

# CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

[cadernosebape@fgv.br](mailto:cadernosebape@fgv.br)

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas

Brasil

Penna Pieranti, Octavio; Rodrigues da Silva, Luiz Henrique

A questão amazônica e a política de defesa nacional

Cadernos EBAPE.BR, vol. 5, núm. 1, marzo, 2007, pp. 1-11

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323228066013>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## A questão amazônica e a política de defesa nacional

### *Amazônia and National Defense Policy*

Octavio Penna Pieranti<sup>1</sup>

Luiz Henrique Rodrigues da Silva<sup>2</sup>

#### Resumo

*A preservação da Amazônia é uma questão crucial para a integridade territorial do país que se torna ainda mais relevante num cenário marcado pela agressão ao meio ambiente e pela escassez global de recursos naturais no raiar do século XXI.*

*A política de meio ambiente, a estrutura para sua efetiva implementação e o modelo de preservação que o governo brasileiro vem adotando para a região têm recebido críticas em todos os países desenvolvidos, vindas de autoridades governamentais e da sociedade civil. O que se questiona é a inexistência de estrutura apropriada para a proteção da Amazônia como um bem natural, e essas críticas são preocupantes não apenas por sua origem e alvo, mas também pelo seu conteúdo, pois sugerem modificações que ferem a soberania e a integridade territorial do país.*

*Com base numa pesquisa bibliográfica, este artigo procura discutir a forma de inserção da questão amazônica – e consequentemente a política ambiental – no debate sobre a política de defesa nacional. Uma vez que os problemas dessa região envolvem aspectos pertinentes tanto à política de meio ambiente quanto à de defesa, o que se pretende aqui é discutir a necessidade de adoção de um modelo de preservação do ecossistema da Amazônia que conte com maior apoio das Forças Armadas.*

*Reformulada a partir da década de 1990, a política de defesa nacional tem procurado se adequar a uma drástica redução de custos, sem que isso prejudique o desempenho de suas funções essenciais. Essa política se baseia, ainda, numa sistematização de defesa mantida mesmo em tempos de paz – principalmente, em relação à garantia da soberania nacional – e dessa forma, está vinculada à proteção do território e dos recursos naturais brasileiros. Ao se discutir as implicações que a política ambiental traz para a política de defesa nacional, o objetivo é abordar a defesa do meio ambiente no Brasil como uma forma de resguardar a própria soberania do país.*

Palavras-chave: Amazônia; defesa nacional; meio ambiente; políticas públicas.

#### Abstract

*Preserving Amazonian region is essential to Brazilian territorial entirety. It's more relevant if we consider the present context of aggression against the environment and global lack of natural resources.*

*The way Brazilian government deals with the environmental question – its environmental policy, the structure established towards its effective implementation and the pattern of environmental preservation – has been criticized in the developed countries by their governmental authorities and the civil society. Their concern is the lack of an appropriate structure to protect the Amazonian region as a kind of natural resource by itself. This criticism is worrying because its content involves the sovereignty and territorial entirety of Brazil.*

*This article is based on bibliographical research and it aims to discuss the Amazonian region (consequently the environmental policy) and its connection to the national defense policy. Since the problems of this area involves aspects which are concerned to the environmental policy and to the defense policy, this article aims to analyze the need to adopt a pattern for the preservation of the Amazonian ecosystem supported by the Armed Forces.*

*In the 1990s, the national defense policy was reformed and since then the Brazilian government have tried to fit it to a cost-cutting program without compromising its performance. Such policy is also based on a defense strategy which has been maintained even in the peace time (particularly concerning to the guarantee of national sovereignty) and it's related*

<sup>1</sup> Doutorando em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV), Mestre em Administração Pública – EBAPE/FGV. Endereço: Praia de Botafogo, 190 – 5º andar – Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP 22250-900. E-Mail: octavio@fgvmail.br

<sup>2</sup> Mestrando em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Endereço: Praia de Botafogo, 190 – 5º andar, Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP 22250-900. E-Mail: luizmestradofgv05@yahoo.com.br

Artigo recebido em setembro de 2005 e aceito para publicação em maio de 2006

*to the security of the Brazilian territory and its natural resources. This article analyzes the relation between environmental policy and national defense policy. From this point of view this article aims to focus environmental protection in Brazil as a way to guard the national sovereignty.*

Keywords: Amazônia; national defense; environment; public policies.

## Introdução

Os números relativos à questão amazônica demonstram a sua complexidade. A Amazônia ocupa um território de 5 milhões km<sup>2</sup>, o que equivale a 56% do território brasileiro. A floresta estende-se, ainda, por seis países, totalizando uma área de 7 milhões km<sup>2</sup>. No Brasil, seis estados, com cerca de 13 milhões de habitantes e 10 mil km de fronteiras com outras nações, compõem a Amazônia. O tempo para o deslocamento nessas áreas é proporcional ao tamanho da floresta. De Manaus a Cruzeiro do Sul, extremo sudoeste do território brasileiro, por exemplo, é necessária uma viagem de aproximadamente 1.600km de avião (mais de quatro horas de vôo) ou 4.350 km de navio, totalizando 45 dias.

