

Forças armadas e biopolítica na fronteira da Amazônia brasileira: o programa Amazônia Protegida, entre relações estratégicas e estado de governança

Miguel Dhenin

miguel_uvqs@yahoo.fr

Universidade Federal Fluminense

Subárea: Relaciones Internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Esta proposta de comunicação faz parte de uma reflexão de perspectiva crítica sobre o papel das Forças Armadas brasileiras no processo contemporâneo de ocupação da Amazônia. Nosso ponto de partida é o processo de vivificação da faixa de fronteira pelos militares na década de 1970. Queremos analisar a maneira pela qual o governo federal lançou a ocupação de grande áreas isoladas nas regiões norte e oeste do país. As relações com os habitantes dessas áreas (principalmente as populações ameríndias) têm sido orquestradas pelos militares, a fim de reforçar o papel da instituição, criando assim, uma única referência de poder, de ordem e de desenvolvimento na região. Para frisar este ponto, contamos com o conceito de biopolítica de Michel Foucault para analisar a relação entre segurança, desenvolvimento e política de governo nas Forças Armadas brasileiras para a Amazônia. Nesse sentido, o programa “Amazônia Protegida” retoma esta lógica dominante, exigindo uma nova dinâmica populacional ou *bios*. Fortalecimento da presença militar, desenvolvimento sócio-educativo e criação de novos pelotões são exemplos das fortes relações de dependência entre a instituição e os moradores da Amazônia. Portanto, queremos mostrar como um estado de governança aparece e muda o equilíbrio de poder. A natureza atípica do contexto amazônico (clima hostil, presença escassa do Estado, e isolamento das populações), fortalecem especialmente o discurso militar, que aparece natural, tendo como características as teses desenvolvidas pela Escola Geopolítica da década de 1970.

Introdução

O estudo científico da faixa de fronteira representa um objeto de pesquisa instigante. Para entender melhor as dinâmicas da vida na região, queremos abordar o problema de maneira diferente. Ao estudar a questão da segurança na faixa de fronteira, percebe-se que o Estado, através do Exército, ocupou desde a Amazônia portuguesa esse espaço simbólico importante.¹ Na história mais recente, houve um esforço importante por parte dos militares (principalmente durante o regime militar) de continuar esse legado através de programas de desenvolvimento econômico, como por exemplo, durante a “Operação Amazônia” na década de 1970. A presença dos militares brasileiros na região aumentou gradativamente durante o regime militar, com um objetivo estratégico de conquistar o vazio da bacia do Amazonas, sendo um dos grandes símbolos da doutrina nacionalista, elaborada na Escola Superiora de Guerra. O conceito de “segurança nacional” foi definido nos estatutos da ESG como:

“o sentimento de garantia para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional. [...] Defesa Nacional é o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais e manifesta.”²

Ao sair do período conturbado e com o retorno do governo civil, a Amazônia tornou-se uma área prioritária de desenvolvimento para promover a integração regional do país. Dessa forma, os militares, os políticos e o governo, a partir da ameaça da internacionalização da Amazônia e a presença reduzida do Estado na região, defenderam unanimemente o aumento do número de soldados na região e uma melhor capacidade de monitoramento por parte do governo, apoiado na experiência dos projetos Sivam/Sipam e Calha Norte.³ Daí por diante, o Brasil buscou o caminho da estabilidade e teve que limitar sua atuação, mas durante as duas últimas décadas, e particularmente na década de 2000, houve uma acentuação da presença dos militares, com um total de 28 pelotões especiais de fronteira funcionando.⁴ Atualmente, a nova doutrina de segurança e defesa do país, apresentada em 2008, enfatizou o reforço das forças armadas na região. Essa agenda política confirmou a importância da região para os militares, sendo uma área pouco povoada, desconhecida pelos próprios brasileiros e que deve enfrentar novos desafios para a sua segurança no futuro. “Tal o rio, tal a história: revolta, desordenada, incompleta.”⁵ As palavras de Euclides da Cunha definem perfeitamente a complexidade da região do Rio Amazonas. Trata-se de um perpétuo construir e destruir, de uma história incompleta. Situação que permanece até hoje, como ressaltado por Celso Castro:

“a Amazônia é uma questão nacional de primeira ordem, pelos vários problemas a que está associada – narcotráfico, guerrilha em países limítrofes, pouca presença do Estado, necessidade de vivificação das fronteiras, conflitos étnicos e, sobretudo, a cobiça internacional.”⁶

¹ GADALHA, 2002.

² ESG, 2006.

³ SANTOS, 2006.

⁴ MIRANDA, 2012.

⁵ CUNHA, 1994.

⁶ CASTRO, 2006.

Debater a questão do papel do Exército Brasileiro no programa Amazônia Protegida não é um trabalho fácil. Para isso, optamos para realizar um levantamento dos conceitos elaborados por estrategistas brasileiros, muito dos quais representaram a cúpula militar. A mesma está historicamente presente no que diz respeito ao debate em torno da questão da Amazônia. Assim, em primeiro lugar mostramos a importância da presença militar brasileira e o processo de vivificação da faixa de fronteira. Em seguida, apoiamos nossa argumentação com o conceito de biopolítica para explicar a relação de dependência entre as populações e o Exército na Amazônia. Uma ênfase importante é realizada na terceira parte do trabalho sobre o programa Amazônia Protegida. O projeto representa um marco importante para o debate sobre a presença militar na Amazônia e permite avaliar de maneira inédita qual é a doutrina que pretende ser implementada para a região pelas forças armadas brasileiras. Finalmente, avaliamos a volta aos antigos conceitos pelo governo atual para o tratamento da faixa de fronteira a partir da literatura mais recente. Entender a faixa de fronteira, do ponto de vista intelectual, é fundamental para discutir questões que interessam o Programa Amazônia Protegida. O PAP abrange uma série de problemáticas críticas para a nova estratégia implementada pelo Exército. O autor gostaria aqui de registrar os seus agradecimentos aos organizadores do Encontro, pela oportunidade oferecida de apresentar um trabalho acadêmico. Ademais, as idéias apresentadas aqui são de inteira responsabilidade do autor e não representam as opiniões das instituições ao qual ele está atualmente vinculado (laboratório do CREDA/CNRS e INEST/UFF).

