

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza
Instituto de Geociências
Programa de Pós-Graduação em Geografia

LICIO CAETANO DO REGO MONTEIRO

**POLÍTICAS TERRITORIAIS DO ESTADO BRASILEIRO NA AMAZÔNIA
E SEUS EFEITOS NA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA:
CONTROLE ESTATAL E AMEAÇAS TRANSNACIONAIS**

Rio de Janeiro

2009

LICIO CAETANO DO REGO MONTEIRO

**POLÍTICAS TERRITORIAIS DO ESTADO BRASILEIRO NA AMAZÔNIA
E SEUS EFEITOS NA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA:
CONTROLE ESTATAL E AMEAÇAS TRANSNACIONAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Prof^a Dr^a Lia Osorio Machado

Rio de Janeiro, fevereiro de 2009

LICIO CAETANO DO REGO MONTEIRO

**POLÍTICAS TERRITORIAIS DO ESTADO BRASILEIRO NA AMAZÔNIA
E SEUS EFEITOS NA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA:
CONTROLE ESTATAL E AMEAÇAS TRANSNACIONAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisitos parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Aprovada em

Prof^a Dr^a Lia Osorio Machado (Orientadora)

Prof. Dr. Ricardo Vargas Meza (Transnational Institute)

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva (PPGHC/UFRJ)

Prof^a Dr^a Ana Maria Lima Daou (PPGG/UFRJ)

Aos meus pais,
aos meus irmãos,
aos meus avós,
e
à Maíra

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles com quem compartilhei os momentos agradáveis e tensos desse percurso:

À minha orientadora Lia Osorio Machado, pelo apoio na pesquisa, pela crítica e pelas conversas. Aos meus colegas do Grupo Retis: André Novaes, Cris, Camilla, André Cassino, Luís Paulo, Flavia, Rebeca, Bruno e, especialmente, Letícia.

Aos professores com quem muito aprendi no curso de mestrado: Prof^a Maria Célia N. Coelho, presença marcante desde minha graduação, Prof^a Olga Becker; no Museu Nacional, Professores Federico Neiburg e Fernando Rabossi; na História, Prof. Francisco Carlos Teixeira, a quem agradeço por ter aceitado fazer parte da banca examinadora.

Ao Prof. Frederic Monie e à Prof^a Ana Maria Daou, pela participação no exame de qualificação e na banca examinadora.

Ao Prof. Ricardo Vargas, pelas conversas na Colômbia e por aceitar participar da banca examinadora.

A todos os meus colegas de turma do Museu Nacional, da História Comparada e da Geografia. Aos meus companheiros de luta, sem vocês não teria sentido. Aos amigos da Associação dos Pós-Graduandos. Aos amigos da turma de graduação e do Colégio Pedro II. Ao Fred, pela ajuda nos momentos finais da dissertação, e aqueles que me ajudaram ao longo de toda a pesquisa.

Agradeço ao CNPq e à FAPERJ, pela bolsa de mestrado.

À minha família, que sempre me apoiou e me incentivou nos estudos.

À minha irmã Ingrid, por ter nascido de novo.

À minha mulher, Maíra, por tudo que fez por mim.

(...)

*E que vem a ser esta repentina inquietação, esta desordem?
(Que caras tão sérias tem hoje o povo)
Porque é que as ruas e as praças vão ficando vazias
e regressam todos, tão pensativos, a suas casas?*

*É porque anoiteceu e os bárbaros não vieram.
E da fronteira chegou gente
dizendo que os bárbaros já não vêm.*

*E agora que será de nós sem bárbaros?
De certo modo, essa gente era uma solução.*

Konstantinos Kavafis

RESUMO

MONTEIRO, Licio Caetano do R. **Políticas territoriais do estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle estatal e ameaças transnacionais.** Rio de Janeiro, 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências – Universidade Federal do Rio de Janeiro

A pesquisa busca relacionar as mudanças das políticas de controle territorial do Estado brasileiro na fronteira internacional amazônica no período atual às concepções de ameaças transnacionais presentes na zona de fronteira entre Brasil e Colômbia. Tal enfoque privilegia a relação entre ameaça e controle, levando em conta as seguintes questões: 1) quais ameaças aparecem enunciadas na formulação dos documentos oficiais do Estado brasileiro, nas concepções elaboradas pelos agentes estatais, particularmente pelas Forças Armadas; 2) quais as políticas de controle territorial desenvolvidas nas últimas duas décadas tiveram como foco de atuação ou área de impacto a fronteira internacional da Amazônia e, particularmente, a zona de fronteira Brasil-Colômbia; 3) qual a relação entre as ameaças concebidas e o controle territorial exercido pelo Estado brasileiro. Para a análise da concepção das ameaças, utilizamos as Políticas de Defesa Nacional (1996 e 2005) e os artigos publicados em periódicos militares brasileiros, entre 1998 e 2007. As políticas estatais foram diferenciadas em três subconjuntos: infra-estrutura e presença militar; reforço normativo e programas de ação territorial. Através das mediações entre a concepção das ameaças referentes à zona de fronteira Brasil-Colômbia e as correlações espaciais e temporais das políticas analisadas, concluímos que o reposicionamento estratégico das Forças Armadas brasileiras na fronteira internacional amazônica esteve fortemente vinculado à concepção do tráfico de drogas e do conflito colombiano como ameaças ao Estado brasileiro.

Palavras –chave : POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA; AMEAÇA; ZONA DE FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA

Sumário

Introdução	14
I Uma discussão conceitual sobre a função defensiva das fronteiras	23
1.1 Fronteiras	23
1.1.1 Analogia guerra/política e front/fronteira	24
1.1.2 A função defensiva das fronteiras no Estado moderno	26
1.1.3 Os desafios à fronteira no século XX	29
1.1.4 Desafios contemporâneos na relação entre fronteira e defesa	31
1.2 Questões conceituais sobre a ameaça	34
1.2.1 A construção social da ameaça	34
1.2.2 Ameaças contemporâneas	36
II Concepções de ameaça dos agentes estatais brasileiros	39
2.1 O papel das Forças Armadas na mediação entre a concepção das ameaças e as políticas de controle	39
2.2 As ameaças ao Estado brasileiro	42
2.2.1 As ameaças, segundo a Política de Defesa Nacional	43
2.2.2 As ameaças, segundo os periódicos militares	48
III Políticas de controle territorial do Estado brasileiro na fronteira internacional amazônica	61
3.1 Presença militar e infra-estrutura na fronteira amazônica	62
3.1.1 Novas unidades e aumento do efetivo militar na Amazônia e nas fronteiras	62
3.1.2 Sistemas de Vigilância e de Proteção da Amazônia (SIVAM / SIPAM)	71
3.2 Reforço normativo	74
3.2.1 Presença militar nas Terras Indígenas e Unidades de Conservação	74
3.2.2 Lei do Tiro de Destruição (“Lei do Abate”) e Patrulha Naval	77
3.2.3 Atribuições subsidiárias das Forças Armadas na faixa de fronteira	79
3.2.4 Acordos binacionais com os países amazônicos vizinhos	80

3.3 Programas de ação territorial	82
3.3.1 Retomada e ampliação do Programa Calha Norte	82
3.3.2 Operações Combinadas	85
3.3.3 Atuação conjunta com as forças de outros países	86
3.3.4 Plano Amazônia Protegida	88
IV Novos desafios e dinâmicas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira	89
4.1 Cooperação internacional em matéria de segurança e defesa	91
4.2 Integração inter-agências e novas funções institucionais	95
4.3 Estado central e governo local: dos projetos de cima para baixo às demandas de baixo para cima	97
4.4 A questão das áreas protegidas e a segurança nacional	103
V Mediações e vínculos entre as concepções de ameaça e as políticas de controle na fronteira amazônica internacional do Brasil	106
5.1 A que ameaças respondem as políticas?	106
5.2 Relações temporais entre as políticas de controle e as concepções de ameaça	108
5.3 Políticas territoriais e territorialidade das políticas	114
Conclusão	124
Bibliografia	126
Apêndice	137

Lista de Mapas

Mapa 1 - Amazônia Legal	21
Mapa 2 - Regionalização da faixa de fronteira continental	22
Mapa 3 – Organização Militar do Exército Brasileiro subordinado ao Comando Militar da Amazônia.	63
Mapa 4 – Transferências de Organizações Militares do Exército Brasileiro do Sul/Sudeste para o Norte	64
Mapa 5 – Organizações Militares do Exército Brasileiro subordinadas à 12ª Região Militar	66
Mapa 6 – Organizações Militares da Aeronáutica subordinadas aos Comandos Aéreos Regionais I e VII na Amazônia Legal	68
Mapa 7 – Organizações Militares da Marinha do Brasil subordinadas aos Comandos do 4º e 9º Distrito Naval na Amazônia Legal	69
Mapa 8 – Infra-estrutura do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)	73
Mapa 9 – Pelotões Especiais de Fronteira e Destacamentos e Áreas Protegidas (Terra Indígenas e Unidades de Conservação) na Faixa de Fronteira	76
Mapa 10 – Áreas indígenas no Arco Norte da Faixa de Fronteira	76
Mapa 11 – Unidades da Delegacia de Polícia Federal na Amazônia Legal e Operações de fronteira	87
Mapa 12 – Presença institucional das Forças Armadas e da Polícia Federal na Amazônia brasileira (2008)	116
Mapa 13 - Programa Calha Norte - vertente civil (2003-2007)	116
Mapa 14 - Programa Calha Norte - vertente militar (2003-2007)	120
Mapa 15 – Operações Combinadas das Forças Armadas do Brasil na Amazônia Legal	121
Mapa 16 – Acordos Binacionais entre Brasil e os Países Amazônicos em Matéria de controle do Tráfico de Drogas, Segurança e Defesa (1981-2006)	123

Lista de Quadros

Quadro 1 – Diferenças entre os alvos tradicionais e transnacionais	36
Quadro 2 – Pontos retirados e introduzidos pela Política de Defesa Nacional - 1996 e 2005	46
Quadro 3 – Política de Defesa Nacional – Diretrizes retirados e introduzidos - 1996 e 2005	47
Quadro 4 – Números de exemplares de periódicos militares por ano	48
Quadro 5 – Artigos selecionados	49
Quadro 6 – Ameaças contemporâneas, segundo os autores selecionados	52
Quadro 7 – Ameaças do Estado brasileiro, segundo os autores selecionados	54
Quadro 8 – Ameaças à Amazônia Brasileira, segundo os autores selecionados	55
Quadro 9 – Ameaça às fronteiras, segundo os autores selecionados	56
Quadro 10 – Ameaças relacionadas ao tráfico de drogas e ao conflito colombiano	59
Quadro 11 – Cronologia dos antecedentes da Implantação do SIVAM.	71
Quadro 12 – Acordos binacionais entre o Brasil e os países amazônicos fronteiriços (1997-2006)	81
Quadro 13 – Operações Combinadas na Amazônia Legal (2002-2008)	85
Quadro 14 – Ocasões de oferta do SIVAM aos países amazônicos vizinhos	92
Quadro 15 – Resumo dos municípios do PCN (exceto capitais estaduais)	118

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Recursos do PCN (1986-2007)	84
Gráfico 2 – Municípios com convênios, por UF (2003-2007)	100
Gráfico 3 – Programa Calha Norte e os Municípios (2003-2007)	101
Gráfico 4 – Valores destinados aos convênios municipais, por UF (2003-2007)	101
Gráfico 5 – Acordos bilaterais do Brasil com os países fronteiriços amazônicos em matéria de controle de tráfico de drogas, segurança e defesa (1987-2006)	111
Gráfico 6 – Acordos com países fronteiriços amazônicos em matéria de segurança e defesa, por país (1981-2006)	122

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Conscritos incorporados 2008	66
Tabela 2 – Valores destinados ao PCN pela LOA e parte destinada a cada Força	99

Lista de Fotos

Fotos 1 e 2 – Placas indicam os investimentos do Programa Calha Norte, em Epitaciolândia-AC (2006)	102
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Lista de abreviaturas e siglas

ABIN	Agência Brasileira de Informação
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BASA	Banco da Amazônia S/A
BtlOpRib	Batalhão de Operações Ribeirinhas
CCG	Centro de Coordenação Geral
COMDABRA	Comando de Defesa Aeroespacial Brasileira
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CRV	Centro Regional de Vigilância
DPF	Delegacia de Polícia Federal
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ELO	Esquadrilha de Ligação e Observação
ETA	Esquadrão de Transporte Aéreo
FAB	Força Aérea Brasileira
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionárias de Colombia
FFE	Força de Fuzileiros de Esquadra
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAV	Grupo de Aviação
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GptFNMa	Grupamento de Fuzileiros Navais de Manaus
LOA	Lei Orçamentária Anual
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
OM	Organização Militar
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PCN	Programa Calha Norte
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDN	Política de Defesa Nacional
PEF	Pelotões Especiais de Fronteiras
SENAD	Secretaria Nacional Antidrogas
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SIVORAM	Sistema de Vigilância Orinoco e Amazônia
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TI	Terras Indígenas
UC	Unidades de Conservação
UT	Unidades de Telecomunicações
UVT	Unidades de Vigilância e Telecomunicações ou Unidades de Vigilância Transportáveis

Introdução

Objeto

Este projeto de dissertação tem como objeto a relação entre as políticas de controle territorial do Estado brasileiro e a redefinição da função defensiva das fronteiras frente às ameaças contemporâneas. Tal proposta parte da constatação de que algumas ações e normas referentes ao controle territorial indicam uma mudança no modo como os elementos do atual quadro geopolítico mundial são assimilados e reinterpretados pelos atores estatais. No caso do Brasil, analisamos um conjunto de políticas diferenciadas em três subconjuntos. Em primeiro lugar, o reforço da infra-estrutura física e informacional, verificado pelas novas bases militares e o aumento do efetivo militar na Amazônia e nas fronteiras, além da entrada em funcionamento do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), em 2002. Em segundo lugar, o reforço normativo relacionado à implementação de diversas leis e decretos, como a lei que confere um papel de polícia e outras atribuições subsidiárias às Forças Armadas nas fronteiras, em 2004, os decretos que regularizam a presença das Forças Armadas em Terras Indígenas e Unidades de Conservação (2002), a “Lei do Abate”, que permite que aviões suspeitos de transportar cargas ilegais possam ser alvejados (2004) e um conjunto de acordos binacionais em matéria de segurança e defesa do Brasil com os países amazônicos vizinhos. Em terceiro lugar, os programas de ação territorial, como a retomada e ampliação da área de atuação do Programa Calha Norte (2004) e as Operações COBRA, desenvolvidas pela Polícia Federal e as Forças Armadas brasileiras em cooperação com seus correlatos colombianos.

O recorte espacial definido para analisar tais mudanças é a fronteira internacional amazônica do Brasil, aqui definida pela superposição dos recortes oficiais da faixa de fronteira constitucional e da Amazônia Legal. A zona de fronteira Brasil-Colômbia será tomada como estudo de caso para verificar os efeitos territoriais de tais políticas em uma área que tem sido destacada pela ocorrência do tráfico de drogas e da atuação de atores armados ilegais, assim como pelas ações repressivas empreendidas bilateralmente entre Colômbia e EUA para o combate às drogas e às guerrilhas na Colômbia, através do Plan Colombia (1999)¹.

As políticas territoriais do Estado brasileiro no segmento amazônico da fronteira internacional serão abordadas a partir de dois eixos:

¹ A implantação do Plan Colombia esteve focalizada nas fumigações aéreas das áreas de cultivo ilícito e no enfrentamento direto contra os grupos insurgentes, com o rompimento dos diálogos com a guerrilha iniciados em 1998 e encerrados em 2002.

- a função defensiva das fronteiras no mundo contemporâneo e a dimensão territorial das políticas de segurança e defesa nacional do Estado brasileiro num contexto pós-Ditadura Militar e pós-Guerra Fria;
- a relação entre as políticas de controle territorial e as concepções de ameaça que as fundamentam, tomando como ponto de análise principal o modo como os conflitos colombianos contemporâneos são concebidos como uma potencial ameaça ao Estado brasileiro e como as políticas de segurança e defesa do Brasil incorporam tal problemática em suas formulações mais recentes.

Justificativa

O interesse específico com o estudo das políticas de controle das fronteiras surgiu a partir da pesquisa monográfica anterior, focalizada no *Plan Colombia* e em seus efeitos sobre as fronteiras da Amazônia sul-americana². Apesar de ser formulado como um plano de ação territorial circunscrito ao território colombiano, os efeitos de tais ações nas zonas de fronteira entre a Colômbia e os países vizinhos assumiram especial importância para o desenvolvimento das estratégias regionais de combate às drogas e às guerrilhas colombianas, bem como no desatamento de tensões entre os países vizinhos e de divergências quanto às formas de enfrentamento dos problemas.

O atual conflito colombiano é exemplar para analisar os atuais modelos contemporâneos de segurança estatal interna e externa. Em primeiro lugar, pelos elementos que motivam a intervenção norte-americana, principalmente a questão do tráfico de drogas, que emergiu na década de 1980 como um novo tema de conflito no quadro geopolítico internacional. Apesar de a atuação da guerrilha ser o principal alvo da estratégia de combate da ação conjunta da Colômbia e dos Estados Unidos, a legitimidade da intervenção está baseada fortemente no apelo ideológico ao problema das drogas – e, mais recentemente, do terrorismo – como uma ameaça transnacional. Daí também as reivindicações de envolvimento mais direto dos países vizinhos no apoio às iniciativas do Estado colombiano, visto que o problema não afetaria unicamente a Colômbia. Em segundo lugar, o conflito colombiano tem repercutido nos países vizinhos não só por conta de preocupações da alta diplomacia, mas também pela dinâmica local e regional das zonas de fronteira pelas quais passam guerrilheiros

² Entre os trabalhos produzidos por mim acerca deste tema incluem-se a monografia “*Drogas e fronteiras na América do Sul: o Plano Colômbia e seus efeitos na Amazônia sul-americana*” (2006), o artigo “*Novas territorialidades na fronteira Brasil-Colômbia: deslocamentos populacionais e atuação da guerrilha*” (2007), XII Encontro Nacional da ANPUR e os artigos “*Plan Colombia: novas fórmulas, velhos problemas*” (2007) e “*Equador e Colômbia: antecedentes de um conflito anunciado*” (2008), ambos publicados na Revista Eletrônica Boletim do TEMPO (respectivamente, ano 2/nº 25 e ano 3/nº 05).

e forças militares, traficantes de droga e aviões de fumigação aérea, refugiados e imigrantes. Daí resulta que a fronteira tem sido fonte e objeto de disputas nos planos ideológico, político e até mesmo militar.

Ao estudar os efeitos do *Plan Colombia* especificamente no caso do Brasil, verifiquei que havia uma correlação entre o desenvolvimento do conflito colombiano e as políticas de segurança e defesa do Estado brasileiro. Apesar da baixa incidência de “transbordamento” de efeitos territoriais do *Plan Colombia* na fronteira brasileira, diversas ações do Estado brasileiro relativas à segurança da fronteira continental e da Amazônia tinham como justificativa as ameaças originadas na Colômbia.

Tais ações, porém, não poderiam ser consideradas como uma derivação direta e linear dos processos colombianos. Algumas mediações se faziam necessárias para estabelecer o vínculo entre um processo e outro. A hipótese sugerida foi a de que a resposta do Estado brasileiro aos problemas existentes em suas fronteiras depende das concepções existentes acerca de tais problemas; que a resposta do Estado não corresponde somente a uma reação, mas sim compreende uma produção positiva do exercício do controle; que a concepção de que a situação colombiana constituía uma ameaça para o Estado brasileiro era construída pelos agentes estatais simultaneamente à definição das políticas de controle.

A proposta da presente pesquisa é analisar as políticas e ações do Estado brasileiro para o controle territorial no caso das fronteiras internacionais na região amazônica. O projeto está inserido na linha de pesquisa “Limites e Fronteiras na América do Sul”, desenvolvida no âmbito do Grupo RETIS de Pesquisa, coordenado pela Prof^a Lia Osorio Machado. Os resultados de mais de uma década de estudos do Grupo RETIS sobre as fronteiras políticas internacionais têm sido relevantes, principalmente no esforço de reconhecer as especificidades do contexto regional das zonas de fronteira e da natureza das interações transfronteiriças, para além de uma concepção defensiva dos espaços fronteirços, conforme a tradição dos estudos geopolíticos brasileiros como demonstram Sprandel (2005) e Mattos (1990).

A proposta da dissertação não é a de retornar a uma antiga posição teórica que atribuía à fronteira um aspecto único de defesa, mas problematizar a permanência desse aspecto e as mudanças em sua concepção com o advento de novas tecnologias de poder, de normas sobre o território e de novos condicionantes nas relações internacionais. A relevância desse propósito pode ser demonstrada nos seguintes aspectos:

- em várias partes do mundo, conflitos armados e tensões políticas têm como ponto de partida questões de fronteira ou se expressam de forma mais intensa nas zonas fronteiriças. Na maioria dos casos, os conflitos não se referem a disputas pelo

domínio de territórios contestados, mas pelo controle dos fluxos possibilitados pelas diferentes jurisdições;

- a soberania territorial é marcada historicamente por uma distinção entre ordem interna e ordem externa, definida pelos limites internacionais. No mundo contemporâneo, operar essa distinção tem sido cada vez mais difícil;
- o segmento de fronteira entre Brasil e Colômbia tem sido objeto de preocupações quanto aos temas do tráfico internacional de drogas, os refugiados internacionais, da atuação de guerrilheiros colombianos, das ações de guerra do Estado colombiano e da presença militar norte-americana;
- o controle do Estado brasileiro sobre a região amazônica tem sido uma preocupação constante da sociedade, tendo em vista o imaginário de ameaças e vulnerabilidades presentes naquela região (tráfico de drogas, conflitos armados, tensões entre países vizinhos, atuação de ONGs, presença norte-americana, etc.) associadas à imagem de “vazio demográfico e institucional” ainda hoje predominante.

Objetivo

O objetivo geral da pesquisa é entender as mudanças das políticas de controle territorial do Estado brasileiro na fronteira amazônica no período atual e sua relação com as ameaças transnacionais na zona de fronteira entre Brasil e Colômbia.

Tal enfoque privilegiará a relação entre as políticas estatais e as concepções de ameaças que lhes correspondem, analisada em planos diferenciados e respondendo às seguintes questões: 1) quais ameaças aparecem enunciadas na formulação dos documentos oficiais do Estado brasileiro e nas concepções elaboradas pelos agentes estatais, particularmente pelas Forças Armadas; 2) qual a relação entre as ameaças concebidas e o controle territorial exercido pelo Estado brasileiro.

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- identificar as principais ameaças concebidas pelos agentes estatais, em particular pelas Forças Armadas;
- espacializar o conjunto de infra-estruturas e ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro com o objetivo de assegurar a vigilância e o controle das fronteiras, em particular de seu segmento amazônico;

- avaliar o papel específico da zona de fronteira entre Brasil e Colômbia como fonte de insegurança e ameaça ao Estado brasileiro e, por conseguinte, como objeto de vigilância e controle;
- verificar a relação existente entre as políticas estatais de controle territorial elaboradas pelo Estado brasileiro e as políticas adotadas pela Colômbia, em particular o *Plan Colômbia*.

Metodologia

Dois conceitos serão aprofundados para analisar as políticas de controle territorial na fronteira amazônica. O primeiro é a função defensiva das fronteiras, e a relação entre front de guerra e fronteira política. O segundo é o conceito de ameaça, levando em conta a dimensão espacial das ameaças e relação entre ameaça e controle.

A discussão teórica sobre a função defensiva das fronteiras no Estado moderno e os desafios contemporâneos à fronteira como lugar de defesa busca inserir a problemática específica das políticas de controle territorial na fronteira amazônica no debate mais amplo sobre a relação entre Estado, fronteiras e defesa. Essa relação é analisada a partir da dualidade front de guerra / fronteira política.

O conceito de *ameaça* é utilizado como um correlato necessário da ação de controle. O que interessa na abordagem das ameaças é o lugar que esse elemento assume na definição das ações de controle – relação, simétrica ou assimétrica, que se estabelece entre os dois pólos, ameaça e controle. Especificamente, buscamos aplicar essa formulação teórica ao caso das políticas de controle territorial do Estado brasileiro e das concepções de ameaça que orientam a prática dos agentes estatais envolvidos em tais políticas, particularmente das Forças Armadas.

Essa proposta é operacionalizada através de três níveis de análise: 1) discussão bibliográfica sobre as concepções contemporâneas de ameaça; 2) análise dos documentos oficiais do Estado brasileiro, particularmente a Política de Defesa Nacional, em suas versões de 1996 e 2005; 3) análise dos artigos de periódicos militares entre 1998 e 2007 sobre as ameaças ao Estado brasileiro.

Para avaliar a atual função defensiva das fronteiras no Brasil contemporâneo, definimos de forma esquemática o conjunto de políticas e ações do Estado brasileiro. A escolha das políticas teve como critérios o recorte espacial, o enquadramento temporal e a os agentes estatais responsáveis pela formulação e aplicação das políticas – no caso, as Forças Armadas.

Apesar da superposição em alguns aspectos, essas políticas podem ser diferenciadas em três grandes subconjuntos: infra-estrutura física e informacional, reforço normativo e programas de ação territorial. Essa separação esquemática serve para descrever de forma objetiva as mudanças ocorridas nas décadas de 1990 e 2000 nas políticas de controle territorial da fronteira continental amazônica.

Consideramos políticas territoriais no sentido atribuído por Ratzel, que as diferencia das políticas mais gerais. As políticas territoriais apreendem no território o elemento fundamental sem o qual ela não pode se estabelecer, enquanto as políticas mais gerais podem se elevar *acima* do território, tomando-o apenas como um suporte (RATZEL, 1987 :75). As políticas territoriais do Estado brasileiro resultam em territorialidades específicas que vão sobrepor-se ao recorte espacial da fronteira continental amazônica, afetando os espaços em que operam.

Após a abordagem sistemática, realizaremos uma análise conjunta das políticas levando em conta:

- correlação entre as políticas e as concepções de ameaça que as justificam;
- a contextualização histórica e comparação com processos regionais ocorridos no mesmo período;
- o mapeamento das políticas – superposições territoriais e regionalização das ações.

Assim, buscamos transitar de uma análise das relações entre a ameaça e o controle que aparecem no nível do discurso para uma análise que mapeie as expressões territoriais dessas novas lógicas de controle nas fronteiras.

Recorte espacial

A faixa de fronteira continental do Brasil foi definida em 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional (Lei n. 6634, de 2/5/1979). A criação de um território espacial contíguo ao limite internacional obedeceu à preocupação com a segurança nacional e sua largura tem sido modificada em sucessivas Constituições Federais (STEIMAN, 2002).

Quanto à Amazônia Legal, tal conceito remete à Constituição de 1946, quando pela primeira vez se definiu tal região para fins de planejamento. Sua primeira definição legal foi estabelecida pela Lei 1.806, de 1953, que dispunha sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. A importância geopolítica da Amazônia e seu papel nos assuntos de segurança nacional têm sido objetos de discussão pelo menos desde a década de 1960 (MACHADO, 1997: 29). Recentemente, o foco sobre a região amazônica ressaltado na Política de Defesa

Nacional (1996) reafirma e amplia a importância geopolítica da Amazônia para as políticas estatais de segurança e a defesa.

A definição do recorte incorpora outras duas regiões definidas pelas políticas estatais: a área de atuação do Programa Calha Norte (PCN) e o Arco Norte da fronteira continental brasileira, definido pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) do Ministério da Integração Nacional, desenvolvido pelo Grupo RETIS/UFRJ (2005).

Os variados recortes espaciais definidos pelo Estado brasileiro acumularam significados históricos e sofreram mudanças ao longo dos processos de ocupação e controle do território. Falar de ‘geopolítica da Amazônia’ nos remete a questões que têm suas primeiras raízes nas disputas colonialistas entre as potências europeias na América do Sul e nas diferentes concepções de território engendradas nas primeiras formas de colonização. Da mesma forma, a idéia de faixa de fronteira assume diferentes acepções ao longo do tempo, que se manifestam não só nas legislações sobre o tema mas também em seus processos de expansão e demarcação. A legislação brasileira sobre a faixa de fronteira sofreu diversas alterações desde 1890. As principais delas ocorreram década de 1930 e no ano de 1955. Em 1979, as últimas mudanças fundamentais foram feitas e foram mantidas na Constituição de 1988 (STEIMAN, 2002).

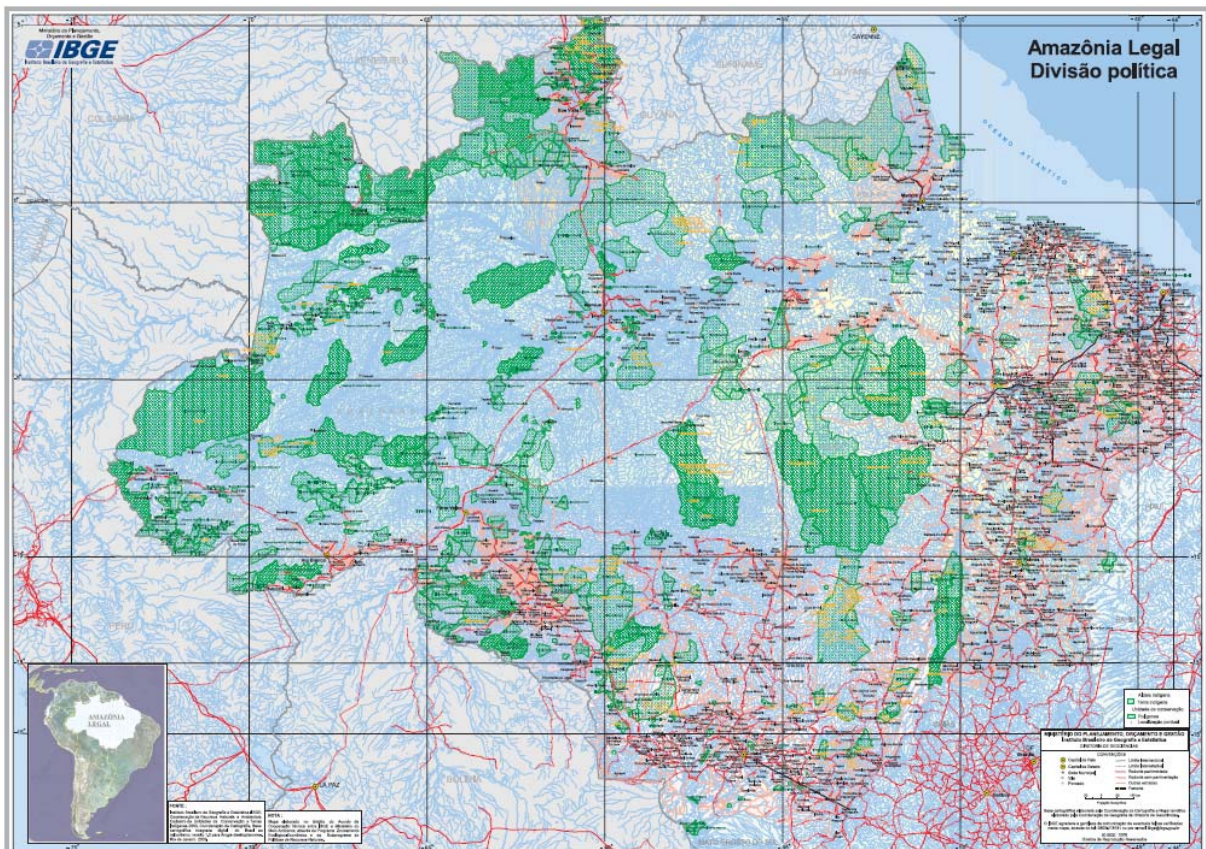
Em relação à Amazônia, se o *boom* da borracha representou o primeiro momento de referência ao norte do Brasil como Amazônia (MACHADO, 1997), foi somente a partir da década de 1930 que se iniciaram políticas específicas voltadas para a incorporação do “Oeste” ao mercado interno concentrado na faixa litorânea, lançando as bases para idéia de “fronteira móvel”. Em 1953, a SPVEA foi o primeiro passo para a criação de um aparato institucional orientado para o desenvolvimento regional amazônico. Esse aparato assumiu feições mais concretas principalmente a partir de 1966/67, com um novo modelo institucional de ação, baseado na política de incentivos fiscais e em forte atuação da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Banco da Amazônia S/A (BASA) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), o que deu sustentação às políticas de ocupação, de expansão da fronteira econômica e de integração nacional das quais a região amazônica foi objeto na década de 1970 (RIBEIRO, 2005).

Com a redemocratização, as Forças Armadas reduziram sua influência política na execução das ações estatais. Por outro lado, a Constituição de 1988 assimilou demandas descentralizadoras reivindicadas pelos Estados e municípios, na vaga da retração de investimentos federais em tais esferas. A restituição aos Estados da prerrogativa de conceder

autonomia municipal e a transformação dos territórios federais em unidades federativas são marcos importantes desse processo, com fortes conseqüências na Amazônia.

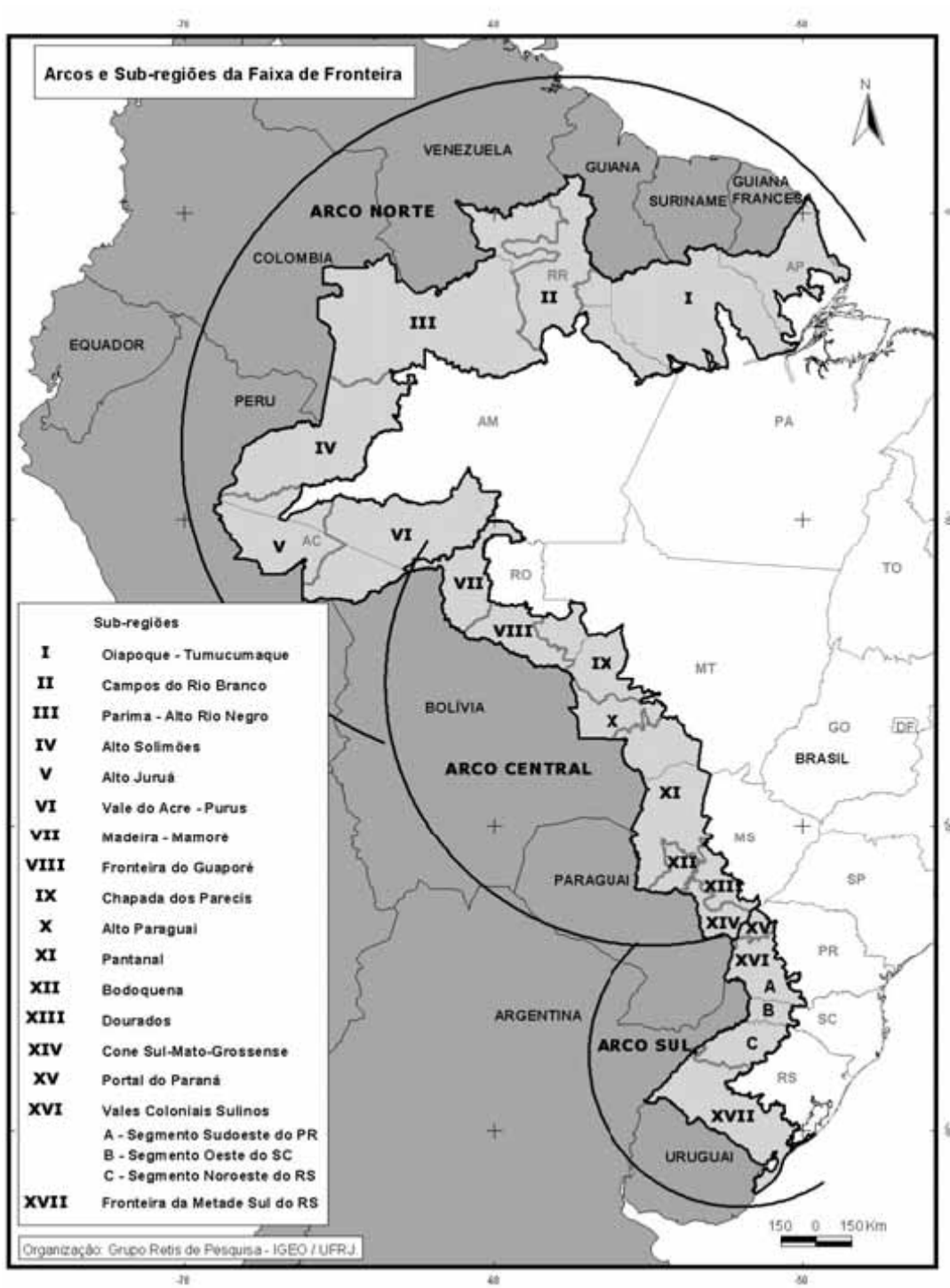
O Programa Calha Norte emergiu nesse contexto como um elemento da permanência das Forças Armadas em atividade e um esforço de redefinição de seu papel, quando se estabelece um discurso sobre a responsabilidade das Forças Armadas nessa região. Nesse momento, porém, o discurso sobre a vulnerabilidade do espaço amazônico concorre com a emergência de novos atores e discursos, relacionados principalmente aos movimentos ambientalistas. A abertura política e a Constituição de 1988 significaram um rearranjo no federalismo brasileiro inaugurando novas relações entre as esferas de governo. Nesse contexto, o governo local foi valorizado, ampliando-se o espectro de possibilidades de arrecadação que o tornasse menos dependente da União. Do ponto de vista das políticas de segurança e defesa, a redemocratização, associada com o fim da Guerra Fria, representou a necessidade de reorientar o antigo modelo baseado na Doutrina de Segurança Nacional, buscar novas fontes de legitimidade para a atuação das Forças Armadas e fazer frente aos desafios emergentes.

Mapa 1 - Amazônia Legal



Fonte: IBGE, 2007

Mapa 2 - Regionalização da faixa de fronteira continental



Fonte: RETIS/MIN, 2005

I. Uma discussão conceitual sobre a função defensiva das fronteiras

1.1 Fronteiras

O primeiro conceito a ser explicitado é o conceito de fronteira. Dois aspectos são aqui abordados: primeiro, a definição de *fronteira política*; segundo, a função defensiva das fronteiras.

A *fronteira*, no sentido de fronteira política, pode ser entendida como uma zona de contato entre dois sistemas territoriais distintos. Diferentemente da idéia de limite internacional, que emerge da fixação de uma linha abstrata com o objetivo de separar e delimitar as unidades políticas soberanas tornando-se um obstáculo fixo, a fronteira pressupõe uma orientação voltada para *aquilo que está na frente*, representando uma área de transação, troca, integração, comunicação, mobilidade, etc. Uma distinção entre os dois nos revela o duplo aspecto de separação e interação atribuído aos conceitos de limite e fronteira.

A delimitação entre duas unidades territoriais pode ser vista como “uma solução para estabilizar os movimentos de contração/expansão dos sistemas de povoamento, dos sistemas de intercâmbio e dos sistemas de organização social, todos eles “sistemas abertos”, donde caracterizados por forte tendência de instabilidade” (MACHADO, 2005: 257) A variação entre convergência e divergência entre limite e fronteira relacionada aos diferentes graus de estabilidade chama a atenção para uma visão não dicotômica entre os dois conceitos, recorrente no esforço de marcar suas diferenças, uma vez que é comum o uso de tais conceitos como sinônimos.

A defesa nas fronteiras não se refere somente a uma situação de enfrentamento de guerra, mas a uma função de controle sobre trocas não desejáveis entre o interior e o exterior do território. A função defensiva das fronteiras é uma afirmação do caráter de separação de duas esferas políticas autônomas. A autonomia e a distinção entre tais esferas políticas são definidas pelo limite territorial. A defesa pode atuar na adequação entre fato e direito, entre fronteira e limite, pois na divergência entre tais díades residem fontes potenciais de instabilidade nos sistemas territoriais contíguos.

A preocupação com as fronteiras não se dá somente por uma perspectiva de ameaça exterior, mas também pelo perigo de que tais zonas desenvolvam interesses distintos aos do governo central (MACHADO, 1998). Tendo em vista a percepção da fronteira como espaço potencial de dissidência, os Estados em formação buscaram estimular uma coincidência entre

limite e fronteira, através da nacionalização das fronteiras (MACHADO, 2000: 10; RIBEIRO, 2002: 4).

Front é um termo militar que designa a linha de frente da guerra, o lugar e o momento em que os inimigos estão *tête-à-tête*, na iminência da batalha. Sua relação com o conceito de fronteira está inscrita na própria etimologia, que indica uma relação forte e original entre ‘front’ e ‘fronteira’, como apontado por M. Foucher (1991: 38), que afirma também que “muitas fronteiras de hoje em dia foram ontem fronts. O inverso é igualmente verdade”.

O termo front ou frente pode designar – conforme a tipologia de interações transfronteiriças desenvolvida por Cuisinier-Raynal (2000) e adaptada por RETIS/MIN (2005) – um tipo de interação cujas características se aproximam das chamadas frentes pioneiras, utilizadas para designar as frentes de povoamento. O termo também pode se referir a frentes culturais, indígenas ou militares. O tipo frente militar se caracteriza pela perspectiva tática dos investimentos dos Estados nas áreas fronteiriças (CUISINIER-RAYNAL, 2000). A relação entre frente militar e de povoamento pode ser encontrada em diversos casos, inclusive como uma estratégia promovida pelo Estado em suas fronteiras.

Mais do que uma mera raiz etimológica comum entre os conceitos aqui abordados, podemos perceber uma proximidade nas formas geográficas assumidas pelos fronts de guerra, as frentes militares e a fronteira política. A função defensiva das fronteiras será aqui abordada levando em conta essa relação entre front de guerra e fronteira política, numa analogia com a relação entre guerra e política.

1.1.1 Analogia guerra/política e front/fronteira

Carl von Clausewitz popularizou a idéia da existência de um *continuum* entre guerra e política ao afirmar que “a guerra nada mais é do que a continuação da relação política com intervenção de outros meios”. Desde a difusão da obra *Da Guerra* no século XIX, e particularmente de sua frase mais célebre, diversos pensadores fazem referência às idéias de Clausewitz para buscar definir um campo autônomo do político ou da guerra, desfazendo ou invertendo o vínculo originalmente estabelecido.

Segundo Carl Schmitt, a guerra é um pressuposto da existência do político. “A guerra não é, absolutamente, fim e objetivo, sequer conteúdo da política, porém é o pressuposto sempre presente como possibilidade real, a determinar o agir e o pensar humanos de modo peculiar, efetuando assim um comportamento especificamente político” (SCHMITT, 1982: 60). A luta militar propriamente dita tem suas regras próprias, mas, em seu conjunto,

pressupõe que a decisão política acerca de quem é o inimigo já tenha sido tomada. A guerra, sendo a *eventualidade séria*, é determinante na relação política justamente por seu caráter excepcional, “pois somente no combate real apresenta-se a conseqüência extrema do agrupamento político de amigo e inimigo. A partir desta possibilidade extrema é que a vida das pessoas adquire uma tensão especificamente política” (SCHMITT, 1982: 61).