Riquezas minerais são uma constante em todo o território amazônico. Do ouro ao petróleo, do manganês ao diamante, reservas de pelo menos 12 minerais diferentes estão espalhadas pela área, muitas das quais em terras indígenas e pouco exploradas. No Brasil residem entre 320 e 350 mil índios, habitantes de cerca de 11,01% do território nacional. Das terras indígenas, 83,72% estão na região Norte, principalmente na floresta amazônica. Em Roraima, 57,27% de todo o território do estado é ocupado por índios, situação geradora de conflitos.

A Amazônia voltou às páginas da imprensa internacional em maio de 2005. Dessa vez, a maior floresta do mundo alcançou um recorde negativo. Em 2004, foram registrados 26.130km<sup>2</sup> de desmatamento, 6% a mais que os 24.597km<sup>2</sup> do ano anterior, evidenciando falhas na política ambiental. A taxa de desmatamento de 2004 só perdeu para a de 1995, que fora de 29.059km<sup>2</sup>.

Nesse sentido, há o problema da preservação do ecossistema, ora tratado primordialmente como responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Existe a questão da dimensão territorial, que dificulta a fiscalização e facilita a ação de grupos organizados à margem da lei. O combate, nesse caso, é tido como função das Forças Armadas e das organizações policiais. Há, ainda, a discussão acerca das reservas minerais, concentradoras de riquezas mal exploradas. Por fim, entra em debate a questão indígena, já que grande parte da floresta é legalmente ocupada por tribos, havendo uma diminuição da possibilidade de ação do Estado nesses locais.

Ainda que, numa primeira análise, seja possível identificar esses quatro problemas, eles não podem ser completamente dissociados, pois são questões interligadas, com implicações diversas e que merecem, portanto, a busca por soluções igualmente múltiplas, baseadas na capilaridade de organizações diferentes e em ações conjuntas.

O que se pretende aqui é trabalhar alguns desses aspectos. Este artigo tem por objetivo discutir a forma de inserção da questão amazônica e, consequentemente, da política de meio ambiente no debate sobre a política de defesa nacional. Visto que os problemas na região têm implicações para essas políticas, procura-se discutir a necessidade da adoção de um modelo de preservação do ecossistema da Amazônia que conte com maior apoio das Forças Armadas não só no aspecto logístico, mas também no âmbito operacional.

Para que fosse possível atingir esse objetivo, foi adotado o método histórico voltado para a pesquisa em administração. O estilo narrativo facilita o uso de remissões e digressões, ainda que prevaleça seu caráter cronológico. Tal como encarado atualmente (CURADO, 2001), esse método congrega os cenários político, econômico e social como os campos a serem analisados. Quanto às fontes de informação, o método em questão admite, além do conteúdo bibliográfico e documental, a utilização de entrevistas e palestras, por vezes transcritas e encaradas como essenciais em relação a determinado tópico.

## A floresta e as políticas para o seu desenvolvimento

No que se refere às suas características geográficas, a Amazônia é composta pela bacia do rio Amazonas, que abrange parte do território de seis países,<sup>3</sup> Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia. No Brasil, pela Lei nº 1.806, de 1953, com vistas à delimitação da região a ser considerada em projetos de desenvolvimento, foi criada a Amazônia Legal, que compreende toda a região Norte do país, o estado do Mato Grosso e a parte do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°. Essa região tem, por um lado, 1,85 milhão de km<sup>2</sup> de área desmatada (37% da região), mas, por outro, 1,75 milhão de km<sup>2</sup> (35%) reunindo, pelo menos, 15 espécies de árvores diferentes. Em cerca de 500 mil km<sup>2</sup> (10%) predomina a espécie que origina o mogno, enquanto a exploração econômica do restante da floresta é inviável, conforme dados do Ministério do Meio Ambiente (2000).

Segundo Higuchi (1996), as florestas densas têm um papel importante na economia da região, pois alimentam a indústria madeireira com espécies de grande valor comercial. O volume total de madeira na Amazônia é estimado em 50 bilhões de m<sup>3</sup>, dos quais apenas 10% podem ser utilizados comercialmente. O complicador quanto ao seu uso pela indústria madeireira é a alta diversidade das espécies existentes, que faz com que apenas 1/6 delas tenha o tamanho mínimo exigido por aquela atividade econômica. Entretanto, na floresta há uma grande quantidade de espécies não-madeireiras de relevância, como é o caso da castanha-do-pará e a seringueira, uma importante vertente econômica do aproveitamento da biodiversidade da região. O uso de muitas das espécies aí encontradas tem sido objeto de estudos com resultados significativos nas indústrias farmacêutica e de cosméticos. Além disso, a floresta apresenta grande potencial de produção energética, por meio de biomassa, óleo diesel extraído de óleos vegetais combustíveis e hidroeletricidade – não em seu sentido clássico, devido aos problemas ambientais envolvidos, e sim com o uso de “usinas a fio d’água”, que aproveitam o fluxo natural do rio em direção à sua foz.

Outra importante riqueza destacada por Vidigal (2002) é a água potável da região, cuja conservação, segundo o autor, é considerada potencialmente um dos maiores problemas do século XXI. A degradação ambiental tem contaminado as águas subterrâneas e as superficiais, e é possível prever que em alguns anos, especialmente nas regiões mais desenvolvidas, surjam sérios problemas de escassez desse recurso. A região amazônica é o maior reservatório de água doce do mundo por representar a quinta parte de toda a água superficial do planeta, excluídas as reservas das calotas polares, cuja utilização é uma possibilidade remota devido ao seu alto custo e pela incerteza quanto às consequências negativas para o ecossistema.