PRESENÇA MILITAR E VIVIFICAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA

Desde os primeiros relatos, a presença humana na bacia do Amazonas representou uma prioridade para quem queria afirmar seu domínio no território amazonense. A historiadora Regina Maria Gadelha explica com clareza, baseado na obra de Jaime Cortesão, como esse processo ocorreu:

“é sabido, que antes mesmo da chegada dos europeus, os índios e, depois, os bandeirantes e sertanistas, mamelucos e portugueses que partiam de vários pontos do território vararam por terra e canoas de um rio a outro, na região comum das respectivas vertentes dos afluentes formadores dos rios Amazonas e Prata.”⁷

A descrição do contexto amazônico pelo Jaime Cortesão é feliz para entender a dificuldade de conseguir penetrar zonas de difícil acesso. O rio foi para os aventureiros o meio prático para realizar avanços. Porém, como ele descreve, a natureza também colocou no caminho obstáculo que impediu que essa “marche em avant” fosse realizada rapidamente. Segue o trecho do Cortesão:

“sobre esse espaço continental, situado nos trópicos úmidos e rodeado insularmente pelo sistema hidrográfico platino-amazônico, de traços muito vigorosos, destacavam-se, envolvendo-o num arco de círculo irregular, certas zonas de relevo áspero, declive abrupto ou profunda depressão, que opunham forte obstáculo à expansão humana e que chamaremos faixas ou centros formadores de fronteira”⁸

⁷ GADELHA, 2002.

⁸ CORTESÃO, 1965.

A política do Império e da República no século XIX deram à Amazônia uma prioridade bastante modesta. Entretanto, o Exército e a Marinha nunca deixaram de realizar um esforço importante por manter vivos postos fronteiriços e meios de transporte fluvial para supri-los. O Marquês de Caxias, quando Ministro da Guerra, em 1855, criou as colônias militares nas fronteiras. Como anotou Durbens Martins Nascimento, o Estado Novo deu continuidade a esse processo:

“em 1938, ao atender uma sugestão do comandante da 8ª Região Militar (RM), o general Góes Monteiro, então chefe do EME (Estado-Maior do Exército) autorizou a criação de Batalhões de Fronteiras.⁹”

No começo do século XX, a atenção maior da República com a imensa fronteira amazônica manifestou-se em 1943, no governo Getúlio Vargas, com a criação dos territórios federais de Guaporé (atual Rondônia), Rio Branco (atual Roraima) e Amapá. Com a política dos territórios veio a criação de novas guarnições militares, presentes até hoje na faixa de fronteira. A ausência do Estado na Faixa de Fronteira representa um problema de fundo na discussão sobre a Amazônia. A presença das Forças Armadas (FFAA) na faixa de fronteira é quase sempre o único representante do Estado nos confins dos estados da região Norte. O Exército, força principal das FFAA numericamente, exerce alí o cumprimento da missão de defesa, de proteção, vigilância e monitoramento da faixa de fronteira. Para Carlos de Meira Mattos,

“a primeira vez que o Brasil reconheceu a legislação do estatuto jurídico da faixa de fronteira, foi através da Lei nº 691 do 18 de novembro de 1850, pela qual o Imperador Pedro II estabeleceu uma zona de dez léguas (66 kms) dos limites do Império com seus vizinhos de onde foram criadas colônias militares.[...] A Constituição de 1937 ampliou esta faixa para 150 kms, mantendo sob jurisdição federal os 66 kms anteriormente estabelecidos. A Constituição de 1946 transferiu a delimitação da faixa de fronteira para a Lei Ordinária, e a Lei nº 2.597 de 12 de setembro de 1955 consolidou a faixa de 150 kms como imprescindível à defesa do país.¹⁰”

As forças militares que se consolidaram no poder, em 1964, encontraram na geopolítica a força intelectual necessária e pragmática para transformá-la em “geopolítica do desenvolvimento”, daí o surgimento do binômio segurança-desenvolvimento com forte influência nas políticas implantadas na Amazônia. Todavia, durante os governos Ernesto Geisel, a geopolítica perdeu força, resvalou para posições secundárias, inclusive os seus tecnocratas no governo.

O desafio do desenvolvimento da Amazônia começou com a ocupação no começo do século passado de terras por trabalhadores rurais, atraídos pelos surtos dos ciclos especulativos para se firmar na região. O exemplo famoso é o ciclo da borracha, que termina em 1912, e enriqueceu a cidade de Manaus. O marco simbólico da integração da Amazônia com o resto do Brasil, segundo Droulers foi o discurso do Presidente Getúlio Vargas em Manaus, no rio Amazonas, em novembro de 1940.¹¹ A criação em 1943 dos Territórios Federais do Guaporé, do Amapá e do Rio Branco inscrevem-se na política tutelar do Estado para a região. Em 1953, a política de desenvolvimento da Amazônia materializou-se com a

⁹ NASCIMENTO, 2009.

¹⁰ MATTOS, 1990.

¹¹ DROULERS, 2001.