A abordagem de Michel Foucault sobre o poder assume a continuidade entre guerra e política, mas inverte a ordem de Clausewitz. Sua hipótese é a de que “se o poder é mesmo, em si, emprego e manifestação de uma relação de força (...) não se deve analisá-lo antes e acima de tudo em termos de combate, de enfrentamento ou de guerra? (...) O poder é a guerra, é a guerra continuada por outros meios. E neste momento, inverteríamos a proposição de Clausewitz e diríamos que a política é a guerra continuada por outros meios” (FOUCAULT, 2002: 22). As conseqüências diretas desta hipótese são três: 1) as relações de poder têm como ponto de ancoragem uma certa relação de força estabelecida em dado momento na guerra e pela guerra; 2) as lutas políticas devem ser interpretadas como as continuações da guerra; e 3) a decisão final só pode vir da guerra, de uma prova de força em que as armas deverão ser os juízes (FOUCAULT, 2002: 22-23).

O historiador John Keegan faz uma crítica ressaltando a relação entre guerra e cultura e relegando a teoria de Clausewitz a um momento e a um lugar específico da história mundial. Segundo Keegan, o pensamento de Clausewitz está incompleto pois implicaria “a existência de Estados, de interesses de Estado e de cálculos racionais sobre como eles podem ser atingidos. Contudo, a guerra precede o Estado, a diplomacia e a estratégia por vários milênios” (2006: 18). A fórmula de Clausewitz foi escolhida “para expressar o compromisso estabelecido pelos Estados que conhecia” (2006: 20).

Assumindo a crítica de Keegan em nossa analogia, podemos identificar na guerra entre Estados modernos um tipo específico de front, que opõe de um lado e de outro dois povos, duas nações. Essa é a identificação construída principalmente a partir da Revolução Francesa, com a mobilização geral do povo para a guerra. Nesse sentido, a proposição de que “a fronteira é o resultado de um equilíbrio entre as forças vitais de dois povos” pode também ser estendida para o front de guerra, na devida escala temporal. Segundo Ratzel (1987: 159), “do ponto de vista militar, a fronteira conta entre os meios de ação do Estado porque sua força e sua fraqueza dependem da proteção que ela assegura”. Segundo Gallois (1990: 68), “os traços fronteiros são as manifestações tangíveis, inscritas sobre o território, da política dos Estados”.

Tomando a hipótese de Foucault, a fronteira política seria então um prosseguimento do front de guerra por outros meios, o que vai de encontro a uma idéia já antiga de fronteira como cicatriz, isóbara de poder³. A questão aqui não é de precedência histórica entre front ou fronteira, mas a compreensão de um e outro como elementos mutuamente relacionados.

Carl Schmitt, no entanto, nos colocaria outra hipótese: a existência de uma fronteira política só se justifica na eventualidade de que se torne um front de guerra. Fora disso, pode ser considerada fronteira econômica, cultural, religiosa, etc., mas não propriamente política. O fim da possibilidade da guerra seria o fim da fronteira. Uma coincidência absoluta entre fronteira e limite impõe esta condição, mas também o que se observa no interior da Comunidade Européia hoje parece ser uma situação de morte das fronteiras internas, como apontada já por Gallois (1990: 70) – com a ressalva de que as fronteiras se restabelecem de forma mais fechada nas extremidades do bloco europeu, como apontado por Didier Bigo (apud RIBEIRO, 2002). A guerra atômica, levada às últimas conseqüências, também não possui fronteiras: o front de guerra seria o mundo inteiro.

1.1.2 A função defensiva das fronteiras no Estado moderno

Ao tratar de defesa e fronteira no âmbito dos Estados modernos, restringimos ainda mais a relação entre tais noções. Duas especificidades emergem: a existência de um sistema interestatal, ou seja, o reconhecimento de unidades políticas soberanas com territórios delimitados e com uma razão de Estado; e a relação entre limite e fronteira, seja tal relação convergente ou divergente.

Ao descrever a evolução das práticas e instituições de guerra, Michel Foucault chamou a atenção para o processo de “estatização da guerra”, no qual “pouco a pouco, sucedeu que, de fato e de direito, apenas os poderes estatais podiam iniciar as guerras e manipular os instrumentos de guerra”. A estatização da guerra correspondeu a um processo concomitante de apagamento das guerras cotidianas ou privadas. “Cada vez mais as guerras (...) tendem a não mais existir, de certo modo, senão nas fronteiras, nos limites exteriores das grandes unidades estatais, como uma relação de violência efetiva ou ameaçadora entre Estados” (2002: 55). Nesse processo, constitui-se também o aparato militar estatal definido para atuar na guerra.

Charles Tilly (1990) descreve o mesmo processo de concentração da violência na esfera estatal. Ao tratar de como a guerra produziu Estados e vice-versa, Tilly indica que os

³ GOTTMAN (1952: 130) atribui essa idéia a Jacques Ancel, em *La Géographie des Frontières*.

meios de coerção do Estado foram construídos negando-os à população civil. Mas para isso houve dificuldades, pois o poder armado do Estado deveria enfrentar o poder de nobres, cavaleiros, bandidos, *mafiosi*, etc., que ainda detinham o uso privado da força. Diversos foram os processos de interdição desse uso privado. Aqui, nos interessa particularmente o deslocamento da guerra e da defesa para as fronteiras, com a concomitante destruição dos muros que cercavam os castelos no interior dos Estados. A partir dessa virada, ocorrida principalmente no século XVII, a idéia do Estado como o detentor do uso legítimo da força no interior de um território passa a fazer sentido, definindo da mesma forma o caráter territorial da soberania estatal.

Dois aspectos desse processo são pontuados por Tilly (1990) e Keegan (2006). Em primeiro lugar, a centralização da guerra nas mãos do Estado enfrentou a crise dos antigos sistemas de guerra. O recrutamento dos soldados se dava pelas relações de suserania entre o rei e os senhores feudais, porém a maior importância assumida pelos cavaleiros levaram a constantes quebras de lealdade e a proliferação de exércitos privados em castelos cada vez mais reforçados. O pagamento de mercenários gerava um problema circular, pois o custo de manutenção era alto para os reis, mas também era alto o risco de dispensa dos soldados em suas jurisdições, visto que podiam envolver-se em saques, pilhagens e ameaças ao soberano. A organização dos regimentos, criados a partir da escolha dos melhores guerreiros da massa de soldados disponíveis, foi a solução para fornecer uma composição uniforme e bem treinada, diretamente ligada ao soberano, que enfrentasse os demais detentores dos meios de coerção. A Revolução Francesa, com a mobilização geral para a guerra (GAUDEMAR, 1981), inaugurou outra fonte para o exército regular, que incluía o conjunto do povo como combatente.

Em segundo lugar, o processo de desencastelamento comandado pelos reis para efetivar o monopólio dos meios de coerção só foi possível com o advento tecnológico da pólvora, pois “o poderio dos castelos excedia em muito a força dos engenhos de assédio, uma verdade (...) que fora válida desde a construção de Jericó” (KEEGAN, 2006: 203).

A função defensiva da fronteira foi importante para o processo de consolidação dos Estados modernos. Dois elementos são privilegiados nesse processo: as mudanças de concepção das fortificações de fronteira e a demarcação dos limites dos territórios. Peter Sahlins (1989) exemplificou algumas etapas desse processo em um trabalho de antropologia histórica sobre os limites territoriais entre França e Espanha nos vales dos Pirineus.

No último quartel do século XVII, a França consolidou um novo tipo de fronteira militar: a política de “portas abertas aos países vizinhos” deu lugar à “política de barreira”

(SAHLINS, 1989: 68). Nesse período, teve destaque na França a engenharia militar de Sebastien La Prestre de Vauban, considerado o construtor das fronteiras francesas (GOTTMAN, 1944: 120). Sua idéia foi “abandonar as fortalezas e cidades mais avançadas, renunciando aos postos avançados mais distantes em benefício de um espaço mais fechado” (SAHLINS, 1989: 68). Vauban aconselhava ao rei “pensar um pouco mais sobre enquadrar seu campo” e criticava a “confusão de fortalezas amigas e inimigas misturadas juntas”. A consolidação desse espaço fechado implicava expurgar os enclaves no interior da França. A soberania territorial garantia não só a fronteira militar, mas também a livre circulação entre os franceses (SAHLINS, 1989: 69).

As fortalezas construídas nas fronteiras beneficiaram a projeção de poder dos Estados em relação aos demais, a despeito da própria inoperância militar das construções. A fortaleza de Mont-Louis, por exemplo, construída por Vauban na confluência entre duas rotas que ligavam a Cerdania francesa a Perpignan e Toulouse, foi concebida como uma barreira para a passagem entre a Espanha e a França. Os anos posteriores mostraram a variedade de caminhos desprotegidos por Mont-Louis, abertos para o avanço de tropas inimigas. Porém, o principal efeito da fortaleza na fronteira foi o domínio exercido pelos franceses a partir de Mont-Louis sobre a totalidade do vale da Cerdania, inclusive sua parte espanhola. Os próprios espanhóis constataram a incapacidade para proteger seus vassallos da Cerdania (SAHLINS, 1989: 70).

A passagem do modelo de soberania jurisdicional dos Estados de Antigo Regime para o modelo de soberania territorial correspondeu a um processo de cerca de duzentos anos, desde meados do séc. XVII e finais do séc. XIX, com idas e vindas e conflitos abertos entre as grandes potências européias. Nesse processo, a cartografia moderna foi um importante instrumento de poder na delimitação dos territórios nacionais, como sugerido por RAFFESTIN (1993: 145). No século XVII, a cartografia militar se consolidou como atividade sistemática dos engenheiros reais, não só pelas necessidades logísticas e táticas, mas também para reconhecer as zonas fronteiriças em que se precisava assegurar os direitos do rei (REVEL, 1989: 147). Ainda no caso da fronteira entre França e Espanha, a preocupação com a soberania territorial demarcada em limites estáveis aparece pela primeira vez em mapas franceses a partir de 1703, embora os limites efetivos só tenham sido traçados em 1868, com o Tratado de Bayonne. Em 1758, o jurista suíço Emmerich de Vattel apontava a necessidade de “marcar claramente e com precisão os limites dos territórios de modo a evitar o mínimo de usurpação do território de um outro” (VATTEL *apud* SAHLINS, 1989: 93). Essa idéia de demarcação precisa é essencialmente moderna, afirma VALLAUX (1914: 377), retomando idéia de Lord Curzon.

Embora orientada por motivos diferentes do caso dos Pirineus, a presença portuguesa na Amazônia brasileira se consolidou por processos similares no século XVIII. Na Amazônia setecentista, enquanto os Tratados de Madrid (1750), de Pardo (1761) e Santo Ildefonso (1777) buscavam definir os limites entre a colônia portuguesa e as terras de outras potências, a construção e a reforma de fortificações nos principais lugares de comunicação fluvial representavam a presença simbólica dos portugueses, a despeito de sua ineficiência militar (MACHADO, 1997).

1.1.3 Os desafios à fronteira no século XX

A defesa militar do território correspondia estritamente à defesa das fronteiras. Nesse sentido, a coincidência entre fronteiras políticas e obstáculos naturais era não só um pleito oportunista de alguns Estados expansionistas, mas também o efeito dos fatores naturais no curso das guerras.

“Grandes rios, barreiras montanhosas, florestas densas formam “fronteiras naturais” com as quais, ao longo do tempo, as fronteiras políticas tendem a coincidir; as brechas entre elas constituem avenidas para as quais são atraídos os exércitos em marcha. Porém, uma vez nessas brechas, os exércitos raramente se vêem livres para manobrar à vontade, mesmo que não haja obstáculos aparentes em seu caminho” (KEEGAN, 1989: 105).

Os elementos naturais por si só não podem representar uma barreira, mas as possibilidades do terreno associadas a um sistema artificial de fortificação podem servir de forma mais ou menos efetiva para embarrear, retardar ou dissuadir ataques adversários (SPYKMAN, 1942: 438).

A idéia de defesa do território como defesa das fronteiras foi relativizada principalmente a partir da II Guerra Mundial, com o advento das tecnologias de guerra aérea, tropas terrestres motorizadas e linhas de comunicação, que caracterizaram a modalidade de guerra praticada pela Alemanha nazista – *blitzkrieg* (SPYKMAN, 1942: 438). O uso do poder aéreo nesse caso foi o determinante. O front de guerra, em seu sentido meramente técnico, desaparece, assim como a segurança das linhas de suprimento que ligam as zonas base às zonas de batalha. As zonas de fronteira e os “buffer states” também deixaram de funcionar como enclaves de separação entre estruturas de poder territorial. Apesar disso, a profundidade do território e a separação dos mares ainda se mostrou um trunfo importante na estratégia de defesa contra o uso do poder aéreo.

Jean Gottman ressalta que os métodos modernos da técnica militar permitem vigiar longas fronteiras e manter operações na casa do inimigo (1952: 144). Como diversas outras

mudanças tecnológicas, o uso militar das novas tecnologias de informação antecede sua difusão em outras esferas econômicas. Raffestin (1993: 168) também aponta o esvaziamento do significado da função militar das fronteiras devido ao desenvolvimento de armamentos sofisticados. Pierre Gallois afirma que “já não existe espaço que escape aos efeitos das armas de longo alcance. Com a mesma precisão elas podem atingir as antípodas tão bem quanto as fronteiras vizinhas. Militarmente, e pela potência que as novas panóplias detêm, não existem mais nem fronts, nem fronteiras” (GALLOIS, 1990: 57). O poder atômico seria o símbolo máximo do desenvolvimento das tecnologias bélicas ao alcance dos Estados.

Paradoxalmente, no ponto extremo da ameaça atômica, a violação dos limites se torna improvável, pois poderia levar a uma escalada militar catastrófica para ambos os lados (GALLOIS, 1990: 58). Raymond Aron ilustra essa idéia ao se referir à limitação geográfica da Guerra da Coréia e à conseqüente limitação, para os EUA, das operações de guerra em território coreano. Os norte-americanos poderiam atacar as bases de suprimento das tropas sino-coreanas na Mandchúria, ou seja, em território chinês, mas nesse caso qual seria a reação chinesa? Como poderia ser evitada a generalização do conflito? A limitação geográfica da guerra implicava também uma limitação das armas empregadas na guerra, portanto, os conflitos limitados deveriam estar isentos das armas atômicas (ARON, 1982: 418). Daí as idéias de Guerra Fria e coexistência pacífica, bem como a formulação de uma política como continuação da guerra, no sentido exposto por Raymond Aron.

O enfrentamento entre as duas maiores potências militares era mediado pelos blocos políticos alinhados a cada uma das potências e pela doutrina da “destruição mútua assegurada”. As fronteiras da Guerra Fria eram expressas simbolicamente pelo Muro de Berlim e pela idéia de “cortina de ferro” separando leste e oeste da Europa, mas também pelas frentes de batalha ao longo do mundo que opunham indiretamente as duas potências nas suas periferias, através guerras civis, guerras regionais entre Estados e intervenções militares. É essa a imagem de “um mundo crescentemente beligerante no qual os estados mais poderosos gozam de uma isenção em seus próprios terrenos e, além disso, se tornam menos sensíveis aos horrores da guerra” (TILLY, 1990: 68).

1.1.4 Desafios conceituais contemporâneos na relação entre fronteira e defesa

Não existe coincidência espacial entre fronteira e defesa, apesar da vinculação imediata entre tais noções no imaginário político moderno. A tendência é identificar o desencaixe entre fronteira e defesa como uma desordem. A idéia de que a defesa do Estado

corresponde à defesa da fronteira expressa somente dimensões da fronteira e da defesa. Quando pensamos em política de defesa, podemos nos referir a ações que estão muito distantes zonas de fronteira, como, por exemplo, os distritos industrial-militares, geralmente situados em áreas protegidas no interior do território das potências bélicas. Por outro lado, a fronteira origina fluxos e funções de intercâmbio que seriam inconcebíveis a partir de uma visão estritamente defensiva.

A quebra da coincidência espacial entre fronteira e defesa é muitas vezes atribuída a processos recentes, relacionados às novas tecnologias militares e informacionais, à globalização ou ao fim da Guerra Fria. Apesar de reconhecermos que a coincidência entre fronteira e defesa sempre se expressou muito mais num plano ideal ou simbólico do que num fato consumado das relações internacionais, devemos nos perguntar sobre o que há de novo nas formas contemporâneas de estabelecer a relação entre fronteira e defesa.

O que nos chama atenção é o fato de que as fronteiras permanecem como um elemento importante das guerras atuais, mesmo que seja por sua negação. As guerras e as políticas de segurança e defesa enfrentam hoje desafios relacionados aos seus limites e fronteiras. Algumas análises sobre a guerra contemporânea têm insistido nessa questão.

Uma primeira formulação é dada por Didier Bigo (2001) ao afirmar que a segurança interna e a segurança externa, tradicionalmente vistas como domínios separados, concernentes a duas instituições diferentes – a polícia e as forças armadas – aparecem hoje de forma convergente. A topologia cilíndrica de segurança, com clara distinção entre dentro e fora, é substituída por um processo que se assemelha à fita de Möbius, em que as ambiências interna e externa se tornam indistinguíveis. Didier Bigo busca no estudo do campo de atuação dos agentes estatais de segurança os elementos que configuram a interpenetração dos dois domínios.

Os coronéis chineses Qiao Liang e Wang Xiangsui descrevem as mudanças das formas de guerra na era da globalização. Com o título de *Guerra Além dos Limites*, os dois chineses propõem que a guerra sofreu uma mudança irreversível a partir da Guerra do Iraque, de 1990-91, afirmando que a guerra “irá permear a sociedade humana, de uma forma mais complexa, mais penetrante, encoberta e sutil” (1999: 6). Ir além dos limites significa ultrapassar fronteiras antes existentes entre as ambiências militar e não-militar e entre guerra e não-guerra, combinando oportunidades e meios disponíveis para alcançar os objetivos. Os elementos básicos da guerra – o soldado, as armas, o campo de batalha e os propósitos –, “aparentemente inflexíveis e perenes, começaram a mudar de tal forma que chegará o dia em que será impossível fixá-los de forma efetiva” (1999: 38).

Os limites espaciais da guerra são modificados através das possibilidades das novas tecnologias. Liang e Xiangsui narram o redimensionamento do campo de batalha ao longo da história, passando do ponto à linha, e da linha à guerra tridimensional. A ampliação do campo de batalha corresponde também a uma alteração de sua dimensão “mesoscópica” tradicional, incorporando novas dimensões que vão do microscópico ao macroscópico. Um novo “espaço tecnológico” passa a ser incorporado como campo de batalha e ocorrerá uma superposição cada vez maior entre o campo de batalha e as áreas de paz. O fim do mundo bipolar parecia opor uma zona de paz nos territórios das grandes potências às guerras locais, confinadas a países e regiões distantes do centro político-econômico mundial. Com as novas tecnologias e os fluxos globais, as fronteiras entre estes dois mundos estão mais susceptíveis a serem cruzadas. O campo de batalhas – como afirma os coronéis chineses – está em todos os lugares (1999: 48).

Michael Hardt e Antonio Negri sintetizam alguns aspectos da guerra na nova ordem contemporânea caracterizada como *imperial*. Além da indeterminação dos limites e da interpenetração entre ordens interna e externa, expostas pelos autores antecedentes, Hardt e Negri ressaltam o estado de guerra permanente, em que a “guerra transforma-se num fenômeno geral, global e interminável” (2005: 21).

Os conflitos se assemelham a guerras civis dentro de um mesmo domínio imperial, do que decorre um novo direito de intervenção, uma nova concepção de soberania e novas fontes da legitimação da violência, que se opõem às soluções consolidadas desde a emergência do Estado moderno. As intervenções assumem um caráter excepcional, apesar de ocorrerem continuamente, passando do moral ao militar, enquanto sua legitimação é baseada num Estado de exceção permanente e de ação policial (2000: 57-58).

A guerra se torna reguladora. A soberania imperial não cessa a guerra para impor a ordem, mas propõe uma administração baseada em contínuas ações de guerra. “Como base da política, a guerra deve ela mesma conter formas legais, e mesmo erigir novas formas jurídicas processuais” (HARDT e NEGRI, 2005: 45). O uso da violência é sempre legitimado *a posteriori*, não mais com base na ordem jurídica internacional vigente (2005: 55).

Outro limite que parece borrado nas guerras atuais é o que existe entre ataque e defesa. A guerra preventiva, elaborada como doutrina para legitimar a atuação dos EUA – mas também dos países que têm assimilado tal modelo –, é uma expressão da dificuldade de estabelecer as fontes de insegurança em termos de localização e ocasião. As ameaças são concebidas como virtualidades e a ação norte-americana antecipa o embate entre os inimigos. As fronteiras da guerra preventiva são fronteiras antecipatórias no tempo e no espaço, elas são

deslocadas para os pontos e momentos virtuais de uma ameaça potencial. A implicação dessa nova situação para as fronteiras é que muitas vezes uma ação de guerra pode não envolver a violação territorial, nos moldes clássicos, do país atacado.

Arquilla e Ronfeldt trabalham com a idéia de “netwar” e chamam atenção para a capacidade que as redes têm de operar nas costuras (“operating in the seams”), “desafiar e atravessar limites, jurisdições e distinções entre Estado e sociedade, público e privado, guerra e paz, guerra e crime, civis e militares, polícia e militares, e legal e ilegal” (2001: 14). Essas “costuras” podem ser analisadas em termos também dos próprios limites internacionais, que passam a ser valorizadas pelos atores em rede justamente por definirem sistemas territoriais distintos, com diferentes regulações, instituições e organizações sociais que muitas vezes não se comunicam nem se complementam com seus homólogos do país vizinho, principalmente quando há uma assimetria no exercício do controle territorial⁴.

Por fim, a emergência de atores não-estatais com capacidade de operar em redes transnacionais é um elemento que tende a redefinir a idéia de soberania territorial. A guerra contra um inimigo não-estatal pode ser efetuada pelas forças de um Estado em território de outro Estado sem que esse ato seja visto como um ato de guerra entre os dois Estados. Essa situação é similar ao que ocorreu durante a guerra de Israel contra o Hezbollah, em 2006, em território libanês, e, em menores proporções, no caso do assassinato de Raul Reyes pelas Forças Armadas Colombianas em território equatoriano, em 2008. A mesma lógica foi utilizada pelo presidente do Afeganistão, Hamid Karzai, para anunciar que iria combater as milícias do Talibã dentro do território do vizinho Paquistão⁵.

A violação territorial subjacente ao ato de guerra contra o inimigo não-estatal busca sua legitimidade na idéia de que o Estado violado não exerce a soberania efetiva sobre o território que lhe corresponde. Por outro lado, o exemplo dos ataques virtuais da Rússia contra a Estônia, em 2007⁶, demonstram a possibilidade inversa, de uma ação de guerra inter-estatal que não se configura como uma violação territorial nos moldes clássicos.

⁴ É o que ocorre, por exemplo, com os atores armados irregulares na fronteira entre Colômbia e Venezuela, que se localizam na linha de fronteira para se posicionarem de forma o mais equidistante possível entre as forças armadas dos dois países, segundo depoimento colhido no trabalho de campo do Grupo RETIS/UFRJ em cidades da zona de fronteira Colômbia-Venezuela, em 2008, no âmbito do Projeto CNPq/Prosul.

⁵ *Karzai ameaça atacar Paquistão*. O Globo, Rio de Janeiro, 16 jun. 2008.

⁶ Entre maio e junho de 2007, a Estônia, um dos países mais avançados do mundo em termos de conectividade, ficou literalmente isolada do mundo por força de mega-ataques de hackers, durante uma semana. As páginas dos órgãos governamentais e dos bancos ficaram fora do ar durante uma semana. A identificação dos IPs indica que a origem dos ataques estava na Rússia e a motivação teria sido a retirada, pelo governo da Estônia, de um memorial em homenagem aos soldados soviéticos mortos durante a II Guerra Mundial. As autoridades de Moscou negaram qualquer envolvimento. *E-guerra*. O Globo, Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2007, Caderno Info Etc, pág. 1

Cabe fazer uma distinção entre duas acepções possíveis para a função defensiva das fronteiras. Na primeira acepção, a fronteira é uma área fixa contígua ao limite internacional entre dois Estados e, portanto, sua função defensiva depende da especificidade dessa área para a defesa do Estado. Na segunda acepção, a fronteira é o lugar próprio da defesa e, portanto, pode ser redefinido de acordo com a concepção de defesa. A pergunta, no primeiro caso, é: por que as faixas de fronteira podem (ainda) ser concebidas como zonas de defesa? No segundo caso, nos perguntamos: para onde se desloca, conceitualmente, a fronteira caso a faixa de fronteira não corresponda mais ao lugar de defesa principal no mundo contemporâneo?

1.2 Questões conceituais sobre a ameaça

1.2.1 Construção social da ameaça

O conceito de ameaça é geralmente abordado nos estudos de estratégia e de relações internacionais através das “percepções de ameaça”. Essa abordagem parte do princípio de que a ameaça não é um dado imediato da realidade. Perceber a ameaça é uma ação subjetiva dos agentes políticos. As mudanças nas percepções das ameaças podem ser atribuídas tanto a mudanças na ‘realidade fenomênica’ em análise quanto nas mudanças da ação subjetiva dos agentes envolvidos. Portanto, interessa analisar não só um e outro separadamente, mas as mediações entre os agentes políticos e os dados da ‘realidade fenomênica’ sobre os quais são lançados os olhares, sobretudo as condições políticas em que ocorre tal processo.

Segundo uma abordagem construtivista, nenhuma ameaça é um dado *a priori*, qualquer tentativa de entendê-la de forma objetiva e essencial não passa de uma estratégia discursiva. Didier Bigo, ao analisar os conflitos contemporâneos, coloca o problema da “*construção social da ameaça*, isto é, a maneira como os agentes de segurança percebem, em um dado momento, as evoluções dos conflitos e hierarquizam de um certo modo o que é importante, aos seus olhos, e o que é da ordem natural das coisas” (1997: 397).

Para se redefinir o uso do termo *ameaça* para além de um embate sem saída entre essencialismo e construtivismo, procuramos tratar a caracterização da ameaça como parte constitutiva das ações de controle dos sujeitos que a definem, deslocando a preocupação com uma definição precisa do conceito para pensar os seus usos. O que importa, mais do que chegar a uma definição essencial de ameaça, é verificar os efeitos práticos derivados dos procedimentos discursivos utilizados para defini-la. Portanto, não nos perguntamos sobre as estruturas que condicionam a construção do discurso acerca das ameaças, mas sim sobre as

estruturas condicionadas pelas concepções de ameaça desenvolvidas pelos diferentes atores no jogo político.

Carl Schmitt apresenta a distinção entre amigo e inimigo como o critério definidor do político.

“A diferenciação entre amigo e inimigo tem o sentido de designar o grau de intensidade extrema de uma ligação ou separação, de uma associação ou dissociação (...) Pois ele [o inimigo político] é justamente o outro, o estrangeiro, bastando à sua essência que, num sentido particularmente intensivo, ele seja existencialmente algo outro e estrangeiro, de modo que no caso extremo, há possibilidade de conflitos com ele (...)” (1982: 52).

O inimigo é entendido como marco conceitual propriamente positivo do critério da política, baseado na concepção de que “qualquer movimento de um conceito jurídico origina-se, com uma necessidade dialética, de uma negação” (1982: 36). O inimigo aparece como um esquema lógico: não demonstra o que é o poder, mas do que o poder nos salva (HARDT e NEGRI, 2005: 56).

O conceito de ameaça pode ser entendido de forma análoga às colocações de Schmitt sobre o inimigo. Elaborar uma política de segurança e defesa do Estado passa por definir, antes, o que tal Estado concebe como ameaça. O termo *ameaça* será utilizado porque pode se referir mais a inimigos em potencial do que a inimigos identificados ou declarados. No mundo contemporâneo, a dificuldade em delimitar um inimigo real e as múltiplas possibilidades de afetar os sistemas territoriais cada vez mais abertos são fatores que propiciam a proliferação de ameaças concebidas.

Estabelecer a existência de uma ameaça significa combinar diversos elementos que forneçam uma representação suficientemente concreta para que uma ação de controle seja aplicada. Portanto, a ameaça pode ser entendida como um correspondente, nas relações internacionais, à idéia de risco que se difunde na sociedade contemporânea em diversos níveis (BECK, 2002). A ameaça não se caracteriza somente pelo *que pode vir a acontecer*, mas também por ser aquilo *que pode ser evitado*. Essa explicação introduz uma distinção entre fatalidade e risco: a fatalidade não pode ser controlada nem prevista, já o risco inaugura uma espiral de cálculos, previsões, e prescrições que antecipa o perigo futuro em práticas de controle a serem exercidas no presente⁷.

⁷ Essa concepção a respeito da relação entre ameaça e risco nas relações internacionais se aproxima, por analogia, do que ocorre na escala intra-urbana do crime nas grandes cidades. No caso das cidades, “(...) sabemos que novos crimes ocorrerão, mas estamos totalmente incertos a respeito de seu quando, onde e a quem eles atingirão. De um lado, a certeza da repetição; de outro, a incerteza sobre a eficácia de qualquer ação preventiva individual para evitar a vitimização. Incerteza, porém, que não conduz ao fatalismo. Ao contrário, multiplica as ações preventivas, na esperança de que alguma delas funcione, e amplia o volume das queixas contra a

1.2.2 Ameaças contemporâneas

A delimitação entre ameaça interna e externa retoma a discussão do capítulo anterior, visto que quando as ordens interna e externa se tornam entrecruzadas, a distinção entre elas se torna uma difícil operação. Daí a caracterização de ameaças transnacionais para designar atividades que não se enquadram exclusivamente em nenhum dos âmbitos, mas compartilham áreas de atuação, identidades e objetivos que envolvem os dois lados da topologia dentro/fora.

Gregory Treverton (2005: xii) apresenta um quadro demonstrativo das diferenças entre os alvos tradicionais e os transnacionais. O modo difuso como se apresentam as ameaças transnacionais dificulta as próprias formas de analisá-las, pois as informações sobre as ameaças se apresentam de forma abundante e fragmentada, porém com pouco discernimento entre o que é útil ou não.

Quadro 1 – Diferenças entre os alvos tradicionais e transnacionais

	Alvos tradicionais	Alvos transnacionais
Foco	Estados; atores não-estatais secundários	Atores não-estatais; Estados como facilitadores, intencionais ou não
Natureza	Hierárquica	rede
Contexto	inteligência e polícia compartilham "narrativas" básicas sobre os Estados	muito menos de uma narrativa compartilhada sobre não-Estados, menos "delimitado", mais sobre possíveis resultados
Informação	há muito pouca informação, toda prioridade para os segredos	segredos são ainda importantes, mas há torrentes de informação, fragmentadas
Comprovação	segredos vistos como comprováveis	informações incomprováveis
Velocidade dos eventos	alvo primário se move lentamente, descontinuidades raras	alvos podem se mover rapidamente, descontinuidades todas muito possíveis
Efeitos de interação	limitados	"suas" ações e observações tem maiores efeitos sobre o comportamento do alvo

Fonte: TREVERTON (2005, xii)

Ocorre uma mudança simultânea das formas contemporâneas de violência e dos modos de pensá-las. A transnacionalidade dos conflitos impede que sua resolução se dê pela

incapacidade dos aparatos estatais de patrulhamento, sentenciamento e punição em conter os riscos representados pelos criminosos” (VAZ et al., 2005: 101).

eliminação das ameaças para fora do espaço fronteiriço. Didier Bigo enumera alguns elementos que perturbam a lógica anterior de nacional/estrangeiro:

“a multiplicidade dos atores infra-estatais ou livres de soberania, a preeminência de lógicas micro sobre a conquista do poder, a invisibilização tática de certos atores, a dimensão sacrificial de certas estratégias, a intersubjetividade das lutas pelo reconhecimento e a deslocalização dos combates, assim como o papel do transnacional, da mídia, da velocidade de comunicação, da temporalidade, das novas referências de vizinhança e inimidade” (BIGO, 1996: 404)

Além da relação topológica entre interno e externo, outra questão relevante nas concepções contemporâneas de ameaça é sua dimensão espacial. Nesse sentido, Geraóid Ó Tuathail (1998) indaga: “como as ameaças globais são espacializadas e como são concebidas as estratégias de resposta?” Segundo Timothy Luke (2002: 229), “as ameaças internacionais são agora imaginadas em termos de redes não-estatais, imateriais e informais”. O inimigo é fugidivo, inapreensível, desconhecido, abstrato, invisível, “e no entanto está sempre presente, como uma aura hostil” (HARDT e NEGRI, 2005: 56).

A definição do inimigo se torna extremamente abstrata. Como observam Hardt e Negri, “a guerra à maneira antiga contra um Estado-nação tinha claras delimitações espaciais, embora pudesse eventualmente disseminar-se por outros países (...). Em contraste, a guerra contra um conceito ou um conjunto de práticas (...) não conhece limites espaciais ou temporais definidos” (2005: 35).

Outro elemento importante nas concepções contemporâneas é que a ameaça se apresenta muito mais dentro de uma matriz jurídica de legal/ilegal do que a partir da dualidade guerra/política. O que está em jogo é a perda do estatuto político das ameaças e sua definição como criminosa e não-política. Nas relações internacionais, os atores armados irregulares, como os grupos guerrilheiros, podem ser classificados como delinquentes ou como atores políticos, o que afeta seu estatuto no direito público internacional. Essa distinção se expressa em duas tendências opostas no âmbito do direito público internacional: uma que se assemelha ao direito humanitário e caracteriza a guerra como “enfrentamento entre inimigos relativos”, outra que se assemelha a um direito público interno mundial e caracteriza a guerra como delito (OROZCO ABAD, 2003: 25-26). Enquanto na primeira vertente se reconhece o mundo como um pluriverso político (2003: 43), em que os Estados constituídos representam um ator entre outros, na segunda vertente reivindica o uso da violência como uma prerrogativa exclusiva dos Estados, dos Estados hegemônicos ou das Nações Unidas,

atribuindo um caráter criminal às guerras civis, aos atores não-estatais, a determinados Estados num contexto colonial, imperialista ou imperial⁸ (OROZCO ABAD, 2003).

O caráter político, distinto do caráter criminal, dos atores armados lhes confere legitimidade nas relações internacionais. Porém, essa distinção entre criminalidade e política é borrada pela tendência global de politização do crime e criminalização da política e da guerra (GUTIÉRREZ e SÁNCHEZ, 2006: 17), ou politização das estruturas criminais e criminalização das organizações armadas que se atribuem um caráter político (VARGAS, 2006: 140).

Gutiérrez e Sánchez (2006) apresentam, de forma simplificada, duas concepções diferentes sobre essa questão. Por um lado, os que concebem “a relação entre crime e política como dois opostos, que se minam mutuamente”, à maneira de Collier e Kaldor; por outro lado, aqueles que “constatam que a construção-desagregação das formas estatais e os domínios territoriais associados a elas têm estado intimamente vinculadas a diversos fatores de criminalidade econômica”, à maneira de Tilly, Hobsbawn, Olson e Schelling (GUTIÉRREZ e SÁNCHEZ, 2006: 17).

Segundo Charles Tilly, a tendência de que os Estados centrais estejam sendo substituídas por outras forças no exercício da violência coletiva tem como motivação dois mecanismos básicos: a exploração, que supõe a extração de valor pelas redes violentas, e o entesouramento, que implica no controle de propriedades e recursos. Sua conclusão é que “as organizações violentas não fazem nada que os Estados nacionais não tenham feito ao longo da história, com a única diferença de que não são Estados” (TILLY, 2004).

Nesse espectro de concepções de ameaças no mundo contemporâneo, em que as incertezas e indefinições estão sempre presentes, buscamos analisar a concepção de ameaça dos agentes estatais brasileiros, levando em conta suas implicações na redefinição das políticas de controle, particularmente no que se refere às fronteiras.

⁸ O exemplo dado por OROZCO ABAD (2003) para a caracterização criminal de um Estado é a invasão do Panamá pelos EUA em 1989, com a acusação de que o então presidente do Panamá, Manuel Noriega, estava envolvido com narcotraficantes.

II. Concepções de ameaça dos agentes estatais brasileiros

2.1 O papel das Forças Armadas na mediação entre a concepção das ameaças e as políticas de controle

A palavra “ameaça” é recorrente nos textos militares. A Política de Defesa Nacional inicia sua apresentação indicando que é voltada para as “ameaças externas”. Devido à subjetividade do termo, “ameaça” quase não aparece no texto das leis. Mas é abundante nos artigos dos periódicos militares aqui analisados. Na grande maioria das vezes, a ameaça é pensada em relação ao Estado. As idéias de ameaça proliferam à medida que se torna cada vez mais difícil a identificação – ou a escolha – de um inimigo real e concreto.

No caso do Brasil, sem envolvimento mais aberto em nenhum conflito militar, a ameaça permanece num nível conceitual, porém afeta diretamente as estratégias nacionais de segurança e defesa. Uma das chaves para o desenvolvimento desta pesquisa é entender o vínculo entre as concepções de ameaça e as formas de controle territorial nas políticas do Estado brasileiro. A ação de controle deve ser entendida de um ponto de vista relacional, em que a outra ponta da relação está no que é considerado ameaça ao Estado.

Os documentos, os programas e as leis relativas ao tema da segurança e defesa expressam posições do Estado brasileiro, mas este não deve ser tomado como um agente único. Embora a geografia política clássica reconheça o Estado como o ator privilegiado, outros recortes e escalas devem ser levados em conta além do Estado e no interior do próprio Estado (RAFFESTIN, 1993: 39), considerando a relação entre Estado e sociedade, a diferença entre os próprios agentes estatais e o conjunto das relações internacionais.

A mediação entre a concepção das ameaças e as políticas de controle é operada por agentes estatais específicos, com diferentes finalidades e características. Para entender essa mediação, optamos por privilegiar a análise sobre as Forças Armadas, pois estas assumem um papel fundamental nos assuntos de segurança e defesa, tanto na concepção das políticas quanto em sua aplicação. Ao fazer isso, excluimos outros possíveis atores e pontos de vista, internos ao Estado ou não, como o Congresso Nacional, as forças policiais, a diplomacia, a mídia, os partidos políticos, o Poder Judiciário, etc.

Entender as práticas espaciais pressupõe levar em conta os sujeitos que as praticam. Nosso esforço em analisar de forma conjunta os atores, suas concepções e suas políticas se justifica, por um lado, porque a redefinição do papel das Forças Armadas implica em mudanças nas normas que regulam sua atuação e na distribuição de sua presença no território.

Por outro lado, porque algumas concepções enraizadas na prática das Forças Armadas podem servir como elemento de resistência às novas demandas emergentes.

Os assuntos de segurança externa e segurança interna foram antes imaginados como constituintes de esferas separadas, a primeira sob alçada dos militares, a segunda sob alçada da polícia. A segurança externa defendida nas fronteiras garantiria assim uma ordem interna, um funcionamento normal das leis no território nacional. A interpenetração dessas esferas resulta em efeitos no território, mas também para os atores que antes se responsabilizavam pelas distintas esferas. Porém, como cada um desses atores são constituídos como instituições permanentes, com valores coletivos fortemente estabelecidos, as mudanças devem ocorrer simultaneamente nos sujeitos e nas práticas espaciais.

José Murilo de CARVALHO chama atenção para “a importância do recurso à dimensão organizacional para o melhor entendimento do comportamento político das Forças Armadas” (2005: 14). Por serem instituições totais, que envolvem todas as dimensões da vida de seus membros, acabam por construir uma identidade mais forte, “que aumenta o grau de autonomia da organização em relação ao meio ambiente” (2005: 13). Esse aspecto identitário das organizações ganha especial importância nas situações de transição, em que algumas mudanças conjunturais podem desafiar elementos tidos como permanentes e fundamentais das organizações.

Um dos elementos que se expressa nessa abordagem organizacional é uma ideia de que as Forças Armadas são a instituição que resguardaria a ordem e o progresso da Amazônia e das fronteiras, atribuindo a estas regiões um caráter excepcional em relação ao território nacional, devido às vulnerabilidades a elas associadas e ao fato de serem áreas prioritárias de segurança e defesa da nação. Tal formulação se complementa com a discussão acerca do papel dos militares na política nacional de um modo geral.

Ao estudar o papel das Forças Armadas na Primeira República, José Murilo de Carvalho (2005) descreve as chamadas “ideologias de intervenção” desenvolvidas pelos militares em sua participação na política nacional e sintetiza nas figuras do *soldado-corporação* e da intervenção “moderadora” o modelo predominante que passa a vigorar a partir da década de 1930. Tal ideologia reforçava a necessidade de preparação profissional dos militares, mas restringia sua atuação política somente ao controle e à estabilização da ordem. Era o “intervencionismo da organização como um todo, e não apenas de setores subalternos”. O soldado-cidadão se retira da “política *no* Exército” em favor da “política *do* Exército” (CARVALHO, 2005: 42).

Atualizando a idéia de “ideologia de intervenção”, nossa hipótese é de que a posição de controle e estabilização da ordem não é mais assumida pelos militares como uma justificativa para a intervenção na política nacional de um modo geral, mas se aplica a espaços específicos do território nacional, como é o caso da Amazônia e das fronteiras, concebidos como área privilegiada de atuação das Forças Armadas. Tais concepções não são exclusivas do período iniciado após a abertura política, mas ganham especial relevo a partir da década de 1980, como se a retirada dos militares do centro da política interna nacional representasse uma redefinição de seu campo de atuação, voltado para a defesa nacional.

Alguns aspectos podem ser ressaltados em relação aos atuais posicionamentos políticos das Forças Armadas na sociedade brasileira. Em primeiro lugar, a Amazônia assume um lugar de destaque nos discursos de afirmação institucional dos militares, principalmente do Exército. Essa afirmação ocorre com a inclusão na memória institucional de uma pretensa conquista militar na Amazônia nos séculos XVII e XVIII, representada na figura do capitão-mor Pedro Teixeira, da valorização da batalha de Guararapes (1648) como “berço da nacionalidade e do Exército brasileiro” e da vinculação simbólica entre a memória de Guararapes e as representações militares sobre a Amazônia (CASTRO e SOUZA, 2006: 64). Esse aspecto simbólico é complementar à importância estratégica que a região amazônica tem assumido para os militares brasileiros nas últimas décadas⁹.

