

## O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia

Shiguenoli Miyamoto

*Universidade Estadual de Campinas*<sup>52</sup>

RESUMO: Desde os anos 80 o Brasil tem direcionado sua atenção para as fronteiras amazônicas. Mas quando fez isso, os motivos básicos foram em função do problema ambiental e da internacionalização da região. Atualmente pode-se dizer que, além desses, outras preocupações fazem parte da agenda da política externa e de defesa brasileiras. No texto procuramos mostrar como a nova conjuntura tem impactado a estratégia brasileira para essa parte do continente sul-americano.

PALAVRAS-CHAVE: política externa brasileira, defesa nacional, fronteira amazônica, segurança regional.

RESUMEN: Desde los años 80 Brasil ha direccionado su atención hacia las fronteras amazónicas. Pero cuando hizo eso, los motivos básicos fueron en función del problema ambiental y de la internacionalización de la zona. Actualmente se puede decir que, además de esas, otras preocupaciones hacen parte de la agenda de la política exterior y de la defensa brasileña. En el texto procuramos mostrar cómo una nueva coyuntura ha impactado la estrategia brasileña para esta parte del continente sudamericano.

PALABRAS CLAVE: Política exterior brasileña, defensa nacional, frontera amazónica, seguridad regional.

ABSTRACT: Since the 80s, Brazil has directed his attention to the Amazonian frontier. But when did this, the basic reasons were according

---

52 A produção deste texto contou com recursos do CNPq, a través de bolsa de produtividade em pesquisa, 1b, concedida ao autor.

to the environmental problem and the internationalization of the region. Today we can say that, in addition, other concerns are on the agenda of foreign policy and defense in Brazil. In the text we show how the new situation has impacted the Brazilian strategy for this part of the South American continent.

KEYWORDS: Brazilian foreign policy; National defense; Amazonian frontier; regional security.

## Introdução

Os temas relativos à defesa e segurança têm adquirido importância crescente na pauta da política do governo brasileiro, sobretudo nos anos mais próximos. Isto é decorrente de uma série de fatores, como o surgimento de elementos complicadores em âmbito regional e na própria mudança da conjuntura internacional. Tanto no plano interno quanto externo, motivações variadas fizeram sempre com que as políticas públicas, aqui incluídas as de defesa e segurança e política externa, fossem elaboradas e implementadas, cada uma delas voltada para situações específicas.

Duas gerações atrás, ainda sob o regime militar que vigorou dos 60 aos 80, o binômio da segurança e desenvolvimento, escorado na Doutrina de Segurança Nacional, determinou os rumos do cenário político brasileiro. Tratava-se, entretanto, de um dos momentos raros da história nacional. O estamento militar, com forte viés anti-comunista, em face do clima mundial, considerou necessário governar através de legislações excepcionais, fazendo uso constante da força e da violência. Nesse contexto, as preocupações com os demais parceiros do continente, estavam fundamentalmente voltadas para a Bacia do Prata. Por razões como essa foram acentuadas as divergências com a Argentina, em torno de uma possível disputa pela hegemonia ou preponderância sul-americana (Mello, 1996). Ou seja, o vencedor regional seria considerado o líder incontestado desta parte do mundo.

Findo o ciclo castrense, com a redemocratização dos anos 80, grande número de arestas com o vizinho portenho foi aparado, passando-se a privilegiar políticas de cooperação e integração, através dos protocolos assinados por José Sarney e Raul Alfonsín, e pela formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Não era mais, portanto, no Cone Sul, que problemas agudos se verificavam, opondo tradicionais países. Em outro contexto, dessa vez em termos globais, a região Norte, desde os anos 70, também merecia especial

atenção de parte significativa do mundo, basicamente por causa do tema ambiental relacionado com a preservação da Amazônia. Por causa de uma série de fatores, mais adiante explorados, os olhares do governo brasileiro foram gradativamente direcionados para as grandes florestas tropicais.

Problemas internos e externos obrigaram o governo a tomar medidas mais fortes e consistentes, visando o controle e ocupação da região amazônica, ainda que tais políticas tenham entrado em choque constante com vários setores da sociedade. Mesmo dentro das esferas de decisão frequentes discordâncias se verificaram.

Questões principalmente relacionadas com a preservação do meio ambiente de maneira ampla, demandaram atenção governamental, por causa das políticas públicas, consideradas inadequadas para a exploração do território amazônico. Podem aqui ser mencionadas as queimadas, a contaminação dos rios com mercúrio, a falta de controle sobre grandes empresas sobretudo estrangeiras, a presença de organizações não-governamentais, de diversas seitas religiosas, dificuldades com a demarcação de terras indígenas, a construção de usinas hidroelétricas, etc.

Posturas distintas no âmbito doméstico, muitas vezes diametralmente opostas, dificultaram a tomada de medidas comuns, que pudessem satisfazer não só os interesses dos diversos setores da sociedade, mas também das instâncias de poder. No plano externo, a preocupação crescente com a internacionalização da Amazônia, nem sempre bem fundamentada, e na maior parte das vezes apoiada em uma visão conspirativa da história, a preservação dos recursos naturais e o estabelecimento de uma estratégia de defesa do território, foram os que exigiram tempo, esforços e espaço apreciável da agenda do governo.

## Política externa e segurança: o regime militar

A pesar de a segurança se constituir, salvo raríssimas exceções, em tema permanente da pauta de todas as nações, independente de seus tamanhos, de sua localização geográfica, e de suas ideologias, não seria equivocado afirmar que foi a partir do golpe militar de 1964 que o tema adquiriu importância crescente no Brasil.

Claro que antes desse evento, assuntos que diziam respeito à segurança nacional eram motivo de preocupação. Isto pode ser observado desde a década de 30 através do Conselho Superior de Segurança Nacional e, em seqüência, quando toda uma legislação foi construída para proteger os interesses do país, os chamados “interesses nacionais”. A Constituição de

1934, em seu Artigo 159, estabelecia as funções desse Conselho: “Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender as necessidades da mobilização”.

Na década de 50, por exemplo, o acordo de Roboré inscreve-se seguramente dentro dessa ótica, por dois motivos: o primeiro, por se tratar de problemas energéticos, tópico sempre importante para o desenvolvimento nacional; em segundo lugar, porque a Bolívia é um país mediterrâneo com o qual o Brasil tem extensa fronteira, e nas concepções estratégico-militares deve merecer atenção permanente; por último porque o território boliviano é o *heartland* sul-americano.<sup>53</sup>

A partir de 1964, com a subida das Forças Armadas ao comando do aparelho de Estado, a segurança passou a jogar papel de destaque na formulação das políticas públicas, convertendo-se em variável de suma importância, a maior delas em alguns momentos. Ressalve-se que tal prioridade nem sempre encontrou unanimidade no seio da própria instituição castrense, motivo de choques observados em todo o período de exceção. A sucessão de 5 governos militares (além da Junta Militar no breve interregno Arthur da Costa e Silva/Emílio Garrastazu Médici), com dois marechais e três generais mostra com nitidez, não deixando margens a dúvidas, as preocupações daqueles anos, sob distintas perspectivas, ocasionadas pelas próprias clivagens e afiliações dos chefes de Estado.

No primeiro deles, com o marechal Humberto de Alencar Castello Branco, as motivações que orientavam a política externa e de segurança eram vinculadas ao conflito Leste-Oeste. A estreita identificação que os militares do primeiro governo tinham com os Estados Unidos fez com que parte significativa das medidas governamentais levasse esse fato na devida conta.

É conhecida a origem desses militares, mais próximos e inclusive fundadores da Escola Superior de Guerra (ESG), conhecida como Casarão da Urca. Pretensamente chamada “Sorbonne brasileira”, em analogia à universidade francesa, considerava-se mais preparada do que os demais segmentos não só das Forças Armadas, mas da própria sociedade como um

---

53 No plano regional, esta é uma concepção similar à desenvolvida pelo geógrafo inglês Halford Mackinder em 1904, sobre a *teoria do coração do mundo*. Segundo este, “quem conquistar a Europa Oriental dominará o coração do mundo. Quem conquistar o coração do mundo dominará a Ilha Mundial. Quem conquistar a Ilha Mundial dominará o mundo.” Para Mackinder, a Ilha Mundial é composta de seis regiões naturais: o coração do mundo, as terras monçônicas asiáticas, a costa europeia, o deserto do Saara, a Arábia e o coração do mundo do sul, que corresponde a aproximadamente a dois terços da África. (Mackinder, 1962: 255).

todo.<sup>54</sup> Não é gratuitamente que se auto-intitulavam o “cerne da elite”, conforme certa vez assim se referiu o general Antonio Jorge Correia, na época ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA):“(…) os egressos da ESG transformaram-se nos assessores indispensáveis aos órgãos da mais elevada assessoria do governo”. Após mencionar que estão alocados no Conselho de Segurança Nacional, no Serviço Nacional de Informações, em ministérios e órgãos da administração direta e indireta, arremata: “Formam hoje o cerne da elite nacional, com um efetivo de 1.294 civis e 1.621 militares” (Correia, 1976: 64).

