

TATYANA DE AZEVEDO MAIA

SEGURANÇA DA FRONTEIRA AMAZÔNICA BRASILEIRA

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

Universidade de Brasília

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Helena de Castro Santos

Brasília - 2012

RESUMO

O fim da Guerra Fria trouxe uma mudança no conceito de segurança. A visão realista e estadocêntrica perdeu força e abriu espaço para a transposição da barreira estatal, dando origem à uma visão liberal e ampla de segurança com a incorporação de diferentes setores e tipos de ameaça. Nesse contexto, surge a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança que ressalta o valor das regiões na dinâmica de segurança internacional. O Brasil é parte do Complexo Regional de Segurança da América do Sul que, por sua vez, divide-se em dois subcomplexos: do Cone-Sul e Norte-Andino. A Amazônia – parte do subcomplexo Norte-Andino – corresponde a 50% da superfície da América Latina e estende-se por oito países além do Brasil. Para o Brasil, a preocupação com a região amazônica deve-se à grande extensão e vulnerabilidade das fronteiras, à baixa densidade populacional e à pouca presença do Estado, propiciando a ocorrência de crimes transfronteiriços em território nacional. Este trabalho pretende rever as mudanças ocorridas no conceito internacional de segurança e entender como essa alteração foi sentida nas políticas de defesa brasileiras para a região Amazônica.

Palavras-chave: segurança, Amazônia, Brasil, fronteira.

ABSTRACT

The end of the Cold War brought a change in the concept of security. The realistic view lost power and paved the way for implementation of liberal view of security with the incorporation of different sectors and types of threat. In this context, there is the Regional Security Complex Theory that underscores the value of the regions in the dynamics of international security. Brazil is part of the South American Regional Security Complex which, in turn, is divided into two subcomplex: Southern Cone and Andean North. The Amazon - part of the Andean North subcomplex - represents 50% of the area of Latin America and spans eight countries besides Brazil. To Brazil, the concern with the Amazon region due to the great extent and vulnerability of borders, the low population density and little state presence, enabling the occurrence of cross-border crimes in the country. This paper intends to review the changes in the international security and understand how this change was felt in defense policies for the Brazilian Amazon region.

Key words: security, Amazon, Brazil, border.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Complexos Regionais de Segurança nas Américas	19
Figura 2: Abrangência da Amazônia	21
Figura 3: Participação da Amazônia	24
Figura 4: Área de abrangência do Sisfron	35

SUMÁRIO

Introdução	06
Capítulo 1 – Segurança e Novas Ameaças	07
1.1 Contexto pós-Guerra Fria	07
1.2 Três visões sobre segurança	07
1.3 Estudos Estratégicos e Estudos de Segurança	10
1.4 Teoria dos Complexos Regionais de Segurança	13
1.5 Novas Ameaças	15
Capítulo 2 – Amazônia e seu entorno	18
2.1 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul	18
2.2 A Amazônia	20
2.3 Características regionais	23
Capítulo 3 – Segurança da Fronteira Amazônica Brasileira	27
3.1 Percepções de ameaças à Amazônia	27
3.2 Programa Calha Norte	29
3.3 Política de Defesa Nacional e Projeto SIPAM/SIVAM	31
3.4 Estratégia Nacional de Defesa e Sisfron	33
Conclusão	37
Referências Bibliográficas	39

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria trouxe uma mudança no conceito de segurança. A visão realista e estadocêntrica perdeu força e abriu espaço para a transposição da barreira estatal, dando origem à uma visão ampla de segurança. Os liberais defendem a manutenção da agenda de segurança em aberto, deixando espaço para incorporação de diferentes setores e tipos de ameaça. Entre as novas ameaças, destacam-se o terrorismo internacional, o tráfico ilegal de armas, a degradação do meio ambiente, a pobreza extrema, entre outros.

Nesse contexto, surge a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança que ressalta o valor das regiões na dinâmica de segurança internacional. O Brasil é parte do Complexo Regional de Segurança da América do Sul que, por sua vez, divide-se em dois subcomplexos: do Cone-Sul e Norte-Andino. Mesmo estando incorporado ao primeiro, o Brasil exerce fundamental influência sobre o segundo por possuir em seu território a maior extensão de floresta Amazônica do continente.

A Amazônia corresponde a 50% da superfície da América Latina e estende-se por oito países além do Brasil. A importância estratégica da região deve-se à sua biodiversidade. No entanto, a área – parte do subcomplexo Norte-Andino – apresenta características de violência, pobreza, instabilidade político-econômica, conflitos com forças irregulares, narcotráfico e crimes conexos.

Para o Brasil, a preocupação com a região amazônica deve-se à grande extensão e vulnerabilidade das fronteiras, à baixa densidade populacional e à pouca presença do Estado, propiciando a ocorrência de crimes transfronteiriços em território nacional.

Nas últimas décadas, a importância dada à Amazônia tem aumentado, refletindo-se nas políticas do governo para a região. Projetos como o Calha Norte, o SIPAM/SIVAM e o Sisfron são exemplos da crescente preocupação com o Norte do país. Esses ligam-se às Políticas de Defesa Nacional e à Estratégia Nacional de Defesa, instituídas entre 1996 e 2008.

Este trabalho pretende rever as mudanças ocorridas no conceito internacional de segurança e entender como essa alteração foi sentida nas políticas de defesa brasileiras para a região Amazônica.

CAPÍTULO 1

SEGURANÇA E NOVAS AMEAÇAS

O fim da Guerra Fria marcou uma mudança na divisão mundial de poder e também acarretou o alargamento do conceito de segurança. A visão realista estadocêntrica foi ultrapassada pela visão liberal, que introduziu a “segurança humana” e as novas ameaças entre os atores de securitização. Este capítulo tratará sobre as mudanças ocorridas no contexto mundial e no conceito de segurança nas últimas décadas.

1.1 Contexto pós-Guerra Fria

As últimas décadas foram marcadas por mudanças importantes no cenário internacional de segurança. O fim da Guerra Fria e o ataque terrorista de 11 de setembro alteraram a forma como se conceituava e se atuava em questões de segurança. Novos atores e ameaças passaram a integrar de maneira decisiva o cenário mundial, alterando assim as antigas relações de poder e de defesa.

Desde a Idade Moderna, a guerra era vista como um estado de exceção e restrita ao conflito entre duas ou mais instituições soberanas conhecidas como Estado-nação. A guerra moderna, aquela baseada no conflito entre duas nações, predominou até o fim da Segunda Guerra Mundial.

Durante o período da Guerra Fria, duas potências dominaram o cenário internacional, dividindo o mundo em zonas de influência que, por vezes, entraram em choque entre si. Com a queda do poder soviético e o conseqüente fim da ordem bipolar, imaginou-se que o mundo partiria para um período mais pacífico. No entanto, a expectativa de um mundo mais estável em termos de segurança e economia após a derrocada da União Soviética não se concretizou, havendo a emergência de conflitos, principalmente étnicos e religiosos, em várias partes do planeta. Além dos Estados, passaram a atuar com ainda mais força atores não-estatais como organizações internacionais, organizações não-governamentais e grupos terroristas.

1.2 Três visões sobre segurança

Na Teoria de Relações Internacionais, a temática de segurança é mais desenvolvida dentro das visões realista e liberal (aqui divididos entre liberais-institucionalistas e liberais-construtivistas). Os realistas costumam destacar a segurança clássica, focada no Estado e no meio militar. Os liberais destacam a participação de outros atores, ampliando a discussão para além dos setores estatais e militares.

A visão mais tradicional sobre segurança provém dos realistas. Segundo Lynn-Jones e Miller (Brown, Lynn-Jones e Miller, 1995), existem seis crenças principais que sintetizam o realismo e que podem nos ajudar a entender a visão realista sobre segurança. Para os autores, os Estados são os atores principais da política internacional, dando menos atenção a atores individuais e não-estatais.

Para os realistas, a anarquia do sistema internacional e a falta de uma autoridade central que garanta a segurança internacional fazem com que cada Estado procure seus próprios meios para garanti-la. Lynn-Jones e Miller também ressaltam que os Estados procuram maximizar seu poder ou sua segurança – os autores afirmam que alguns realistas focam no poder como um fim nele mesmo, enquanto outros o vêem como um meio para atingir a segurança.

Outro preceito realista é de que os Estados adotam políticas racionais para cumprir seus objetivos (poder e/ou segurança). Assim, os Estados tenderão a usar a força militar para garantir seus objetivos na política internacional. Por fim, os realistas também acreditam que a distribuição de poder entre os Estados é o elemento mais importante da política internacional.

Contraopondo-se à visão realista, os liberais enfatizam as transformações ocorridas com o fim da Guerra Fria e defendem a ampliação do conceito de segurança, extrapolando a barreira estatal. As duas correntes abordadas aqui serão a dos liberais-institucionalistas e a dos liberais-construtivistas.

