

## A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL PARA A AMAZÔNIA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS AO PROGRAMA CALHA NORTE<sup>1\*</sup>

Durbens Martins Nascimento  
*Departamento de Ciência Política/UFPA*

Resumo: aborda-se a intervenção estatal na Amazônia a partir da implantação da Política de Defesa Nacional (PDN). Analisa-se o Programa Calha Norte (PCN) e sua consequência política e militar para a defesa e a segurança nacionais na fronteira Norte. A PDN estabelece a Amazônia como prioridade de defesa. Conclui-se, com base na literatura vigente, que a valorização da Amazônia se enriquece à medida que a intervenção estatal numa área de reduzida densidade demográfica, caracterizada como uma *área marrom* de acordo com o modelo teórico de O'Donnell (1993), ganha relevância estratégica.

Palavras-chave: Programa Calha Norte. Política de Defesa Nacional. Defesa. Amazônia.

## THE POLITICS OF NATIONAL DEFENSE FOR THE AMAZON AND ITS CONSEQUENCES TO THE “CALHA NORTE” PROGRAM

Abstract: it is approached state intervention in the Amazon from the implantation of the Politics of National Defense (PND). “Calha Norte” Program (CNP) is analyzed and its consequence politics and military man for the national defense and the security in the border North. The PND establishes the Amazon as defense priority. It is concluded, on the basis of the effective literature, that the valuation of the Amazon if enriches to the measure that the state intervention in an area of reduced demographic density, characterized as a *brown area* in accordance with the theoretical model of O'Donnell (1993), gains relevance strategical.

Key words: “Calha Norte” Program. National Defense Policy. Defense. Amazon.

---

\* Artigo inspirado na Tese de Doutorado do autor, *Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança Contemporânea*, defendida em 18 de março de 2005, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PDTU) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Agradeço a leitura atenta de Aurilene dos Santos Ferreira, à revisão de Nazaré Moraes da Editoração do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e, finalmente, aos (às) pareceristas anônimos (as) da Revista Humanitas.

Este *paper* tem como tema o papel do Estado na Amazônia e traz especialmente uma discussão sobre o Programa Calha Norte (PCN)<sup>2</sup>. Privilegia uma abordagem centrada na capacidade do Estado para responder aos desafios apresentados pela necessidade de proteção da fronteira norte do país, situando o debate na área da Defesa e Segurança, bem como mostrando a relevância do PCN para o entendimento das mudanças efetuadas na estratégia do Governo Federal para a defesa da Amazônia brasileira. O artigo não busca uma avaliação de políticas públicas, quer a de resultados, quer a formativa, nos moldes do documento do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA)<sup>3</sup>; intenta, na verdade, refletir sobre alguns problemas políticos e financeiros enfrentados pelos gestores do Programa, explicitando como pano de fundo a Política de Defesa Nacional (PDN).

As mudanças operadas na configuração do Programa – antes projeto – e na ampliação de sua área de abrangência, consolida-o como parte da política de defesa para Amazônia brasileira, abandonando os efeitos da época marcada pelas cores ideológicas da Bipolaridade e do pós Guerra Fria. De um lado, um Projeto ousado, elaborado e implantado no contexto do pensamento desenvolvimentista para Amazônia e sob a influência da Guerra Fria e, de outro, a particularidade de ser um dos projetos que sobreviveram aos desmontes das estruturas de pensamento geopolítico do século XX, que preconiza o Brasil na órbita da defesa da “civilização ocidental” contra a ameaça comunista. Hoje, o PCN se redefine - para a perplexidade dos que acreditavam enterradas as marcas da doutrina de segurança nacional e da busca permanente pelo controle do “inimigo interno” - para transformar-se numa prioridade governamental, incorporando questões, como o narcotráfico e o contrabando, assumindo, portanto, as conseqüências sociais, políticas, geográficas e ambientais do debate contemporâneo acerca das “novas ameaças”<sup>4</sup>.

O objetivo, pois, deste artigo, consiste em pontuar algumas observações acerca das conseqüências estratégicas e políticas da PDN sobre o PCN. Para isso, busca-se saber em que medida a investida governamental na área da defesa e segurança nacional, na Amazônia, tem modificado e sinalizado a revalorização da região como prioridade estratégica de defesa expressa na revitalização do PCN. A hipótese sugere a idéia de que é preciso resgatar o ator Estado para o primeiro plano, haja vista este possuir o *monopólio do uso legítimo da força*, ainda que numa área de baixa densidade demográfica, altamente concentrada nas regiões

metropolitanas, e de reduzida, ou quase nula, presença estatal no que se refere à burocracia (instalação material do Estado). Em outras palavras, a favor do investimento estatal na área de fronteira, em particular, do financiamento das ações do PCN, o estudo aponta para a sua viabilidade institucional e política, embora em contexto societário marcado pelas *áreas marrons*.