A proximidade do governo de Castello Branco com a ESG levou a interpretações nem sempre corretas sobre o regime militar em toda a sua extensão, quando aquele teve em mãos o controle do poder do Estado. Uma delas, a de que as políticas públicas, a partir de então formuladas, teriam sido todo o tempo influenciadas pela doutrina esguiana, sob o binômio da segurança e desenvolvimento. A outra, é que em função desse tipo de interpretação ocorreram reações diversas no continente sobre os reais propósitos das políticas brasileiras, não interessando se domésticas ou internacionais. Tudo passou a ser visto com um objetivo único: obter a supremacia regional.

Em parte, pode-se afirmar que os defensores dessa tese têm sua parcela de razão. Todavia é necessário fazer uma clara distinção entre os dois quadros e conjunturas, para evitar maiores prejuízos analíticos: o do âmbito interno e o das relações internacionais. Da mesma forma, é preciso diferenciar cada um dos governos nesse meio tempo. No plano doméstico, é certo que conceitos da doutrina esguiana foram em parte usados como norteadoras das políticas públicas sob Castello Branco: poder nacional, segurança nacional, objetivos nacionais. Tais elementos foram importantes, bem como a presença de vários militares e civis egressos do Casarão da Urca, em cargos governamentais. A política econômica, por outro lado, seguiu apenas as diretrizes traçadas por técnicos (depois denominados tecnocratas ou tecnoburocratas) como Eugênio Gudin, Octávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos e outros. Estes pouco tinham a ver com a ESG, embora se identificassem plenamente com os propósitos do movimento de 1964, e com as concepções norte-americanas, daí fazerem parte do governo. Roberto Campos inclusive era conhecido como “Bob Fields”.

---

54 Há vários textos que abordam o papel da ESG na política brasileira, mormente no período ditatorial. Para ver a metodologia utilizada pela entidade, consultar o trabalho de um de seus componentes: (Arruda, 1980.)

A doutrina da segurança e desenvolvimento, portanto, fez parte das políticas públicas nacionais, e que pode ser verificada na conhecida palestra feita por Castello Branco em março de 1967, na aula inaugural da ESG, pouco antes de deixar o poder:

A inter-relação entre desenvolvimento e segurança faz que, de um lado, o nível de segurança seja condicionado pela taxa e potencial de crescimento econômico. E que, de outro lado, o desenvolvimento econômico não se possa efetuar sem um mínimo de segurança (Castello Branco, 1967:57). No plano externo isto era necessário, daí a identificação com o hemisfério ocidental:

“no exame da inter-relação do desenvolvimento com a segurança nacional não nos podemos furtar à consideração do problema de política internacional. Ela é importante, nesse contexto, sob dois aspectos. Primeiramente, porque num mundo econômica e socialmente interdependente, a segurança nacional não pode ser alcançada em bases exclusivamente internas. Em segundo lugar, porque temos que buscar no exterior meios de economizar dispêndio de defesa de esquemas associativos, e também financiamentos, capitais e tecnologia para o desenvolvimento econômico” (60-61).

Nas relações internacionais, a afiliação ao modelo norte-americano se deu em função de antecedentes que podem ser localizados com a participação nacional na Segunda Guerra Mundial, via Força Expedicionária Brasileira (febianos, também chamados pracinhas). Pode-se mencionar, ainda, as ligações do próprio presidente Castello Branco com militares norte-americanos como o general Vernon Walters, e a existência do conflito Leste-Oeste.<sup>55</sup> Mas não necessariamente essa afiliação significava um *alinhamento automático*, portanto incondicional do governo brasileiro – como se costumou interpretar – com as políticas dos Estados Unidos no continente e ao redor do mundo.

Quando os assuntos diziam respeito à esfera regional, verificava-se uma afinada sintonia entre os interesses da Casa Branca e os do Palácio do Planalto. Isto é observado, por exemplo, com a presença brasileira na República Dominicana em 1965, cumprindo aquilo que fora determinado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em reunião de 6 de maio de 1965. Naquela oportunidade, o coronel Carlos de Meira Mattos chegou a desempenhar papel de destaque na operação militar que interferiu em Santo Domingo, tendo ocupado o cargo de comandante da

---

55 O general Walters manteve estreito relacionamento – às vezes mais fluido – com Castello Branco durante vários anos, desde a II Guerra até quando esse já se encontrava na Presidência da República.

Brigada Latino-Americana. Dois generais brasileiros inclusive estiveram no comando da Força Interamericana de Paz (FIP): Hugo Panasco Alvim e Álvaro da Silva Braga. A idéia prevalente no governo Castello Branco era de segurança continental, de segurança do hemisfério ocidental, obedecendo o acordado em 1947 pelo Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR).

No contexto internacional, porém, fazia-se separação entre os interesses de Washington e Brasília, daí a recusa em aceitar o convite de Lyndon Baines Johnson para participar da Guerra do Vietnã. Como dizia Castello Branco (1966) na palestra de formatura dos diplomatas no Itamaraty em 31 de julho de 1964:

“não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo as potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potencia” (1966: snp)

Ou seja, entre eles havia uma forte identificação que obedecia a lógica do conflito Leste-Oeste, de combate ao comunismo e os valores contrários aos do mundo ocidental cristão, conforme enfatizava Castello Branco. Mas as prioridades nacionais não deveriam ser confundidas com as dos Estados Unidos, e estavam restritas a bases geográficas mais próximas e perfeitamente definidas. Conforme dizia o presidente “o interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental” (Castello Branco, 1966: snp).

Duas observações podem aqui ser feitas: a primeira, é de que não necessariamente se prometia sintonia com todos os assuntos em todos os níveis ou latitudes, o que exclui portanto o alinhamento automático; em segundo lugar, especificava seu mundo de forma palpável, o que se deveria entender por mundo ocidental, e que em Golbery do Couto e Silva (1981) se apresentava de forma bastante fluida e abstrata. Isto significava dizer também que os Estados Unidos poderiam errar em qualquer parte do mundo, mas não naquela mais próxima, e que se constituía em área de influência brasileira, ainda que todas estivessem devidamente amparadas pelo escudo norte-americano.

No governo seguinte, sob Arthur da Costa e Silva, não foram as diferenças entre Washington e Moscou que determinaram a linha mestra da política externa e da concepção estratégica brasileiras. Ainda que pertencente à ala dura das Forças Armadas, oposta, portanto, ao do grupo

de Castello Branco, a perspectiva seguida por esse governo foi a de que as divergências Norte-Sul deveriam ser as orientadoras da atuação nacional com o resto do mundo.

Não era uma visão esquerdista, como às vezes se cogitou em análises um pouco mais apressadas. Tratava-se isso sim, de reinterpretar as relações globais, e as prioridades nacionais. Partia-se do princípio de que o tema do desenvolvimento deveria receber atenção maior, daí a percepção de que se deveria ver o mundo sob o prisma da segurança econômica, e não estritamente sob a vertente militar. Essa atuação que ficou conhecida como *diplomacia da prosperidade* enxergava as relações internacionais apoiada em outras categorias, se bem que internamente a repressão se deu de forma mais aguda do que no primeiro governo.

Tampouco se descurou das políticas de poder, por isso mesmo, recusou-se a aderir ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) de 1968, por considerar injusta a maneira como o mesmo fora estruturado. Para o governo, ficavam criados dois grupos: um, os dos responsáveis, já detentores da tecnologia nuclear, e o outro, daqueles tidos como imaturos que estariam impedidos de ter acesso à mesma, porque poderiam fazer mau uso de tal tecnologia, ainda que se alegasse a necessidade para fins médicos. O discurso do embaixador J.A. Araújo Castro (1972: 7-30) feito alguns anos depois, explorou essas divergências sobre o controle de tecnologia nuclear, denunciando o que seria chamado de *congelamento do poder mundial*.