Um segundo aspecto é a preocupação dos militares com o uso das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO, segundo o vocabulário militar). O esforço dos ministros militares durante a Assembléia Constituinte foi de manter no texto constitucional a Garantia da Lei e da Ordem como uma das funções das Forças Armadas, contrariamente a algumas tendências de restringir o papel dos militares somente para a defesa nacional (CASTRO e D’ARAÚJO, 2001: 19). Tal função foi mantida, mas o emprego das Forças Armadas ficou condicionado à iniciativa dos poderes constitucionais. A questão assume contornos mais delicados por conta da subjetividade da caracterização de uma situação de distúrbio que justifique a autorização para o uso das Forças Armadas como agentes de intervenção na ordem política interna.

Nos grandes centros urbanos, tem sido comum a idéia de que a ordem interna sofre ameaças de “poderes paralelos” organizados, que impedem o exercício do poder de Estado e põe em risco a segurança pública. A solução para sanar tal situação seria o uso das Forças

⁹ O uso do nome “Amazônia Azul”, difundido pela Marinha do Brasil para se referir ao mar territorial brasileiro, é ilustrativo do aspecto simbólico da idéia de Amazônia para a concepção de defesa das Forças Armadas, em que Amazônia e fronteira passam a assumir um significado cada vez mais associado.

Armadas para o combate à criminalidade comum nas grandes cidades. Embora tal idéia se manifeste de forma difusa na mídia, na opinião pública e na visão de diversos políticos, suas conseqüências já foram sentidas nas “intervenções brancas” (ARRUDA, 2007: 88) ocorridas nas favelas do Rio de Janeiro e em crises institucionais de outros Estados.

A questão indígena é outro tema recorrente na legitimação político-institucional das Forças Armadas. Embora os projetos indigenistas oriundos das Forças Armadas remontem ao início da história republicana do Brasil (LIMA, 1990: 61), ocorrem atualizações que variam conforme os interesses conjunturais em jogo. A posição dos militares frente ao conflito entre arrozeiros e índios em Roraima em torno da demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol é um exemplo de intervenção na política interna legitimada pelo caráter especial da faixa de fronteira como área de segurança nacional.

Por fim, a ocorrência dos crimes transnacionais passa a configurar um novo desafio nas atribuições das responsabilidades aos agentes estatais de segurança. O tráfico de drogas é exemplar desse processo e suas conexões internas e externas são alternadamente ressaltadas para justificar o emprego da polícia ou dos militares em seu combate. É o que se vê nos casos da Lei do Abate e na mudança das atribuições subsidiárias das Forças Armadas em território nacional, bem como em diversas brechas jurídicas encontradas para empregar as Forças Armadas em atividades de combate ao crime e em intervenções federais nos Estados.

Em todos esses casos o que está em jogo é legitimação do monopólio da violência, ou a legitimação do papel das Forças Armadas entre as organizações estatais que compartilham o monopólio legítimo da violência. Consideramos que a concepção das ameaças não se relaciona só à formulação das políticas de controle, mas também à definição do papel dos atores que operam essa mediação entre a ameaça e o controle.

2.2 Ameaças ao Estado brasileiro

Há um forte vínculo entre a concepção da ameaça e as tomadas de decisão relativas às políticas de controle. O processo decisório que leva à concepção e à aplicação das políticas tem início muitas vezes de forma difusa, pois se relaciona a uma demanda social expressa de diferentes maneiras. Gordon e Arian (2001: 196) exploram a relação entre a percepção das ameaças e as tomadas de decisão sobre as políticas e concluem que o componente emotivo tende a preponderar sobre o componente lógico nas situações em que a população se sente ameaçada. Porém, a própria demanda social difusa pode ser um reflexo de orientações

intencionais de determinados agentes, instituições ou grupos políticos, nacionais ou internacionais, que atuam na construção social de tal demanda.

Não pretendemos definir qualquer ponto de origem da construção da ameaça – que perde relevância uma vez iniciado o processo –, mas buscar alguns pontos de ancoragem que permitam captar os caminhos que levam às decisões assumidas pelo Estado e a evolução da aplicação de tais decisões. Chamamos de registros os esquemas de pensamento que surgem de forma combinada com as ações desenvolvidas pelo Estado e seus agentes.

Serão analisados os seguintes registros, abordados aqui como diferentes níveis de compreensão e representação das ameaças ao Estado brasileiro:

- 1) Política de Defesa Nacional;
- 2) Debate interno dos atores estatais, particularmente as Forças Armadas, através dos artigos publicados em periódicos militares.

Mais do que fazer uma abordagem exaustiva da produção bibliográfica a respeito do tema¹⁰, pretendemos colocar em prática uma metodologia de abordagem das concepções dos agentes estatais. Os registros serão considerados duplamente, pelo conteúdo e pelo próprio fato de terem sido registrados e publicados. Para a análise dos artigos, o critério de escolha não levou em conta a nacionalidade nem o fato de o articulista ser civil ou militar, mas o conteúdo temático do artigo.

2.2.1 As ameaças, segundo a Política de Defesa Nacional

O primeiro registro é composto pela Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada em 1996 e revisada em 2005. Esse documento é o marco em que se define a estratégia nacional de segurança e defesa. Segundo o próprio texto do documento, a

“Política de Defesa Nacional, voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” (BRASIL, 2005: Introdução).

¹⁰ Outras fontes foram levantadas, mas não analisadas sistematicamente. Tais fontes oferecem outras visões a respeito dos temas aqui abordados, que podem servir para estudos posteriores. Entre as produções acadêmicas, destacamos as monografias e teses da Escola de Comando do Estado-Maior do Exército e da Escola de Guerra Naval. Entre as publicações do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional disponíveis nas páginas eletrônicas institucionais, destacamos os Seminários sobre Segurança e Defesa, realizados entre 2003 e 2004, sintetizados posteriormente em quatro volumes na coleção *Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa* (2004), e os ciclos de estudos e seminários organizados e publicados pelo Gabinete de Segurança Institucional, em 2004 e 2006, sobre temas como Amazônia, Faixa de Fronteira e Terrorismo.

A PDN é um documento sintético que apresenta um diagnóstico do quadro político internacional e da inserção do Brasil e aponta orientações e diretrizes para o governo. A elaboração e a publicação desse tipo de documento foram iniciadas em 1996 e, assim como a criação do Ministério da Defesa, representaram um esforço para dar maior transparência às ações das Forças Armadas e garantir o controle civil de seu emprego.

A comparação entre os documentos publicado em 1996 e 2005 revela aspectos permanentes e mudanças de concepção em relação à defesa nacional e às ameaças externas. A estrutura dos dois documentos é bastante similar, embora o documento de 2005 seja mais extenso e abarque mais assuntos que o de 1996, refletindo um possível acúmulo de posições desenvolvidas durante a década que os separa.

Em 1996, a preocupação em afirmar o caráter democrático, no âmbito interno, e o caráter pacífico, no âmbito externo, da política de defesa nacional aparece de forma mais acentuada. O termo “ameaça” aparece somente duas vezes em 1996, enquanto em 2005 aparece nove vezes. Embora ambos iniciem afirmando a orientação da defesa nacional para as ameaças externas e a premissa constitucional de busca de solução pacífica das controvérsias e do fortalecimento da paz e segurança internacionais, somente o documento de 2005 chama atenção para o desvanecimento da percepção das ameaças para os brasileiros.

“Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros.

Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses.

Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros” (PDN, 2005: Introdução).

A caracterização do ambiente internacional em ambos os documentos reconhece a maior complexidade e a redução da previsibilidade das relações internacionais após o “fim da confrontação ideológica bipolar” (PDN, 2005: 2.1). O confronto generalizado entre Estados deu lugar aos conflitos étnicos e religiosos, à exacerbação dos nacionalismos e a fragmentação dos Estados, de maneira que “continuam a ter relevância conceitos tradicionais como soberania, autodeterminação e identidade nacional” (1996: 2.3) ou assumem “um vigor que ameaça a ordem mundial” (2005: 2.1). Nesse ponto, o documento de 1996 passa a enfatizar o papel da defesa nacional para a sobrevivência dos Estados num mundo em que as regras políticas estão em processo de redefinição. O documento de 2005, por sua vez, num momento em que a importância da defesa nacional no cenário político mundial já se tornara

mais óbvia, discorre sobre as mudanças advindas com a globalização em relação às novas tecnologias, à interdependência das economias, à formação dos blocos econômicos e às desigualdades sociais no mundo, enfatizando as vulnerabilidades emergentes com os processos de globalização. O PDN de 2005 chama atenção para as tensões e instabilidades decorrentes da “unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder” e preconiza a “prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional” (2005: 2.3).

Em 2005, a identificação das condicionantes geopolíticas e das ameaças globais é mais explícita. Com relação à questão ambiental, afirma-se que os “países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional” (PDN, 2005: 2.4). O documento trata das possíveis “disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas”, além dos litígios internacionais acerca de fronteiras (2005: 2.6). As “novas ameaças”, os atores não-estatais e o transnacionalismo também são abordados na referência que é feita aos “delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional” como ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática (2005: 2.6). Esse quadro não aparecia em 1996.

Em relação ao entorno estratégico brasileiro, as Políticas de 1996 e 2005 convergem na consideração de que a América do Sul está distante dos principais focos mundiais de tensão, é uma zona desmilitarizada e livre de armas nucleares e cujo processo democrático tem reduzido a probabilidade de conflitos. Ambos os documentos afirmam a projeção do entorno estratégico sobre o Atlântico Sul e o texto de 2005 ainda inclui os países limítrofes da África. Os processos regionais de construção da paz citados pelos documentos são: os processos de integração via Mercosul, Comunidade Andina e Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a cooperação com os países africanos com laços culturais comuns (como a língua portuguesa) e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. A PDN de 2005 – mais realista que a anterior – retira do texto a afirmação de que essas iniciativas “conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País” (1996: 2.10; 2005: 3.3).

Os tópicos que complementam a avaliação do “entorno estratégico” brasileiro são significativos para a análise das concepções de ameaça presentes nos documentos oficiais (ver Quadro 2). Nos dois documentos se afirma a instabilidade regional e os riscos a ela associados. Em 1996, é feita referência a “bandos armados que atuam em países vizinhos, nos limites da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional” e a percepção era sobre a possibilidade de envolvimento do Brasil em conflito gerado externamente. Em 2005, a

referência é menos específica ao se falar na “existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais que podem provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul”.

Quadro 2 – Pontos retirados e introduzidos pela Política de Defesa Nacional - 1996 e 2005

Política de Defesa Nacional (1996)	Política de Defesa Nacional (2005)
<p>2.11. O País não está, no entanto, inteiramente livre de riscos. Apesar de conviver pacificamente na comunidade internacional, pode ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente, como consequência de ameaças ao seu patrimônio e aos seus interesses vitais.</p>	<p>3.4. A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte.</p>
<p>2.12. 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.</p>	<p>3.5. A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.</p>
<p>2.13. A capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacionais, e o Brasil tem demonstrado, de forma consistente e clara, sua determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e as normas do direito internacional e em respeito aos compromissos assumidos.</p>	<p>3.6. Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais.</p>

Fonte: PDN (1996 e 2005) / Organização: MONTEIRO, Licio

Em 1996, reafirma-se o caráter pacífico e harmônico do Brasil e é levantada a possibilidade de envolvimento do Brasil em conflitos externos. Em 2005, essa abordagem é retirada em função de uma postura mais pro ativa, de integração sul-americana, inclusive nos temas de segurança e defesa, o que se reflete na inclusão da “promoção da estabilidade regional” entre os objetivos da Defesa Nacional.

O documento encerra com as diretrizes da Política de Defesa Nacional. Além dos tópicos consensuais entre a PDN de 1996 e a de 2005, algumas mudanças podem ser identificadas a partir dos pontos retirados e introduzidos.

Quadro 3 – Política de Defesa Nacional – Diretrizes retiradas e introduzidas - 1996 e 2005

PDN, 1996 (retirado do documento de 2005)	PDN, 2005 (introduzido no documento de 2005)
<p>a. contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;</p> <p>d. promover a posição brasileira favorável ao desarmamento global, condicionado ao desmantelamento dos arsenais nucleares e de outras armas de destruição em massa, (...);</p> <p>i. manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do País, (...);</p> <p>m. aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados (...);</p>	<p>I –manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos;</p> <p>II – dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; (...)</p> <p>IV- incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas, ampliando o emprego combinado; (...)</p> <p>VIII – aperfeiçoar processos para o gerenciamento de crises de natureza político-estratégica; (...)</p> <p>XI – dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo;</p> <p>XII – [reduzir] vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos (...); (...)</p> <p>XII – [reduzir] vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos (...); (...)</p> <p>XXIV – criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa.</p>

Fonte: PDN (1996 e 2005) / Organização: MONTEIRO, Licio

De um modo geral, as principais mudanças entre os documentos de 1996 e 2005 são:

- em 2005 não se enfatiza o caráter democrático da defesa nacional como em 1996, visto que o documento de 1996 tinha a perspectiva de representar um divisor de águas em relação ao perfil muito associado ao período militar das políticas de segurança e defesa. Em 2005, isso já não era uma questão tão relevante;
- em 1996, era enfatizada uma postura harmônica e pacífica do Brasil na ordem internacional, sendo o Brasil reconhecido como um bom cumpridor das regras internacionais. Já em 2005, é introduzida uma postura mais proativa e autônoma, com pretensões de maior liderança no cenário regional e com maior ênfase nos interesses nacionais;
- a perspectiva de emprego da Força é mais presente no documento de 2005, com o reforço dos meios operativos e organizacionais e a avaliação sobre situações possíveis de emprego.

Em dezembro de 2008, o Ministério da Defesa lançou o documento Estratégia de Defesa Nacional, com o formato bastante diferente dos documentos de 1996 e 2005. A Estratégia de Defesa Nacional (2008) confirma a tendência aqui apontada na comparação entre 1996 e 2005 e traz elementos mais concretos para a efetivação das políticas. Alguns tópicos do texto do novo documento serão abordados no capítulo 3, referente à descrição das políticas territoriais, mas não será feita nenhuma análise específica do novo documento devido à sua recentíssima publicação.

2.2.2 As ameaças, segundo os periódicos militares

O segundo conjunto de registros são os artigos publicados em periódicos militares. As revistas escolhidas para serem analisadas foram: *A Defesa Nacional*, *Revista do Exército Brasileiro*, *Revista da Escola de Guerra Naval*, *O Anfíbio*, *Aerovisão* e *Revista da Escola Superior de Guerra*, com o recorte temporal de análise para os números publicados entre os anos 1998 e 2007. A escolha desses periódicos se deu por abarcarem os três segmentos das Forças Armadas e pela facilidade de acesso.

Quadro 4 – Números de exemplares de periódicos militares por ano

Periódico	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Disponível
Revista do EB	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	Bibliex
A Defesa Nacional	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	Bibliex
O Anfíbio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	On-line
Revista da EGN	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	On-line
Revista da ESG	2	1	1	1	1	1	1	-	2	-	On-line
Aerovisão	-	-	-	-	-	3	4	2	3	3	On-line

Primeiramente, foi feita uma varredura nos títulos dos artigos, selecionando aqueles que estivessem relacionados com os temas: ameaças ao Estado, Amazônia, fronteiras e tráfico de drogas. A partir da seleção inicial, escolhemos 16 artigos representativos das visões militares sobre os temas abordados.

Os periódicos militares como fontes de pesquisa apresentam um registro particular das concepções de ameaça do Estado brasileiro, através do debate existente no interior das corporações responsáveis pela execução das políticas de segurança e defesa nacional. Os debates internos influenciam, em diferentes níveis, as decisões sobre as políticas estatais, não só em relação ao governo federal, mas também no diálogo com a sociedade de um modo geral. Por outro lado, tais debates revelam a forma como essas políticas são apropriadas pelos

segmentos responsáveis por sua aplicação. Daí a importância dos periódicos como expressão dos debates internos aquém e além do texto oficial das políticas estatais.

Quadro 5 – Artigos selecionados

Autor	Título	Periódico	Ano
CASTRO, Therezinha de	"Colômbia: destino geopolítico"	Revista da ESG	1998
MENDEL, Willian W.	"Amazônia Brasileira: controlando a hidra"	Revista do EB	2000
FURTUNA, Hernani G.	"Amazônia: visão político-estratégica"	Revista da ESG	2000
MARTU, Amadeu M.	"A narcoguerrilha na fronteira amazônica: uma questão de soberania e integridade territorial"	A Defesa Nacional	2002
MENDEL, Willian W.	"A ameaça colombiana à segurança regional"	Revista do EB	2002
SMITH, Paul L.	"Ameaças transnacionais e sobrevivência do estado: um papel para o militar?"	A Defesa Nacional	2003
ABREU, Gustavo de S.	"A segurança do Estado brasileiro diante das ameaças características do limiar do século XXI"	A Defesa Nacional	2004
CÔRTEZ, M. H. Camillo	"As violações invisíveis das fronteiras: proposta inovadora para a tipologia de fronteiras"	A Defesa Nacional	2006
KILIAN JR., Rudibert	"A evolução da conjuntura no 'entorno estratégico' do Brasil e seus reflexos para o Corpo de Fuzileiros Navais"	O Anfíbio	2006
PINHEIRO, Alvaro de S.	"Narcoterrorismo – O flagelo do século XXI"	A Defesa Nacional	2006
RIPPEL, Márcio Pereira	"O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas conseqüências"	Revista da EGN	2006
WOLOSZYN, André Luís.	"O Brasil frente ao terrorismo internacional"	Revista do EB	2006
FEDOZZI, M^a Cristina G.	"Um novo conceito de segurança para o continente"	Revista da ESG	2006
MACHADO, R. Loiola	"O século XXI e as novas percepções de ameaça à segurança"	Revista da EGN	2007
PEDROSA, J. F. de Maya	"A guerrilha colombiana, um problema de todos"	A Defesa Nacional	2007
SILVA, A. R. de Almeida	"As novas ameaças' e a Marinha do Brasil"	Revista da EGN	2006

Nenhum artigo da revista *Aerovisão* foi selecionado, pois de um modo geral a revista é mais informativa do que de análise. Um aspecto que chama atenção é o fato de que os artigos

publicados na Revista do Exército Brasileiro sobre o tema são republicações de artigos da *Brazilian Military Review*¹¹ do autor norte-americano Willian Mendel.

Para analisar o texto dos artigos escolhidos, colocamos algumas perguntas como diretrizes. O objetivo é identificar as idéias recorrentes no conjunto dos artigos, que expressem os consensos e contradições entre os articulistas analisados.

- 1) Quais concepções de ameaças são apresentadas tanto em nível conceitual, como em suas expressões concretas gerais e específicas para o caso do Brasil e América do Sul?
- 2) Quais ameaças e vulnerabilidades são atribuídas aos espaços amazônico, fronteiro e ao segmento da zona de fronteira Brasil-Colômbia?
- 3) Que ações e políticas são recomendadas ao Estado brasileiro para fazer frente às ameaças identificadas?

Killian Jr. faz um esforço para definir o conceito de ameaça em relação a outros conceitos análogos como os de risco, perigo, vulnerabilidade e agressão. Segundo Killian Jr.:

“Ameaça é uma representação, um sinal, uma percepção de uma situação não desejada, que pode afetar a existência de quem a percebe. Pode ser de origem externa ou interna ao ambiente ameaçado. A ameaça se caracteriza pelo fator “intencionalidade” por parte de seu promotor. (...) O risco está aquém da ameaça, pois ainda não afeta a existência. O risco presente pode se transformar em uma ameaça futura, portanto deve ser encarado como um fato portador de ameaça futura. O perigo é uma ameaça nem sempre percebida. Vulnerabilidade é uma deficiência ou debilidade que oferece vantagem a ser explorada ou aproveitada por um antagonista. Quanto maiores as vulnerabilidades, maior será a sensibilidade às ameaças. Uma agressão é uma ameaçada conformada pela força” (2006: 14).

Já Gustavo Abreu utiliza a seguinte aproximação conceitual para tratar das ameaças ao Estado:

“são ações de origem externa, interna e transnacional, protagonizadas por outros Estados e por organizações governamentais e não-governamentais, de naturezas diversas – políticas, militares, econômicas e sociais – que, variando em amplitude e intensidade, contrapõem-se ou representam óbices às conquistas e aos interesses nacionais” (2004: 22).

¹¹ Publicação da Escola do Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA direcionada para os militares brasileiros. Há outras versões da *Military Review* para outros países. Disponível em <http://usacac.army.mil/cac2/militaryreview/index.asp#>. Acesso em 13 fev 2009

A questão da origem das ameaças é também abordada por Paul Smith, que trata especificamente das “ameaças transnacionais” afirmando que “assuntos de segurança transnacional são ameaças não-militares que cruzam fronteiras e ameaçam a integridade política e social de uma nação ou a saúde de seus habitantes” (2003: 101).

Roberto Loiola Machado amplia o escopo da abordagem sobre as ameaças a partir de uma visão abrangente dos estudos sobre segurança internacional, que leva em conta múltiplas ameaças, definidas por diversas origens (militar, política, econômica, ambiental, etc.), sem se restringir às que afetam ou emanam de Estados (2007: 45).

“O alargamento do espectro daquilo que é percebido como ameaça deu-se devido à apropriação do conceito de segurança humana e, a partir daí, portanto, qualquer ato encetado capaz de causar sensação de insegurança no nível individual passou a ser considerado algo a erigir a atenção e a preocupação por uma grande maioria de Estados” (2007: 52).

Essa concepção, porém, apesar de dar legitimidade a outros atores além do Estado nas relações internacionais, torna mais difícil a delimitação clara do que são as ameaças e a quem elas se direcionam:

“tudo aquilo que possa se configurar em uma significativa ameaça à sobrevivência do Estado, e mais especificamente à sobrevivência humana se consolida como ameaça. Portanto, os assuntos de segurança são aqueles que representam uma ameaça existencial para um objeto referente que pode ser um Estado, a sociedade e até mesmo um indivíduo” (2007: 48-49).

O que são essas “novas ameaças” em suas expressões concretas gerais? Há uma sobreposição entre as ameaças categorizadas por sua origem como transnacionais e as situadas temporalmente no período posterior à Guerra Fria. Portanto, “novas ameaças”, “ameaças características do séc. XXI” e “ameaças transnacionais” na maioria das vezes são utilizadas para tratar de um mesmo conjunto de questões.

Entre os temas mais listados pelos autores como ameaças contemporâneas estão: a criminalidade transnacional (principalmente o tráfico de drogas, mas também a lavagem de dinheiro, o contrabando e o tráfico de armas e de pessoas), o terrorismo (internacional ou transnacional), as questões ambientais (poluição, emissão de carbono, etc.), as imigrações (indesejadas ou ilegais), as doenças (epidemias, endemias e sem fronteiras) e as ameaças econômicas (vulnerabilidades trazidas pela globalização, crises econômicas). Outros temas citados foram: violação de direitos humanos, corrupção, violência social, pobreza, corrida armamentista, pirataria e narcoguerrilha (ver Quadro 6).

Quadro 6 – Ameaças contemporâneas, segundo os autores selecionados

Autor	Ameaças contemporâneas
MARTU (2002)	narcotráfico como “uma ameaça herdada do último século, um crime transnacional de características transfronteiriças” e a “narcoguerrilha” como uma de suas ramificações, presente principalmente na Colômbia
SMITH (2003)	o crime transnacional, o terrorismo transnacional, o fluxo migratório transnacional, as doenças sem fronteiras e o fenômeno transnacional do meio ambiente.
SILVA (2006)	<i>Terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria.</i> “Novas ameaças” receberam maior atenção após 11 de setembro de 2001
KILLIAN JR (2007)	<i>crimes transnacionais, questões ambientais, violações de direitos humanos, instabilidades políticas e vulnerabilidades inerentes ao processo de globalização econômica. De forma geral, as drogas ilícitas, o narcotráfico, a degradação do meio ambiente, a corrupção, o tráfico ilícito de armas, as epidemias e endemias, a violência social, o crime organizado, crises econômicas e aumento da pobreza</i>
LOIOLA MACHADO (2007)	<i>terrorismo como uma das principais fontes de ameaça, mas também ameaças de origem econômica e o tipo de ameaça ambiental ou ecológica, além dos crimes transnacionais, da imigração indesejada ou ilegal e da corrida armamentista.</i>

Quais ameaças são apontadas no caso do Brasil? Os artigos selecionados demonstram a preocupação dos círculos militares com os efeitos das ameaças contemporâneas no Brasil. Ocorre uma oscilação entre assimilar e reproduzir um modelo difundido principalmente a partir dos Estados Unidos de concepção das “novas ameaças” e a tentativa de estabelecer abordagens mais específicas tomando como ponto de vista a posição do Brasil no cenário regional e mundial. No primeiro caso, estão os artigos de Smith, Fedozzi e Woloszyn; no segundo caso, os artigos de Killian Jr e Abreu.

Rudibert Killian Jr.(2007) faz um panorama dos problemas existentes na América do Sul e em alguns casos aponta como estes podem afetar a segurança nacional. A existência do Aquífero Guarani e as riquezas da plataforma continental como fonte de cobiça externa, a expansão do narcotráfico, aliada aos movimentos rebeldes do entorno, o risco de intervenção na Amazônia, através de ação de ONGs e missões religiosas como fontes paralelas de poder, o problema das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e a possibilidade de seu

transbordamento para as fronteiras brasileiras, a aproximação entre Bolívia, Venezuela e Cuba, a vulnerabilidade da fronteira Brasil-Peru frente a um possível incremento do narcotráfico e de grupos ilegais, o populismo emergente na Venezuela, a presença norte-americana na América do Sul.

Gustavo de Souza Abreu categoriza as ameaças em externa, interna e transnacional, por um lado, e em real e potencial, por outro lado. Na condição de ameaça externa, Abreu cita: a guerrilha colombiana (real), a cobiça internacional sobre a Amazônia, as pressões internacionais diante de temas emergentes (real), o protecionismo (real), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (potencial). As ameaças internas são: os desequilíbrios socioeconômicos (real) e a criminalidade doméstica (real). Como ameaças transnacionais, Abreu cita: os efeitos socioeconômicos negativos da globalização (real), o terrorismo (potencial) e o crime organizado internacional (real).

Nos dois casos, aparecem lado a lado ameaças de dimensões distintas. O papel dos Estados Unidos é visto de maneira ambígua. Por um lado, algumas preocupações se aproximam das prioridades norte-americanas no continente – caso da guerrilha colombiana, do narcotráfico e do papel da Venezuela na região –; por outro lado, os próprios norte-americanos aparecem como ameaça – caso da proposta da ALCA e da presença militar na América do Sul.

Paul L. Smith (2003) não aborda questões específicas do Brasil, mas ressalta entre as ameaças que enumera a emissão de carbono e a atuação de grupos criminosos na Colômbia, com menção à situação brasileira. Woloszyn (2006) analisa como o terrorismo internacional pode afetar o Brasil e propõe três hipóteses:

“como área de recrutamento, apoio, trânsito e homizio de militantes de organizações fundamentalistas islâmicas e de grupos palestinos opositores aos acordos de Oslo; eventuais ações na parte norte ocidental da região de fronteira; como base para lançamento de uma ação terrorista contra alvos tradicionais internacionais e como alvo de ação terrorista” (WOLOSZYN, 2006)

Quadro 7 – Ameaças do Estado brasileiro, segundo os autores selecionados

Autor	Ameaças ao Estado brasileiro
SMITH (2003)	a emissão de carbono e a atuação de grupos criminosos na Colômbia, com menção à situação brasileira.
ABREU (2004)	Externas: guerrilha colombiana (real), cobiça internacional sobre a Amazônia, pressões internacionais em temas emergentes (real), protecionismo (real), (ALCA (potencial). Internas: desequilíbrios socioeconômicos (real) e criminalidade doméstica (real). Transnacionais: efeitos socioeconômicos negativos da globalização (real), terrorismo (potencial) e crime organizado internacional (real).
FEDOZZI (2006)	<i>terrorismo, delinquência transnacional, narcotráfico, lavagem de dinheiro e contrabando de armas</i>
WOLOSZYN (2006)	Três hipóteses de terrorismo internacional no Brasil: “como área de recrutamento, apoio, trânsito e homizio de militantes de organizações fundamentalistas islâmicas e de grupos palestinos opositores aos acordos de Oslo; eventuais ações na parte norte ocidental da região de fronteira; como base para lançamento de uma ação terrorista contra alvos tradicionais internacionais e como alvo de ação terrorista”
KILLIAN JR (2007)	Cobiça externa sobre riquezas naturais, expansão do narcotráfico, movimentos rebeldes do entorno, risco de intervenção na Amazônia (ONGs e missões religiosas), FARC na Colômbia e seu transbordamento além fronteiras, a aproximação entre Bolívia, Venezuela e Cuba, a vulnerabilidade da fronteira Brasil-Peru ao narcotráfico e aos grupos ilegais, o populismo na Venezuela, a presença norte-americana na América do Sul

Outros artigos enfatizam aspectos específicos das ameaças ao Estado brasileiro, como a vulnerabilidade da Amazônia e das fronteiras, alguns temas específicos (como narcotráfico e terrorismo) e situações existentes na fronteira Brasil-Colômbia (tráfico de drogas, guerrilha colombiana, “narcoguerrilha”, “narcoterrorismo”, Plano Colômbia etc.).

Sobre a Amazônia, Willian Mendel enfatiza as ameaças transnacionais existentes na região do Alto Solimões, na fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia que incluem “as atividades criminosas da narcoguerrilha e do tráfico de drogas, as atividades de contrabando, desde armas até plumagem de pássaros, e as ações diretas contra o meio ambiente e a economia por parte de madeireiras, garimpeiros, pescadores e caçadores ilegais” (92). Hernani Goulart Fortuna se refere à vulnerabilidade do arco setentrional “às questões do narcotráfico, guerrilhas ideológicas e contrabando de armas” (2000: 8). Além disso, Fortuna

coloca como problemas a cobiça internacional sobre as riquezas naturais e minerais, a demarcação de terras indígenas, o trabalho de missões religiosas estrangeiras e a presença francesa na Amazônia através da Guiana Francesa.

Sobre as fronteiras, Marcos Henrique Camillo Côrtes propõe uma distinção entre fronteiras jurídicas, em seu sentido tradicional, e fronteiras metafísicas, considerada como a “linha de defrontação entre interesses de dois (ou mais) Estados” (2006: 46). As ameaças existentes nas fronteiras jurídicas do Brasil são: ameaças militares potenciais decorrentes de instabilidades de alguns países vizinhos, ameaças armadas de movimentos subversivos que atuam em países vizinhos e que podem “transbordar” para o território brasileiro – cujo caso mais notório, segundo Côrtes, é o das FARC na Colômbia –, atividades do tráfico internacional de drogas, atividades ilícitas como o contrabando, a “pirataria” e a imigração ilegal, os “vazios” do poder do Estado em áreas de proteção ambiental e de reservas indígenas em faixas de fronteira e a “internacionalização” da Amazônia tendo a Guiana Francesa como instrumento inicial (2006: 48-49).

Quadro 8 - Ameaças à Amazônia Brasileira, segundo os autores selecionados

Autor	Amazônia
MENDEL (2000)	as ameaças transnacionais existentes na região do Alto Solimões, na fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia incluem “as atividades criminosas da narcoguerrilha e do tráfico de drogas, as atividades de contrabando, desde armas até plumagem de pássaros, e as ações diretas contra o meio ambiente e a economia por parte de madeireiras, garimpeiros, pescadores e caçadores ilegais”
FURTUNA (2000)	vulnerabilidade do arco setentrional “às questões do narcotráfico, guerrilhas ideológicas e contrabando de armas”. Além disso, Fortuna coloca como problemas a cobiça internacional sobre as riquezas naturais e minerais, a demarcação de terras indígenas, o trabalho de missões religiosas estrangeiras e a presença francesa na Amazônia através da Guiana Francesa.
MARTU (2002)	A Amazônia brasileira é apresentada como “um grande vazio demográfico, onde os descaminhos do narcotráfico encontram propício terreno para suas atividades ilícitas” e sua condição fronteira aos países produtores de coca e cocaína é apontada como um dos principais fatores de preocupação.

Quadro 9 – Ameaça às fronteiras, segundo os autores selecionados

Autor	Fronteiras
MARTU (2002)	No caso da Colômbia, o agravante a atuação da guerrilha na proximidade das regiões da Cabeça do Chachorro e do Alto Solimões, por onde flui o tráfico de cocaína, pasta-base de cocaína e precursores químicos e o contrabando de armas, além da busca de abastecimento logístico, remédios e alimentos para a guerrilha.
CÔRTEZ (2006)	Ameaças militares potenciais por instabilidade de alguns países vizinhos, ameaças armadas de movimentos subversivos em países vizinhos que podem “transbordar” para o território brasileiro – segundo Côrtes, é o caso das FARC na Colômbia –, tráfico internacional de drogas, atividades ilícitas como o contrabando, a “pirataria” e a imigração ilegal, os “vazios” do poder do Estado em áreas de proteção ambiental e de reservas indígenas em faixas de fronteira e a “internacionalização” da Amazônia tendo a Guiana Francesa como instrumento inicial

Entre os artigos que tratam especificamente da questão colombiana, o mais antigo, dentro do recorte temporal escolhido, é o de Therezinha de Castro (1998). A autora traça um perfil do conflito interno colombiano e suas raízes históricas porém não faz qualquer referência a possíveis conseqüências do conflito para o Brasil e trata de forma diferenciada a problemática do tráfico de drogas e o crescimento das guerrilhas. Tal registro é interessante por ser a autora uma das mais influentes da escola geopolítica brasileira e por apresentar uma visão anterior aos anos de implementação do *Plan Colombia*.

A questão colombiana aparece ainda de forma destacada nos artigos de Mendel (2002), Martu (2002), Rippel (2006), Pinheiro (2006) e Pedrosa (2007). Alguns aspectos são importantes na análise desses artigos: 1) como é apresentada a relação entre a guerrilha e o tráfico de drogas; 2) como é avaliado o papel da intervenção norte-americana no conflito, principalmente com o *Plan Colombia*. 3) como o conflito colombiano pode afetar o Brasil, em especial suas fronteiras e a Amazônia brasileira.

Willian Mendel (2002) faz uma explanação geral sobre os efeitos do conflito colombiano como uma ameaça para os países fronteiriços. No caso do Brasil, o autor chama atenção para o tráfico de armas e drogas e as ocasionais incursões das FARC, indicando o papel da fronteira Brasil-Colômbia como corredor de trânsito de precursores químicos e armas para os grupos ilegais colombianos e de saída de drogas para os EUA e a Europa. Por fim, Mendel comenta a desconfiança dos países sul-americanos com relação ao *Plan Colombia*, visto como uma ameaça à segurança de seus próprios países.

Amadeu Martu caracteriza narcotráfico como “uma ameaça herdada do último século, um crime transnacional de características transfronteiriças” e “narcoguerrilha” como uma de suas ramificações, presente principalmente na Colômbia (2002: 80-81). A Amazônia brasileira é apresentada como “um grande vazio demográfico, onde os descaminhos do narcotráfico encontram propício terreno para suas atividades ilícitas” (2002: 80) e sua condição fronteira aos países produtores de coca e cocaína é apontada como um dos principais fatores de preocupação. No caso da Colômbia, Martu coloca como agravante a atuação da guerrilha na proximidade das regiões da Cabeça do Cachorro e do Alto Solimões, por onde flui o tráfico de cocaína, pasta-base de cocaína e precursores químicos e o contrabando de armas, além da busca de abastecimento logístico, remédios e alimentos para a guerrilha. Quanto à implantação do *Plan Colombia*, a perspectiva era de que seus reflexos para o Brasil fossem: imigração clandestina na faixa de fronteira, presença de deslocados colombianos, confrontos com a população indígena brasileira, presença de grupos guerrilheiros em território brasileiro, violação da linha de fronteira em situações de perseguição, maior envolvimento da população fronteira com ilícitos, deslocamento de laboratórios de produção de pasta-base de cocaína (PBC), aumento do tráfico de armas, deslocamento de plantio de coca para o Brasil, danos ao meio ambiente pela fumigação, incremento da lavagem de dinheiro nas cidades da região norte e uma maior pressão dos EUA para o envolvimento militar do Brasil no processo (MARTU, 2002: 92-93).

Márcio Pereira Rippel trata especificamente das conseqüências do Plano Colômbia para os países da América do Sul. Sem caracterizar qualquer elemento como ameaça, o autor aponta como principais problemas relacionados ao Plano Colômbia: o incremento da presença militar norte-americana na América Latina, o transbordamento da violência colombiana, a questão dos refugiados e o perigo de o narcotráfico se intensificar nos países vizinhos à Colômbia. Segundo Rippel, todos esses fatores têm o potencial de afetar o território brasileiro.

O artigo de Álvaro de Souza Pinheiro, por sua vez, trata do “narcoterrorismo”, considerado como uma “ameaça nova e extremamente perigosa à sociedade humana”, “internacionalmente caracterizado pelo triângulo letal integrado por narcotraficantes, terroristas e contrabandistas de armas, enfatizando atividades do crime organizado nos grandes centros urbanos já atingidos pela migração descontrolada” (2006: 43). O exemplo dado pelo autor para o caso brasileiro foi justamente as FARC e suas conexões com o Brasil através do treinamento de membros do Movimento dos Sem-Terra (MST) realizado na fronteira Brasil-Paraguai e de vínculos com as organizações criminosas Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV). As FARC são consideradas como “organização

narcoterrorista”, que “deve ser encarada como uma ameaça aos interesses vitais do Estado brasileiro” (2006: 45)

José Fernando Maya Pedrosa (2007) enfatiza o problema da guerrilha colombiana para o Brasil como “fator de desequilíbrio na Amazônia”. Pedrosa prefere não utilizar o termo “narcoguerrilha”, visto como uma caracterização pragmática dos EUA (2007: 31), embora se refira ao “encontro do narcotráfico com o terrorismo e a guerrilha” (2007: 32). A preocupação do autor está na possibilidade de que esse fenômeno colombiano ocorra também no Brasil. Pedrosa afirma também que a internacionalização do conflito colombiano afeta a segurança na fronteira noroeste do Brasil e que o recente interesse norte-americano através do Plano Colômbia “ampliou as projeções da questão colombiana no Brasil, por motivos óbvios de proximidade, relacionamento com a vizinhança e preocupação diante da presença de uma potência mundial na região amazônica, cujos desdobramentos não se podem prever” (2007: 32).

André Luís Woloszyn aborda o terrorismo internacional e a possibilidade de sua ocorrência em território nacional em três hipóteses: “como área de recrutamento, apoio, trânsito e homizio de militantes de organizações fundamentalistas islâmicas e de grupos palestinos opositores aos acordos de Oslo; eventuais ações na parte norte ocidental da região de fronteira; como base para lançamento de uma ação terrorista contra alvos tradicionais internacionais e como alvo de ação terrorista” (2006: 14).

Quadro 10 – Ameaças relacionadas ao tráfico de drogas e ao conflito colombiano

Autor	Brasil-Colômbia
CASTRO (1998)	Não faz referência a possíveis conseqüências do conflito para o Brasil e trata de forma diferenciada a problemática do tráfico de drogas e o crescimento das guerrilhas. Visão anterior ao <i>Plan Colombia</i> .
MARTU (2002)	Possíveis reflexos do <i>Plan Colombia</i> : imigração clandestina, deslocados colombianos, confrontos com a população indígena brasileira, presença de grupos guerrilheiros em território brasileiro, violação da linha de fronteira em situações de perseguição, maior envolvimento da população fronteiriça com ilícitos, deslocamento de laboratórios de produção de PBC, aumento do tráfico de armas, deslocamento de plantio de coca para o Brasil, danos ambientais pela fumigação, incremento da lavagem de dinheiro nas cidades da região norte e uma maior pressão dos EUA para o envolvimento militar do Brasil no processo.
MENDEL (2002)	Efeitos do conflito colombiano como uma ameaça para os países fronteiriços. No caso do Brasil, o tráfico de armas e drogas e as ocasionais incursões das FARC, pois a fronteira Brasil-Colômbia é corredor de trânsito de precursores químicos e armas para os grupos ilegais colombianos e de saída de drogas para os EUA e a Europa. Desconfiança dos países sul-americanos com relação ao <i>Plan Colombia</i> , visto como uma ameaça à segurança de seus próprios países.
PINHEIRO (2006)	“Narcoterrorismo”, uma “ameaça nova e extremamente perigosa à sociedade humana”; triângulo formado por narcotraficantes, terroristas e contrabandistas de armas, enfatizando “atividades do crime organizado nos grandes centros urbanos”. Exemplo: FARC e suas conexões com o Brasil através do treinamento do MST na fronteira Brasil-Paraguai e de vínculos com Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV).
RIPPEL (2006)	Problemas relacionados ao Plano Colômbia: o incremento da presença militar norte-americana na América Latina, o transbordamento da violência colombiana, a questão dos refugiados e o perigo de o narcotráfico se intensificar nos países vizinhos à Colômbia. Todos esses fatores tem o potencial de afetar o território brasileiro.
PEDROSA (2007)	Considera o termo “narcoguerrilha” uma caracterização pragmática dos EUA, mas reconhece “encontro do narcotráfico com o terrorismo e a guerrilha”. Preocupação com a possibilidade de que esse fenômeno colombiano ocorra também no Brasil. A internacionalização do conflito colombiano afeta a segurança na fronteira noroeste do Brasil. Plano colombia é preocupante também pela presença norte-americana

Quais são as políticas e ações aconselhadas para enfrentar as ameaças identificadas nos artigos selecionados? Essas ações são pensadas em diferentes níveis, para diferentes ameaças, envolvendo diferentes agentes do Estado.

O reforço militar na fronteira amazônica é apontado por Abreu (2004: 31) – “vigilância e cobertura estratégica ao longo da faixa de fronteira amazônica” – e Mendel (2000: 102) – “reformas econômicas e sociais apoiadas por vigorosas atividades militares e policiais podem atenuar os perigos para a Amazônia”. Juntamente com essa ampliação quantitativa, Mendel (2000: 102) fala de “conceitos operacionais que exploram armas e tecnologias modernas e que são capazes de se opor às novas e emergentes ameaças” e Killian Jr. (2007: 18) defende uma atualização tecnológica e estratégica das Forças Armadas.

O SIVAM é citado por Furtuna (2000: 32), Mendel (2000, 2002), Martu (2002) e Côrtes (2006) como importante meio de controle. Mendel e Martu acrescentam ainda o Programa Calha Norte, revitalizado a partir de 2000, como parte da estratégia brasileira para fazer frente às novas ameaças. As Operações COBRA são citadas por Mendel (2002), como meio para tornar a fronteira Brasil-Colômbia mais segura e possibilitar a interceptação de contrabando por rios e estradas nesse segmento de fronteira. O mesmo autor ressalta a atuação dos Destacamentos de Operação de Selva e dos Pelotões de Fronteira para estabelecer uma presença física do Estado na fronteira amazônica (MENDEL, 2000).