Para Piletti (2008:32), os primeiros defendem a possibilidade de cooperação entre os Estados, precisando apenas de canais adequados ou mecanismos que viabilizem o relacionamento entre eles. Os liberais-institucionalistas atribuem grande valor aos atores não-estatais, principalmente às organizações internacionais, chegando a questionar a autoridade do Estado no sistema internacional.

No que se refere ao campo de segurança, a contribuição dessa corrente liberal é a defesa da “segurança coletiva”, “que pressupõe a criação de mecanismos internacionais – como alianças, coalizões e mecanismos de resolução de disputa – que fomentem medidas de confiança mútua, proporcionando a paz e impedindo o conflito” (Piletti, 2008:32). Segundo Herz e Hoffmann (2004) apud Piletti (2008:33), no século XX houve três oportunidades de criação de um sistema global de segurança, duas delas fracassadas. A primeira ocorreu com o fim da Primeira Guerra Mundial e a criação da Liga das Nações; a segunda aconteceu com a criação da Organização das Nações Unidas, após a Segunda Guerra Mundial; o pós-Guerra Fria seria a terceira oportunidade, com alterações na ONU, tornando-a mais representativa e legítima.

Neste terceiro momento surge o conceito de “segurança humana”, uma vez que ações de intervenção da ONU e de organizações regionais têm interferido cada vez mais em questões que vão desde direitos humanos, passando por problemas ecológicos, até o terrorismo.

A segunda corrente liberal tratada aqui, a dos liberais-construtivistas, criticam a restrição do tema de segurança ao setor militar e defendem uma ampliação dos estudos de segurança para abarcar cinco setores: militar, político, econômico, social e ambiental.

Piletti (2008:34), citando Buzan, Waever e de Wilde (1998), autores mais expressivos desta corrente de pensamento, explica que a visão ampla de segurança (*wider*) defende a manutenção da agenda de segurança em aberto, incorporando a visão tradicional (Estudos Estratégicos), mas deixando espaço para incorporação de diferentes setores e tipos de ameaça (Estudos de Segurança).

“Os novos Estudos de Segurança que esses autores defendem deveriam, portanto, buscar explorar as diversas ameaças que podem surgir em diferentes setores, e que são tanto militares quanto não militares, analisando também o processo de securitização (*securitization*) dessas ameaças – e que envolveria uma transição dessas temáticas do processo político normal para um processo de segurança. Os autores salientam ainda a necessidade de se realizar o estudo em diferentes níveis e setores: quanto aos níveis, se deveria ir além do Estado, buscando estudar atores como os sistemas e

subsistemas internacionais, as unidades, as subunidades, e indo até o indivíduo; quanto aos setores, se deveria considerar que cada um deles envolve tipos específicos de interação e de atores, mas que são partes de um mesmo complexo. Assim, cada setor possuiria uma agenda diferente, com atores principais diferentes, uma lógica de ameaças e vulnerabilidades distinta, e um nível predominante igualmente diverso, indo do local ao global” (Piletti, 200:34)

1.3 Estudos Estratégicos e Estudos de Segurança

Nesse momento de redefinição de atores e interesses no plano internacional, o conceito de segurança também sofreu mudanças e passou a ser percebido sob novas perspectivas.

Até a Guerra Fria, prevaleceu a posição realista de que as ameaças a um Estado viriam apenas de outro Estado, já que o mesmo seria o ator central do plano internacional. Os conflitos interestatais estariam relacionados a causas militares e políticas.

Zaiden (2009:13) explica que ainda na década de 1970, portanto durante o período bipolar, o conceito de segurança começou a se expandir e a discussão fazia-se presente na pauta de lideranças políticas e acadêmicas. Já no início dos anos 1980, com a agenda de segurança sendo permeada por outros temas, o debate internacional introduziu as questões ambientais e econômicas.

A queda da União Soviética abriu espaços para o florescimento dessa nova discussão, já que o modelo realista não foi capaz de prever o fim da Guerra Fria. Os estudiosos dessa nova corrente teórica sobre segurança obtiveram mais espaço para formular novas propostas conceituais sobre o tema, fugindo do engessamento da corrente realista estadocêntrica com predominância do campo político-militar.

Conforme Messari (2004) apud Zaiden (2009:14), o declínio soviético ocasionou a divisão entre os partidários da expansão do conceito de segurança, que faziam a separação entre estudos estratégicos e estudos de segurança, e os apoiadores da essência estritamente militar e estratégica por acreditarem que as únicas ameaças ao Estado seriam de ordem militar.

Piletti (2008:38) explica que:

“Tradicionalmente, os assuntos de segurança internacional foram discutidos utilizando-se a idéia de “segurança nacional”, relacionada à manutenção da autonomia dos Estados nacionais modernos e ao enfrentamento de ameaças – normalmente também estatais – a essa autonomia. A análise de segurança internacional baseada em pressupostos político-militares e associada às relações entre os Estados nacionais passou a ser o centro do que conhecemos como “Estudos Estratégicos”. O aparecimento, especialmente após o final da Guerra Fria, de novas temáticas de segurança de caráter não necessariamente estatal ou militar, como o meio-ambiente, a população e os recursos naturais, entre outras, engendrou a elaboração do conceito de “segurança humana” – com vistas a incorporar aquelas temáticas às discussões sobre segurança internacional, superando o paradigma da “segurança nacional” – e o surgimento do que seriam os “Estudos de Segurança” – destinados a estudar uma segurança que não mais deveria ser vista como exclusivamente estatal e militar.”

Os Estudos Estratégicos caracterizam-se, então, por uma visão realista em que o Estado é visto, frequentemente, como único foco de análise; há uma visão pessimista da natureza humana, conflitiva e violenta; o sistema internacional anárquico levaria a uma competição permanente entre os Estados; e o papel das organizações é visto como reduzido diante das decisões dos Estados. Até o fim da Guerra Fria, este modelo se sobressaiu perante o mundo bipolar e dominado por dois blocos correspondentes aos Estados fortes: EUA e URSS.

Durante os anos 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu um ciclo de palestras sobre temas antes afastados da agenda principal. Poluição e mudanças climáticas, crescimento demográfico, direitos humanos, segurança alimentar e bem-estar econômico das populações foram discutidos já com as novas visões de globalização e fragmentação dos Estados.

Os novos estudos potencializados com o fim da Guerra Fria elaboraram o conceito de “segurança humana” que foi amplamente divulgado pelo Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994:

“For too long, the concept of security has been shaped by the potential for conflict between states. For too long, security has been equated with the threats to a country's borders. For too long, nations have sought arms to protect their security. For most people today, a feeling of insecurity arises more from worries about daily life than from the dread of a cataclysmic world event. Job security, income security, health security, environmental security, security from crime - these are the emerging concerns of human security all over the world.” (PNUD, 1994:3)

Para Cepik (2001), este novo conceito significaria uma expansão do conceito de segurança nacional com a inclusão de problemas sociais, ambientais, alimentares, entre outros. Alguns autores acreditam que, com isso, haveria uma mudança de foco dos Estudos Estratégicos, que lidam apenas com questões estatais, estratégicas e militares, para os Estudos de Segurança, que envolve uma diversidade maior de questões relacionadas à segurança humana.

Críticas ao novo conceito surgiram no sentido de que o alargamento excessivo do tema colocaria qualquer assunto da agenda internacional que constituísse uma ameaça à vida humana dentro do escopo de segurança. Cepik (2001) acredita que há uma perda de coerência analítica se não houver restrição à análise dos temas exclusivamente ligados ao uso da força.

“Certos temas de relações internacionais, não diretamente militares, tais como a proliferação de armamentos – desde minas antipessoais e armas ligeiras até químicas, biológicas e nucleares (WMD) – ou a aplicação de justiça em casos de crimes contra a humanidade, são mais claramente uma parte integrante dos estudos estratégicos. Também temas econômicos, médicos ou ambientais podem fazer parte da agenda de pesquisa dos estudos estratégicos quando se relacionam ao uso da força. Mas é preciso ter claro que os estudos de segurança, na medida em que se afastam dos estudos estratégicos, tendem a disputar agendas de pesquisa e a tentar mesmo substituir as relações internacionais como um todo” (Cepik, 2001:15)

Assim, conforme Piletti (2008:43), as ameaças caracterizadas dentro do escopo de segurança humana poderão ser analisadas pelos Estudos Estratégicos

apenas quando acionarem forças de segurança, o que acontece quando os atores nacionais a percebem também como ameaça ao Estado. No caso do atual estudo, as ameaças à Amazônia brasileira estudadas aqui enquadram-se nesta análise, pois questões de segurança de fronteira, ambientais e de crimes organizados da região são tidos pelo governo brasileiro como ameaças ao país e demandam o uso das Forças Armadas e das Forças Auxiliares.

1.4 Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

Seguindo na visão construtivista de Buzan e Waever (2003), a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança fornece um quadro conceitual que capta a nova e emergente estrutura de segurança internacional, para eles composta do esquema 1+4+regiões.