No terceiro momento, sob Emílio Garrastazu Médici, a *diplomacia do interesse nacional* foi a linha adotada pelo governo para atuar no plano das relações internacionais. Respalçado por forte crescimento econômico em todo o período, e um discurso ufanista, nos inícios dos anos 70 oficialmente falou-se no Brasil Potência, como pode ser observado no plano governamental intitulado *Metas e Bases para a Ação do Governo*:

“como objetivo-síntese, ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século. (...) construir-se-á no País, uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência” (PR., 1971: 15).

Por sua vez, o denominado “sistema” (comunidade de segurança e informação) elaborou a *teoria do cerco*, onde se considerava a necessidade de neutralizar possíveis perigos junto às fronteiras. Assim, houve diversas iniciativas com tal objetivo: Operação Trinta Horas para intervir no Uruguai, se Líber Seregni da Frente Ampla saísse vitorioso das eleições

de 1971, ocupando o território daquele país em pouco mais de um dia, e atuação controvertida em mais dois episódios (Grael, 1985). No primeiro, com a queda de Juan José Torres Gonzáles e a ascensão de Hugo Banzer em 1971 na Bolívia, e no segundo com a participação na derrubada de Salvador Allende em 1973 no Chile. Prevaleceu naqueles anos a concepção de *fronteiras ideológicas*.

Sob o governo de Ernesto Geisel o Brasil Grande Potência foi abandonado, sendo substituído pela idéia de potência emergente. No *II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)* toda a Primeira Parte é dedicada a traçar a política nacional sob o mote do Desenvolvimento e Grandeza: o Brasil como Potência Emergente. “Até o final da década, estará o Brasil sob a égide de duas realidades principais: a consciência de potência emergente e as repercussões do atual quadro internacional” (PR, 1975: 21-78). Alterou-se o binômio *segurança e desenvolvimento* para *desenvolvimento e segurança*, invertendo-se a prioridade dessas duas variáveis, e que não era apenas uma questão semântica.

Com o rótulo de *pragmatismo responsável* o país aproximou-se de outras grandes nações em visitas presidenciais à França, Alemanha, Reino Unido e Japão. Assinou-se em 1975 o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha, criou-se no mesmo ano a Indústria de Material Bélico (IMBEL), e rompeu-se em 1977 o acordo militar que mantinha com os Estados Unidos desde 1952. A ideologia foi colocada em plano secundário, com o economia jogando papel cada vez maior, e reconheceu-se vários países sob esfera soviética, como Angola e Moçambique, além da China Continental. Não se pensava em ideologia, mas sim em mercados, não havia amigos mas sim aliados, embora não houvesse unanimidade sobre esse entendimento entre as Forças Armadas e o Ministério das Relações Exteriores.

Nesse governo o sionismo foi considerado como forma de racismo, no âmbito da Organização das Nações Unidas, enquanto mirava os mercados árabes, países fornecedores de combustível, fundamentalmente com a crise do petróleo em 1973.

Na América do Sul, depois de tensos momentos, chegou-se a bom termo para a construção da barragem de Itaipu, firmando-se, ainda, com outras sete nações o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em julho de 1978.

O TCA (posteriormente alterado para Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA) era resultado de várias inquietações com a região Amazônica, entre as quais se encontrava o meio ambiente, que iria merecer cada vez mais atenção do governo nos próximos anos. A parte introdutória desse documento já dava mostras de como o país passaria

a enfrentar e tratar esses problemas: “para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente”(MRE, 1978: 9). Mais adiante ficava explicitado exatamente o que se deveria entender pelo Direito dos países membros da região. De acordo com o Artigo IV:

“as partes contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania nacional do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional” (MRE, 1978: 10).

O presidente João Baptista Figueiredo, que encerrou o ciclo militar, implementou a diplomacia conhecida como *pragmatismo universalista*. Em largos traços sua gestão pode ser entendida como a continuidade do governo Geisel, dando seqüência à distensão lenta e gradual do regime. Enfrentou dificuldades com grupos mais duros para encerrar o regime, passou pela Guerra das Malvinas (entre argentinos e britânicos) sem sofrer desgastes, e enfrentou problemas que começaram a se tornar cada vez mais agudos na fronteira Norte do país. Na passagem da década de 70 para a de 80, os olhares nacionais passaram, portanto, a ser dirigidos para o Norte, para as grandes florestas tropicais.

No conjunto, vários motivos levaram à mudança da conduta estratégica brasileira. Em primeiro lugar, o encerramento das divergências com a Argentina desobrigou a necessidade de atenção mais rigorosa no Sul, que sempre foi prioridade da diplomacia nacional e das Forças Armadas; em segundo lugar, as pressões que vinham ocorrendo há alguns anos sobre a Amazônia, motivadas pelo descaso das autoridades brasileiras em cuidar de um patrimônio considerado da humanidade, ou pulmão do mundo; em terceiro lugar, a ascensão de Desi Bouterse em 1980 ao governo do Suriname, que manifestou simpatias à causa marxista, aproximando-se do regime de Fidel Castro e exigindo, destarte, cuidados maiores por parte das autoridades diplomáticas e militares brasileiras nesta parte do continente. Este último assunto fez inclusive com que o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro e o general Danilo Venturini, então secretário geral do Conselho de Segurança Nacional, realizassem algumas visitas a Paramaribo para neutralizar a influência castrista no governo de Bouterse.

Foi nesse contexto que se encerrou, em 1985, o regime militar com a transferência do poder para o governo civil, iniciando o período chamado “Nova República”, agora sob a regência de José Sarney.

## Da redemocratização à Estratégia Nacional de Defesa

Nas mãos do presidente José Sarney a política externa brasileira passou por significativos avanços em vários assuntos, e experimentou dificuldades crescentes em outros. Em primeiro lugar, a assinatura dos protocolos de integração com a Argentina, assim que assumiu o poder. Isto colocava um ponto final, pelo menos em parte, nas tradicionais divergências que marcavam o relacionamento entre os dois países. Em segundo lugar, por iniciativa brasileira, foi aprovada pela ONU, em 1986, a Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul. Conforme se noticiou na época, esse fato não foi realizado pacificamente. Pelo contrário, as discordâncias entre civis e militares obrigaram a necessidade de se fazer distinção entre os dois termos, –desmilitarização e não/militarização– para que tal proposta seguisse avante e fosse apresentada à ONU:

“o conceito de não-militarização da área (a zona de paz no Atlântico Sul) por países a ela estranhos não pode ser confundido com o de desmilitarização no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região (...) a iniciativa tem como princípio que cabe a esses países (da área) assumir maiores responsabilidades para a defesa da paz e da segurança regionais, sendo necessário, por conseguinte, que se disponha dos meios de atuação para tanto” (OESP, 1986: 6).

Em terceiro lugar, tornaram-se mais agudas as pressões sobre a Amazônia, motivo pelo qual se elaborou logo no início do mandato de Sarney o *Projeto Calha Norte (PCN)*, por intermédio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. De acordo com esse projeto, sua intenção visava proteger e fortalecer a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas. Os seguintes tópicos deveriam ser altamente considerados pelo governo: ações imediatas para implementação de projetos especiais, havendo quatro áreas prioritárias: aquela marcada pela presença dos índios yanomami, a área da cabeça do cachorro, a região do Essequibo e a área na fronteira com a Colômbia na região de Tabatinga (CSN, 1986)<sup>56</sup>. As preocupações diziam respeito ao contrabando e crime

56 O documento chamado Projeto Calha Norte tem originalmente o título de “Desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas – Projeto Calha Norte” e foi encaminhado a Presidência da República através da Exposição de Motivos EM n 018/85 de 19 de junho de 1985, e assinada pelo general Rubens Bayma Denys, então Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional. Brasília, mimeografado, p. 5-6. Posteriormente o nome foi alterado para Programa Calha Norte. Para informações sobre o PCN e seu estágio, consultar o site do Ministério da Defesa: [https://www.defesa.gov.br/programa\\_calha\\_norte/index.php](https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php). Acesso em 22 de dezembro de 2008.

organizado, produção de epadu, e à internacionalização da Amazônia, com a criação de um Estado Yanomami.