O'Donnell (1993, p. 123-145) criou um modelo de análise para esse tipo de realidade sociopolítica. O autor supõe imaginariamente um mapa com três áreas que correspondem a diferentes cores para expressar as distintas dimensões políticas, sociais e espaciais do Estado. Todas as cores do mapa podem ser aplicadas tanto em nível global, como em um país, quanto em particular, como em uma região dentro dele. A *cor azul*, por exemplo, representa um alto grau da presença do Estado em todas as dimensões, isto é, as burocracias existem por toda parte e as leis são respeitadas; o *Estado enquanto lei* realmente funciona e repousa sob bases legítimas. A *cor verde* designa um alto grau de penetração do *Estado territorial*, uma presença mais baixa em termos funcionais (burocracia), de classe e do *Estado enquanto lei*. A *cor marrom* evidencia um nível muito baixo ou nulo da presença do Estado como ideologia, conjunto normas legais e estrutura burocrática. Isso significa que as burocracias, quando existem, não têm o desempenho eficiente para o atendimento às demandas da cidadania e a maioria das leis existentes não cumpre seu objetivo de regular as interações sociais. Finalmente, o autor menciona a Região Nordeste e a Amazônia como exemplos da *dimensão marrom* do Estado.

A dinâmica estatal, nessa dimensão societária, na Amazônia - a rigor, como em qualquer lugar -, na esfera da segurança coletiva, gera também impactos negativos na qualidade de vida da população regional quando políticas públicas são formuladas e executadas à margem de mecanismos de controle democrático. Isso ocorre se as políticas públicas não forem devidamente planejadas para atender às demandas da maioria de seus habitantes, ainda que sob o signo da boa intenção de resolver seus angustiantes problemas sociais, o que é demonstrado por inúmeros estudos realizados dentro e fora da região. Nesse sentido, urge retomar a discussão da relevância estratégica do papel regulador do Estado como instrumento de que dispõe a sociedade para garantir as condições gerais da segurança de indivíduos e instituições. Em suma, é preciso entender os meandros da política pública para a Amazônia revelada no PCN.

## SOB O IMPACTO DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL (DSN): FINANCIANDO O PCN

O PCN ambiciona garantir a presença do Estado e contribuir para a defesa nacional e a *assistência às populações locais*, implementando uma proposta de desenvolvimento regional sustentável<sup>5</sup>. Este objetivo foi alterado no Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, após a inserção da frase “e fixando o homem na região”, isto é, garantindo o desenvolvimento regional com base nas peculiaridades socioeconômicas locais<sup>6</sup>. Ao mesmo tempo, na sua contraparte militar, o Programa objetiva a defesa da soberania brasileira sobre a Faixa de Fronteira, entendida como espaço limitado, definido constitucionalmente e administrado pelo Estado.

Apesar de idealizado durante os governos militares de Ernesto Geisel (1974-1978) e João Baptista de Figueiredo (1979-1984), o PCN só entrou na agenda governamental na administração de José Sarney (1985-1990), em pleno processo de transição política do Brasil, um momento que se processou de modo gradual, lento e pactuado com o *ancien régime*. Razões políticas, estratégico-militares e ideológicas moldaram as ações no interior dos grupos que controlavam as instituições de poder desse regime. À frente desse processo estavam o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e a DSN<sup>7</sup> que exerceram forte influência no desenlace das medidas para tornar o Programa viável. Em 1985, finalmente, após conclusão dos trabalhos do grupo de trabalho interministerial designado para produzir um diagnóstico sócio-econômico da fronteira ao norte, e posterior aprovação, foi iniciado seu processo de execução.

Inicialmente, o PCN foi executado no âmbito da defesa do Estado, momento em que se destacam a ampliação das atividades políticas e militares das guerrilhas colombianas, - as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN) - , o apoio cubano ao governo surinamês nos anos 80 e as conseqüências políticas e ideológicas da Guerrilha do Araguaia, na década de 70 (NASCIMENTO, 2006). Em seguida, suas execuções voltaram-se também à segurança do Estado. Isso correu pela intensificação e ampliação das bases territoriais do narcotráfico, do contrabando e dos conflitos entre índios e garimpeiros relacionados à extração ilegal dos minérios em terras indígenas que ameaçavam a segurança nacional. Além disso, havia preocupações históricas provenientes da intermitente ocupação da Amazônia pelo poder central ao longo dos séculos XIX e XX e da existência, na

Escola Superior de Guerra (ESG), de uma tradição no pensamento geopolítico brasileiro de valorização das fronteiras brasileiras (MATTOS, 1980; 1990).

O conjunto desses fatores motivou a administração de José Sarney não só a propor um estudo, do qual resultou o documento *Segurança e desenvolvimento* (BRASIL, 1985), como também a destinar recursos para viabilizar a implantação do Programa à margem dos problemas de estrangulamento da capacidade de investimento do Estado, naquela época à beira da ingovernabilidade, isto é, da incapacidade das instituições governamentais de processarem as demandas sociais e políticas oriundas da sociedade, transformando-as em políticas estatais no sentido de resolver os problemas sociais e econômicos da sociedade e sob controle democrático.