Para os autores, a bipolaridade da Guerra Fria (modelo 2+3) foi sucedida por uma estrutura de segurança internacional de nível global sem comparação com os outros modelos precedentes da história moderna, o 1+4. Buzan define a dinâmica de segurança do mundo atual pela existência de uma superpotência (EUA) e quatro grandes potências (China, Rússia, União Européia e Japão). A disparidade de capacidade entre os EUA e o outro grupo de quatro países não permite que se defina o mundo como multipolar.

Portanto, a configuração atual seria de “1+4”, podendo evoluir para um mundo “1+x”, se fosse alterado o número de grandes potências; “2+x”, caso um dos quatro países alcançasse o mesmo nível dos EUA; e “0+x”, havendo um declínio americano para o nível de grande potência.

A divisão dos países em três grupos – superpotência, grande potência e potência regional – na formulação dos modelos citados acima ajudaria a explicar a dinâmica de polaridade internacional. As superpotências, de acordo com Buzan e Waever (2003:34-35), estariam caracterizadas por possuírem amplo espectro de capacidades exercido em todo o sistema internacional, principalmente militares, políticas e econômicas. Além de se perceberem como superpotências, elas também devem ser aceitas pelo sistema como tal, sendo capazes de interferir nos processos de securitização e dessecuritização de todas (ou quase todas) as regiões do sistema. Já enquadram-se nesta definição França (durante o século XIX), Grã-Bretanha

(durante o século XIX e até a Segunda Guerra Mundial), União Soviética (após a Segunda Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria) e Estados Unidos (desde o final da Primeira Guerra e única superpotência atual).

As grandes potências não precisam possuir grandes capacidades em todos os setores nem serem capazes de atuar em todas as regiões. Sua principal característica é ser percebida pelos outros atores do sistema como possível futura candidata a superpotência, ou como uma superpotência em declínio. Após a Guerra Fria, o leque de grandes potências ficou restrito a União Européia (principalmente representada por Grã-Bretanha, França e Alemanha), Japão, China e Rússia (única superpotência em declínio do grupo).

Por fim, as potências regionais são aquelas percebidas como definidoras das polaridades de cada Complexo Regional de Segurança (CRS) – por exemplo, América do Sul, Sul da África, Europa e Oriente Médio. Possuem elevadas influência e capacidades nos processos de securitização de suas regiões, mas não possuem peso suficiente para influenciar o processo global do sistema.

Buzan e Waever (2003:43-45) analisam a segurança pela perspectiva regional, pois acreditam que é neste nível que as questões globais e nacionais de segurança interagem. No nível regional, os Estados e outros atores estão suficientemente ligados a ponto de seus processos de securitização não poderem ser separados. Assim, os autores definem os CRS como um conjunto de atores (*units*) cujos processos de securitização, dessecuritização, ou ambos estão tão interligados que suas questões de segurança não podem ser analisadas ou resolvidas separadamente. Os CRS seriam definidos por processos de amizade/inimizade e proximidade geográfica:

“RSCs are defined by durable patterns of amity and enmity taking the form of subglobal, geographically coherent patterns of security interdependence. The particular character of a local RSC will often be affected by historical factors such as long-standing enmities (...), or the common cultural embrace of civilisational area (...). The formation of RSCs derives from the interplay between, on the one hand, the anarchic structure and its balance-of-power consequences, and on the other the pressure of local geographical proximity. Simple physical adjacency tends to generate more security interaction among

neighbours than among states located in different areas. (...) The impact of geographical proximity on security interaction is strongest and most obvious in the military, political, societal, and environmental sectors.” (Buzan e Waever, 2003:45).

Os autores propõem quatro níveis de análise inter-relacionados para o estudo dos CRS: o nível doméstico dos Estados da região; as relações interestatais; a interação das regiões com as regiões vizinhas; e o papel dos poderes globais na região. A partir daí, classificam os CRS em quatro tipos: padrão (*standard*), centrado (*centred*), de grande poder (*great power*) e supercomplexos (*supercomplexes*). O primeiro é representado pela existência de dois ou mais poderes regionais e a predominância de uma agenda de segurança político-militar. O segundo caracteriza-se pela unipolaridade centrada em uma superpotência, uma grande potência, uma potência regional ou quando há representativa integração regional (caso da União Européia).

O CRS de grande poder é definido pela existência de bi ou multipolaridade em que os pólos são grandes poderes globais. Por fim, nos supercomplexos há uma forte dinâmica de segurança inter-regional provocada pelo *spillover* de grandes poderes na direção de regiões vizinhas. Além dos quatro tipos citados, ainda existem áreas que ainda não seriam estruturadas como complexos – *proto-complexes* – e áreas internas aos complexos com características semelhantes a eles – *subcomplexes*.

Por fim, cabe ressaltar que Buzam e Waever (2003) procuram expandir a questão se segurança a outros setores, afastando-se da visão unicamente estado-centrista e baseada em questões militares. A divisão dos CRS prevê a incorporação de novos setores e temáticas de securitização. Nesse sentido, as regiões apresentam características diferentes: aquelas guiadas, predominantemente, pela segurança político-militar (toda a Ásia e o Oriente Médio) e aquelas influenciadas por outros setores (as Américas e a Europa – UE).

1.5 Novas Ameaças

O fim da Guerra Fria e do conflito ideológico que dividia o mundo entre capitalismo e socialismo deixou o Ocidente sem um inimigo claro. Deixou-se de lado a possibilidade de conflito entre duas potências e passaram a existir focos de

conflitos regionais com motivos religiosos, étnicos e culturais. O inimigo não era mais um Estado constituído, com população, governo e território definidos, e sim atores não-estatais.

Para a professora Suzeley Kalil Mathias, em entrevista para o Jornal da Unicamp (2001), uma ameaça é definida como “uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebidos como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem a percebe”. Assim, a ameaça depende da percepção de um sujeito (país ou região) e esta percepção poderá ou não funcionar como fonte de políticas públicas para combatê-la.

Mathias (Jornal da Unicamp, 2001) afirma ainda que as novas ameaças são aquelas percebidas após a Guerra Fria, “pois a superação deste conflito mudou definitivamente o comportamento dos atores, mormente nas áreas de defesa e segurança”.

O professor Ernesto López, da Universidad Nacional de Quilmes, acredita que as novas ameaças são, na verdade, velhas, provenientes da Guerra Fria ou até mesmo de período anterior. Ele classifica as “novas ameaças” como terrorismo internacional, ligado ao conflito árabe-israelense; narcoatividade; tráfico ilegal de armas; degradação do meio-ambiente, que desde os anos 1970 dá origem a movimentos ambientalistas; fundamentalismo religioso, em voga desde a Revolução Iraniana; migrações internacionais; pobreza extrema; e crime organizado internacional, esse sim um problema novo (Jornal da Unicamp, 2001b).

Detendo-se mais nas questões que afetam a América do Sul, principalmente Brasil e Argentina, a professora Suzeley Kalil Mathias acredita que:

“(…) entre as novas ameaças à segurança de nossos países encontram-se antigos assuntos conflitivos, que adquiriram certa preponderância em razão das mudanças operadas nos cenários internacional e regional. São parte desses conflitos: o tráfico de drogas e os delitos conexos, os conflitos sociais, os embates político-institucionais, o terrorismo e a subversão, as organizações criminosas transnacionais, etc.” (Jornal da Unicamp, 2001)

Em discurso proferido em 2002 na XXXII Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, o representante da delegação brasileira, Embaixador Osmar

Vladimir Chohfi, observou que houve, no hemisfério, a “transferência de prioridades que antes se situavam no campo da defesa, esta referida às missões clássicas das forças armadas, para o terreno mais amplo e difuso da segurança”. Na opinião do embaixador:

“os principais problemas que enfrentam os Estados americanos neste início de século não provêm fundamentalmente de possíveis ameaças militares externas, e sim de um conjunto inédito de desafios, chamados por isso mesmo de "novas ameaças", que abrangem desde o crime organizado transnacional -em particular o narcotráfico -até o terrorismo, passando pelo contrabando de armas, a corrupção, a lavagem de dinheiro e as vulnerabilidades inerentes ao processo de globalização, entre outros.” (OEA, 2002).

Em 2003, os participantes da Conferência Especial sobre Segurança na Cidade do México, da Organização dos Estados Americanos (OEA), assinaram a Declaração sobre Segurança nas Américas. Nela, os países elencaram as seguintes “novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa”:

- “• o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;
- a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia. A pobreza extrema solapa a coesão social e vulnera a segurança dos Estados;
- os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;
- o tráfico de seres humanos;
- os ataques à segurança cibernética;
- a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;
- a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.” (OEA, 2003)

CAPÍTULO 2

AMAZÔNIA E SEU ENTORNO

Este capítulo trará um resumo sobre as características do Complexo de Segurança Regional da América do Sul e sua divisão entre os subcomplexos do Cone-Sul e Norte-Andino. As características regionais são essenciais para entender o contexto amazônico. A região, um das mais ricas em biodiversidade e recursos minerais do mundo, sofre cobiça externa e ameaças locais, como a incidência do crime organizado e o narcotráfico nas fronteiras entre os países que a integram.