A pesar de o PCN abordar possíveis elementos complicadores para a região Norte, como a interferência do conflito Leste-Oeste, envolvendo a França, via Guiana Francesa, em 1986 o Brasil também restabeleceu relações diplomáticas com o governo de Fidel Castro, interrompidas desde 1964.

As inúmeras denúncias sobre os desmandos e a falta de cuidado do governo brasileiro com a política ambiental, que eram motivo de críticas em grande parte do mundo, fizeram com que o país assumisse postura bastante defensiva, seja nas reuniões com a presença de chanceleres e/ou presidentes da Bacia Amazônia, seja através dos organismos multilaterais mais amplos. Lembre-se, ainda, notícias sobre a venda de partes da Amazônia, como denunciava o *The New York Times* em 1989, enquanto na mesma época se realizava o I Encontro dos Povos da Floresta na Amazônia. Visitas de cantores como Sting, de congressistas norte-americanos e europeus passaram a ser constantes para conhecer o “ultimo lugar exótico do planeta”.

O comportamento adotado pelo governo brasileiro era justificado, segundo ele, sobretudo por causa da existência de inúmeras propostas que advogavam a necessidade de se adotar uma soberania limitada, restrita ou compartilhada sobre os recursos amazônicos. Entre essas, podem ser lembradas declarações feitas pelo ex-presidente francês François Mitterrand, ou através de documentos que embora não fizessem referência explícita à Amazônia mencionavam os recursos globais que seriam de responsabilidade de todos, como se pode ler no relatório *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), coordenado por Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega:

“o conceito de soberania nacional foi basicamente alterado pela interdependência nos campos econômicos, ambiental e de segurança. Os bens comuns a todos não podem ser geridos a partir de um centro nacional; o Estado-Nação não basta quando se trata de lidar com ameaças a ecossistemas que pertencem a mais de um país. Só é possível lidar com as ameaças à segurança ambiental através de administração conjunta e de processos e mecanismos multilaterais” (CMMAD, 1988: 337).

Em resposta a manifestações dessa natureza, enfatiza-se, por exemplo, na *Declaração da Amazônia*, assinada pelos presidentes da Bacia Amazônica, em reunião realizada em Manaus, em 6 de maio de 1989, “o direito

soberano de cada país de administrar livremente seus recursos naturais” (item 4). Mas não se fechavam as portas para colaborações externas à região: “Ressaltamos a necessidade de que as preocupações expressas nos países altamente desenvolvidos com relação a conservação do meio ambiente amazônico se traduzam em medidas de cooperação nos planos financeiro e tecnológico” (item 8) (MRE, 1989: 28-30).

No discurso feito pelo presidente Sarney, no momento da assinatura da *Declaração da Amazônia*, chamava-se atenção para o fato de que “no passado, evitamos que a Amazônia fosse destruída pela cobiça internacional. No presente e no futuro nós a preservaremos com o mesmo senso de responsabilidade”. E, após listar os problemas enfrentados, como o tráfico de drogas e seus efeitos sobre o meio ambiente, dizia que “não podemos ser encurralados” (Sarney, 1989b: 25-27).

Para contrapor-se pois, em parte, a tais pressões, e ter a eficiência desejada, os projetos governamentais que focalizavam a questão ambiental, foram pensados levando em consideração aspectos geopolíticos e estratégicos, e recebiam o crivo das instâncias não só civis, mas também militares. O *Programa Nossa Natureza* (PNN), por exemplo, tinha suas atividades centralizadas pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN). Quando se encaminhou o Relatório da Comissão Executiva do PNN, instituída pelo Decreto n.º 96.944/88 à Presidência da República, utilizou-se o expediente de uma Exposição de Motivos Interministerial (EMI), assinada pelo ministro do Interior João Alves Filho e pelo Secretário Geral da SADEN general Rubens Bayma Denys. Conforme o item 11 da EMI explicitava-se que:

“as profundas modificações da estrutura econômica, social e ambiental observadas na Amazônia exigem uma revisão dos princípios que regem a ocupação desse espaço, no sentido de se buscar as bases para sua ordenação territorial, promovendo o equilíbrio entre a produção e o resguardo do patrimônio ecológico” (PR, 1989a: 9).

Ao assinar os atos referentes ao *Programa Nossa Natureza*, em 6 de abril de 1989, o presidente Sarney esbravejava sobre o que considerava ingerências internacionais, portanto indevidas, em assuntos de alçada exclusiva dos países amazônicos:

A comunidade internacional coloca-nos no banco dos acusados e quem lá senta é, sem dúvida, a nossa obstinação de sermos livres. Porque o que nos recomendam é sermos escravos. Aceitar que as grandes potências ou organismos internacionais e supranacionais nos venham ditar como proceder para defender aquilo que é nosso dever defender (...) qualquer

informação divulgada, hoje, no mundo, sobre o assunto é falsa, pois somente nós temos condições de gravar, dia a dia, o que ali acontece (Sarney, 1989b: 25-27).

Pode-se perceber que a questão ambiental mobilizava não apenas autoridades civis da área, mas envolvia inclusive os do setor militar, como o ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves. Em discurso feito na Escola Superior de Guerra em maio de 1989, vinculava estreitamente os temas da soberania e meio ambiente, e que passariam a ser freqüentes no comportamento das autoridades brasileiras. Naquele momento, o ministro dizia que os grandes responsáveis pelos problemas ambientais eram os grandes países, e não nações como o Brasil (Gonçalves, 1989).

Nos governos posteriores a Sarney, antes do documento da *Política de Defesa Nacional* (de 1996) avançou-se também em outras direções. Fernando Collor de Mello determinou, segundo se divulgava naquela ocasião, o encerramento dos projetos nucleares paralelos, seja da Marinha, para a construção do submarino movido a propulsão nuclear em Aramar, seja da Aeronáutica com o fechamento da base da Serra do Cachimbo no Pará.

O processo de integração regional, com o Mercosul, foi outro dos grandes temas que ocuparam a agenda da política externa brasileira nos primeiros anos da década de 90. Depois de criado, todavia, o *Projeto Calha Norte* não avançou a contento, como se esperava, em função da conjuntura adversa, com a falta de recursos, que dificultava a aplicação de investimentos em tal projeto, e com altos níveis inflacionários.

Mesmo com esse quadro adverso, a região amazônica recebeu grande atenção poucos anos depois, em meados da década de 90. Assim o *Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia* (SIVAM/SIPAM) foi gestado com a finalidade de resolver de forma mais apropriada o que o PCN não havia conseguido até então, de proteger adequadamente a Amazônia brasileira. Com finalidades múltiplas como proteção aos vãos, controle de tráfego aéreo, vigilância ambiental, combate ao contrabando e tráfico de drogas, mapeamento das queimadas e florestas, e fazer levantamentos ambientais, o SIVAM/SIPAM, apesar das dificuldades enfrentadas em termos conjunturais, conseguiu atingir seu intento, quando inaugurou em 2002 sua primeira etapa.

Entretanto, o que vai ser alvo de atenção, na segunda metade dos anos 90, em termos estratégicos, foi a divulgação da *Política de Defesa Nacional*, considerado o primeiro documento oficial no país sobre o assunto. Apesar de ser amplo o bastante para contemplar desde tópicos relacionados com a integração regional, a participação em operações de paz, aumentar o peso nos processos internacionais, até ajudar na construção de uma

ordem internacional mais justa, etc., ficou evidente que a Amazônia era o centro da PDN.

Ainda que se tratasse de um texto preliminar, que não passou pelos debates necessários antes de converter-se em documento de tal importância, e criticado por suas generalidades, as diretrizes fixadas para se atingir os objetivos da PDN, e que nos interessam, eram as seguintes: item j) “proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar; item l) priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste.” (PR, 1996: 12) <sup>57</sup>.

Essa necessidade partia do pressuposto de que no âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação (PR, 1996: 14).