O Programa abrange uma área de fronteira ao norte do país e coloca a Amazônia brasileira no centro do debate sobre a defesa de suas fronteiras, razão pela qual a região tem sido pensada como espaço prioritário de controle geopolítico, inclusive, de acordo com a história, desde os tempos da luta em que o Estado português se empenhou para mantê-la sob domínio luso. Ele foi planejado, originalmente, para cobrir uma faixa de 150 km de largura definida constitucionalmente, ao longo de 7.413 km, que correspondia a 17% do território nacional e 47,1% da fronteira terrestre.

No governo Lula o PCN ampliou sua área de atuação. A área do Programa foi estendida para 10.938 km de fronteira, o que representa 25% do território nacional. Abrange agora 151 municípios de seis Estados da federação: Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Rondônia e Acre. Esses municípios estão situados nas calhas dos rios Amazonas, Negro e Solimões e seus afluentes: Içá, Japurá, Branco, Uatumã, Jatapu, Nhamundá, Trombetas, Maicuru, Paru e Jari. Essa área geográfica é limitada internacionalmente com as fronteiras políticas, no sentido de limite territorial, da Guiana Francesa, do Suriname, da Guiana, da Venezuela, do Peru, da Bolívia e da Colômbia.

A análise do documento *Segurança e desenvolvimento* (BRASIL, 1985) revela que os recursos investidos na implantação do PCN são exclusivamente públicos. Eles dividem-se conforme os programas e seus valores mudam de acordo com a ação específica correspondente. Os programas mais importantes e que receberam atenção especial foram “Incremento das relações bilaterais”, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores; “Aumento da presença militar na área”, desenvolvido pelo Ministério da Marinha e também

executado pelo Ministério do Exército; “Recuperação e adensamento de marcos limítrofes”, do Ministério das Relações Exteriores (MRE); “Estruturação regional da FUNAI na faixa de fronteira”, do Ministério do Interior (MINTER); “Ampliação da infra-estrutura viária” e “Ampliação da oferta de serviços sociais básicos”.

O governo concentrou os investimentos nos dois primeiros anos, o que reflete a intensidade da execução do Programa. Nessa época, a gestão administrativa era notoriamente afinada com o Ministério do Exército, que investiu no Alto Rio Negro, no Tumucumaque, no Alto Solimões e na área Yanomami (gráfico 1); os Ministérios da Marinha e das Relações Exteriores também investiram, mas com uma quantia inexpressiva. Em Suma, houve o predomínio da força terrestre sobre as outras forças (Marinha e Aeronáutica).

Entre os projetos especiais desenvolvidos no âmbito do PCN, o que trata das relações bilaterais obteve recursos ínfimos em relação ao conjunto dos projetos. Apenas a Secretaria do Encontro do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), sediada em Belém, recebeu um volume superior em comparação às outras atividades desenvolvidas na esfera do MRE.

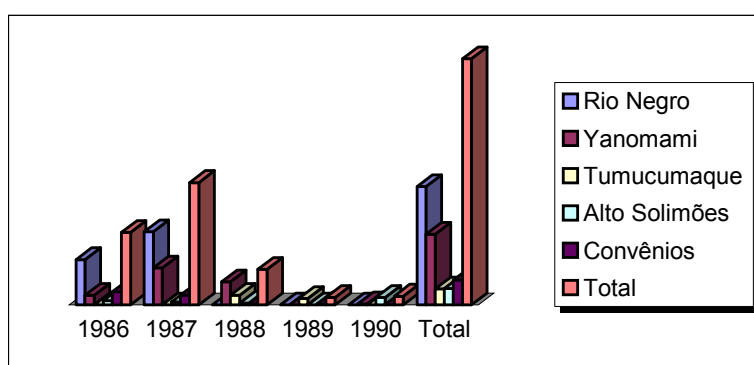


Gráfico 1: Incremento da presença militar na área da Calha Norte/Exército  
Fonte: Brasil, 1985.

Os projetos especiais, na estrutura decisória, estão sob responsabilidade de outros órgãos federais, com atribuições específicas, a exemplo do Departamento de Polícia Federal (DPF), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto Brasileiro de Recursos Renováveis e Meio Ambiente (IBAMA) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (NASCIMENTO, 2005, p. 169).

A partir de 1990, com a conclusão do cronograma inicial de implantação do PCN, o governo inseriu outros temas prioritários na agenda pública. Houve iniciativas para a Amazônia nos programas *Avança Brasil* e *Brasil em Ação* – ocorridos no primeiro e no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), respectivamente – e nos Eixos de Desenvolvimento Econômico-Social. Entretanto, as medidas definidas e executadas em torno desses eixos de desenvolvimento do Governo Federal, contemplaram timidamente o Projeto, mas os recursos financeiros cresceram nos dois últimos anos do segundo mandato do governo de FHC.