SDVEA e o conceito de “Amazônia Legal”. Quinze anos depois, foi a vez da SUDAM e da BASA. A partir de 1970, o plano de Integração Nacional do general Médici lançou uma campanha de abertura de novas estradas (Transamazônica e Cuiabá – Santarém) e de colonização agrícola ao longo dos grandes eixos rodoviários (supervisionada pelo INCRA). A contribuição do professor Everardo Backhauser na área da geopolítica no Brasil, particularmente na questão das fronteiras, constitui um marco importante para o pensamento estratégico brasileiro. Para o autor:

“a evolução das fronteiras terrestres de uma nação pacífica e sem pretensão imperialista, como o Brasil, foi centrado em dois movimentos: a fixação por meio de bornas ou limites, e o desmembramento, ligado às pressões [políticas].¹²”

O professor qualificou o período colonial como “a fase da forte distensão da fronteira”, e no seu texto exaltou o trabalho do negociador luso-brasileiro Alexandre de Gusmão. O mesmo justificou as anexões de novas terras descobertas ao longo dos rios baseado no princípio da ocupação efetiva das terras: *uti possidetis*.¹³ Grande parte da Bacia do Amazonas foi decretado território legitimamente português por conta desta política. Outro grande pensador da geopolítica brasileira, o general Carlos de Meira Mattos ofereceu nas suas obras uma leitura na continuidade do pensamento de Backhauser, particularmente sobre o período do Brasil Império. A política de regularização das fronteiras foi determinante para a consolidação das mesmas. O período foi marcado por conflitos militares importantes com os vizinhos, resultantes de fortes antagonismos políticos. Para Meira Mattos,

“a regulação da faixa [de fronteira] tendrá ao estabelecimento das normas da sua ocupação, a passagem e a exploração econômica, preservando os nossos interesses nacionais e a defesa da nossa soberania.¹⁴”

A questão da soberania na faixa de fronteira representou para os militares a pedra angular da presença das forças armadas nas regiões distantes dos centros urbanos. Caminhando historicamente, em meados do século XX, o estrategista e general do Exército, Golbery do Couto e Silva contribuiu de forma notável para a elaboração da doutrina geopolítica nacional.¹⁵ O general foi, como de resto seus antepassados foram, muito preocupado com a presença militar na faixa de fronteira, e particularmente sensível na sua vivificação. Golbery salientou nos seus escritos a importância estratégica das bacias do Prata e do Amazonas. Após ter realizado esse pequeno sobrevoo, continuamos nosso trabalho dissertando sobre o conceito de faixa de fronteira, levando em consideração o seu desenvolvimento e a inserção do conceito na geopolítica brasileira. Um aspecto chave da discussão sobre a segurança na faixa de fronteira gira em torno da cooperação interministerial. As iniciativas lançadas pelo Ministério da Integração nos últimos anos contribuíram bastante para lançar um verdadeiro debate sobre a Faixa de Fronteira. Um documento importante que sintetizou os conceitos é o “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” do Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, publicado em 2010.¹⁶ O grupo reúne integrantes respectivamente do Ministério da Integração Nacional, da Secretaria de Relações

¹² BACKHAUSER, 1952.

¹³ Proveniente do direito romano, o princípio autoriza uma parte a contestar e reivindicar um território adquirido pela guerra. O termo foi utilizado historicamente para legitimar as conquistas territoriais.

¹⁴ MATTOS, 1990.

¹⁵ SILVA, 1981.

¹⁶ BRASIL, 2010.

Institucionais, do Ministério das Relações Exteriores, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, do Ministério da Defesa, do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, do Ministério do Turismo, do Ministério da Fazenda, do Fórum de Governadores da Amazônia Legal, da Confederação Nacional dos Municípios, da Frente Nacional de Prefeitos Lindeiros, do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, da Associação Brasileira de Municípios e do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul/RS. Dentro deste quadro, o Ministério da Defesa atua principalmente com dois programas: o Projeto Calha Norte (PCN) e o Programa Amazônia Protegida (PAP). O PCN foi criado em 1985 pelo Governo Federal com o objetivo de:

“aumentar a presença do poder público na região abrangida pelo programa, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na Região.¹⁷”

Dessa forma visa promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, respeitando as características regionais, as diferenças culturais e o meio ambiente, em harmonia com os interesses nacionais. Sobre o PAP, neste trabalho, consideramos que já explicamos bastante o conteúdo do programa. Outra iniciativa interessante da proposta é o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, coordenado pelo Ministério da Integração. O PDFF tem como desafio a mudança no conceito que se tem de fronteira, entendendo que:

“essa não é somente uma região longínqua e isolada, mas um espaço de integração, no qual se deve estimular o desenvolvimento transfronteiriço, buscando a integração, sobretudo na ativação das potencialidades locais.¹⁸”

Com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, o Ministério da Defesa (MD) considerou alguns setores como prioritários (devido ao atraso tecnológico e institucional) como por exemplo o espacial, o cibernético e o nuclear. A região amazônica faz parte dos setores chaves para o desenvolvimento da END. A diretriz número 10, cujo título é - Priorizar a região amazônica – não deixa nenhuma dúvida sobre sua importância para a defesa do país. Citando o texto:

“A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passe pelo trinômio monitoramento / controle, mobilidade e presença.¹⁹”

O texto enfatiza a questão da soberania de maneira explícita:

“o Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia Brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito da preservação do desenvolvimento e da defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.,

¹⁹ BRASIL, 2008.

cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil.²⁰”

Logo, a questão da faixa de fronteira e a segurança da mesma coincide com os interesses das Forças Armadas do Brasil. O aumento gradual da presença na faixa de fronteira representa para os militares um objetivo estratégico evidente. Para consolidar essa questão, fazemos em seguida uma análise do conceito de biopolítica, para ver seu potencial no contexto fronteiriço.