2.1 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul

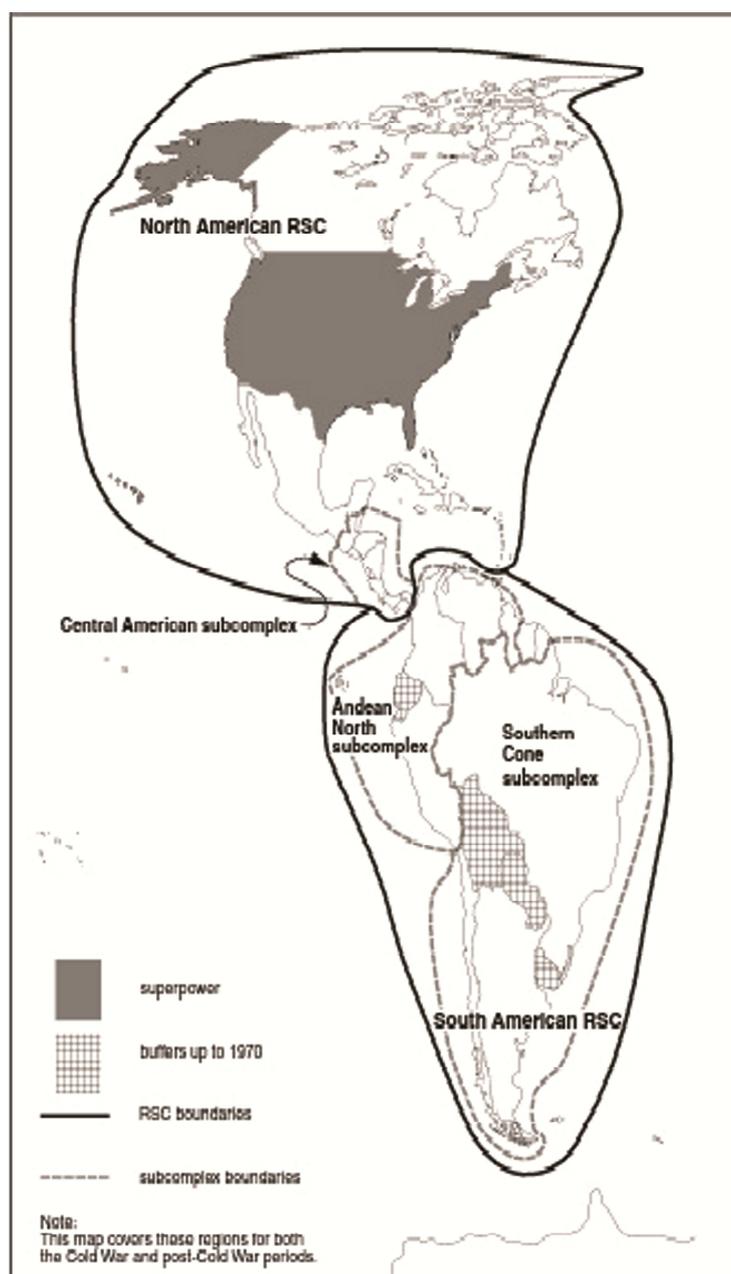
Seguindo a perspectiva regional de segurança de Buzan e Waever (2003), a América está dividida em dois complexos de segurança: América do Norte e América do Sul (Figura 1). A divisão proposta pelos autores justifica-se pelo fato das duas regiões possuírem dinâmicas distintas de segurança e suas conexões serem altamente assimétricas. Apesar da participação dos Estados Unidos no tema da segurança regional, a América Latina não é frequentemente colocada como a primeira preocupação da superpotência. Além disso, a dinâmica de segurança do sul é regional, e não totalmente orientada pelos Estados Unidos (Buzan e Waever, 2003:263)

A principal característica do Complexo Regional de Segurança da América do Sul é a baixa incidência de conflitos interestatais. Baixa incidência, porém, não significa a não existência. No entanto, apesar de as forças militares da região terem sido ameaçadas ou acionadas mais de 200 vezes durante o século XX, ocorreram relativamente poucas guerras, mais limitadas e de menor potencial destrutivo se comparadas com as do século anterior. Além da baixa incidência de conflitos entre os Estados, outras características são historicamente marcantes na região: tensões sociais domésticas, instabilidade política, rivalidades regionais e a interferência de um grande poder (principalmente americano).

O CRS da América do Sul, por sua vez, está dividido em dois subcomplexos: o do Cone-Sul e o Norte-Andino. O primeiro caracteriza-se pela predominância de Chile, Argentina e Brasil e pela tentativa de formação (após a Guerra Fria) de uma

comunidade de segurança. Os fatores que levaram a essa estabilidade regional foram, principalmente, a reaproximação entre Brasil e Argentina, incluindo cooperações econômica e política; a integração regional promovida pelo Mercosul, que inclui Paraguai e Uruguai; e a solução de questões fronteiriças de forma pacífica (Buzan e Waever, 2003:322-323).

Figura 1: Complexos Regionais de Segurança nas Américas



Fonte: Regions and powers: the structure of international security (Buzan e Waever, 2003:266).

O subcomplexo Norte-Andino, em contraposição ao anterior, possui uma característica mais belicosa, havendo a incidência de conflitos entre países, controvérsia quanto ao tipo de democracia em alguns deles e sérias questões relativas à produção e ao comércio de drogas. Este último é tratado pelos autores como um dos principais motivos para o aumento do envolvimento dos Estados Unidos na região, especialmente na Colômbia (exemplificado pelo Plano Colômbia de ajuda norte-americano).

Buzan e Waever salientam que o ponto de união entre os dois subcomplexos é o Brasil, que possui papel central no Cone-Sul e interesses diretos e indiretos no Norte-Andino. O aspecto conflituoso deste segundo tem levado a um aumento da presença policial e militar no Norte do país. Além disso, outra preocupação do Brasil na região Norte-Andina seria a possibilidade de transformação da Amazônia em área de interesse global alavancada pela crítica à política ambiental brasileira, sobretudo do ponto de vista militar.

Devido ao tema em questão, este trabalho focará seus estudos no subcomplexo Norte-Andino. Apesar de o Brasil não ter sido incluído pelos autores entre seus integrantes, a importância da Amazônia para o Brasil aumentou principalmente no pós-Guerra Fria.

2.2 A Amazônia

A Amazônia faz parte do conjunto de florestas tropicais do mundo. Segundo João Meirelles Filho (2006), em *O Livro de Ouro da Amazônia*, estima-se que, há dois mil anos, essas florestas ocupassem uma área de 16 milhões de km² (equivalente a 12% da superfície do planeta). Hoje, não passariam de 70% da área original, ocupando 11,2 milhões de km² (9% da superfície terrestre). Pelos cálculos do autor, a América Latina possui aproximadamente 7,5 milhões de km² da região de floresta tropical restante no globo – a Ásia teria 2 milhões e a África, 1,7 milhão de km².

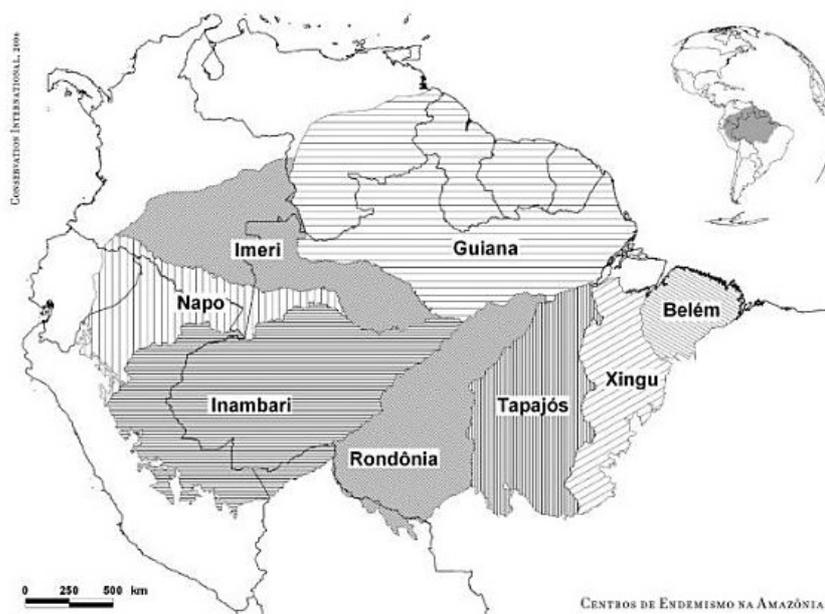
A Amazônia corresponderia a 90% das florestas tropicais da América Latina, ou seja, mais da metade do que resta desse ecossistema em todo o planeta. Em uma caracterização simplificada, o autor considera que a Amazônia ocupe uma área de 7 milhões de km², representando 5% da superfície de terra firme do globo e tornando-se o maior conjunto contínuo de florestas tropicais do planeta. A densidade de sua

vegetação levou o jornalista Eugene Linden a descrever a imagem de um macaco pulando de galho em galho sobre as árvores desde o sopé dos Andes até a costa Atlântica, por mais de 3.500 km (Meirelles Filho, 2006:31-32). Para Meirelles Filho:

“Amazônia corresponde às áreas drenadas pelas bacias dos rios Amazonas, Araguaia-Tocantins, Orenoco, Essequibo e outros menores. De maneira geral, a Amazônia é considerada a área da América do Sul coberta predominantemente por florestas tropicais, localizada abaixo de 1.500m acima do nível do mar, cuja variação da média de temperatura dificilmente passa de 2°C, a quantidade de horas de sol entre o dia mais longo e o mais curto pouco se altera, chove pelo menos 1.500mm/ano e pelo menos 130 dias/ano, e a umidade relativa do ar é em geral superior a 80% na maior parte do ano.” (Meirelles Filho, 2006:33)

Ocupando 50% da superfície da América Latina, a Amazônia estende-se por oito países além do Brasil: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela (Figura 2).