A segunda versão da *Política de Defesa Nacional*, divulgada em 2005, já era mais elaborada, e estabelecia precisamente onde o governo iria focar suas atenções. Nesse documento, duas áreas consideradas prioritárias foram eleitas: A Amazônia e o Atlântico Sul, ambas por causa não apenas da importância estratégica, mas também pelas riquezas que abrigam. Para resguardar seus interesses nesses locais, menciona o documento, torna-se necessário que o país adote a seguinte forma para pensar e dar conta de tais problemas:

Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, efetiva ação do Estado no desenvolvimento sócio-econômico e ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais e do meio ambiente. No Atlântico Sul, é necessário que o País disponha de meios com capacidade de exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras, bem como manter a segurança das linhas de comunicações marítimas (Ministério Da Defesa, 2005).

¿Quais e que tipo de atitudes seriam exigidas? Todas aquelas que consigam dar conta de proteger convenientemente a Amazônia e o Atlântico Sul. Com esse objetivo, o governo deveria realizar uma série de ações considerando que:

A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais

---

57 Alguns anos antes, discussões mais amplas foram realizadas pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) com o objetivo de fornecer subsídios para a criação tanto da PDN, quanto de um possível Ministério da Defesa. Ver a série de relatórios produzidos pela SAE.

para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia. O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul (Ministério Da Defesa, 2005).

Por último, no final de 2008, foi divulgado o documento *Estratégia Nacional de Defesa* (END), coordenado pelo ministro Roberto Mangabeira Unger, titular da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Encaminhado à Presidência da República através da EMI (Exposição de Motivos Interministerial) N° 00437/MD/SAE-PR, de 15 de dezembro de 2008, e assinado pelo ministro da Defesa Nelson A. Jobim e Mangabeira Unger, foi aprovado em 18 de dezembro através do Decreto n.º 6.703.<sup>58</sup> Tratando-se muito mais de uma carta de intenções, o texto, contudo, explicita o que o país deve realizar para atender as suas necessidades estratégicas, como se pode ler no item 5 da própria EMI:

O plano é focado em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

## Atores, demandas e preocupações regionais

Com o passar do tempo, os problemas concernentes à ocupação e proteção do território amazonense apenas se avolumaram. Além das críticas que eram feitas desde os anos 70, muitas outras passaram a coexistir, e tem preenchido de maneira considerável a agenda governamental na virada do século. Entre essas, questões relacionadas com as populações florestais e a demarcação de terras indígenas, o contrabando, o tráfico de drogas e possíveis problemas com os vizinhos, em virtude da instabilidade da situação interna desses.

O meio ambiente, enquanto tema de interesse global, nunca deixou de marcar presença na política doméstica, inclusive por causa de sua

---

58 A Exposição de Motivos Interministerial n.º 00437, bem como o Decreto n.º 6.703 e a versão completa da Estratégia Nacional de Defesa podem ser encontrados no sítio do Ministério da Defesa: <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em 20 de agosto de 2009.

importância no plano mundial. A ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, aumentou a presença de ambientalistas na estrutura administrativa, acirrando divergências com outros grupos não afinados com políticas voltadas para a preservação do meio ambiente. As prioridades desses últimos, entre os quais podem ser encontrados os responsáveis pela formulação da política econômica, estavam muito mais orientadas para um modelo desenvolvimentista, sem grandes restrições ambientais.

A existência de grupos com tendências tão distintas dentro do governo tem levado a denúncias freqüentes de ambas as partes. De um lado, os ambientalistas exigindo a adoção de fortes políticas para impedir a deterioração do meio ambiente, nisto obtendo apoio de ONGs, de governos e organizações multilaterais; de outro, aqueles ligados à área econômica e planejamento, que acham que não se deve considerar a região amazônica como um santuário ecológico, mas sim utilizá-la como um território com grande potencial. Para estes últimos, a Amazônia necessita ser devidamente explorada para ajudar o desenvolvimento nacional, ainda que o discurso para a defesa de tal argumento muitas vezes seja ambíguo, um tanto confuso. Lembre-se, ainda, as próprias Forças Armadas, contrárias a muitas das demandas dos ambientalistas, justamente porque as áreas reivindicadas para preservação estão normalmente nas fronteiras, consideradas de segurança nacional. Deste último lado, situa-se inclusive o presidente Lula. Ou seja, os defensores dessa postura entendem que não se deve pensar meio ambiente com rigor excessivo, flexibilizando as políticas para o setor. Ao mesmo tempo apontavam possíveis falhas e inconsistências da política ambiental, procurando desacreditar a ex-titular da área, Marina da Silva.

As ressalvas feitas ao MMA diziam respeito às dificuldades frequentemente por ele colocadas para a implementação de projetos agropecuários, de ocupação do espaço amazônico, da construção das hidroelétricas, etc. Como as exigências do MMA eram consideradas muito rigorosas, para autorizar a realização de obras, levando em conta os impactos que tais políticas causariam à fauna e à flora, e ao meio ambiente de maneira geral, tornavam morosos o encaminhamento e a implementação de políticas mais rápidas e consideradas eficazes para atender as necessidades do país.

Evidentemente, a defesa de pontos de vista tão opostos tem mostrado confrontações acirradas entre as instâncias decisórias. Basta aqui lembrarmos-nos do ocorrido entre a ex-ministra do Meio Ambiente, Marina da Silva versus setores econômicos e Casa Civil da Presidência da República. De um lado, a causa ambientalista defendida com ardor pela

ministra, enquanto de outro lado posicionavam-se aqueles defensores de uma visão desenvolvimentista sem restrições, onde o meio ambiente era apenas uma variável dentre tantas outras, e, na maioria das vezes, prejudicial aos interesses econômicos. Os inúmeros choques verificados desde o início da gestão Lula terminaram por desgastar a ministra, fazendo com a mesma se demitisse em 13 de maio de 2008, abrindo caminho para seus opositores.

Na carta de demissão encaminhada ao presidente Lula, ao relatar as atividades por ela realizadas desde que tomara posse no cargo em janeiro de 2003, a ex-ministra lembrava as dificuldades enfrentadas para levar adiante suas propostas: “V.Excia é testemunha das crescentes resistências encontradas por nossa equipe junto a setores importantes do governo e da sociedade”.<sup>59</sup>

As críticas da equipe que abandonou o poder, sendo substituída pela do ministro Carlos Minc, realçavam que tanto na atual gestão quanto em termos governamentais de forma geral, não há sensibilidade para com o meio ambiente, porque consideram que a questão é apenas um assunto que dificulta as políticas de desenvolvimento. O ex-secretário executivo do MMA, João Carlos Capobianco, é muito enfático ao tecer comentários sobre esse fato:

“o problema é que não existe no núcleo do governo um entendimento de que a questão ambiental é parte de uma solução estratégica para o desenvolvimento do país. O meio ambiente é tratado como um problema a ser resolvido, como um empecilho” (Escobar, 2009: A12).

Os responsáveis pelas políticas governamentais são acusados de manter distância dos problemas ambientais. Referindo-se à ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, Capobianco enfatiza que ela não tem essa visão (ambiental) e não permite que exista dentro do governo, por considerar que a agenda ambiental coloca em risco os investimentos do governo” (Escobar, 2009: A12). A resposta do novo titular da pasta do Meio Ambiente não se fez esperar. Para ele, mais afinado com a máquina governamental, os argumentos de Capobianco não se sustentam. De acordo com o ministro, o ex-secretário era fortíssimo no cargo, mas nunca estabelecera metas para assuntos como o clima, não dialogava com outros setores, fazia uma política personalista, e nem sequer conseguira aprovar o decreto sobre a mata, ainda que viesse de uma ONG, a SOS Atlântica. A intransigência dele, diz Minc, acabou por isolar a ex-ministra

---

59 Íntegra da carta pode ser consultada em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/05/13/ult23u2297.jhtm>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

(Domingos, 2009: A13). Com o atual ministro, muitos óbices teriam sido retirados, com o governo concedendo número expressivo de licenças ambientais, justamente o que era motivo de críticas anteriores a Marina da Silva (Correa, 2009: A4).

Mas nem por isso, os choques deixaram de ocorrer, por exemplo, com o ministro da Agricultura Reinhold Stephanes, que frequentemente reclama dos ambientalistas. Segundo o entendimento de Stephanes “o Brasil está praticamente desaparecendo em meio a reservas ambientais e indígenas, áreas de preservação e áreas consideradas prioritárias”. Isto significa dizer que “70% do território brasileiro não pode ser utilizado para qualquer tipo de produção e ainda há quem queira ampliar esse percentual para 80%”.<sup>60</sup>

Apesar do estreito vínculo entre meio ambiente e segurança, no que concerne especificamente aos temas de defesa e segurança, sem qualquer sombra de dúvida, o que mais tem chamado a atenção governamental e dos diversos setores da sociedade, como as organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, populações indígenas, as Forças Armadas, setor privado, imprensa, etc. refere-se à questão da demarcação das terras indígenas. Dois problemas são levantados. Em primeiro lugar, a extensão das áreas a serem demarcadas, consideradas demasiadamente grandes para uma população relativamente diminuta. Em segundo lugar, a fixação de critérios para a demarcação dessas áreas, situadas em regiões de fronteira, e se de forma contínua ou ilhada.

