyana, Waiapi,
Oiapoque	Galibi, Karipuna
Pedra Branca do Amaparí	Waiapi

Fonte: FUNAI, 2004.

### Quadro 20

Municípios e Grupos Indígenas do Estado do Pará Situados na Área do PCN

Município	Grupo Indígena
Almerim	Apalai-Wayana
Alenquer	Zo'e e Apalai-Wayana
Faro	Wai-Wai, Hixkaryana, Karafawaya
Monte Alegre	Apalai-Wayana
Óbidos	Zo'e e Apalai-Wayana
Oriximiná	Apalai-Wayana

Fonte: FUNAI, 2004.

### Quadro 21

Municípios e Grupos Indígenas do Estado de Roraima Situados na Área do PCN

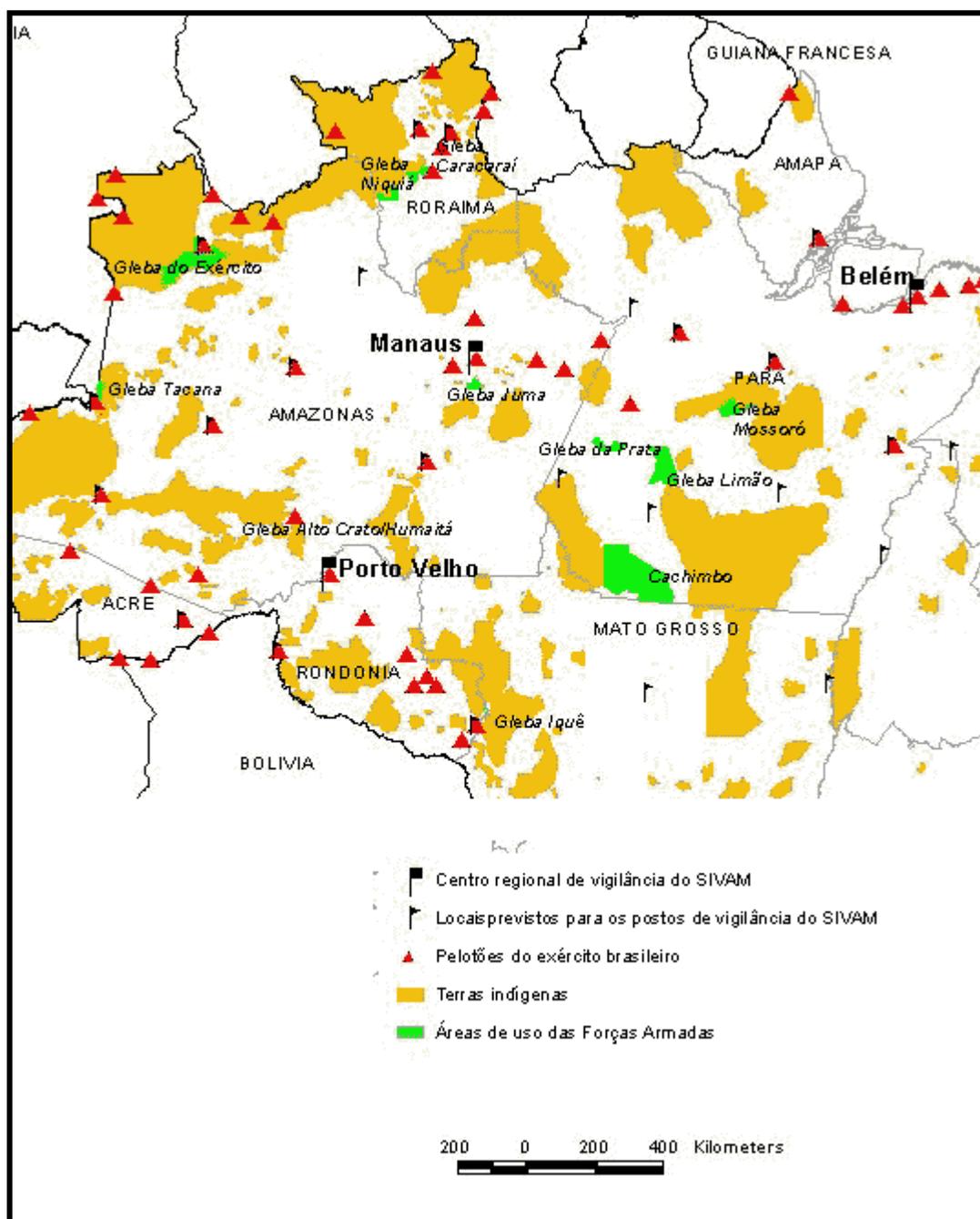
Município	Grupo Indígena
Alto Alegre	Macuxi, Wapixana e Yanomami
Boa vista	Macuxi, Wapixana, Ingariko, Taurepang,
Bonfim	Macuxi, Wapixana, Jaricuna e Aturau
Cantá	Wapixuna
Caracaráí	Macuxi, Wapixana, Jaricuna, Aturau, Yanomami, Xereu, Mawayana, Wai-Wai
Caroebe	Wai-Wai, Mawayana, Xereu,
Mucujáí	Yanomami
Normandia	Wapixuna, Ingariko, Taurepang, Makuxi
São L. do Anauá	Waimiri-Atroari, Wai-Wai, Mawayana,
São J. da Baliza	Wai-Wai, Waimiri-Atroari, Mawayana, Xereu, Karafawyana

Fonte: FUNAI, 2004

Quanto aos municípios dos respectivos Estados, conclui-se, combinado com a **tabela 31** e **quadros 17, 18 e 19**, que Japurá e São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas, Caracaráí e São João da Baliza, em Roraima, oferecem elementos para asseverar que contam com o maior número de grupos indígenas. Por outro lado, comparando a presença indígena na Faixa com outras áreas da Amazônia Legal, seguindo o que se pode visualizar no conjunto das tabelas e dos mapas, deduz-se que há uma concentração dos grupos indígenas na Faixa de Fronteira e, de acordo com o que informa a **Figura 14**, o sul do Estado do Pará fora da Faixa.

Figura 14

Mapa das Terras Indígenas, Terras de Uso das FFAA e Localização de Unidades Militares.



Fonte: Reproduzido: Grupo RETIS/UFRJ, 2002.

O mapa da **figura 14** é capaz de fornecer dados para inferir que a escolha de Belém, Manaus e Porto Velho como centro de vigilância do SIVAM obedece a critérios geopolíticos, haja vista que são locais visivelmente distantes quase proporcionalmente uns dos outros e de distância semelhante em relação à fronteira política. Os locais previstos para a instalação dos

Postos de Vigilância do SIVAM, entretanto, indicam a preocupação tanto com o sul da Amazônia (sul e sudeste do Estado do Pará) em direção ao extremo norte do Estado de Mato Grosso, quanto com a fronteira política da Bolívia à Guiana Francesa. Objetivamente, a intenção dos mentores e das autoridades responsáveis pela concepção e implementação do Projeto é melhorar o controle do espaço aéreo central do país, bem como vigiar as rotas clandestinas que circulam na fronteira política com a Bolívia. Em contrapartida, os Pelotões do EB se fixam numa malha mais distribuída espacialmente em torno das capitais Belém, Boa Vista, Manaus, Rio Branco e Porto Velho. E, relativamente, acompanham o movimento das TIs.

**Tabela 31**

Mineradoras em Terras Indígenas na Fronteira

Grupo Indígena	Terra Indígena	Mineradora	Nº de Títulos
Apurinã, Arapáso, Aripuaná, Banavá-Jafí, Baniwa, Barasána, Baré, Deni, Desana, Himarimã, Hixkaryana, Issé, Jarawara, Juma, Juriti, Kaixana, Kambeba, Kanamari, Kanamanti	Alto Rio Negro	Mineração Silvana Indústria e Comércio Ltda	19
		Best Metais e Soldas S/A	18
		Carmin Geologia e Comércio Ltda	16
		Galena Mineração Indústria e Comércio	57
		Mineração da Amazônia Ltda	30
		SERGAN – Serviços Geológicos da Amazônia S/A	45
		HB Engenharia e Mineração	38
		Continental Mineração Indústria e Comércio Ltda	26
		Edgar Rohnelt Mineração Ltda	31
		CR Almeida Engenharia e Construções	6
	Cabixis Brasileira de Mineração Ltda	1	
	Médio Rio Negro	Galena Mineração Indústria e Comércio	2
	Médio Rio Negro I	Best Metais e Soldas S/A	14
		Galena Mineração Indústria e Comércio	2
		SERGAN – Serviços Geológicos da Amazônia S/A	3
Frank Georges Guimarães Cruz		20	
Calcário Industrial da Amazônia Ltda		17	
Médio Rio Negro II	Frank Georges Guimarães Cruz	18	
Galibi-Kaliña, Galibi-Marworno, Karipuna, Palikur, Wayampi, Wayána-Apalai	Uacá I e II		38
Ingaricô, Macuxi, Patamona, Taurepang, Waimiri-Atroari, Wapixana, Haiwai,		Mineração Silvana Indústria e Comércio Ltda	13
		Matapi Exploração Mineral Ltda-ME	3
		Calcário Industrial da Amazônia Ltda	17
		MIBREL – Mineração Brasileira Estanho Ltda	9

Yanomami, Ye'kuana, Caliana, Japitxana, Wayana-Waiwai, Arutami, Ianam, Yanomami	Trombetas/Mapuera	Mapa – Mineração Indústria e Comércio Ltda	1
		Cabixis Brasileira de Mineração Ltda	3
		Best Metais e Soldas S/A	6
		Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	1
		Companhia Vale do Rio Doce	170
Amanayé, Anambé, Apiaká, Arra, Araweté, Assuruni, Atikum, Guajá, Guarani, Himarimã, Hixkaryána, Juruna, Karafawyána, Karajá, Katwena, Kaxuyana, Kayabi, Kaiapó, Kreen-Akarôre, Kuruáya, Mawayána, Munduruku, Parakaná, Suruí, Tembê, Timbira, Tiriyo, Turiwara, Wai-Wai, Waiâpi, Wayana-Apalai, Xeréu	Tumucumaque	Mineração Silvana Indústria e Comércio Ltda	1
		Mineração Tanagra Ltda	58
		Mineração Gamelas Ltda	24
		Mineração Zaspir Ltda	14
		Best Metais e Soldas S/A	15
		Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	6
		Mineração Novo Astro S/A	1
Yanomami	Yanomami	Mineração Tanagra Ltda	6
		Mineração Serra Morena	64
		Carmin Geologia e Comércio Ltda	23
		Best Metais e Soldas	15
		Iguape – Sociedade de Mineração Iguape Ltda	56
		Mineração da Amazônia Ltda	26
		Mineração Tracuá Ltda	50
		BR Mineração Ltda	47
		Lilly Mineração Ltda	11
		Mineração Novo Astro S/A	35
		MEQUIMBRAS-Metal Química Brasileira S/A	11
		Mineração Montes Roraima Ltda	32
		CR Almeida S/A Engenharia e Construções	23
		Mineração Baraúna Ltda	29
		Mineração Guararema Ltda	22
Waimiri-Atroari	Waimiri-atroari	Cabixis Brasileira de Mineração Ltda	5
		Cabixis Brasileira de Mineração Ltda	6
		MIBREL – Mineração Brasileira Estanho Ltda	1
		Mineração Guararema Ltda Calcário Industrial da Amazônia Ltda Iguape – Sociedade de Mineração Iguape Ltda	9
		Best Metais e Soldas S/A	
		Mineração Tanagra Ltda	6
		Mineração Zasper Ltda	
Companhia Vale do Rio Doce			
Total			323

Pelos dados supra citados, dá para sentir a indignação dos antropólogos com a política indigenista da Nova República e que prossegue com FHC. As concessões de títulos para a exploração de jazidas em TIs têm fortes indícios de que a fronteira, no sentido econômico do termo, avançou pesadamente sobre suas terras mediante a ação comercial de empresas mineradoras. Os títulos se concentram nas áreas do Alto Rio Negro, Médio Rio Negro, Médio Rio Negro I e II, Uacá I e II, Tumucumaque, Yanomami e Waimiri-Atroari, todas na Faixa de Fronteira entre o Estado do Amazonas e o do Amapá, portanto dentro da área do PCN.

A realidade impõe a conclusão de que as terras Yanomami são as preferidas pelas mineradoras e disso resulta os conflitos entre índios e empresários da mineração. Também, constata-se a liderança da Best Metais e Soldas S/A e da Galeno Mineração Indústria Comércio, no Alto Rio Negro, que monopoliza também no Médio Rio Negro; no Médio Rio Negro I e II, a Frank Georg Guimarães; a Companhia Vale do Rio Doce, no Trombetas/Mapuera; Mineração Tanagra Ltda, no Parque do Tumucumaque e nas Terras Yanomami a Mineração Serra Morena; e por último, a Mineração Tanagra Ltda, nas terras dos Waimiri-Atroari.

A Constituição de 1988 estabeleceu em cinco anos a demarcação das áreas indígenas o que não ocorreu alguma em Roraima e em outros Estados da Faixa estão por demarcar ou em processo de demarcação. Desde a data da promulgação da Carta, foram autorizadas 4.951 concessões para exploração das jazidas em áreas indígenas na Amazônia Legal, segundo dados do DNPM. As autorizações alcançam 1.941 anteriores à Constituição. Noventa e 9% das reservas indígenas do país estão na Amazônia.<sup>150</sup>

O direito de exploração das jazidas pelos índios é regido pelo art. 231, que define a forma pela qual estes exercem o direito sobre o usufruto, comercialização e lavra dos minérios em suas terras. Mesmo a Constituição tendo contemplado antigas reivindicações das organizações indígenas quanto ao direito ao uso dos recursos em suas terras, o Estado por intermédio do DNPM concedeu títulos de exploração de minérios.

Jazidas minerais, grupos indígenas e o direito de uso de suas terras tradicionais, empresas mineradoras e as concessões para lavra concedidas pelo Estado por intermédio do DNPM e a atuação das FFAA, com o direito legitimado constitucionalmente para defender o território soberano, formam uma malha de interesses econômicos, políticos e geopolíticos de

---

<sup>150</sup> EXPLORAÇÃO em reserva indígena terá licitação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4, maio, 2004. O País, 1º Caderno, p. 8.

diferentes tonalidades e antagônicos que são determinantes para impulsionar reivindicações na esfera política, exigindo do governo a intermediação nas negociações das demandas.

A complexidade do fenômeno indígena na fronteira política põe em evidência as formas com as quais os governos são chamados a lidar com sociedades que carregam outras formas de estruturação política, social e cultural distantes do modo de vida nas sociedades nacionais. A batalha política mais importante travada pelos povos indígenas desde a década de sessenta no Brasil é pela demarcação de suas terras. Nessa direção houve importantes avanços como se nota na análise dos instrumentos legais, inclusive constitucionais que fundamentam a ação de suas lideranças no sentido de reivindicá-la. Dados da FUNAI indicam que na fronteira Norte, relativamente poucas são as terras não fixadas e legalmente em poder dos índios, entre elas a Raposa Serra do Sol, em andamento.

Um outro tópico para escrever consiste na complexa questão da sobreposição das terras de uso especial. Estas sobreposições atingem, basicamente, as Unidades de Conservação Federal, as terras de uso exclusivo das FFAA e as TIs. As **tabelas 32, 33 e 34** abaixo identificam estas sobreposições e revelam o caráter imediato de solução por parte do Estado.<sup>151</sup>

**Tabela 32**

Sobreposições entre TIs e Áreas de Uso Exclusivo das FFAA

UF	Terra Indígena	Terra Militar	Área sobreposta		
RR/AM	Yanomami	Gleba Niquiá/Roraima	9.109	0,10 (1)	3,32 (2)
AM	Médio Rio Negro I	Área Devoluta	1.017.790	56,53	100,00
AM	Évare I	Gleba Tacana	101.403	18,58	99,43

Fonte: FANY, Ricardo. *Sobreposições entre unidades de conservação federais, estaduais, terras indígenas, terras militares e reservas garimpeiras na Amazônia Legal*. Subsídios ao GT Unidades de Conservação. Programa Nacional de Diversidade Biológica. Seminário de Consulta. Macapá – 21 a 25 de setembro de 1999.

(1) em relação às TIs.

(2) em relação às FFAA

<sup>151</sup> As Tabelas 33, 34 e 35, foram confeccionadas a partir dos dados das tabelas de FANY, Ricardo. *Sobreposições entre unidades de conservação federais, estaduais, terras indígenas e reservas garimpeiras na Amazônia Legal*. Subsídios ao GT Unidade de Conservação. Programa Nacional da Diversidade Biológica. Seminário de Consulta. Macapá – 21 a 25 de setembro de 1999.