Figura 2: Abrangência da Amazônia



Fonte: O Livro de Ouro da Amazônia (Meirelles Filho, 2006:33).

A importância estratégica da região deve-se, principalmente, à sua biodiversidade. No interior de suas fronteiras vivem e se reproduzem cerca de um terço das espécies existentes no planeta. São, aproximadamente, 750 mil insetos, 40 mil vertebrados, 250 mil plantas (dentre mais de 30 mil espécies), 200 espécies diferentes de árvores por hectare, 1.300 espécies de pássaros, 1.400 tipos de peixes e mais de 300 mamíferos diferentes (Lourenção, 2003:26).

Segundo Humberto José Lourenção, há estimativas de que existam, no Rio Amazonas e em seus afluentes, quinze vezes mais peixes do que em todo o continente europeu. Além disso, a Amazônia forma a maior bacia de água doce, superficial e em estado líquido do globo, correspondendo a 18% do desaguamento global dos rios.

“Em termos de riqueza mineral e de madeira, a Amazônia apresenta estimativas bem pujantes. Segundo dados fornecidos pela CCSivam (Comissão Coordenadora do Sivam), as jazidas minerais de metais nobres de vários tipos – bauxita, cassiterita, ferro, nióbio, ouro e urânio – da Amazônia acumulam recursos da ordem de US\$ 1,6 trilhão. Além destes, já foram detectadas as presenças de titânio, estanho, cobre, caulim, manganês, níquel e diamante, dentre outros. Quanto às reservas de madeira de lei da Amazônia, o cálculo é da ordem de US\$ 1,7 trilhão” (Lourenção, 2003:27)

No Brasil, a Amazônia ocupa cerca de 60% da superfície, abrangendo a região Norte e alguns estados do Nordeste e do Centro-Oeste, constituindo a Amazônia Legal:

“conceito criado em 1953 pela Constituição Federal do Brasil, para incluir, além dos seis estados da Região Norte, a faixa do estado de Mato Grosso ao norte do paralelo 16°S, o atual Estado do Tocantins (anteriormente era a faixa ao norte do paralelo do Estado de Goiás) e a região a oeste do meridiano 44°O do Maranhão. Atualmente, com o novo Estado do Tocantins, e considerando-se o Estado de Mato Grosso, são 5,1 de milhões de km², que representam 59,78% do território brasileiro.” (Meirelles Filho, 2006:34)

Historicamente, a região foi alvo de disputas entre ingleses, holandeses, franceses e portugueses ávidos por descobertas de riquezas do novo mundo. Os lusitanos, porém, aproveitando-se da situação criada pela União Ibérica, foram, pouco a pouco, construindo fortificações ao longo do Rio Amazonas e seus afluentes, garantindo, assim, a posse das terras.

A primeira construção militar foi o Forte do Presépio, instalado, em 1616, na foz do Rio Amazonas, dando origem à cidade de Belém. Ao longo do século XVII, os lusitanos instalaram-se da foz e no baixo Amazonas, com destaque para o Forte São João da Barra do Rio Negro, em 1669, onde hoje fica a cidade de Manaus. Durante o século XVIII, os portugueses fundaram, entre outros, os fortes São Gabriel da Cachoeira, próximo à fronteira atual com a Venezuela; e São Francisco Xavier da Tabatinga, na atual fronteira entre Brasil e Colômbia (Piletti, 2008:10).

Assim, desde o século XVII, as fronteiras da Amazônia foram sendo definidas e seu território, colonizado. O povoamento da região é, desde a colonização brasileira, uma das estratégias de manutenção da região. Na história mais recente, nota-se a mesma técnica por parte do governo brasileiro, adotando projetos de desenvolvimento e integração da Amazônia. O incentivo à produção agrícola e pecuária, a construção de vias de ligação como as rodovias Transamazônica e Belém-Brasília e o incentivo à instalação de indústria com a criação da Zona Franca de Manaus são alguns exemplos.

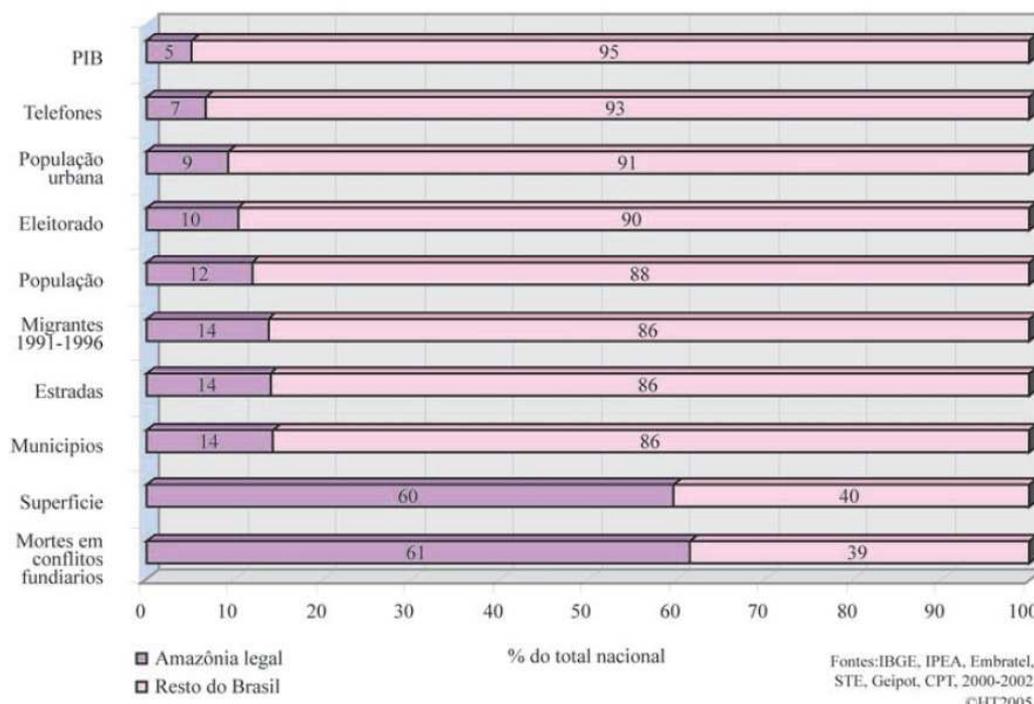
Atualmente, nota-se uma clara defasagem entre a área ocupada pela Amazônia e seu peso social e econômico (Figura 3). Enquanto a floresta estende-se por mais da metade do país, sua população representa apenas 12% da nacional (a área menos povoada do Brasil). A Amazônia Legal possui 4,2 habitantes por km² enquanto a densidade nacional é de 20 habitantes por km² (Théry, 2005:37-38).

2.3 Características regionais

Como visto anteriormente, a Amazônia localiza-se no subcomplexo Norte-Andino proposto por Buzan e Waeber (2003), estando maior parte em território brasileiro. A baixa incidência de conflitos entre os Estados explicitada pelos autores citados não transforma a área em uma zona pacífica. Zaiden (2009:47) explica que essa característica torna a região um cenário de paz negativa, pois problemas

endêmicos como violência urbana, pobreza e instabilidade político-econômicas são comuns nos países da América do Sul. Entre aqueles unidos pela floresta amazônica, há ainda a incidência constante de crises de governabilidade, conflitos com forças irregulares (guerrilhas), narcotráfico, tráfico de armas e outros crimes conexos.

Figura 3: Participação da Amazônia



Fonte: Situações da Amazônia no Brasil e no continente (Théry, 2005:38).

Para Cepik (2004:57), o contraste entre os sete países atuantes na região andina (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Brasil e Estados Unidos) indica uma grande assimetria de poder, baixo nível de integração econômica, grande diferença institucional dos regimes políticos e diferentes níveis de capacidade estatal, particularmente assimétricos na área de defesa. Como exemplo, o autor ressalta a fragilidade dos processos democráticos dos países andinos como característica regional. Como exemplo de crises institucionais recentes, ocorridas durante a década de 1990, Cepik cita golpes de Estado no Equador; a queda do presidente Gonzalo Sánchez de Louzada na Bolívia; a saída de Alberto Fujimori no Peru e o processo político e social de Hugo Chávez no governo da Venezuela.