Grande parte do desmatamento da floresta nativa é resultado de formas de uso do solo e do subsolo associadas à agropecuária extensiva, à mineração (consequência das abundantes reservas minerais encontradas em toda a região, como as de ferro, ouro, manganês, zinco e bauxita) e às hidrelétricas de grande porte, que foram as principais atividades incentivadas como parte dos grandes projetos de desenvolvimento empreendidos na região (CASTRO, 2004; HIGUCHI, 1996; MOUTINHO; AZEVEDO-RAMOS, 2001).

O processo de fomento de políticas públicas para o desenvolvimento da região amazônica começou, ainda no governo de Getúlio Vargas, com a criação da Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que mais tarde passaria a se chamar Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (BECKER, 2001; CARVALHO, 2001). Seu principal projeto foi a construção da rodovia Belém-Brasília, concluída em 1960, já no governo Juscelino Kubitschek. Essa estrada e as rodovias Cuiabá-Porto Velho-Manaus e Brasília-Cuiabá-Santarém tornaram-se as grandes vias de ligação entre a região Centro-Oeste e a Amazônia, criando um sistema multimodal (rodovia-hidrovia) de significado estratégico. Contudo, por não terem sido associadas a projetos mais efetivos de colonização, deram início a um processo migratório que conduziu à região cerca de 175.000 migrantes e permitiu a fixação dessa população de forma desordenada e espontânea, conforme frisa Carvalho (2001).

A implementação dos maiores projetos dedicados a essa região ocorreu durante os governos militares, como resultado da percepção de que a Amazônia era um espaço vazio, subutilizado e, portanto, uma brecha perigosa à violação da soberania nacional. Isso despertava uma constante preocupação geopolítica, sem que fossem toma-

<sup>3</sup> Essa lista não inclui a Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa, porque, como lembra Vidigal (2002), esses três países não fazem parte da bacia do Rio Amazonas.

dos, ainda, cuidados freqüentes com possíveis prejuízos climáticos, com a conservação ambiental e a biodiversidade.

De acordo com Carvalho (2001), em 1967, a Sudam concluiu o seu primeiro plano diretor de desenvolvimento para a região, tomando por base a pecuária, a agricultura, a indústria e os serviços básicos (educação, transporte e comunicações) como principais setores a serem incentivados. Destes, a pecuária foi o que mais se expandiu, beneficiada pelas linhas de crédito e pelos incentivos do mercado externo. Ainda durante o regime militar, foram efetuados esforços para criar a Zona Franca de Manaus, construir as já citadas estradas Cuiabá-Santarém e a Cuiabá-Porto Velho, além de realizar o Projeto Jari (BECKER, 2001; CARVALHO, 2001).

Devido aos poucos resultados positivos obtidos até aquele momento, foram promovidas novas tentativas de desenvolvimento, que inicialmente visavam a uma distribuição de assentamentos ao longo das rodovias. A medida, no entanto, não surtiu o efeito esperado, o que levou o governo a descartar o modelo rural-urbano descentralizado, conforme assinala Carvalho (2001). Posteriormente, redirecionou-se a estratégia de desenvolvimento, baseando-a em projetos megalômanos e no apoio a grandes produtores. As realizações mais visíveis desse período foram a rodovia Transamazônica, a implementação do Pólo Amazônia, as hidrelétricas de Tucuruí, Balbina e Samuel e o programa Grande Carajás.

Não é errado caracterizar como política de Estado, durante o regime militar, a montagem de infra-estrutura que, ao menos em tese, possibilitasse o desenvolvimento da região. No contexto amazônico, este estava associado principalmente à ocupação dos espaços públicos e privados e ao fortalecimento de setores produtivos diversos.

Conforme argumenta Carvalho (2001), esse modelo de implementação de políticas de desenvolvimento resultou em clientelismo que beneficiou alguns grupos locais em detrimento de muitos setores da sociedade civil da região. Durante o processo de transição política para a democracia, num primeiro momento, foram poucas as alterações nos planos de desenvolvimento da Amazônia, que continuaram a ser implementados. O governo José Sarney iniciou seu projeto para a região com o anúncio do programa Calha Norte, que refletia as mesmas preocupações de iniciativas anteriores.

### **Políticas de meio ambiente para a Amazônia**

De acordo com Carvalho (2001), ainda no governo Sarney, com a crescente inserção de novos atores no cenário político – incluindo um emergente movimento ambiental, no Brasil e no exterior – houve, aos poucos, uma aparente mudança na postura governamental e no seu discurso sobre as questões ambientais e o desenvolvimento da região amazônica. Essa pressão motivou a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e do programa governamental Nossa Natureza, tentativas iniciais de incorporação das preocupações ambientais no modelo de desenvolvimento.

Durante os governos de Fernando Collor e de Itamar Franco, continuou crescente a importância atribuída pelos discursos oficiais às questões ambientais, mas prevaleceu a ênfase nos temas relacionados à segurança e à preservação do território.