**Tabela 33**

Sobreposição Entre Unidades de Conservação Federal e TIs

UF	UC Federal	Terra Indígena	Área sobreposta		
			Ha	% (1)	% (2)
PA	PARNA da Amazônia	Andirá-Maraú	90.367	9,91	11,40
AP	PARNA Cabo Orange	Uaçá I e II	53.323	11,51	11,36
RR	PARNA Monte Roraima	Raposa/Serra do Sol	106.169	100,00	6,06
AM	PARNA Pico da Neblina	Balaio	52.726.	2,34	100,00
AM	Idem	Médio Rio Negro II	43.443	1,93	13,58
AM	Idem	Yanomami	1.140.370	50,64	11,89
AM	ESEC Jutá Solimões	Betânia	3.999	1,37	3,29
AM	Flona de Altamira	Baú	1.061	0,15	0,06
AM	Flona do Amazonas	Yanomami	1.411.568	95,10	14,72
RR	Flona de Roraima	Yanomami	2.798.547	95,62	29,19
AM	Flona Mapiá-Inauini	Inauini-Teuini	5.027	1,05	1,34
	Idem	Camicuã	1.050	0,28	1,79
AM	Flona Cubate	Alto Rio Negro	432.645	100,00	5,37
AM	Flona Cuiari	Alto Rio Negro	109.268	100,00	1,36
AM	Flona Içana	Alto Rio Negro	198.582	100,00	2,46
AM	Flona Içana Aiari	Alto Rio Negro	486.657	100,00	6,04
AM	Flona Pari Cachoeira I	Alto Rio Negro	17.626	100,00	0,22
AM	Flona Pari Cachoeira II	Alto Rio Negro	636.012	99,96	7,89
AM	Flona Piraiara	Alto Rio Negro	636.940	100,00	7,90
AM	Flona Taracua I	Alto Rio Negro	655.385	100,00	8,43
AM	Flona Taracua II	Alto Rio Negro	562.582	100,00	6,98
AM	Flona Uruçu	Alto Rio Negro	72.492	100,00	0,90
AM	Flona Xié	Alto Rio Negro	402.123	99,15	4,99

Fonte: Idem.

(1) em relação à UCF (Unidade de Conservação Federal).

(2) em relação às TIs.

**Tabela 34**

Sobreposições Entre Unidades de Conservação Estaduais e TIs

UF	UC Estadual	Terra Indígena	Área sobreposta		
			ha	% (1)	% (2)
AM	Parque Estadual Serra do Aracá	Yanomami	1.522.002	81,80	15,90
AM	Parque Est. Rio Negro Setor Norte	Waimiri-Atroari	5.715	3,56	0,22
AM	REBIO dos Seis Lagos	Balaio	11.187	29,80	21,20
AM	Reserva Desenvol. Sustentado Amanã	Cuiú-Cuiú	36.805	1,64	100,00
AM	Res.Desenvolv. Sustentado Mamirauá	Jaquiri	1.666	0,13	99,50
AM	Idem	Acapuri de Cima	19.467	1,50	100,00
AP	Res.Desenv. Sustentado Rio Iratapuru	Waiápi	2.656	0,30	0,44
AM	APA Margem Esquerda do Rio Negro	Waimiri-Atroari	112.023	15,10	4,29
AM	APA Margem Direita do Rio Negro	Jatuarana	4.455	0,69	81,80
AM	APA Medio Purus Lago Ayapua	Lago Ayapua	3.643	18,50	15,00

Fonte: Idem.

(1) em relação à UCE (Unidade de Conservação Estadual).

(2) em relação às TIs.

Associada à discussão das relações dos militares com os índios está a do contrabando, a da biopirataria e do tráfico de drogas e armas. Redes clandestinas de “foras da lei” habitam e transitam nesse *circuito da ilegalidade* na Amazônia, com a pública complacência das autoridades e funcionários públicos corruptos.

## 8.5. AS ROTAS DA ILEGALIDADE NA ÁREA DO PCN

A Amazônia é parte indissociável da rota internacional da economia do crime. Está conectada a grandes organizações criminosas do mundo contemporâneo. Castells (2002), a propósito, afirma que:

A prática do crime é tão antiga quanto a própria humanidade. Mas o crime global, a formação de redes entre poderosas organizações criminosas e seus associados, com atividades compartilhadas em todo o planeta, constitui um novo fenômeno que afeta profundamente a economia no âmbito internacional e nacional, a política, a segurança e, em última análise, as sociedades em geral. (CASTELLS, 2002, p.203)

As rotas da ilegalidade são generalizadas no sentido de que atingem os Estados tanto na modalidade mais homogêneas, quanto naqueles com características de **áreas marrons**, isto é, marcados pela heterogeneidade funcionais e de classe. Portanto, a prerrogativa de rota de contrabando, embora mais efetiva na Amazônia por causa da ineficácia do controle estatal, não exclui outras regiões do Estado brasileiro na mesma proporção em volume e intensidade. Não estaria equivocado quem dissesse que secularmente se fala de contrabando de diversos produtos e mercadorias na fronteira Norte. Desde produtos eletrônicos, passando pelas drogas lícitas até o tráfico de mulheres, crianças, animais silvestres, minérios e insumos para a produção da drogas ilícitas. Os traficantes e contrabandistas encontram, aqui, um terreno fértil para implementar suas estratégias criminosas.

Contudo, a partir da década de oitenta transformou-se num tema da agenda internacional dos governos, mormente os da Pan-Amazônia. Complicador e gerador de controvérsias no debate sobre o direito dos Estado de agir em TIs, porque estas são *locus* das ações contrabandistas nacionais e internacionais, o problema ganha destaque na pauta dos

debates sobre a Amazônia a partir da segunda metade da última década por ocasião da amplitude da questão ambiental e, mais recentemente, devido denúncias sobre a biopirataria com reflexos no Congresso Nacional, onde o tema foi objeto de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito).

É certo que essa não é, e nunca foi, a única e importante rota de contrabando no Brasil. No Sul e no Centro-Oeste, na fronteira política com a Bolívia e o Paraguai, também secularmente e, sobretudo no Prata, na fronteira política com a Argentina e o Uruguai, os Estados nacionais têm se esforçado por deter o desenvolvimento e ampliação da rotas. (ver **figura 15**). Contudo, enquanto espaço social, onde o Estado tornou-se mais efetivo sobre o território, de uma **área azul**, na qual as instituições funcionam regularmente, o combate é mais intenso e, ao contrário da área do PCN, um espaço **marrom** vulnerável à ação das redes que se articulam e transitam na ilegalidade.

Os traficantes e contrabandistas, de fato, constroem suas próprias redes logísticas para escoar a produção e comercializar seus produtos (ver **figura 16**). Nesse sentido são construídas pistas de pouso clandestinas em regiões de difícil acesso, sobretudo para isso compram aviões e carros que transportam a droga nas vias federais, estaduais, assim como usam os meios hidrográficos para completar o sistema montado que viabiliza o fluxo comercial. A rigor, os aeroportos são também usados para essa atividade. Como se vê, além de meios ilegais, aproveitam as redes da legalidade, a fim de escoarem seus ilícitos pelo território nacional, bem como para usá-lo para a exportação para outros mercados, principalmente em direção ao EUA, que são um dos maiores consumidores da droga, mundialmente conhecidos.

Figura 15

Mapa da Rede Logística do Tráfego Internacional no Cone Sul



Fonte: Reproduzido: Grupo RETIS/UFRJ, 2002.



Vista e Macapá, como centros importantes das rotas de contrabando. No que diz respeito aos corredores do tráfico de drogas as redes distribuem-se do Oiapoque a Macapá; Boa Vista a Manaus; São Gabriel da Cachoeira a Manaus; Tabatinga a Tefé e daqui para Manaus; embora se limite a descrição à área do Projeto, cabe registrar que o corredor vital que liga o país ao comércio internacional de drogas e lavagem de dinheiro (**figura 16**), bem como o fluxo regional e nacional, é a conexão entre Manaus e Belém, sendo Tabatinga, São Gabriel da Cachoeira e Oiapoque estratégicas como portais internacionais tanto para a lavagem de dinheiro quanto para a importação da droga. Contudo, a partir de Belém e Manaus, irradia-se a teia da ilegalidade para o restante do país. Finalmente, Boa Vista, Macapá e Belém invertem a rota de importação para, também, transformarem-se em importantes bases de exportação da droga como se vê na Figura.

## 8.6. A LEI DO ABATE NAS ROTAS DA ILEGALIDADE

A utilização do espaço aéreo como rota do contrabando e do tráfico de drogas na Amazônia – para não reportar a todo o país - pelos agentes da ilegalidade, terão, a partir de novembro de 2004, que intensificar rotas tradicionais (vias terrestres, marítimas e aéreas da legalidade), pois o governo Luís Inácio Lula da Silva, regulamentou a Lei de Tiro de Destruição (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, modificada pela Lei nº 9.614, de 05 de março de 1998),<sup>153</sup> mais conhecida como “Lei do Abate” visando pôr fim à “festa” patrocinada por aeronaves civis (ficaram de fora do Decreto as aeronaves militares) de traficantes e contrabandistas no espaço aéreo brasileiro, especialmente da Amazônia.

O Decreto nº 5.144, 16 de julho de 2004, dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins em território nacional e que entrou em vigor, em 14 de outubro de 2004. Essa medida se viabiliza com as informações oriundas dos radares e sensores do SIVAM e com o auxílio do CINDACTA (Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo), visando coibir os vôos clandestinos na Amazônia. As aeronaves da FAB tipo

---

<sup>153</sup> Nesta Lei foi introduzido o parágrafo 2º do art. 303: “Esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil, ficando sujeita à medida de destruição, nos casos do inciso do caput deste artigo e após autorização do Presidente da República ou autoridade por ele delegada.”

A-27 Tucano e, se caso necessário, porque a situação de conflito exige, serão usados também o supersônico F-5E e Mirage IIIE, que decolam (rão) de Porto Velho, Campo Grande, Manaus e Belém, para cumprir as missões.

Aeronave suspeita é aquela que a) ao entrar no território nacional, sem plano de vôo aprovado, oriunda de regiões reconhecidamente fontes de produção ou distribuição de drogas ilícitas e b) que omita aos órgãos de controle de tráfego aéreo informações necessárias à sua identificação, ou não cumprir determinação desses mesmos órgãos de tráfego, se estiver cumprindo rota presumivelmente utilizada para distribuição de drogas ilícitas. Caso o aparelho não responda aos avisos de identificação dos pilotos da FAB, ele passa à categoria de hostil, quando então estará sujeito aos procedimentos de destruição. Em Brasília, o Comandante da Aeronáutica, brigadeiro Luís Carlos Bueno, dará a autorização para o Tiro de Destruição.

A aprovação da Lei era uma reivindicação antiga. Ela consiste em abater aeronaves civis não identificadas, no espaço aéreo da Amazônia que não respondam aos chamados de alerta dos caças da FAB mediante procedimento de segurança.

No entanto, sua aprovação pelo Senado e sanção do Presidente não isentou-a de polêmica. As controvérsias se situam em vários aspectos: na dimensionalidade jurídica, porque é alegada a inconstitucionalidade tendo em vista que ao proceder aos tiros e caindo a aeronave as probabilidades de ocupantes permanecerem vivos são mínimas, tampouco será possível averiguar se os ocupantes são, de fato, transgressores da lei e se estão transportando drogas ou qualquer outro ilícito, o que configura a pena de morte, uma vez que os prováveis “fora da lei” não teriam *time* e condições de apresentarem defesa.

A Constituição do país veda qualquer possibilidade da pena capital. Os partidários da Lei contra-atacam pontificando que o espaço aéreo de qualquer nação soberana é inviolável segundo as regras do direito internacional, e que, qualquer país civilizado contemporâneo adota a Lei do Abate.<sup>154</sup> Eticamente, outros argumentam, que, nos próprios aviões da FAB, já foram encontrados armas e drogas, de propriedade dos traficantes. Além disso, sustentam a não infalibilidade do sistema. Apesar de cercados de cuidados com que reiteram sempre as autoridades do setor da segurança nacional, o menor risco de morte de inocentes é visto pelos pacifistas como sinal de irracionalidade da medida. O temor é que, no Brasil, se repitam os equívocos fatais, exemplificados nos casos do vôo da Iran Air, derrubado em 03/07/1988, pelo navio de guerra norte-americano “Navy USS Vincennes” (CG – 49), do vôo 007 da

---

<sup>154</sup> Na América do Sul somente a Colômbia, o Peru e agora o Brasil, colocaram em prática essa punição, pela Lei do Abate, para os que violam o espaço aéreo.

Corean Airlines (abatido em 10/09/1983) e, finalmente, o vôo 114 da Lybian Arab Airlines, Boeing 727-224, posto abaixo pelos caças israelenses quando se aproximava do Golfo de Suez em 21/02/1973.

Contudo, cabe ressaltar que o governo tomou as providências cabíveis no sentido de diminuir ao máximo os riscos de erro. A demora na aprovação se deve, em parte – porque também em razão de pressões de todos os lados (nacionais e internacionais) – ao encontro de uma fórmula eficiente a fim de garantir o êxito da operação. Não é à toa que há excesso de quesitos a serem obedecidos, dentro dos procedimentos de averiguação, intervenção e persuasão, resultando numa seqüência progressiva que se a aeronave estiver próximo à fronteira política talvez não dê tempo de executá-los. Ei-los:

- Reconhecimento à Distância;
- Confirmação da Matrícula;
- Contato por Rádio na Frequência de Emergência;
- Sinais Visuais;
- Mudança de Rota;
- Pousos Obrigatórios;
- Tiro de Advertência; e,
- Tiros de Destruição.

O conjunto dos procedimentos para o cumprimento da Lei fica, de acordo com o referido Decreto de regulamentação, a cargo do COMDABRA (Comando de Defesa Aeroespacial Brasileira).

A modernização da legislação brasileira, para a qual se inclui a Lei do Abate, representa um passo importante para a defesa da região amazônica. Tem-se a lamentar, como desfecho, apenas o fato de que com um século de atraso, com uso extensivo dos aviões com a finalidade de proteger o espaço aéreo de nações soberanas, essa consagrada medida tornada comum com e após a Primeira Grande Guerra, o Brasil esteja usando desse instrumento para disciplinar a atuação do Estado no espaço aéreo brasileiro.

## Considerações Finais

A presença do tripé FFAA, índios e contrabandistas/narcotraficantes na fronteira política exige, de fato, a institucionalização de mecanismos que facilite, guardadas as funções e objetivos constitucionais, bem como levem em conta hierarquias federativas, a segurança nacional.

É indispensável que o PCN promova a organização da defesa contra as atividades clandestinas na região. Porém, para o alcance desse objetivo se colocam problemas que precisam ser sanados à luz da democracia e dos direitos e garantias individuais e coletivas, fato que conduz o governo a definir a área como “de segurança nacional” através de normas constitucionais e instrumentos legais, assim como de ações práticas para viabilizar a proteção dos limites fronteiriços. Entre 1994 e 2002, dá-se uma intensa e dinâmica produção de procedimentos jurídicos com a finalidade de disciplinar o conflito com vista a garantir tanto os direitos dos povos indígenas quanto os da sociedade nacional.

Mas a área do Projeto traz consigo um emaranhado de problemas relativos à relações sociais, culturais, ambientais e espaciais, além de conflitos que descendem das relações de poder inerentes às sobreposições e hierarquizações imanentes a esses processos, das territorialidades de povos com relações de poder assimétricas e com forte predominância dos meios tecnológicos a favor da sociedade nacional.

Tais meios avançando sobre as áreas indígenas, principalmente na Amazônia, estão ameaçando, pela exploração e lavra do minério, as terras Yanomami, que, se mantido o padrão dos anos sessenta e setenta de exploração, acarretará, como antes, pesados ônus para as futuras gerações de índios na fronteira política. A fim de contornar esse problema é preciso, com as evidências elementares que se dispõem, concluir pela necessidade dos atores políticos e sociais envolvidos retomarem a articulação dos organismos e das instâncias de governo com a finalidade de armar o Estado, na cooperação, de instrumentos capazes de efetivarem ações estimuladoras do desenvolvimento sustentável nessa **área marrom**.

Dessa forma, cabe particularmente à FUNAI, como órgão, elaborar e implementar a política indigenista do país, atuar no espaço social da Faixa de Fronteira, nos limites da área do Projeto, mediando os conflitos entre os militares, índios, madeireiros e garimpeiros. Por outro lado, antropólogos e ativistas dos direitos humanos articulam-se em defesa dos povos indígenas, ação política que implica a institucionalização de canais democráticos que permitam tornar transparentes as controvérsias e suas soluções políticas.

Para os povos indígenas a legitimidade do discurso de poder sobre o território a partir da sociedade nacional com a racionalidade de modos de produzir, pensar e agir característicos da visão de mundo capitalista e de uma dada concepção de desenvolvimento, é um processo construído lentamente através da ocupação de suas terras que avança rumo à fronteira política, contra o qual é inelutável. Resta, porém, apropriando-se dos elementos da sociedade nacional que em dadas circunstâncias, destrói seu modo de vida, articular politicamente suas demandas políticas, sociais, econômicas e territoriais, e estabelecer alianças e conquistar apoios necessários para mudar o modo predador culturalmente de agir dos agentes públicos (Estado) e privados (madeireiros, garimpeiros, etc).

A avaliação empreendida desnuda, frontalmente, que a relação de índios, militares e narcotraficantes no *circuito da ilegalidade*, localizada espacialmente na área pertencente ao PCN, que exclusivamente interessa à análise, bem como a posição espacial das UM próximo e nas TIs, e mais do que isso, onde se fixam as rotas de contrabando e tráfico de drogas, põem em relevo o debate sobre a segurança na área e, conseqüentemente, sopra a favor do PCN enquanto instrumento político capaz de manejar os cuidados necessários a proteção da fronteira política. No entanto, apesar dos questionamentos e das controvérsias que permeiam o debate sobre a presença militar na área, assim como a prática das mineradoras em TIs, merecem um tratamento mais amplo acerca das formas eficientes de superar as pendengas concernentes aos interesses presentes. Reafirma-se que o Estado deve ser o instrumento para esse fim.

Por fim, o Estado em rede na Amazônia, o PCN e o SIVAM, bem como as possibilidades de controle e os limites de sua atuação são o tema do último capítulo. A multiterritorialidade e a multiplicidade de redes põem em evidência a capacidade e o direito do Estado intervir para preservar e defender a fronteira política e o limite. Porém, essa ação não poderá ser pensada à luz dos padrões clássicos de atuação estatal, nem na área da segurança, porque desapareceu a territorialidade exclusiva do Estado-Nação.