Vale aqui lembrar que a demarcação de terras indígenas foi estipulada em governos anteriores, faltando apenas viabilizá-la, definindo os termos para cada caso. Ainda que em alguns locais esse processo tivesse já se iniciado, grandes problemas foram colocados quando o caso se referiu ao estado de Roraima, junto à fronteira com a Venezuela.

Na realidade, a situação era bastante complexa porque envolveu múltiplos atores, e interesses completamente opostos. De um lado, as preocupações militares e de segurança nacional, por envolver extensas áreas junto às fronteiras, sobre as quais, em princípio, as Forças Armadas teriam grandes dificuldades para agir, em caso de necessidade ou mesmo para adotar medidas preventivas. Os que criticavam a demarcação contínua evocavam a questão da soberania e da segurança nacionais, já que as terras indígenas fazendo parte da fronteira com a Guiana e a Venezuela não poderiam ficar descobertas, por exemplo, por causa da

---

60 “Brasil está desaparecendo em meio a reservas ambientais, diz Stephanes”, 09 de setembro de 2009. <http://www.tvcanal13.com.br/noticias/brasil-esta-desaparecendo-em-meio-a-reservas-ambientaisdiz-stephanes-74480.asp> . Acesso em 10 de setembro de 2009.

temida internacionalização. Outros consideram a demarcação em forma de ilhas a maneira mais adequada, porque entre essas os espaços podem ser aproveitados para a construção de núcleos urbanos e permitindo a existência de propriedades rurais particulares, possibilitando destarte o livre acesso das Forças Armadas às fronteiras.

Por outro lado, deve-se ponderar os interesses dos rizicultores, das populações florestais e do próprio governo roraimense. De acordo com o governo estadual, a demarcação de terras em faixas contínuas, ou mesmo em ilhas, dificultará ainda mais a economia regional, uma vez que quase metade de Roraima é protegida ambientalmente, sobrando pouco do território para ser aproveitado economicamente. Para os rizicultores, isto obviamente aumentará os problemas já existentes, porque bloqueia as áreas em questão, expulsando-os do local onde atualmente produzem e se encontram alocados. Alie-se a esse quadro, os diversos grupos que compõem a população indígena. Enquanto parte desta defende a demarcação de terras, de forma contínua, ou mesmo em ilhas, outros grupos indígenas sequer têm interesse nessas áreas, porque se encontram muito mais identificados com os produtores de arroz, e morando basicamente em centros urbanos.

Quer dizer, essa diversidade de agentes e de interesses, além da presença de grupos nacionais e estrangeiros envolvidos com a construção de serrarias para extrair madeiras (legal e ilegalmente), grupos religiosos e lingüísticos, e outras organizações não-governamentais dificultam sobremaneira a resolução dos problemas ora existentes.

No caso específico da Raposa Serra do Sol, um dos primeiros obstáculos encontrados foi com relação ao laudo antropológico elaborado pelo professor Paulo José Brando Santilli, indicado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), delimitando o território a ser demarcado. Essa medida – confecção do laudo – já era estabelecida como exigência pelo Decreto Presidencial n 1775 de 08 de janeiro de 1996, assinado por Fernando Henrique Cardoso. De acordo com essa legislação, pelo artigo 2, determinava-se que:

“a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação”.

Incorporado ao Processo Funai 3233-77, o laudo foi amplamente contestado, alegando-se desde a falta de cumprimento dos procedimentos legais, até o fato de ser considerado falso com relação aos dados utilizados,

ou mesmo por não ter feito o trabalho pericial *in loco*. Opunham-se dois grupos: o primeiro, que apoiava a demarcação das terras (portanto, do laudo), como as ONGs, entidades universitárias, organismos como o Conselho Indígena de Roraima (CIR), o Instituto Sócio-Ambiental (ISA), a Igreja através do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Associação Brasileira de Antropologia (ABA); o segundo, composto pelos que, de qualquer forma, por motivos igualmente variados, eram contrários à demarcação das terras, entre os quais o governo estadual, os produtores de arroz, criadores de gado, populações não indígenas, e os próprios indígenas considerados aculturados/urbanos e que fazem parte da Sociedade de Defesa dos Indígenas Unidos do Nordeste de Roraima.

O quadro regional, obviamente, tornou-se mais agudo em 2008 quando o caso foi levado a julgamento no Supremo Tribunal Federal, embora posições mais simpáticas à causa indígena pudessem ser notadas desde o início. Como as terras tinham sido demarcadas em 1998, e homologadas pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2005, três anos depois, em 2008, a Polícia Federal foi mobilizada para retirar do território as populações não indígenas, cumprindo o determinado por lei.

Entretanto, o governador de Roraima José de Anchieta Junior recorreu ao STF solicitando que as ações da Polícia Federal fossem suspensas, enquanto se esperava o julgamento dos mandatos existentes, que eram em torno de 3 dezenas. Por causa disso, o STF interrompeu as operações de retiradas dos não indígenas do local, até que fosse feito o julgamento de mérito da legalidade ou não da reserva, apoiado no laudo antropológico elaborado anteriormente.

Uma das alegações do governo de Roraima era que as terras sob controle indígena correspondem a 45% do território, sendo que parte significativa da economia do estado, em torno de 7%, provem da produção do arroz dessa reserva. Outro argumento é que a população indígena seria reduzida, não atingindo a marca de 20 mil, representando grupos diferentes como os Taurepang, Ingarico, Patomona, Wapichana e Macuxis (este o grupo majoritário), aglomerados em cerca de 200 aldeias. Quer dizer, esta situação não justificaria, portanto, a política de demarcação proposta, beneficiando poucos em detrimento de muitos.<sup>61</sup>

---

61 Nesta parte utilizamos material produzido pela imprensa de maneira geral, sobretudo aqueles constantes do site da BBC Brasil. Consultar, por exemplo: <http://search.bbc.co.uk/search?scope=portuguese&tab=portuguese&order=sortboth&q=raposa+do+sol&go.x=0&go.y=0&go=go>. Acesso em 28 de dezembro de 2008.

A decisão final do Superior Tribunal Federal em 19 de março de 2009, por 10 votos contra um, pela demarcação contínua da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima certamente desagradou aqueles preocupados com a segurança nacional.

Fora da esfera do Executivo, além dos setores mais voltados para temas deste porte (Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa), podemos perceber reações do próprio Legislativo, através do Senado Federal, preocupados com a problemática amazônica.<sup>62</sup> Desde meados dos anos 90, têm sido freqüentes sessões em que a Amazônia tem sido colocada na pauta de discussões.

Contudo, observam-se dois fatos. Um deles, é que os senadores que chamam atenção para o problema amazônico, se restringem basicamente aos representantes da região. Ao longo do tempo, podem ser percebidas intervenções de Amazonino Mendes, Bernardo Cabral, Jefferson Peres, Gilberto Mestrinho, Morazildo Cavalcanti, e de pouquíssimos senadores de outras partes do país, como Pedro Simon. Os demais limitam-se a emitir comentários esparsos aproveitando os debates iniciados pelos colegas amazonenses. Isto significa, por outro lado, que apesar das denúncias da imprensa, dos meios diplomáticos e militares, neste quesito relativo a defesa e segurança da bacia amazônica, o Senado Federal como um todo parece não ter se sensibilizado com o problema.

Os debates no Senado Federal centraram-se fundamentalmente em torno de poucos tópicos: falta de recursos para o Programa Calha Norte, preocupações com a situação interna colombiana com possíveis reflexos ao território brasileiro, e operações militares de outros países dentro da região amazônica, sem permissão das autoridades nacionais.