Tabela 1: Demonstrativo comparativo do PIB, da dívida externa e de investimentos no PCN

Anos	PIB		Dívida externa = milhões US\$				DEL/PIB % **	PCN = US\$ mil/2003
	Milhões US\$	Taxa/cresc. real	DEL	Desembolso	Juros	Amortização		
							PCN	
1986	257,810	7,5	101.759	13.232	13.07	10.245	39,5	14.120
					2			
1987	282,360	3,5	107.759	11.973	13.63	9.319	38,1	14.916
					0			
1988	205,710	-0,1	102.555	15.470	17.04	10.591	49,9	16.298
					9			
1989	415,920	3,2	99.285	31.326	34.68	10.937	23,8	47.311
					8			
1990	469,318	-4,3	96.546	4.143	8.778	10.868	20,5	16.357
1991	405,679	1,0	92.996	5.827	7.721	9.493	22,9	9.652
1992	387,295	-0,5	110.835	27.304	8.402	8.278	28,6	9.261
1993	429,685	4,9	114.270	12.355	9.711	9.329	26,5	5.616
1994	543,087	5,9	119.668	54.651	46.15	8.140	22,0	6.591
					8			
1995	705,449	4,2	129.313	17.429	10.40	10.427	18,3	4.798
					9			
1996	775,475	2,7	144.092	25.867	13.75	12.389	18,5	2.950
					4			
1997	807,814	3,3	167.760	45.768	25.23	13.500	20,7	4.063
					5			
1998*	787,889	0,1	220.350	61.048	29.79	15.321	27,9	3.912
					1			
1999	536,554	0,8	203.338	40.557	45.43	17.100	37,8	676
					7			
2000	602,207	4,4	196.179	37.319	31.97	17.096	32,5	10.084
					7			
2001	510,360	1,4	192.720	34.624	35.15	17.621	37,7	5.533
					1			
2002	451,005	1,5	195.587	18.594	31.02	15.275	43,3	9.050
					5			
Total	8.573.617	-	2.395.012	457.487	381.988	205.92	27,9	181.188
					9			

Fonte: BACEN/DIEESE

\* A crise no mercado mundial resultou na redução do PIB, em dólares, em 1998 e 1999, devido à flexibilização cambial de 1999.

\*\*Dívida Externa Líquida (DEL).

Como variáveis para fins de uma análise comparativa, tomando a Dívida Externa, o Produto Interno Bruto (PIB) e o investimento no PCN, observamos, de acordo com a série histórica dos dados apresentados na tabela 1, que houve uma redução nos investimentos públicos para custear as atividades sociais e militares do Programa no período de 1991 a 1999, e uma ligeira retomada entre 2000 e 2002. Objetivando explicar por que isso aconteceu, parte-se da constatação empírica que, entre 1986 e 2002, o PIB brasileiro permaneceu com uma taxa de crescimento que oscilou, nos anos 80, 2,9%, e, nos anos 90, 1,8%. Esses índices de crescimento do PIB brasileiro estão abaixo da média mundial para as duas décadas. Mesmo na América do Sul, o Brasil perdeu a corrida. Na Argentina, por exemplo, o PIB decresceu na década de 80 -1,0%, porém, na década seguinte, embora sob uma profunda crise econômico-social, chegou ao patamar de 4,0%.

Poder-se-ia concluir, de imediato, que o crescimento do PIB na década de 90, no Brasil, ter permanecido abaixo do da década anterior tenha impactado negativamente no financiamento do Programa. Porém, o aprofundamento da análise revela o equívoco desse raciocínio. Outra razão explica a crise decorrente da insuficiência de recursos no período delimitado, ou seja, de 1991 a 1999, bem como o incremento dos gastos entre 2000 e 2002. A razão principal, entretanto, foi a decisão política do governo FHC de priorizar o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), implantando o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), um sistema de proteção baseado em um conjunto de radares e sensores remotos como um novo paradigma de segurança e defesa da Amazônia, em detrimento do PCN.

Os valores significativos dos recursos para PCN entre 1986 e 1990 estavam previstos no planejamento de implantação. Portanto, esses recursos sofreram alteração apenas no que respeita ao que era liberado em cada ano. Comparar, nesse período, os valores do PCN em relação ao PIB e a Dívida Externa, pode nos levar a erro. Por exemplo, em 1990 era para ser liberado apenas 6% do total de 109.002 mil dólares, mas foram liberados 47.311 mil dólares desse total. De qualquer forma, o total previsto ao longo dos primeiros cinco anos foi liberado e executado.

Conseqüentemente, o fato do PIB do país ter crescido, em média, na década de 80, mais do que a década de 90, e a relação Dívida/PIB ter se mantido estável na primeira década, não altera a conclusão de que, na década de 90, um PIB maior e uma relação Dívida/PIB em

crescimento no final, o PCN sofrera redução significativa dos seus recursos. O aumento dos recursos nos dois últimos anos do segundo governo de FHC, revela a ausência de relação de correspondência direta entre a Dívida, o PIB e o investimento no PCN, porque quando o PIB apresenta uma redução em sua taxa de crescimento na década de 90, a amortização da Dívida cresce, mas aumentam os recursos para investir no PCN. Sem contar, por fim, o quadro de rigidez das finanças públicas para atender ao superávit primário e o Plano de Estabilização Econômica do governo.