## **CAPÍTULO 9 - O ESTADO NA FRONTEIRA POLÍTICA: Possibilidades e Limites de Controle da Fronteira (1994-2002)**

### Introdução

Os objetivos perseguidos e atingidos até aqui podem ser resumidos no seguinte: análise do pensamento geoestratégico construído em torno da Amazônia em perspectiva histórica, aonde se verificou a permanente preocupação do poder central em proteger a fronteira política; identificação da visão política, ideológica e estratégica que influenciou as diretrizes para a produção e execução de uma política pública para a Amazônia simbolizada no PCN; descrição da Nova PDN, lançada na administração de FHC em 1996, no contexto de alteração no padrão das relações internacionais e na governança contemporânea com a reforma do Estado para o mercado; investigação das fontes de financiamento e os mecanismos orçamentários do PCN a fim de captar a dinâmica da crise de financiamento e concluir pela sua viabilidade econômica; e, finalmente, identificação, na Faixa de Fronteira, dos atores sociais que transitam na Faixa, mapeando as rotas de contrabando e tráfico de drogas e dando destaque à Lei do Abate.

É preciso discutir os limites e as possibilidades do Estado nas escalas local, regional, continental e mundial, de controlar efetivamente o território e responder qual a contribuição para a territorialização na fronteira política, particularmente na área do PCN.

Discute-se se o Estado nas condições econômicas, políticas e sociais contemporâneas teria alguma chance de exercer, enquanto ator central numa sociedade estigmatizada pelas desigualdades políticas e espaciais, suas funções tradicionais, a saber, regulador das relações sociais, garantidor das liberdades individuais e coletivas, sobretudo organizador do processo de defesa e integridade da nação. Logo, teorias aparecem para reafirmar que Estado, conquanto em crise e ter que conviver com outros atores, a exemplo das grandes corporações privadas, tão poderosas quanto ele, bem como as redes ilegais de narcotraficantes e terroristas, seria incompetente a continuar com as suas estruturas administrativas e coativas atuais.

O aspecto a registrar põe em relevo a modalidade militar permanentemente atenta aos problemas oriundos da defesa do território que se aperfeiçoa com a implantação do Projeto

SIVAM. Assim, vê-se, pois, na longa caminhada para manter a Amazônia sob jurisdição brasileira, o Estado dependente, patrimonial ou capitalista, autoritário ou democrático, instituiu as bases para moldar uma cultura vigilante nessa parte do mundo. Fica claro esse esforço na medida em que o PCN sobrevive a três momentos da recente história política nacional. Criado no *ancien regime*, executado na Nova república, sobrevive durante a reforma do Estado e mantém-se prioritariamente no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

A permanecer as condições atuais de baixo nível de conflitualidade na fronteira Norte em função do bom relacionamento fundado na cooperação técnico-científica, econômica, militar e diplomática com os países fronteiriços, são remotas as possibilidades de guerras entre os membros do Pacto Andino e do MERCOSUL, em que pese a elevação da tensão em virtude das guerrilhas colombianas. Ausência de qualquer animosidade dos países que compõem entre Blocos, não afasta a virtuosidade dos esforços feitos pelos governantes brasileiros em defesa da capacidade instalada no setor de defesa nacional para prevenir tentativas eventuais que ameacem a soberania. A conclusão capilar estriba-se no acompanhamento do interesse e preocupação com a vulnerabilidade da fronteira política, mas não deve resultar na isenção de críticas a ausência de planejamento coerente consoante com as bases da PDN e a sustentabilidade financeira suficiente para adequar o país à sua dimensão geográfica e política.

## 9.1. AS REDES E O ESTADO NA AMAZÔNIA

São constantes os ensaios na ânsia de refletir sobre os problemas da ciência que estaria mergulhada numa crise sem precedentes por incapacidade de explicar os fenômenos que dão sentido próprio à sociedade global. Para superá-la, diversas e problemáticas têm sido as formas e arranjos teórico-metodológicos que se arvoram a oferecer solução para os intrincados problemas sociais e políticos. Uns recorrem ao micro para explicar uma realidade modificada em seus fundamentos, outros dão tratamento holístico a essa realidade, justificando que as mudanças precisam ser desvendadas em seus elementos interacionais em sentido macro.

É hora de pôr a seguinte questão: quais as implicações do modo de conceber heurísticamente a noção de Rede para o objetivo de compreender sua natureza e as tendências

atuais e futuras para avaliar a eficiência do Estado? Este estaria também se organizando em redes para a ameaça que exatamente viria de outras situadas no circuito da ilegalidade as quais minam sua integridade e sua estrutura como Estado? O PCN é viável ainda perante a Era da Informação? Em outras palavras: qual a possibilidade e como tem reagido o Estado diante das redes de narcotraficantes, agentes privados e estatais corruptos, biopiratas e redes internacionais de terrorismo?

O Estado pode e deve responder com eficácia esse problema, uma vez que se trata da *maior organização política que se tem notícia na história*, apesar de sofrer os percalços da crise que se arrasta desde as últimas décadas do último milênio. O Estado tem que se armar no sentido de usar do monopólio legítimo da força e de sua estrutura fiscal e financeira para garantir uma rede de mecanismos a fim de contrapor-se ao ataque dos agentes privados interessados na livre circulação de idéias e produtos alheios à democracia e de seu comércio por intermédio de redes clandestinas, ilegais. Ou seja, o Estado democrático e de direito deve estar à altura de suas atribuições para fazer frente às demandas por segurança, ainda que as formas tradicionais de pensá-lo atadas a maneiras pretéritas de capitalismo (concorrencial e monopolista) estejam suplantadas pelo aparecimento de novas formas inauditas de produção e circulação de bens e serviços em escala planetária.

Realça-se, portanto, que ele é necessário independentemente das suas características atuais. E mais, respondendo a uma das indagações, o PCN embora permaneça com algumas características convencionais – à medida que sustenta a lógica da ocupação militar - a experiência indica que nenhuma nação, mesmo os EUA com força e capacidade tecnológica e informacional suficiente para abdicar do arsenal convencional e aposentar a estratégia da instalação de bases militares, conserva estruturas militares físicas, ou seja, apesar desse país estar reduzindo o número do arsenal e desmontando suas bases em alguns países, por exemplo, na Alemanha, como vimos no quarto capítulo, movimentou-se para aumentar sua presença no antigo bloco do leste europeu. Em suma, o Brasil não pode renunciar essa estratégia; no entanto, é preciso, dadas as distâncias e as condições inóspitas da fronteira política, urgentemente, melhorar o alcance e a eficiência de suas atividades, integrando o PCN ao que existe de mais moderno instalado no Projeto SIVAM, principalmente sua estrutura integrada de comunicação e coleta de dados.

Num Estado destituído de poder como assinala Castells (2001, p. 298-9) há fortes incertezas quanto à possibilidade de regulamentação da comunicação em sociedade em rede. Um dos desafios do Estado-Nação é enfrentar a diversificação e integração estreita de toda

mídia apoiada em satélites, difícil de controle e regulamentação. Essa ação em cadeia retira do Estado sua legitimação e base de poder.

A diversificação dos meios de comunicação, a integração de toda a mídia em um hipertexto digital, abrindo caminho para a mídia interativa, e a impossibilidade de exercer controle sobre satélites que emitem sinais de comunicação além da fronteira ou sobre a comunicação via computador por meio da linha telefônica, acabaram destruindo as tradicionais bases de defesa da regulamentação.

O Estado em rede na Amazônia e na fronteira Norte parece reagir ao texto de Castells, mesmo recordando que ele permanece com notável poder sobre a mídia. “Os governos ainda detêm controle de meios de comunicação importantes, ações de capital e influência sobre ampla gama de organizações do mundo das comunicações.” (CASTELLS, 2001, p. 299)

Em especial na Amazônia, o Estado para estabelecer um marco regulatório, orienta-se em harmonia com a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, instituída em 1995, no primeiro ano do mandato de FHC, para impulsionar o desenvolvimento sustentável da região em parceria com a sociedade civil, os governos estaduais e locais. A concepção, diretrizes e instrumentos de planejamento estatal, contidos na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal são coerentes com a reorientação do crescimento econômico-social e a valorização de seus habitantes quando se propõem a coordenar as políticas dos órgãos federais, articular a implementação dessas políticas, deliberar e propor medidas sobre situações que exijam pronta ação do Governo Federal. O impulso às RESEXES (Reservas Extrativistas) e ao ZEE (Zoneamento Econômico-Ecológico) nos nove Estados da Amazônia Legal como estratégia de gestão territorial, e a parceria com o G-7 através do PPG-7 (Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil), mostra a capacidade de produção de políticas públicas da governança brasileira contemporânea, e reforça o argumento, insistentemente reiterado, de que o Estado é necessário como tem tentado cumprir suas atribuições constitucionais na Amazônia Legal e na fronteira política, na Faixa de 150 Km, em particular.

Essa política integrada foi pensada a partir do final de 1993, ocasião em que se criou o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ) como órgão de assessoramento do Presidente da República para a implementação e acompanhamento da política nacional integrada da Amazônia Legal, ligado à estrutura do MMA, especificamente da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), e regulamentado pelo Decreto nº 1.541, de 27/06/1995.

Dentre os Ministérios que compõem o Conselho e de interesse para a discussão em andamento, importa citar o Ministério das MRE, o Ministério da Defesa e representantes de órgão tais como o Estado-Maior das FFAA e a SAE.

Consoante com essa orientação está a organização sistêmica do SIPAM, ao qual subordina-se o PCN e o SIVAM.

A busca desenfreada para integrar as diversas instâncias estatais com a sociedade civil, principalmente os centros de pesquisa, como o INPA, subordinado ao Ministério de Ciência e Tecnologia, o Museu Emílio Goeld, a UFPA, assim como de órgãos estatais tais como a PF, IBAMA, FUNAI, FFAA e Receita Federal. Todos participantes integradamente do Sistema de Defesa Nacional que através dos convênios e parcerias entre instâncias governamentais nos níveis federal, estadual e municipal, do mesmo modo que com organismos governamentais e não-governamentais internacionais, atualmente existentes em campos diversos de atuação, a saber, meio ambiente, cooperação científica e tecnológica, relações de trabalho, mineração, enfim, múltiplos aspectos que integram a sociedade local e as populações tradicionais, mostram que há, efetivamente, com limitações de cobertura institucional e financeira, um processo em andamento de dotar esses atores de fonte de legitimidade decisória na governança contemporânea.

O sonho de sacar do isolamento as populações tradicionais, isto é, seringueiros, índios e castanheiros, que vivem secularmente às margens dos rios Amazonas, Negro e Solimões é antigo e durante a gestão de FHC, houve intentos no sentido de dotar o Estado de mecanismos capazes de garantir a governança na fronteira política. No entanto, precisam estar orientadas para o desenvolvimento sustentável da região, mas que se desdobre para a área do PCN. Entretanto, uma avaliação preliminar das ações do governo reformista de FHC, denota uma estratégia centrada na busca do estímulo às atividades identificadas como de vocação do lugar. Nos quatro Estados avalia-se que essas ações não produziram os resultados desejados para a fronteira política. Ela ficara à margem da mudança. E as poucas ações foram patrocinadas pelo próprio Projeto, o que indica, evidentemente, que o governo pensa efetivamente a fronteira política numa estratégia particular dentro do projeto maior do *Avança Brasil* e do *Brasil em Ação*.

Mas as principais ações orientaram-se para os Eixos de Integração, mesmo que distante da Faixa de Fronteira, seus efeitos a curto e médio prazo podem trazer desenvolvimento aos municípios da fronteira política na área da unidade de investigação.

## 9.2. SIVAM E PCN: CONTROLE DA FRONTEIRA POLÍTICA?

Mas, qual a possibilidade de controle da fronteira política?

O grande debate contemporâneo diz respeito à possibilidade do Estado, no contexto do vendaval questionando sua eficiência fiscalizadora, e diante dos arrostos postos pela corrente integradora no rumo da globalização, oferecer os instrumentos viáveis para uma defesa eficaz da fronteira política. É o desafio dos governantes pelo mundo afora.

Os desejos e obrigações dos *policy making* do setor de defesa nacional em prover uma eficiente proteção, mesmo dispondo dos meios necessários para o enfrentamento da questão colocam o Estado diante de uma encruzilhada histórica. Como controlar a fronteira política em países em desenvolvimento, quando para estes é oferecida uma receita na qual o Estado é passível de desmonte de suas principais instituições? Como superar o atraso a que foi posto durante décadas pela incapacidade de suas elites em oferecer as condições suficientes para fortificar as fronteiras políticas? Essas questões indubitavelmente importantes merecem um debate profundo. Contudo, elas estão além do horizonte dos objetivos investigativos da pesquisa. Por ora, diz-se apenas que cresce em importância a problemática da segurança na fronteira política com o aumento na mesma proporção de seus reptos históricos.

O Brasil pela sua magnitude continental e pelo seu papel no âmbito regional e mundial, mais ainda, pela envergadura da sua biodiversidade, tem o dever de investir na ciência, na tecnologia e na capacitação da mão-de-obra necessária para ajudar a resolver o “vazio” existente, mormente em sua fronteira Norte. São constantes os apelos pela adição de recursos para a manutenção e continuidade do fluxo regular de ações estatais na fronteira política. Tais reivindicações que emanam da opinião pública, do congresso e dos partidos políticos e de setores organizados da sociedade, põem em estado de alerta àqueles que defendem a necessidade do Estado. É um projeto político-institucional essencial para os propósitos e objetivos da manutenção da soberania.

Apesar da crise e dos percalços muito se avançou na última década. Há um consenso de que com a retomada e implantação do SIVAM acelerou relativamente o controle, certamente a um ônus extremamente alto para os cofres públicos e, portanto para a sociedade brasileira, o que não significa que, simultaneamente, não tenham crescido também as formas sempre mais sofisticadas de atuação clandestina das redes ilícitas no *circuito da ilegalidade*, e com isso, minando as bases legítimas (política e culturalmente) do Estado.

O SIVAM consiste numa vasta infra-estrutura de meios técnicos e operacionais com o objetivo de coletar, processar e gerar dados de interesses das organizações integrantes ou usuários do SIPAM.<sup>155</sup> É uma rede de satélites, radares e sensores visando reunir milhares de informações sobre desmatamento e queimadas; tráfego aéreo; novas fronteiras agropecuárias; formação de nuvens; acidentes geográficos e até localização de tribos indígenas que ainda não foram contactadas.<sup>156</sup> Em outras palavras, tudo indica que é um ambicioso projeto de segurança que estará produzindo um manancial de informações detalhadas a fim de permitir a formulação, gestão e implementação de programas e projetos públicos e privados feitos por organizações governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, dados que poderão vir a ser adquiridos por qualquer pessoa física ou jurídica mediante pagamento.

O SIVAM foi concebido a partir da EM nº 194, em 21/11/1990, encaminhada pelo então Ministério da FAB à SAE e o Ministério da Justiça.<sup>157</sup> Idealizado por um grupo de especialistas de vários Ministérios e agências governamentais, e implantado pelo Ministério da FAB com a coordenação da SAE ligada a PR, seus custos iniciais chegaram a 1,395 bilhão de dólares. Valor que foi consumido em infra-estrutura, mão-de-obra e compra de equipamentos. Para sua implantação, o governo decidiu por intermédio do Decreto nº 892, de 12/08/1993, após “ouvir” o CSN, sob o argumento da defesa da Nação, abrir um processo de consulta a empresas privadas sem a necessidade de licitação para a compra de equipamentos e contratação de serviços.

Esse fato, posteriormente, abriria uma enxurrada de ações na justiça, principalmente de entidades da sociedade civil, bem como de partidos políticos de oposição, os quais nas suas ações, contestavam essa forma de contratação. Mas para garantir um mínimo de transparência

---

<sup>155</sup> Porque chefiado pelo Comandante da Aeronáutica, Brigadeiro-do-Ar Carlos Baptista e pelo major brigadeiro José Orlando Bellon, presidente do CCSIVAM, pesa sobre o SIVAM a opinião de que é um projeto militar. PROST (*op.cit.*) segue essa direção. Acredita-se, entretanto, que este não é só um projeto militar. Ele tem um forte componente voltado para a prestação de serviços públicos sem fins militares. Mesmo, todavia, que fosse um projeto de natureza militar, se trata da prestação de serviços coletivos na esfera da defesa ofertados pela administração pública.

<sup>156</sup> Cf. AMAZÔNIA: um tesouro ameaçado. *Veja*, n. 5, 24 dez., 1997. Edição Especial.

<sup>157</sup> A SAE assumiu parte das funções da SG da PR. Entre os objetivos estão o a) assessoramento em assuntos estratégicos, b) avaliação estratégica, c) definição de estratégias de desenvolvimento, c) promoção de estudos estratégicos, d) execução de soluções permanentes ao desempenho das atividades do CSN. “A Secretaria é constituída pelos seguintes órgãos: Gabinete e Secretaria Executiva; Subsecretaria de Análise e Avaliação (SAA), que atua como Secretaria do CDN; Subsecretaria de Programas e Projetos (SPP); Centro de Estudos Estratégicos (CEE); e, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC). Além desses, estão vinculadas à SAE a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), assim como a INB (Indústrias Nucleares Brasil) e a NUCLEP (Nuclebrás Equipamentos Pesados). A Secretaria supervisiona ainda as atividades da Agência Espacial Brasileira (AEB). Ver Documento ATIVIDADES DA SAE. *Parcerias Estratégicas*. Brasília, n. 3, jun. 1997.

ou legitimidade, criou-se uma comissão de 90 pessoas, provenientes de vários órgãos federais, com a missão de selecionar as empresas que forneceriam os equipamentos e serviços. Enviaram Cartas-Convite às Embaixadas de vários países comunicando a intenção em contratá-las, via licitação pública.