A colaboração das Forças Armadas é requisitada para o enfrentamento do terrorismo (Pedrosa, 2007) e do crime organizado internacional (ABREU, 2004), dentro da missão constitucional de garantia da lei e da ordem, quando esgotados os meios da segurança pública. A Lei do Abate foi também considerada como “um grande avanço legal para combater os ilícitos na fronteira amazônica, em particular o narcotráfico” (MARTU, 2002: 90)

Em outro nível de ação do Estado, foram feitas referências à CPI do Narcotráfico (MENDEL, 2002; MARTU, 2002), à Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) e à Política Antidrogas Brasileira (MARTU, 2002: 89), à adesão a acordos internacionais contra o terrorismo, o uso de dispositivos legais como a Lei de Segurança Nacional (7.170/83), a Lei de Crimes Hediondos (8.072/90) e a Lei de Lavagem de Dinheiro (9.613/98), além da criação da Comissão de Controle de Atividades Financeiras (COAF) (WOLOSZYN, 2006: 12-14). André Woloszyn (2006: 14) sugere ainda a criação de uma lei específica que tipifique o crime de terrorismo e de uma eventual Comissão Nacional de Combate a Atos Terroristas, nos moldes do sistema já existente contra ilícitos financeiros.

III. Políticas de controle territorial do Estado brasileiro na fronteira internacional amazônica

A importância crescente que a Amazônia e suas fronteiras nas duas últimas décadas assumem nas políticas de segurança e defesa nacional pode ser demonstrada pelos investimentos em infra-estrutura militar e pela ampliação da presença das Forças Armadas na Amazônia brasileira. Esse reforço não representa somente um aumento quantitativo do efetivo humano. A ampliação à qual nos referimos se expressa em diversas dimensões. Para analisá-las, separamos entre: 1) infra-estrutura e presença militar, 2) mudanças normativas e 3) programas, planos de ação e operações.

No primeiro grupo (infra-estrutura e presença militar), enumeramos o incremento do efetivo de soldados nas organizações militares já existentes, o aumento do número de organizações militares na fronteira amazônica, através da criação de novas unidades e da transferência de organizações militares pré-existentes no sul e no sudeste; implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), interligado ao Sistema de Proteção da Amazônia e aquisição, renovação e ampliação de equipamentos militares.

No segundo grupo (mudanças normativas), enumeramos as diversas leis que ampliaram o espectro funcional e territorial da atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira, nas terras indígenas e unidades de conservação e nas vias aéreas e fluviais, como os Decretos 4411 e 4412, de 2002, e 6513, de 2008 (relativos à presença das Forças Armadas em áreas protegidas), os Decretos 5144 (regulamentação da Lei do Abate) e 5129 (sobre a Patrulha Naval), de 2004, e a Lei Complementar nº 117, de 2004, que altera as atribuições subsidiárias das Forças Armadas na faixa de fronteira. Consideramos também os acordos binacionais com países fronteiriços da Amazônia.

No terceiro grupo (programas, planos de ação e operações), enumeramos a retomada do Programa Calha Norte e ampliação de sua área de atuação, o desenvolvimento de operações combinadas entre as três Forças Armadas na fronteira continental amazônica, operações em conjunto com as Forças Aéreas de países vizinhos e apoio às operações da Polícia Federal.

As medidas, embora tenham passado por processos decisórios variados, formam um conjunto coerente de orientações do Estado em relação ao controle do território. Percebemos uma coincidência temporal, principalmente a partir de 2002, uma coerência espacial – tendo como recortes privilegiados a faixa de fronteira continental e a Amazônia –, e uma confluência em relação às ameaças que justificam cada ação de controle, em que emerge a

questões da criminalidade transnacional, do tráfico de drogas e da proximidade da guerrilha colombiana.

3.1 Presença militar e infra-estrutura na fronteira amazônica

3.1.1 Novas unidades e aumento do efetivo militar na Amazônia e nas fronteiras

Exército Brasileiro

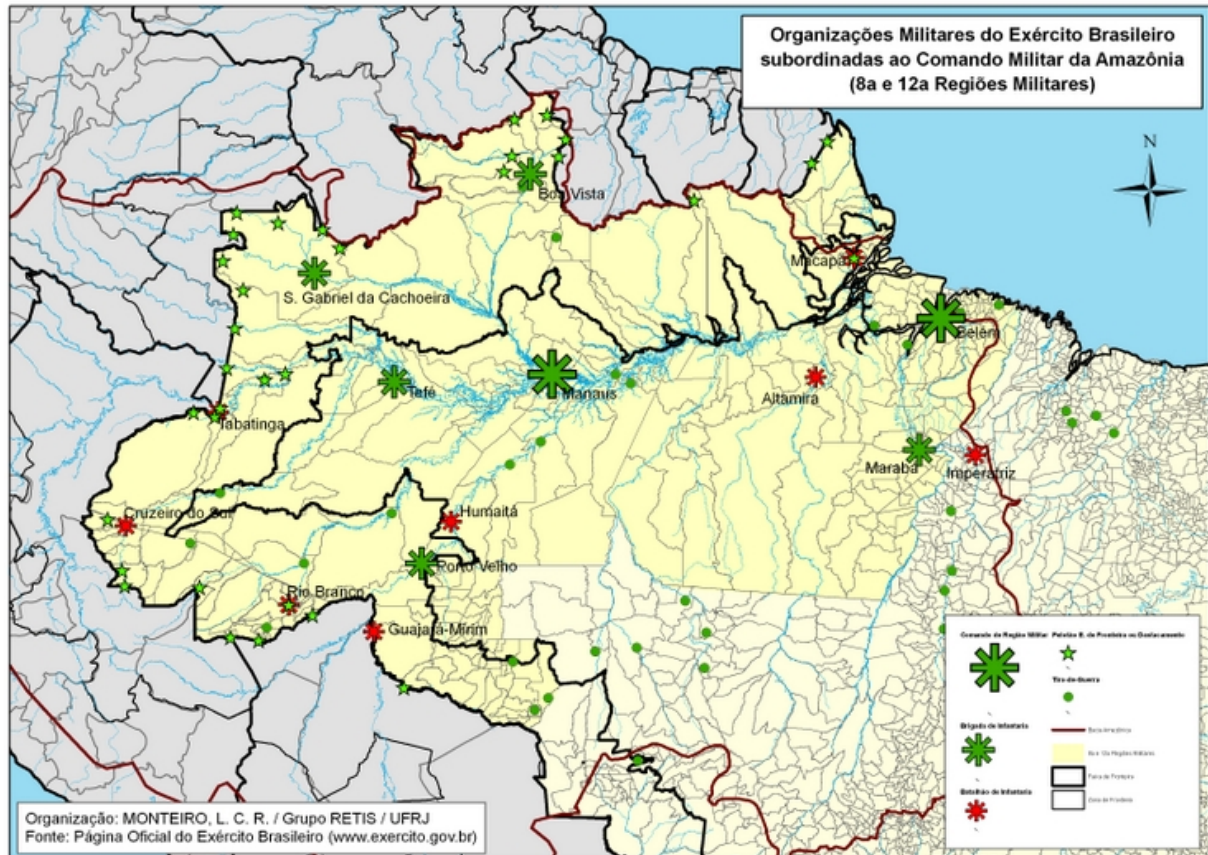
Sobre o incremento da presença do Exército Brasileiro na fronteira amazônica podemos destacar:

1. o aumento do número de Brigadas resultante de transferências extra-regionais;
2. a criação e a ampliação do número de Pelotões Especiais de Fronteira, localizados estrategicamente;
3. o aumento do efetivo militar nas unidades do Exército e os investimentos em melhorias da infra-estrutura.

A região amazônica é coberta pelo Comando Militar da Amazônia (CMA), que abrange a 8ª e a 12ª Região Militar do Exército Brasileiro, com sedes em Belém-PA e Manaus-AM, respectivamente. O CMA é constituído por cinco Brigadas de Infantaria de Selva: Boa Vista-RR (1ª), São Gabriel da Cachoeira-AM (2ª), Tefé-AM (16ª), Porto Velho-RO (17ª) e Marabá-PA (23ª)¹².

¹² As informações sobre a infra-estrutura do Exército foram retiradas da página oficial do Exército Brasileiro (www.exercito.gov.br).

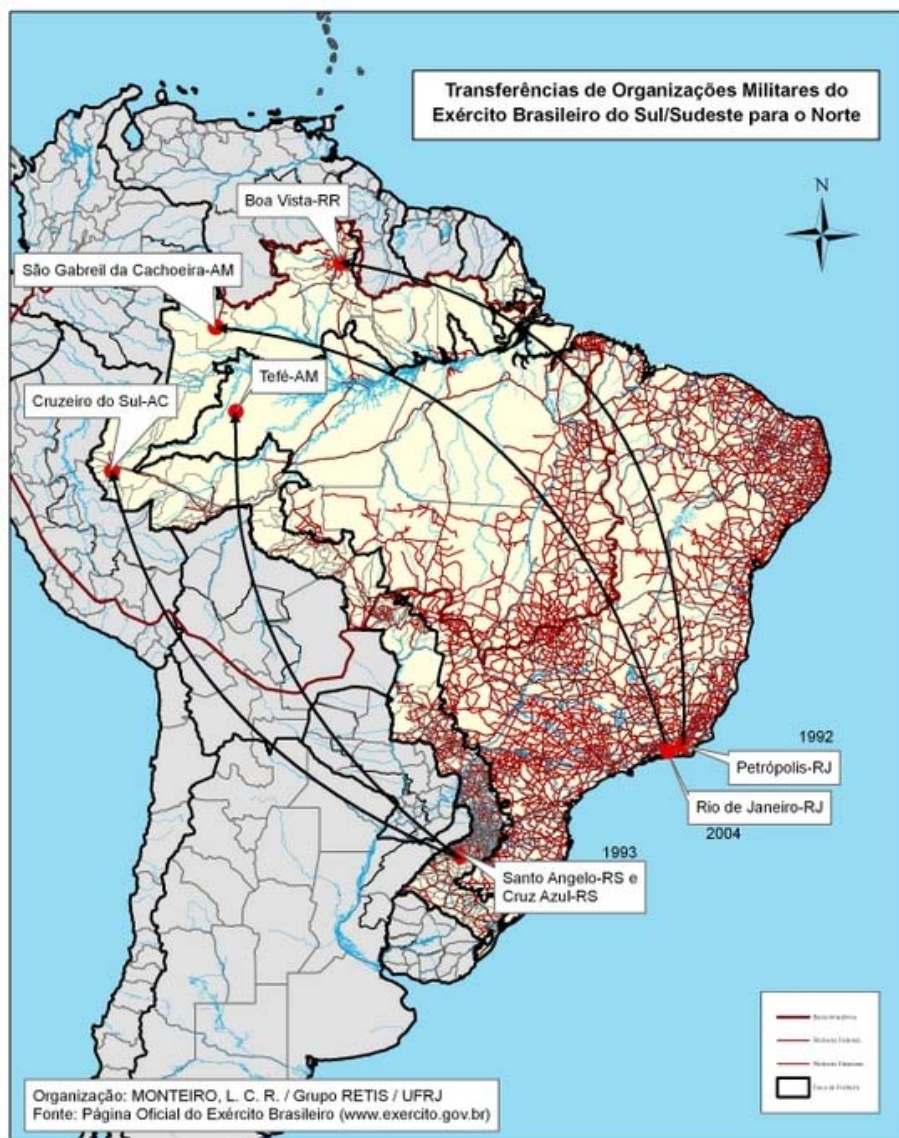
Mapa 3 – Organização Militar do Exército Brasileiro subordinado ao Comando Militar da Amazônia



Das cinco Brigadas, três tiveram suas instalações feitas recentemente, resultantes da transferência de Brigadas de Infantaria Motorizadas localizadas no Sul e no Sudeste. Em 1992, a 1ª Brigada de Infantaria foi transferida de Petrópolis-RJ para Boa Vista-RR. Em 1993, a 16ª Brigada de Infantaria foi transferida de Santo Ângelo-RS para Tefé-AM, o que resultou na transferência do 17º e do 61º Batalhões de Infantaria de Santo Ângelo-RS e Cruz Azul-RS para Tefé-AM e Cruzeiro do Sul-AC, respectivamente. Mais recentemente, em 2004, a 2ª Brigada de Infantaria foi transferida do Rio de Janeiro-RJ para São Gabriel da Cachoeira-AM. O Mapa 4 permite visualizar a diferença de densidade infra-estrutural entre as áreas de origem e de destino das Brigadas transferidas, o que chama atenção para as mudanças em termos organizacionais pelas quais passaram as unidades do Exército ao se transferirem para a selva amazônica.

As demais Brigadas – de Marabá-PA e Porto Velho-RO – foram criadas em 1976 e 1980, respectivamente. A 23ª Brigada de Infantaria da Selva, em Marabá-PA, tem características bem distintas das demais, pois suas unidades estão situadas ao longo da Rodovia Transamazônica.

Mapa 4 – Transferências de Organizações Militares do Exército Brasileiro do Sul/Sudeste para o Norte



Na região amazônica estão situados quinze Batalhões de Infantaria da Selva, subordinados às Brigadas de Infantaria da Selva e distribuídos entre os municípios: Manaus-AM, Humaitá-AM, São Gabriel da Cachoeira-AM, Belém-PA, Altamira-PA, Imperatriz-MA. Seis desses batalhões correspondem aos Comandos de Fronteira, aos quais se subordinam vinte e dois Pelotões Especiais de Fronteira, a 1ª Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e o Destacamentos de Vila Brasil (ambos no município de Oiapoque-AP), subordinados ao 34º BIS (Macapá-AP). Além destes, há o PEF de Tiriós (município de Oriximiná-PA), subordinado ao 2º BIS (Belém-PA), os Destacamentos de Marechal Thaumaturgo-AC (sede) e Foz do Breu (município de M. Thaumaturgo-AC) e São Salvador (município de Mâncio Lima-AC), subordinados ao 61º BIS (Cruzeiro do Sul-AC) e o Destacamento de Santo Antônio do Içá-AM, subordinado ao 16º BIS (Tefé-AM).

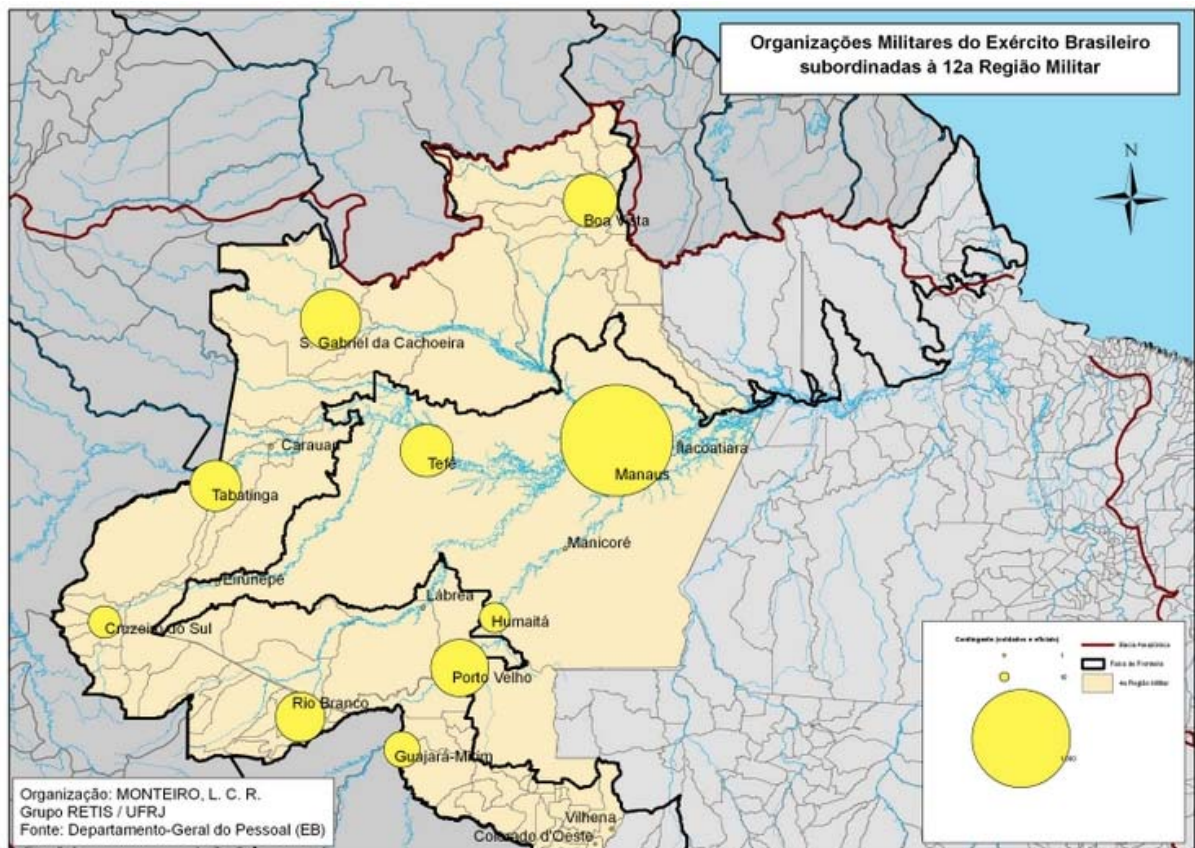
Considerando os 23 PEF existentes hoje, somente 12 são pré-existentes ao Programa Calha Norte. O recente Plano Amazônia Protegida prevê a criação de mais 28 Pelotões Especiais de Fronteira, entre 2010 e 2018, chegando-se a um total de mais de 50 Pelotões.

As novas unidades e o incremento do efetivo de soldados nas bases já existentes multiplicaram o contingente militar em atividade na Amazônia. Dados aproximados indicam que o efetivo do Exército na Amazônia passou de 6 mil homens em 1986 para 22 mil homens em 2004 e 25 mil em 2008 (Jobim, 2008: sl. 3). Considerando que cada PEF possui entre 50 e 60 homens, a criação de mais 28 PEF, prevista pelo Ministério da Defesa, aumentará pelo menos em 1,6 mil homens o efetivo militar na Amazônia, sem levar em conta as infra-estruturas e os contingentes necessários para essa ampliação do número de Pelotões. A previsão é de que até 2018 se chegue a um contingente de 30 mil homens na Amazônia

Apesar de não se ter os números exatos, a distribuição atual do contingente do Exército Brasileiro na Amazônia pode ser estimada a partir da distribuição do número total de soldados (oficiais e praças) pelas unidades militares na Amazônia Ocidental, correspondente à 12ª Região Militar¹³.

¹³ Os dados foram obtidos a partir da quantidade de soldados e oficiais do Exército constantes nas folhas de pagamento referentes à 12ª Região Militar (Amazônia Ocidental), informação restrita do Departamento-Geral do Pessoal do Exército Brasileiro. Não foram obtidos dados equivalentes para a 8ª Região Militar.

Mapa 5 – Organizações Militares do Exército Brasileiro subordinadas à 12ª Região Militar



O número de conscritos incorporados em 2008 na Amazônia permite estimar a proporção entre os efetivos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. A participação do Exército é predominante em relação às outras Forças. O alistamento de pessoas locais tem sido um importante fator de integração do Exército com a população das áreas de atuação.

Tabela 1 – Conscritos Incorporados 2008

Conscritos Incorporados - 2008					
Alistados	Seleção Geral		Incorporados		
	Apresentados	Aptos	M B	E B	F A B
89.000	68.000	24.200	430	5.100	1.100

Fonte: JOBIM, 2008: sl. 42

Força Aérea Brasileira

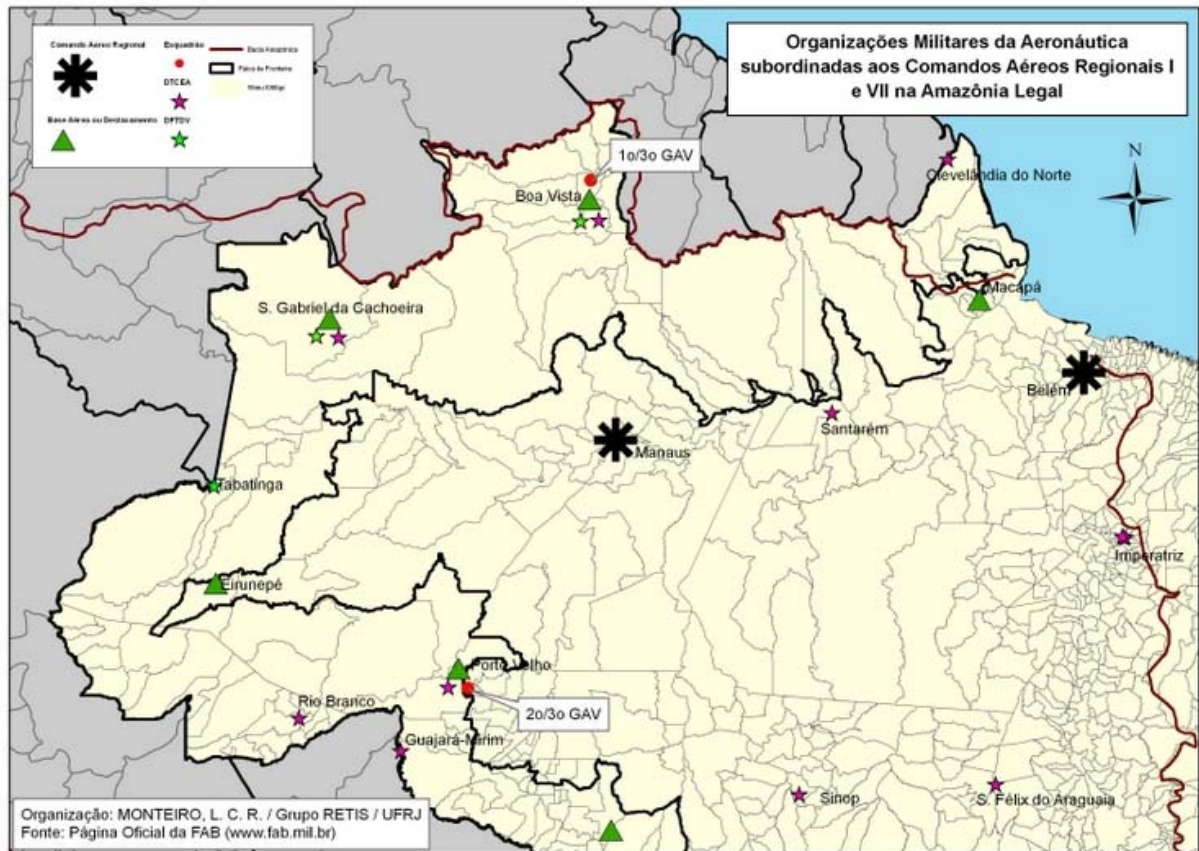
A participação da Aeronáutica na defesa das fronteiras na Amazônia foi incrementada nos últimos anos por medidas como:

1. novas bases de São Gabriel da Cachoeira-AM, Vilhena-RO e Eirunepé-AM;
2. entrada em operação dos Esquadrões do 3º Grupo de Aviação em Porto Velho-RO e Boa Vista-RR, equipados com os aviões Super Tucano e apoiados pela Base de Anápolis-GO;
3. construção de novas pistas nos Pelotões Especiais de Fronteiras (PEF);
4. infra-estrutura do SIVAM;
5. reforço normativo com a Lei do Abate;
6. operações conjuntas com outros países para procedimentos de interdição aérea.

A ampliação da infra-estrutura da Força Aérea Brasileira na Amazônia se deu pela ativação do Destacamento de Aeronáutica de São Gabriel da Cachoeira-AM, em maio de 2005, e as obras para a criação dos futuros Destacamentos em Vilhena-RO e Eirunepé-AM, cujas pistas já estão em uso (GUERRERO e FERREIRA, 2005: 20). Novos investimentos de infra-estrutura foram feitos nas Bases Aéreas de Boa Vista-RR e Porto Velho-RO para darem suporte à missão das unidades de caça e para comportar as novas aeronaves (FREDERICO, 2003: 38).

Em setembro de 1995, as 1ª e 2ª Esquadrilhas do 7º Esquadrão de Transporte Aéreo (7º ETA), sediado em Manaus-AM, deram origem aos 1º e 2º Esquadrões do 3º Grupo de Aviação (3º GAV). O 3º GAV é composto pelo Esquadrão Grifo (1º / 3º GAV), sediado na Base Aérea de Porto Velho-RO, pelo Esquadrão Escorpião (2º / 3º GAV), sediado na Base Aérea de Boa Vista-RR e, desde fevereiro de 2004, pelo Esquadrão Flecha (3º / 3º GAV), sediado na Base Aérea de Campo Grande-MS, que absorveu parte da extinta 2ª Esquadrilha de Ligação e Observação (2ª ELO), da Base Aérea de Santa Cruz, no Rio de Janeiro-RJ (CRUZ: 2006: 34). Em novembro de 2001, os Esquadrões de Ataque do 3º GAV foram convertidos para Unidades de Caça, resultando num acréscimo do número de aeronaves Tucano e de pessoal para atender às necessidades da instrução aérea (FREDERICO, 2003: 37).

Mapa 6 – Organizações Militares da Aeronáutica subordinadas aos Comandos Aéreos Regionais I e VII na Amazônia Legal



As Unidades de Caça acima mencionadas recebem apoio dos aviões R-99 do Esquadrão Guardiã (2º / 6º GAV), sediado em Anápolis-GO, que atuam como controladores aéreos em missões de interceptação. Os Esquadrões Grifo e Escorpião operavam com aviões Tucano (T-27), que começaram a ser substituídos desde 2003 pelos aviões Super Tucano (A-29), os dois de fabricação da Embraer. Além de missões de interceptação e instrução, os Esquadrões Grifo e Escorpião realizam operações conjuntas com o Exército e a Marinha (FREDERICO, 2003: 36).

A participação da Força Aérea Brasileira (FAB) é fundamental para a construção dos Pelotões Especiais de Fronteira e para o apoio permanente às atividades militares e sociais. O incremento da presença da FAB nos Pelotões Especiais de Fronteira é um incentivo para a permanência dos militares para lá deslocados (GUERRERO: 28). Daí a intensificação da construção de pistas de pouso nos PEF e a ampliação das pistas existentes para o pouso de aviões de maior capacidade de transporte, como os C-130 Hércules (GUERRERO e FERREIRA, 2005: 21).

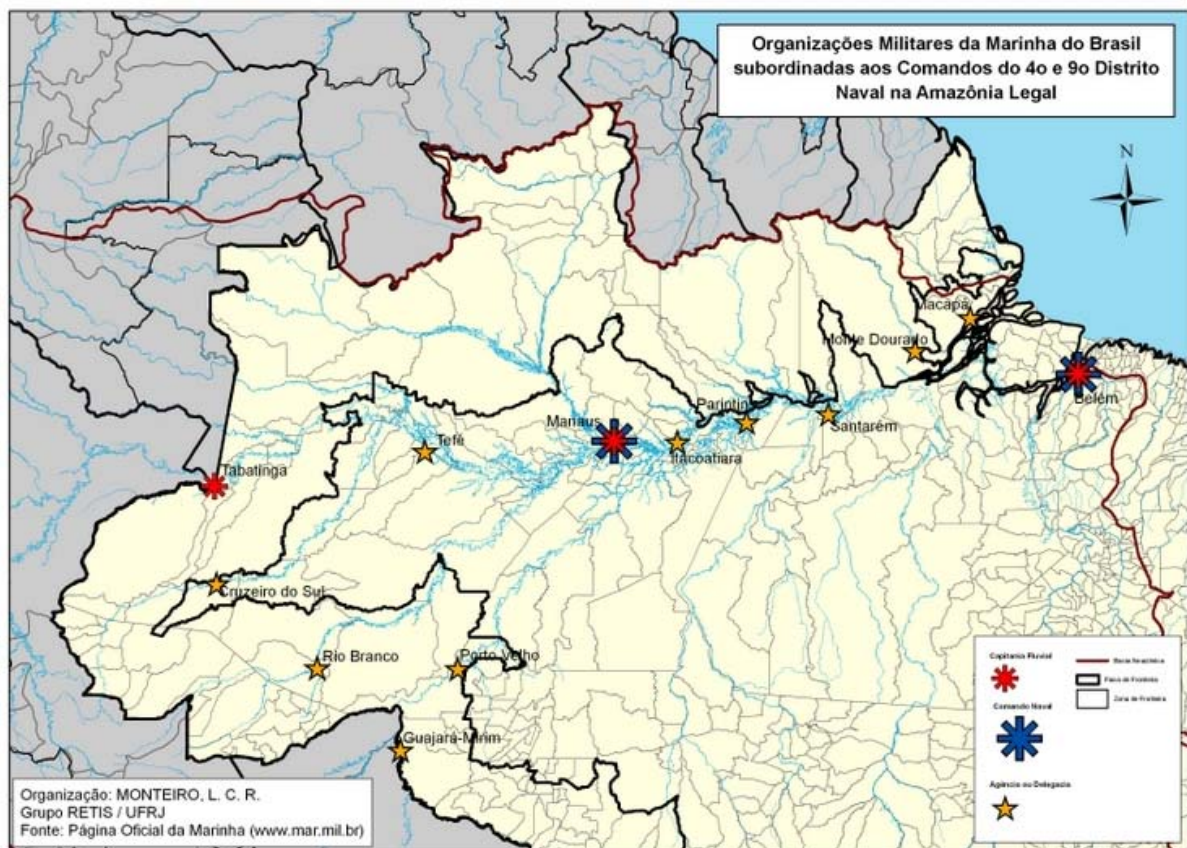
A Lei do Abate e as operações conjuntas com as forças aéreas dos países vizinhos serão analisadas posteriormente.

Marinha do Brasil

No caso da Marinha Brasileira, o incremento foi marcado por:

1. criação do 9º Distrito Naval (Manaus-AM), em 2005;
2. pela implantação do Batalhão de Operações Ribeirinhas (BtlOpRib), organizado a partir do Grupamento de Fuzileiros Navais de Manaus (GptFNMA), em 2001;
3. regulamentação da atividade da Patrulha Naval, através do Decreto nº 5.129, de julho de 2004, que traz conseqüências importantes para a operação da Marinha nas vias fluviais da Amazônia brasileira.

Mapa 7 – Organizações Militares da Marinha do Brasil subordinadas aos Comandos do 4º e 9º Distrito Naval na Amazônia Legal



A Marinha Brasileira na Amazônia corresponde ao 4º Distrito Naval, sediado em Belém-PA, que abrange os estados do Pará, Amapá, Maranhão e Piauí, e o 9º Distrito Naval, sediado em Manaus-AM, que abrange os demais estados da região Norte. O 9º Distrito Naval foi criado a partir do Decreto nº 5.349, em janeiro de 2005, que concedeu autonomia ao Comando Naval da Amazônia Ocidental, antes subordinado ao Comando do 4º Distrito

Naval. A ativação do 9º Distrito Naval “demonstra a preocupação da Marinha do Brasil com a área da Amazônia Ocidental e portanto concede maior importância e autonomia a esta área”¹⁴

A transformação do Grupamento de Fuzileiros Navais de Manaus (GptFNMa) em Batalhão de Operações Ribeirinhas (BtlOpRib) amplia o número de Companhia de Fuzileiros Navais de uma para três, resultando em aumento de efetivo e diminuindo a dependência da Força de Fuzileiros de Esquadra (FFE), situada no Rio de Janeiro (ELKFURY, 2001: 63). Os reforços de apoio ao combate e de apoio de serviços ao combate, antes provenientes do FFE, agora podem ser supridos integralmente pelo BtlOpRib, “uma Força com nível de prontidão que prevê emprego rápido, mobilidade tática e estratégica” (ELKFURY, 2001: 65).

A missão do BtlOpRib segue a missão anterior do GptFNMa:

“Realizar operações ribeirinhas, prover guarda e proteção às instalações navais e civis de interesse da Marinha na região e realizar ações de segurança interna, a fim de contribuir para a segurança da área sob jurisdição do 4º Distrito Naval e para a garantia do uso dos rios Solimões, Amazonas e das hidrovias secundárias, atingíveis a partir da calha principal desses dois rios”¹⁵

A tarefa de realizar Operações Ribeirinhas envolve as tarefas de

“buscar e destruir o inimigo; controlar pontos críticos nas margens e localidades; prover segurança a instalações logísticas e à própria ForTaRib [Força-Tarefa Ribeirinha], contra ameaças provenientes das margens; contribuir para o controle do tráfego fluvial; e realizar as atividades de inteligência necessárias às operações” (ELKFURY, 2001: 64)

Os meios para a execução integral das tarefas necessárias ficam dependentes ainda do “acréscimo de Pelotões de Operações Especiais, de Mísseis AAe, de Polícia e de Pioneiros e da ampliação da Seção de Transportes para Pelotão, com a inclusão de uma Seção de Embarcações” (ELKFURY, 2001: 65), modificações que ficam restringidas pelas limitações de recurso.

A recém publicada Estratégia de Defesa Nacional (2008) aponta a necessidade do reforço da presença da Marinha na região amazônica e indica a necessidade de instalar “em lugar próprio, o mais próximo possível da foz do rio Amazonas, uma base naval de uso múltiplo, comparável, na abrangência e na densidade de seus meios, à Base Naval do Rio de

¹⁴ Histórico do 9º Distrito Naval, disponível na página oficial da Marinha do Brasil, em <https://www.mar.mil.br/9dn/OM/Historic.htm>.

¹⁵ Página do Batalhão de Operações Ribeirinhas, disponível na página oficial da Marinha do Brasil <http://www.mar.mil.br/9dn/OM/BATRIB.htm>.

Janeiro” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008: 14). A prioridade da Marinha, no entanto, não é a navegação interior, mas a negação do uso do mar a qualquer força inimiga.

3.1.2 Sistemas de Vigilância e Proteção da Amazônia (SIVAM / SIPAM)

O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), integrado ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), surgiu como proposta em 1990, quando se verificou a necessidade de um sistema de produção e processamento de informações que subsidiasse as ações governamentais na região amazônica (LOURENÇÃO, 2003: 110). O projeto se tornou público na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, em 1992, ocasião que é um indicador das motivações iniciais para a concepção do projeto: uma resposta às pressões internacionais em relação ao problema ambiental na Amazônia.

Além da questão ambiental, a pressão norte-americana para um maior envolvimento das Forças Armadas brasileiras no controle sobre o tráfico de drogas na região amazônica foi outro fator ao qual o SIVAM buscou responder.

Quadro 11 – Cronologia dos antecedentes da Implantação do SIVAM.

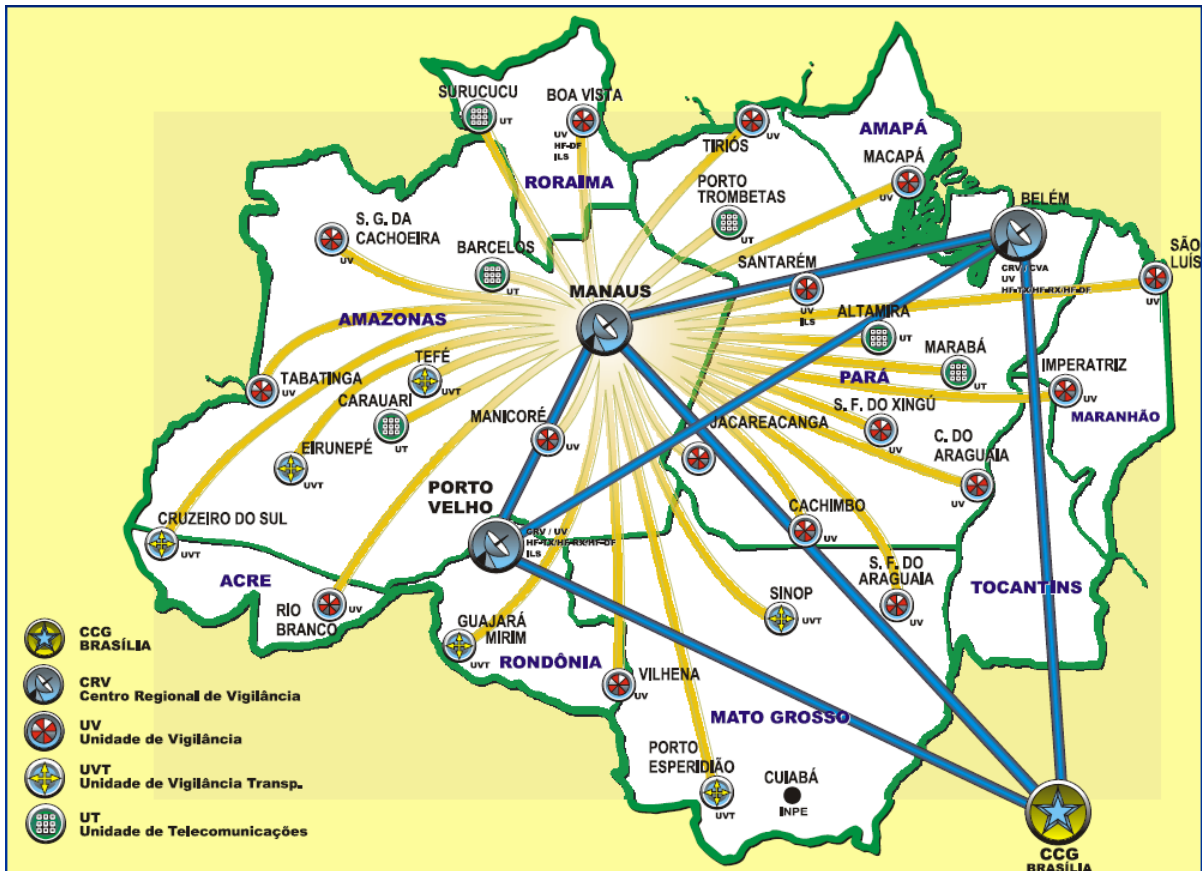
(Setembro/1990 a Julho/2002)			
Setembro/90		Aprovação da exposição de motivos para a criação do SIVAM	
Set/90 a Abr/92		Concepção do SIVAM	
Abr/92 a Dez/92		Configuração do Sistema	
Dez/92 a Set/93	Ajustes e preparação para licitação	Abr/93	Constituição da Comissão de Implantação do SIPAM
		Jun/93	Dispensa da licitação para escolha da empresa brasileira de gerenciamento do SIVAM
		Ago/93	Decreto presidencial indicando consulta de preços e serviços para a escolha da empresa
Dezembro/93		Escolha da empresa brasileira ESCA	
Fev/94 a Abr/94		Solicitação sem licitação e apresentação de propostas técnicas-comerciais de empresas estrangeiras interessadas no empreendimento	
Abr/94 a Jul/94		Análise das propostas	
Julho/94		Escolha do consórcio Raytheon (12 empresas associadas)	
Dezembro/94		Aprovação no Senado Federal da contratação com crédito externo do consórcio Raytheon	
Abril/95		Surgimento de acusações de que a empresa ESCA fraudava a Previdência Social	
Maio/95		Exclusão da ESCA do gerenciamento do SIVAM e posterior falência da empresa; Aprovação da Câmara Federal da recomendação para assinatura do contrato do SIVAM, efetivado 2 dias depois pela Presidência da República	
Mai/95 a Fev/96	Discussões no Congresso Nacional	Denúncias de tráfico de influências na escolha da empresa ESCA e do consórcio Raytheon; Substituição da ESCA pela Embraer e pela Fundação Atech	
Fevereiro/96		Aprovação no Senado Federal da autorização para prosseguimento do projeto SIVAM	

Maio/96	Aprovação do aval do Senado Federal para captação de empréstimos externos e de modificações nas exigências à Raytheon
Dez/96 a Fev/97	Pronunciamento favorável do TCU ao contrato com a Raytheon, com posterior aprovação e promulgação
Março/97	Questionamento de parlamentares e pelo TCU aos novos preços apresentados pela Raytheon
Abril/97	Formação de Comissão para Fiscalização do SIVAM
Julho/97	Entrada em vigor do contrato do SIVAM
Junho/2001	Implantação da CPI do SIVAM
Maio/2002	Término, sem conclusão, da CPI do SIVAM
Julho/2002	Início oficial das atividades do SIVAM, com cerca de 75% da estrutura montada

Fonte: LOURENÇÃO, 2003 e página oficial do SIVAM / Organização: MONTEIRO, Licio

A despeito das polêmicas no plano interno, o SIVAM pode ser caracterizado como uma nova modalidade de controle sobre o espaço amazônico, que prioriza a produção e o processamento de informações e os instrumentos de detecção remota. Tais aspectos o diferenciam dos antigos mecanismos de incentivo à colonização, desenvolvimento econômico e implantação de infra-estrutura para promover a integração da periferia amazônica ao Sudeste. Os novos mecanismos de controle da Amazônia pressupõem a incorporação de uma “concepção *conectiva* do espaço” e sua viabilidade seria garantida por uma “tecnologia de redes” (MACHADO, 1995: 87).

Mapa 8: Infra-estrutura do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)



Fonte: PINHEIRO, 2003

O Centro de Coordenação Geral (CCG), sediado em Brasília-DF, interliga-se aos três Centros Regionais de Vigilância (CRV), localizados em Manaus-AM, Belém-PA e Porto Velho-RO. A partir dessa rede primária, os órgãos remotos formam a rede secundária, com estações com radares – “unidades maiores que possuem estações satélites, sistema de telecomunicações, radar meteorológico, etc”, chamadas também de *Unidades de Telecomunicações (UT)* –, e a rede terciária, com estações menores – “em áreas remotas, onde haverá, por exemplo, pessoal do Ibama, da Funai e Pelotões de Fronteira do Exército”, que constituem as *Unidades de Vigilância*¹⁶. Há também as *Unidades de Vigilância e Telecomunicações* ou *Unidades de Vigilância Transportáveis (UVT)*, que participam das duas redes.

¹⁶ Página oficial do SIVAM: www.sivam.gov.br.

Entre o lançamento da idéia e o início do funcionamento do SIVAM doze anos se passaram e, nesse tempo, ocorreram algumas polêmicas no plano interno e algumas mudanças no plano regional da Amazônia sul-americana, que resultaram em alterações tanto nas motivações quanto no projeto original do SIVAM. No plano interno, destacamos o questionado processo de escolha das empresas responsáveis pela implantação e gerenciamento do sistema, além das severas críticas da comunidade científica, de militares, da imprensa e de parlamentares ao projeto em si e aos processos de implantação. Por outro lado, intensificou-se a justificativa da implantação do SIVAM como um exemplo de combate ao narcotráfico na Amazônia. Com a regulamentação da Lei do Abate no Brasil, o SIVAM também foi listado como um dos principais subsídios à identificação de aeronaves suspeitas, através do monitoramento via satélite de rotas aéreas¹⁷.