Em 1993, como reflexo da ação dos novos atores e da consolidação do debate em torno dessa temática (também no âmbito nacional e no internacional), foi criado o Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal e lançado o Programa Nacional do Meio Ambiente. Oficialmente, a questão ambiental era, então, vista da perspectiva de uma política de Estado, fato comprovado pela criação de uma estrutura (um ministério), ao menos em tese, voltada para esse fim. Espírito semelhante sobreviveu nos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que retomou, ainda, de acordo com Carvalho (2001), os grandes investimentos em infra-estrutura na região amazônica, visando à inserção do Brasil na economia global, por meio de saídas para o Atlântico, o Caribe e o Pacífico, com a utilização de corredores de exportação.

Todos esses projetos colaboraram para a fixação de atividades direcionadas para os setores de mineração, extração de madeira, pecuária e produção de energia, mas não surtiram o efeito esperado, que era a colonização da região (CARVALHO, 2001; CASTRO, 2004). O Estado passou a ter a grande responsabilidade de se manter à frente do processo de desenvolvimento regional, para achar o ponto de equilíbrio entre benefícios econômicos e sociais e custos ambientais. Se, por um lado, há o interesse em integrar a região à economia global, por outro, é necessário ordenar o processo de uso dos recursos naturais e investi-lo da consciência ambiental quanto a sua utilização sustentável.

Um dos resultados da política de desenvolvimento adotada foi a complexa teia de relação de forças que se formou na região, com o aumento da pressão e da competição por recursos naturais (CASTRO, 2004). Fica claro, pois, que em torno das principais atividades econômicas que se estabeleceram na Amazônia – pecuária, agricultura, extrativismo vegetal e mineração – surgiram grupos muito fortes de produtores, que esperam manter discreta a presença do Estado para que não se altere o *status quo*. De outro lado, militam os grupos de ambientalistas e produtores interessados em desenvolver meios de explorar a natureza de forma sustentável. Existem, ainda, os grupos defensores dos interesses dos índios (e dos que associam seus interesses pessoais aos dos índios), que lutam pela criação de reservas indígenas, muitas vezes, em áreas problemáticas à segurança nacional, como é o caso das regiões de fronteira, ou daquelas muito ricas em reservas minerais.

Não bastassem esses interesses tornando o cenário mais complexo, deve-se levar em conta ainda os interesses internacionais quanto ao direito de explorar as já referidas riquezas da região, bem como as pressões de narcotraficantes, contrabandistas e guerrilheiros de outros países, desejosos por manter o Estado ausente da região.

Conforme declarou a ministra Marina Silva em entrevista (PIMENTA, 2003), foi primordialmente com a disposição de conduzir o desenvolvimento da Amazônia Legal e de integrá-la ao restante do Brasil que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) do governo Lula iniciou seus trabalhos em 2003. A Agenda 21 brasileira – segundo informações do site do MMA (BRASIL, 2005b), base da linha de atuação do atual ministério – é um plano de ação resultante dos compromissos assumidos pelo Brasil com a Agenda 21 global e com mais quatro acordos (Declaração do Rio, Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, Convenção sobre a Diversidade Biológica e Convenção sobre Mudanças Climáticas). Todos esses acordos foram firmados, de forma consensual, com a contribuição de governos e instituições de 179 países, num processo que culminou com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida por Rio 92.

A Agenda 21 brasileira traduz em ações os conceitos de desenvolvimento sustentável, propondo uma mudança sensível na matriz de desenvolvimento utilizada até o momento no país. Foi elaborada com base numa análise da situação atual do Brasil e no resultado de um planejamento participativo para o desenvolvimento, tendo como eixo central a sustentabilidade, na busca da compatibilização entre a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. Sua importância como instrumento orientador das ações do MMA fez com que fosse elevada à condição de programa plurianual no Plano Plurianual (PPA 2004-07), o que demonstra a intenção do governo federal de direcionar-lhe recursos durante todo o período em que vigorar o plano.

De acordo com Nogueira (2005), uma das grandes críticas enfrentadas pelo MMA é a de que essa forma de planejamento tenha transformado a ação estatal em errática e num entrave ao desenvolvimento. Isso se deveria à falta de recursos que marcou a execução da política de meio ambiente, e que não teria permitido a condução das ações que visavam ao desenvolvimento sustentável da região amazônica, restando apenas a ênfase na oposição a ações que representassem risco potencial ao meio ambiente. Conforme argumenta o geógrafo Ab'Sáber em entrevista (NUNOMURA, 2005), a política para a Amazônia sofreria com a ausência de um combate efetivo ao desmatamento e não levaria a uma presença efetiva do Estado na região, a fim de equilibrar as relações de força já comentadas anteriormente. Em contrapartida, estaria permitindo a crescente presença de organizações não-governamentais na região em substituição ao Estado – atitude providencial num primeiro momento –, mas que aumenta o distanciamento entre a Amazônia Legal e o restante do país.

Conforme notícia encontrada no site do MMA (BRASIL, 2005a), os defensores da atual política, entretanto, argumentam que o Ministério do Meio Ambiente sempre expôs a necessidade de envolver outros ministérios e as

diferentes esferas do Poder Executivo, além de outros poderes, no desenvolvimento de ações como as supracitadas. As ações transversais (adaptação da estrutura matricial de organização às políticas públicas), que desde a criação do MMA marcaram os seus discursos, permitiriam combinar suas ações com as de outros órgãos dotados de mais recursos e pessoal, levando em conta a disponibilidade e as características de cada um e respeitando suas limitações sob diversos aspectos. Como exemplo, podem ser citados o patrulhamento contra o desmatamento na região de floresta com o uso de helicópteros do Exército (fruto de convênio entre os ministérios da Defesa e do Meio Ambiente), a participação de homens do Ibama e da Polícia Federal e as informações provenientes do sistema de monitoramento da região por satélite.