Em 5/02/1994, cerca de 60 empresas apresentaram propostas técnicas e comerciais para a execução. Em 18 de julho do ano em apreço, porém, somente a empresa norte-americana Raytheon, com envolvimento direto do Presidente norte – americano Bill Clinton saiu vencedora. Para o governo, a escolha dessa empresa se deveu à segurança financeira e técnica que daria. Só então o Projeto foi encaminhado à Câmara Alta (Senado) a fim de que os senadores, mediante votação, autorizassem o crédito externo no montante de US\$ 1,395 bilhão de dólares, a ser pago em dez anos, a começar do ano de funcionamento do sistema, previsto para o ano de 2002. Esse montante foi e está sendo consumido da seguinte forma:

**Tabela 35**

Montante Financiado para a Compra de Equipamentos e Pagamentos de Serviços

Banco	País	Valor / US\$
Eximbank	EUA	1.022, 800 bilhão.
Raytheon Credit Facility	EUA	239,200 milhões
Vendor's Trust	EUA	48,000 milhões
EKN	Suécia	85,000 milhões
Total		1.384,000 bilhão

Fonte: BRASIL. Governo Federal. *Sistema de Vigilância*. Documento. Coordenação do SIVAM. Brasília, p. 37.

A **tabela** revela que para Compra de Equipamentos e Pagamento de Serviços foram investidos US\$ 1,285 bilhão de dólares e US\$ 110 milhões de dólares para obras civis. Um outro contrato comercial com a Raytheon foi assinado por FHC, em 27/05/1995, com a aprovação do CSN, para evitar a descontinuidade do projeto.

Não obstante as batalhas judiciais questionando o Projeto e os protestos da oposição na Câmara e no Senado e, sobretudo, da comunidade científica porque não foi consultada, o governo, insistentemente, levou a cabo a negociação. Os protestos dos setores nacionalistas, democráticos e progressistas se justificam pela quantia a ser paga pelo contribuinte. Argumento até válido para os padrões da sociedade, mas não para a urgência da ação do Estado na Amazônia no setor da segurança nacional. Em suma, mesmo assim, o Projeto

entrou em vigor em 25/07/1997, após o contrato entre a CCSIVAM (Comissão Coordenadora do Sistema de Vigilância da Amazônia), a Raytheon, a Fundação Atech, empresa de tecnologia e software fornecedora dos equipamentos, e a EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica).<sup>158</sup>

Em toda a Amazônia

(...) serão implantados 25 sítios, denominadas UV (Unidade de Vigilância). Nessas áreas serão instalados equipamentos de telecomunicações, estações meteorológicas, radares de vigilância transportável, radares fixos, bem como estações de VHF”.<sup>159</sup>

Esses equipamentos são: aeronaves equipadas com radares do tipo EBM 145 fabricadas pela EMBRAER, aeronaves de sensoriamento remoto (três aeronaves) e cinco de vigilância aérea (AS).

E mais: 4 estações de recepção de satélites meteorológicos; 3 sensores de monitoração de comunicações; 14 detectores de raios; 10 radares meteorológicos; 13 estações meteorológicas de altitude, 70 estações meteorológicas de superfície; 200 plataformas de coletas de dados; 6 radares transportáveis, 14 radares fixos, 940 terminais usuários (composto, cada um, de um microcomputador, um telefone e um fax); 150 equipamentos de rádio-determinação e uma estação de recepção terrestre.<sup>160</sup>

A Amazônia do SIVAM está dividida em três áreas e em cada uma há um CRV (Centro Regional de Vigilância) ligados aos órgãos governamentais estaduais. Esses centros estão localizados em Belém, Manaus e Porto Velho. Interligados entre si e sob a supervisão do CCG (Centro de Coordenação Geral) em Brasília que, por sua vez, estão atados aos órgãos federais com atuação na Amazônia. No CCG estão centralizadas as informações obtidas a partir dos equipamentos do SIVAM e dos órgãos participantes do sistema de vigilância da região.

---

<sup>158</sup> Neste ano (2002), parte do sistema entrou em operação. De acordo com cálculos do governo, quando se concluírem as instalações em Porto Velho e Belém, sobretudo, com a conclusão da integração das áreas de Manaus, Brasília, Porto Velho e Belém. A propósito já foram instalados cinco radares fixos primários/secundários em Boa Vista, São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga, Manaus e Belém.

<sup>159</sup> BRASIL. Governo Federal. *Sistema de Vigilância da Amazônia*. Documento. Coordenação do SIVAM, p. 4.

<sup>160</sup> Idem.

O conjunto desses dados e informações disponibilizado aos órgãos competentes, tanto para fins de planejamento de ações estratégicas e de caráter emergencial, como para auxiliar na elaboração de programas de desenvolvimento sustentável da Amazônia. (LOURENÇÃO, 2003, p. 69)

O SIPAM criado para potencializar, sistematizar e otimizar as informações produzidas pelo SIVAM visa fornecer as condições para a condução das políticas públicas na Amazônia. Ele conta com centros de comandos em Manaus, Belém e Porto Velho. Conta com cinco aviões para vigilância e três para sensoriamento remoto tipo R-99-B, para gerar dados sobre o meio físico e biótico da Amazônia, sendo que cada aeronave possui três sensores remotos, entre eles destacam-se o Sensor Multiespectral de 31 Bandas (MSS) e o Radar de Abertura Sintética (SAR), para a pesquisa na região com base de operações em Anápolis e 25 unidades de vigilância com radares e torres de vigilância. Foram adquiridos também entre 1999 e 2001, 12 aviões repotencializados para vigilância do espaço aéreo.

Do ponto de vista geopolítico, corrobora-se no Projeto SIVAM uma estratégia do governo para a proteção da Amazônia moldado pela PDN e contido no novo pensamento estratégico sobre a importância da Amazônia na arena hemisférica contemporânea “(...) inovando pela alta tecnologia de informação. Certamente trata-se de outra etapa de intervenção e militarização da Amazônia (...)”. (CASTRO, 1999, p.19)

O SIVAM assegurará um novo padrão de planejamento institucional na Amazônia, assim como possibilitará a valorização das pesquisas e aplicações sobre materiais estratégicos, com rebatimentos diretos sobre o novo ciclo de acumulação do capital em curso a partir do avanço da economia mundial. O mais importante, entretanto, é que a operacionalização desse sistema tecnológico será imprescindível à montagem de um programa de desenvolvimento sustentável que valorize a biodiversidade e garanta a cidadania das etnias localizadas em território amazônico e, finalmente, seja capaz de promover uma atuação eficiente do Estado no que tange ao controle militar efetivo da Faixa de Fronteira, conforme se propõe à organização de um novo modelo de defesa nacional.

Quanto aos aspectos relacionados com a discussão e decisão acerca dos seus objetivos, sobretudo, a questão dos componentes tecnológicos e informacionais presentes, a crítica veio dos meios científicos. Gilberto Câmara (2001), numa conferência intitulada “O Projeto SIVAM e a biodiversidade Amazônica: Há espaço para a ciência nacional?”, proferida na 48ª Reunião Anual da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), chama a atenção da comunidade científica, a qual ficaria perplexa pelo caráter instrumental do Projeto, pela

“(...) visão instrumental da execução de projetos, embora adequada para problemas de engenharia, como a construção de um satélite ou de um sistema de controle de tráfego aéreo, falha inapelavelmente quando aplicada à área ambiental”. (CÂMARA, 2001, p.2) Porém, considera positivo o componente ambiental do projeto como a “maior iniciativa do governo brasileiro nesta área (...)”.<sup>161</sup>

E mais do que isso, ao aplicar numa área tão complexa como a questão ambiental, os mesmos procedimentos que utilizam para problemas como controle de tráfego aéreo, os proponentes do SIVAM, segundo Câmara, cometeram vários erros sérios, e enumera-os:

- 1- Partir do princípio de que é possível um conjunto de requisitos fechado, que represente as necessidades das instituições brasileiras com responsabilidades na Amazônia (designadas de forma genérica como “órgãos usuários” do SIVAM).
- 2- Acreditar que a tecnologia de Sensoriamento Remoto (processamento de imagens de satélite e aeronave) é possível, por si só, de ensejar respostas a questões como a biodiversidade da Amazônia ou a poluição dos rios da região. Isto equivale a crer que o repertório de problemas da área ambiental pode ser reduzido a algoritmos computacionais, realizáveis operacionalmente em ambientes “turnkey”.
- 3- Achar que é factível reunir um grupo de engenheiros e analistas brasileiros, com contrapartes americanas, todos muito competentes em software e sistemas, mas sem vivência nos nossos problemas ambientais, e desenvolver durante quatro anos, isolados nos EUA, soluções que atendam a problemas ambientais na Amazônia e cujas “especificações” foram colhidas em entrevistas com os “órgãos usuários”.
- 4- Projetar sistemas centralizados e concentradores, quando a tecnologia de Informática já permite a instituições brasileiras o acesso a ferramentas computacionais para tratamento da informação geográfica. As instituições com responsabilidade de prover informação ambiental sobre a Amazônia como a EMBRAPA, IBGE, IBAMA e ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia) estão todas em processos avançados de instalação de seus

---

<sup>161</sup> Ver CÂMARA, Gilberto. *O Projeto SIVAM e a biodiversidade Amazônica: Há espaço para a ciência nacional?* Disponível. URL: <http://www.sputnik.api.br/gilberto/sbpc.htm>. Acesso em: 12 mar. 2001, às 12 h.

próprios laboratórios, onde irão poder tratar e armazenar os dados de seu interesse sobre a região. (CÂMARA, 2001, p. 2-3).<sup>162</sup>

Como se vê, Câmara (2001) posiciona-se criticamente a respeito da concepção, método e possível eficiência do Projeto. Ou seja, a aplicabilidade desse aparato científico-tecnológico para realidades distintas daquelas pensadas pelos seus projetistas, bem como o fato de ter secundarizado a indústria nacional, mostra a desconfiança da comunidade nacional pela seriedade da forma pela qual pensou-se o uso da tecnologia informacional para o caso da Amazônia. Em suma, fornece uma crítica teórico-metodológica com destaque para o enfoque funcionalista-sistêmico que embasa sua concepção e outra crítica política em virtude da forma antidemocrática pela qual o SIVAM foi gestado e apresentado à sociedade.

O eixo antidemocrático no modo pelo qual os projetos são discutidos e aprovados para a região amazônica, especialmente, tem tido a antipatia de estudiosos da problemática amazônica.

Dos estudiosos da região preocupados com a Amazônia e que se posicionaram contra o SIVAM, o jornalista Lúcio Flávio Pinto (2003), em artigo que reproduz sua própria intervenção num debate promovido pelo Museu Emílio Goeldi, em março de 2003, sobre o SIVAM, coerente com sua visão da geopolítica, Pinto alerta que

O Sivam é uma coisa inacreditável, que aconteceu sob nossos olhos. Ele foi gerado pelo Conselho de Defesa Nacional, que sucedeu o terrível Conselho de Segurança Nacional do regime militar, e que se reuniu duas únicas vezes, em ambas para tratar da Amazônia, como se a Amazônia estivesse sob ameaça de uma invasão iminente. (PINTO, 2003, p.2)

Duas conclusões imediatas são possíveis: uma, de que a emblemática afirmação implica no reconhecimento subrepticiamente da sobrevivência de uma mentalidade antimilitarista em parte dos especialistas que tratam dos assuntos amazônicos. Ótima de um lado para quem deseja a democracia a qualquer forma de exceção, ruim, de outro lado, na medida em que radicalmente retarda a possibilidade da percepção objetiva dos projetos militares ou com a participação de militares numa conjuntura política razoavelmente diferente daquela da Guerra fria que justificava quaisquer afirmativas acerca das boas intenções ideologicamente atreladas aos centros do “imperialismo” mundial.

---

<sup>162</sup> Lembrar que a SUDAM foi extinta por FHC. Transformada em ADA em seguida e no governo de Luís Inácio

Outra conclusão refere-se à idéia subliminarmente de que perdura sobre nossas “cabeças” o perigo do retorno da ditadura militar ao comando supremo do Governo Federal, mais claramente que a anterior, porém não menos danosa do ponto de vista da evolução e das vicissitudes desse ator institucional (o Estado) na atual quadra histórica.

Numa visão oposta aos críticos, Câmara e Pinto, o trabalho de Lourenção (2003) se configura como uma resposta positiva sobre a premência da vigilância. O *approach* do autor alcança o SIVAM enquanto uma ferramenta para objetivos de sustentabilidade ambiental e defesa estratégica da região num quadro histórico de grave ameaça às soberanias dos países no mundo e devido à importância estratégica da Amazônia, segundo a Nova PDN. Simultaneamente, prioriza as controvérsias em torno da concepção, significativamente mencionada anteriormente, características e razões determinantes do Projeto SIVAM.

Além de destacar sua relevada importância, a percepção das ameaças dos atores que agem sobre a Amazônia que a PDN apresenta tem ocasionado o redimensionamento das formulações estratégicas para a defesa e proteção da Amazônia. O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), tanto em sua concepção pode ser facilmente identificado como em sua implementação. Como se verá mais detalhadamente nos capítulos seguintes, o Sivam vem representar justamente uma nova maneira de se pensar a defesa da Amazônia, agora não mais montada exclusivamente sobre fatores militares. (LOURENÇÃO, 2003, p. 56)

Em folhas seguintes Lourenção continua esse mesmo raciocínio:

O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) pode subsidiar que as políticas públicas na Amazônia operem com mais eficácia, sustentadas por novos paradigmas, rompendo tanto com o padrão de desenvolvimento industrial, historicamente adotado até então, como com o ecologismo primitivo e estritamente preservacionista. (LOURENÇÃO, 2003, p.60)

Viu-se, claramente, que a globalização tem produzido efeitos no padrão de intervenção do Estado na segurança da Amazônia. Pensa-se que o PCN e o SIVAM no contexto da continuidade da presença militar na região está enquadrado numa perspectiva avançada de desenvolvimento sustentado do país e da Amazônia em especial, e que possa servir para a

proteção e defesa da soberania brasileira sobre essa parte do território. É preciso que os partidos, ONGs e personalidades civis e militares, realizem uma cruzada em defesa da Amazônia e coloquem no centro da luta política o controle democrático sobre os objetivos do SIVAM. Controle democrático no sentido daquelas informações não blindadas pelo sigilo estratégico-militar como ocorre em qualquer lugar do mundo.

É de se esperar que os problemas assimilados pelo Estado na sua dimensão da defesa militar nas fronteiras impliquem a disposição de um raciocínio bastante elementar, mas que repõe como sabedoria as vicissitudes enfrentadas pelos atores políticos no afã de confeccionar um arcabouço eficiente a fim de solucionar os problemas. Um desses problemas sem dúvida é a forma pela qual o Estado responde aos desafios de controlar o território.

A estratégia no limiar do PCN era a de proteger a fronteira política via presença ostensiva dos Pelotões de Fronteira e de estímulo à constituição de vilas militares. Posteriormente, a flexão promovida altera a estratégia que passa a encapar o desenvolvimento sustentável local mediante ocupações que contribuíssem para a implantação de infra-estrutura básica de estradas, escolas, postos de saúde, asfaltamento e financiamento de projeto de desenvolvimento. Porém, essas estratégias não foram e nem são suficientes para o propósito da segurança contra as redes da ilegalidade.

Mesmo nos países desenvolvidos inexistem um controle impenetrável às redes da ilegalidade. O exemplo dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, nos EUA, a imigração ilegal na fronteira política com o México e os sucessivos casos que possam ser catalogados desvelam quão difícil é para o Estado opor-se à ilegalidade.

Todavia, as **áreas azuis** do mapa do Estado no mundo, oferecem a oportunidade para a hipótese de que há uma relativa eficiência principalmente quanto ao uso de equipamento de última geração baseada em redes de satélites que vigiam tanto o espaço aéreo quanto o terrestre e o marítimo.

Desse modo, especificamente na Amazônia, a integração das atividades do PCN com as do SIVAM, das FFAA, da PF e da Receita Federal, assim como ABIN, INMET, IBAMA e FUNAI, associadas com o desenvolvimento local, tende a melhorar o controle sobre a fronteira política.

De outra parte, a saída para o Caribe, ambicionada pelo governo reformista de FHC, e as iniciativas tomadas no *Avança Brasil* para tornar concreto esse objetivo, exemplificado na reinauguração em 05 de abril de 2000, da BR-174, que parte de Manaus ladeia várias áreas indígenas, corta a reserva dos Waimi-Atroari, áreas de conservação ambiental, antes de chegar na fronteira política com a Venezuela até Caracas.

Enfim, a providencial aprovação e implementação da Lei do Abate reitera o que se afirmou até aqui: o Estado brasileiro com todos os problemas de gestão e estruturais que são assaz conhecidos tem demonstrado, todavia, iniciativa para resolver problemas relativos à segurança nacional, especialmente na Amazônia.

### Considerações Finais

Advoga-se a posição de que a reforma gerencial do Estado brasileiro exigiu a mudança no paradigma burocrático de gestão pública para um modelo baseado na flexibilidade gerencial de otimização de recurso e tempo na execução das tarefas e na prestação de serviços públicos tendo com a finalidade a eficiência nos resultados almejados. Essa cartilha, nos seus desdobramentos políticos e administrativos, colocou uma contradição entre, de um lado, a necessidade de efetuar nos moldes empresariais um ajuste na relação Estado, Sociedade e Mercado, abdicando da intervenção estatal mediante expansão da máquina burocrática para atender as demandas sociais e, por outro lado, a ascendente procura por parte dos atores sociais de diminuir o hiato entre a ação do Estado e as demandas sociais e políticas. Em suma, a reforma teve também impactos na definição do melhor desenho institucional para garantir eficiência do Estado e de suas agências a fim de otimizar os recursos financeiros extraídos do contribuinte, assim como aproximar o cidadão dos assuntos públicos exercendo sua cidadania exigindo responsabilidade dos governantes e das autoridades públicas na implementação e execução de políticas governamentais.