No plano externo, as mudanças geopolíticas no plano regional da Amazônia sul-americana, com o agravamento dos conflitos relacionados ao tráfico de drogas e às guerrilhas nos países andinos foram aspectos que atuaram na legitimação e na revalorização do SIVAM na década de 2000. Tal assunto será aprofundado no capítulo 4.1.

3.2 Reforço normativo

3.2.1 Presença militar nas Terras Indígenas e Unidades de Conservação

A atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas Unidades de Conservação e nas Terras Indígenas foi respalda pelos Decretos 4.411 e 4.412, respectivamente, ambos datados de 7 de outubro de 2002. A própria data, sendo a mesma nos dois decretos, confirma o sentido comum das novas perspectivas para ambos os recortes territoriais.

Segundo Sebastião SILVESTRE, representante do Exército no Conselho Nacional de Meio Ambiente, “[a] criação de inúmeras Unidades de Conservação na faixa de fronteira e limítrofes com países vizinhos, sugerindo a manutenção de vazios demográficos, apresenta elevado grau de vulnerabilidade à ocorrência de ilícitos transnacionais e de ameaças à soberania nacional em determinadas regiões do Brasil” (2003: 79).

No caso das Terras Indígenas, o texto do Decreto normaliza a presença militar nas áreas especiais e a relação entre militares e indígenas, abrindo a possibilidade dos militares atuarem em “medidas de proteção da vida e do patrimônio do índio e de sua comunidade”

¹⁷ *Lei do Abate terá novo sistema para evitar erros*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18 out. 2004

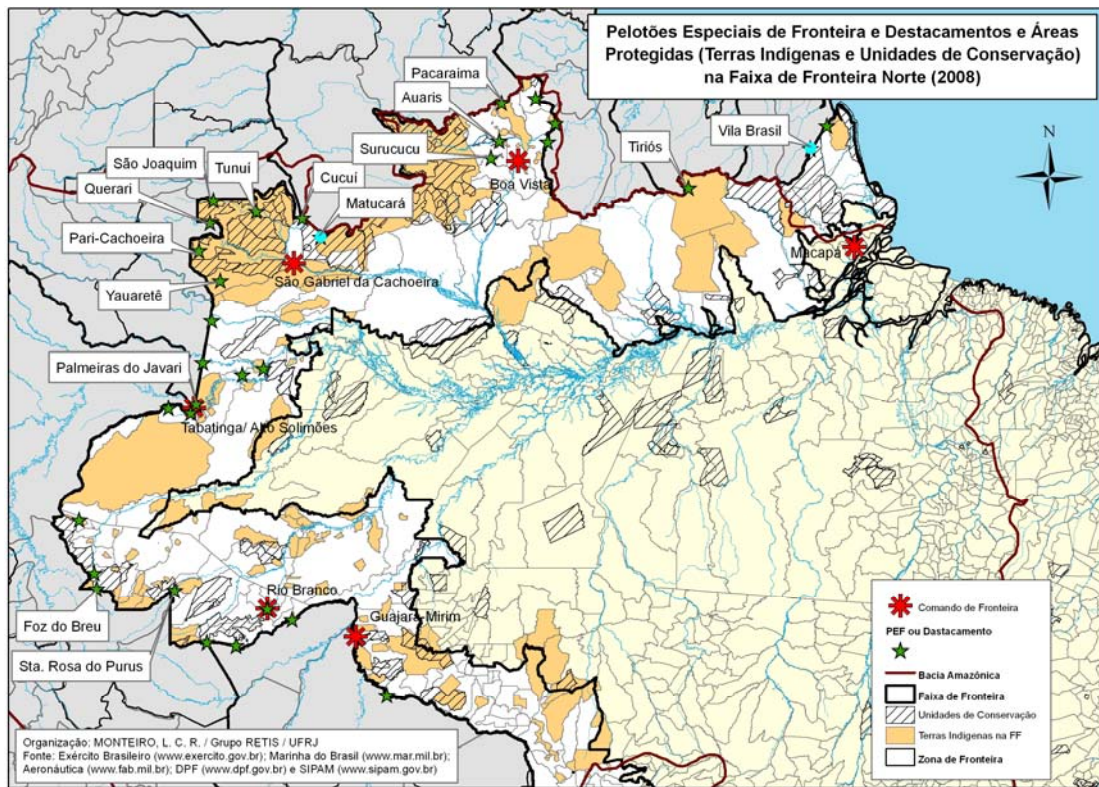
(BRASIL, 2002). Com esse decreto, a consulta à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para a atuação militar nas Terras Indígenas passa a ser apenas opcional.

O perigo adviria, por um lado, da vulnerabilidade dos indígenas frente a agentes ilegais com interesses específicos em sua população, para mão-de-obra, ou em seu território, para extração de riquezas, tráficos ilegais ou refúgio, no caso de grupos guerrilheiros. Por outro lado, há o temor da cumplicidade entre a população indígena e agentes, legais ou ilegais, que possam se aproveitar do vazio populacional e institucional nas áreas indígenas para promoverem suas práticas, além de estimularem outros tipos de referências política e identitárias para os indígenas que não sejam a do Estado brasileiro.

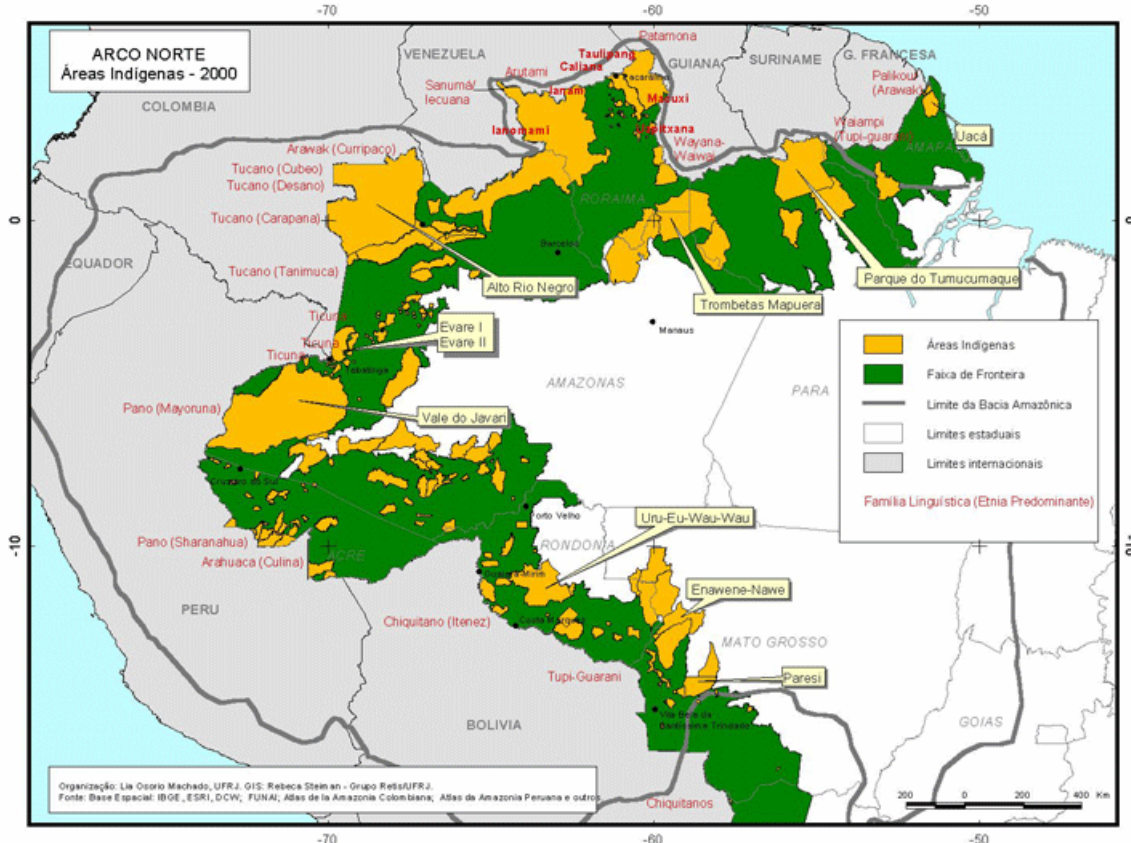
Apesar dos problemas expostos, as unidades de conservação e as terras indígenas foram os modelos de restrição e interdição mais bem sucedidos no arco norte da faixa de fronteira continental. Caracterizadas como “zonas-tampão”, tais áreas representam “zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira” (RETIS/MIN, 2005: 145). Mas é preciso ressaltar que “a situação de bloqueio espaço-institucional ‘pelo alto’, ou seja, pelo governo central, pode criar uma dicotomia espacial com potencial de conflito entre o institucional e os nexos de passagem e expansão espontânea do povoamento no nível local” (RETIS/MIN, 2005: 145).

Recentemente, o Decreto nº 6.513, de 22 de julho de 2008, altera o Decreto nº 4.412, já tratado aqui, instituindo que o “Comando do Exército deverá instalar unidades militares permanentes, além das já existentes, nas terras indígenas situadas em faixa de fronteira, conforme plano de trabalho elaborado pelo Comando do Exército e submetido pelo Ministério da Defesa à aprovação do Presidente da República” (Decreto 6.513/08: Art. 3º - A). As medidas concretas definidas pelo Decreto serão desenvolvidas pelo Plano Amazônia Protegida (2008).

Mapa 9 – Pelotões Especiais de Fronteira e Destacamentos e Áreas Protegidas (Terra Indígenas e Unidades de Conservação) na Faixa de Fronteira



Mapa 10: Áreas indígenas no Arco Norte da Faixa de Fronteira



Fonte: RETIS/MIN (2005)

3.2.2 Lei do Tiro de Destruição (“Lei do Abate”)¹⁸ e Patrulha Naval

Lei do Abate

A Lei do Abate foi regulamentada em julho de 2004 e entrou em vigor 90 dias depois. Em primeiro lugar, a Lei restringe o abate “a aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, levando em conta que estas podem apresentar ameaça à segurança pública”¹⁹. A destruição de aeronaves suspeitas só pode ser executada “sobre áreas não densamente povoadas e relacionadas com rotas presumivelmente utilizadas para o tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins”²⁰. A aeronave, para ser considerada suspeita, deve se enquadrar nas seguintes situações:

“I - adentrar o território nacional, sem Plano de Vôo aprovado, oriunda de regiões reconhecidamente fontes de produção ou distribuição de drogas ilícitas; ou
II - omitir aos órgãos de controle de tráfego aéreo informações necessárias à sua identificação, ou não cumprir determinações destes mesmos órgãos, se estiver cumprindo rota presumivelmente utilizada para distribuição de drogas ilícitas”²¹.

Os mecanismos de aplicação da Lei do Abate no Brasil consistem nos serviços de informação da Força Aérea Brasileira, da Delegacia de Polícia Federal (DPF) e da Agência Brasileira de Informação (ABIN) e na infra-estrutura da Aeronáutica disponível para responder prontamente à identificação das aeronaves ilegais. Os serviços de informação possibilitam a identificação de rotas, áreas e estratégias dos traficantes. Uma dessas estratégias identificadas é o arremesso de cargas lançadas por pequenos aviões e a prática do vôo em baixas altitudes para fugir do radar. Para neutralizar tais ações, o sistema de controle procede à identificação de rotas, horários e tipos de aeronaves utilizadas pelos traficantes²².

O recurso ao tiro de destruição contra a aeronave suspeita deve ser precedido de uma série de procedimentos de averiguação, intervenção e persuasão. Tais medidas incluem comunicação por sinais visuais e frequência de rádio, determinação de pouso e o disparo de tiros de advertência. Se tais esforços não obtiverem êxito, a aeronave será considerada hostil e estará sujeita ao abate.

Para reforçar o sistema de informação e reduzir o risco de erro, o governo introduziu, às vésperas da entrada em vigor da Lei do Abate, em outubro de 2004, um sistema de consulta instantânea ao banco de dados da inteligência do governo para ser requisitado quando da

¹⁸ A análise sobre a Lei do Abate foi baseada no artigo O curto vôo da Lei do Abate (MONTEIRO, 2008), publicado na Revista Eletrônica Boletim do TEMPO (www.tempopresente.org.br)

¹⁹ BRASIL, Presidência da República. *Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004*. Art. 1º.

²⁰ *Idem*. Art. 6º.

²¹ *Idem*. Art. 2º.

²² *Lei do abate deverá dificultar ação de traficantes no Estado*. Zero Hora, 21 jul. 2004.

identificação da aeronave suspeita²³. O Comando de Defesa Aeroespacial Brasileira (COMDABRA) possuía uma lista de 600 aviões suspeitos. O SIVAM também cumpria um papel de aumentar o risco de os traficantes serem interceptados devido ao monitoramento via satélite²⁴. Ao todo, a infra-estrutura para a Lei do Abate contava com 20 mil homens, 200 aviões e 40 radares²⁵.

As bases da Aeronáutica capacitadas para interceptar aeronaves são as de Santa Maria (RS), Canoas (RS), Campo Grande (MS), Boa Vista (RR) e Porto Velho (RO)²⁶. Com relação ao foco das ações e às áreas prioritárias, houve um consenso geral de que a Amazônia estava no centro das preocupações do Estado brasileiro, onde se estimava a existência de mais de 200 pistas clandestinas²⁷. A necessidade de harmonizar as leis de Brasil, Colômbia e Peru também indicam a prioridade dada à região amazônica. Porém, uma outra área também considerada importante era a da divisa entre Rio Grande do Sul e Santa Catarina à cidade de Ponta Porã (MS), que engloba a zona de fronteira do Brasil com a Argentina e o Paraguai. As rotas com maiores chances de sofrer interceptação eram as que partiam do Paraguai, Bolívia, Peru e Colômbia em direção ao interior do Sudeste e do Centro-Oeste, além das rotas entre Peru e Colômbia que incluíam o espaço aéreo brasileiro²⁸.

O aval norte-americano para a Lei do Abate brasileira veio no dia seguinte ao início de suas aplicações. Em determinação presidencial, George W. Bush certificava a necessidade da lei tendo em vista “a extraordinária ameaça representada pelo tráfico ilegal de drogas à soberania nacional” do Brasil e a suficiência dos procedimentos apropriados para a realização do abate²⁹.

Patrulha Naval

Em 2004, foi aprovado o decreto que dispõe sobre a Patrulha Naval no mesmo mês do decreto sobre o abate de aviões, com sentido similar. Este decreto regulamenta a abordagem da Patrulha Naval para a inspeção de navios e embarcações. A finalidade da Patrulha Naval é “implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais brasileiras, na Plataforma Continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados,

²³ *Lei do abate terá novo sistema para evitar erros*. O Estado de São Paulo, 18 out. 2004.

²⁴ *Lei do abate terá novo sistema para evitar erros*. O Estado de São Paulo, 18 out. 2004.

²⁵ *Abate de aviões*. Isto É Dinheiro, 25 out. 2004.

²⁶ *Aviões suspeitos de uso no tráfico serão derrubados*. Zero Hora, 20 jul. 2004.

²⁷ *Lei do abate terá novo sistema para evitar erros*. O Estado de São Paulo, 18 out. 2004.

²⁸ *Lei do Abate entra em vigor amanhã*. Jornal do Brasil, 16 out. 2004.

²⁹ *Bush avaliza Lei do Abate brasileira*. Folha de São Paulo, 20 out. 2004.

convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil”³⁰. O Decreto estabelece que “embarcações estrangeiras em atividades não autorizadas nas águas jurisdicionais brasileiras serão apresadas e encaminhadas pelo Comando da Marinha às autoridades competentes”.

Os procedimentos a serem adotados são: 1) ordem de “parar”; 2) tiro de advertência; 3) 2º tiro de advertência; 4) tiro direto contra a embarcação sem cargas explosivas; e 5) uso de cargas explosivas em caso de enfrentamento ou de manobras arriscadas da embarcação abordada. Assim como na Lei do Abate, o efeito buscado é o de dissuasão. Ao contrário da Lei do Abate, o Decreto da Patrulha Naval não mobilizou nenhum debate polêmico, nem obteve destaque na mídia.

O texto do decreto apresenta o procedimento da seguinte forma:

Art. 4º O meio empregado em Patrulha Naval, ao se aproximar de navios ou embarcações para realizar inspeção, deverá ostentar a Bandeira Nacional e as insígnias e tê-las iluminadas, se à noite, transmitindo a ordem de "parar", disseminada por meio de sinais de rádio, visuais e auditivos, nas distâncias compatíveis.

§ 1º Na hipótese de não-atendimento da ordem de "parar", a Patrulha Naval disparará um tiro de advertência, utilizando exclusivamente o armamento fixo de bordo.

§ 2º Se necessário, disparar-se-á um segundo tiro de advertência, devendo manter-se, durante o intervalo, os sinais de rádio, visuais e auditivos.

§ 3º Persistindo a recusa em parar, poderá efetuar tiros diretos, com o armamento fixo, sobre o navio ou embarcação infratora, até que a ordem seja atendida, observando os seguintes limites:

I - o uso da força, com emprego do armamento, deverá ser limitado ao mínimo necessário para alcançar o resultado desejado;

II - os tiros diretos deverão ser executados com projetis de carga não explosiva, em cadência lenta ou em sucessão de rajadas espaçadas; e

III - poderão ser utilizados projetis com carga explosiva nos casos em que o infrator responder ao fogo ou encetar qualquer manobra que coloque em risco o meio naval em patrulha, suas embarcações ou aeronaves orgânicas, ou a sua tripulação.

§ 4º Entende-se por tiro de advertência aquele efetuado com o propósito de chamar a atenção do navio ou embarcação, demonstrando força, mas sem a intenção de acertar ou causar danos, sendo que os disparos não indicam o uso da força, mas a disposição iminente de empregá-la (Decreto nº 5.129/04).

3.2.3 Atribuições subsidiárias das Forças Armadas na faixa de fronteira

A redefinição do papel dos militares no controle do território nacional foi matéria explícita de uma nova lei em 2004. O Estado brasileiro alterou, em setembro de 2004, a Lei Complementar nº 97, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, com o objetivo de lhes conceder novas atribuições subsidiárias. Dentre essas “atribuições” estão a atuação no combate a delitos e as ações preventivas e repressoras na faixa de fronteira terrestre, como deixa claro o próprio texto da lei:

³⁰ Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução”.

IV – atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (...)

Os pontos a serem ressaltados por esses tópicos são o caráter do delito, o caráter das ações e o espaço definido de atuação. No território nacional, os delitos a serem levados em conta são os de “repercussão nacional e internacional” e a forma de atuação é cooperativa e de apoio. Na faixa de fronteira terrestre, os delitos a serem levados em conta são os transfronteiriços e os ambientais e a forma de atuação é através de ações preventivas e repressivas isoladas ou coordenadas. Assim, tais delitos passam a ser tratados como uma ameaça à soberania e à integridade do Estado brasileiro, abrindo caminho para uma intervenção mais militarizada frente aos desafios da criminalidade transnacional.

3.2.4 Acordos binacionais com os países amazônicos vizinhos

Alguns acordos binacionais em matéria de controle do tráfico de drogas e de segurança e defesa podem ser destacados como elementos do reforço normativo para efetivar o controle estatal na região amazônica. As datas dos acordos não correspondem à data dos decretos, pois estes são efetivados *a posteriori* pelo Poder Executivo.

Comparando-se os países amazônicos, o Peru e a Colômbia se destacam com o maior número de acordos binacionais com o Brasil em assuntos como controle de tráfico de drogas, de precursores químicos (Peru) e de vôos ilegais (Colômbia), além da cooperação para vigilância da Amazônia (Peru) e repressão à criminalidade e ao terrorismo (Colômbia). A Colômbia se destaca como o parceiro com maior quantidade de acordos dessa natureza, inclusive tendo sido o tema da segurança um fator de aproximação entre os dois países, juntamente com a aproximação comercial, como indica Socorro Ramírez (2006: 18).

Quadro 12 - Acordos binacionais entre o Brasil e os países amazônicos fronteiriços (1997-2006)

Título	Assunto	País	Data
Decreto 3.206 - Acordo de Cooperação entre Brasil e Colômbia para impedir o uso ilegal de precursores químicos essenciais para o processamento de drogas	Controle de precursores químicos	Colômbia	Acordo: 1997 / Decreto: 1999
Decreto 3.895 - Acordo de Cooperação Judiciária e Assistência Mútua em Matéria Penal entre Brasil e Colômbia	Cooperação judiciária e em matéria penal	Colômbia	Acordo: 1997 / Decreto: 2001
Decreto 5.815 - Acordo de Cooperação Mútua entre Brasil e Colômbia para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	Controle de vôos ilícitos	Colômbia	Acordo: 1997 / Decreto: 2006
Acordo de Cooperação para Impedir o Desvio Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Drogas	Controle de precursores químicos	Colômbia	1997
Acordo de Cooperação Judiciária e Assistência Mútua em Matéria Penal	Cooperação judiciária e em matéria penal	Colômbia	1997
Decreto 3.988 - Acordo de Assistência Jurídica em Matéria Penal entre o o Brasil e o o Peru	Cooperação judiciária e em matéria penal	Peru	Acordo: 1999 / Declaração: 2001
Decreto: 4.437- Acordo entre o o Brasil e o o Peru sobre Cooperação em controle do tráfico de drogas e seus delitos conexos	Controle do tráfico de drogas	Peru	Acordo: 1999 / Declaração: 2002
Decreto 5.048 - acordo de cooperação entre Brasil e Bolívia para impedir o uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para processamento de drogas	Controle de precursores químicos	Bolívia	Acordo: 1999 / Decreto: 2004
Memorando de entendimento entre Brasil e Guiana para o estabelecimento de cooperação entre a Polícia Federal do Brasil e a Força Policial da Guiana	Cooperação policial	Guiana	2002
Declaração dos ministros da defesa do Brasil e do Peru sobre cooperação em matéria de vigilância da Amazônia	Vigilância da Amazônia	Peru	2003
Acordo por Notas Reversais para a Constituição do Grupo de Trabalho Bilateral para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo	Criminalidade e terrorismo	Colômbia	2003
Declaração sobre a criação do mecanismo de consulta e cooperação entre os ministérios das relações exteriores e os da defesa de Brasil e Peru	Cooperação interministerial	Peru	2006
Memorando de entendimento entre Brasil e Peru sobre cooperação em matéria de proteção e vigilância da Amazônia	Vigilância da Amazônia	Peru	2006

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (www.mre.gov.br) / Organização: MONTEIRO, Licio

3.3 Programas de ação territorial

3.3.1 Retomada e ampliação do Programa Calha Norte

O Programa Calha Norte começou a ser concebido em 1985, no momento de abertura democrática e transição do papel das Forças Armadas na política nacional. Na Amazônia sul-americana, novas questões eram apresentadas como problemáticas para a administração da fronteira norte, entre elas, a proteção das comunidades indígenas, a garimpagem de metais preciosos e o tráfico de drogas (MATTOS, 1990: 106). Segundo Martins Filho (1990: 14), a preocupação do PCN ainda estava muito vinculada ao anticomunismo da Guerra Fria, pois a justificativa era a “ameaça de interferência cubana nas crises vividas pela Guiana e pelo Suriname” (2006: 14). Durbens Nascimento acrescenta ainda a permanência de reflexos do combate à guerrilha do Araguaia (2006: 100).

O projeto assumiu três objetivos principais desde o seu início: colonização e desenvolvimento, controle territorial e defesa nacional, e relações bilaterais com os países vizinhos. Ao longo dos anos, algumas mudanças ocorreram em suas justificativas e em sua forma de apresentação. A página do Ministério da Defesa assim apresenta o PCN³¹:

O **Programa Calha Norte** (PCN) tem como objetivo principal contribuir com a manutenção da **soberania** na Amazônia e contribuir com a promoção do seu **desenvolvimento** ordenado.

Foi criado em 1985 pelo Governo Federal e atualmente é subordinado ao Ministério da Defesa. Visa aumentar a presença do poder público na sua área de atuação e contribuir para a Defesa Nacional.

Na sua etapa de implantação era chamado Projeto Calha Norte e tinha uma atuação limitada, prioritariamente, na área de fronteira. Hoje, o Programa foi expandido e ganhou importância em vista do agravamento de alguns fatores. Entre eles, o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação das práticas ilícitas na região. Nesse contexto, cresce a necessidade de vigilância de fronteira e proteção da população. Ao proporcionar assistência às populações, as ações do Programa pretendem fixar o homem na região amazônica.

O PCN busca desenvolver ações de desenvolvimento que sejam socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. Para isso, é indispensável respeitar as características regionais e os interesses da Nação.

Nessa apresentação podemos identificar algumas idéias que orientam a formulação do Projeto. Em primeiro lugar, a soberania e o desenvolvimento ordenado estão associados à maior presença do Estado, que possibilita, através da assistência às populações, “fixar o homem na região” – idéia que permanece como elemento simbólico do controle combinado sobre o território e a população na Amazônia. Em segundo lugar, a percepção de um agravamento dos problemas que deram origem ao PCN justificou a ampliação de sua área de

³¹ Página do Ministério da Defesa. www.defesa.org.br

abrangência para além da faixa de fronteira da Calha Norte, englobando a partir de então os estados do Acre, de Rondônia, a totalidade do estado do Amazonas e parte do estado do Pará. Enquanto o “esvaziamento demográfico” permanece como preocupação seguindo uma visão tradicional das concepções de segurança e defesa, a “intensificação das práticas ilícitas” assume uma importância cada vez maior como elemento de insegurança. Em terceiro lugar, pode-se notar a incorporação de um discurso que valoriza questões ambientais, justiça social e características regionais, que pode ser interpretado como uma tentativa de renovação da imagem conservadora tradicionalmente vinculada às Forças Armadas.

A atual área de abrangência do PCN cobre 194 municípios, que correspondem à totalidade dos municípios dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e ao entorno da Ilha de Marajó na porção norte do Estado do Pará. Inicialmente, a área do PCN circunscrevia-se aos municípios da faixa de fronteira situados entre o rio Solimões (município de Tabatinga-AM) e a foz do rio Amazonas, nas proximidades da Ilha de Marajó. A ampliação da área de atuação do PCN ocorreu em 2004, quando começou o aumento das verbas direcionadas ao programa, junto com sua reestruturação. Atualmente, o PCN cobre 32% do território nacional. Na faixa de fronteira estão situados 96 dos 194 municípios atendidos.

A gestão do PCN está atualmente vinculada ao Ministério da Defesa, depois de já ter passado por diversos órgãos diretamente vinculados à Presidência da República³². São duas dimensões de atuação do PCN: a “vertente militar”, que corresponde à “Manutenção da Soberania e Integridade Territorial”, e a “vertente civil”, que corresponde ao “Apoio às Ações de Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007: 8). A vertente civil, vinculada ao desenvolvimento local, tem sido realizada através dos convênios municipais, que são parcerias com as prefeituras municipais da área de atuação do PCN. São sete áreas temáticas de atuação dos convênios: 1) infra-estrutura social; 2) infra-estrutura de transportes; 3) infra-estrutura econômica; 4) viaturas, máquinas e equipamentos; 5) esportes; 6) educação e saúde e 7) segurança e defesa (ROPPA, 2007: 45).

Na *vertente civil*, os parlamentares do Congresso Nacional apresentam emendas ao Programa para que os convênios sejam estabelecidos. Essa opção fica facultada também aos governos municipal e estadual, bem como a entidades civis. Até 1997, foram 90 municípios atendidos pelos convênios com o PCN. As *Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha*

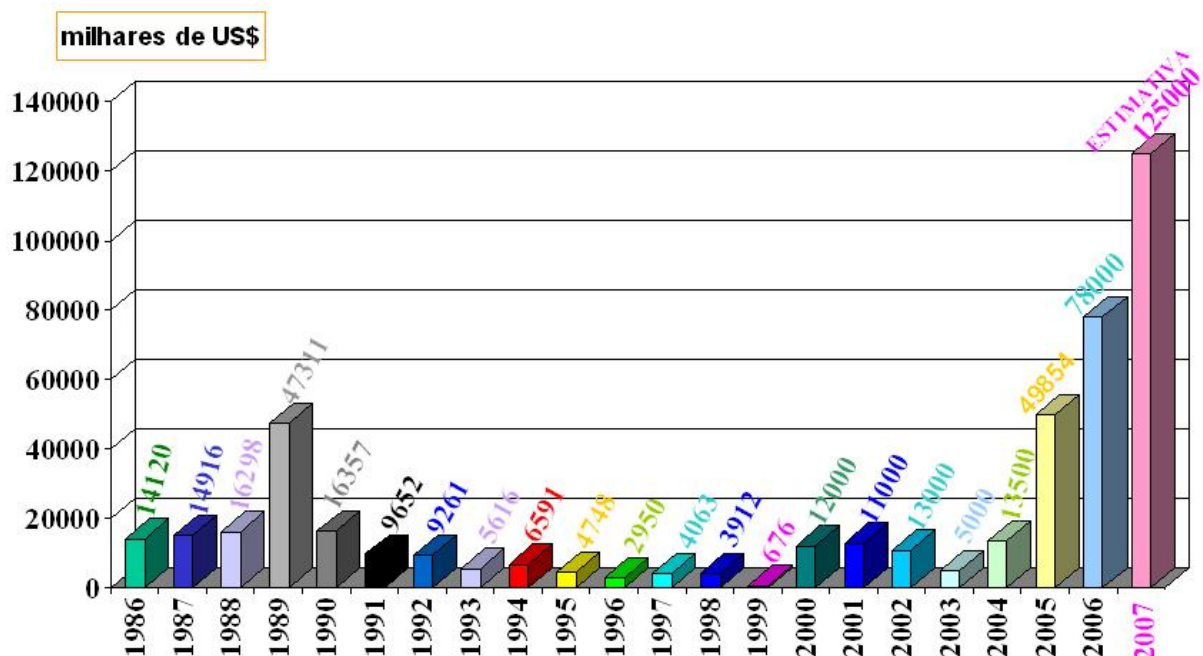
³² Originalmente, o PCN esteve sob coordenação da Seplan, até 1988, da Saden, até 1990, da SAE, até 1998, pelo MEPE, em 1999, quando finalmente passou a estar vinculado ao Departamento de Política e Estratégia da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (cf. Nascimento, 2006).

Norte e o manual *Convênios: Normas e Instruções* estão disponíveis no site do Ministério da Defesa para orientarem a relação entre os proponentes e os concedentes dos recursos destinados às ações. As ações propostas pelos convênios têm que estar enquadradas dentro dos objetivos do Programa, mas não há algum direcionamento explícito sobre regiões ou locais prioritários dentro da área do PCN.

Entre 1990 e 2004, o PCN sofreu com a falta de verbas e ficou limitado a ações internas às Forças Armadas, como apoio à melhoria e à implantação de infra-estrutura militar na região amazônica, que ganhava cada vez maior importância nas políticas de segurança e defesa. A estrutura que o PCN assume atualmente, já com verbas ampliadas para a efetivação de seus objetivos, é bem diferente de sua estrutura inicial.

O Gráfico 1 indica os recursos aplicados no PCN desde sua criação. Percebe-se um crescimento dos valores entre 1986 e 1989, seguido de um acentuado decréscimo em 1990 e de um decréscimo constante até o ponto mais baixo em 1999. Entre 2000 e 2004, o Programa recupera um patamar pouco acima dos U\$ 10 milhões (com exceção de 2003) para retomar um acentuado crescimento entre 2005 e 2007.

Gráfico 1: Recursos do PCN (1986-2007)



Fonte: MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007 (Página www.defesa.gov.br)

3.3.2 Operações Combinadas

Operações Combinadas são definidas como “operações empreendidas por elementos ponderáveis de mais de uma Força Armada, sob a responsabilidade de um comando único” (JOBIM, 2008: sl. 9). A primeira Operação Combinada que ocorreu sob o comando do Ministério da Defesa foi a Operação Tapuru, em 2002, na fronteira com a Colômbia. Desde 2002 já ocorreram oito Operações Combinadas similares na Amazônia, todas elas nas áreas de fronteira, a maioria na Amazônia ocidental, particularmente na fronteira Brasil-Colômbia-Peru (ver Quadro 13).

Quadro 13 – Operações Combinadas na Amazônia Legal (2002-2008)

Operação	Ano	Área	Objetivo	Pontos altos
Tapuru	mai/02	Fronteira Colômbia, até Tefé	Garantir a integridade da fronteira na região "Cabeça do Cachorro"	Comando Único e Estado-Maior Combinado; adjudicação de meios pelo MD e Planejamentos Iniciais
Timbó I	mai/03	Fronteira Colômbia e Peru	Impedir a entrada de estrangeiros em situação de conflito interno, FARC	Correção de deficiências; Centro do Comando Supremo (COCS), em Brasília; uso da comunicação social
Timbó II	jul/04	Fronteira Colômbia e Peru	Hipótese de emprego A - Variante 1: defesa de soberania, com integridade do território, do patrimônio e dos interesses nacionais na Amazônia	Comando Combinado Amazônia em Forças Singulares e Forças Combinadas
Timbó III	jul/05	Fronteira Peru e Bolívia	Adestramento combinado de defesa da soberania, integridade do território, do patrimônio e dos interesses nacionais na Amazônia; intensificar presença do Estado	Aprimoramento da doutrina de emprego combinado das FFAA
Timbó IV	jul/06	Faixa de fronteira Amazonas e Acre (Colômbia e Peru)	Adestramento combinado de defesa da soberania, integridade do território, do patrimônio e dos interesses nacionais na Amazônia; intensificar presença do Estado	Intensificação da presença dos Comandos Militares subordinados
Tucunaré	set/06	Amapá e norte do Pará, fronteira com a Guiana Fr.	Adestramento combinado de defesa da soberania, integridade do território, do patrimônio e dos interesses nacionais na Amazônia; intensificar presença do Estado	Comando único do CMA
Solimões	ago/07	Alto Solimões	Defesa contra oponente de poder militar inferior	Comando único do CMA
Poraquê	ago/08	Amazonas e Roraima	Adestrar os comandos em Op Cbn, com cenário de conflito armado convencional na Amazônia; adestramento combinado nos níveis operacionais e táticos e ações de combate convencional em área de selva	

Fonte: JOBIM, 2008: sl. 9-25 / Organização: MONTEIRO, Licio

3.3.3 Atuação conjunta com as forças de outros países

Operação COBRA

A Operação COBRA se refere à criação de diversas bases da Polícia Federal para efetuar o controle das vias fluviais e pistas clandestinas utilizadas para tráficos ilícitos na fronteira Brasil-Colômbia. A Operação COBRA constitui-se como uma estrutura permanente da Polícia Federal, mas que conta com o apoio das unidades militares presentes na fronteira, além do intercâmbio de informações com os organismos correlatos do lado colombiano.

O objetivo da Operação COBRA da Polícia Federal foi empreender um controle das vias de penetração na fronteira Brasil-Colômbia para atuar contra o tráfico de drogas através da ação combinada da Polícia Federal e das Forças Armadas, em colaboração com os organismos equivalentes do lado colombiano. A Operação Cobra resultou na criação de bases da Polícia Federal na fronteira Brasil-Colômbia, como a Base Anzol e Ipiranga, à margem dos rios Solimões e Içá, respectivamente, e a recente Base Garatéia, em Santo Antonio do Içá-AM, criada em 2008. Em 2003, foi noticiado que o posto da Polícia Federal na localidade de Melo Franco, em São Gabriel da Cachoeira-AM, seria o décimo posto da Operação Cobra³³. Porém, em 2008, a base Garatéia, em Santo Antonio do Içá-AM, foi noticiada como a nona base³⁴, o que põe em questionamento a contagem anterior.

Essa modalidade teve início em setembro de 2000, ocasião em que a discussão sobre sua pertinência estava relacionada aos possíveis impactos do Plano Colômbia no incremento do tráfico de drogas na fronteira Brasil-Colômbia. Quando o início da Operação Cobra foi anunciado pelo Diretor Geral da Polícia Federal, em 2000, a previsão era de que tal operação tivesse caráter provisório com duração de três anos, durante os quais a Polícia Federal intensificaria o combate aos tráficos ilegais na região utilizando um contingente de 180 homens para destruir pistas de pouso clandestinas e interceptar barcos transportando precursores químicos para o refino da cocaína³⁵.

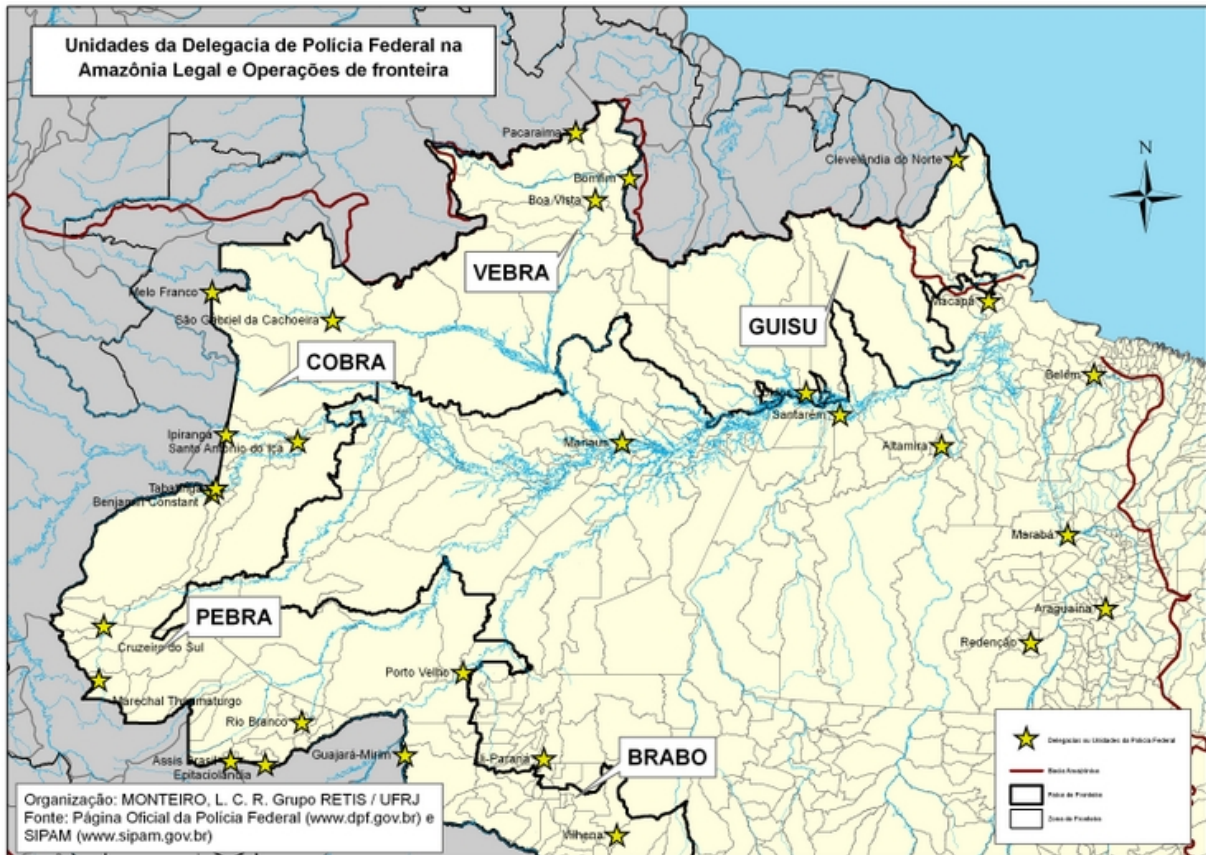
A Operação COBRA possui equivalentes em outros segmentos de fronteira, da Polícia Federal, é realizada de forma similar nas fronteiras com a Bolívia (Operação Brabo), o Peru (Operação Pebra), a Venezuela (Operação Vebra) e com as Guianas (Operação Guisu).

³³ Folha de São Paulo, 18/05/2003

³⁴ O Globo, 10/03/2008

³⁵ Jornal do Commercio, 21/09/2000

Mapa 11– Unidades da Delegacia de Polícia Federal na Amazônia Legal e Operações de fronteira



Operações COLBRA

A Operação COLBRA é o exercício das Forças Aéreas do Brasil e da Colômbia para treinar a interdição aérea das aeronaves irregulares que cruzam a fronteira, procedimento iniciado em 2005. A Operação COLBRA I ocorreu em maio de 2005, logo após a assinatura de um acordo entre as duas Forças Aéreas para compatibilizar informações e procedimentos de aplicação da interdição de vôos ilegais entre os dois países.

No caso da Força Aérea Brasileira, ocorrem operações similares com o Peru (PERBRA), a Venezuela (VENBRA) e com diversos países, inclusive não fronteiriços. O mesmo acordo efetivado com a Colômbia, em 2005, já havia sido feito com o Peru em 1999, mas só foi de fato efetivado a partir da regulamentação da Lei do Abate no Brasil e da Operação PERBRA I, em agosto de 2004³⁶.

³⁶ Página oficial da Força Aérea Brasileira (www.fab.mil.br)

3.3.4 Plano Amazônia Protegida

No final de 2008, o Plano Amazônia Protegida foi apresentado em caráter preliminar pelo Ministério da Defesa à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara de Deputados. O Plano foi elaborado a partir do Decreto nº 6.513, de 22 de julho de 2008, que institui a instalação de unidades militares permanentes nas terras indígenas situadas em faixa de fronteira, conforme “plano de trabalho elaborado pelo Comando do Exército e submetido pelo Ministério da Defesa à aprovação do Presidente da República”³⁷. A versão apresentada ao CREDN não foi aprovada ainda pelo Presidente da República.

O conteúdo do Plano Amazônia Protegida pôde ser obtido através da apresentação do Ministro Nelson Jobim ao CREDN e das notícias publicadas em jornais e sites. O Plano será desenvolvido em duas fases. A Fase 1, cumprindo o Decreto 6.513, corresponde à ampliação do número de Pelotões Especiais de Fronteira na faixa de fronteira amazônica (construção de 28 novos PEF), “localizados em terras indígenas e unidades de conservação e em suas áreas de amortecimento”, e à “adequação da infra-estrutura e modernização dos 20 Pelotões Especiais de Fronteira já existentes”. A Fase 2 corresponde à complementação das ações da primeira fase, ambas a serem realizadas no período entre 2010 e 2018. O custo estimado para a Fase 1 é de R\$ 1 bilhão e para a Fase 2 é de R\$ 140 milhões.