O autor ainda esquematiza, de acordo com níveis – alto, médio e baixo –, as percepções de ameaças e tipos de problemas enfrentados por cada um dos países analisados. Assim, terrorismo é considerado uma ameaça de alto nível para Estados Unidos e Colômbia; esses mesmos países e o Brasil também consideram alta a ameaça do narcotráfico; pobreza aparece como preocupação para Brasil, Venezuela e Bolívia; o crime vem elencado entre as prioridades de Brasil, Venezuela e Equador; apenas a Venezuela vê o risco de intervenção dos Estados Unidos, porém Equador, Peru e Bolívia juntam-se àquele país quanto ao receio de uma ameaça militar convencional. Curiosamente, nenhum dos países amazônicos vê a degradação ambiental como uma preocupação de nível alto, aparecendo como mediano para Brasil, Estados Unidos e Equador (Cepik, 2004:73).

Uma das principais preocupações brasileiras em relação à Amazônia seria a ocorrência de crimes transfronteiriços, como os explicitados pelo Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar organizações criminosas de tráfico de armas. O documento, divulgado em 2006, revela que a fronteira norte do país tornou-se porta de entrada para atividades criminosas conectadas à criminalidade nacional e a de outros países vizinhos. Entre os delitos, o relatório destaca o tráfico de armas e munições, o tráfico de entorpecentes, o tráfico de madeiras e minerais e a lavagem de dinheiro. A Amazônia, incluindo sua porção brasileira, serviria de rota para criminosos com ligações na Holanda, na China e no Panamá (Ishida :5).

Ainda não existe um plano de segurança integrada entre os países da região amazônica, mas a preocupação com o tema já iniciou uma discreta mobilização. Desde 1978, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela uniram-se no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) na tentativa de criar uma política comum para a área. No entanto, naquela época, a questão de defesa foi tratada de forma tímida, sem grande repercussão. Apenas em 2006 ocorreu a I Reunião de Defesa e Segurança Integral da Amazônia da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA, criado em 1998 pelos mesmos países pertencentes ao TCA), em que os países reconheceram o caráter transnacional dos delitos e a importância de uma ação de cooperação (Ishida :12-13).

Como se vê, as questões de segurança da Amazônia estão ligadas, em grande parte, à vulnerabilidade das fronteiras no Brasil e em seus vizinhos. A alta densidade da vegetação, a grande extensão fronteira em região de floresta tropical, a baixa densidade populacional e a pouca presença do Estado facilitam a ocorrência de crimes transfronteiriços que repercutem na segurança do país.

CAPÍTULO 3

SEGURANÇA DA FRONTEIRA AMAZÔNICA BRASILEIRA

Conforme explicitado nos capítulos anteriores, a Amazônia vem recebendo cada vez mais atenção por parte do governo brasileiro. Programas governamentais realçaram essa preocupação, desde projetos focados na região até a elaboração de políticas públicas cada vez mais aprofundadas. O Programa Calha Norte, o Projeto SIPAM/SIVAM e o a atual elaboração do Sisfron são marcos na tentativa se assegurar a segurança da fronteira amazônica.

3.1 Percepções de ameaças à Amazônia

A Defesa Nacional tem sido, cada vez mais, tema de debate na sociedade civil brasileira. Nos últimos vinte anos, ações governamentais como as Políticas de Defesa Nacional (PDN), lançadas em 1996 e 2005; a criação do Ministério da Defesa, em 1999; o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008; e a atual elaboração do Livro Branco de Defesa introduziram o debate nos meios político, acadêmico e midiático.

Em 1996, a PDN chamava a atenção da população brasileira para as transformações ocorridas nos planos global, regional e interno após o término da Guerra Fria. O texto demonstra preocupação com a instabilidade regional e a ação de bandos armados e do crime organizado atuantes em países vizinhos (Brasil, 1996). Entre suas diretrizes, encontram-se:

“(...) j. proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar; l. priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste; (...) o. aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo.” (Brasil, 1996)

A preocupação com a região amazônica tornou-se constante nos outros documentos citados, demonstrando que a área é, hoje, uma prioridade para o governo

brasileiro. Essa percepção se confirma quando a população é chamada a dar sua opinião sobre a defesa do país, como veremos a seguir.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgou, como parte integrante da segunda edição do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), os primeiros resultados da “pesquisa acerca da percepção da sociedade brasileira sobre o presente e o futuro da Defesa Nacional” (SAE/Ipea, 2011). Foram entrevistadas 3.796 pessoas em todas as unidades da federação. Buscou-se captar o que representa ou pode vir a representar ameaça à sobrevivência, bem-estar ou à condição social e política da sociedade brasileira, assim como à integridade do país e das instituições nacionais.

Entre as possíveis ameaças, destacou-se o crime organizado como a que produz maior medo entre os brasileiros: 54,2% temem os efeitos da criminalidade em suas vidas. Em segundo lugar, aparecem os desastres ambientais ou climáticos, indicado por 38,6% dos entrevistados. Outros 34,7% e 33% apontaram guerra com potência estrangeira e guerra com país vizinho, respectivamente, como uma de suas preocupações.

No que se refere à Amazônia, metade dos entrevistados (50,2%) acredita “totalmente” ou “muito” numa ameaça de agressão militar estrangeira em função de interesse naquela região nos próximos vinte anos. Entre os habitantes da área (Região Norte), o número sobe para 66,1%. No que diz respeito aos vizinhos do Brasil, 54,6% dos brasileiros ouvidos acreditam em impactos deletérios para o país conseqüentes de conflitos violentos no entorno sul-americano. Assim,

“(…) prevalece uma percepção de que os interesses estratégicos envolvendo a Amazônia e o Pré-Sal afetarão de forma significativa as relações do Brasil com outros países do mundo, e mesmo a possibilidade de conflitos armados envolvendo o Brasil nas próximas décadas é encarada como factível por grande parte dos entrevistados.”
(SAE/Ipea, 2011)

A apreensão se justifica quando se confrontam o SIPS – Defesa Nacional do SAE/Ipea e a pesquisa internacional CNT/Sensus encomendada pela Revista Veja e publicada em sua primeira edição de 2012, que, apesar de não ser uma fonte

acadêmica, corrobora o resultado do SAE/Ipea. Foram 7.200 pessoas ouvidas em 18 países da América, Europa, África e Ásia (Argentina, Chile, Colômbia, México, Estados Unidos, Portugal, Espanha, França, Itália, Inglaterra, Alemanha, Rússia, China, Japão, Índia, Líbano e África do Sul) sobre a percepção que elas têm sobre o Brasil.

A questão da internacionalização da Amazônia foi levantada e a revista informou que “lamentavelmente, muita gente lá fora vem levando esse delírio a sério” (Veja, 2012:70). Para 40% dos entrevistados, a Amazônia deveria ser administrada de acordo com regras internacionais, e não em conformidade com a lei brasileira. A internacionalização é defendida por 12% e 65% se dispõem a ajudar financeiramente uma administração exógena com a intenção de preservar a floresta (Veja, 2012:70).

Esses dois exemplos de pesquisas recentes correspondem à percepção do governo brasileiro quanto às ameaças sobre a Amazônia. Até o mito da internacionalização mostra fundamentos quando se busca a imagem do estrangeiro sobre uma região que recobre mais da metade do país. Para garantir a soberania e a segurança das fronteiras da região, o país conta com dois projetos de segurança direcionados para a Amazônia e um para os limites territoriais do país: Projeto Calha Norte, Sistema de Monitoramento da Amazônia (SIPAM/SIVAM) e Sistema de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), este último em fase de elaboração.

3.2 Programa Calha Norte

O Programa de desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas, ou apenas Programa Calha Norte, foi criado em 1985 pelo Governo Federal com a aprovação da Exposição de Motivos nº018/85, encaminhada pelo Conselho de Segurança Nacional ao presidente José Sarney. A intenção era enfrentar as carências mais sérias da região, sobretudo as sócio-econômicas, e garantir a soberania e a integridade territorial da área. Um grupo de trabalho interministerial estudou a região a ser abrangida pelo programa e concluiu que:

“trata-se de uma imensa área de 1.219.098 km², com apenas 2.301.199 habitantes, concentrados, em sua maioria, nas cidades de

Manaus, Boa Vista e Macapá, correspondente a apenas 1,5 % da população brasileira; os índios lá existentes, em diversos graus de aculturação, representam 0,04% da população nacional e 22,7% de toda a população indígena do país; a área em questão, praticamente, não é integrada ao Território Nacional, apresentando reduzida presença brasileira, ausência essa ainda mais crítica ao longo das áreas limítrofes, nos 5.993 km de extensão da linha de fronteira; à exceção dos grandes centros de Manaus (AM), Boa Vista (RR) e Macapá (AP), observa-se notável carência de recursos sociais básicos, especialmente quanto ao atendimento de saúde da população; (...) existência de narcotráfico, sendo que a plantação, colheita, refino e comercialização de epadu (coca) movimenta recursos financeiros que, muitas vezes, neutralizam a presença do poder público da região; ocorrência de contrabando e descaminho de recursos minerais diversos; (...)" (Lourenção, 2003:43)

Para enfrentar os problemas encontrados, seriam intensificadas as relações bilaterais, principalmente as comerciais; a presença das Forças Armadas na região; a assistência às comunidades indígenas; a oferta de recursos básicos e de infraestrutura viária, entre outros. A concepção do Programa foi feita pelo Conselho de Segurança Nacional, o que lhe deu a imagem de projeto militar, pois envolvia aspectos de segurança nacional e a forte participação das Forças Armadas em sua execução (Piletti, 2008:69).