A administração do Presidente FHC, a seu modo, isto é, atendendo a padrões do novo paradigma de gestão pública com princípios fundantes na eficiência da administração pública, logra obter resultados positivos no campo da defesa da Amazônia. Para tanto, incentivou a elaboração de uma PDN para dar sustentação teórica, estratégica, política e operacional ao Sistema de Defesa Nacional e, particularmente para a Amazônia, formatou o Sistema Nacional Integrado para a Amazônia Legal. Dado tal passo, implementou o SIPAM para coordenar uma Rede da Legalidade integrada pela Polícia Federal, Receita Federal, PCN e SIVAM.

Na Era da informação o controle sobre a pesquisa científica constitui-se em área de competição como umas das mais sofisticadas estratégias para apropriação do conhecimento

tradicional de comunidades ribeirinhas e grupos indígenas na Amazônia. Os países desenvolvidos são alvos prediletos dos nacionalistas, de forte herança ideológica ou não, mas que apresentam seus argumentos para firmar o compromisso de algumas ONGs e poucos pesquisadores estrangeiros atuando como títeres dos Estados e de corporações industriais e financeiras na Amazônia, dentro ou não, das TIs.<sup>163</sup> Empiricamente, entretanto, não há comprovação de que essa atividade pirata esteja ocorrendo na Amazônia.

Algumas medidas poderiam ser tomadas a fim de melhorar o controle da fronteira política:

- Aumentar a dotação orçamentária para as FFAA e demais órgãos que atuam na área da segurança na fronteira Norte.
- Redefinir o art. 231 da Constituição que estabelece o uso pelos índios dos recursos naturais em suas reservas. Ainda que permaneça o uso desses recursos naturais pelos índios é preciso observar a soberania nacional.
- Aumentar o efetivo das FFAA na fronteira política.
- Aparelhar e aumentar os efetivos da PF, da FUNAI e do IBAMA na fronteira política.
- Manter, desenvolver e democratizar o acesso às informações coletadas pelo SIVAM.
- Manter e desenvolver o PCN.
- Desenvolver formas de integração do PCN com o SIVAM
- Introduzir a disciplina Antropologia nos cursos de formação de soldados e oficiais que se dirigem para a fronteira política.
- Ampliar e democratizar o Sistema de Defesa da Amazônia, com mecanismos institucionais mais ágeis de cooperação entre os órgãos do governo e as instituições de pesquisa da região.
- Aumentar o número de caças da FAB para cumprir a Lei do Abate na região.

---

<sup>163</sup> Veja reportagem SOBERANIA sobre a Amazônia é posta em xeque. *O Liberal*, Belém, n. 30.642, 26 abr., 2004, atualidades, p. 5.

## CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho foi estudar e analisar a formação, concepção, financiamento e territorialização do PCN, de 1985 a 2002, no contexto de mudança nas relações internacionais e de enormes incertezas que pairam sobre as fronteiras nacionais no mundo inteiro.

Arqueologicamente perseguiu-se o percurso institucional e geoestratégico do Projeto, dando ênfase no governo de FHC, isto é, de 1994 a 2002, devido à reforma do Estado para o mercado. A análise inspirou-se nos conceitos de Estado, **área marrom**, governança, governabilidade, território e fronteira. Estes conceitos adquiriram significado interpretativo, sempre levando em conta, na investigação do objeto, a inserção hemisférica e global da problemática da segurança da Amazônia.

Estudou-se, com êxito, o PCN pela ótica da ação estatal na intencionalidade de resolver problemas antigos e novos relacionados à segurança através da ocupação demográfica e presença militar. Privilegiou-se como problema central *formas políticas, estratégicas e geográficas* de imersão da região amazônica na junção da dimensão do local com mundial, passando pelo regional e pelo continental, no contexto da modernização capitalista. Em suma, os condicionantes globais, hemisféricos e nacionais, suas variáveis, sustentaram-se em indicadores socioambientais e econômico-financeiros e numa ampla base bibliográfica, cujos resultados passa-se, doravante, a explaná-los.

As ciências sociais brasileiras construíram uma imagem peculiar do país sob influência européia a despeito dos esforços no sentido de dotá-la de imagens próprias. Nesse sentido, a análise demonstrou com argumentos sólidos, e consubstanciados na literatura, que o Estado é a instituição que organiza e disciplina o conflito sociopolítico inerentemente territorial, e se integra imanentemente à rede de relações sociais buscando homogeneizar-se no tempo e no espaço, ainda que enfrentando a resistência de outras territorialidades identificadas culturalmente no interior da sociedade nacional.

Inova-se (o Estado) atuando em rede para combater o *circuito da ilegalidade* numa **área marrom**, inclusive protegendo e preservando a fronteira política territorializando o espaço social construído pelos indivíduos e grupos pertencentes a etnias diversas e em nome da sociedade nacional dominante. Dito isso, foi impossível conceber o “fim” dos territórios e conseqüentemente do Estado-Nação. A multiterritorialidade expressa teoricamente o

movimento dos territórios em redes através de múltiplas escalas. O território-zona é fechado na fronteira política, mas o território-rede da compressão espaço-tempo é reticular.

Enquanto a maior instituição política, identifica, formula, produz, regula, implementa e sustenta políticas públicas, do mesmo modo cria e mantém outras instituições específicas, tais como órgãos e agências reguladoras. Faz isso em qualquer realidade social ou independentemente do grau de efetividade da penetração do Estado enquanto lei, como burocracia ou enquanto valores ideológicos.

Do ponto de vista democrático, isto é, da forma como o Estado se apresenta institucionalmente por meio de regras aceitáveis para a convivência entre indivíduos e grupos políticos, a governança contemporânea conceitualmente visa articular um desenho institucional, numa rede poliárquica capaz de manter a estabilidade político-institucional do regime e fortalecer os canais de participação democrática dos atores sociais e políticos para a meta da legitimidade e da autoridade estatais, no estrito cumprimento de suas atribuições referentes à produção, execução, financiamento, controle e avaliação das políticas estatais.

Historicamente, a imagem teórica aplicada nas condições sociais, políticas e culturais do Brasil permitem visualizar categoricamente que, nos primeiros séculos tanto no Brasil Colônia, quanto no Império, sobretudo na República foram enormes as dificuldades para garantir a soberania brasileira sobre a Amazônia. No entanto, para a preservação da área geográfica a fim de consolidar a unidade do território e defendê-la das inúmeras tentativas de ocupação por forças estrangeiras, o Estado mostrou sua capacidade coercitiva para promover a ocupação militar via formação de núcleos populacionais.

Durante o século XIX, os eventos histórico-políticos da invasão da Guiana e que prosseguiu com a disputa sobre Calçoene nas últimas décadas do século XIX, o combate ao movimento cabano, imprimem ao poder central a marca da obsessão pela manutenção soberana da região. Em seguida, no século seguinte, a Amazônia entra na onda do planejamento estatal com o objetivo da modernização capitalista e instituir e fortalecer as instalações militares, construindo o CMA.

A partir da Segunda Guerra Mundial, os movimentos institucionais estão sob crédito da geopolítica da ESG que organiza um pensamento no horizonte do progresso e do desenvolvimento com a solução, inclusive, para o combate à causa comunista retratada na Guerrilha do Araguaia. Em vista disso, expressou e implementou políticas governamentais em direção à defesa do território via projetos de impactos econômicos e sociais, não exclusivamente militares, numa área de baixa densidade demográfica e de reduzida ou quase nula presença estatal, que são peculiares às **áreas marrons**.

A análise para determinar os fatores que contribuíram para a formulação do PCN através do documento *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas, Projeto Calha Norte* e do estudo dos instrumentos legais para o setor da defesa nacional proveniente do Executivo, vigentes no período de Transição democrática, bem como a definição da natureza do sistema político, sobretudo a exposição dos fundamentos políticos e geopolíticos, indicam, que o aspecto institucional-legal que o tornou viável fora condicionado pelas conjunturas nacional e mundial, e pela forte presença dos militares no núcleo de poder, vanguardado pela SG do CSN e posteriormente, pela SADEN e SAE.

Na fronteira política, por outro lado, o narcotráfico e o contrabando, mais o apoio cubano ao governo surinamês nos anos oitenta, somado a forte tradição do pensamento geopolítico brasileiro, constituem os fatores que levaram o governo de José Sarney a propor um estudo e implementá-lo em forma de política governamental destinando recursos para viabilizá-lo. O que permite inferir que a viabilidade institucional dessa política simboliza a insustentabilidade das hipóteses tanto de Castro Santos quanto de Diniz, no que diz respeito à crise de governabilidade ou da ingovernabilidade, especialmente no caso das políticas de segurança e defesa nacionais, ainda que as autoras não discuta, especificamente, essa temática.

Quanto ao percurso histórico do PCN, é necessário reter na memória que tanto o fim da bipolaridade quanto da Guerra Fria, como se frisou anteriormente, determinou uma mudança extraordinária da conjuntura mundial contemporânea. O aparecimento da *Perestroika* e da *Glasnost* e o conjunto de reformas que elas orientaram na URSS, ambas fundamentadas no pensamento político de M. Gorbachev e a formação dos Blocos Regionais, lograram ampla repercussão global sobre as relações internacionais. Impactaram, essas mudanças, no perfil dos Estados Nacionais face o fortalecimento do discurso e práticas neoliberais acerca das causas das crises no desenvolvimento socioeconômicos dos países, especialmente os em desenvolvimento e aqueles localizados à margem do processo civilizatório.

M. Gorbachev e a nova ordem mundial com o advento da unipolaridade, liderada pelos EUA impulsionaram e aceleraram as mudanças na economia soviética com efeitos devastadores sobre o resto do mundo. Nesse sentido, a segurança e a defesa nacionais entram na agenda das nações hemisféricas. Aqui, na América do Sul, esse tema penetra na agenda com conteúdos novos relativos ao meio ambiente, os direitos humanos e o narcotráfico.

De 1994 a 2002, isto é, nos dois mandatos de FHC, ocorreram mudanças cujas implicações sociais, econômicas e ambientais estão insuficientemente avaliadas. Contudo, apesar de informações superficiais é possível dizer que, positivamente, a simples revitalização e o ousado lançamento do SIVAM expressam o desejo do governo em proteger a região, numa arrojada política externa que continua com a administração de Luís Inácio Lula da Silva, mantendo a condição do Brasil de potência média no concerto das nações, bem como procurando elevá-lo à condição de país de destaque no conjunto das nações do hemisfério sul. Por outro lado, um aspecto negativo a destacar consiste no fato de que, no governo de FHC, houve uma profunda redução dos investimentos, ainda que suficiente para garantir a defesa e segurança nacionais.

Determinou-se os motivos da crise de financiamento, embora a investigação tenha sugerido que, numa perspectiva histórica, o PCN é defensável financeiramente. Entretanto, o Estado na aplicação do dinheiro público revela que cumpre relativamente com seus deveres constitucionais proporcionando segurança na fronteira a fim de diminuir a incerteza quanto aos riscos da perda da soberania brasileira. Portanto, são recursos justificados à luz das demandas e reflete o interesse da elite militar pela defesa territorial.

O principal motivo que levou à interrupção dos investimentos, de acordo com o conjunto dos dados mostrados e a penetrante análise realizada, sustentada no conceito de governança, foi a vontade política de não tratar a região amazônica como prioridade de defesa em desacordo com o discurso contido nas peças orçamentárias. Algo que só foi possível reverter a partir do lançamento do *Avança Brasil* e do PPA 2000-2003, quando são registradas paulatinamente elevações na dotação orçamentária, apesar das metas não terem sido alcançadas.

No que se refere à presença do tripé FFAA, índios e contrabandistas/narcotraficantes na fronteira política exigem, de fato, a presença do Estado.

É indispensável que o Estado promova a organização da defesa contra as atividades clandestinas na região. Porém, para o alcance desse objetivo se colocam problemas que precisam ser sanados à luz da democracia e dos direitos e garantias individuais e coletivas, fato que não exclui o governo de definir a área como “de segurança nacional”, através do uso de mecanismos constitucionais e legais, principalmente na Faixa de Fronteira. Dito sinteticamente, a área do PCN traz consigo um emaranhado de problemas relativos a relações sociais e étnicas, assim como conflitos que descendem das relações de poder inerentes à sociedades assimetricamente desiguais, de onde emanam hierarquizações sobre territorialidades de povos que construíram suas identidades às margens dos conflitos

resultantes dos controles desses territórios pelos Estados-Nação hegemonicamente organizados e legitimados internacionalmente e com forte predominância dos meios tecnológicos a favor de suas respectivas sociedades nacionais.

De outra parte, ainda sobre o governo de FHC, a seu modo, incentivou e aprovou a Nova PDN para dá sustentação teórica, estratégica, política e operacional ao Sistema de Defesa Nacional e, particularmente para a Amazônia, lançou o Sistema Nacional Integrado para a Amazônia Legal. Implementou o SIPAM para coordenar uma Rede da Legalidade integrada pela Polícia Federal, Receita Federal, PCN e SIVAM, coerentemente na plenitude da Era da informação no sentido de controlar a pesquisa científica aliada importante da defesa da região. Tanto o PCN quanto o SIVAM, embora signifiquem conteúdos e estratégias diferenciadas e demonstrem concepções distintas de controle, em conformidade com o que demonstrou o estudo é uma solução ótima levando-se em conta a situação socioeconômica e da conjuntura regional e mundial, bem como o grau de tensão na fronteira Norte, uma área onde prevalece o *circuito da ilegalidade*.

A pesquisa permite concluir também que a inserção geográfica do PCN tem gerado alterações no espaço. Essa inserção diz respeito ao avanço do controle de áreas geográficas através de ações sociais, assistenciais, educacionais, recreativas, etc, que buscam firmar concretamente a presença do Estado enquanto valores ideológicos e, sobretudo, instalações físicas que definem a materialidade do Estado.

Todavia, é neste particular que se percebe a ambição do Estado: proteger a fronteira com uma arrojada política de ocupação baseada no desenvolvimento local. Articula defesa militar por terra, mar/rios e ar, com o desenvolvimento e formação das habilidades profissionais objetivando criar as condições de funcionamento das instituições públicas e privadas. Isto é, criar e desenvolver o capital social mediante a formação acadêmica, sobretudo com o estímulo ao investimento em ciência e tecnologia, únicas capazes de dissuadir os intentos internacionais sobre a biodiversidade amazônica. Somando-se ao projeto de segurança e vigilância em andamento na região.

Infere-se também, que nos anos oitenta e noventa do século passado, a imagem científica elaborada com requinte sobre o papel do Estado no Brasil e, sobretudo, no pós-ditadura militar, eleva à enésima potência o discurso do *anti-establishment*. Era importante minar as bases teóricas e filosóficas dos intelectuais que defendiam o Estado autoritário, seja ele imperial, republicano, populista ou democrático – aqui na versão dada pelos mentores da “Nova República”. Na academia, hegemonicamente partidarizada no discurso e nucleada pela teoria gramsciana da hegemonia política e cultural no interior do “bloco histórico”, de forte

apelo contestador da ordem, nega peremptoriamente o Estado, visto somente nos casos de possibilidade de ser controlado pelas camadas deserdadas historicamente pelo poder dominante da *Casa Grande* e dos latifundiários contemporâneos.

Nessa perspectiva, era progressista realizar as incursões feitas com propriedade para a compreensão das peculiaridades das interações sociais no cotidiano da resistência dos grupos excluídos historicamente do poder político. Mais do que, portanto, criticar veementemente os Projetos de natureza militar para a segurança nacional, ainda mais porque representam e simbolizavam, o lado repressor das elites (embora isto seja verdade), foi o *insight* que parte da literatura das ciências sociais produziu ao longo das duas últimas décadas do século passado.

Afirmativamente, o PCN, como Estado, busca pôr em prática as ações de curto e longo prazo e mudar o ritmo da modernização econômica, política e social. Tem-se tido êxito nessa tarefa. No entanto, é uma forma do Estado organizar sua intervenção na Amazônia, mesmo no setor da defesa, refletindo, ainda, os valores ibérico, católico e perpendicular, na maneira pela qual são concebidas as relações sociais, e o seu papel no desenvolvimento social.

Finalmente, uma intervenção que precede à cidadania e à formação solidária, cívica, do capital social na construção do progresso social. Porém, intervenção necessária haja vista o único mecanismo institucional disponível na sociedade para lidar com complexos problemas inerentemente políticos, a exemplo da Lei do Abate, onde o Estado não hesitou em aprovar e executar uma medida premente, mesmo com resistência na sociedade civil e relutância das autoridades governamentais norte-americanas.

## APÊNDICE

### APÊNDICE METODOLÓGICO

#### Método de abordagem <sup>164</sup>

Metodologicamente buscou-se, tendo em vista que se procede à testabilidade das hipóteses de trabalho, o método hipotético-dedutivo, no sentido popperiano da testabilidade e da falseabilidade, porque partiu-se de uma lacuna no conhecimento acerca da explicação dos problemas relacionados à segurança na fronteira Norte para a ocorrência dos fenômenos abrangidos pelas hipóteses. Ao mesmo tempo, tomou-se a inserção indutivista uma vez que procedeu-se à análise de fenômenos particulares no decorrer da explanação para conectar os mesmos à hipótese no sentido mesmo da confirmação alheia à teoria popperiana, mas que, aqui, apresenta-se necessariamente articulada e acolhida para fins de fortalecimento da argumentação em favor sim, das hipóteses, o que não negou a falseabilidade das hipóteses que explicam o PCN, a ação do Estado, a conjuntura internacional, a atuação militar na fronteira política, construídas pelas ciências sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. E ainda, para tanto, usou-se complementarmente a perspectiva histórica no auxílio à construção da interpretação apresentada em tono do PCN.