## O ADVENTO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Na administração de FHC, as políticas para Amazônia estiveram atadas aos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, identificados a partir do diagnóstico realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) e pelo Ministério do Planejamento. Entre os nove eixos, três cobriam a Amazônia brasileira: Arco Norte, Madeira-Mamoré e Araguaia-Tocantins. Esses espaços geoeconômicos, definidos com base na vocação econômica, necessidade de infra-estrutura, características ambientais e questões sociais e políticas, permitiram ao Governo Federal a revitalização do PCN e a implantação do SIVAM. Eles traduziam o desejo do governo de proteger a região, mantendo a condição do Brasil de potência média no concerto das nações, bem como procurando elevá-lo à condição de país de destaque no hemisfério sul<sup>8</sup>.

Contudo, ainda constatamos a permanência de uma estratégia do poder central para consolidar a soberania brasileira na área em questão, a fim de atingir o objetivo maior da estabilidade monetária da economia brasileira, o que conduziu a gestão FHC a abandonar os projetos desenvolvidos no âmbito do PCN, senão reduzir os investimentos que paralisavam várias iniciativas na fronteira. Apesar disso, durante sua gestão, houve a continuidade de uma tendência à consolidação e ao fortalecimento das Forças Armadas (FFAA) na Amazônia. No entanto, os recursos para a área da defesa e segurança foram reduzidos drasticamente. Para alguns analistas, isso ocorreu em decorrência do efeito da rigidez do orçamento da União e da “inviabilidade política de elevação da carga tributária” (PINTO, 2005, p. 117-118). Mas essa dedução carece de uma argumentação mais sólida, porque, como vimos, a rigidez orçamentária não impediu que o governo de FHC, ao final do segundo mandato, tivesse intensificado os recursos para o financiamento do PCN.

Todavia, as FFAA, atualmente, vêm incrementando progressivamente seus efetivos militares na região, mantendo 40.0000, segundo o Coronel Roberto de Paula Avelino<sup>9</sup>. Destes, 8.000 são da Força Aérea, 5.000 da Marinha e 27.000 do Exército. Na década de oitenta existiam apenas 8.000 militares das FFAA na Amazônia. Essas informações demonstram um alargamento da presença militar na região.

No bojo da política de aumento do efetivo e da presença militar na região, o Ministério da Defesa transferiu de Petrópolis (RJ) e Santo Ângelo (RS) as Brigadas de Infantaria, sediadas nesses municípios, para Tefé (AM) e Boa Vista (RR), respectivamente. Pretende também transferir uma Brigada sedada em Niterói, Rio de Janeiro, para Tabatinga.

Recentemente, o Governo Federal ampliou a área de abrangência do PCN com a incorporação de novas áreas: Marajó e Santarém, no Pará, e os estados do Acre e Rondônia. Contudo, se o Brasil tem 182 milhões de habitantes em um território de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, com uma zona exclusiva econômica e uma plataforma continental, e se possui um efetivo militar de 321 mil pessoas, sendo 71 mil na Aeronáutica, 50 mil na Marinha, incluindo os fuzileiros, e 200 mil no Exército, podemos deduzir que essa situação necessita ser modificada efetivamente.

O orçamento militar do país, para o ano de 2000, foi de 15 bilhões de dólares, equivalente a 1,7% do PIB e a 3,55% do Orçamento da União, quando a média na América do Sul é de 1,3% e na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2,2%, com um custo per capita de US\$97,38. Com base nessas informações, o Brasil, se comparado com um país pacifista como o Japão, que gasta US\$ 336,05 *per capita*, não possui um investimento alto para os padrões internacionais, apesar de ser o maior na América do Sul e o segundo no Orçamento da União, perdendo comparativamente para o Ministério da Saúde, por razões óbvias. Esses dados, confirmados pelo Human Development Report e pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), desafiam o Ministério da Defesa para acelerar a transferência de Unidades Militares para a Amazônia, racionalizando e distribuindo seus recursos, tendo como base parâmetros transparentes a fim de atender à demanda da fronteira norte do país, reorientando, ao mesmo tempo, os critérios de definição metodológica dos recursos da defesa.

As ações relativas à prestação de serviços à comunidade desenvolvidas historicamente pelas FFAA e os gastos com inativos devem ser considerados gastos com defesa? Esta

pergunta suscita uma discussão transparente sobre a maneira pela qual os recursos do Ministério da Defesa são gastos, principalmente, se observarmos o atual estágio de sucateamento das FFAA e da indústria militar nacional. Os inativos (aposentadorias e pensões) consomem cerca de 60% do orçamento. Este é o único orçamento do país em que as despesas com inativos superam as dos ativos. Se partirmos do pressuposto de que há um risco quase zero de corrupção nas FFAA, podemos concluir que algo de urgente precisa ser feito nessa área com relação às prioridades definidas pelos seus gestores<sup>10</sup>.