## A Amazônia e a Política de Defesa Nacional

Como ressaltado anteriormente, a região amazônica apresenta incontáveis riquezas. A biodiversidade local, o solo e o subsolo, o potencial energético, o equilíbrio climático e a fonte imprescindível de água potável que possui formam um complexo potencial econômico de difícil administração e proteção. Suas distâncias continentais delimitam uma região de vegetação extremamente variada em que predominam as florestas altas e densas, entrecortadas por rios de diferentes características e de cursos com grande variabilidade, principalmente, no período das vazantes.

Suas fronteiras extensas representam uma ameaça aos habitantes dessa região e uma grande porta a todo o tipo de entrantes ilegais, como guerrilheiros, contrabandistas, narcotraficantes e exploradores ilegais de riquezas. Incontáveis rios permitem o acesso e o trânsito por seus cursos. As florestas densas e de copas altas dificultam as comunicações, o monitoramento aéreo e por satélite, o deslocamento e o apoio logístico na região. Sua biodiversidade traz também a possibilidade de se contrair doenças até então desconhecidas, por diferentes vetores, aumentando as necessidades logísticas na área de saúde. Todos esses fatores são complicadores para a defesa da região, além da diversidade de ambientes que exige um grande preparo das Forças Armadas, pois os métodos de combate devem ser adaptados a cada tipo de cenário. Nesse sentido, deve ser observado que a cooperação da população local torna-se uma vantagem em ambiente tão inóspito.

A mesma natureza que se mostra rica pela sua diversidade traz as maiores ameaças à soberania nacional na região. Suspeita recorrente entre membros das Forças Armadas (PAIVA, 2005) é a cobiça de outras nações pela Amazônia, que almejariam a sua internacionalização. Os possíveis pretextos para essa internacionalização seriam o problema ambiental, o dos direitos humanos (que englobam as questões referentes às reservas indígenas) e a ação do narcotráfico e do crime organizado. Nessa linha de raciocínio, levando em conta as muitas justificativas possíveis, cabe ao Estado brasileiro provar sua competência para gerenciar a região, não permitindo que esses problemas ocorram ou mantendo-os numa escala bem reduzida. Em outras palavras, isso deve fazer parte das políticas governamentais, como por exemplo a Política de Defesa Nacional de 1996, que tem a proteção da Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e a valorização da presença militar, como uma de suas principais diretrizes.

O Tratado de Cooperação Amazônica (ou Pacto Amazônico) foi uma tentativa de se considerar as questões referentes àquela região de acordo com uma perspectiva internacional. Por meio desse tratado, firmado em 1978, entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, os países membros procuraram promover uma ação coordenada pelo desenvolvimento local. O que se pretendia com tal iniciativa era impedir qualquer tentativa de controle internacional sobre aquela área, partindo do pressuposto de que regionalizando a solução dos problemas, os países signatários estariam resguardando sua capacidade de decisão sobre a Amazônia continental.

Atualmente, a ação das Forças Armadas brasileiras na garantia da soberania na região está muito vinculada ao problema do narcotráfico e do crime organizado, e poderá ter um grande aliado no Sipam-Sivam, primeiro complexo operacional de segurança da Amazônia, que enfatiza a atividade de inteligência e a coordenação de todas as agências que ali operam. Trata-se de uma tentativa de mobilizar a sociedade na defesa da região, com a valorização da presença militar, aprimorando a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiro, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo (LESSA, 2003; VIDIGAL, 2002; VIZENTINI, 2003).

Segundo Paiva (2005), promovida uma reestruturação do Comando Militar da Amazônia, o Exército mantém na região cinco brigadas de infantaria de selva (com 3.000 a 5.000 homens) e 23 pelotões de fronteira (cada um com 70 homens), com distância média de 500km, totalizando um efetivo de 22.000 homens em 2004. Ainda de acordo com Paiva (2005), o número ainda é inferior ao necessário, pois, como já foi dito, as dimensões da Amazônia Legal equivalem a cerca de 60% da área total do país. O Exército brasileiro tem agido para reforçar a defesa na área, passando de um efetivo, em 1950, de 1.000 homens na região, para 22.000 em 2004 e esperando chegar a 25.000 nos anos seguintes.

### **Relações entre as políticas de Defesa Nacional e do Meio Ambiente**

O interesse das Forças Armadas pela Amazônia, tal como exposto, decorre da aparente vulnerabilidade da região ante a ameaça externa, caracterizada, em primeiro plano, pela ação de grupos de exploração e contravenção não necessariamente apoiados pelos governos das nações de onde se originam. Nesse sentido, dirigir o olhar para a floresta é voltar-se para a questão da soberania nacional, já que se trata de território brasileiro e, portanto, regido pelo manancial legal em vigência no país. A entrada de estrangeiros que visem à prática de crimes, tais como o tráfico de armas, o narcotráfico internacional e a exploração ilegal de riquezas minerais, deve ser repelida pelos militares, responsáveis, segundo a Lei Complementar nº 69 de 1991 e suas alterações, pela garantia da lei e da ordem, acionados pelo presidente da República, num esforço que ultrapassa os limites da ação policial.