BIOPOLÍTICA E A VIDA NA FAIXA DA FRONTEIRA

Os conceitos de *biopoder* e *biopolítica* foram desenvolvidos por Michel Foucault no meio de sua carreira, em lições proferidas no Brasil entre 1975 e 1976, no Rio de Janeiro. Tendo como finalidade a construção de um modelo teórico para analisar fenômenos e práticas políticas, o mesmo permaneceu praticamente ignorado pelas teorias existentes, porque elas não podiam ser entendidas corretamente como ferramentas conceituais. Ou seja, como estratégias de poder, e não como indivíduos pegos isoladamente, mas sobretudo indivíduos que entram como entidades sociais autônomas, considerando em especial o ponto de vista dos processos vitais e biológicos (no sentido lato do termo) que os afetavam (por exemplo a natalidade, a mortalidade, a morbidade, a fertilidade, o casamento, etc.) De maneira mais sintética, podemos entender o *biopoder* segundo Foucault como:

“(...) o conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder.²¹”

Ao voltar com a oposição entre a soberania e a segurança, podemos pensar que o poder soberano é exercido a partir dos temas da decisão soberana (lei transcendente encarnada pelo soberano). O conceito foucaultiano de segurança, quando comparado, não foi lançado como a idéia de um algo totalitário, que opta por machucar os cidadãos. Em vez disso, a segurança nasceu de um desejo de proteger a vida. A segurança é o controle da matéria, tornando “total” o valor da vida ao nível da população. O indivíduo, sua vida e sua integridade não são o objeto principal da biopolítica. É muito mais a função da vida, o *bios* que interessa. Se nós celebramos a liberdade do indivíduo moderno, ele está enraizado em um regime de segurança em que dada a oposição ao poder soberano, não é permitido viver e morrer, mas no qual transformamos os indivíduos para serem produtivos para a vida, isto é deixar eles viverem e deixar eles morrerem. A liberdade é então, paradoxalmente, a consequência de um constrangimento do indivíduo à vida. É, portanto, diante deste cenário das lutas promovidas pelas instituições e por grupos, que se percebe o jogo do poder. Contrário à teoria contratualista, que se vale da explicação de um estado permanente de guerra como condição real e necessária das relações sociais e institucionais do poder, Foucault explica que a ordem da sociedade só pode ser compreendida pela tensão existente entre submissão e luta, ação e reação, dominados e dominantes. Captar a natureza conflitiva das relações sociais para explicar a multiplicidade das fontes do poder é entender que, se o governo é a guerra de uns contra os outros, a revolta será a guerra dos outros contra os uns.²² Como explica Nascimento:

²⁰ Ibid.

²¹ FOUCAULT, 2008.

²² FOUCAULT, 2005.

“A individualização dos corpos deixa de ser o alvo do poder, agora a nova tecnologia se ocupa com os processos próprios da vida, com o metabolismo biológico, as taxas de nascimento e de óbito, por exemplo. A natureza do poder, além de disciplinar, passa a regulamentar os processos vitais, e esses processos passam a ser objetos de intervenção por meio de controle e de quantificação. O exercício do poder não é mais individualizante, mas se dá de modo massificante; uma massa que pode ser medida e calculada e passa a ser nomeada de “população”. Ela é um novo corpo múltiplo, corpo com inúmeras cabeças que surge simultaneamente como um problema político (de poder) e científico (biológico), que será tratado como um fenômeno coletivo, processual e de efeitos aleatórios. A existência em questão já não é aquela – jurídica – da soberania, é outra – biológica – de uma população.²³”

No caso da realidade da vida na faixa de fronteira, o Exército brasileiro aplica de certa forma os preceptos da biopolítica, ao garantir a segurança da região, mas também garantindo aos moradores melhorias para a vida (criação de obras urbanas de saneamento básico, criação de quadras poliesportivas, campanhas de vacinação para as crianças em áreas rurais, etc. A população é vista pelos militares com preocupação, e requer um cuidado especial, embora trata-se de uma instituição pensada e projetada para fazer a guerra e defender o país contra ameaças externas. Talvez, o leme do Exército: “Braço Forte, Mão Amiga” sintetiza perfeitamente a ideia da dualidade simbólica do militar na região da Amazônia. Por um lado, ele é um servidor público, um combatente preparado para enfrentar o inimigo no ar, no mar e na selva. Por outro lado, em tempo de paz, ele se projeta como a mão que apoia a população carente. Entretanto, com tais atribuições, o biopoder para Foucault vai se dirigir à população através de mecanismos de regulamentação capazes de controlar a sua natureza aleatória, controlar a probabilidade dos eventos, com vistas a otimizar um estado de vida planejado: seja para maximizar ou extrair as suas forças. Assim, a descoberta da população e, ao mesmo tempo, a descoberta do indivíduo e do corpo manipulável, por meio das tecnologias, apresentam-se como pontos centrais das mudanças substantivas dos processos políticos. A sociedade disciplinar e de controle subjugou a vida humana às estratégias do Estado em sua intenção de transformar tudo em produção, de tratar o ser humano não como indivíduo, mas como espécie, promovendo assim o desenvolvimento capitalista.²⁴ Fazendo referência ao conceito de biopoder em Foucault, Negri afirma que esse conceito implica uma análise histórica de racionalidade política e funcional do governo liberal, que não se limita a maximizar os efeitos da apropriação, mas sim que se preocupa em reduzir os custos e os riscos de governar em demasia. O *biopoder*, na definição de Negri, e reforçando a tese foucaultiana, ocupar-se-á da gestão da saúde, da higiene, da alimentação, da sexualidade na medida em que esses sujeitos se tornam, no desenvolvimento do Estado moderno, coisas importantes para o poder.²⁵

A redefinição estratégica do papel do Estado na região da faixa de fronteira está claramente na pauta. De um ponto de visto militar, a reorientação do contingente do sul para a faixa de fronteira norte representou uma mudança profunda no dispositivo tático-militar, desde do fim da “ameaça” que representava a Argentina, até o final da década de 1980. O

²³ NASCIMENTO, 2012.

²⁴ Ibid.