A concepção dos Pelotões Especiais de Fronteira também se modifica. A intenção é diminuir o aspecto de “vivificação” das fronteiras e constituir postos avançados de vigilância, com “menos gente e mais equipamentos”, prontos para “monitorar” e “reagir imediatamente” a qualquer ameaça. Quando finalizada a instalação dos novos PEF, as distâncias entre cada um deles ficará entre 200 e 250 km e toda a área estará coberta também com os “radares de vigilância aérea e terrestre, que estarão conectados ao sistema de comando e controle da unidade central”³⁸.

³⁷ Decreto 6.513/08: Art. 3º - A

³⁸ O Estado de São Paulo, 4/1/2009

IV. Novos desafios e dinâmicas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira

A partir das concepções contemporâneas de ameaça e dos atuais desafios à relação entre defesa e fronteira, analisamos as políticas levando em conta as novas modalidades de controle e a atualização de antigas concepções aplicadas a um novo contexto.

Os elementos característicos das novas modalidades que abordaremos são: a redefinição dos papéis das agências e suas jurisdições, as interações inter-agências para o compartilhamento de informações, sistemas de vigilância e procedimentos normativos e a cooperação internacional em matéria de segurança e defesa. As atuais lógicas de controle territorial são redefinidas frente aos desafios à soberania estatal, tais como a maior autonomia dos poderes locais em relação ao Estado central, a “proliferação de atores no sistema internacional acima, abaixo, ao lado e no interior do Estado” (SLAUGHTER, 2002: 13) e às pressões internacionais sobre temas como criminalidade transnacional, direitos indígenas e meio ambiente.

Nas relações internacionais, muitas vezes se estabelece uma dicotomia entre uma dinâmica cooperativa de abertura das fronteiras para os fluxos econômicos e uma dinâmica oposta dos mecanismos de fechamento para a garantia da segurança nacional. Porém, as iniciativas de cooperação internacional para a segurança e controle de uma fronteira compartilhada contra ameaças comuns aos dois Estados podem abrir uma nova possibilidade de integração.

As novas modalidades pressupõem a substituição de uma lógica anterior centrada na delimitação das esferas de atuação dos agentes estatais no território nacional e em relação aos agentes dos países vizinhos. A imbricação dos assuntos de segurança interna e externa complementa a imbricação entre as concepções de ameaças interna e externa e resulta na redefinição dos agentes responsáveis por cada esfera e dos espaços jurisdicionais de aplicação das ações e políticas de controle.

Outro aspecto importante é a defasagem das estruturas hierárquicas em relação às organizações em rede. A oposição entre hierarquia e rede se expressa no interior do próprio Estado, visto que algumas iniciativas de incorporar a lógica das redes nas instituições do Estado se defrontam com as estruturas hierárquicas já estabelecidas. Arquilla e Ronfeldt reconhecem a dificuldade das estruturas hierárquicas para enfrentar redes e postulam que “é preciso redes para enfrentar redes”. O lado que melhor dimensionar a forma rede obtém vantagem em relação ao adversário (2001: 15). Isso não significa somente o uso de novas

tecnologias em rede, mas sim a capacidade de inovar nas formas de organização, com a formação de novos mecanismos inter-agências, inter-serviços, multi-jurisdicionais e cooperação transnacional (RONFELDT, 2003: xvii). Apesar da supervalorização da dimensão cibernética e tecnológica das redes, o aspecto organizacional é o determinante em sua operabilidade, através da comunicação e da coordenação dos agentes, desde o compartilhar de informações até operações táticas conjuntas.

Esses novos mecanismos organizacionais da guerra em rede podem ser comparados ao que ocorre em outras esferas da ordem política globalizada. O conceito de *transgovernamentalismo* é utilizado por Anne-Marie Slaughter para expressar “a forma mais difundida e eficiente de governabilidade mundial”, em que o Estado se desagrega em diversas instituições com funções distintas e formam “redes com seus homólogos no estrangeiro, estabelecendo uma cerrada teia de relações que constitui uma nova ordem transgovernamental” (1997: 25). O Estado desagregado é

“uma constelação de instituições de governo desempenhando funções executivas, administrativas, judiciais e legislativas. Cada uma dessas instituições pode atuar e freqüentemente atua de forma quase autônoma no sistema internacional, principalmente nas relações com suas contrapartes das seções coordenadas de governos abertos” (SLAUGHTER, 2002: 28)

Outra abordagem sobre esse tema é feita por Dorussen e Ward, que postulam que apesar de serem institucionalmente fracas, as organizações intergovernamentais através de seus membros criam redes entre Estados que podem intervir efetivamente em conflitos latentes, com canais de comunicação diretos e indiretos que substituem parcialmente os laços diplomáticos diretos (DORUSSEN e WARD, 2008: 189).

Ao tratar da constituição de um campo de (in)segurança transnacional, Didier Bigo (2005) se refere à transnacionalização dos agentes de segurança e da formação de “arquipélagos institucionais” que atuam em redes além das fronteiras nacionais. A cooperação policial é exercida em diversos níveis como controle das fronteiras, imigração, luta antiterrorista e relações com as Forças Armadas.

“A dominação se desconecta de sua forma estatal territorial e das classes políticas tradicionais. Ela não será menos potente, mas adquirirá novas formas: transnacionalização das burocracias de vigilância e de controle, mudança dos sistemas de responsabilidade entre as empresas e os homens políticos no que concerne ao trabalho e às formas de redistribuição, estilos de vida e culturas profissionais transfronteiriças...” (BIGO, 2005: 63)

Por fim, a relação entre comando e controle é alterada pela consideração de dinâmicas adaptativas e complexas que inviabilizam as operações de comando e controle unidirecionais de cima para baixo.

“Mais do que pensar que “comando” e “controle” operam ambos de cima para baixo nas organizações, nós devemos pensá-los como um processo adaptativo no qual o “comando” é gerido de cima para baixo e o “controle” é a resposta de baixo para cima. (...) Comando e controle são desse modo fundamentalmente uma atividade de influência recíproca envolvendo trocas entre todas as partes de cima para baixo e lado a lado” (SCHMITT, 1997: 108-109).

A sincronização não é efetuada através de operações centralizadas de comando e controle, mas da cooperação entre múltiplos agentes que atuam independentes um do outro em resposta às condições locais (SCHMITT, 1997: 110). A distância entre “a geoestratégia elaborada linearmente de cima para baixo pelos governos centrais e as atuações efetivas dos diversos agentes no terreno” reforça o quadro de incerteza em que se operam as negociações internas e externas do espaço soberano (MACHADO, 2007: 27)

4.1 Cooperação internacional em matéria de segurança e defesa

Após a entrada em operação, o SIVAM se tornou objeto de troca nas relações internacionais com os países vizinhos. O governo brasileiro estimulou ofertas para compartilhar informações e infra-estrutura com os demais países amazônicos. As tentativas de compartilhamento da infra-estrutura do SIVAM com os países amazônicos expressam uma iniciativa de intercâmbio institucional para o uso estratégico das informações e de um sistema de vigilância estruturado em rede, com uso de novas tecnologias de teledetecção e comunicação.

Por ocasião da visita do presidente Lula ao Peru, em 2003, o compartilhamento do SIVAM foi apresentado como interessante por dois motivos: 1) pela obtenção de receita com a venda de dados e 2) pela detenção do controle do sistema de informações vizinho³⁹. Nesse sentido, tem se levantado a necessidade de definição de um “cardápio de serviços” (SOARES, 2003: 164) ou um “cardápio tecnológico”, como afirma o porta-voz do SIVAM⁴⁰.

Tais ofertas foram feitas em diversas ocasiões ao Peru, à Colômbia, à Venezuela e aos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) de um modo geral, tanto pessoalmente pelo presidente Lula como por pelos ministros da Defesa e das Relações

³⁹ *Brasil quer vender dados do Sivam ao Peru*. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 ago. 2003

⁴⁰ *O Sivam de Chávez*. Correio Braziliense, Brasília, 6 dez. 2004

Exteriores. As justificativas da cooperação e o interesse demonstrado pelos países vizinhos estavam relacionados ao combate ao terrorismo e ao narcotráfico (Peru e Colômbia), ao rastreamento de guerrilheiros e de plantações de coca (Colômbia), ao tráfico aéreo ilegal (Colômbia) e à proteção ambiental das selvas amazônicas ameaçadas pelas drogas (Colômbia).

Os assuntos tratados e as finalidades atribuídas ao SIVAM pelos governantes dão a dimensão do que é a mudança de ênfase dos objetivos do Sistema no contexto internacional, bem diferente da ocasião em que o projeto foi anunciado, dez anos antes, durante a Conferência da ONU para o Meio Ambiente, em 1992.

Quadro 14 - Ocasões de oferta do SIVAM aos países amazônicos vizinhos

Data, jornal	Título da reportagem	País	Ocasião
24/08/2003, Folha de São Paulo	Brasil quer vender dados do Sivam ao Peru	Peru	Visita de Lula ao Peru
16/09/2003, Zero Hora	Farc e narcotráfico na pauta de Lula na Colômbia	Colômbia	Visita de Lula à Colômbia
14/10/2003, Zero Hora	“Pediremos ajuda ao Brasil contra o tráfico e a guerrilha”	Colômbia	Embaixador colombiano no Brasil
12/02/2004, Jornal do Brasil	Brasil, Colômbia e Peru contra as FARC	Colômbia e Peru	Encontro de ministros da Defesa no Alto Solimões
12/02/2004, Estado de São Paulo	Brasil fecha acordo contra tráfico na Amazônia	Colômbia e Peru	Encontro de ministros da Defesa no Alto Solimões
11/03/2004, Correio Braziliense	Colômbia quer dados do SIVAM	Colômbia	Reunião de ministros da Defesa em Brasília
17/05/2004, Folha de São Paulo	Colômbia ainda precisa dos EUA por dois ou três anos	Colômbia	Entrevista do ministro da Defesa colombiano
23/06/2004, Folha de São Paulo	Coca ameaça a Amazônia, afirma Uribe	Colômbia	Visita do presidente colombiano ao Brasil
15/09/2004, Gazeta Mercantil	Segurança na Amazônia é prioridade, afirma Amorim	Países da OTCA	Reunião de ministros das Rel. Exteriores da OTCA
06/12/2004, Correio Braziliense	O Sivam de Chávez	Venezuela	Declarações e entrevistas no Brasil e na Venezuela

Organização: MONTEIRO, Licio

O caso da Venezuela é mais específico, pois se trata da adaptação de seu programa de controle meteorológico, aplicado à Amazônia e ao Orinoco venezuelano, para os moldes do SIVAM, no que configuraria o Sistema de Vigilância Orinoco e Amazônia (SIVORAM) venezuelano. Para o desenvolvimento do sistema de vigilância venezuelano, foi contratada a ATECH Tecnologias Críticas, a mesma empresa que desenvolveu o software do SIVAM, com o objetivo declarado de compatibilizar os dois sistemas. As preocupações da Venezuela e a capacidade de monitoramento de seu sistema de vigilância se referem à invasão do espaço

aéreo, ao desflorestamento, aos incêndios ilegais e mesmo à mineração ilegal, que já tinha ocasionado a prisão de 23 brasileiros por garimpo ilegal de ouro no Parque Nacional do Yatacama⁴¹. Mas, segundo a reportagem, foram a escalada do conflito na Colômbia e o tráfico ilegal de armas e drogas que acenderam a luz vermelha para a ampliação do controle do território.

Até o momento atual, somente o Peru firmou acordos para cooperação em matéria de proteção e vigilância da Amazônia e integração ao SIVAM/SIPAM. Esse processo teve início em 2003, com a declaração dos ministros de Defesa de ambos os países, e culminou com o Memorando de Entendimento, ratificado com o Decreto 5.752, de abril de 2006, e com a criação de um mecanismo de consulta e cooperação entre os ministérios das Relações Exteriores e da Defesa de ambos os países, em novembro de 2006.

A metáfora criada pelo Coronel Paulo Esteves, porta-voz do SIVAM, para justificar a difusão do SIVAM pelos demais países é ilustrativa da preocupação que a norteia: “É como se vivêssemos todos em um mesmo edifício cheio de baratas. É preciso dedetizar todo o prédio, e não apenas o meu apartamento”⁴².

Além do compartilhamento de informações e sistemas de vigilância, a compatibilização de leis e procedimentos repressivos é outro elemento novo nas dinâmicas de segurança internacional. É o que ocorre no caso da Lei do Abate.

A Lei do Abate já havia sido experimentada por outros países, mas perdeu força devido a questionamentos de organizações de direitos humanos, principalmente após o abate equivocado de uma aeronave legal, realizado no Peru, em 2001. Na ocasião, morreram uma missionária norte-americana e sua filha⁴³. As pressões das organizações humanitárias e a preocupação com processos judiciais contra os fabricantes das aeronaves resultaram no veto do Congresso norte-americano a relações comerciais de empresas que dominassem tecnologias militares aéreas com países que aplicassem o abate de aviões⁴⁴.

Em 2003, a aplicação da Lei do Abate no Brasil passou a ser discutida pelo então Ministro da Defesa brasileiro, José Viegas, entre a Colômbia e o Peru, na tentativa de unificar os procedimentos e negociar com os Estados Unidos a não aplicação das sanções previstas desde o ocorrido em 2001 no Peru⁴⁵. Entre os argumentos levantados pelo Ministro Viegas ao

⁴¹ *O Sivam de Chávez*. Correio Braziliense, Brasília, 6 dez. 2004

⁴² *O Sivam de Chávez*. Correio Braziliense, Brasília, 6 dez. 2004

⁴³ *Colômbia retoma ofensiva contra vôos ilegais*. O Estado de São Paulo, 23 ago. 2003.

⁴⁴ PEREIRA, Merval. *Lei do abate*. O Globo, 09 jul. 2003.

⁴⁵ PEREIRA, Merval. *Lei do abate*. O Globo, 09 jul. 2003.

Secretário de Defesa dos Estados Unidos, foi dito que a venda de aviões-radares e aviões Tucano para o Peru e a Colômbia isentaria os Estados Unidos de operações na região⁴⁶.

A Colômbia saiu na frente e dois dias após a liberação para o retorno dos abates, concedida por Donald Rumsfeld em 19 de agosto de 2003, retomou seu programa de interdição aérea⁴⁷. Em setembro de 2003, o próprio Rumsfeld já apregoava a necessidade de uma ação regional integrada na Amazônia Sul-americana para o combate aos vôos ilegais. Tal virada de posição foi bem recebida no Brasil, pois alimentaria as vendas de 24 a 40 aviões de combate EMB-314 Super-Tucano, da Embraer para a Colômbia. Essa venda estava suspensa desde outubro de 2002, quando o General James Hill, chefe do Comando Sul dos EUA, a havia desaconselhado⁴⁸ e só seria concretizada em dezembro de 2005⁴⁹.

A posição do Brasil desde então foi a de aguardar um posicionamento do Peru para consolidar uma legislação comum para os três países (Brasil, Colômbia e Peru). Enquanto isso, os Estados Unidos faziam pressão para garantir que, uma vez regulamentada a lei, atendessem às exigências de que as regras fossem uniformes nos países vizinhos e de que não se usassem aeronaves com componentes de empresas norte-americanas para abater aviões⁵⁰. A questão que preocupava os Estados Unidos não era o abate em si, mas a responsabilidade que teriam em caso de algum erro, visto que além das peças de aeronaves, os EUA forneciam também informações sobre o espaço aéreo amazônico⁵¹. O que faltava era aprovar no Congresso dos EUA uma licença para que cidadãos norte-americanos que participassem do abate – através de troca de informações ou manutenção de equipamentos – não fossem responsabilizados criminalmente. Portanto, o que se questionava era a segurança dos cidadãos norte-americanos e não a segurança do procedimento.

A cooperação entre Brasil e Colômbia no controle das aeronaves envolvidas com atividades ilícitas transnacionais foi ratificada por um acordo binacional assinado em 1997 e ratificado em 2006, com o Decreto 5.815, que prevê auxílio mútuo e troca de informações entre os dois países. As Operações COLBRA, entre as Forças Aéreas de ambos os países, e a venda para a Colômbia de aviões Super Tucano, fabricados pela Embraer, completam a integração entre os dois países em matéria de interdição do espaço aéreo.

⁴⁶ *Viegas, nos EUA, diz que pode adotar lei do abate*. O Globo, 11 jul. 2003.

⁴⁷ *Colômbia retoma ofensiva contra vôos ilegais*. O Estado de São Paulo, 23 ago. 2003.

⁴⁸ *Pentágono quer ação integrada na Amazônia*. O Estado de São Paulo, 05 set. 2003.

⁴⁹ *O pouso forçado da Embraer*. Isto É Dinheiro, 16 jan. 2006. A notícia dava conta de que apesar da liberação para as vendas dos aviões Super Tucano para a Colômbia, os Estados Unidos vetavam uma venda equivalente para a Venezuela.

⁵⁰ *EUA reagem contra lei de ataque a aviões*. Folha de São Paulo, 29 mai. 2004.

⁵¹ *EUA pressionam Brasil contra lei do abate*. O Globo, 29 mai. 2004.

Outros acordos binacionais também prevêem interações entre os países para o controle do tráfico de drogas e em matéria de segurança e defesa. É o caso dos acordos para o controle de precursores químicos essenciais para a produção de cocaína – firmado com a Colômbia, em 1997, e com a Bolívia em 1999 (Decreto 5.048, de 2004) –, para a formação de um grupo de trabalho para cooperação na repressão à criminalidade e ao terrorismo – acordo firmado com a Colômbia em 2003 –, para a cooperação policial – entre a Polícia Federal do Brasil e a Força Policial da Guiana, em 2002 –, e entre ministérios da Defesa e das Relações Exteriores – acordo com o Peru, em 2006 (ver tabela, pg.).

4.2 Integração inter-agências e novas funções institucionais

Um exemplo claro das mudanças de concepção de segurança e defesa que aqui pretendemos avaliar é a Operação COBRA, através da qual a Polícia Federal trabalha em conjunto com as Forças Armadas em troca de informações e compartilhamento de infraestrutura e apoio logístico. A cooperação com os órgãos equivalentes do lado da Colômbia para o controle de um inimigo comum que transita na zona de fronteira entre os dois países complementa a nova concepção das ameaças transnacionais e da segurança regional. A cooperação interinstitucional (entre escalões inferiores) e as relações binacionais (nível diplomático) resultam em troca de informações e procedimentos conjuntos de repressão. O termo Operação remete a uma duração curta para alcançar um objetivo definido. As primeiras notícias sobre a Operação COBRA indicavam que ela duraria três anos a partir de 2000, porém já dura quase dez anos e consolidou-se como uma estrutura fixa e contínua de vigilância, controle e repressão.

No caso das Operações COLBRA das Forças Aéreas, ocorre uma maior simetria entre os dois países na execução das ações, apesar da iniciativa ser principalmente do lado brasileiro. O princípio das Operações é de que os dois países compartilham um problema nas fronteiras que deve ser enfrentado conjuntamente. As Operações COLBRA são pontuais, com curta duração, mas pretendem se afirmar como estruturas mais contínuas e duradouras através da ampliação da capacidade logística da Força Aérea Brasileira e da combinação de esforços com seus correlatos dos países vizinhos. A utilização de leis e procedimentos comuns – caso da Lei do Abate –, o compartilhamento de sistemas de vigilância – caso do SIVAM –, o comércio de aeronaves militares – caso da venda dos aviões Super Tucano da Embraer – e o aprendizado conjunto – através dos exercícios como o COLBRA e o PERBRA – são

elementos que se conjugam em um processo unificado de integração para o controle e a segurança binacional, internacional ou mesmo transnacional.

Além do intercâmbio entre agências, seja em troca de informações, seja em operações táticas combinadas, como ocorre entre a Polícia Federal e as Forças Armadas no caso da Operação COBRA, observa-se uma redefinição no próprio papel das instituições, que passam a atuar em âmbitos jurisdicionais antes sob responsabilidade de outros órgãos. É o que ocorre quando as Forças Armadas assumem funções consideradas como próprias de polícia, o que está regularizado pela Lei Complementar 117, de 2004. Por outro lado, como as ameaças transnacionais enfrentadas pelo Estado são apresentadas como atividades criminosas, a atividade policial passa a assumir um papel proeminente nas ações de segurança e defesa nacional.

As demandas internacionais de especialistas estrangeiros por um envolvimento direto dos militares brasileiros no combate às drogas já vinham sendo discutidas desde o início da década de 1990, mas a oposição interna das Forças Armadas brasileiras sempre prevaleceu (MACHADO, 2007: 24). A atuação dos militares em atividades de polícia veio a ser uma dupla concessão: dos militares ao Poder Executivo, ao aceitarem cumprir esse papel no combate às drogas; e do governo brasileiro às demandas externas, principalmente norte-americanas.

A atuação das Forças Armadas com poder de polícia na faixa de fronteira representa a adoção adaptada de um modelo de combate à criminalidade, mas principalmente aos tráficos ilícitos, preconizado pelos Estados Unidos para América latina durante a década de 1990. Nesse período, os países andinos produtores de coca assumiram esse mesmo modelo.

A mudança no papel das instituições militares é assim sintetizado pela declaração do ex-comandante do Comando Sul dos EUA, James T. Hill:

Eu tenho conversado e encorajado os líderes militares da região [em torno da Colômbia] para desenvolvermos esforços regionais e complementares para enfrentarmos o problema que emana da Colômbia, mas que não se limita a ela.

Tenho falado com estes líderes a respeito da reavaliação dos papéis e missões de suas Forças Armadas para assegurar um enfoque sobre as ameaças relevantes do século XXI, não sobre as do passado.

Isto exigirá que suas Forças Armadas comecem a apoiar e cooperar com as agências de policiamento no combate às drogas e outras ameaças transnacionais. Somente as forças militares têm a organização, a estrutura, a capacidade e o pessoal para enfrentar eficientemente os grupos narcoterroristas sofisticados que violam, cada vez mais, a soberania nacional e procuram desequilibrar nações inteiras. (2003: 76)

O papel dos militares no combate às drogas pode assumir duas versões: uma relacionada ao caráter transnacional das atividades ilegais, que remete ao controle das fronteiras, outra relacionada a grupos ilegais internos, que pode desafiar o Estado em centros urbanos distantes das fronteiras. Enquanto a primeira versão foi regulamentada pela Lei Complementar nº 117, a segunda ainda permanece mal resolvida. O uso do Exército em ações de repressão ao crime nas ruas e favelas das grandes cidades é uma iniciativa que vem sendo testada, apesar da confusão jurídica que acompanha cada ação desse tipo⁵².

4.3 Estado central e governo local: dos projetos de cima para baixo às demandas de baixo para cima

O caso do Programa Calha Norte é ilustrativo da negociação entre governo central e governos sub-nacionais para a aplicação de políticas de controle territorial e exemplifica as novas configurações de comando e controle nas políticas estatais. A questão a ser demonstrada nesse tópico é o modo como o envolvimento dos municípios e unidades da federação interfere nos direcionamentos do Programa Calha Norte conferindo-lhe legitimidade local.

Algumas análises sobre o PCN enfatizam principalmente seu aspecto de presença institucional na fronteira amazônica, concebendo essa presença como a ação direta dos agentes do governo central, em particular das Forças Armadas. Meira Mattos (1990) exalta as Forças Armadas e a diplomacia como as únicas instituições que mantiveram uma preocupação permanente com as fronteiras na história do Brasil. Em sua opinião, o Programa Calha Norte, analisado ainda em seu início, demonstrava a atualização dessa perspectiva. A segurança e o desenvolvimento da região seriam obtidos através do povoamento em torno das unidades militares instaladas e as Forças Armadas dariam suporte às populações locais através de sua infra-estrutura. Esse modelo é uma “versão modernizada” do proposto pelo engenheiro militar francês Vauban, no séc. XVII, e utilizado pelos portugueses na Amazônia setecentista (MACHADO, 1998).

⁵² A confusão jurídica se deve ao emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem sem que se caracterize como uma intervenção federal. Em abril de 2004, no episódio conhecido como “Guerra da Rocinha”, a solicitação de envio de tropas federais para o Rio de Janeiro para conter um confronto entre morros rivais foi recusada por não haver enquadramento jurídico para intervir sem decretar intervenção federal. Três meses depois o Exército ocupou favelas em busca de armamentos roubados de arsenal militar (ARRUDA, 2007: 86). Em fevereiro de 2006, uma nova batalha entre facções criminosas rivais se instaurou entre os morros da Rocinha e do Vidigal e a ação da Polícia Militar do Rio de Janeiro foi completamente ineficaz (Tráfico aprisiona a cidade. *Jornal do Brasil*, 16 fev. 2006). Coincidentemente, 20 dias após a batalha entre os morros o Exército ocupou diversos morros em busca de armamentos roubados de arsenais militares (Exército ocupa favelas para reaver armamento. *Jornal do Brasil*, 4 março 2006).

O entusiasmo de Meira Mattos em 1990 contrasta com a cautela de Lourenção em 2003. A pergunta inicial de sua tese é: “levando-se em conta que a Amazônia já é assistida militarmente através do projeto Calha Norte, qual a necessidade estratégica de mais um projeto de defesa como o Sivam?” (LOURENÇÃO, 2003: 10). A resposta encontrada tem a ver com as limitações do PCN e com as inovações tecnológicas propiciadas pelo SIVAM. Lourenção se refere às limitações tanto de ordem orçamentária, visto que, diferentemente da expectativa de Meira Mattos em 1990, o PCN teve suas verbas drasticamente reduzidas entre 1990 e 2003; quanto de ordem política e operacional, pois o PCN ficou estigmatizado como um projeto de militarização da Amazônia, visto que cerca de 80% das verbas eram direcionadas para os ministérios militares e os projetos eram tratados em caráter sigiloso. Apesar disso, Lourenção critica, tanto no PCN quanto no SIVAM, a ausência de um foro definido para as tomadas de decisão, o que resulta em uma centralização que está sempre submetida, em última instância, ao Presidente da República (LOURENÇÃO, 2003: 52).

Seguindo um viés diferente do apresentado nas avaliações do PCN feitas por Lourenção e Meira Mattos, podemos analisar o programa a partir das questões como papel do governo local e a relação entre soberania interna e externa. Em nossa avaliação chamamos atenção para os efeitos paralelos e os objetivos emergentes do Programa Calha Norte. Efeitos paralelos, pois não se contrapõem ao objetivo principal do PCN, nem obrigatoriamente são complementares ou redundantes; objetivos emergentes, se reconhecermos a importância da dinâmica local na redefinição e na reorientação das ações concebidas *de cima para baixo*. Embora a estrutura do programa ainda permaneça centralizada, as formas de obtenção de recursos e de escolha dos investimentos têm proporcionado uma dinâmica que favorece uma gestão mais participativa em termos de interação entre os entes federativos.

No período de retomada do PCN verificamos mudanças simultâneas ocorridas na forma de captação de recursos e na relação entre as Forças Armadas e os governos sub-nacionais. A justificativa social do PCN passa a incorporar interesses locais, fazendo com que agentes dos governos municipais e estaduais se mobilizem para obter verbas que possam ser incorporadas ao Programa. É o que se pode ver através do montante dos recursos do PCN levantados pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional. Em 2007, foram R\$ 136.521.000,00 liberados por emendas individuais, R\$ 13.000.000,00 por comissões e R\$ 271.500.000,00 pelas bancadas dos estados cobertos pelo PCN (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007: 2).

O aumento das verbas recebidas pelo Programa Calha Norte está diretamente relacionado à ampliação do número de convênios e a ampliação da vertente civil das ações do

programa. A partir de 2005, as verbas são discriminadas entre “recursos do MD” e “emendas parlamentares”, sendo que esta última representa a grande maioria do montante destinado ao PCN. A introdução de “emendas parlamentares” no orçamento do programa explica o *boom* de recursos disponíveis nos últimos três anos.

A mudança fica evidente se compararmos a centralização característica de programas federais nas décadas de 1970 e 1980. Se antes a relação vertical se estabelecia como uma via única – de cima para baixo –, atualmente o desenvolvimento institucional local e a perda de influência política das Forças Armadas na política nacional propiciam situações de negociação entre as partes. Ao mesmo tempo, a condição especial de estar situado em áreas pretensamente vulneráveis a ameaças externas favorece a obtenção de recursos para os municípios, pois os benefícios proporcionados pela maior segurança do Estado são apresentados como compartilhados por todas as unidades da federação.

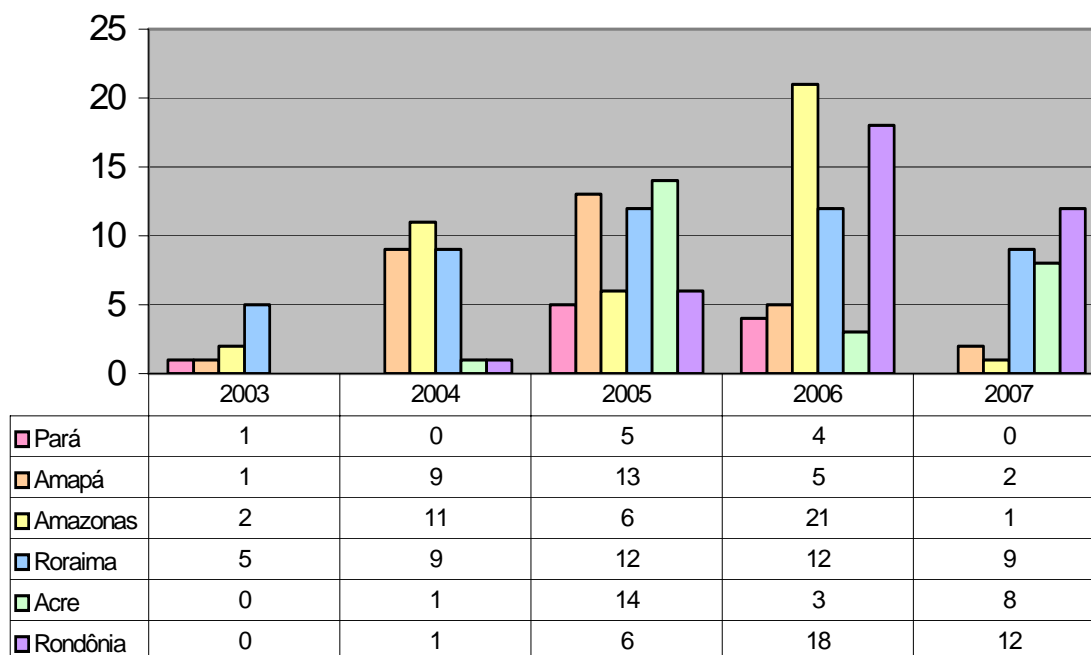
A leitura dos Relatórios de Situação, de 2003 a 2007, permite verificar essa mudança, embora sua quantificação seja difícil de estabelecer. Segundo os Relatórios, existe um montante total destinado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que inclui uma parte das verbas alocadas diretamente ao Ministério da Defesa e outra parte alocada a partir de Emendas Parlamentares. Somente uma porcentagem dos créditos alocados pela LOA é liberada pelo Ministério da Defesa, sendo distribuídos entre as ações do programa referentes ao próprio ano e os restos a pagar dos anos anteriores. Portanto, a definição do valor total destinado a cada ação ou vertente é variável, embora seja notável o aumento dos recursos destinados à vertente civil, bem como sua importância em relação aos recursos da vertente militar (ver tabela 1).

Tabela 2 - Valores destinados ao PCN pela LOA e parte destinada a cada Força (R\$)

	2003	2004	2005	2006	2007
LOA	42.445.611	67.327.280	235.694.311	191.531.197	455.021.000
Exército	5.102.359	12.876.183	11.359.784	15.589.636	13.596.432
Marinha	2.207.916	2.526.506	4.150.500	3.829.739	5.580.800
Aeronáutica	724.200	2.545.000	2.148.716	1.765.500	3.483.108

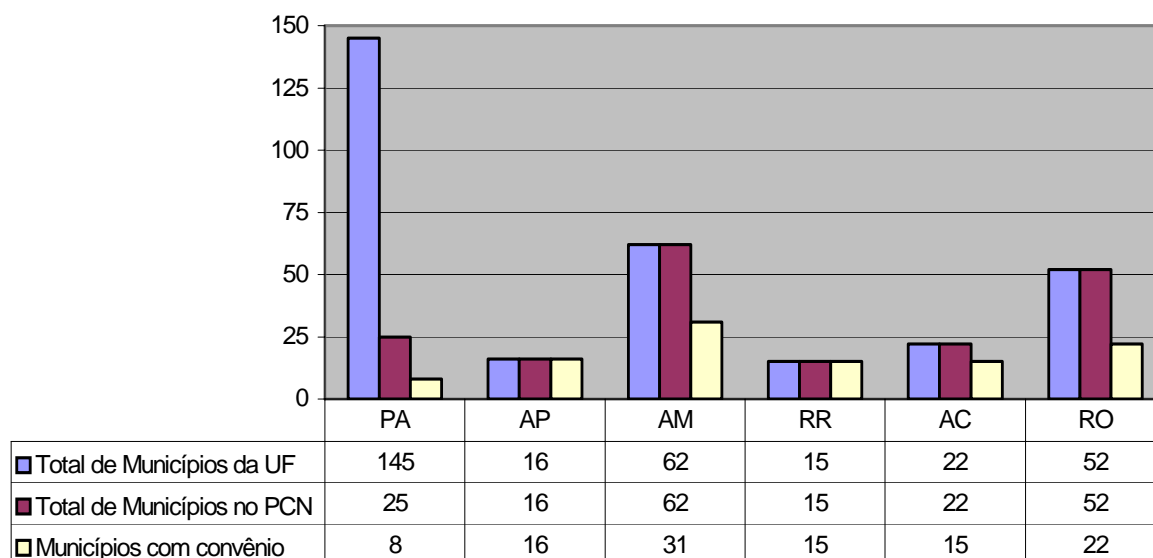
Fonte: Ministério da Defesa. Relatórios de Situação do PCN (2003 a 2007) / Organização: MONTEIRO, Licio

O número de convênios e o número de municípios envolvidos aumentaram consideravelmente entre 2003 e 2007, saindo de um patamar de 9 cidades, em 2003, para 63 cidades, em 2006 (ver gráfico). Nesse período, nenhum estado concentrou fortemente a maioria dos convênios, havendo alternância ao longo dos anos entre os estados com maior número de convênios.

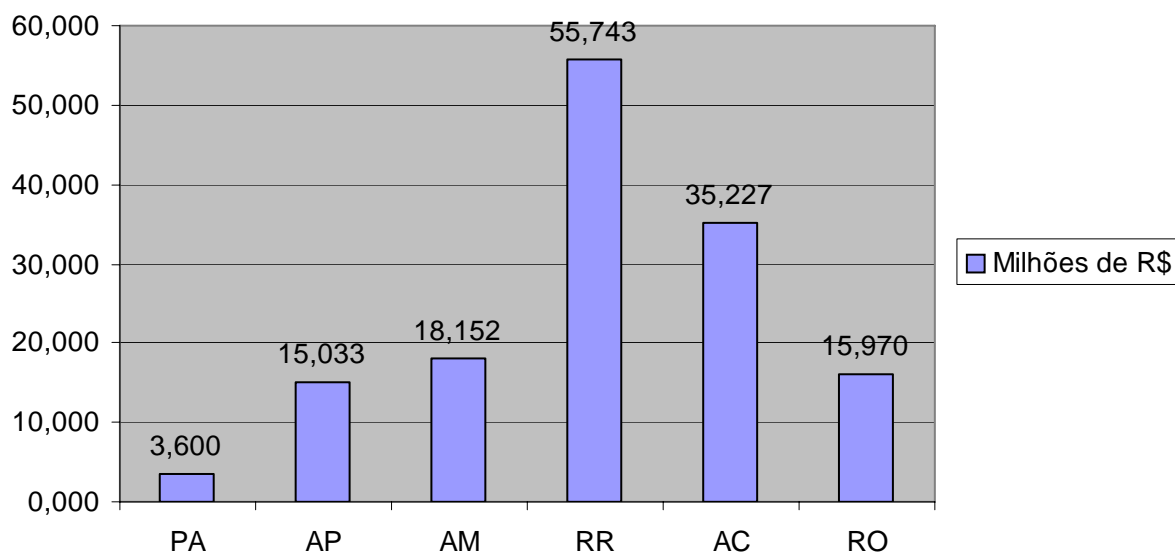
Gráfico 2: Municípios com convênios, por UF (2003-2007)

Fonte: Ministério da Defesa. Relatórios de Situação do PCN (2003 a 2007) / Organização: MONTEIRO, Licio

Os estados do Amapá e de Roraima possuem convênios em todos os municípios, enquanto o estado do Pará é o de menor peso em convênios municipais (ver gráfico). O valor total empenhado nos convênios é superior em Roraima e no Acre, enquanto o Pará é o menos favorecido tanto em número de municípios conveniados quanto em valores totais (ver gráfico).

Gráfico 3 : Programa Calha Norte e os Municípios (2003-2007)

Fonte: Ministério da Defesa. Relatórios de Situação do PCN (2003 a 2007) / Organização: MONTEIRO, Licio

Gráfico 4: Valores destinados aos convênios municipais, por UF (2003-2007)

Fonte: Ministério da Defesa. Relatórios de Situação do PCN (2003 a 2007) / Organização: MONTEIRO, Licio

Embora o montante destinado a cada município não seja tão expressivo nas contas municipais, as verbas do PCN são muito requisitadas devido à maior facilidade dos trâmites necessários para sua obtenção. Em recente trabalho de campo do Grupo RETIS, a representante da Associação dos Municípios do Estado do Acre destacou a eficiência do

Programa em disponibilizar as verbas pedidas⁵³. Os investimentos do PCN nos municípios do Acre podiam ser notados em diversas placas de obra (fotos 1 e 2)



Fotos 1 e 2: Placas indicam os investimentos do Programa Calha Norte em conjunto com a Prefeitura Municipal e o Ministério das Cidades, em Eptaciolândia-AC. Autor: MONTEIRO, L. C. R. (2006).

Fonte: Relatório de trabalho de campo: fronteira do Acre com Bolívia e Peru. Grupo RETIS/ UFRJ/ CNPq, 2006.

⁵³Na sede da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Acre, em Rio Branco (AC), a representante da Associação dos Municípios do Estado do Acre se retirou de uma reunião avisando que precisava ir a Brasília, encontrar o Coronel Avelino, gerente do Programa Calha Norte, para apresentar-lhe algumas das solicitações dos prefeitos. A representante dos municípios discorreu brevemente sobre as facilidades em tratar com o Coronel Avelino e a eficiência do Programa Calha Norte em disponibilizar as verbas pedidas. RIBEIRO, Letícia; PEITER, Paulo e MONTEIRO, Licio. Relatório de trabalho de campo: fronteira do Acre com Bolívia e Peru. Grupo RETIS/ UFRJ/ CNPq, 2006.

4.4 A questão das áreas protegidas e a segurança nacional

De modo geral, as vulnerabilidades associadas às Unidades de Conservação e às Terras Indígenas aparecem de duas maneiras no ponto de vista dos militares: uma se refere à vulnerabilidade dos espaços fronteiriços e vazios demográficos aos agentes transnacionais legais e ilegais; outra se refere à vulnerabilidade política do Estado brasileiro frente à pressão dos países centrais, tendo em vista a ingerência externa sobre os temas ambientais e indígenas.

As demandas de controle que se originam dessas vulnerabilidades são diferentes, mas se encontram no ponto em que a maior presença do Estado central brasileiro sobre as áreas periféricas reduz a vulnerabilidade dessas áreas ao mesmo tempo em que legitima o Estado central brasileiro como soberano em seu próprio território, ajudando a dissipar as propostas de soberania compartilhada da Amazônia. Essa dupla solução para o problema da soberania nacional nas áreas protegidas fica mais explícita na recente Estratégia de Defesa Nacional, ao afirmar que o “desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional sobre aquela região” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008: 18).

A partir da década de 1980, se intensificaram as pressões internacionais para a proteção de áreas naturais e a garantia dos direitos dos povos indígenas. Além dos grupos de pressão política organizados em Organizações Não Governamentais (ONG) ao redor do mundo, os países centrais incorporaram a questão ambiental em sua pauta de assuntos estratégicos nas relações internacionais. A posição do Brasil frente à questão ambiental se mostrava um tanto fragilizada pela caracterização mundialmente difundida que mostrava o Estado brasileiro como incapaz de exercer um controle efetivo sobre o desmatamento, os crimes ambientais e contra os indígenas realizados em seu território, principalmente na Amazônia.

No início da década de 1990, a demarcação de diversos territórios especiais de conservação ambiental e áreas indígenas foi uma resposta satisfatória às pressões internacionais, mas ajudou a alimentar as desconfianças das Forças Armadas brasileiras em relação à perda de soberania sobre o território nacional. A questão passou a ser: como marcar a presença do Estado brasileiro nas áreas protegidas?

Os Decretos 4.411 e 4.412, de 2002, e o posterior Decreto 6.513, de 2008, representam uma tentativa de solucionar a questão colocada anteriormente sobre como marcar a presença estatal nas áreas protegidas na faixa de fronteira. Porém, a questão passa a ser então como

legitimar a presença e a atuação das Forças Armadas de forma preferencial em relação a outros agentes estatais. Daí a importância da normalização da presença militar nas Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

No caso das Unidades de Conservação, para evitar o conflito resultante da superposição dos recortes territoriais, as Forças Armadas se comprometem em respeitar as exigências legais em relação à preservação. Ao mesmo tempo, o Exército incorporou em suas áreas comuns uma Diretriz Estratégica de Gestão Ambiental⁵⁴, reforçando o viés preservacionista que ele atribui às áreas em que se instala. Tais medidas buscam refutar a visão de que o Exército é ou virá a ser ele próprio responsável por diversos danos ou crimes ambientais.

No caso das Terras Indígenas, o conflito entre a presença institucional do Exército e a livre circulação dos indígenas em seu próprio território passa a representar um novo problema em potencial, que pode se agravar com o desordenamento territorial local dos indígenas e o bloqueio às interações transfronteiriças entre populações indígenas que se correspondem nos dois lados de países limítrofes. O Estado-Maior do Exército aprovou a Diretriz para o relacionamento do Exército Brasileiro com as comunidades indígenas⁵⁵, com premissas básicas e orientações gerais para melhor estabelecer relações com as comunidades nas Terras Indígenas e evitar conflitos.

Algumas situações de conflito entre a presença militar e as populações indígenas foram narradas pelo General-de-Exército Alcedir Pereira Lopes, ex-Comandante Militar da Amazônia:

“No que se refere aos indígenas, (...) sobre a existência de regiões de conflito. Infelizmente há, mas não provocada por nós, modéstia à parte.