Já os interessados na causa ambiental preocupam-se, por outro lado, com a preservação do ecossistema local – preocupação que aumenta pela dimensão e importância da floresta amazônica, tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Nesse caso, a preservação da Amazônia remete à preservação da fauna, da flora e de seus ecossistemas, à exploração legal e ao desenvolvimento local sustentável, de forma que a floresta propicie aos seus habitantes subsistência e recursos sem prejuízos consideráveis ao meio ambiente.

Nesse sentido, a Amazônia, não é somente uma área de interesse de militares e de militantes da causa ambiental, mas também é uma prioridade para, pelo menos, dois ministérios: o da Defesa e o do Meio Ambiente. Ainda que as justificativas para esse interesse não sejam as mesmas, o objeto de interesse o é, possibilitando uma discussão acerca da busca de soluções conjuntas capazes de concatenar e integrar os campos de ação dos dois atores ora em questão.

É nesse ponto que os objetivos de desenvolvimento sustentável do MMA se tornam compatíveis com a defesa nacional e passam a colaborar com a missão das Forças Armadas de defender a soberania nacional, uma vez que, se atingidos, fortaleceriam a proteção do meio ambiente e a garantia dos direitos humanos, além de permitir o surgimento de uma sociedade civil forte na região. Essa mudança no cenário seria um incentivo às Forças Armadas na sua ação nas fronteiras, que passariam a contar com o apoio da sociedade civil, possibilitando que, desse modo, fossem enfrentadas as questões relacionadas ao narcotráfico e ao crime organizado de forma mais eficaz, afastando, assim, pretextos para uma possível proposta de internacionalização da Amazônia.

Contudo, deve ser observado que os interesses diversos de ministérios e atores ligados ao governo federal na região não significam, de fato, suficiente presença física de setores da administração pública na Amazônia. A ocupação da floresta, como já foi dito, é dificultada por sua própria dimensão, não havendo um controle total da região, seja pelas tropas ali sediadas, seja pelas outras instituições ligadas ao poder público, como é o caso do Ibama e da Polícia Federal.

Ainda que na Amazônia a presença física de atores da administração pública seja insuficiente, existem, desde anos antes da implantação do Projeto Calha Norte e do Sivam, mecanismos para a ampliação da capilaridade do governo federal na região. A lei nº 6.301 de 1975 criou a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás), que deveria, entre outras funções, reunir emissoras de rádio e de televisão do governo federal e produzir programação educativa e de entretenimento. Em um primeiro momento, a nova empresa passou a concentrar emissoras anteriormente vinculadas aos ministérios das Comunicações, da Educação e Cultura, da Agricultura e do Trabalho. Como frisou durante uma conferência o então ministro das Comunicações Euclides Quandt de Oliveira (1978), a atribuição prioritária da Radiobrás era atender à Amazônia Legal. Assim, a empresa inseria-se na ló-

gica dos quatro objetivos permanentes buscados pelo ministério desde sua criação em 1967 (MATTOS, 1984): integração nacional, desenvolvimento nacional, segurança nacional e difusão da informação, educação e cultura.

Em 1984, o então ministro Haroldo Corrêa de Mattos (1984, p.93), ressaltou, também numa conferência, a importância da empresa para a Amazônia Legal:

*[...] o papel mais importante desempenhado pela empresa é a programação para a Amazônia. Em tom coloquial, mantendo permanente diálogo com os ouvintes – a rádio cumpre o relevante papel educacional e social. Temas agrícolas, de medicina, de higiene, de preservação ecológica são diariamente levados ao ar com grande aceitação.*

Naquele ano, de Mato Grosso a Roraima ao Acre, a Radiobrás reunia 27 emissoras, retransmissoras e repetidoras de televisão e de rádio em frequência modulada (FM), ondas médias (OM) e tropicais (OT). Passados mais de 20 anos, em 2005, a empresa mantinha a Rádio Nacional da Amazônia em ondas curtas (OC) e médias, além do maior complexo de antenas e de transmissores de rádio em OM e OC da América Latina, sediado em Brasília. Isso permitia uma difusão mais eficiente dos sinais das emissoras pertencentes à empresa. Também no âmbito das comunicações, a possibilidade de ação estrangeira na Amazônia é grande, já que a programação de emissoras de outros países é igualmente captada pelos habitantes da região. Essas emissoras apostam em sua proximidade da fronteira para compensar sua baixa potência.

Considerada a existência de estrutura que amplia a capilaridade do governo federal na região, é necessário discutir a ação do Estado e a melhor utilização dos mecanismos disponíveis. Ao discutir a gestão de programas sociais, Cunha e Cavalcanti (1991, p.8) apontam a importância da integração entre setores, com base na premissa de existência de contato entre as políticas públicas e diversas áreas do conhecimento:

*Os grandes problemas sociais com que se defrontam as nações latino-americanas (agravados por fatores como: dimensão territorial, diversidade e contrastes regionais) transcendem o campo da especialização ou da compartmentalização específica num só ministério ou organização, inserindo-se nos domínios da interdisciplinaridade e da ação interinstitucional.*

Os autores propõem, para uma melhor resolução dos problemas imbricados, uma estrutura descentralizada, baseada em adaptações quanto ao papel das organizações governamentais e num aumento do número de atores institucionais envolvidos. Configura-se, portanto, a proposição de adoção de modelos de rede como estrutura para a gestão de programas sociais, marcada por elos dependentes e com múltiplos atores na cadeia operacional.