O *Programa Calha Norte* ocupou espaço apreciável dos debates sobre a Amazônia, por causa das dificuldades em se obter recursos para sua efetiva implementação. As reclamações eram de que no período pós-95, pouco dinheiro estava sendo destinado ao PCN. Na realidade, as críticas abrangiam anos anteriores, com os senadores afirmando que os recursos caíram no pós-91, sendo que em 1999 nenhum centavo estava previsto no Plano Plurianual 2000-2003, o que significaria simplesmente o fim do PCN. Depois recursos foram obtidos, mas ainda considerados insuficientes para dar conta dos problemas regionais.

A própria Polícia Federal havia elaborado projetos para defesa da região, em 1999, porém os setores econômicos, considerados culpados pela falta de investimento, inclusive impediam que recursos pudessem

---

62 Para a elaboração dos próximos parágrafos deste tópico, as informações mencionadas foram todas retiradas dos pronunciamentos e sínteses publicadas pela Agência do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/agencia/default.aspx?mob=0>

ser captados de bancos franceses e alemães que disponibilizavam US\$ 425 milhões para os projetos Pró-Amazonas e Promotec, através do Plano Plurianual de Investimentos. A importância desses dois programas seria inquestionável porque se tratava de usar as informações técnicas do SIVAM/SIPAM.

As instâncias econômicas, com seus técnicos e burocratas, eram as responsáveis, segundo os senadores, pela má vontade em liberar recursos para políticas de defesa da região. Enquanto a Venezuela teria gasto em torno de US\$ 500 milhões em meados da década de 90, em programas de defesa e ocupação das fronteiras, o Brasil destinara apenas R\$ 4.063 milhões em 2001 para toda a região.

Em visita de três dias, na última semana de maio de 2006, de 11 parlamentares a Amazônia, o general Raimundo Nonato de Cerqueira Filho, do Comando Militar da Amazônia, batia na mesma tecla da falta de recursos. Afirmava ele que naquele ano só R\$ 6 milhões teriam sido destinados para a região que tinha 25 mil soldados para proteger uma área total de 5.2 milhões de quilômetros quadrados.

A preocupação com a situação interna da Colômbia e a presença norte-americana naquele país se converteram no segundo motivo de debates. A intensificação do conflito com as FARCS mobilizou senadores a partir de 1998, motivando inclusive duas audiências públicas com o chanceler Luiz Felipe Lampréia em 25 de agosto de 1999, e com o ministro da Defesa Geraldo Quintão em 22 de novembro de 2000. Nesta última, falando então na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o ministro dizia que não havia motivo de preocupações maiores, porque os guerrilheiros e traficantes de drogas estariam a 1.000 quilômetros da fronteira.

A vulnerabilidade das fronteiras se constituiu no terceiro dos temas que preencheram a agenda amazônica do Senado Federal. Alguns exemplos foram citados para mostrar preocupação com a soberania nacional. Um deles, ocorrido em 7 de dezembro de 2003, quando os Estados Unidos resgataram sem autorização um helicóptero que caiu no Brasil, perto da Bolívia. No mesmo ano, a França já havia tentado resgatar a senadora colombiana Ingrid Bettancourt, usando como base o território brasileiro, comportando-se da mesma forma que os norte-americanos. Mesmo a Venezuela teria adotado comportamento idêntico em 8 de agosto de 2007, quando um avião desse país pousou sem qualquer aviso em uma aldeia indígena no estado de Roraima. Por outro lado, poucas ressalvas foram feitas anos atrás, em 1998, em pleno conflito com as FARCS, quando as Forças Armadas Colombianas teriam solicitado o uso de aeroportos no Brasil, entendendo tais medidas como fins humanitários.

Alguns outros itens também se constituíram em motivo de apreensões, e que vão desde o problema da demarcação das terras indígenas em Roraima, uma possível intromissão do governo venezuelano no conflito colombiano, as conseqüências ambientais resultantes do uso de desfolhantes na destruição das plantações de coca na Colômbia, com as usinas de produção de cocaína nesse país, muito perto das fronteiras brasileiras, com as drogas saindo por nosso território, e a existência de quartel de treinamento norte-americano na Guiana.

### Perigo além-fronteiras?

Problemas com países fronteiriços são perfeitamente naturais, sobretudo para Estados como o Brasil que tem 10 vizinhos ao longo de mais de 15 mil quilômetros de extensão. Se anteriormente a Bacia do Prata era a grande preocupação dos estrategistas brasileiros, como pudemos verificar, nas três últimas décadas a Amazônia se converteu no foco das atenções.

Deve-se considerar, segundo a visão estratégico-militar, duas frentes que o país precisa contemplar em suas políticas. A primeira delas, em nível mais amplo, as inquietações com países não vizinhos, mas possivelmente interessados nos recursos naturais amazônicos. Dentre esses poderiam ser arrolados desde os Estados Unidos até as nações européias, carregando atrás de si as grandes empresas transnacionais. Alegando problemas ambientais, poderiam defender propostas mais ousadas se não de internacionalização da região amazônica, pelo menos, da adoção do conceito de soberania compartilhada sobre a mesma. Isto implicaria, portanto, na limitação de autonomia dos países membros da Bacia Amazônica, para definir e implementar políticas próprias atendendo aos seus interesses particulares e do subcontinente como um todo.

Uma segunda inquietação é o papel ostensivo desempenhado pelo governo norte-americano na Amazônia. Por isso mesmo, desde o primeiro documento sobre *Política de Defesa Nacional*, além do *Projeto Calha Norte* são feitas referências explícitas sobre interesses externos à região.

Outra grande preocupação que pode ser encontrada nos meios diplomáticos e/ou militares, é com a política desenvolvida pelas nações vizinhas da Bacia Amazônica, com quem o país tem enfrentado problemas em diversas oportunidades. Ainda que ocorra uma estreita identificação ideológica com os governos locais, como a Venezuela e a Bolívia, nem sempre as relações locais podem ser consideradas amistosas, tranquilas, desmerecendo atenções maiores.

Com o governo de Evo Morales momentos houve em que estiveram estremecidas as relações bilaterais, por causa da crise das refinadoras envolvendo a Petrobrás em território boliviano. Bastaria lembrarmos aqui a ameaça boliviana de ocupar as instalações da Petrobrás com as Forças Armadas, visando garantir o perfeito funcionamento da mesma. Em outros momentos têm sido freqüentes as acusações de que o Brasil sempre foi um país imperialista, retomando o caso da aquisição do território do Acre no começo do século XX, em troca de um cavalo, conforme se referiu o mandatário boliviano.

A disputa de Hugo Chavez com o Brasil, em torno de uma possível liderança regional é de todos conhecida e frequentemente evocada. Na reunião dos líderes do continente ocorrida em dezembro de 2008, o presidente venezuelano dizia a todos os interessados que a América do Sul tinha várias lideranças e não apenas uma, referindo-se explicitamente ao Brasil. Além do mais, a política agressiva de Chavez no continente tem levado a preocupações maiores, sobretudo quando passou a adquirir armamentos em escala considerável, provavelmente acima das necessidades locais.

Este último tópico, relativo aos equipamentos militares tem movimentado com intensidade a agenda dos países sul-americanos. Se, de um lado, se reconhece a necessidade que todos os países têm de implementar políticas adequadas para garantir suas soberanias, tratando-se, portanto, de problemas internos a cada um deles, por outro lado, os gastos crescentes têm acarretado inquietações gerais. Consideradas como aquisições para modernizar e aparelhar melhor suas Forças Armadas, os gastos tem-se avolumado tanto na Venezuela, quanto no Chile e outros Estados da região. O Peru, recentemente, em meados de setembro de 2009, também aprovou a modernização da Fábrica de Armas e Munições do Exército (FAME-SAC).

Por isso mesmo, o Brasil dá ênfase na *Estratégia Nacional de Defesa* à indústria de armamentos. Ao mesmo tempo, parte para aquisição de vultosos equipamentos, sobretudo aéreos, envolvendo bilhões de dólares, como o faz neste momento, para a compra de aviões.

Ainda que em outra esfera, essa mais no plano político, a recusa inicial do presidente equatoriano em pagar as dívidas relacionadas com os empréstimos do BNDES foi causa de alguns constrangimentos.