²⁵ NEGRI e HART, 2006.

comando do Exército brasileiro, ciente das dificuldades enfrentadas pelos militares na região da faixa, concluiu uma série de relatórios sobre a questão da floresta e do meio ambiente. Como lembrou Edson de Carvalho Souza:

“o Exército Brasileiro atua não somente como executor de políticas ambientais em questão de soberania e guardião da nação, mas especificamente nas regiões de difícil acesso, o Exército é visto como um patriarca: gerando oportunidades profissionais no recrutamento de soldados oriundos das regiões e diversas etnias indígenas, estesconhecedores dos costumes e facilitadores da comunicação institucional àcomunidades indígenas; além de detentores do conhecimento da floresta e sua diversidade.²⁶”

Assim, percebemos qual é a importância da floresta para o Exército, mas também para os membros das comunidades que estão estabelecidos na região. A estratégia de aproximação do Exército por eles pode ser interpretada da seguinte maneira: primeiro, o quesito defensivo, pois o Exército é a primeira força disponibilizada para garantir a segurança dos moradores das comunidades. Segundo, a possibilidade de desenvolver a comunidade, por meio das ações civico-sociais, e garantir mais conforto, com postos de saúde avançado, médicos, apoio logístico para manutenção, reparo ou construção de vias terrestres, etc. A vida na fronteira para os militares é tão importante quanto a presença do militar. No próximo ponto da discussão, vamos dissertar justamente sobre o aumento da presença militar na faixa de fronteira e as mudanças que podem ocorrer em função do novo dispositivo previsto no programa Amazônia Protegida (PAP). A seguinte parte deste trabalho é voltada para o estudo do Programa Amazônia Protegida (PAP). Esta iniciativa do Ministério da Defesa tem como por objetivo o adensamento da presença dos militares na faixa de fronteira. Com um total de 23 PEFs funcionando, o programa pretende dobrar para um total de 51PEFs até 2018. As mudanças estruturais na região podem levar a um desequilíbrio nas relações com essa presença reforçada. Vamos agora ver de maneira pormenorizada o PAP.

O PROGRAMA “AMAZÔNIA PROTEGIDA”

De acordo com o documento oficial do Governo Brasileiro: “Bases para uma proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” do Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (2010), o programa Amazônia Protegida (PAP) releva da autoridade do Exército Brasileiro (EB). O documento explica que:

“o PAP vai aumentar de 23 para 51 o atual número de pelotões de fronteira na floresta, além de criar novas brigadas. Essa reestruturação estará concluída em 2018 e incluirá a modernização dos pelotões existentes. O Exército terá, no futuro, mais de 30 000 militares na região, um número ainda modesto, uma vez que 50.000 seria o ideal em tempos de paz.²⁷”

²⁶ SOUZA, 2007.

²⁷ BRASIL, 2010.

Um primeiro comentário acerca do trecho apresentado é necessário para entender o programa. Trata-se de uma reestruturação, ou seja, um remanejamento de forças terrestres existentes. Atualmente, e por razões históricas, a maioria do contingente de forças do EB encontra-se na região sul e sudeste do país. Vale considerar esse dado, pois o PAP não prevê, até que for explicitado, a contratação de novos profissionais, já que 70% do orçamento do EB é dedicado ao pagamento dos salários dos servidores. O programa Amazônia Protegida (PAP) representa um conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre. De acordo com os dados encontrados num arquivo PDF do Ministério da Defesa, o PAP é organizado da seguinte forma:

“O Programa Amazônia Protegida será desenvolvido em duas fases Fase I:
Primeira ação estratégica: Construção de 28 Pelotões Especiais de Fronteira
- Custo: R\$ 1.000.000.000 (um bilhão de reais)
- Localização: Terras indígenas, unidades de conservação e em suas áreas de amortecimento
- Obs: A Fase I teve a sua origem no Decreto nº 6.513, de 22 de julho deste ano [2008], que determina a instalação de unidades militares permanentes nas terras indígenas localizadas na faixa de fronteira. Segunda Ação Estratégica:- Evento: Adequação da infra-estrutura e modernização dos 20 Pelotões Especiais de Fronteira já existentes. Período: 2010 a 2018-
Custo: R\$ 140.000.000 (cento e quarenta milhões de reais)
Fase II - Complementação das ações iniciadas na Fase I”²⁸

A partir dos dados, podemos fazer duas observações: a primeira diz respeito ao orçamento do programa. O texto prevê um bilhão de reais para a construção de 28 novos PEFs. Quando nos analisamos as bases de dados dos gastos militares no Portal da Transparência, podemos observar que existem duas colunas. A primeira trata do valor estimado, a segunda vem se contrapor e concerne o valor repassado. Surge então a dúvida como esse programa vai ser financiado de maneira definitiva. O professor Eliézer Rizzo de Oliveira identificou uma relação evidente entre as situações da fronteira e determinadas condições para a criminalidade urbana. Um dos elementos que mais se destaca na importância das fronteiras é a adaptação – que se vive de dez anos para cá – acerca do papel das Forças Armadas na Segurança Pública (poder de polícia das forças armadas), concretizado na Lei Complementar nº97 de 1999, aonde se chegou contra a vontade expressa da mentalidade militar. A presença dos militares na Amazônia aumentou de maneira importante durante o período do regime militar (1964-1985). O objetivo estratégico de conquista do vazio foi um dos pilares da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), ela mesma elaborada na Escola Superior de Guerra (ESG). Com o retorno do governo civil, a Amazônia tornou-se uma área prioritária do desenvolvimento e também da segurança. Embora houve durante 15 anos uma fase de limitações orçamentárias (governos FHC), o Ministério da Defesa, desde 1999 priorizou a Amazônia nos seus planos estratégicos (PDN 2006 e END 2008, por exemplo). A segurança na região de faixa de fronteira é fundamental para as Forças Armadas. Destacamos a vanguarda desta força, os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) que compõem as unidades com o contato mais direto com a realidade daquela região. Os PEFs funcionam como barreira para impedir o desenvolvimento de diversos tráficos (narcotráfico, garimpo, tráfico de peixes, entradas ilegais no país, etc.) A presença do Exército na região atende as demandas das populações mais carentes, fruto da dedicação dos profissionais militares e principalmente da ausência do Estado naquelas regiões. Grande parte da oposição para a criação de territórios