Dada a complexidade do problema e seu caráter intersectorial, a questão amazônica pode ser discutida segundo premissa semelhante. Desse forma, principalmente os ministérios da Defesa e do Meio Ambiente e as estruturas a eles ligadas se relacionariam de forma descentralizada, amparados por uma coalizão de forças e por uma ampliação do número de atores envolvidos no processo. A estrutura em rede permitiria uma maior presença do Estado na região, justamente o objetivo principal da ação, o que tornaria necessária uma colaboração mais ampla entre os ministérios abordados.

Em relação ao convênio firmado entre os ministérios da Defesa e do Meio Ambiente, a ministra Marina Silva chegou a elogiar, em entrevista, os resultados alcançados e a economia que a parceria representava para a sua pasta (CONCEIÇÃO, 2004). O trabalho conjunto entre órgãos distintos, notadamente entre os ministérios citados, aumenta, em tese, a possibilidade de ação por parte do Estado na região e amplia a chance de que sejam alcançados os objetivos em questão.

A ação estatal, entretanto, enfrenta obstáculos devido às peculiaridades da região amazônica. Não bastassem a dimensão territorial e a precária infra-estrutura logística, partes da floresta têm seu acesso dificultado, fato que ocorre também em reservas indígenas. O artigo 231 da Constituição Federal garante aos índios a manutenção de sua organização social, hábitos culturais e terras. Nesse último caso, são transformadas em reservas as terras tradicionalmente habitadas pelos índios, com o usufruto do solo exclusivamente deles. Em caso de interesse pe-

la exploração de recursos hídricos, minerais e energéticos das regiões por parte do poder público, as comunidades indígenas têm que ser ouvidas e são beneficiárias dos lucros advindos daquela atividade. As terras indígenas são ainda inalienáveis e indisponíveis, e as comunidades nelas residentes só podem ser removidas com aprovação do Congresso Nacional, por períodos determinados e em casos específicos, nos quais haja claro risco para a população ou para a soberania nacional. Em estados como Roraima, onde mais da metade das terras disponíveis é ocupada por índios, cria-se uma tensão extra, na medida em que diminui a possibilidade de aquisição e de utilização de propriedades agrícolas.

De acordo com Paiva (2005), a questão indígena apresenta um agravante. Trata-se de um tema fundamentalmente associado à questão da soberania nacional, haja vista que é difícil a fiscalização das reservas, devido aos direitos constitucionais que os indígenas têm sobre elas. Não é rara a presença de organismos internacionais nessas terras sem que haja um controle eficiente do Estado brasileiro sobre as atividades lá desenvolvidas. Vidal (2002, p.95), por exemplo, qualifica a política de distribuição de terras indígenas como inviável e “um dos maiores equívocos de nossa história”, realçando sua vulnerabilidade estratégica, reflexo do estabelecimento de reservas onde a presença do Estado é restringida por determinação legal.

### **Considerações finais**

A região amazônica brasileira ultrapassa a capacidade administrativa de qualquer instância de governo – municipal, estadual ou mesmo federal – que se proponha a geri-la de forma isolada, sem a participação da sociedade e das outras instituições estatais. A Amazônia representa um grande desafio por suas riquezas potenciais, sua extensão, fronteiras, interesses internacionais envolvidos e pelas relações de força aí constituídas.

Para a concretização de seus objetivos, as políticas de defesa nacional e de meio ambiente esbarram na dificuldade que os atores ligados ao Estado têm de acesso à área a ser fiscalizada. As grandes distâncias, a precária infra-estrutura e as restrições territoriais – particularmente, quanto às reservas indígenas – tornam-se, ao mesmo tempo, obstáculos a serem ultrapassados pelo Estado e brechas facilitadoras para a ação de agentes externos e grupos criminosos, principalmente, em ações que envolvem o narcotráfico, o tráfico de armas e a exploração ilícita de recursos minerais e vegetais.

O combate a essas práticas requer, por parte dos atores ligados ao Estado, um dinamismo que compense as deficiências impostas pela geografia da própria floresta. Dado o grau elevado de incerteza, estes não devem se estruturar de forma estanque e excessivamente departamentalizada. É necessária, ainda, uma análise da utilização pelo poder público dos mecanismos e recursos ora disponíveis, como o sistema de emissoras de rádio e de televisão mantido pela Radiobrás.

Nesse sentido, a gestão integrada entre os ministérios da Defesa, do Meio Ambiente e de outros atores ligados à administração pública, com foco numa abrangente política voltada para a região, coloca-se como uma solução possível e potencialmente mais eficiente. Um modelo menos hierarquizado e mais dinâmico, apostando em estruturas flexíveis, interdependentes e com poder de decisão é alternativa a ser considerada, implicando previsível redução das deficiências operacionais e desvantagens daí decorrentes no combate pelo Estado de ilícitos praticados na área.