A estigmatização do Calha Norte como projeto de militarização da área justifica-se pela instalação e ampliação de Pelotões Especiais de Fronteira do Exército, com o objetivo de ocupação física e vigilância dos pontos sensíveis da fronteira amazônica. A intenção era transformar os grupamentos militares do extremo Norte em vilas e povoados, garantindo a ocupação e presença na região e o desenvolvimento e ligação dessas áreas com o resto do país (Lourenção, 2003:48)

O Programa foi reestruturado a partir de 1999, quando passou para a coordenação do Ministério da Defesa. Em 2004, sua área de abrangência foi ampliada para o sul dos rios Solimões e Amazonas, passando a incorporar parte dos estados do Amazonas, Acre e Roraima, o que corresponde, hoje, a um total de 32% do Território Nacional com oito milhões de habitantes e 46% da população indígena do país (Ministério da Defesa, 2011). De acordo com o livro comemorativo de 25

anos do Programa, a etapa de implantação do projeto “prioritariamente dirigida à faixa de fronteira” foi vencida e “cresce agora sua importância, tendo em vista o agravamento de certas circunstâncias presentes na região amazônica”:

“Entre os principais desafios estão o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas, a intensificação e o espraiamento de ilícitos transfronteiriços e ambientais. Nesse contexto, crescem, igualmente, as necessidades de vigilância da fronteira e de proteção das populações da região diante de novos e perversos fenômenos sociais. Trata-se de uma região com grandes riquezas e igualmente com problemas potenciais, como narcotráfico, ameaças ao meio-ambiente, às populações indígenas e às comunidades tradicionais não-indígenas. Esses desafios assumem dimensão mais delicada quando verificados em fronteiras com países que enfrentam problemas específicos, como atividades guerrilheiras, e exigem uma cooperação internacional ainda mais estreita entre os governos da América do Sul.” (Ministério da Defesa, 2011)

Nessa nova fase do Calha Norte, intensificam-se as ações civis, em parceria com os estados e municípios, o que pode ser apreendido das principais atividades hoje implantadas: Gestão e Administração, Apoio logístico aéreo, Conservação de rodovias, Manutenção de pequenas centrais elétricas e Apoio às comunidades.

O Calha Norte foi um projeto surgido ainda no processo de transição democrática no Brasil e de mudança de ordem mundial, com o fim da Guerra Fria. Percebe-se que sua visão ainda é realista, centrada no papel do Estado. Apesar da tentativa de unir meios militares e civis para a proteção da região amazônica, seus resultados foram mais sentidos na reestruturação das Forças Armadas naquela região, com a implantação, reforma e ampliação de suas bases, principalmente os Pelotões de Fronteira do Exército.

3.3 Política de Defesa Nacional e Projeto SIPAM/SIVAM

Com outra visão, já amparado pela Política de Defesa Nacional (PDN) lançada em 1996, e posteriormente sustentado pela PDN de 2005, o Projeto SIVAM e seu braço civil SIPAM possuíam abordagens diferentes das do Calha Norte.

Em 1996, a PDN já demonstrava preocupação com a instabilidade regional e a segurança da Amazônia, como já citado no início deste capítulo. Em 2005, a nova Política de Defesa Nacional levanta, também, a possibilidade de países amazônicos detentores de abundantes recursos naturais serem objeto de interesse internacional e identifica a Amazônia (e o Atlântico Sul) como áreas prioritárias de defesa. Outro ponto elencado como de importância para o Brasil é a capacidade de controle aéreo:

“Às vertentes continental e marítima sobrepõe-se dimensão aeroespacial, de suma importância para a Defesa Nacional. O controle do espaço aéreo e a sua boa articulação com os países vizinhos, assim como o desenvolvimento de nossa capacitação aeroespacial, constituem objetivos setoriais prioritários.” (Brasil, 2005)

O SIPAM/SIVAM originou-se de uma exposição de motivos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Ministério da Aeronáutica e do Ministério da Justiça, em 1990, ressaltando a necessidade de um sistema de coleta e processamento de informações qualificadas sobre a Amazônia. O objetivo intencionado era obter uma atuação interministerial e a integração dos órgãos governamentais na região “a partir do levantamento, tratamento, integração e compartilhamento das informações obtidas por cada um deles” (Piletti, 2008:69).

O SIVAM é uma complexa rede de radares, satélites e equipamentos de vigilância, controle e comunicação espalhados por nove Estados – Roraima, Amazonas, Amapá, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Pará, Maranhão e Tocantins. O projeto exigiu investimentos da ordem de 1,4 bilhões de dólares, necessários para a criação de uma rede de equipamentos em uma região de 5,2 milhões de quilômetros quadrados (Força Aérea Brasileira, 2012)

A atuação acontece em diversas áreas como proteção ambiental (controle de queimadas e desmatamentos), controle do uso do solo e dos recursos hídricos, monitoramento das condições climáticas e meteorológicas, defesa civil, vigilância das fronteiras, identificação e combate às atividades ilícitas, proteção das terras

indígenas, apoio às atividades de pesquisa e desenvolvimento sustentável, e controle do tráfego aéreo (Piletti, 2008:70).

“Existem duas grandes “áreas” do SIVAM. Elas são conhecidas, extra-oficialmente, como a parte “azul” e “verde” do Sistema. A parte azul é subordinada ao Ministério da Defesa, e tem responsabilidades tais como a vigilância das fronteiras, o Controle e Defesa do Espaço Aéreo e Fluvial da região e apoio a unidades militares. A parte verde é subordinada à Casa Civil da Presidência da República e tem aplicações focadas em um contexto civil. Informações meteorológicas, comunicações com pequenas unidades do IBAMA, FUNAI e apoio à Polícia Federal. Ajuda em caso de calamidades, como queimadas e apoio a prefeituras em situações de emergência.” (Força Aérea Brasileira, 2012b)

Assim, indo mais longe que o Calha Norte no tocante aos resultados civis, o SIPAM/SIVAM é, em sua vertente militar, uma área prioritária da Aeronáutica, Força que detém seu controle, o que permitiu sua modernização e também sua guinada para a Amazônia.

3.4 Estratégia Nacional de Defesa e Sisfron

Poucos anos após a publicação da última PDN (2005), o governo brasileiro aumentou o debate sobre a questão da defesa e sobre seu planejamento de longo prazo. Em 2008, a pedido da Presidência da República, um comitê interministerial formado pelos Ministérios da Defesa; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; e da Ciência e Tecnologia, juntamente com a Secretaria de Assuntos Estratégicos e os Comandos das três Forças Armadas elaborou a Estratégia Nacional de Defesa (END).

De acordo com o planejamento elaborado, a END é focada em ações de médio e longo prazo com o objetivo de modernizar a estrutura nacional de defesa e atua em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição de efetivos das Forças Armadas.

Reforçando o caminho que já vinha sendo trilhado pelas PDN editadas em 1996 e em 2005, a END prioriza, entre suas diretrizes, a região amazônica. Considerada como um dos focos de maior interesse do país, sua defesa exige “avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença” (Brasil, 2008).

“O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros - políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil.” (Brasil, 2008)

As diretrizes da END também revelam a preocupação com forças hostis concentradas na fronteira terrestre brasileira e a necessidade de desenvolver o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença com tecnologia de domínio nacional. A congregação dessas prioridades levantadas pelo governo levou à criação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).

Por esse programa, o foco da ação governamental e militar continua sendo a Amazônia, maior área de fronteira terrestre brasileira, mas também se estenderá pelas regiões Centro-Oeste e Sul, responsabilidades, respectivamente, dos Comandos Militares de Área da Amazônia, do Oeste e do Sul. Pode-se dizer que a porosidade das fronteiras (onde o Exército tem poder de polícia desde 1999) é considerada pelo governo o principal problema de segurança do Brasil e, com o monitoramento do espaço aéreo da Amazônia proporcionado pelo SIPAM/SIVAM, o contrabando e o tráfico de armas adotaram as vias terrestres como rota.