²⁸ Palestra do Exmo Sr. Ministro de Estado da Defesa Dr. Nelson Jobim, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Subcomissão Permanente da Amazônia, Ministério da Defesa, Brasília, DF, 2009.

indígenas, especialmente nas zonas fronteiriças, até recentemente veio das forças armadas. Eles temiam o fato de ver essas áreas tornarem-se uma maior autonomia e até mesmo afirmar a sua independência, poderia ameaçar a unidade territorial do Brasil. O debate, que foi particularmente forte nos anos 1990 sobre os territórios dentro da região abrangida pelo programa Calha Norte, como a TI Yanomami do Alto Rio Negro. Atualmente, as Forças Armadas brasileiras dispõem de 25.000 soldados na Amazônia. Para entender a organização do Comando responsável pela organização das 8ª Região Militar (Belém) e 12ª Região Militar (Manaus), está disponibilizado em anexo a estruturação do Comando Militar da Amazônia (CMA). No total, são 124 organizações militares em 58 localidades. A presença do Exército é impressionante, comparada com as duas outras forças, a Força Aérea e a Marinha. Um ponto importante da discussão sobre o PAP foi a escolha para a localização dos novos pelotões especiais de fronteira. Segue aqui a lista dos lugares selecionados, e depois um pequeno comentário.

Localização dos 28 novos Pelotões Especiais de Fronteira:

Estado do Amapá: (4) Vila Brasil, Queriniutu, Jari e Amapari

Estado do Pará: (4) Tiriós, Curiaú, Cafuni e Trombetas

Estado de Roraima: (6) Entre Rios, Jacamim, Vila Contão, Serra do Sol, Ericó e Uaiacás

Estado do Amazonas: (7) Demini, Jurupari, Marauíá, Tunuí, Traíra, Puruê e Bom Jesus

Estado do Acre: (4) São Salvador, Marechal Thaumaturgo, Jordão e Iaco

Estado de Rondônia: (3) Surpresa, Rolim de Moura e Pimenteiras do Oeste

O estado brasileiro que vai receber o maior número de novos pelotões é também o com maior na dimensão geográfica. Serão 7 novos PEFs no Estado do Amazonas. O menor número de novos PEFs está no Estado de Rondônia (somente 3 PEFs)

A presença nas terras indígenas localizadas na faixa de fronteira poderá desencadear alguns constrangimentos para as unidades envolvidos. Tendo como pano de fundo a questão da soberania, existe nos meios militares uma preocupação muito grande no que diz respeito à possibilidade de um relativa “autonomia” de algumas aldeias, obrigando as forças armadas a mudar o paradigma na Amazônia. Embora não houvesse até agora nenhum sinal claro de um situação parecida, procuramos aqui mostrar como esse decreto pode prejudicar os militares. O Decreto nº 6.513, de 22 de julho deste ano que determina a instalação de unidades militares permanentes nas terras indígenas localizadas na faixa de fronteira e altera o Decreto no 4.412, de 7 de outubro de 2002, que dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas, e dá outras providências, no seu artigo 2º explica :

“o Presidente da República, decreta: “Art. 2º O Decreto nº 4.412, de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo: “Art. 3º A O Comando do Exército deverá instalar unidades militares permanentes, além das já existentes, nas terras indígenas situadas em faixa de fronteira (grife nosso), conforme plano de trabalho elaborado pelo

Comando do Exército e submetido pelo Ministério da Defesa à aprovação do Presidente da República.²⁹”

A história da política indigenista nas regiões fronteiriças, principalmente nas áreas próximas da fronteira política, remete, como visto anteriormente, a várias questões de ordem política e institucional dentro e fora do Estado. Remete, também, à questão dos chamados aparelhos repressivos do Estado, representados pelas Forças Armadas, encarregadas, em última instância, de zelar pela segurança das fronteiras políticas do Estado.³⁰ Rocha continua explicando a relação entre a Força Aérea, o índio e as missões religiosas:

“a idéia básica era o estabelecimento de núcleos de apoio (Trinômios), que atuavam em colaboração mútua com a FAB, o índio e as missões religiosas atuantes na Amazônia, nos trabalhos de controle e defesa das fronteiras.³¹”

O RESGATE DA ESCOLA GEOPOLÍTICA MILITAR BRASILEIRA

A redefinição estratégica do papel do Estado na região da Faixa de Fronteira está claramente na pauta. De um ponto de vista militar, a reorientação do contingente do Sul para a Faixa de Fronte representa uma mudança profunda no dispositivo tático-militar, desde do fim da “ameaça” que representava a Argentina, até o final da década de 1980. O comando do Exército Brasileiro, ciente das dificuldades enfrentadas pelos militares na região da Faixa, concluiu uma série de relatórios sobre a questão da floresta. Como lembra Edson de Carvalho Souza:

“o Exército Brasileiro atua não somente como executor de políticas ambientais em questão de soberania e guardião da nação, mas especificamente nas regiões de difícil acesso, o Exército é visto como um patriarca: gerando oportunidades profissionais no recrutamento de soldados oriundos das regiões e diversas etnias indígenas, estes conhecedores dos costumes e facilitadores da comunicação institucional às comunidades indígenas; além de detentores do conhecimento da floresta e sua diversidade.³²”

Assim, percebemos qual é a importância da floresta para o EB, mas também para os membros das comunidades que estão estabelecidos na região. A estratégia de aproximação do Exército por eles pode ser interpretada da seguinte maneira: primeiro, o quesito defensivo, pois o EB é a primeira força disponibilizada para garantir a segurança dos moradores das comunidades. Segundo, a possibilidade de desenvolver a comunidade, por meio das ações civico-sociais, e garantir mais conforto, com posto de saúde avançado, médicos, apoio logístico para manutenção, reparo ou construção de vias terrestres, etc. No próximo ponto da discussão, vamos dissertar justamente sobre o aumento da presença militar na faixa de fronteira e as mudanças que podem ocorrer em função do novo dispositivo previsto no Programa Amazônia Protegida (PAP). O desenvolvimento de uma política para a Amazônia pelo Exército Brasileiro representa uma das prioridades defendidas pelos militares. A região é

²⁹ BRASIL, 2008.