As mudanças em curso, nos objetivos e configuração do PCN, realçaram-se com o advento da PDN. Ao final do mandato de FHC (1998-2002), houve uma retomada do financiamento por meio dessa política, que somente se efetivou nos três últimos anos. Com o objetivo de melhorar a atuação militar no país e evoluir no plano do pensamento estratégico, atualizando-o, sobretudo modernizando seus pressupostos sociais, políticos, tecnológicos e científicos, foi criada uma nova PDN fundamentada nessas diretrizes estratégicas para a defesa nacional<sup>11</sup>.

A PDN, decretada em 1996, e que, a partir de 2000 integrou-se ao *Avança Brasil*, visa aprofundar o conhecimento da realidade brasileira, sem a arrogância de que somente nas academias ligadas às FFAA esteja o campo exclusivo do debate dessas e de outras questões relativas à defesa e à segurança. A rigor, universidades, de um lado, vêm perdendo paulatinamente o ranço preconceituoso em relação aos assuntos da caserna, visto que consideram as questões envolvendo a defesa, exclusivas dos militares; de outro, as FFAA se aproximam das instituições acadêmicas, seja para contratá-las profissionalmente, seja para desenvolver estudos de interesses estratégicos do setor de defesa nacional, formando parcerias exitosas no planejamento das atividades de segurança. As universidades da Amazônia fazem parte tanto do SIPAM quanto do PCN (conselho consultivo).

Em seu texto, a PDN<sup>12</sup> exorta a atuação compartilhada do Brasil em regiões próximas ou distantes, quer como força, quer como observador e controlador militar, desde que regulada por mandato internacional. Nesse aspecto, prossegue a tradição alcançada pela política externa brasileira de participar dos esforços de paz nas relações internacionais.

Para o governo, a PDN leva em conta as ameaças externas, busca fixar seus objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o emprego e o preparo da capacitação nacional. Essa política 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.

Na Região Amazônica, 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, que apresentasse regras claras para institucionalizar marcos regulatórios sobre como proceder estrategicamente na administração dos conflitos de segurança nacional. A análise de seus meandros revela, ainda, que essa é uma política extremamente coerente com as condições econômicas, políticas, geográficas e bélicas do Brasil, tendo, na diplomacia, a base para a resolução de conflitos em escala regional e global, corroborando, simultaneamente, o potencial militar de qualquer Estado para enfrentar os fracassos no campo diplomático.

O texto também registra que a PDN abandona a ambição de grande potência dos tempos do milagre econômico da década de 70 e, ao mesmo tempo, condena o discurso da diminuição das suas funções em detrimento da segurança coletiva que não convence os estrategistas brasileiros. Estes, 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 importância das Armas.

A PDN se desenvolve com base nas premissas, fundamentos, objetivos e princípios consagrados na Constituição e consubstancia-se, entre outras coisas, na política e nas estratégias militares, na doutrina e planejamento de emprego das FFAA, nos projetos especiais de interesse da defesa nacional, na inteligência e estratégia operacional no interesse da defesa, nas operações militares, no orçamento da defesa, na política de ciência e tecnologia, e na política de remuneração de militares. As formulações de suas diretrizes são compatíveis com os objetivos políticos do Estado e do governo.

Na percepção dos militares, existem duas observações estritamente estratégicas: primeira, a proeminência da visão integrada multidisciplinar dos princípios fundantes da PDN. Neste particular, a política de defesa é estendida para além do setor exclusivamente militar, abarcando o desenvolvimento social e econômico sustentado e sustentável e a independência nacional. A segunda observação inclui uma clara continuidade e uma reafirmação da cooperação internacional, além da não ingerência nos assuntos internos dos países soberanos e a busca da solução pacífica para os conflitos interestatais. Contudo, em que pesem os avanços

trazidos pela PDN reconhecidos pelos estudiosos da questão militar, na versão ainda perduram antigos problemas, como as dificuldades de entendimento sobre o papel dos Estados nacionais no mundo contemporâneo entre o Ministério da Defesa e o MRE.

O texto revela que a prioridade estratégica conferida à Amazônia brasileira pelo governo conjectura-se à idéia das potencialidades e do valor de seus recursos naturais. Trata-se de uma floresta densa que contribui de maneira positiva com o meio ambiente, sobretudo por funcionar como fonte de fixação do carbono e controlar o efeito estufa. Além disso, a Amazônia possui uma vasta região territorial, comprovada pelos seus dados sobre fronteira terrestre, pela dimensão que ocupa em território nacional e pela tensão na fronteira política com a Colômbia.