Dessa forma, esse método possibilitou articular a análise indutiva e dedutiva na interconexão com o geral e o particular e vice-versa. O que significa dizer que se adota uma postura teórico-prática, na qual o objeto – definido e delimitado como sendo o PCN - representa uma síntese dos elementos que configuram os processos históricos e sociais no entrelaçamento dos níveis local, nacional e mundial que o condicionam, cuja reflexão teórica parte de um enunciado geral configurado nas hipóteses.

A riqueza analítica dessa abordagem permitiu descobrir as relações de causa e efeito na tessitura do ambiente sociopolítico no qual insere-se o objeto. O resultado do uso dessa

---

<sup>164</sup> Ver MARCONI, M. de A. & LAKATOS, Eva M. *Metodologia do trabalho científico*. 6<sup>a</sup> ed. Revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2001. 219 p. Esta foi a referência para a elaboração deste Apêndice Metodológico.

ferramenta teórica evitou tanto a manipulação estreita das variáveis e dos indicadores no nível particular, quanto a excessiva generalização típica dos estudos concebidos pela teoria da globalização.

Neste aspecto geral, os procedimentos analíticos abarcam os acontecimentos políticos que conferem significados a uma nova configuração do poder global, com ênfase na especificidade política dos eventos sociais e a avaliação das conseqüências para a segurança da sociedade em nível planetário. Nacionalmente, evidencia-se como atitude metodológica a análise dos aspectos políticos que resultaram no enquadramento da Amazônia na modernização em curso. E no plano local, ao mesmo tempo, destaca-se os aspectos sociais engendrados pelas relações construídas no e através do espaço geográfico onde se desenvolvem, bem como a dinâmica social, política e cultural inerente a essas relações. E este local é formado pelos municípios e localidades da fronteira política atingidas pelo Projeto.

Esse arranjo conferiu à operação teórico-metodológica uma explicação dos múltiplos aspectos do problema, no tempo e no espaço, construindo um eixo interpretativo que possibilitou uma visão de conjunto dos processos estratégicos, políticos, institucionais e espaciais que integram o fenômeno.

Nesse sentido, a problemática definida e delimitada, cuja análise referenciou-se nas categorias de Estado e Fronteira, exigiu uma discussão do problema em duas partes interligadas com o objetivo de melhor aprofundar o conhecimento de suas relações. São elas: a) os antecedentes políticos e institucionais e b) a materialização no âmbito da fronteira política, a fim de traçar um painel da origem e evolução e sua base territorial, desde a origem até o segundo mandato de FHC, com ênfase neste. A estruturação em capítulos da Tese obedeceu rigorosamente esse padrão de distribuição e divisão do tema.

Temporalmente, o objeto abarca o período de vigência do Projeto, isto é, de 1985 a 2002. As iniciativas durante o mandato de Luis Inácio Lula da Silva foram levemente tocadas e atinentes ao objeto da pesquisa.

Politicamente, alcança dois momentos distintos da recente história política brasileira, a Transição (1985-1990) e a reforma do Estado (1995-2002), que passou pelos governos de Fernando Collor de Melo (1991-1992) e Itamar Franco (1992-1994).

No plano mundial, o recorte corresponde a duas etapas das relações internacionais. A bipolaridade, até 1991, e o advento da unipolaridade hegemônica pelos EUA, de 1992 a 2002. No plano regional enxerga-se uma virada na PDN, que passa da ênfase na segurança da fronteira no Sul, para a Amazônia, no Norte.

Essas mudanças convêm lembrar, ocorrem em sintonia com as articulações em andamento na busca da formação de um bloco comum na América do Sul.

No Brasil, a última fase corresponde à unipolaridade coincidente com o mandato de FHC. Deu-se importância a este governo, em virtude da alteração no padrão de intervenção do Estado em relação à sociedade e ao mercado, e da qual, derivam as modificações na percepção do papel da Amazônia no contexto da PDN, e de retomada da tradição da inserção do Brasil no Eixo Norte-Sul do final do *regime militar*, doravante, voltada para o Pacífico o que significa uma reorientação estratégica que visa consolidar a posição hemisférica do Brasil nas relações internacionais. Por conseguinte, o MERCOSUL, o PACTO ANDINO e a ALCA, são movimentos políticos, econômicos e comerciais que definem as circunstâncias sobre e sob as quais move-se a ação política do Brasil no que diz respeito aos assuntos e temas relativos à Amazônia, especialmente, influenciam a execução dos princípios da nova PDN da qual o PCN e o SIVAM são partes indissolúveis e de alcance estratégico para a manutenção da soberania brasileira sobre a região, não obstante não existirem a curto e médio prazo, ameaças convencionais e nucleares de conflito o que não minimiza o perigo e tensões nas fronteiras políticas.

#### Métodos de Procedimento

A postura adotada para abordar o tema complementou-se com a opção pela pesquisa histórica, haja vista que as origens do PCN remontam às primeiras décadas dos anos oitenta. Concebido por um regime político que evoluiu desde os anos sessenta, o PCN nasceu do esforço da SG do CSN e da PR no seio do regime. É um projeto (programa) de governo, inicialmente, com a ascensão das prerrogativas estatais. Portanto, se tornando um projeto de Estado.

A pesquisa histórica salientou também o caráter histórico relativo à presença militar na Amazônia. Essa estratégia de pesquisa implicou na descrição da realidade concreta, descreveu os processos que configuram a estrutura física do Projeto, bem como os conjuntos dos outros aspectos mencionados, sobretudo das ações realizadas no período recortado, temporal e espacialmente.

Simultaneamente ao método histórico, tratou-se de recorrer como recurso à análise comparativa. Nesse sentido, comparou-se regiões, áreas geográficas, projetos e orientações estratégicas das FFAA e do Governo Federal. A comparação é extremamente eficiente porque facilita e possibilita extrair deduções e inferências, quer dedutivas quer indutivas, pois se compara processos e relações semelhantes ou desiguais que concorrem para iluminar passagens turvas nas propriedades do objeto. Por fim, a estatística foi importante na medida em que a posse dos dados – sacados dos indicadores econômicos, financeiros, sociais e políticos – permitam a organização e o agrupamento em categorias definidas e apropriadas para interpretar as informações. Por isso, reuniram-se os dados em tabelas, gráficos e quadros a fim de demonstrar e contribuir para a testabilidade das hipóteses. Tarefa alcançada com êxito.

#### Técnicas de Coleta de Dados

A fase de campo da pesquisa envolveu um conjunto amplo e variado de soluções destinadas ao levantamento do material empírico necessário para a testabilidade das hipóteses à luz do marco teórico e, conseqüentemente, visando responder as principais perguntas e questões levantadas na problematização do objeto. Além do trabalho de planejamento das tarefas a serem executadas nessa etapa da pesquisa, discussões com o orientador professor David Ferreira Carvalho fizeram-se importantes e profícuas.

Pesquisa documental. Os documentos oficiais foram obtidos em Bibliotecas Públicas e nos próprios órgãos ligados ao tema. Alguns deles foram adquiridos via internet. Outros como a versão mimeografada do original do PCN, foram disponibilizados pela Professora Dra. Catharine Prost; e os documentos relativos às FFAA, mormente ao EB foram baixados do sítio do Ministério da Defesa. Sem importantes ferramentas computacionais, não teríamos tido êxito. As **tabelas** e **quadros** foram confeccionados pelo Programa Excel, e os mapas reproduzidos das fontes e de outros trabalhos só se tornaram possíveis porque se utilizou o Programa Photoeditor PC Suite 602-2000. O recurso do Software Adobe Reader permitiu reproduzir dissertações, teses e monografia de TCC (Trabalho de Conclusão de Curso) através do sítio de busca [www.google.com.br](http://www.google.com.br), assim como *papers* disponibilizados na rede. Enfim, a montagem do Banco de Dados sobre o tema ocorreu entre o segundo semestre de 2002 e final

de agosto de 2003. Algumas consultas foram realizadas em 2004. Os documentos foram organizados em pastas por temas no Microsoft Word: PCN, Fronteira, Estado, Militares e Índios na Fronteira, PDN, Fronteira e Território, Ilícitos na Fronteira.

Por último, a análise de conteúdo foi utilizada para fins de filtragem das mensagens contidas nas comunicações, apoiado no modelo teórico adotado que permitiu extrair conclusões de caráter teórico.

### Fontes e Comentários

O material empírico da pesquisa foi adquirido em fontes primárias e secundárias. As primeiras baseiam-se em documentos oficiais e institucionais extraídos na sua maioria dos sítios oficiais das agências e órgãos estatais e públicos. Provindos da área militar, a exemplo do Ministério da Defesa, especialmente da URL do PCN. O uso da internet foi fundamental para a montagem de um banco de dados sobre a temática. Como se pode verificar na Bibliografia, um grande número de consultas foi realizado para a aquisição de informações institucionais. A indisponibilidade do sítio da SAE dificultou a consulta a importantes documentos, nos anos noventa sobre o PCN. Sem contar o fato de não ter ligações institucionais com as FFAA ou contatos estratégicos, impediu a aquisição de prováveis documentos sigilosos. Tenciona-se, no entanto, que a ampliação da pesquisa com a consulta relativamente extensa de base bibliográfica tenha preenchido essa lacuna.

Além desses dados coligidos nos textos clássicos que integram a referência bibliográfica, usou-se como fonte primária e secundária periódicos eletrônicos e indicadores disponíveis em sítios públicos das instituições e órgãos públicos: BACEN; Diário Oficial da União; Avanço Brasil; Orçamento da União; Ministério da Defesa; Ministério do Planejamento; MRE; PR; SG/CSN. Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. PCN; Senado Federal; CIE; CENTRO DE ESTUDOS NUEVA MAYORÍA; DIEESE; GRUPO RETIS; IBAMA; IBGE; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; e UNICAMP.

No Estado do Rio de Janeiro pesquisas foram feitas na Biblioteca da UFRJ, da FGV, do IUPERJ e na ESG.

Em Belém, na Biblioteca do NAEA/UFPA.

Jornais: O Correio Brasiliense; O Globo; O Estado de São Paulo; Folha de São Paulo; Folha On Line; e O Liberal. Revistas especializadas na questão da segurança militar e na política de defesa, especialmente a revista Parcerias Estratégicas, do Ministério de Ciência e Tecnologia, assim como a Veja, foram exaustivamente analisada. A escolha desses meios midiáticos se deu porque estão intrinsecamente ligados ao objeto de pesquisa e por serem referências teóricas de credibilidade reconhecida academicamente.

### Tratamento e Análise dos Dados

Nessa fase, após o recolhimento das informações extraídas da pesquisa de campo, partiu-se para a análise do material a fim de compreender, em profundidade e nas suas múltiplas dimensões, o real, representado aqui pelo PCN e seu ambiente. Buscou-se interpretar os dados à luz das técnicas disponíveis que permitem juntar a teoria e os conceitos adotados com as hipóteses a serem testadas, sempre objetivando ultrapassar o olhar imediato e espontâneo sobre o material empírico, sem abdicar dos critérios consagrados nas ciências sociais, de coerência, consistência, originalidade e objetividade. Após exaustivas leituras e fichamentos dos textos afins, elaborou-se o primeiro plano piloto de Tese.

### ROTEIRO PROVISÓRIO DE TESE

Capítulo 1: Antecedentes políticos e Institucionais

Capítulo 2: A estrutura de financiamento

Capítulo 3: Alterações na apropriação e no uso do território

Capítulo 4: Estado e Fronteira

Nessa proposta, o referencial teórico e a revisão de literatura diluem-se no corpo do trabalho e garantia-se maior peso à territorialização do PCN na fronteira política. Concluiu-se depois, dada a fragilidade de informações atualizadas e demanda por uma equipe de pesquisadores na área da unidade investigativa fora do alcance de financiamento da pesquisa,

a impossibilidade do empreendido investigativo. A solução apresentada foi intensificar a face política, econômica e geoestratégica do objeto, enfocando a territorialidade no plano regional e hemisférico, isentando-se de uma observação *in loco* da unidade de pesquisa. Abriu-se mão da forma de organização dos assuntos por capítulos e uma nova proposta, preservando parte da anterior, inclusive o primeiro, o segundo e o quarto capítulos da proposta anterior, embora com denominações diferentes. Com isso, ficou assim a estrutura da Tese.

1. Instituição e fronteira política: notas teóricas
2. Fronteira, nets, cartografia e estado da arte
3. Estado e pensamento estratégico sobre a Amazônia
4. Governabilidade, estrutura social e os antecedentes políticos e estratégicos segundo o documento *segurança e desenvolvimento*
5. O mundo pós guerra fria e o enquadramento da Amazônia: os determinantes globais
6. Política de defesa nacional no Brasil contemporâneo
7. Governança e estratégia de financiamento
8. Militares, índios, traficantes e mineradoras no circuito da ilegalidade de uma área marrom
9. Estado e fronteira política: possibilidades e limites de controle da fronteira (1994-2002)

Essa nova proposição mais flexível da estruturação da Tese teve o mérito de possibilitar um painel bastante amplo, mas elucidativo dos aspectos históricos, políticos, financeiros, geopolíticos e estratégico do PCN, na fronteira política, e a investigação com profundidade necessária. O resultado, realmente, mostrou que esse objetivo fulcral foi alcançado. Uma Tese que supera, tanto na abordagem quanto na atualização temática, os autores que trataram do tema, a rigor, como fora demonstrado na revisão de literatura.

Foi utilizada para fins de demonstração do raciocínio a representação gráfica das informações a fim de permitir observar elementos significativos ao ângulo da leitura direta. Para tanto, foram confeccionados tabelas, gráficos cronológicos, figuras, quadros e mapas. Alguns destes últimos foram reproduzidos do sítio do IBGE e do Grupo RETIS, da UFRJ.

No projeto de Tese estipulou-se o começo das atividades em janeiro de 2003 e o término com a apresentação do Relatório Final em janeiro de 2005. Cumriu-se exitosamente esse prazo.

Finalmente, para o Estágio Sanduíche de Doutorado, na FGV, sob a supervisão do Professor Dr. Celso Castro, obteve-se o financiamento de passagens aéreas e uma Bolsa de Estudos do CNPq. Não houve, no entanto, para o conjunto da pesquisa, recursos financeiros

necessários, e por isso todos os custos do projeto com passagens, diárias, material de consumo (papel, disketes e cartucho para impressora) foram subtraídos de recursos próprios. Positivamente, manteve-se contato com pesquisadores e instituições nacionais, a exemplo da FGV e do Prof. Dr. Celso Castro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAGLI, Sarita. *Geopolítica da biodiversidade*. Brasília: Edições IBAMA, p.199-221, 1998.

ALBERT, Bruce. *Temps du sang, temps des cendres: représentation de la maldie, système rituel et espace politique chez les yanomani du sud-est (Amazonie brésilienne)*. Paris: Université de Paris X, 1988. 833 f. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami. In: LÉNA, Philippe & OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. (orgs.) *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. 2 ed. Belém: CEJUP/Museu Paraense Emílio Goeldi, 1992.

ALMEIDA, Acir dos Santos. *A escolha constitucional dos poderes do presidente: o caso da medida provisória*. Rio de Janeiro, 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

ALMEIDA, M<sup>a</sup> R. C. de. *Os vassallos d'el Rey nos confins da Amazônia: a colonização na Amazônia Ocidental 1750/1798*. Niterói-RJ, 1990. 140 f. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense (UFF), 1990. Mimeografado.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 213-234, 1999.

\_\_\_\_\_. & MOYO, Maurício. A reforma negociada: o congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 119-132, 1997.

ALMOND, G. & POWELL, C. B. O sistema político. In: CARDOSO, F. H & MARTINS, Carlos Estevam. (orgs.). *Política & Sociedade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Universitária, 1982. 2v. v.1. p. 28-40.

ALTHUSSER, L. *Aparelhos ideológicos de Estado*. 6<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

AMADO, Janaína. História e região: reconhecendo e construindo espaços. In: DA SILVA, Marcos A. (coord.). *Repúblicas em migalhas: história regional e local*. São Paulo: Editora Marco Zero, CNPq, 1990.

AMAZÔNIA: um tesouro ameaçado. *Veja*, n. 5, 24 dez., 1997. Edição Especial.

- ANDRADE, Manuel Correia. *Geopolítica do Brasil*. Campinas-São Paulo: Editora Papirus, 2001
- ANDREIEVA, Nina. Não podemos abrir mão de nossos princípios. *Princípios*. São Paulo, n. 17, p. 7-14, jun. 1989.
- AROUCK, Ronaldo de Camargo. *Brasileiros na Guiana Francesa: fronteiras e construções de alteridades*. Belém: Editora NAEA/UFPA, 2003.
- ATIVIDADES DA SAE. Documento. *Parcerias Estratégicas*. Brasília, v. 1, n. 3, jun.1997
- AUBERTIN, Catherine (org.). *Fronteiras*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; Paris, ORSTOM, 1988, 250 p.
- AUMENTO de militares é cortado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1º set., 2001. O País, 2º Caderno, p.8.
- A UNE CONTRA O SNI. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1987.
- BARP, W. José. *Fronteira da cidadania: cartografia da violência na Amazônia brasileira*. Campinas-São Paulo, 1997. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 1997. Mimeografado.
- BARROS, L. Carlos. Amazônia: cobiça há séculos. *Revista de Cultura Vozes*. v. 83, n. 3, p. 267-277, mai./jun.,1989.
- BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Quem está solapando a Alca? *Folha de São Paulo*, 09 out., 2003. Dinheiro, opinião econômica, p. B2.
- BECKER, B. K. Os significados da defesa da Amazônia: projeto geopolítico ou fronteira tecno (eco)lógica para o século XXI? In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. (org.), *Antropologia & Indigenismo: militares, índios e fronteiras*, n. 1, nov.,1990.
- \_\_\_\_\_. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. *Território*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, p. 29-42, jan./jun.,1999.
- \_\_\_\_\_ & EGLER, Cláudio A G. *Brasil: uma nova potência regional na economia regional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1994.
- BENCHIMOL, Samuel. A Amazônia e o terceiro milênio. *Parcerias Estratégicas*. Brasília, n. 09, p. 22-33, out. 2000.
- BERTRAND, Maurice. *A ONU*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1995.
- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Difel, 1989. 311 p.
- BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. *Política de defesa nacional*. Disponível. [URL:http://www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em: 09 nov. 2003, às 12,23 h.

- BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional. *Defesa e Política Externa*, 2003. 255 p.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa e Ministério da Ciência e Tecnologia. *Ciência, tecnologia e inovação: propostas de diretrizes estratégicas para a defesa nacional*. Brasília: Editoração CGEE, 26 nov. 2002. 64 p.
- BRASIL. Governo Federal. *Sistema de Vigilância da Amazônia*. Documento. Coordenação do SIVAM. Brasília, s/d. 37 p.
- BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*. Brasília, 1985. Mimeografado.
- BRASIL. Governo Federal. *Conheça suas Forças Armadas*. PR/Estado-Maior das Forças Armadas. Brasília, 1996. Disponível. [URL:http://www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br) Acesso em: 20 dez. 2002, às 10 h
- BRASIL. Governo Federal. *Conheça suas Forças Armadas*. PR/Estado-Maior das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível. [URL:http://www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br) Acesso em: 23 dez. 2002, às 18.23 h
- BRASIL. Governo Federal. Ministério de Defesa. *Projeto Calha Norte*. Disponível. [URL://http://www.defesa.gov.br/pcn/index](http://www.defesa.gov.br/pcn/index) p. 1. Acesso em: 1º dez. 2003, às 19 hs
- BRITO, Daniel Chaves de. *A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia*. Belém: UFPA/NAEA/PDTU, 2001. 266 p.
- BRUNKHORST, Hauke. Crise. In: OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom (Eds.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 156-160, 1996.
- CÂMARA, Gilberto. *O Projeto Sivam e a biodiversidade amazônica: há espaço para a ciência nacional?* Palestra proferida na 48ª Reunião da SBPC, 2000. Disponível. [URL:http://www.sputnik.api.br/gilberto/sbpc.htm](http://www.sputnik.api.br/gilberto/sbpc.htm) p.1. Acesso em: 12 mar. 2001, às 12,32 h
- CAMBESES JUNIOR, Manuel. *Os militares e a defesa da Amazônia*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. Disponível. [URL:http://www.esg.br](http://www.esg.br) Acesso em: 28 fev. 2004, às 12,53.
- CAMPOS FILHO, Romualdo Pessoa. *A Esquerda em Armas: História da Guerrilha do Araguaia (1972-1975)*. Goiânia, 1995. 223 f. Dissertação (Mestrado em História das Sociedades Agrárias) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 1995. (cópia xerografada).

- CARDOSO, Alberto. A Amazônia é prioridade de defesa. *Parcerias Estratégicas*. Brasília, v. 1, n. 2, dez.1996. Disponível. [URL:http://www.mtc.gov.br/revista](http://www.mtc.gov.br/revista) Acesso em: 23 jan. 2003, às 22 h
- CARDOSO, Francinete dos S. Santos. *Entre conflitos, negociações e representações: o Contestado Franco-Brasileiro na última década do século XIX*. Belém, 2003. 207 f. Dissertação (Mestrado Internacional em Planejamento do Desenvolvimento/PLADES), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém. 2003. 207 f. Mimeografado.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3 ed. Campinas-São Paulo: Editora Papirus, 1990.
- CARVALHO, José Murilo. Militares e civis: um debate para além da constituinte. In: CAMARGO, Aspásia & DINIZ, Eli (orgs.), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 1989.
- CARVALHO, David F. Crise de hegemonia e globalização na nova ordem, *Papers*, n. 31, NAEA/UFPA, Belém, 1994.
- \_\_\_\_\_. O ciclo da economia brasileira e a Amazônia na dinâmica regional centro-periferia, *Papers*, n. 120, NAEA/UFPA, Belém, 1999.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável e seus limites teóricos-metodológicos. In: FERNANDES, M. & GUERRA, L. (orgs.) *Contra-discurso do desenvolvimento sustentável*. Belém: UNAMAZ, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 2 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. I v.
- \_\_\_\_\_. *O poder da identidade*. 3 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. II v.
- \_\_\_\_\_. *Fim de milênio*. 3 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002. III v.
- CASTRO, Celso, D'ARAUJO, Ma. Celina e SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Visões do Golpe: a memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1994b.
- \_\_\_\_\_. *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1995.
- CASTRO, Celso. *O espírito militar: um estudo de antropologia militar na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1990.
- \_\_\_\_\_. *A invenção do exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2002.
- CASTRO, Edna. In: HEBÉTTE, Jean *et al.* *Projeto Calha Norte: autoritarismo e sigilo na Nova República*. Série Documentos GIPCT, n. 2. Belém, NAEA, 1987.

\_\_\_\_\_ & HÉBETTE, Jean. (orgs.) Na trilha dos grandes projetos. *Cadernos NAEA*, n. 10, jan./dez., Belém: NAEA/UFPA.

\_\_\_\_\_. *Estado e políticas públicas em face da globalização e da integração de mercados*. Belém: NAEA/UFPA, 1999. 28 p. Mimeografado.

CASTRO, Flávio M. de Oliveira. *O Brasil e sua soberania sobre a Amazônia*. 1992. 131 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. 1992. Mimeografado.

CASTRO SANTOS, M. Helena de. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 1-32, 1997. Disponível. [URL:http://www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em: 12 set. 2002, às 2 h

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. *Subsídio para revisão da política nacional de defesa*. São Paulo: UNICAMP, jun. 2000. Disponível. [URL:www.unicamp.br/nee.art](http://www.unicamp.br/nee.art) Acesso 13 fev. 2003, às 18 h

\_\_\_\_\_. Introdução à defesa da Amazônia. *Carta Internacional*. São Paulo: FUNAJ/USP, v. 10, n. 107-108, p. 19-21, jan./fev., 2002.

CERTEAU, Michel. *A Invenção do cotidiano*. 2 ed. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1996.

CHIAVENATO, Júlio José. *Geopolítica: arma do fascismo*. São Paulo: Global Editora, 1981.

COCUZZA, Felipe. *As forças armadas do Brasil*. São Paulo: Editora Angelotti, 1995.

COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de uma identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

COELHO, M. Célia N. *Ocupação da Amazônia e a presença militar*. São Paulo: Atual, 1998. (A vida no tempo).

COELHO, Vera Schattart. A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 55, p.121-142, 1999.

COHN, Gabriel. Introdução. In: WEBER, Max. *Parlamento e governo numa Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, p. 7-22, 1993.

CONSTITUIÇÃO Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal e Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999 e 2001. [Coleção, Constituições Brasileiras; volumes I (1824), II (1891), III (1934), IV (1937), V (1946), VI (1967), VI a (1969) e VII (1988)].

- COSTA, Eugenio P. Lazzarotti Diniz. *O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos*. São Paulo, 1994. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1994. Mimeografado.
- COSTA, Valeriano M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, 1998.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados*. Rio Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.
- DAHL, Robert. *Prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- \_\_\_\_\_. Porque mercados livres não bastam. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, 1993.
- DAOU, Ana Maria. *A belle époque amazônica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000. 80 p.
- DAUSTER, Jorio. Mercosul – União Européia: rumo à associação inter-regional. *Política Externa*. v. 4, n. 4, p. 46-62, mar./maio, 1996.
- DENIS, Rubens Bayma. O Projeto Calha Norte. In: *Amazônia e soberania nacional*. Rio de Janeiro: Editora IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros, 1997.
- DIBB, Paul. O planejamento da força de defesa na ausência de ameaças: um modelo para as potências médias. *Parcerias Estratégicas*. Brasília, v. 1, n. 4, 1997.
- DI PAOLO, Pasquale. *Cabanagem: a revolução popular da Amazônia*. 3 ed. Belém: Editora CEJUP, 1990.
- DINIZ, Eli. Transição, partidos e regimes políticos: algumas considerações. In: CAMARGO, Aspásia & DINIZ, Eli (orgs.) *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 41-113, 1997.
- \_\_\_\_\_. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*. São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato Raul. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez/ANPOCS, p. 9-34, 1986.
- DOUROUJEANNI, Marc J. Medio siglo de desarrollo en la Amazonia: ¿existen esperanzas para su desarrollo sustentable? *Estudios Avanzados*. São Paulo, v. 12, n. 34, set/dez., 1998.
- DOWNS, Anthony. *Teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

- DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. 2 ed. São Paulo: Editora Cia Editora Nacional, 1966.
- ELSTER, Jon. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos. *Lua Nova*. São Paulo, n. 17, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1994.
- ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. *Documentos históricos do estado-maior do exército*. Brasília, p. 180-182, 1996.
- ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 2 ed. São Paulo: Global Editora, 1985. 237 p.
- EPSTEIN, Isaac. O dilema do prisioneiro e a ética. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 149-163, 1995.
- EXPLORAÇÃO em reserva indígena terá licitação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4, maio, 2004. O País, 1º Caderno, p.8.
- FANY, Ricardo (org.). Interesses minerários em Terras Indígenas na Amazônia Legal Brasileira. *Documentos do ISA*, n. 6, jul., 1999.
- \_\_\_\_\_. *Sobreposições entre unidades de conservação federais, estaduais, terras indígenas, terras militares e reservas garimpeiras na Amazônia Legal*. Subsídios ao GT Unidades de Conservação. Programa Nacional de Diversidade Biológica. Seminário de Consulta. Macapá – 21 a 25 de setembro de 1999.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. 13 ed. São Paulo: Editora Globo, 1998. v. I e II.
- FAUCHER, Philippe. Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou? *Dados*. Rio Janeiro, v. 41, n. 1, p. 5-50, 1998.
- FAULHABER, Priscila. Debate. HÉBETTE, Jean *et al.* *Projeto Calha Norte: autoritarismo e sigilo na Nova República*. Belém/NAEA, n. 2, 1987. (Série Documentos GIPCT).
- \_\_\_\_\_. A fronteira na Antropologia Social: as diferentes faces de um problema. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 51, p. 105-126, 2001.
- FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972.
- \_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- FERNANDES, Heloisa F. *Os militares como categoria social*. São Paulo: Global Editora, 1978.
- FERNANDES NETO, Pedro. *Caracterização geográfica da faixa de fronteira continental norte do Brasil*. Monografia para obtenção do bacharelado em Geografia. Rio de Janeiro,

URFJ, 2003. Disponível. [URL:http://www.geo.ufrj.br/fronteiras](http://www.geo.ufrj.br/fronteiras) Acesso em: 4 mar. 2003, às 9 h

FERNANDES, Luís. *URSS ascensão e queda: a economia política das relações da União Soviética com o mundo capitalista*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 1991. 220 p.

FERRAZ, Francisco César Alves. À sombra dos carvalhos: civis e militares na formação e consolidação da Escola Superior de Guerra. *Revista Pós-História*, Assis, São Paulo, n. 92, p. 85-97, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. & \_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *DADOS*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FLORES, Mário César. *Bases para uma política militar*. Campinas-São Paulo: Editora da UNICAMP, 1992. 157 p.

FONSECA, Dante Ribeiro da. *A Madeira-Mamoré e o imperialismo na Amazônia*. Porto Velho: Universidade Federal de Rondônia, 2000. mimeo. 30 p.

FORGET, Danielle. *Conquistas e resistências do poder (1964-1984): a emergência de um discurso democrático no Brasil*. São Paulo: Editora da USP, 1994. 209 p.

FRANCO, Augusto. O paralelo militar na política. *Teoria & Política*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1990.

Geraldo Quintão. *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 jul., 2001. O País, 1º Caderno, p.7.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora: UNESP, 1991.

GOMES, Paulo C. da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: *Geografia: conceitos e termos*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1995.

GONÇALVES, C. W. P. *Amazônia: Amazônias*. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

GONÇALVES, Juaris Weiss. *Projeto Calha Norte: estágios e tendências*. Rio de Janeiro: ESG/CEAP, 1994.

GORBACHEV, Mikhail. *Paz: a única saída*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1986. 173 p.

\_\_\_\_\_. *Perestroika: novas idéias para o meu país e para o mundo*. 13 ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1987.

GOODIN, Robert. Institutions and their design. In: R. GOODIN, R. (ed.). *The theory of Institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GRAMSCI, Antonio. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

\_\_\_\_\_. *Maquiavel: a política e o Estado moderno*. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984.

- GRUPPI, L. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. 13 ed. Porto Alegre: editora L& PM Editores, 1995. 195 p.
- HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento; um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 26, p. 100-113, mar.1990.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2004, 395 p.
- HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institucionalisms. *Political Studies*, v. XLIV, 1996.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, (162):1243-1248, 1968.
- HÉBETTE, Jean *et al.* *Projeto Calha Norte: autoritarismo e sigilo na Nova República*. Belém/NAEA, n. 2, 1987. (Série Documentos GIPCT).
- HIRSCH, Joaquim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, Nicos (org.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1977.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1995.
- HOUSE, W. The Frontier Zone: a conceptual problem for policy makers. *International Poitical Science Review*, 1 (4), International Political Science Association, 1980.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudanças*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária/São Paulo: Edusp, 1975. 496 p.
- IANNI, Otávio. *O ciclo da revolução burguesa*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes,1985. 112 p.
- \_\_\_\_\_. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991. 316 p.
- \_\_\_\_\_. *A sociedade global*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira,1993. 194 p.
- IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 30, p. 139-165, 1996
- JONATHAN, Fox. Governance and rural development in Mexico: State intervention and public accountability. *Journal of development studies*, v. 32, n. 1, p. 1-31, 1995.
- KINZO, Maria D’ Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3-12, out./dez., 2001.
- KLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 1979.
- KORB, Lawrence. Armas de destruição em massa: a experiência dos Estados Unidos. *Revista Eletrônica da USIA*, v. 4, n. 2, set.,1999.

KRASNER, Stephen. *Internacional regimes, Ithaca*: Cornell University Press, 1983.

LAMAZIÈRE, Georges. O fim da guerra fria, a guerra do golfo e a noção de “nova ordem mundial”. *Política Externa*, v. 4, n. 4, p. 63-83, mar., 1996.

LEIRNER, Piero Camargo. *Notas sobre o exército e a questão amazônica*. Trabalho apresentado ao XVIII Encontro Anual da ANPOCS, GT Forças Armadas, Estado e Sociedade. Caxambu - MG, 27/09/1994. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. O Exército e a questão amazônica. *Revista de Estudos Históricos*, n. 15. Rio de Janeiro: Editora FGV/CEPDOC, 1995. Disponível. [URL:http://www.cpdo.fgv.br](http://www.cpdo.fgv.br) Acesso em: 13 de nov 2004, às 09 h.

LÊNIN, V. I. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

LIMA, Antônio C. de Souza. Indigenismo e geopolítica: projetos militares para os índios no Brasil. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco (org.). *Antropologia & Indigenismo*, n.1, nov. 1990.

\_\_\_\_\_. Militares, índios e fronteiras políticas. In: LÉNA, Philippe & OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. (orgs.) *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. 2 ed. Belém: CEJUP/ Museu Paraense Emílio Goeldi, p. 59-81, 1992.

LINS, Nilton Costa. *Fronteira Norte: a reorganização do espaço político amazônico*. Rio de Janeiro: ESG/CEAP, 1988.

LUZ, Nícia Vilela. *A Amazônia para os negros americanos: as origens de uma controvérsia internacional*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco (org.). *Antropologia & Indigenismo*, n. 1, nov., 1990.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LOURENÇÃO, Humberto J. *A defesa nacional e a defesa da Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Campinas-São Paulo, 2003. 233 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2003. Disponível. [URL:http://www.unicamp.br/bc/pdf](http://www.unicamp.br/bc/pdf) Acesso em: 10 nov. 2003, às 11h21.

MACHADO, Osório Lia. *Mitos e realidades da Amazônia brasileira no contexto geopolítico internacional (1540-1912)*. Barcelona, 1989. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia Humana, Universidade de Barcelona, Barcelona. 1989.

\_\_\_\_\_. Sistemas “longe do equilíbrio” e reestruturação espacial na Amazônia. *Cadernos do IPPU*, v. 9, n. ¼, p. 83-106, jan./dez.1995.

\_\_\_\_\_. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M. DAMIANI, A., SCHAFFER, N. O., BAUTH, N. e DUTRA, V. S. (orgs.). *Fronteiras e espaço global*. AGP, Porto Alegre, p 41-49, 1998.

\_\_\_\_\_. Limites e fronteira: da alta diplomacia aos circuitos da legalidade. *Território*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p. 7-23, jan./jun., 2000.

\_\_\_\_\_. *Sistemas e redes urbanas como sistemas complexos evolutivos*. VII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, I Simpósio Internacional. São Paulo, USP, 15 a 19 out. 2001.

\_\_\_\_\_. *Sistemas, fronteiras, e território*. Disponível. URL: <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras.pdf/LIAconceitos.pdf>. Acesso em: 4 Mar 2003, às 10:20.