³⁰ ROCHA, 2003.

³¹ Ibid.

³² SOUZA, 2007.

considerada “chasse-gardée” do EB, tendo em vista a posição estratégica dos fortes herdidos dos portugueses e a imagem simbólica dos bandeirantes, conquistando e “domesticando” a complexa floresta. De um ponto de vista histórico, é clara a presença do EB ao longo do tempo, e particularmente no começo do século XX. As campanhas do Marechal Rondon foram extremamente importante para conhecer e desenvolver o conhecimento sobre a área.

Hoje em dia, o paradigma não mudou e a importância da região está cada vez mais enfatizada. Para os militares do EB, é preciso “vender” a Amazônia e assim justificar de certo modo a presença dos mesmos na região. Não se discute aqui a validade ou não da ação desenvolvida pela hierarquia. A agenda do Comando Militar da Amazônia é clara e a defesa da região e particularmente da faixa de fronteira é sem dúvida uma missão de grande importância do ponto de vista estratégico. É interessante observar como sinaliza Souza como esse processo atinge a esfera civil: “o projeto “Viagem de Formadores de Opinião à Amazônia³³” é um exemplo desta ação de visibilidade da atuação do Exército Brasileiro; os participantes são impactados dentro do lema “Braço forte, mão amiga” e como contra-partida geram mídia espontânea difusora dos ideais: a Amazônia é do Brasil e o Exército Brasileiro é atuante em sua defesa; a importância dessa ação é essencial na geração de imagens do Brasil à mídia estrangeira sobre a preservação do meio ambiente na Amazônia, e transparência da presença atuante do Exército nesta região.” Assim, a idéia de manter a pressão mediática sobre a Amazônia é importante para o civil como para o militar. O tema da preservação da floresta e a presença das forças armadas é recebida pela opinião pública com bastante bons olhos. De certa maneira, o projeto “Formadores de Opinião” segue como gerador de mídia espontânea e afirmação da atuação do Exército Brasileiro. De modo que percebe-se a necessidade de continuidade do projeto e de outros projetos que gerem imagens por meio desta dinâmica na região

Como vimos, a presença do Exército Brasileiro (EB) na faixa de fronteira está sendo projetada para um aumento importante dos seus efetivos. De um ponto de vista simbólico, o Programa Amazônia Protegida (PAP) mantém essa posição. Porém, a hierarquia do Exército Brasileiro, isto é, o Comando Militar da Amazônia recomendou de forma clara a transformação progressiva do programa em um programa governamental. Por sua vez, a União mostrou um certo interesse, com a realização em 2010 de um projeto chamado “Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira”. O documento enfatizou a participação do EB nas ações governamentais. Porém, a especificidade do desenvolvimento de ações de segurança e defesa da faixa de fronteira não são exclusivas desta Força na região. O aumento das ações conjuntas (Exército Brasileiro, Marinha do Brasil, Força Aérea Brasileira) com a presença de diferentes forças policiais (estadual e federal), como também agências (ABIN, IBAMA, etc.) Isso tudo teve como objetivo de aumentar a capilaridade das ações de governo na complexa área da faixa de fronteira. A questão orçamentária precisa ser discutida, pois as operações são financiadas a partir dos fundos de cada força, e não necessariamente por um fundo comum federal. Na questão das relações com os vizinhos, a assinatura de acordos bilaterais é cada vez mais empregada para fortalecer os laços de amizade e de cooperação com os países que partilham a fronteira com o Brasil. Da mesma forma, é difícil imaginar a não cooperação com os demais países, já que os grupos que atuam de forma ilícita se aproveitam da ausência de forças (estrangeira ou não) para transitar na região. Um esforço importante foi realizado no ano passado, com o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras. O investimento em tecnologias de ponta deve fazer parte também do arsenal de medidas para limitar cada vez mais o poder nocivo e a influência dos grupos criminais na região. Finalmente, não podemos deixar de mencionar a luta contra a lavagem de dinheiro, pois,

³³ Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2008/11nov/univ.html>

como sabemos, se a cadeia financeira dos grupos é cortada, isso tem por efeito imediato a dificuldade por eles de encontrar recursos financeiros capazes de sustentar as quadrilhas, seja no tráfico internacional de drogas, seja no garimpo ilegal ou outros ilícitos. A cooperação internacional deve ser pensada ao longo prazo, para manter sob pressão os criminais e tentar impedir numa determinada medida a proliferação dos grupos e a possibilidade de criações de cartéis, que muito das vezes, se formos olhar o exemplo colombiano da década de 1990 e agora mexicano, favorece um aumento exponencial da violência na região, contra as forças de segurança e contra os civis.