O documento reporta também a outro componente estratégico: a discussão sobre a escassez de água doce no planeta e a diversidade biológica da Amazônia, haja vista ser uma região responsável por um terço das espécies existentes no mundo. Isso tem conduzido pesquisadores a sugerir e definir os contornos de Geopolítica da Biodiversidade (ALBAGLI, 1998).

Esses elementos dão a essa região, em particular, a singular condição de objeto de interesses vitais de grupos econômico-financeiros, nações e agentes que comandam as redes sociais da legalidade e da ilegalidade.

## O CIRCUITO DA DEFESA E DA SEGURANÇA

O incremento das atividades sociais e militares na Amazônia brasileira pós PDN indica a importância desse instrumento para a valorização da defesa e da segurança da fronteira norte. Nesse sentido, na expressão de Castells (2001), o Estado em rede, aplicado às condições sociais da Amazônia, permite identificar o PCN e o SIVAM, coordenados pelo SIPAM e situados numa *área marrom*, como atores articulados institucionalmente em rede para fazer frente às organizações que agem na ilegalidade, isto é, no circuito de poder paralelo ao Estado.

Essa constatação põe em evidência a capacidade e o direito legítimo do Estado intervir na preservação e na defesa da fronteira política e do limite territorial. Porém, essa ação não deverá ser pensada à luz dos padrões clássicos de atuação estatal – ou seja, não deverá estar pautada em ações estritamente nacionais, sem levar em consideração a territorialidade internacional mais complexa em todas as suas dimensões - nem poderá ocorrer na área da

defesa sem considerar outras dimensões estatais, tais como a econômica e a política, tendo em vista que a territorialidade exclusiva do Estado-Nação, do território-zona não mais existe. Atualmente, emerge o território multiescalar das redes sobrepostas, ameaçando a integridade das redes da legalidade (HAESBAERT, 2004, p. 338).

Em decorrência desse fato, surge a necessidade de apontarmos, com argumentos sólidos, a ampliação e o fortalecimento das agências governamentais na Amazônia, em redes sobrepostas, fragmentadas, mas de modo algum ausentes da territorialização, processo de domínio político e/ou apropriação simbólica do espaço geográfico por grupos sociais, tanto às agências voltadas para o fomento e desenvolvimento científico e tecnológico, quanto àquelas direcionadas para a convergência da dimensionalidade coercitiva do aparato estatal, como Polícia Federal, FFAA, Receita Federal e outros órgãos que marcam, efetivamente, a materialidade da rede do Estado, a fim de combater os agentes que atuam no *circuito da ilegalidade*, os quais se organizam e lutam em redes multiescalares e multidimensionais.

A trajetória do PCN indica a vontade dos governos, tanto da “Nova República”, quanto de FHC e Lula, recentemente, de cobrir a fronteira norte com a presença de estruturas político-administrativas, a fim de responder aos desejos de diversos atores políticos, como as FFAA e o setor de defesa nacional. Nesse sentido, os investimentos financeiros públicos no Projeto evidenciam uma grande preocupação dos governos, ao longo da evolução histórica do PCN, com as conjunturas econômicas e políticas nacionais e internacionais, e com a provisão de serviços coletivos na área da segurança nacional, objetivando a preservação de um bem público, que é a segurança e defesa do espaço territorial. Essa é uma política de Estado necessária à atual quadra histórica que nenhum governante ainda foi capaz de considerar os riscos em grau elevado, se considerarmos os tempos da bipolaridade nas relações internacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do discurso *anti-establishment*, da visão do Estado com sua soberania limitada pela autonomia de instituições supranacionais com forte impacto na tomada de decisão dos agentes públicos dos estados nacionais, do enfraquecimento do poder estatal, corroído pela atuação das redes da ilegalidade, isto é, dos terroristas, contrabandistas, narcotraficantes (MACHADO, 2000) e, finalmente, do avanço da perda de legitimidade dos mecanismos de

ação das instituições políticas, o Estado nacional mantém iniciativas de intervenção e capacidade coercitiva para impor, formular, aprovar, implementar e sustentar políticas públicas nos diversos setores da sociedade que demandam soluções a curto, médio e longo prazo.

O pressuposto que defendemos neste artigo foi o de que o Estado tem atuado, inclusive historicamente, para combater as redes da ilegalidade que atuam na fronteira política da Amazônia, objetivando proteger e preservar um território construído por indivíduos e grupos pertencentes a etnias diversas, mas sob o manto da sociedade nacional dominante. A Região Amazônica, no enquadramento hemisférico de um país que prioriza sua inserção no contexto da integração sul-americana, prevista na nova PDN, tem estimulado progressivamente o aumento da presença militar na região da Calha Norte. Essa intervenção ambiciona um controle pela vigilância composta por redes de satélites e radares, a exemplo do SIPAM.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Este trabalho teve apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa. Foi elaborado no âmbito do Projeto: Consórcio Forças Armadas Século XXI (CFAS 21) e coordenado pelo autor na UFPA, no Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (PRÓ-DEFESA) - CAPES/Ministério da Defesa. A Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio do Centro de Documentação Histórica e Contemporânea (CPDOC), Instituição Líder e a Universidade Federal de São Carlos, mediante o Arquivo de Política Militar Ana Lagoa, participam do Projeto em escala nacional.