MAGNOLI, Demétrio. *O Que é geopolítica*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos, 183).

MALDI, Denise. De confederados a bárbaros: a representação da territorialidade e da fronteira indígena nos séculos XVIII e XIX. *Revista de Antropologia*, USP, v. 40, n. 2, 1997.

MANEJO florestal rende mais, diz estudo. *Folha On line*. 24/11/ 2000. Disponível. URL. <http://www1.folha.uol.br/folha/ciencia> Acesso em: 12 abr 2002, às 23 h

MARCONI, M. de Andrade & LAKATOS, Eva M. *Metodologia do trabalho científico*. 6 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2001. 219 p.

MARCH, James & OLSEN, Johan. The new institucionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, 1984.

MARTINS, José de Souza. *Os Camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1981.

\_\_\_\_\_. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do mundo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

MARQUES, Eduardo César. Notas críticas à literatura sobre o Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

\_\_\_\_\_. Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro. *DADOS*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 341-385, 1999.

\_\_\_\_\_. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

MARX, K. As lutas de classe na França de 1848 a 1850. In: \_\_\_\_\_ *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa Ômega, s/d.

\_\_\_\_\_. O dezoito brumário de Luis Bonaparte. In: \_\_\_\_\_. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

- MARX, K. & ENGELS, F. Manifesto do partido comunista. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 7-46, set./dez., 1998.
- MATTOS, Carlos Meira. *Brasil: geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército & José Olímpio, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1990. 116 p.
- McGRATH, David G.. Biosfera ou biodiversidade: uma avaliação crítica do paradigma da biodiversidade. In: XIMENES, T. (org.) *Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia*. Belém: Editora NAEA/UFPA, 1997.
- MEDEIROS, J. S. *Bancos de dados geográficos e redes neurais: tecnologias de apoio à gestão do território*. São Paulo, 1999. 236 f. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1999.
- MENEZES, Delano Teixeira. A necessidade de uma política de defesa. *Parcerias Estratégicas*, n. 5, dez. 1988. Disponível. [URL:http://www.mct.gov.br/revista](http://www.mct.gov.br/revista) Acesso em: 23 jan. 2003, às 22 h
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 1, n. 1, p. 45-163, mar., 1989.
- \_\_\_\_\_. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas-São Paulo: Editora Papirus, 1995.
- \_\_\_\_\_. O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, p.54-62, jan./mar., 2002.
- MORAES, Márcio Senne de. Bush adota estratégias distintas. *Folha de São Paulo*, 9, maio, 2003. Mundo, Análise, p. A19.
- MORI, Klára Kaiser. Notas sobre a formação do espaço brasileiro. *Espaço & Debates*, v. 8, n. n. 25,1988.
- MOURA, Hélio Augusto de & MOREIRA, Morvan de Mello. A população da região norte: processo de ocupação e urbanização recentes. *Parcerias Estratégicas*, n. 12, p. 214-238, set. 2001.
- NASCIMENTO, Durbens M. *A guerrilha do araguaia: “paulistas” e militares na Amazônia*. Belém, 2000. 145 f. Dissertação (Mestrado Internacional em Planejamento do Desenvolvimento/PLADES), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém. 2000. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. O Araguaia na rota da guerrilha. In: FONTES, Edilza (org.) *Contando a história do Pará*, v. II: os conflitos e os grandes projetos na Amazônia contemporânea (século XX). Belém: Editora E-Motion, p. 101-133, 2002. 284 p.

NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. *Os atores do pacto democratizante: reflexões sobre a transição brasileira*. Texto preparado como *background* da apresentação no Seminário A Transição Política: Necessidade e Limites da Negociação. São Paulo: CEBRAP/USP, p. 411-433, jun.1987.

\_\_\_\_\_. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, p. 25-40, 1991.

\_\_\_\_\_. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 36, p. 123-145, 1993.

\_\_\_\_\_. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27-44, 1998.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Inter American Commission on Human Rights. Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, s/d.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 4/11/1996. Nacional, p.5.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_ & RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “estado capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. OFFE, Claus (org.) *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo. Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do General Geisel (1974-1979). In: ROUQUIÉ, Alan (coord.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

\_\_\_\_\_ *et al.* *As forças armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1987. 187 p.

\_\_\_\_\_. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas-São Paulo: Editora Papyrus, 1994.

OLIVEIRA FILHO, João P. Segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagem do Projeto Calha Norte. *Antropologia & Indigenismo: Projeto Calha Norte*, militares, índios e fronteiras, n. 1, 1990.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.

OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review*, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1997.

PADILHA, Rubem de Sá. *O Projeto Calha Norte e os países da área*. Rio de Janeiro: ESG/CEAP, 1991.

PATRIOTA, A. de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 226 p.

PEREIRA, Carlos. A política pública como *Caixa de Pandora*: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na reforma sanitária brasileira – 1985-1989. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 1-45, 1996. Disponível. [URL:http://www.scielo.br/dados](http://www.scielo.br/dados) Acesso em: 12 jan. 2001, às 22 h

\_\_\_\_\_ & Mueller. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível. [URL:http://www.scielo.br/dados](http://www.scielo.br/dados) Acesso em: 12 out. 2003, às 13 h

PEREIRA DE SOUZA, Aécio. *Fronteiras da Amazônia: uma guerra silenciosa*. Rio de Janeiro: Editora Razão Cultural, 2000.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1997. Mimeografado.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A estratégia da ilusão: a revolução mundial e o Brasil (1922-1935)*. 2 ed. São Paulo: Editora Companhia da Letras, 1992.

PINHO FILHO, Airton Teixeira. *Programa Calha Norte: sugestões para aprimorá-lo e acelerar a sua implementação*. Rio de Janeiro: ESG/CEAP, 2002.

PINTO, Lúcio Flávio. A caixa preta da geopolítica vai ser aberta finalmente? *Jornal Pessoal*. Belém, 1<sup>a</sup> quinzena/nov. 2003.

PORTER, G. & BROWN, J. *Global environmental politics*. 2 ed. Boulde: CO, Westview Press, 1991.

POULANTZAS, Nicos. *Poulantzas*. SILVEIRA, Paulo (org.) São Paulo: Editora Ática, 1984.

PRADO JUNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. 2 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

\_\_\_\_\_ . *História econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. 369 p.

- PROST, Catharine. Forças armadas: geopolítica e Amazônia, *Papers*, n. 156, NAEA/UFPA, Belém, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1989.
- \_\_\_\_\_. A falácia neoliberal. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado e responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 32, p. 18-40, 1996.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- RABELLO, Antônio C. Barbosa. *Imitando o outro: representação do desenvolvimento e da fronteira amazônica*. Belém, 2004. 366 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido/PDTU), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém. 2004. 366 f. Mimeografado.
- REIS, Arthur Cezar Ferreira. *A Amazônia e a cobiça internacional*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Companhia Editora América, 1972.
- \_\_\_\_\_. *A Amazônia e a integridade do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. 254 p.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- RAMOS, Alcida Rita. Amazônia: a estratégia do desperdício. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 441-453, 1991.
- REVISTA SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, Fundação SEADE, v. 16, n.1, jan./mar., 2002.
- RIBEIRO, Carlos Vinícius de Saint Just F. *Calha Norte: o encontro marcado de uma geração*. Rio de Janeiro: ESG/CEAP, 1998.
- RICE, Richard E. *et al.* Sustainable forest management: a review of conventional wisdom. *Center For Applied Biodiversity Science*, n. 3, 2001. 28 p.
- ROCHA JUNIOR, Deusdedith Alves. *A Guerrilha do Araguaia (1972-1974)*. Brasília, 1995. 158 f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília. 1995. (cópia xerografada)
- RODRIGUES, Lysias. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1947.

- SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. 2 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, p. 29-56, 1994.
- SADER, Emir. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 5 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995.
- SAES, Décio. *A formação do estado burguês no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985. 364 p.
- SANTILLI, Paulo. *Fronteiras da república: história e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*. São Paulo: FAPESP, 1994.
- SANTOS, Fabiano. A dinâmica congressional e regulação econômica: o caso da lei portuária. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 133-146, 1996.
- SANTOS, Nélvio P. Dutra. *Políticas públicas, economia e poder: o Estado de Roraima entre 1970 e 2000*. Belém, 2004. 271 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido/PDTU), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém. 2004. 271 f. Mimeografado.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Roteiro bibliográfico do pensamento político-social brasileiro (1870-1965)*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz, 2002. 269 p.
- SANTOS, Roberto. *História econômica da Amazônia (1800-1920)*. Campinas-São Paulo: Editora Biblioteca Básica de Ciências Sociais, 1979.
- SANTOS, Milton. *Por uma nova Geografia: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica*. 2 ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980. 235 p.
- \_\_\_\_\_. *Espaço e método*. São Paulo: Editora Nobel, 1985.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999. 95 p.
- SCHILLING, Paulo B & RODRIGUES, Luzia. Calha Norte: além das fronteiras. *Teoria & Debate*, n. 6, p. 1-9, 1989. Disponível. [URL:http://www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em: 28 nov. 2001, às 23 h
- SCHÖNENBERG, Regine. *Quais fronteiras? Novos Cadernos NAEA*. Belém, NAEA, v. 2, n. 2, dez., 1999.
- SCHULZ, John. *O exército na política: origens da intervenção militar, 1850-1894*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

- SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Livraria José Olympio, 1967.
- SILVA, Alberto Luiz Teixeira. *A Amazônia na governança global: o caso do PPG-7*. Campinas-São Paulo, 2003. 208 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas. 2003. Mimeografado.
- SILVEIRA, Rosa M. Godoy. Região e história: questão de método. In: DA SILVA, Marcos A. (org.). *República em migalhas: história regional e local*. São Paulo: Editora Marco Zero/CNPq, 1990.
- SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998. 355 p.
- SOBERANIA sobre a Amazônia é posta em xeque. *O Liberal*, Belém, n. 30.642, 26, abr., 2004, atualidades, p.5.
- SOUZA, Jessé. Max Weber, patrimonialismo e singularidade cultural brasileira. In: COSTA, Sílvio (org.). *Concepções e formação do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 1999. 128 p.
- STEIMAN, Rebeca. *Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira*. 2002. Disponível. [URL:http://www.igeo.ufrrj.br/fronteira](http://www.igeo.ufrrj.br/fronteira) Acesso em: 26 abr. 2003, às 3:30 h
- STUMPF, André Gustavo. Desencontros entre Brasília e Washington. *Correio Brasiliense*, Brasília, 11, out., 2000. Brasil, 1º Caderno, p. 6.
- SUDAM. *Operação Amazônia/Discursos*. Belém: Serviço de Documentação e Divulgação, p.13-17, 1966.
- SUN-TZU. *A arte da guerra: os documentos perdidos/Sun Tzu II*; adaptação CLEARY, Thomas. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1997.
- THELEN, Kathleen & STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEIMMO, S. THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (Eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Editora Cia Nacional, 1935.
- TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto *players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n. 34, p. 89-117, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. 249 p.

- TURNER, Fredeick Jackson. *The frontier in American history*. New York: Henry Holt & Company, 1940.
- URÁN, Ana María Bidegain de. *Nacionalismo, militarismo e dominação na América Latina*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987. 291 p.
- VACCA, Giuseppe. *Pensar o mundo novo: rumo à democracia do século XXI*. São Paulo: Editora Ática, 1996. 206 p.
- VAINER, Carlos B. Debate. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco (org.). *Antropologia & Indigenismo: Projeto Calha Norte: militares, índios e fronteiras*, n.1, nov. 1990.
- VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. São Paulo-Rio de Janeiro: Editora Difel, 1979.
- VESENTINI, J.W. *Novas geopolíticas: as representações do século XXI*. São Paulo: Editora Contexto, 2000. 125 p.
- VIOLA, Eduardo. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989 a 1995. In: FERREIRA, Leila & VIOLA, Eduardo. *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas-São Paulo: Editora da UNICAMP, 1996.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. 117 p.
- VON NEUMANN, John e MORGENSTERN, Oskar. *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Editora da Princeton University, 1944.
- WEBER, Max. A política como vocação. In: GERA, H. H. e MILL, C. Wright. (orgs.). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara S. A, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993.
- WRIGHT, Erik Olin *et al.* *Reconstruindo o marxismo: o ensaio sobre a explicação da história*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993. 341 p.

## INSTRUMENTOS LEGAIS

BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Congresso Nacional. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Amazônia Legal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 de janeiro de 1953, p. 276.

BRASIL. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955. Congresso Nacional Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 de setembro de 1955, p. 017737.

BRASIL. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Congresso Nacional. Cria o Serviço Nacional de Informações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jun. 1964, p. 005073.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970. Presidência da República. Dispõe sobre a competência, a organização e o funcionamento do conselho de segurança nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 de dezembro de 1970, p. 010331.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Congresso Nacional. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n. 1.135, 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 mai. 1979, p. 006113.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Congresso Nacional. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981, p. 016509.

BRASIL. Lei nº 7.009, de 1º de julho de 1982. Congresso Nacional. Autoriza a criação de municípios no território federal de Roraima, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 de julho de 1982, p. 012233.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Congresso Nacional. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Período de 2000/2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 set. 2000, p. 0001.

BRASIL. Lei nº 10.524, de 25 julho de 2002, inciso IV, do anexo das informações complementares. Congresso Nacional. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 set. 2002, p. 0001.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Presidência da República. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece as diretrizes para a Reforma

Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1967, p. 0004.

BRASIL. Decreto n° 63.975, de 10 de janeiro de 1969. Presidência da República. Cria o Comando de Fronteira do Solimões, transforma a 7ª Companhia de Fronteira em 1º Batalhão Especial de Fronteira e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 de janeiro de 1969, p. 0277.

BRASIL. Decreto n° 79.099, de 6 de janeiro de 1977. Presidência da República. Aprova o regulamento para salvaguarda de assuntos sigilosos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 de janeiro de 1977, p.00026.

BRASIL. Decreto n° 85.064, 26 de agosto de 1980. Presidência da República. Regulamenta a Lei n° 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 1980, p. 016899.

BRASIL. Decreto-Lei n° 1.799, de 05 de agosto de 1980. Presidência da República. Reestrutura Grupo Executivo Araguaia-Tocantins – GETAT, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 ago. 1980, p. 015538.

BRASIL. Decreto n° 892, de 12 de agosto de 1993. Presidência da República. Define orientação para o processo de implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de agosto de 1993, p. 011704.

BRASIL. Decreto n° 1.141, de 19 de maio de 1994. Presidência da República. Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 mai. 1994, p. 07443.

BRASIL. Decreto n° 1.541, de 27 de junho de 1995. Presidência da República. Regulamento o Conselho Nacional da Amazônia Legal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 jun. 1995, p. 09474.

BRASIL. Decreto n° 2.519, de 16 de março de 1998. Presidência da República. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 1998, p.0001.

BRASIL. Decreto n° 2.829, 29 de outubro de 1998. Presidência da República. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 out. 1998, p. 0009.

BRASIL. Decreto n° 5.144, de 16 de julho de 2004. Presidência da República. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jun 2004.

## FONTES

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível. URL:<http://www.bcb.gov.br>

BRASIL. *Diário Oficial da União*.

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual, PPA 2000-2003. *Avança Brasil*. Relatório de Avaliação, exercício 2000, Anexo I, Orçamento Fiscal e Seguridade. Brasília, 2000.

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual – PPA 2000-2003 – *Avança Brasil*. Relatório Anual de Avaliação, exercício de 2001. Brasília, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. *Orçamento da União*. Exercício financeiro de 2002. Brasília, 2002. v. VI.

BRASIL. Congresso Nacional. *Orçamento da União*. Orçamento de Investimento. Exercício Financeiro de 2002. Brasília, 2002. v. VI.

BRASIL. Governo Federal. *Ministério do Planejamento*. Disponível URL:<http://www.planejamento.gov.br>

BRASIL. Governo Federal. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível. URL:<http://www.gov.mre.gov.br>

BRASIL. Governo Federal. *Presidência da República*. Disponível. URL:<http://www.presidencia.gov.br>

BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*. Brasília: 1985. Mimeografado.

BRASIL. Congresso Nacional. *Senado Federal*. Disponível. URL:<http://www.senado.gov.br>

CENTRO DE ESTUDOS NUEVA MAYORÍA.

Disponível. URL:<http://www.nuevamayoria.com>

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Disponível. URL:<http://www.dieese.org.br>

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Disponível. URL:<http://www.esg.br>

GRUPO RETIS.

Disponível. URL:<http://www.ufrj.br/retis> URL:<http://www.igeo.ufrj.br/fronteira>

IBGE. *Anuário Estatístico de 1991*. Disponível. URL: <http://www.ibge.gov.br>

IBGE. *Anuário Estatístico de 2000*. Disponível. URL: <http://www.ibge.gov.br>

IBGE. *Anuário Demográfico de 2001*. Disponível. URL: [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBGE, Estudos & Pesquisas: Informação Geográfica, n. 2, *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável Brasil 2002*. Rio de Janeiro, 2002. 170 p.

IBGE. Diretoria de Geociência. *Departamento de Geografia*, 1991. Disponível. URL: <http://www.ibge.gov.br>

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível. URL:<http://www.socioambiental.org.br>

PROJETO CALHA NORTE. Disponível. [URL:http://www.defesa.gov.br/calhanorte](http://www.defesa.gov.br/calhanorte)

SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA. Disponível.  
[URL:http://www.defesa.gov.br/sivam](http://www.defesa.gov.br/sivam)

[URL:http://www.aol.com.br/mapas](http://www.aol.com.br/mapas)

## ANEXOS

Figura 17 - Organograma Institucional do Ministério da Defesa e seus Comandos Militares