Conclusão

A presença dos militares brasileiros na região aumentou durante o regime militar (1964-1985) com o objetivo estratégico de conquistar o que era considerado um “vazio”, sendo este um dos grandes símbolos da doutrina nacionalista do período que enfatizou a defesa da soberania e da segurança nacional. Com o retorno do governo civil, a Amazônia tornou-se uma área prioritária de desenvolvimento para promover a integração regional no país. Grandes projetos de desenvolvimento foram então configurados para conquistar o espaço. Em paralelo com o discurso oficial, devemos analisar os discursos dos atores como produtores de verdades, que enfatizaram os interesses estratégicos da ocupação reafirmada. Essas ameaças são definidas pelos militares: a importância econômica da produção agrícola, a luta contra as tendências de internacionalização ou a luta contra os traficantes de drogas, por exemplo. A Amazônia tornou-se central a partir da década de 1970, com a questão ambiental que surgiu durante a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo de 1972. Embora tímido no início, a inserção da região amazônica nos assuntos internacionais aumentou significativamente nos anos 1980 e 1990. Atualmente, julgando pela importância que as questões de biodiversidade e emissões de gases de efeito estufa, o seu lugar no cenário internacional é central. Além dessas “novas questões”, os tradicionais problemas identificados pelas Forças Armadas, e o Exército Brasileiro em especial, quanto à defesa da soberania nacional na região são redimensionados e ressignificados, sendo o estudo desses novos discursos e táticas de defesa amazônica o cerne dessa pesquisa de doutorado.

Ao caminhar até o final deste trabalho, podemos observar que a situação da faixa de fronteira revela-se extremamente complexa. As dificuldades estão por toda parte: o isolamento da região com os municípios e as unidades federativas, a vulnerabilidade das populações, as diferenças enormes de desenvolvimento com o resto do Brasil e o aumento significativo dos tráficos fazem da faixa de fronteira uma região que deve ser priorizada pelo governo federal. O futuro da fronteira norte está muito incerto. Como vimos, houve com os governos Lula e Dilma, mais recentemente, uma vontade de aumentar a presença das forças armadas na região. Embora essa presença seja importante, a região carece ainda, para os militares e os especialistas em defesa, de um apoio institucional particular, com medidas eficientes de longo prazo. Evidentemente, o tamanho da região torna o problema com proporções atípicas. O Brasil precisa tratar a região como problema nacional, e não somente regional, pois acredita-se que uma parte importante da estabilidade do Brasil está se jogando. Porém, uma deriva é possível: a militarização da região, principalmente nas aldeias mais isoladas da faixa de fronteira. A presença militar por si mesmo não deve garantir um desenvolvimento ao longo prazo destes territórios. O objetivo estratégico é claro: é preciso integrar sociedade civil de maneira inteira, não somente aquela diretamente concernida, mas também depende da maneira com a qual a questão social da Amazônia deve ser tratado. O passivo da região neste quesito deve ser o objeto de um debate nacional e procurar todas as autoridades competentes para poder ainda mais acelerar o crescimento da Amazônia. Todos os setores, civis como militares, deverão no futuro procurar cada vez mais se aproximar, por meio de encontros anuais, tanto no âmbito nacional como internacional, pois acredita-se que o

futuro do Brasil como Estado-Nação está em jogo. Caminhar para um conhecimento cada vez mais amplo sobre a Amazônia significará para o Brasil assumir um compromisso com si mesmo e com o resto do mundo. Eis o maior desafio para o Brasil do século XXI.

Bibliografia

BACKHAUSER, Everardo. Curso de Geopolítica geral e do Brasil, Biblioteca do Exército, 1952

BRASIL, Estratégia Nacional de Defesa, Ministério da Defesa, Brasília, 2008

_____, Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, Brasília, 2010.

CASTRO, Celso. Amazônia e defesa nacional. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CUNHA, Euclides da. Um paraíso perdido. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1994.

CORTESÃO, Jaime. Raposo Tavares e a formação territorial do Brasil, 2 vols. Lisboa? Portugal, 1965.

DROULERS, Martine. Brésil : une géohistoire. Paris, Presses Universitaires de France, 2001

FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

_____. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

GADELHA, Regina Maria A. F. Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil, São Paulo, Revista Estudos Avançados, nº16, vol. 45, 2002.

FERNANDES, Ana (Org.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador, EDUFBA, 2007

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica e Teoria de fronteiras. Rio de Janeiro, Bibliex, 1990.

MIRANDA Wando D. Defesa e exército na Amazônia brasileira: um estudo sobre a constituição dos pelotões especiais de fronteira. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Belém: Universidade Federal do Pará, 2012.

MIYAMOTO, Shinegoli. Geopolítica e Poder no Brasil, Campinas, São Paulo: Papirus, 1995.

NASCIMENTO, Durbens M. Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: Desafios Políticos e Institucionais para a Defesa no século XXI, Paper do NAEA nº 241, UFAM, 2009.

NASCIMENTO, Mariangela. *Soberania, Poder e Biopolítica: Arendt, Foucault e Negri*. Salvador: Griot – Revista de Filosofia, v.6, n.2, dezembro de 2012, pp.152-169.

NEGRI, Antonio e HARDT, Michael. *Império*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006

QUEIROZ, Guilherme. Jornal Istoé Dinheiro, nº745, “Defesa Bilionária”, 13 de janeiro de 2012. Disponível: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/76604_DEFESA+BILIONARIA

ROCHA, Leandro Mendes. O Estado, as Fronteiras e os Índios no Brasil: Algumas Considerações. Primeiro encontro de Estudos – Questão Indígena. Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, dezembro de 2003

SANTOS, Alexandre Hamilton Oliveira. Política pública de defesa e segurança no Brasil e geopolítica amazônica: o caso dos sistemas de proteção e vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM). In: Anais do Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo: 2006, pp. 1-16.

SILVA, Golbery do Couto e. Geopolítica do Brasil, Ed. José Olympio, 3ª ed, 1981.

SOUZA, Edson de Carvalho. A atuação do Exército Brasileiro na preservação da floresta amazônica: imagens do Brasil à mídia. Não publicado, 2007.