<sup>2</sup> Ver BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa. *Projeto Calha Norte*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/pcn/index>>. Acesso em: 1º jul. 2006, às 19 h.; BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*. Brasília: 1985. Mimeo; COSTA, E. D. *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. Mimeo; NASCIMENTO, D. M. *Projeto Calha Norte: Política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea*. Belém, 2005. 355 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém. 2005. Mimeo; \_\_\_\_\_. *Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional*. In: *Amazônia e defesa nacional*. CASTRO, C. (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006; e, finalmente, DENIS, R. B. *O projeto Calha Norte*. In: *Amazônia e soberania nacional*. Rio de Janeiro: Editora IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros, 1997.

<sup>3</sup> Cf. Silva P. B.; Costa, N. R. (2002).

<sup>4</sup> O conceito de “novas ameaças”, introduzido no contexto da nova política externa norte-americana pós 11 de setembro, inclui medidas preventivas e repressão ao contrabando, terrorismo, narcoguerrilha, preocupação com a crise ambiental, o fundamentalismo islâmico e as migrações ilegais.

<sup>5</sup> Entre as pesquisas sobre o PCN, destacamos o trabalho de Costa (1994), que examinou aspectos institucionais e políticos da origem do Programa. Entretanto, por uma razão limitante ao período do estudo do autor, não há uma

---

reflexão sobre as consequências políticas contemporâneas nos marcos da governança buscando enquadrá-lo, empiricamente, na administração de FHC (1994-2002).

<sup>6</sup> No governo de Luís Inácio Lula da Silva, por meio da 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 uma alteração na área, população e número de municípios atingidos, que passou para 151; destes, 95 na fronteira política, cobrindo uma área de 10.938 km. O Programa abrange, atualmente, 25% do território nacional com 2.186.252 km<sup>2</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 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>8</sup> Cf. Lourenço (2003). O autor revela o crescimento da importância estratégica da Amazônia no pensamento da defesa no Brasil mediante o estudo do Projeto SIVAM. Cf. também BRASIL. Governo Federal. *Sistema de Vigilância da Amazônia*. Documento. Coordenação do SIVAM. Brasília, s/d. 37p.

<sup>9</sup> Também participou da entrevista com o autor deste artigo, Aurilene dos Santos Ferreira, bolsista do Projeto “Consórcio Forças Armadas Século XXI”.

<sup>10</sup> Em PINTO et al. (2005) encontram-se algumas sugestões para superar esses e outros problemas.

<sup>11</sup> Cf. 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. 64p.

<sup>12</sup> Texto obtido no sítio do Ministério da Defesa. Em decorrência da facilidade de acesso, não citaremos as referências no decorrer da exposição.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. *Geopolítica da biodiversidade*. Brasília: Edições Ibama, 1998, p.199-221.

BRASIL. 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.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa; BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Ciência, tecnologia e inovação: propostas de diretrizes estratégicas para a defesa nacional*. Brasília: Editoração CGEE, 2002. 64p.

\_\_\_\_\_. Ministério de Defesa. *Projeto Calha Norte*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/pcn/index> p. 1>. Acesso em: 1 jul. 2006.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. 3. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 2v.

CONSELHO de Segurança Nacional (Brasil). Secretaria Geral. *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*. Brasília, 1985. Não publicado.

---

COSTA, E. D. *O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos*. São Paulo, 1994. 190f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

DENIS, R. B. O Projeto Calha Norte. In: *Amazônia e soberania nacional*. Rio de Janeiro: IAB, 1997.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 395p.

LOURENÇÃO, H. J. *A defesa nacional e a defesa da Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Campinas, 2003. 233f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2003. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/bc/pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2006.

MACHADO, L. O. Limites e fronteira: da alta diplomacia aos circuitos da legalidade. *Revista Território*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p. 7-23, jan./jun. 2000.

MATTOS, C. M. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

\_\_\_\_\_. *Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990. 116 p.

NASCIMENTO, D. M. *Projeto Calha Norte: política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea*. Belém, 2005. 355f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

\_\_\_\_\_. Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional. In: CASTRO, Celso (Org.). *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

O'DONNELL, G. 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*, São Paulo, n. 36, p. 123-145, 1993.

PINTO, J. R. et al. (Org.) *Desafios na atuação das Forças Armadas*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. 181p. (Pensamento brasileiro sobre segurança e defesa; v. 4).

SILVA, P. B.; COSTA, N. R. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico*. Brasília: Ipea, 2002. 60p.

SISTEMA de Vigilância da Amazônia. Brasil. Documento da Coordenação do SIVAM. Brasília, [200-?]. 37p.

---

URÁN, A. B. Nacionalismo, militarismo e dominação na América Latina. Petrópolis: Vozes, 1987. 291p.