Tivemos em Roraima esse problema com a comunidade indígena que vive em torno de Uiramutã, onde a Prefeita é de origem indígena e o Vice-Prefeito é índio. Ela queria a construção do pelotão, mas a minoria dessa comunidade indígena, muito atuante, não a desejava. (...) [O] Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em Brasília, concedeu liminar mandando parar a construção do pelotão em consequência de uma ação impetrada pelo Conselho Indigenista Missionário e pelo Conselho Indigenista de Roraima.

(...) Estamos construindo um pelotão em Tunuí [São Gabriel da Cachoeira-AM] e tivemos uma pequena tentativa de ação da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro — FOIRN. É outra ONG que atua junto aos indígenas na região de Cabeça do Cachorro. O próprio tuxaua, da tribo que está bem em frente ao local onde estamos construindo o pelotão, procurou os dirigentes da FOIRN e fez uma declaração escrita de que eles queriam um pelotão naquele local. (...) Em Roraima tivemos esse problema. Ficamos quase seis meses com a obra parada. Já

⁵⁴ EME – Portaria nº 571, de 6 de novembro de 2001.

http://dsm.dgp.eb.mil.br/legislacao/PORTARIAS/Port%20n%BA%20571_Cmt%20Ex_6Nov01.htm

⁵⁵ EME – Portaria nº 020, de 2 de abril de 2003.

tínhamos recebido a verba para a construção do pelotão, mas tivemos de parar a obra.

Existem alguns pequenos problemas. (...) Fomos visitar uma comunidade indígena em que havia denúncias de assédio sexual dos soldados às índias. Várias considerações tiveram de ser feitas. O Deputado pôde comprovar que foi forjada uma fotografia em uma revista, cujo nome não me lembro. Distribuímos a revista. Em conversa com os Deputados, disse que os nossos soldados que servem em Surucucu, em Auaris e em outros lugares são de origem indígena — 38% dos soldados do Batalhão de São Gabriel da Cachoeira são índios. O nosso tenente-capelão, em São Gabriel, é índio, Padre Josimar. O soldado índio procura relacionar-se com as índias. Ele não se relacionará com outra pessoa que não seja de sua mesma origem” (LOPES, 2001).

Outra polêmica ocorreu a partir da aprovação da Declaração Universal dos Direitos dos Indígenas, aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2007, com o voto do Brasil, que propõe a desmilitarização das terras indígenas. O General Augusto Heleno Pereira, atual Comandante Militar da Amazônia, se mostrou contrário a tais diretivas, afirmando que as Forças Armadas brasileiras não as cumpririam⁵⁶. A principal preocupação, além das permanentes desconfianças em relação à auto-determinação e à nacionalidade indígena, está relacionada ao trecho que se refere à presença militar em terras indígenas:

1. Não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas.

2. Os Estados realizarão consultas eficazes com os povos indígenas interessados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por intermédio de suas instituições representativas, antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares (ONU, 2007: Art. 30).

A despeito da desconfiança internacional, a legitimidade da atuação das Forças Armadas é estabelecida pela relação de apoio mútuo entre as organizações militares e a população indígena, mas também pela existência de ameaças nas fronteiras que potencialmente afetem as áreas protegidas.

Para explicar por que a relação entre os indígenas e os militares na faixa de fronteira é menos tensa no segmento Brasil-Colômbia do que no estado de Roraima (fronteira com Venezuela e Guiana), podemos colocar a hipótese de que a ocorrência de ameaças às populações indígenas na fronteira com a Colômbia, como o uso de mão-de-obra indígena para produção de coca e tráfico de drogas, torne a presença do Exército brasileiro nas Terras Indígenas um fator de segurança do ponto de vista dos indígenas.

⁵⁶ *Índios entram para o Exército*. Correio Braziliense, Brasília, 20 abr. 2008

V. Mediações e vínculos entre as concepções de ameaça e as políticas de controle na fronteira amazônica internacional do Brasil

Estabelecer os vínculos e mediações entre as concepções de ameaça e as políticas na fronteira internacional amazônica é um esforço de síntese dos elementos analisados nos capítulos anteriores, na tentativa de apontar os resultados que orientam a conclusão da pesquisa. Os resultados serão apresentados em três níveis:

- 1) um nível mais imediato das ameaças identificadas explicitamente por cada política, no texto das leis, das páginas institucionais, dos documentos e dos comentários expressos nos periódicos analisados;
- 2) as relações temporais, em que confrontamos as políticas empreendidas juntamente com a evolução das concepções de ameaça nas duas últimas décadas;
- 3) a territorialidade das políticas, relacionando as áreas prioritárias de aplicação das políticas e as concepções de ameaça referentes a cada espaço.

Nos três níveis, buscamos entender: como a questão colombiana se destaca na aplicação dessas políticas? E como o segmento de fronteira Brasil-Colômbia é afetado pelo desenvolvimento dessas políticas? Dois vetores serão levados em conta: o desenvolvimento de ações especificamente voltadas para o segmento de fronteira Brasil-Colômbia, que podem ter desdobramentos em outros segmentos de fronteira, e as políticas territoriais não específicas à fronteira colombiana, mas que tiveram impactos sobre o controle territorial nessa fronteira.

5.1 A que ameaças respondem as políticas?

As mediações entre as políticas de controle e as concepções de ameaça podem ser analisadas de forma objetiva pelas justificativas que aparecem de forma explícita no texto das leis e documentos ou em artigos e comentários que fazem referência às políticas analisadas.

No caso do Decreto 3.144/04 (regulamentação da lei do abate), o texto faz referência às “regiões reconhecidas fontes de produção ou distribuição de drogas ilícitas” e “rotas presumivelmente utilizadas para o tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins”⁵⁷.

Na Lei Complementar 117, de 2004 (alteração das atribuições subsidiárias das Forças Armadas), o texto aponta para os “delitos transfronteiriços e ambientais” como motivações

⁵⁷ Tal referência se destaca pelo grau de subjetividade implícito a respeito de quais são essas rotas e regiões. Além disso, como definir a caracterização das regiões e rotas suspeitas frente à dinâmica adaptativa das redes ilegais e ao alto grau de flexibilidade das rotas e corredores de trânsito? E por que restringir o abate às aeronaves relacionadas com tráfico de drogas e não para outros tráfegos ilegais?

para o emprego das Forças Armadas em função de polícia na faixa de fronteira. No caso do decreto 4.111, as funções das Forças Armadas nas Unidades de Conservação, é explicitada por Sebastião SILVESTRE: “[os] órgãos de defesa e segurança pública federal entrarão nessas áreas para atuar dentro de suas esferas de atribuições, contra ilícitos, para reprimir incursões de grupos armados estrangeiros envolvidos em países vizinhos e para combater possíveis invasões de forças estrangeiras” (2003: 79), numa referência implícita aos grupos armados colombianos.

O Programa Calha Norte, em sua página oficial, se refere a fatores como “o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação das práticas ilícitas na região” para justificar a ampliação da área e o incremento dos investimentos no Programa. No caso das Operações Combinadas realizadas pelas Forças Armadas na Amazônia, a primeira realizada – Operação Tapuru (2002) – teve como motivação um embate ocorrido entre o Pelotão Especial de Fronteira de Vila Bittencourt-AM e supostos guerrilheiros das FARC, em 2002. A partir de então, outras operações ocorreram tendo em vista um efeito dissuasivo em relação à guerrilha colombiana (JOBIM, 2008: sl. 9).

A Operação COBRA, iniciada pela Polícia Federal em 2000, esteve relacionada com o início do Plan Colombia no país vizinho e a perspectiva de que este pudesse desencadear uma procura mais acentuada das fronteiras brasileiras para o refúgio de guerrilheiros e para o tráfico de drogas⁵⁸.

A conversão dos Esquadrões de Ataque em Unidades de Caça, em 2001, que resultou num reforço do Grupo dos 3º, foi apresentada como um ganho no duelo contra as aeronaves ilegais, numa área marcada pela intensa movimentação de vôos ilícitos (FREDERICO, 2003: 36). No caso da criação do Batalhão de Operações Ribeirinhas, em 2001, as ameaças previstas eram de caráter difuso: “agressões ao meio ambiente (garimpo, exploração ilegal de madeira, incêndios, etc.) ou a grupos indígenas; crimes transnacionais (contrabando, narcotráfico, terrorismo); ou a atuação de forças estrangeiras, sejam elas regulares ou não” (ELKFURY, 2001: 63).

No caso do SIVAM, a página oficial indica que o sistema visa à “promoção do desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e repressão aos ilícitos na Amazônia”. Nas diversas ofertas de compartilhamento do sistema com os demais países amazônicos foram enfatizados os temas do combate ao terrorismo e ao narcotráfico, do rastreamento de guerrilheiros e de plantações de coca, do tráfego aéreo ilegal e da proteção ambiental das

⁵⁸ *PF anuncia Operação Cobra para inibir tráfico de drogas.* Jornal do Commercio, Recife, 21 out 2000

selvas amazônicas ameaçadas pelas drogas. No recente acordo bilateral feito com o Peru para o compartilhamento do SIVAM foi ressaltado o combate ao tráfico ilegal de madeiras⁵⁹, embora o principal tema dos grupos de trabalho binacionais reunidos em 2007 tenha sido os recursos hídricos.

As concepções de ameaça explícitas nos textos acima espelham as políticas preconizadas nos artigos sobre as ameaças concebidas abordados no capítulo III e reforçam a idéia de coerência entre o discurso e a ação do Estado brasileiro na relação entre ameaça e controle, no que diz respeito à Amazônia e às fronteiras. Porém, tal relação não esgota as possibilidades de análise nem permite enfocar como a zona de fronteira Brasil-Colômbia e as dinâmicas do conflito colombiano se enquadram nas concepções e ações do Estado brasileiro.

5.2 Relações temporais entre as políticas de controle e as concepções de ameaça

A temporalidade das atuais políticas de controle na Amazônia pode ser abordada em duas escalas temporais: um contexto histórico específico pós-Guerra Fria e pós-Ditadura Militar e uma periodização específica no interior desse contexto que articule a evolução das políticas do Estado brasileiro aos processos globais, regionais, nacionais e locais-fronteiriços ocorridos simultaneamente.

Em primeiro lugar, existe uma relação entre as políticas estatais e os contextos geopolíticos nacional, continental e global em que estão inseridas. No plano internacional, o fim da Guerra Fria deu lugar à hegemonia militar absoluta dos Estados Unidos. O discurso da Nova Ordem Mundial assume feições de intervenções humanitárias, condenação aos “rogue states” e “nuclear outlaws” (KLARE, 1995) e guerra global contra o terrorismo.

Na década de 1990, um novo direito de intervenção se desenvolve concomitante aos novos desafios impostos pela redefinição das ameaças, que não se expressava mais como uma superpotência de mesmo porte, mas cada vez mais como um conjunto difuso identificado como redes terroristas ou como Estados que davam sustentação a essas redes. As políticas de segurança em âmbito global assumem aspectos semelhantes, mesmo que utilizados para os mais variados fins. Modelos difundidos mundialmente fornecem esquemas de pensamento que orientam e justificam as formas de intervenção dos Estados.

No plano sub-continental, a chamada Guerra às Drogas (War on Drugs) teve bases desenvolvidas desde o final da década de 1980, quando a deposição e a prisão de Noriega no Panamá foi justificada com as acusações de tráfico de drogas internacional direcionadas ao

⁵⁹ Cooperação Brasil/Peru. Página do SIPAM (www.sipam.gov.br).

seu governo. Os países andinos, principalmente Peru, Colômbia e Bolívia, que produziam quase a totalidade da coca e da cocaína do mundo, passaram a realizar, sob os auspícios dos EUA, políticas de repressão com o objetivo de erradicação dos cultivos ilícitos e de combate à produção de cocaína.

No plano nacional, a década de 1980 foi marcada pela abertura política. O encerramento do ciclo militar no comando do Estado brasileiro teve implicações diretas na redefinição da atuação das Forças Armadas. Outro condicionante é o desconforto com as relações hierárquicas entre centro e periferia, levando à crítica das decisões tomadas em esfera federal com desconhecimento de seus efeitos nas esferas sub-nacionais (MACHADO et al, 2007: 88). A descentralização do Estado e a valorização da esfera local a partir da Constituição de 1988 aumentou o poder de negociação dos governos sub-nacionais em relação às políticas do Estado central.

A partir desse contexto mais amplo, que abrange as duas últimas décadas, podemos situar as políticas de controle territorial na fronteira amazônica e relacioná-las aos eventos e processos ocorridos em diferentes escalas.

Na segunda metade da década de 1980, período marcado pela redemocratização no Brasil, mas ainda sob o contexto da Guerra Fria, o redirecionamento dos militares para a região amazônica ocorreu simultaneamente ao processo de integração argentino-brasileira. Enquanto a Argentina era tida como um potencial inimigo, a preocupação geopolítica militar estava centrada na questão platina. Nesse período, a questão amazônica permanecia em segundo plano, do ponto de vista internacional, apesar das medidas de impacto aplicadas na década de 1970 com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (Miyamoto, 1990: 54).

O contexto da Guerra Fria ainda vigorava como uma preocupação geopolítica para o Estado brasileiro. Exemplo disso é que as principais justificativas para o Projeto Calha Norte, iniciado em 1985, estava a possível “projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte norte da América do Sul” (EM 018 *apud* Oliveira, 1990: 19), através das disputas fronteiriças entre Venezuela/Guiana e Guiana/Suriname e das mudanças políticas nos governos da Guiana e do Suriname, com a emergência de lideranças personalistas, a projeção dos movimentos revolucionários do Caribe e a influência cubana (OLIVEIRA, 1990: 19).

Durante a década de 1980, ocorre a difusão do *discurso jurídico-político transnacional* em relação ao tráfico de drogas (DEL OLMO, 1990: 68) principalmente a partir da experiência norte-americana, que se consolida como modelo dominante no final da década de 1980, com a Convenção de Viena (ONU, 1988), que reforça a repressão contra o tráfico de drogas. Nesse período, o Brasil além de ratificar a Convenção de Viena, estabelece ainda

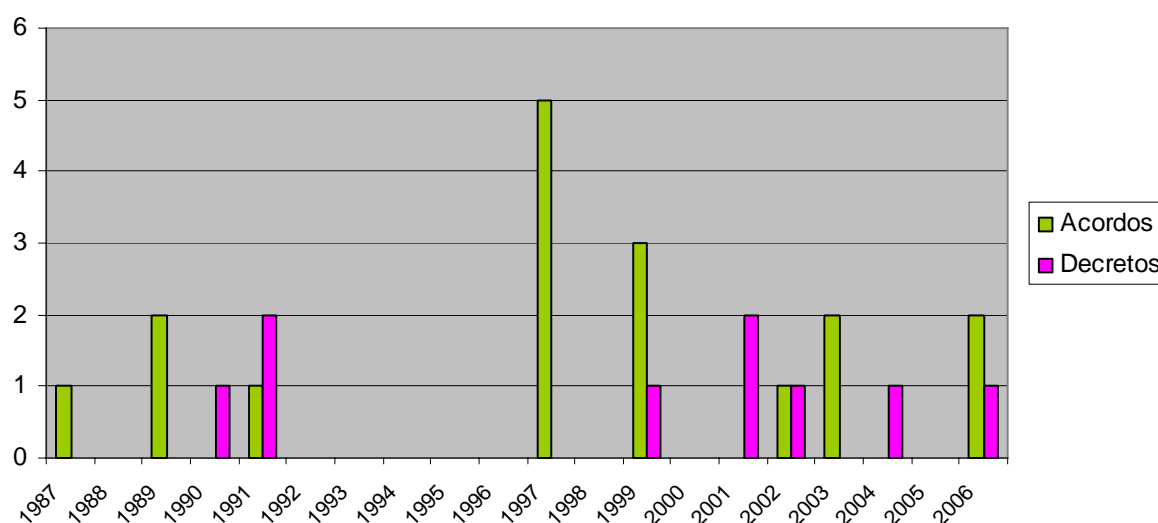
diversos acordos bilaterais para “prevenção, controle, fiscalização e repressão ao uso indevido e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas”.

No início da década de 1990, o foco geopolítico se desloca da confrontação Leste-Oeste, com o fim da Guerra Fria, para novos temas em matéria de segurança, como as migrações ilegais, o crime e a corrupção, o contrabando de armas e o tráfico de drogas. No plano regional sul-americano, a Iniciativa Andina, iniciada pelo Governo Bush I buscava comprometer as forças armadas dos países sul-americanos com a luta antidrogas (VARGAS, 2005: Cuadro 11).

No Brasil, a década de 1990 foi marcada pela neutralização da influência política dos militares no Estado brasileiro, pela resistência dos militares em assumir o papel de polícia contra o tráfico de drogas, preconizado pelos Estados Unidos, e pela assimilação adaptada das prescrições globais relativas ao tráfico de drogas e aos crimes conexos. O processo de neutralização política das Forças Armadas correspondeu à subordinação do poder militar ao poder civil e teve como marcos a definição da Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1998), cuja demora se deveu mais a divergências entre os próprios militares do que entre estes e os civis (CASTRO e D'ARAUJO, 2001: 42). Em relação ao papel dos militares e à criação de um aparato institucional para o combate às drogas podemos enquadrar nesse contexto algumas medidas empreendidas em dois momentos: no início da década de 1990 – como a criação do SIVAM e acordos bilaterais para o controle do tráfico de drogas (entre 1987 e 1991) – e a partir da segunda metade da década de 1990 – como o controle de precursores químicos para a fabricação de cocaína (1995), a aprovação da Lei do Abate (1998) e a criação do Sistema Nacional Antidrogas (1998).

Essa periodização pode ser exemplificada no caso dos acordos binacionais (Gráfico 5). Podemos verificar dois momentos de concentração: o primeiro no início da década de 1990, com a ratificação de acordos firmados em 1987, 1989 e 1991; o segundo a partir de 1997 (acordos) e 1999 (decretos). No primeiro período, predominou o tema do tráfico de drogas, em moldes similares aos do Congresso da ONU de Viena (1988). No segundo período, há uma maior concentração dos acordos com a Colômbia e o Peru. O tema do tráfico de drogas passa a ser tratado de forma menos genérica que nos acordos do período anterior, implicando em medidas mais concretas, além de se combinar com temas de segurança e defesa.

Gráfico 5 – Acordos bilaterais do Brasil com os países fronteiriços amazônicos em matéria de controle de tráfico de drogas, segurança e defesa (1987-2006)



Fonte: Ministério das Relações Exteriores / Organização: MONTEIRO, Licio

As políticas para controle do tráfico de drogas e as políticas de segurança e defesa tiveram evoluções específicas, mas na década de 1990 intensificou-se a interpenetração entre uma e outra. Nossa hipótese é de que esse processo de interação entre as políticas de controle das drogas e as políticas de segurança e defesa tenha passado por um ponto de inflexão no início dos anos 2000, que está relacionado principalmente às mudanças ocorridas nas dinâmicas da ilegalidade e nas políticas de controle e repressão ocorridas na Colômbia e, por conseguinte, nas diferentes concepções a respeito dos efeitos da questão colombiana no Brasil.

Na década de 2000, dois processos ocorreram sucessivamente. O primeiro foi a implantação do Plan Colombia, em 2000, definido bilateralmente entre EUA e Colômbia como uma medida de reforçar o Estado colombiano na luta contra o tráfico de drogas e a guerrilha. Quando o Plan Colombia entrou em vigência ocorria um processo político de negociação entre o governo colombiano e as FARC, inclusive com a criação de uma zona desmilitarizada na Amazônia colombiana, iniciada em 1998, em que as FARC exerciam controle territorial.

A partir de 2001, mas principalmente ao longo do ano de 2002, houve uma redefinição da estratégia colombiana e norte-americana, que resultou no encerramento das negociações com a guerrilha, no enquadramento das FARC, do Exército de Libertação Nacional (ELN) e das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) na categoria de terroristas e no apagamento dos limites entre guerrilha, terrorismo e tráfico de drogas, componentes que passaram a ser

considerados como um conjunto indissociado. Os Estados Unidos passam a exercer uma nova leitura do problema das drogas, agora dimensionado como “fonte de financiamento de grupos terroristas” (VARGAS, 2005: Quadro 11)

Com o fim da zona desmilitarizada, algumas zonas de fronteira, nas quais já havia atuação da guerrilha havia várias décadas, passaram a assumir um papel mais importante nas estratégias políticas dos grupos armados irregulares. Daniel Pécault atribui essa valorização das fronteiras devido à “pressão das forças armadas que tem levado os guerrilheiros a buscar outras zonas de retaguarda” e à “importância estratégica destes setores para as rotas de contrabando” (2004: 79).

O processo de deslocamento dos conflitos para as áreas de fronteira, as conseqüências da intensificação das ações de combate às drogas através das fumigações e o incremento do fenômeno do *desplazamiento* forçado transfronteiriço trouxeram maior destaque para os problemas fronteiriços causados pelo conflito colombiano⁶⁰. Essa percepção foi manejada por diversos atores, tanto por aqueles que buscavam envolver os demais países nas ações de combate às drogas e às guerrilhas quanto por aqueles que condenavam as ações repressivas colombianas e seus efeitos perniciosos para os países vizinhos, num processo caracterizado como regionalização ou internacionalização do conflito colombiano.

O envolvimento mais direto das zonas de fronteira nas dinâmicas do conflito colombiano ocorreu de formas específicas em lugares e momentos variados, com demonstram diversos estudos comparativos. Porém, o que importa em nossa abordagem é a forma como o conflito colombiano passou a ser encarado nas relações internacionais e transfronteiriças da Colômbia com os demais países envolvidos e as respostas políticas geradas a partir da concepção da questão colombiana como uma ameaça.

Durante a década de 1990, a preocupação dos agentes estatais brasileiros com os possíveis efeitos fronteiriços do conflito colombiano era ainda incipiente, embora a perspectiva de crescimento das guerrilhas, a crise de legitimidade do Estado colombiano e as possíveis repercussões nas relações internacionais na América do Sul pudessem oferecer um quadro conflituoso por si só.

Embora o primeiro registro de confronto entre as FARC e o Exército Brasileiro nas fronteiras remonte ao ano de 1991, somente no final da década de 1990 começaram a se intensificar os registros da presença da guerrilha na fronteira Brasil-Colômbia, com os incidentes em pela disputa entre a guerrilha e as forças oficiais colombianas pela cidade de

⁶⁰ Este tema tem sido exaustivamente abordado em diversas publicações colombianas, analisadas em meu trabalho de monografia (MONTEIRO, 2006).

Mitú, capital de Vaupés, nos anos de 1998 e 1999. Durante a década de 1990, a posição do governo brasileiro variou entre manter os confrontos em sigilo – período de Itamar Franco (1992-1994) – e tolerância zero com a presença da guerrilha mas com a categorização dos episódios como ocorrência policial – período de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)⁶¹.

O grau de envolvimento da zona de fronteira Brasil-Colômbia na dinâmica do conflito colombiano pode ser considerado baixo se comparado a outras fronteiras, como no caso dos segmentos de fronteira Equador-Colômbia e Venezuela-Colômbia (MONTEIRO, 2006, 2007). Apesar disso, o modo como a questão colombiana foi dimensionada pelos diferentes agentes estatais abriu caminho para o incremento de medidas preventivas que reforçaram a posição dos agentes estatais brasileiros nas relações binacionais e transfronteiriças com a Colômbia.

As primeiras medidas do Estado brasileiro declaradamente relacionadas à questão colombiana começaram a ocorrer em 1999 e 2000 – é o caso da Operação COBRA. A partir de 2002, ocorreu uma intensificação na aplicação das políticas de controle com repercussão na zona de fronteira Brasil-Colômbia. Entre 2002 e 2006 são realizadas as Operações Combinadas, com o foco predominante na fronteira Brasil-Colômbia-Peru, é ratificado o acordo com a Colômbia para o controle de vôos ilícitos, é firmado um acordo binacional com a Colômbia para repressão à criminalidade e ao terrorismo, são regulamentadas a Lei do Abate, a lei da Patrulha Naval e a atuação das Forças Armadas com poder de polícia na faixa de fronteira, são ampliadas as verbas e a área de atuação do Programa Calha Norte, o SIVAM entra em operação e é oferecido aos países vizinhos, o município de São Gabriel da Cachoeira-AM recebe o 2º Batalhão de Infantaria de Selva, transferido do Rio de Janeiro-RJ e uma Base Aérea, é criado o 9º Distrito Naval com sede em Manaus-AM e têm início as Operações COLBRA. Embora somente uma parte dessas medidas possa estar diretamente relacionadas a uma possível resposta aos problemas fronteiriços do conflito colombiano, todas elas afetam de alguma forma a posição dos agentes estatais de segurança e defesa na fronteira Brasil-Colômbia

Para as Forças Armadas, o incremento de sua infra-estrutura e de seu campo de atuação frente à “ameaça colombiana” representou um acréscimo de legitimidade não só em relação à esfera regional amazônica mas também na esfera política nacional, o que repercute em termos de valorização políticas e ampliação de verbas. No caso da diplomacia, a posição mais ou menos equidistante entre as posições do governo colombiano de Uribe e dos

⁶¹ *Choques na região ocorrem há 40 anos.* O Estado de São Paulo, São Paulo, 27 jun. 2004

governos venezuelano e equatoriano de Chávez e Rafael Correa durante as crises ocorridas em 2005 e 2008⁶² foi manejada para reforçar o papel de liderança regional do Brasil na América do Sul.

5.3 Políticas territoriais e territorialidade das políticas

A dimensão territorial das políticas analisadas pode ser dividida em duas questões: quais os recortes territoriais definidos e, a partir desses recortes, quais são os espaços onde se concentram e se combinam a aplicação das políticas? O objetivo nesse caso é identificar as superposições que possam apontar para uma regionalização específica das políticas de controle territorial. Enquanto o recorte territorial de cada política expressa uma regionalização *a priori*, o mapeamento das áreas prioritárias em que tais políticas operam e se desenvolvem busca efetuar uma análise *a posteriori*. Aqui já podemos estabelecer uma passagem de uma delimitação abstrata dos recortes para uma expressão territorial concreta das políticas.

Foram quatro aspectos analisados:

1. a distribuição recursos aplicados pelo Programa Calha Norte nas vertentes civil e militar entre 2003 e 2007;
2. as áreas escolhidas para a realização das Operações Combinadas das Forças Armadas na Amazônia;
3. a presença institucional dos diferentes agentes estatais relacionados ao controle territorial;
4. e os acordos binacionais firmados com os países amazônicos fronteiriços.

Programa Calha Norte

Ao analisarmos as verbas destinadas a cada vertente do Programa Calha Norte, verificamos que as ações da vertente militar se referem principalmente à infra-estrutura das Organizações Militares (OM) presentes na região, podendo também servir às atividades de assistência às populações locais. As Organizações Militares são responsáveis pela execução das ações, que podem ocorrer em seus municípios de localização ou em outros municípios, o que dificulta o entendimento sobre a área de abrangência de cada ação. Por conta disso, as

⁶² Em janeiro de 2005, o representante internacional das FARC Rodrigo Granda foi seqüestrado em Caracas e levado em sigilo para a Colômbia, em operação comandada por agentes colombianos. A repercussão do fato ocasionou uma crise entre os governos da Colômbia e da Venezuela. Em março de 2008, o assassinato de Raul Reyes, comandante das FARC, em território equatoriano desencadeou uma nova crise envolvendo os governos da Colômbia, do Equador e da Venezuela. Em ambas as ocasiões, o governo brasileiro se manifestou condenando a ação colombiana de violação da soberania dos países vizinhos. Porém diferenciou-se do Equador e da Venezuela pela disposição de uma saída negociada para a crise sem radicalização dos discursos.

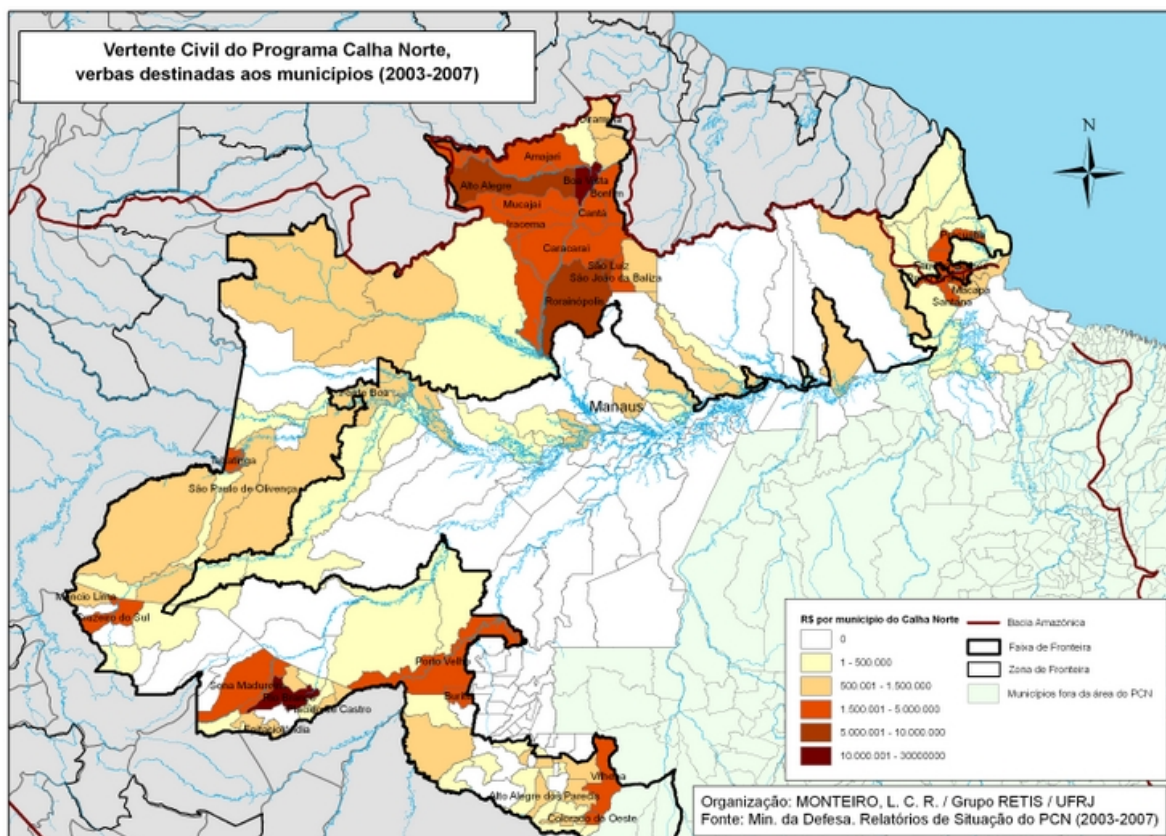
Organizações Militares situadas em Manaus e Belém, que possuem o maior número de OMs da região amazônica, recebem grande parte das verbas, apesar de as ações estarem localizadas em outros municípios.

Comparando-se com a vertente civil, notamos que Manaus e Belém não aparecem entre os municípios favorecidos por convênios⁶³. Já as capitais estaduais Boa Vista-RR e Rio Branco-AC receberam quase um terço dos recursos totais empenhados em convênios entre 2003 e 2007.

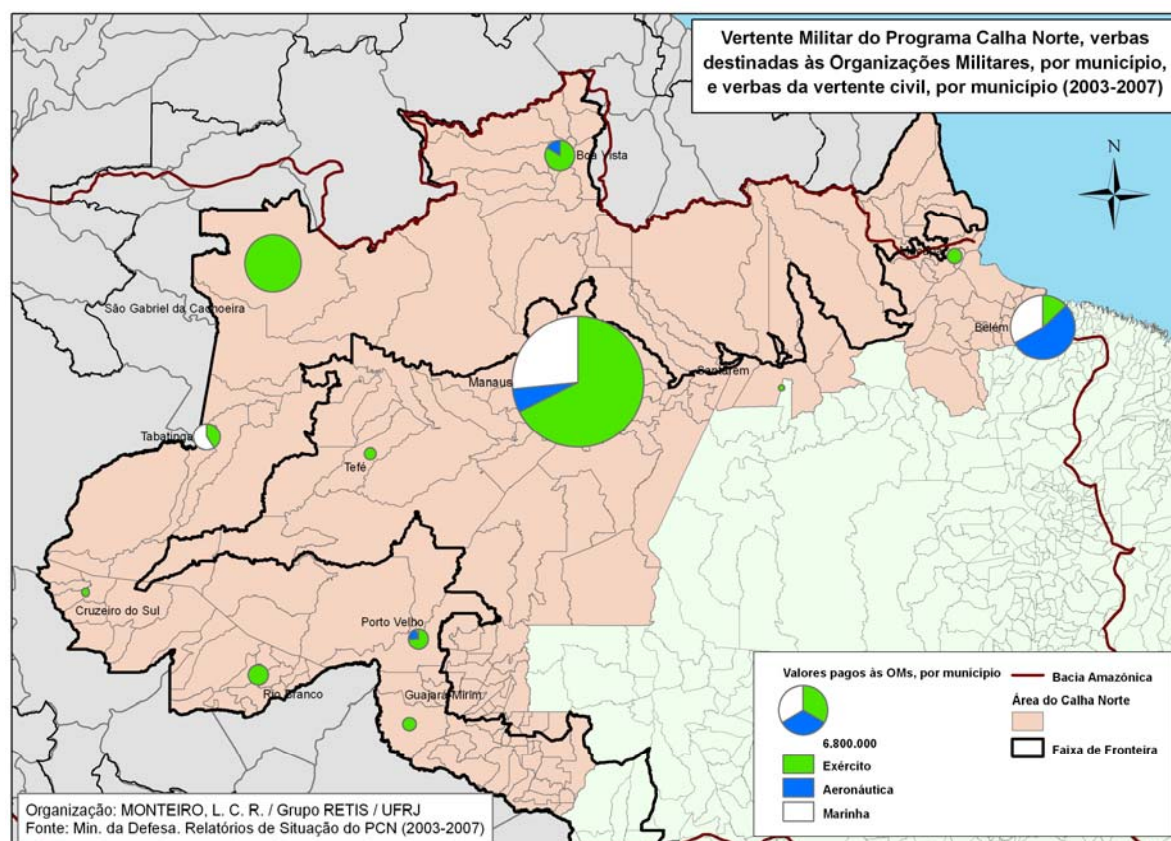
Na vertente militar, a presença das Forças Armadas nos municípios e localidades justifica os investimentos. As verbas são destinadas à manutenção de aerovias, rodovias, embarcações, portos e pequenas centrais elétricas, implantação de unidades militares, infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira e infra-estrutura básica local. O apoio às comunidades do Calha Norte é realizado através de Ações Cívico Sociais, apoio às comunidades indígenas e às comunidades dos municípios mais carentes da região.

⁶³ Belém não está na área coberta pelo PCN e só recebe recursos direcionados à vertente militar por lá estarem localizadas diversas Organizações Militares que executam suas ações em municípios cobertos pelo PCN, principalmente na localidade de Tiriós, onde foi implantado um Pelotão Especial de Fronteira.

Mapa 12 - Programa Calha Norte - vertente civil (2003-2007)



Mapa 13 - Programa Calha Norte - vertente militar (2003-2007)



As capitais estaduais assumem papel de comando na hierarquia das Organizações Militares, principalmente Manaus (AM) e Belém (PA), e também nos convênios municipais, principalmente Boa Vista (RR) e Rio Branco (AC).

Capitais estaduais:

- Manaus (AM) e Belém (PA), que recebem recursos somente na vertente militar, principalmente para equipamentos e infra-estrutura das OMs situadas nestes município;
- Boa Vista (RR) e Rio Branco (AC), grandes receptores de verbas dos convênios municipais (acima de R\$ 10 milhões), estabelecidos na vertente civil do PCN, e receptores de recursos da vertente militar, em valor muito menor;
- Porto Velho (RO) e Macapá (AP), recebem recursos dos convênios municipais entre R\$ 1 milhão e R\$ 2 milhões e recursos da vertente militar em valor aproximado;

Os municípios e localidades que aparecem entre os receptores dos investimentos executados pelas Organizações Militares se distinguem entre aqueles que possuem unidades militares e aqueles que são identificados como carentes de infra-estrutura. A partir dessa diferenciação podemos classificar alguns tipos de investimento feitos pelo PCN:

Municípios:

- grandes receptores de recursos via convênio municipal, sem qualquer recurso advindo da vertente militar. Caso de Alto Alegre (RR), Rurainópolis (RR), São Luiz (RR), Iracema (RR), Sena Madureira (AC), Cantá (RR) e Santana (AP);
- grandes receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, para infra-estrutura militar. Caso de Cruzeiro do Sul (AC), Bonfim (RR) e Tabatinga (AM);
- grandes receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, como apoio à infra-estrutura local e assistência social. Caso de Caracaraí (RR), Uiramutã (RR) e Mâncio Lima (AC);
- pequenos receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, para infra-estrutura militar. Caso de Pacaraima (RR), Normandia (RR), São Gabriel da Cachoeira (AM), Barcelos (AM) e Assis Brasil (AC).

- pequenos receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, como apoio à infra-estrutura local e assistência social. Caso de Laranjal do Jari (AP), Rio Preto da Eva (AM).
- receptores de recursos da vertente militar, para infra-estrutura militar, sem qualquer convênio estabelecido. Caso de Santarém (PA) e Tefé (AM).
- receptores de recursos da vertente militar, como apoio à infra-estrutura local e assistência social, sem qualquer convênio estabelecido. Caso de Santa Rosa do Purus (AC), Porto Walter (AC) e Jordão (AC).

Quadro 15 - Resumo dos municípios do PCN (exceto capitais estaduais)

Vertente civil	Vertente militar		Exemplo
	Infra militar	Infra civil	
XXX			Alto Alegre (RR)
XXX	X	X	Tabatinga (AM)
XXX	X		Cruzeiro do Sul (AC)
XXX		X	Caracarái (RR)
X	XXX	X	São Gabriel da Cachoeira (AM)
X	X		Pacaraima (RR)
X		X	Laranjal do Jari (AP)
X			Cabixi (RO)
	X	X	Santa Rosa do Purús (AC)
	X		Santarém (PA) e Tefé (AM)
		X	Jordão (AC)

Legenda: XXX: acima de R\$ 2 milhões. X: valor qualquer. / Organização: MONTEIRO, Licio

A distribuição dos recursos para as vertentes civil e militar mostra uma dissociação das áreas de investimento. Na vertente civil, os municípios do estado de Roraima aparecem como os principais receptores, seguidos pelo Acre. Na vertente militar, os principais receptores são as capitais estaduais Manaus-AM e Belém-PA, sedes dos comandos das Forças Armadas, porém os ganhos das Organizações Militares de Tabatinga-AM (R\$ 2.029.845,00) e São Gabriel da Cachoeira-AM (R\$ 9.037.705,00) se destacam em relação aos demais municípios situados na faixa de fronteira, inclusive capitais estaduais como Porto Velho-RO, Rio Branco-AC e Macapá-AP. Outra característica específica desses dois municípios, situados no segmento da faixa de fronteira Brasil-Colômbia, é que eles apresentam ganhos na vertente civil e nas duas modalidades da vertente militar (infra-estrutura militar e civil) – ver Quadro 15).

A hipótese sobre a relação entre gastos civis e militares é de que as ações de apoio à infra-estrutura civil executadas diretamente pelas Organizações Militares ocorrem em municípios com pouca capacidade de captação de recursos por outras vias institucionais. Em

alguns casos, as comunidades mais isoladas acabam dependendo das ações sociais das Forças Armadas, um dos poucos agentes estatais com capacidade logística de atendê-las. Por outro lado, reforça a idéia de poder tutelar exercido pelos militares como agente do Estado responsável pela assistência às populações locais. Essa hipótese é reforçada ainda pelo papel desempenhado pelos militares junto às populações indígenas. Outra idéia presente é a necessidade de atuação do Estado nos vazios demográficos da Amazônia. Entre os municípios atendidos pelas OMs, seis estão entre os 20 municípios de menor densidade demográfica da área do PCN.

O peso do estado de Roraima no direcionamento das verbas destinadas à vertente civil do PCN pode ser explicado pelo papel dos militares na disputa, vigente nos últimos anos, em torno da demarcação em área contínua da Reserva Indígena Raposa/ Serra do Sol. O posicionamento das Forças Armadas é contrário à demarcação em área contínua, com o argumento de que a reserva indígena na faixa de fronteira poderia representar uma ameaça à soberania brasileira. As negociações políticas para a concretização da demarcação em área contínua dependem das contrapartidas do governo brasileiro para atender aos interesses das partes envolvidas. Recentemente, o Governo Federal transferiu cerca de seis milhões de hectares da União para o estado de Roraima, como forma de compensar as perdas territoriais com a demarcação das terras indígenas. No caso dos militares, a garantia da permanência das unidades militares e a ampliação do número de Pelotões Especiais de Fronteira nas terras indígenas neutralizaram as posições radicalmente contrárias⁶⁴.

O pertencimento à faixa de fronteira também influi no direcionamento dos recursos, visto que dos 194 municípios, 98 estão situados na faixa de fronteira (50,5%) e dos 107 municípios que firmaram convênios, 78 estão situados na faixa de fronteira (72,9%). O papel dos municípios situados na faixa de fronteira se ampliará pela orientação da Estratégia de Defesa Nacional (2008) de combinar esforços do Programa Calha Norte com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) na Amazônia. Além disso, abrirá um novo vetor de investimento, relacionado com o apoio às interações transfronteiriças, aspecto com pouca importância no PCN até então.