O projeto deverá ser implantado em três etapas, sendo concluído em 2019 a um valor de US\$ 6 bilhões (aproximadamente R\$10 bilhões). As exigências para a parceria com empresas civis, nacionais ou internacionais, são o domínio nacional sobre a tecnologia desde a implantação e a inclusão de mecanismos de compensação comercial, dando prioridade para mecanismos de transferência de tecnologia para a

base industrial brasileira de defesa. O incentivo à indústria nacional de defesa também é um dos pontos de convergência entre o Sisfron e a END.

As regiões abrangidas pelo Sisfron (Figura 4) serão dotadas de radares de movimento, plataformas aéreas para sensores diversos (como veículos aéreos não-tripulados – VANTs), rastreamento de comunicação, sensores térmicos, sensores humanos, satélites de sensoriamento, estação meteorológica de superfície e radares meteorológicos, entre outros. Além disso, na área de fronteira amazônica, o número de Pelotões Especiais de Fronteira mais que dobrará, passando de 21 para 49, aumentando a presença do Exército na região.

Figura 4: Área de abrangência do Sisfron



Fonte: Exército Brasileiro.

O Sisfron deverá possuir a capacidade de interagir com as entidades governamentais potencialmente envolvidas, como os Ministérios da Agricultura e da Justiça, Defesa Civil, Polícia Federal, Instituto Nacional de Meteorologia (INMet),

Forças Aliadas e com o próprio SIPAM. Entre as possibilidades de trabalho conjunto estão o monitoramento remoto de terras indígenas e de unidades de conservação e o combate à prática de ilícitos transfronteiriços, como a saída ilegal de bens e pessoas do país, com ênfase na biopirataria.

O apoio à decisão é uma consequência do Sisfron. Os dados, confiáveis e em tempo real, obtidos com o Sistema poderão subsidiar o governo brasileiro nas discussões com países limítrofes, embasando acordos bi ou multilaterais assim como parcerias nas áreas de tecnologia e segurança. Além de ser um sistema militar, o Sisfron poderá ser utilizado como instrumento da Política Externa brasileira.

O Sisfron, assim como está previsto, é o resultado das mudanças do conceito de segurança – que deixou de ser estritamente realista e abriu espaço para a visão liberal – e das prioridades na área de defesa do país. Ao focar a Amazônia, sem esquecer a zona fronteira nas regiões Centro-Oeste e Sul, e preocupar-se com questões que vão além do enfrentamento entre Estados, o Sisfron integra os projetos desenvolvidos anteriormente pelo Brasil (Calha Norte e SIPAM/SIVAM) e eleva suas capacidades. O foco nas novas ameaças além das questões interestatais, a preocupação com o patrimônio ambiental brasileiro, a integração entre os diversos órgãos do país e o entendimento de que a tecnologia utilizada deve ser de domínio nacional demonstram o amadurecimento da questão de defesa no Brasil.

CONCLUSÃO

As últimas décadas, desde o fim da Guerra Fria, foram marcadas por significativas mudanças no cenário de segurança internacional. As antigas relações de poder e de defesa foram alteradas com a entrada de novos atores e ameaças no cenário mundial, o que causou também uma mudança no conceito de segurança e nas políticas públicas voltadas para a área em todo o mundo. A visão realista e estadocêntrica cedeu espaço para a interpretação liberal e sua defesa da ampliação do conceito de segurança para incluir os atores não-estatais. O conceito de segurança humana incluiria os problemas sociais, ambientais e alimentares, por exemplo, extrapolando os tradicionais fatores de securitização e chegando ao indivíduo.

Nesse contexto, elaborou-se o conceito dos Complexos Regionais de Segurança, dando grande importância para as relações entre as superpotências, grande potências e potências regionais e suas regiões de influência. O Complexo Regional de Segurança da América do Sul é dividido nos subcomplexos do Cone-Sul e Norte-Andino e o Brasil exerce influência em ambos. No primeiro, como ator central; no segundo, como país que possui a maior área de floresta amazônica da região.

No pós-Guerra Fria, a Amazônia vem ganhando cada vez mais visibilidade no cenário internacional, chamando a atenção de atores estatais e não-estatais. A região, além de possuir o maior conjunto de floresta tropical do mundo, convive com a atuação de grupos guerrilheiros e a prática de crimes transfronteiriços que refletem na segurança da população dos países que integram o subcomplexo Norte-Andino.

A visão do Brasil sobre a área evoluiu com as mudanças sofridas pelo conceito de segurança e as políticas de defesa para a região amazônica são um exemplo dessa transformação que continua em curso. Desde a primeira ação voltada exclusivamente para a região – Programa Calha Norte – até o mais atual projeto militar de defesa da fronteira terrestre do país – Sisfron – muitos conceitos e preocupações foram incorporados.

O Calha Norte foi implantado, principalmente, para garantir a soberania do Brasil sobre a região por meio da ocupação. As Forças Armadas lotadas na região foram reaparelhadas para fazer frente a uma possível ameaça estatal. As Políticas de

Defesa Nacional de 1996 e 2005 já incorporaram a preocupação com atores não-estatais (como o narcotráfico, o tráfico de armas e a biopirataria) e o SIPAM/SIVAM foi o resultado dessa nova percepção. O projeto previa o controle aéreo da Amazônia e um braço civil para o controle ambiental e meteorológico, por exemplo. A mais recente Estratégia Nacional de Defesa (de 2008) dá ainda maior importância à Amazônia, garantindo a soberania brasileira sobre a área. O Sisfron é um resultado dessa visão, unindo a preocupação com as ameaças não-estatais e as estatais, além de ser instrumento útil para a Política Externa nacional.

O que se percebe quando se confronta os programas e políticas brasileiras para a região amazônica desde o fim da Guerra Fria é a crescente preocupação com as novas ameaças, mas sem esquecer a possibilidade de conflito entre Estados. Mesmo com a incorporação dos conceitos de segurança humana, abrindo espaço para atuação em áreas de proteção ambiental e tráfico de armas e drogas por grupos criminosos, o Brasil não deixou totalmente de lado a visão realista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República: Secretaria de Comunicação Social. *Política de Defesa Nacional*. Imprensa Nacional: Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005* (Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências). Brasília, 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 28/09/2011

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 28/09/2011.

BROWN, Michael; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (editors). *The perils of anarchy: contemporary realism and international security*. Cambridge, The MIT Press, 1995.

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole & DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e conseqüências políticas. In: *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, nº1, 2001.

CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (ed.). *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá, FESCOL / IEPRI – Universidad Nacional de Colombia / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Vários. 2012. Site: <<http://www.fab.mil.br/portal/hotsites/fab70anos/>>.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. Vários. 2012b. Site: <<http://freepages.military.rootsweb.ancestry.com/~otranto/fab/sisceab.htm>>.

HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Elsevier / Editora Campus, 2004.

ISHIDA, Eduardo. *Política de segurança integrada da Amazônia*. Disponível em <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Eduardo%20Ishida,%202013-08-07.pdf>>. Acesso em: 3/11/2011

JORNAL DA UNICAMP. *As novas ameaças*. Campinas, outubro de 2001. Disponível em

<http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/out2001/unihoje_ju167pag16.html>. Acesso em: 14/12/2011.

JORNAL DA UNICAMP. *Os sinais de fumaça*. Campinas, outubro de 2001b. Disponível em <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/out2001/unihoje_ju167pag17.html>. Acesso em: 14/12/2011.

LOURENÇÃO, Humberto José. *A Defesa Nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, Campinas: Universidade de Campinas, 2003, 233 p.

MEIRELLES FILHO, João Carlos. *O livro de ouro da Amazônia*. 5 ed. Rio de Janeiro, Ediouro, 2006.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? In: GOMEZ, José Maria (org.) *América Latina y El (des)orden global neoliberal – Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, abril de 2004, p. 131-149.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Vários. 2011. Site: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/publicacoes/calha-norte-25-anos-a-amazonia-desenvolvida-e-segura.html>>.

OEA. *Palavras de Sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi*. 2002. Disponível em <http://www.oas.org/xxxiiiga/english/speeches/speech_brasil.htm>. Acesso em: 14/12/2011.

OEA. *Declaração sobre Segurança nas Américas*. 2003. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Americanos/declaracao-sobre-seguranca-nas-americas.html>>. Acesso em: 23/13/2012.

PILETTI, Felipe José. *Segurança e defesa da Amazônia: o Exército Brasileiro e as ameaças não-tradicionais*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008, 202 p.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 1994*. New York / Oxford, Oxford University Press, 1994.

SANTOS, Denize Zaiden. *Diplomacia e Forças Armadas: percepções de ameaças no entorno andino-amazônico*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Brasília: Universidade de Brasília, 2009, 168 p.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social. Defesa Nacional (Parte I)*. 2011.

Disponível em
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/111215_sips_defesanacional_1.pdf>. Acesso em 16/12/2011.

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Estudos Avançados*, vol. 19, n 53, 2005, p. 37-49.

VEJA. *O Brasil aos olhos do Mundo*. Pesquisa CNT/Sensus encomendada por Veja em dezoito países mostra que os estrangeiros começam a vislumbrar novos contornos no país. São Paulo, n° 2250, 4/1/2012.