Além desses fatores, vale lembrar a postura do Brasil em não reconhecer como desejaria o governo colombiano, as *Forças Armadas Revolucionárias Colombianas* (FARC) como grupo terrorista, preferindo categorizá-las como movimento político-social, portanto legal. Ligado a este problema, os recentes acordos feitos pelo governo colombiano com os Estados

Unidos têm sido motivo de atenção por parte de seus vizinhos. Por outro lado, os Estados Unidos perderam posição privilegiada na região, uma vez que foi obrigado a encerrar suas atividades na base de Manta no Equador, já que o governo deste país não quis prorrogar o acordo anterior.

## Considerações finais

Como procuramos destacar ao longo do texto, a postura estratégica brasileira mudou ao longo das duas últimas gerações. No período militar, e desde bem antes, a presença brasileira era destacadamente voltada para a região Sul do continente, tradicional palco de divergências com o vizinho portenho. Foram constantes as ressalvas oriundas não só da Argentina, mas dos demais países da Bacia do Prata sobre o comportamento brasileiro adotado naqueles anos, por causa de sua política regional sul-americana. Rótulos de imperialismo, sub-imperialismo, país-chave, de gendarme a serviço dos interesses norte-americanos foram alguns dos termos utilizados contra o Brasil até o final dos anos 70.

Embora esse discurso tenha sido minimizado nos anos posteriores, tais acusações têm sido rerepresentadas sob novas conjuntura, no período mais recente. A assinatura dos protocolos de integração em 1986 e a consecução do Mercosul em 1994 serviram para aparar em parte as tradicionais divergências em busca de uma solução conjunta para os problemas enfrentados pelos países da região. Por isso, a partir dos anos 80, as preocupações estratégicas já não faziam maior sentido no Sul do continente, direcionando-se para o Norte, para a grande região amazônica, onde oito países estão presentes.

Foi nessa última, portanto, que o governo passou a concentrar suas atenções, deslocando para lá, os contingentes militares, elaborando planos específicos de ocupação econômica e militar e visando proteger as fronteiras. Principalmente o aumento das pressões ambientais e a persistência de ameaças que já estavam presentes há anos, como o tráfico de drogas, contrabando, crime organizado, etc., fizeram com que o governo considerasse essa parte do território, como prioritária na fixação de políticas de defesa e segurança nacionais.

A Amazônia, o Atlântico Sul e a tríplice fronteira do Sul podem ser entendidas como as grandes áreas de preocupação militar. Por motivos diferentes, mas de igual intensidade. O primeiro já foi por nós discutido. O Atlântico Sul, hoje conhecido como Amazônia azul sempre foi alvo de atenção, e, atualmente joga papel de relevo, não apenas porque por aqui passa parte significativa de grandes embarcações, como é caminho para a

Antártica e local onde se concentram as riquezas brasileiras energéticas. A tríplice fronteira brasileiro-paraguaio-argentina, além das questões relacionadas com contrabando, crime organizado, é alvo de atenção norte-americana porque ali se concentra apreciável contingente de população de origem árabe, e frequentemente acusada de colaborar e dar proteção a grupos terroristas. Mesmo as potencialidades do aquífero Guarani são aqui colocadas como motivo de interesse dos Estados Unidos para marcar sua presença no Cone Sul.

País de grandes dimensões, as políticas atuais para as áreas de defesa e segurança têm que contemplar uma multiplicidade de temas e interesses, tanto no nível interno quanto no relacionamento com seus vizinhos. Daí os novos documentos como a *Estratégia Nacional de Defesa* (END), e propostas sobre o tema, e que são resultado, não apenas das políticas regionais, mas também do papel que o Brasil pretende desempenhar em futuro não estipulado. Todos esses documentos, desde a PDN (1996 e 2005), END (2008), sem contar a criação do Ministério da Defesa (1999), foram concretizados em curto período de apenas 12 anos.

Entre as novas dimensões do poder brasileiro, o domínio da tecnologia nuclear não deve ser descartado, e que complementaria os investimentos em indústria bélica, que exerceu papel importante nos anos 70 e 80. Tudo isto, obviamente, contribuirá para dar ao país posição de destaque em termos não apenas regionais, mas também projetando-o no tabuleiro mundial do poder. Como conseqüência, pode-se esperar o acirramento das divergências regionais, dependendo da forma como tais políticas forem conduzidas, e se isto significar um desequilíbrio de forças muito acentuado nesta parte do mundo, sem a contrapartida brasileira aos seus vizinhos.

## Referências

- Araujo Castro, Joao Augusto de (1972) “O congelamento do poder mundial”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, Janeiro, N° 33: 7-30.
- Arruda, Antônio de Castro (1980), *ESG – história de sua doutrina*. São Paulo: GRD.
- Castello Branco, Humberto de Alencar (1967), “Aula inaugural na Escola Superior de Guerra, em 13 de março de 1967”, *Discursos 1967*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República.
- CMMAD [Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento] (1988). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- Correa, Hudson (2009) “Com Minc, governo dá 39% mais licenças ambientais”, *Folha de S. Paulo*, 10 de Janeiro: A-4.
- Correia, General Antonio Jorge (1976) A influência da ESG no pensamento político estratégico das elites brasileiras. *Segurança & Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ADESG, XXV (163), p. 61-69.
- Couto E Silva, Golbery do (1981) *Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*, 3ª. ed., Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.
- Domingos, João (2009). “Minc rebate crítica de Capobianco”, *O Estado de S. Paulo*, 9 de janeiro: A13.
- Escobar, Herton (2009) “Lula não tem visão ambiental estratégica. Entrevista com João Paulo Capobianco, ex-secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA)”, *O Estado de S. Paulo*, 2 de Janeiro: A12.
- Gonçalves, General Leônidas Pires (1989) *Amazônia: ecologia e soberania*, Rio de Janeiro: ESG, mimeografado.
- Grael, Cel Dickson M. (1985) *Aventura, corrupção e terrorismo. À sombra da impunidade*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Mackinder, Halford S. (1962) *Democratic Ideals and Reality*. 2.ª edição, New York: The Norton Library.
- Mello, Leonel Itaussu de Almeida (1996) *Argentina e Brasil. A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.
- Ministério Da Defesa (2005) *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa. Também em: <https://www.defesa.gov.br/pdn>. Acesso em 28 de dezembro de 2008.
- MRE/Ministério Das Relações Exteriores (1966) *A política exterior da Revolução Brasileira*. Brasília: Seção de Publicações do MRE.
- \_\_\_\_\_ (1978) – *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília, MRE.
- \_\_\_\_\_ (1989) – *Resenha de Política Exterior do Brasil* N° 61. Brasília: MRE: 28-30.
- OESP/O Estado De S. Paulo (1986) - Itamaraty e militares tem opiniões diferentes, 28 de outubro, p. 6. Apud MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, MRE, edição suplementar, dezembro de 1986: 77-78.
- PR/Presidência Da República (1971 – nova impressão) *Metas e bases para a ação de governo*. Brasília: IBGE.
- \_\_\_\_\_ (1975? – sem data) *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília: IBGE.
- \_\_\_\_\_ (1989) *Programa Nossa Natureza*. Brasília: SADEN, fevereiro (versão mimeografada).
- \_\_\_\_\_ (1996) Documento sobre Política de Defesa Nacional.

- Parcerias Estratégicas*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos/ Secretaria de Assuntos Estratégicos, vol. I, N° 2: 7-14.
- Saden [Secretaria de Assessoramento de Defesa Nacional] (1985) *Desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas – Projeto Calha Norte*. Anexado à EM 018/85, de 19 de junho de 1985, versão mimeografada. Brasília: CSN.
- Sarney, José (1989a) Programa Nossa Natureza. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (1989), Brasília, MRE, N° 61: 11-24.
- \_\_\_\_\_ (1989b) Discurso pronunciado na reunião dos presidentes dos países da região amazônica. *Resenha de Política Exterior do Brasil* (1989), Brasília: MRE, N° 61: 25-27.
- Walters, Vernon. 1994. “Castello Branco que eu vi”, in Meira Mattos, General Carlos de (Coord.) – *Castello Branco e a Revolução*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.

\*\*\*

RECIBIDO EL 30.09.2009 • ACEPTADO EL 23.10.2009

Shiguenoli Miyamoto, Professor Titular em Relações Internacionais e Política Comparada, do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas (Brasil). Livre Docente pela Unicamp, Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pos-Graduação em Relações Internacionais Unesp-Unicamp-PUC/SP. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), nível 1B. Brasil. Email: shiguenoli@gmail.com ou shigue@unicamp.br y <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4787500H3>