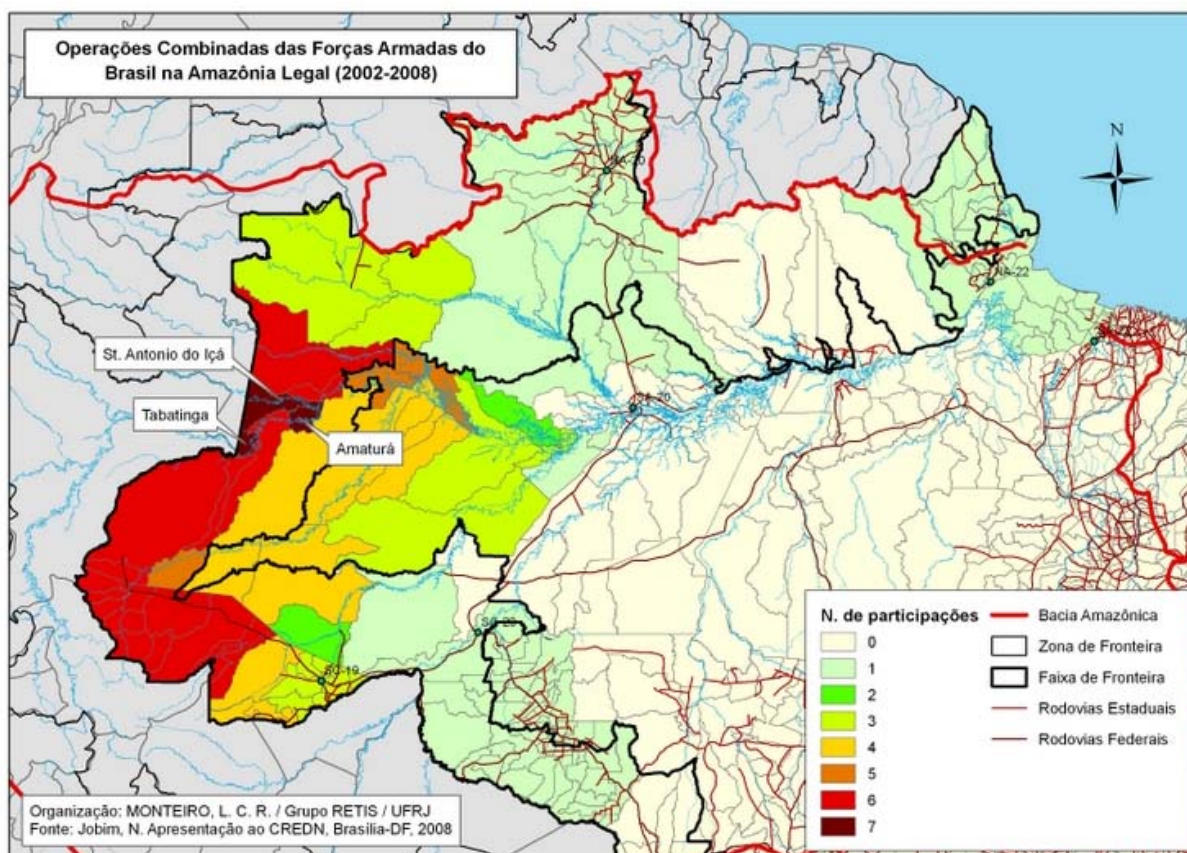
⁶⁴ *União doa 6 milhões de hectares de terra a Roraima*, O Globo, 29 jan. 2009

Operações Combinadas

Quanto às Operações Combinadas, o mapa da superposição das áreas de atuação das Operações ocorridas na Amazônia brasileira entre 2002 e 2008 reforça a predominância do segmento de fronteira Brasil-Colômbia no aspecto da presença militar. A Operação Tapuru foi motivada por ocasião de um enfrentamento entre militares do Pelotão Especial de Fronteira de Vila Bittencourt e uma lancha com supostos guerrilheiros em, ocorrido em fevereiro de 2002, às margens do rio Japurá – Caquetá.

O mapa 14 apresenta a sobreposição das áreas das Operações Combinadas revelando quais municípios participaram do maior número de operações. Observa-se que as áreas mais utilizadas para as Operações foram a Amazônia Ocidental, na faixa de fronteira que se estende de São Gabriel da Cachoeira-AM a Santa Rosa do Purus-AC e, particularmente, o segmento de fronteira com a Colômbia nas proximidades de Tabatinga-AM (municípios de Tabatinga, Amaturá e Santo Antônio do Içá, no estado do Amazonas).

Mapa 14 – Operações Combinadas das Forças Armadas do Brasil na Amazônia Legal

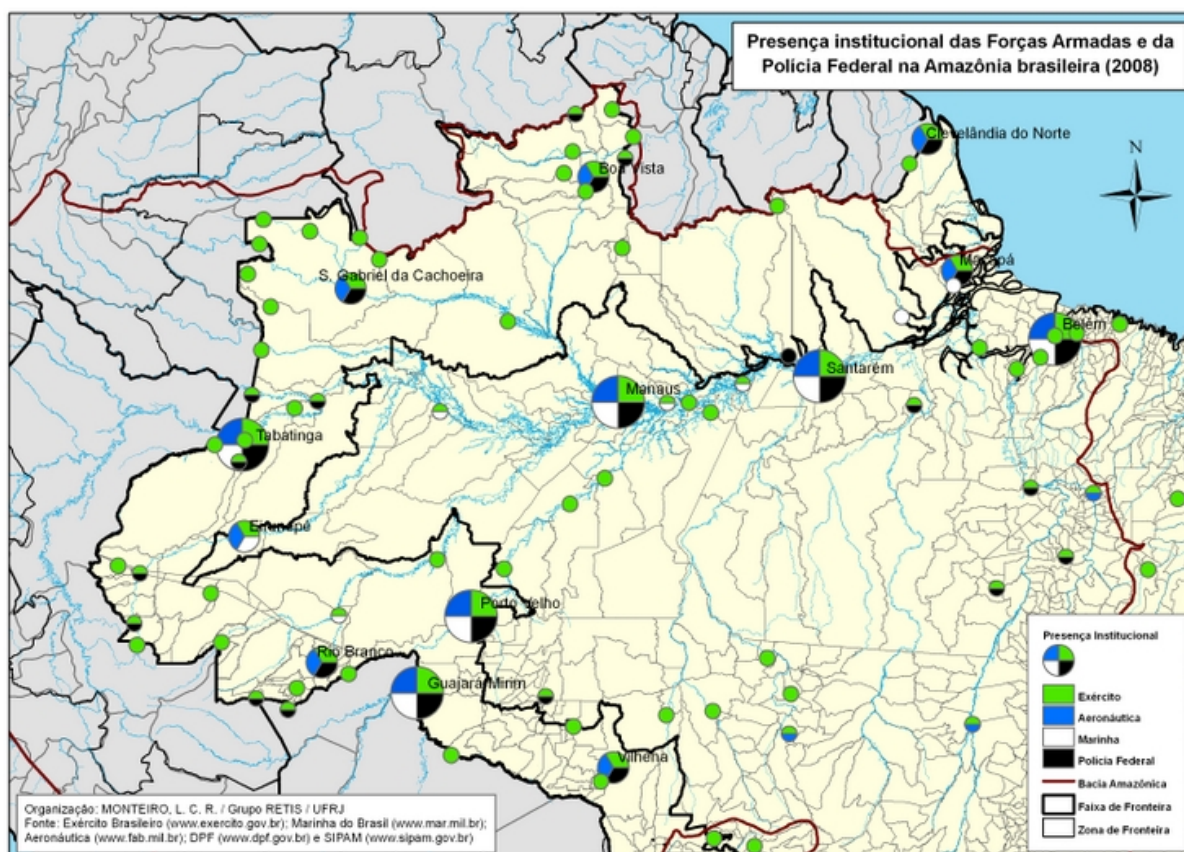


Presença institucional

A importância estratégica dos lugares pode ser demonstrada pela variedade de agentes estatais atuantes em cada município ou localidade (mapa 15). A distribuição dos agentes estatais para o controle territorial na faixa de fronteira amazônica aponta para uma concentração em alguns segmentos: 1) fronteira com a Guiana Francesa, na altura de Clevelândia do Norte-AP; 2) tríplice fronteira Brasil-Guiana Venezuela, localização também da Terra Indígena Raposa / Serra do Sol; 3) região da Cabeça do Cachorro, fronteira com a Venezuela, com dispersão equidistante de Pelotões Especiais de Fronteira ao longo de toda a linha divisória; 4) tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru, em Tabatinga-AM, com variedade de agentes estatais e forte presença da DPF; 5) fronteira com a Bolívia, em duas sessões, proximidades de Rio Branco-AC e município de Guajará-Mirim-RO.

A faixa de fronteira Brasil-Colômbia se destaca pela regularidade da distribuição dos Pelotões de Fronteira, pela variedade dos agentes estatais (com predominância do Exército e da Aeronáutica em São Gabriel da Cachoeira-AM e da Marinha e da Polícia Federal em Tabatinga-AM)

Mapa 15 – Presença institucional das Forças Armadas e da Polícia Federal na Amazônia brasileira (2008)



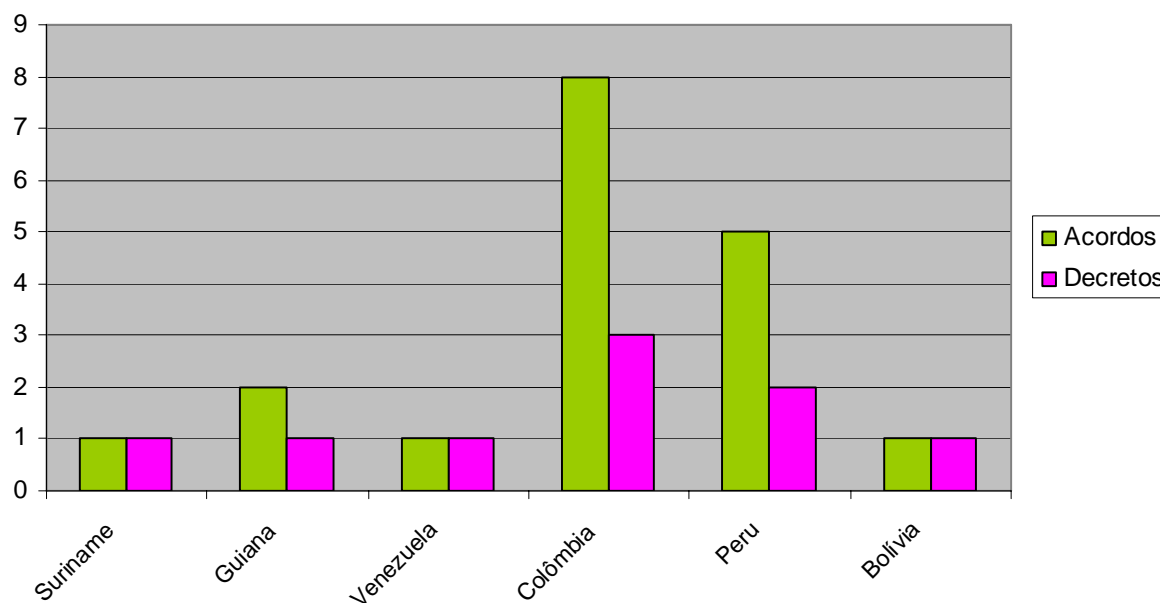
Acordos binacionais

A análise dos acordos binacionais indica uma predominância da Colômbia em número de acordos firmados (8) e efetivados (3 decretos), seguida pelo Peru (5 acordos, 2 decretos). A Colômbia predomina também no período posterior a 1997, conforme o Quadro 12 (p. 68) demonstra. A temática dos acordos colombianos varia entre controle do tráfico de drogas, de precursores químicos e de vôos ilícitos, além do tema da criminalidade e do terrorismo. Apesar de a maioria dos acordos terem se iniciado em 1997, a concretização e a operacionalização só se deram em 1999 (controle do tráfico de drogas), 2001 (cooperação judiciária e em matéria penal) e 2006 (controle de vôos ilícitos).

Em 2002, Brasil e Colômbia realizaram em Bogotá a V Reunião da Comissão Mista para desenvolvimento dos acordos acumulados desde 1981 (RAMÍREZ, 2006: 34). Nos anos seguintes, intensificaram-se as medidas de operacionalização dos acordos e as iniciativas de integração para o exercício combinado do controle nas fronteiras. Uma das questões previstas pelos acordos firmados em 1997 era a permissão para que os exércitos do Brasil e da Colômbia pudessem cruzar as fronteiras no combate ao tráfico de drogas, sem caracterizar invasão territorial (RAMÍREZ, 2006: 34).

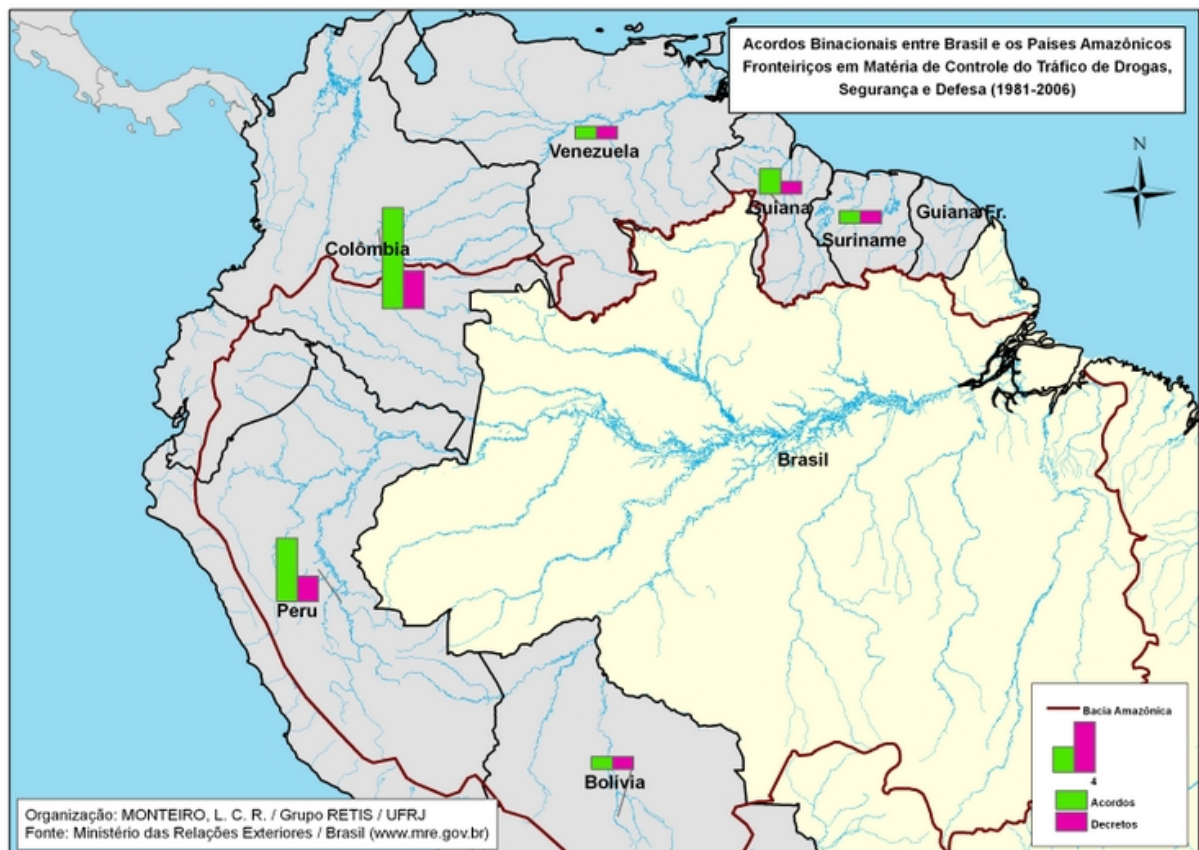
Essas iniciativas se destacam frente ao relacionamento existente entre o governo colombiano e outros governos que compartilham fronteiras, como é o caso do Equador e da Venezuela.

Gráfico 6 – Acordos com países fronteiriços amazônicos em matéria de segurança e defesa, por país (1981-2006)



Fonte: Ministério das Relações Exteriores / Organização: MONTEIRO, Licio

Mapa 16 – Acordos Binacionais entre Brasil e os Países Amazônicos em Matéria de controle do Tráfico de Drogas, Segurança e Defesa (1981-2006)



Conclusão

Nossa conclusão não busca responder sobre a verdadeira dimensão das “ameaças” nem sobre as melhores formas que um Estado dispõe para se prevenir contra elas.

Não optamos por analisar o desenvolvimento histórico e a difusão espacial dos elementos que são concebidos como ameaças no contexto amazônico – principalmente o tráfico de drogas e o conflito armado colombiano –, mas sim o modo como tais temas foram e continuam sendo levados à cena internacional pelos diversos atores envolvidos no conflito. Especificamente, no caso do Brasil, as concepções de ameaça justificaram um incremento das políticas de controle territorial na Amazônia, como forte repercussão na fronteira Brasil-Colômbia. Ao processo de regionalização (ou transnacionalização) do conflito colombiano corresponde o processo correlato de nacionalização ou internalização do conflito pelos Estados envolvidos. No caso do Brasil, as perguntas feitas foram: quais elementos são utilizados para internalizar a questão colombiana e projetar seus efeitos no Brasil? Como se processa esse duplo movimento – da Colômbia para o Brasil, e vice-versa – que transforma o conflito colombiano em um tema relevante para a política brasileira? A que espaços e escalas se refere essa internalização da “ameaça colombiana”: às fronteiras?, à Amazônia?, a todo território nacional? Como se opera o “jogo de escalas”, em que um mesmo fenômeno pode ser referido a diferentes escalas de acordo com as construções discursivas?

1. A Amazônia e as fronteiras têm sido concebidas como área privilegiada de atuação das Forças Armadas devido às ameaças e vulnerabilidades associadas a esses espaços. Tais concepções ganharam especial relevo a partir da retirada dos militares do centro da política interna nacional e da necessidade de reposicionamento político das Forças Armadas no novo cenário pós-Ditadura Militar;
2. A questão da segurança e defesa na Amazônia sul-americana em relação ao tráfico de drogas e à guerrilha colombiana tem sido um elemento mais de convergência do que de divergência entre os governos brasileiro e colombiano;
3. As respostas institucionais às ameaças concebidas têm passado por processos adaptativos que incorporam modelos contemporâneos de controle territorial das fronteiras, principalmente em termos de cooperação internacional e integração inter-agências;
4. Apesar da baixa incidência dos problemas relacionados ao conflito colombiano nas fronteiras brasileiras, o dimensionamento do conflito colombiano como uma

ameaça ao Brasil, promovida pelo governo e pelos agentes estatais brasileiros, mas também pelos governos colombiano e norte-americano, ocasionaram um reforço nas políticas de controle territorial nas fronteiras amazônicas, particularmente na zona de fronteira Brasil-Colômbia. Esse processo foi orientado mais pelas possibilidades abertas a partir da concepção comum da “ameaça” do que pela existência de um quadro crítico formado;

5. O modo como é colocada a relação entre ameaça e controle configura dois quadros para os atores estatais brasileiros: 1) a “ameaça colombiana” pode ser superdimensionada e promover um deslocamento prioritário para essa fronteira enquanto se coloca em segundo plano problemas e interesses mais importantes em outras áreas estratégicas; 2) a subestimação da “ameaça colombiana” pode ocasionar uma perda de capacidade de ação e de legitimidade no exercício da soberania territorial na faixa de fronteira Brasil-Colômbia tendo em vista o recrudescimento do conflito e o fortalecimento dos atores armados envolvidos, tanto oficiais como irregulares;
6. Entre essas duas situações, concluo que a “ameaça colombiana” serviu como um elemento de transição para operar um reposicionamento estratégico do Estado brasileiro, em relação à Amazônia e suas fronteiras e, particularmente, um reposicionamento das Forças Armadas em termos de missão institucional e legitimidade política interna e externa. Esse mesmo processo promoveu um acréscimo de legitimidade da inserção do Brasil no cenário andino-amazônico.
7. Embora motivadas pela “ameaça colombiana”, tais medidas guardam uma ambigüidade intrínseca que se expressa pelo seguinte dilema: como incorporar um modelo hegemônico de combate às drogas e às “novas ameaças” e, ao mesmo tempo, tentar reverter a aplicação desse modelo em ganhos a serem redirecionados para outros cenários de instabilidade e ameaça ao Estado brasileiro numa posição contra-hegemônica?

Bibliografia

- ARON, Raymond. **Estudos políticos**. Brasília: UnB, 1985
- ARQUILLA, John e RONFELDT, David. “**The advent of netwar (revisited)**” In: Arquilla, J. e Ronfeldt, D. (ed.) Network and netwars: the future of terror, crime, and militancy. Santa Monica: RAND, 2001
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Unesp, 1996.
- ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas e outras questões militares**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007
- BECK, Ulrich. **The Silence of Words and Political Dynamics in the World Risk Society**. Logos Journal: volume 1, issue 4. 2002
- BIGO, Didier. **La mondialisation de l’(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d’(in)sécurisation**. Cultures & Conflits n°58 (2005) pp.53-100
- _____. “**The Möbius Ribbon of internal and external security(ies)**”. In: Albert, Mathias; Jacobson, David e Lapid, Yosef (Org.). Identities, Borders and Orders. Minneapolis: Minnesota University Press, 2001
- _____. « **Guerres, conflits, transnational et territoire** ». In: Cultures & Conflits N° 21/21 Paris: L’Harmattan, 1996
- CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000
- CASTRO, Celso e D’ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001
- CASTRO, Celso e SOUZA, Adriana Barreto de. “**A defesa militar da Amazônia: entre história e memória**”. In: Castro, Celso (Org.). Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro: FGV, 2006
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2002
- CUISINIER-RAYNAL, Arnaud. « **La frontière au Pérou entre fronts et synapses** ». In: L’Espace Géographique, n° 3, 2001
- DEL OLMO, Rosa. **A face oculta das drogas**. Rio de Janeiro: Revan, 1990
- DORUSSEN, Han e WARD, Hugh. **Intergovernmental Organizations and the Kantian Peace: A Network perspective**. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 52, 2008
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002
- FOUCHER, Michel. **Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique**. Paris: Fayard, 1991

- GALLOIS, Pierre. **Géopolitique: les voies de la puissance**. Paris: FEDN, 1990
- GAUDEMAR, Jean-Paul de. **La movilización general**. Madrid: La Piqueta, 1981
- GOMES, Paulo César da Costa. **“Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a orden espacial do mundo e o fim das ilusões”** In: CASTRO, Iná et al. (Org.) Explorações geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 13-42
- GORDON, Carol e ARIAN, Asher. **“Threat and decision making”**. Journal of conflict resolution. Vol. 45, 2001
- GOTTMAN, Jean. **La politique des États et leur géographie**. Paris: Armand Colin, 1952
- _____. **“Vauban and modern geography”**. In: Geographical Review, 34, 1944
- GUTIÉRREZ, Francisco e SÁNCHEZ, G. Gómez. **“Prólogo”**. In: Gutiérrez, F, Emma, M. W e Sánchez, G. Gómez. Nuestra guerra sin nombre. Bogotá: Editorial Norma, 2006, p. 11 - 32
- HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2000
- _____. **Multidão: guerra e democracia na era do Império**. Rio de Janeiro: Record, 2005
- HARVEY, David. **“Space as a keyword”**. In: Castree, N. e Gregory, D. (org.) David Harvey: a critical reader. Blackwell Publishing, 2006
- KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006
- KLARE, Michael. **Rogue states and nuclear outlaws: America’s search for a new foreign policy**. New York: Hill & Wang, 1995
- LIMA, Antonio Carlos de Souza. **“Indigenismo e geopolítica. Projetos militares para os índios no Brasil”**. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). Projeto Calha Norte: Militares, índios e fronteiras. Rio de Janeiro: PETI/UFRJ, 1990
- LOURENÇÃO, Humberto José. **A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)**. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2003.
- LUKE, Thimoty. **“Postmodern Geopolitics: the case of the 9.11 terrorist attacks”**. In: AGNEW, J. et al (Ed.). A Companion to Political Geography. Blackwell Publishing, 2002
- MACHADO, Lia Osório. **“Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira”**. Cadernos IPPUR, Ano XXI, N° 1, Jan-Jul, 2007
- _____. **“O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica”**. In: Oliveira, Tito Carlos M. (Org.). Território sem Limites. Estudos sobre Fronteiras. Campo Grande: Editora da UFMS, 2007

- _____. **“Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana”**. In: SILVEIRA, Maria Laura (Org.). Continente em chamas: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- _____. **“Limites, fronteiras e redes”**. In: T.M.Strohaecker et. al (Org.). Fronteiras e Espaço Global. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998
- _____. **“O controle intermitente do território amazônico”**. In: Revista Território, N° 2, vol. 1 – Jan/Jun, 1997
- MARTINS Fº, João Roberto. **“As forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia”**. In: Castro, Celso (Org.) Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006
- MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e teoria das fronteiras: fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **“Amazônia, militares e fronteiras”**. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). Projeto Calha Norte: Militares, índios e fronteiras. Rio de Janeiro: PETI/UFRJ, 1990
- MONTEIRO, Licio Caetano do R. **O curto vôo da Lei do Abate**. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, v. 27, Ano 3, 2008
- _____. **Uma discussão conceitual sobre a função defensiva das fronteiras**. In: Anais do XV Encontro Nacional de Geógrafos. São Paulo (SP): AGB, 2008.
- _____. **Equador e Colômbia: antecedentes de um conflito anunciado**. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, v. 5, Ano 3, 2008
- _____. **Fronteira política e concepção de ameaça: abordagens sobre o pensamento militar contemporâneo no Brasil** In: Anais do VII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia (ANPEGE). Niterói: ANPEGE, 2006
- _____. **Plan Colômbia: novas fórmulas, velhos problemas**. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, v. 27, Ano 2, 2007
- _____. **Novas territorialidades na fronteira Brasil-Colômbia: deslocamentos populacionais e atuação da guerrilha**. In: Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém (PA): ANPUR, 2007.
- _____. **Drogas e fronteiras na América do Sul: o Plano Colômbia e seus efeitos na Amazônia brasileira**. Monografia. Rio de Janeiro, IGEO/UFRJ, 2006
- NASCIMENTO, Durbens. **“Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional”**. In: Castro, Celso (Org.) Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006
- Ó TUATHAIL, Geraóid. **“Postmodern geopolitics: the modern geopolitical imagination and beyond”**. In: Ó TUATHAIL, G. e DALBY, S. Rethinking Geopolitics. London: Routledge, 1998

- OLIVEIRA, João Pacheco. **“Segurança na fronteira e novo indigenismo: formas e linhagem do Projeto Calha Norte”**. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). Projeto Calha Norte: Militares, índios e fronteiras. Rio de Janeiro: PETI/UFRJ, 1990
- OROZCO Abad, Ivan.. **La democracia e el tratamiento del enemigo interior**. In: Aguilera, M. Peña. Leal, F. Buitrago e Orozco, I. Abad. Democracia y sistema politico. Bogotá: Iepri/Fica, 2003 p. 07 – 42
- PÉCAULT, Daniel. **“Conflicto sin frontera”**. In: AHUMADA, Consuelo e ANGARITA, Telma. Conflicto y fronteras en la región andina. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004
- QIAO LIANG e WANG XIANGSUI. **A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização**. Tradução a partir da edição em inglês: Comandante Eduardo Hartz. (mimeo) [1999].
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993
- RAMÍREZ, Socorro. **Distante vecindad se fortalece con comércio y seguridad**. Análisis Político. Bogotá, No 58, Septiembre/Diciembre 2006
- RATZEL, Friedrich. **La géographie politique: les concepts fondamentaux**. Paris: Fayard, 1987 [1923]
- RESTREPO, Luis Alberto. **“Los países vecinos ante el conflicto colombiano”**. In: Red de Estudios de Espacio y Territorio. Dimensiones territoriales de la paz y la guerra. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004
- RETIS / MIN. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília: IICA-OEA / Ministério da Integração Regional, 2005.
- REVEL, Jacques. **A invenção da sociedade**. Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrand Brasil, 1989
- RIBEIRO, Letícia Parente. **Zonas de fronteira internacional na atualidade: uma discussão**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002
- RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2005
- RONFELDT, David. **“Foreword: netwar observations”**. In: Bunker, R. (ed.) Non-state threats and future wars. London: Routledge, 2003
- SAHLINS, Peter. **Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrennes**. Berkeley: University of California Press, 1989
- SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992
- SCHMITT, John. **“Command and (Out of) Control: The Military Implications of Complexity Theory”**. In: Alberts, D. and Czerwinski T. (eds.) Complexity, Global Politics, and National Security. Washington, D.C.: National Defense University, 1997

- SLAUGHTER, Anne-Marie. **“Breaking out: the proliferation of actors in the international system”**. In: Dezalay, Y. e Garth, B. (org) Global prescriptions: the production, exportation, and importation of a new legal orthodoxy. Michigan: University of Michigan Press, 2002
- _____. **“A verdadeira nova ordem mundial”**. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12 set. 1997. Foreign Affairs – Edição Brasileira, p. 25-30
- SOARES, Luiz Felipe de Macedo. **“O Brasil no cenário regional de defesa e segurança”**. In: Pinto, J. R. A.; Rocha, A. J. R. e Silva, R. D. P. (org.). O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa / Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004
- SPRANDEL, Márcia. **“Breve genealogia sobre os estudos de fronteiras e limites no Brasil”**. In: OLIVEIRA, Roberto Cardoso de; BAINES, Stephen G. Nacionalidade e etnicidade em fronteiras. Brasília: UNB, 2005
- SPYKMAN, Nicholas J. **“Frontiers, security and international organization”**. In: *Geographical Review*, July 1942, p. 436-447
- STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Letícia e Tabatinga**. Dissertação de Mestrado – UFRJ/PPGG, 2002
- TICKNER, Arlene. **“La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales”**. In: COLOMBIA Internacional N° 60: Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana – Revista do Centro Estudios Internacionales/ Departamento de Ciencia Política. Julio/Diciembre, 2004
- TILLY, Charles. **Coercion, capital and european states**. Oxford: Basil Blackwell, 1990
- _____. **Organizaciones violentas. In: Sociedad y Economía. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas**. Universidad Del Valle. Octubre, 2004
- TREVERTON, Gregory. **Making sense of transnational threats: workshop reports**. Santa Monica: RAND, 2005
- VALLAUX, Camille. **El suelo y el Estado**. Madrid: Daniel Jorro Editor, 1914 [1911]
- VARGAS Meza, Ricardo. **Elementos para el análisis de las drogas en el contexto de los retos a la seguridad andina: El caso colombiano**. In: RANGEL, A. e MEYER, H. La nueva seguridad andina avances y retos. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2006, p. 139 – 174
- _____. **Narcotráfico, guerra y política antidrogas: una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano**. Bogotá: Acción Andina Colombia, 2005
- VAZ, Paulo, CAVALCANTI, Mariana e SÁ-CARVALHO, Carolina. **“Vítima virtual e medo do crime no Rio de Janeiro”**. *Trajectos: Revista de Comunicação Cultura e Educação*, v. 7, p. 95-106, 2005.

Artigos dos Periódicos Militares

- ABREU, Gustavo de S. **A segurança do Estado brasileiro diante das ameaças características do limiar do século XXI**. In: *A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, 1º quadrimestre de 2004, p.18 - 33
- CABRAL, R. A. Veiga. **Operações ribeirinhas, devemos nos preocupar?** In: Revista O Anfíbio. Rio de Janeiro, 1998, p. 43- 46
- CÔRTEZ, M. H. Camillo. **“As violações invisíveis das fronteiras: proposta inovadora para a tipologia de fronteiras”**. In: *A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, 2º quadrimestre de 2006, p.46 - 50
- CRUZ, Paulo Henrique Cruz. **“O Sentinela da Fronteira”**. In: Revista Aerovisão Nº 216, Abr/Jun 2006
- ELKFURY, J. Henrique. **Batalhão de Operações Ribeirinhas**. In : O Anfíbio. Rio de Janeiro, 2001, p.61 - 66
- FERNANDES, F. R. Rocha. **“A Brigada de Infantaria de Selva na execução da Estratégia da Resistência”**. In: Revista do Exército Brasileiro, Volume 138 – 1º quadrimestre de 2001, p. 11 – 15
- FREDERICO, (Maj. Av.) **“A Caça na Amazônia”** In: Revista Aerovisão Nº 207, Out/Dez 2003
- GUERRERO, César. **“A FAB no Norte Extremo”** In: Revista Aerovisão Nº 217, Out/Dez 2006
- _____. e FERREIRA, Luiz C. **“Novas bases na fronteira oeste”**. In: Revista Aerovisão Nº 214, Out/Dez 2005
- HILL, James T. **“O diálogo interamericano”**. In: Brazilian Military Review. 2nd Quartier 2003 p. 73 – 80
- KILIAN JR., Rudibert. **“A evolução da conjuntura no ‘entorno estratégico’ do Brasil e seus reflexos para o Corpo de Fuzileiros Navais”**. In: O Anfíbio. Rio de Janeiro, 2006, p.09 - 18
- MACHADO, R. Loiola. **“O século XXI e as novas percepções de ameaça à segurança”**. In: Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro: Edição 10, dez, 2007, p. 43-53
- MARTU, A. Martins. **A narcoguerrilha na fronteira amazônica: uma questão de soberania e integridade territorial**. In: *A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, 2º quadrimestre de 2002, p.80 - 96
- MENDEL, W.W. **A ameaça colombiana à segurança regional**. In: Revista do Exército Brasileiro, Volume 139 – 2º quadrimestre de 2002, p. 05 – 20
- _____. **Amazônia Brasileira: controlando a hidra**. In: Revista do Exército Brasileiro, Volume 137 – 3º quadrimestre de 2000, p. 92 – 103

- PEDROSA, J.F. de Maya. **A guerrilha colombiana, um problema de todos**. In: A Defesa Nacional. Rio de Janeiro, 3º quadrimestre de 2007
- PINHEIRO, Alvaro de Souza. **“Narcoterrorismo – O flagelo do século XXI”**. In: A Defesa Nacional. Rio de Janeiro, 2º quadrimestre de 2006, p.43 - 45
- RIPPEL, Márcio Pereira. **“O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas conseqüências”**. In: Revista da Escola de Guerra Naval, Edição – 07, Jun, 2006, p.83 – 112
- SILVA, A. R. de Almeida. **“As novas ameaças’ e a Marinha do Brasil”**. In: Revista da Escola de Guerra Naval, Edição – 07, Jun, 2006, p. 32 – 42
- SILVESTRE, Sebastião. **“O Exército e o meio ambiente”**. In: Revista do Exército Brasileiro, Vol. 140 – 3º Quadrimestre, 2003
- SMITH, Paul L. **“Ameaças transnacionais e sobrevivência do estado: um papel para o militar?”** In: A Defesa Nacional. Rio de Janeiro, 3º quadrimestre de 2003, p.100 – 114
- SOUZA JR., W. A. de e PIRES, C. F. de Azevedo. **“Comando de Companhia especial de Fronteira: uma experiência no Comando de Fronteira de Roraima e 7º Batalhão de Infantaria de Selva”**. In: Revista do Exército Brasileiro, Volume 143 – 1º quadrimestre de 2006, p. 78 – 83
- WOLOSZYN, André Luís. **“O Brasil frente ao terrorismo internacional”**. In: Revista do Exército Brasileiro, Volume 143 – 1º quadrimestre de 2006, p. 11 – 14

Revistas Consultadas On-Line

- REVISTA AEROVISAÇÃO, Brasília: Centro de Comunicação Social da Aeronáutica, 2003-2007. Trimestral. Disponível em:
<<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=publicacoes>>. Acesso em 13 fev. 2009.
- REVISTA O ANFIBIO, Rio de Janeiro: Corpo de Fuzileiro Navais, 1998-2007. Anual. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/cgcfn/downloads/oanfivio/index_oanfivio.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.
- REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL, Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2006-2007. Semestral. ISSN 1809-3191. Disponível em:
<<http://www.egn.mar.mil.br/revistaEgn.htm>>. Acesso em 13 fev. 2009.
- REVISTA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, Rio de Janeiro: ESG - Divisão de Documentação, 1998-2007. Semestral. ISSN 0102-1788. Disponível em:
<<http://www.esg.br/publicacoes/revistas/revistas.html>>. Acesso em 13 fev. 2009.

Legislação

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.** Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/Antigos/D85064.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998.** Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9614.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002.** Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4411.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002.** Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2002/D4412.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004.** Dispõe sobre a Patrulha Naval. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5129.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004.** Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Lei complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 6.513, de 22 de julho de 2008.** 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6513.htm>. Acesso em 13 fev. 2009.

ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Portaria nº 571, de 6 de novembro de 2001.** Aprova a Diretriz Estratégica de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro. Disponível em:

<<http://www.socioambiental.org/website/noticias/indios/portaria.html>>. Acesso em 13 fev. 2009.

ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Portaria nº 020, de 2 de abril de 2003.** Aprova a diretriz para o relacionamento do Exército Brasileiro com as comunidades indígenas. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/website/noticias/indios/portaria.html>>. Acesso em 13 fev. 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Exposição de Motivos - No- 616, de 19 de dezembro de 2003.** Expansão da área de atuação do Programa Calha Norte. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/noticia/calhanorte/>>. Acesso em 13 fev. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas.** Mar. 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em 13 fev. 2009.

Artigos de Jornal

PF anuncia Operação Cobra para inibir tráfico de drogas. Jornal do Commercio, Recife, 21 out 2000.

Operação da PF instala seu 10º posto na região. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 maio 2003.

PEREIRA, Merval. **Lei do abate.** O Globo, Rio de Janeiro, 09 jul. 2003

Viegas, nos EUA, diz que pode adotar lei do abate. O Globo, Rio de Janeiro, 11 jul. 2003

Colômbia retoma ofensiva contra vôos ilegais. O Estado de São Paulo, São Paulo, 23 ago. 2003.

Brasil quer vender dados do Sivam ao Peru. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 ago. 2003

Pentágono quer ação integrada na Amazônia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 05 set. 2003.

Farc e narcotráfico na pauta de Lula na Colômbia. Zero Hora, Porto Alegre, 16 set. 2003.

“Pediremos ajuda ao Brasil contra o tráfico e a guerrilha”. Zero Hora, Porto Alegre, 14 de out. 2003

Brasil, Colômbia e Peru contra as FARC. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 12 de fev. 2004.

Brasil fecha acordo contra tráfico na Amazônia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 de fev. 2004.

Colômbia quer dados do SIVAM. Correio Braziliense, Brasília, 11 de mar. 2004.

Colômbia ainda precisa dos EUA por dois ou três anos.Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de maio 2004.

EUA pressionam Brasil contra lei do abate. O Globo, Rio de Janeiro, 29 maio. 2004.

EUA reagem contra lei de ataque a aviões. Folha de São Paulo, São Paulo, 29 maio. 2004.

Coca ameaça a Amazônia, afirma Uribe. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 de jun. 2004

Choques na região ocorrem há 40 anos. O Estado de São Paulo, São Paulo, 27 jun. 2004

Segurança na Amazônia é prioridade, afirma Amorim. Gazeta Mercantil, São Paulo, 15 set. 2004.

O Sivam de Chávez. Correio Braziliense, Brasília, 6 dez. 2004

O pouso forçado da Embraer. Isto É Dinheiro, 16 jan. 2006

Tráfico aprisiona a cidade. Jornal do Brasil, 16 fev. 2006

Exército ocupa favelas para reaver armamento. Jornal do Brasil, 4 março 2006

PF na rota das FARC na selva. O Globo, Rio de Janeiro, 10 mar. 2008.

Índios entram para o Exército. Correio Braziliense, Brasília, 20 abr. 2008

Outros

COMANDO-GERAL DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIIS, Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/cgcfm/>>. Acesso em 13 fev. 2009.

DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL, Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/>>. Acesso em 13 fev. 2009.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/>>. Acesso em 13 fev. 2009.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA, Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php>>. Acesso em 13 fev. 2009.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Entenda a lei do tiro de destruição. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=leidoabate>>. Acesso em 13 fev. 2009.

JOBIM, Nelson. **Apresentação do Ministério da Defesa à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional.** 2ª Reunião Extraordinária da Subcomissão Permanente da Amazônia. 18 de novembro de 2008. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/comissoes/cre/ap/AP20081118_CrepaAudPub96a.pdf. Acesso em 13 fev. 2009

- LOPES, Alcedir Pereira (Gal.) *Depoimento à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Brasília-DF, 21 jun 2001 Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/militares-amazonia/arq/doc_depCMA_Lopes.pdf
- MAIERÓVITCH, Walter. [Sobre a lei do abate] Rio de Janeiro, 2006. Entrevista no programa Roda Viva, da TVE, realizada em 17 de abril de 2006.
- MARINHA DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/>>. Acesso em 13 fev.2009.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte*. Brasília, 2007
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia de Defesa Nacional (2005)*. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política de Defesa Nacional (1996)*. Brasília, 1996. Disponível em:
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política de Defesa Nacional (2005)*. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/pdn/>
- MINISTÉRIO DA DEFESA. **Programa Calha Norte**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php>. Acesso em 13 fev.2009.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Programa Calha Norte: Relatórios de Situação Final (2003, 2004, 2005,2006 e 2007)*
- MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em 13 fev. 2009.
- PINHEIRO, (Cel.) Álvaro Luiz. Apresentação. Seminário “**Amazônia: um desafio para os brasileiros no século XXI**”. Centro de Estudos Políticos-Estratégicos, EGN: Rio de Janeiro, 2003. Disponível em www.egn.mar.mil.br/amazoniaDesafio.htm. Acesso em 15 out. 2008.
- ROPPA, Olmiro Fernandes / Programa Calha Norte. *Convênios: Normas e Instruções*. Brasília, 2007
- SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/>>. Acesso em 13 fev. 2009.

Apêndice

Cronologia da ampliação da infra-estrutura (Cap. 3.1)

- 1990 Criação do SIVAM
- 1992 1ª Brigada de Infantaria foi transferida de Petrópolis-RJ para Boa Vista-RR
- 1993 16ª Brigada de Infantaria foi transferida de Santo Ângelo-RS para Tefé-AM
- 1995 Criação do 1º e 2º Esquadrões do 3º Grupo de Aviação (3º GAV)
- 2001 Esquadrões de Ataque do 3º GAV foram convertidos para Unidades de Caça
- 2001 Implantação do Batalhão de Operações Ribeirinhas (BtOpRib)
- 2002 Início oficial das atividades do SIVAM, com cerca de 75% da estrutura montada.
- 2004 2ª Brigada de Infantaria foi transferida do Rio de Janeiro-RJ para São Gabriel da Cachoeira-AM
Criação do Esquadrão Flecha (3º / 3º GAV), sediado na Base Aérea de Campo Grande-MS
- 2005 Ativação do Destacamento de Aeronáutica de São Gabriel da Cachoeira-AM
- 2005 Criação do 9º Distrito Naval (Manaus-AM)

Cronologia dos Programas e Operações (Cap. 3.3)

- 2000 Início da Operação COBRA
- 2002 Início das Operações Combinadas das Forças Armadas na Amazônia
- 2004 Ampliação da área de abrangência do Programa Calha Norte
- 2005 Início das Operações COLBRA (FAB/FAC)
- 2008 Plano Amazônia Protegida

Cronologia das mudanças normativas (Cap. 3.2)

- 1998 Aprovação da Lei do Abate
- 2002 Presença militar nas Terras Indígenas e Unidades de Conservação (Decretos nº 4.411 e 4.412)
- 2004 Regulamentação da Lei do Abate (Decreto 5144); Patrulha Naval (Decreto no 5.129)
- 2004 Lei Complementar nº 117, que altera as atribuições subsidiárias das FFAA
- 2008 Obrigação de Pelotões de Fronteira em Terras Indígenas: (Decreto 6.513)