O sistema de comunicações implantado pelo governo federal desde a década de 1970 configura-se como instrumento potencial para o aumento da presença do Estado na Amazônia e, consequentemente, para uma maior eficiência das políticas ora em prática. Se bem utilizado, esse sistema, graças ao alcance dos meios de comunicação (notadamente do rádio) na sociedade, aumentaria a capilaridade da ação governamental naquela área, seja pela difusão das medidas já postas em prática, seja pelo canal aberto para a transmissão direta de mensagens para a população de forma quase instantânea e com grande alcance. Por esse meio também se pode estimular o desenvolvimento, aliado à política governamental específica para essa região, contribuindo assim para uma maior ocupação e consequente redução de espaços para a ação de grupos criminosos.

Cabe ressaltar que o desenvolvimento dessa região é uma questão estratégica. Trata-se de tentativa de minorar as carências da população, carências que refletem desigualdades sociais de décadas. Assim, o desenvolvimento regional constituiria um obstáculo à prática de ilícitos.

A presença física de atores ligados ao Estado na região, no entanto, é fundamental, mesmo com a utilização do sistema de comunicações. Nesse sentido, é preciso ampliar na Amazônia o contingente de profissionais pertencentes às diversas instituições estatais, bem como é imprescindível o investimento em infra-estrutura e logística, única forma de dar a esses atores a mobilidade e os recursos necessários ao combate de atos ilícitos. Portanto, devem se aliar os meios tradicionais de fiscalização e coerção (como as ações do Ibama e das Forças Armadas) com instrumentos de vigilância à distância, capazes de permitir a aproximação entre sociedade e Estado, a exemplo do sistema de comunicações mantido pela Radiobrás e do projeto Sivam.

Em um momento seguinte, quando a gestão integrada se firmar como uma realidade, deve-se refletir a respeito da viabilidade da criação, manutenção e operação de uma força conjunta responsável pela proteção ao meio ambiente e pelo combate a atos de violação à soberania nacional na Amazônia, atividade similar, de acordo com Xavier (1994), à desempenhada pela Marinha brasileira na proteção à zona costeira do país. Caso fosse implementado com sucesso, esse modelo poderia ampliar consideravelmente a presença do Estado na região, bem como sua capacidade de fiscalização e promoção do desenvolvimento local.

CADERNOS EBAPE.BR

## Referências

- BECKER, B. K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Parcerias Estratégicas, Ministério da Ciência e Tecnologia Brasília, DF, n.12, p.135-159, set. 2001. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/cee/revisita/parcerias12/09bertha.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2005.
- BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o plano de valorização econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, DF, 7 jan. 1953. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=163890>>. Acesso em: 6 jun. 2005.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Identificação de área com potencial para a criação de florestas nacionais na Amazônia Legal. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. In: NOTÍCIAS. Ministério do Meio Ambiente reforça ações na Amazônia. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=1552&tpesquisa=meio%20ambiente%20reforça%20ações>>. Acesso em: 12 jun. 2005.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/index.cfm?id\\_estrutura=18](http://www.mma.gov.br/index.cfm?id_estrutura=18)>. Acesso em: 13. jun. 2005.
- CARVALHO, G. Histórico e impacto das políticas públicas na Amazônia. In: BARROS, A. C. (Org.). Cadernos Temáticos: sustentabilidade e democracia para as políticas públicas na Amazônia. Rio de Janeiro: Fase/Ipam, 2001. (Projeto Brasil Sustentável e Democrático).
- CASTRO, E. Transformações ambientais na Amazônia: problemas locais e desafios internacionais. In: MENDES, A. D. Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos. 2.ed. Belém: Banco da Amazônia, 2004.
- CONCEIÇÃO, C. Marina Silva – uma agenda ambiental para um crescimento sustentável. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v.58, n.10, p.26-29, out. 2004.
- CUNHA, A. S. M.; CAVALCANTI, B. S. Gestão integrada de programas sociais. Cadernos de Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, n.3, 1991.
- CURADO, I. Pesquisa historiográfica em administração: uma proposta mercadológica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. Anais... Campinas, SP: Anpad, 2001.
- HIGUCHI, N. Setor florestal no Brasil. In: BDT. Biodiversidade: perspectivas e oportunidades tecnológicas. Base de Dados Tropical. 1996. Disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br/publicacoes/padct/bio/cap12/amazonia.html>>. Acesso em: 13 jun. 2005.
- LESSA, L. G. S. A Amazônia e as fronteiras norte e noroeste. In: REBELO, A.; FERNANDES, L. (Org.). Política de defesa para o século XXI. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.
- MATTOS, H. C. Política das comunicações. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984. Conferência. Mimeografado.
- MOUTINHO, P.; AZEVEDO-RAMOS, C. O empobrecimento da floresta amazônica: desmatamento, exploração madeireira e fogo. In: BARROS, A. C. (Org.). Cadernos Temáticos: sustentabilidade e democracia para as políticas públicas na Amazônia. Rio de Janeiro: Fase/Ipam, 2001. (Projeto Brasil Sustentável e Democrático).
- NOGUEIRA, R. Lula e o meio ambiente: errático sem limites. Primeira Leitura, São Paulo, n.1351, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.primeiraleitura.com.br/auto/entenda.php?id=5179>>. Acesso em: 6 jun. 2005.
- NUNOMURA, E. Ab'Sáber faz duras críticas à política ambiental de Lula. Estado de São Paulo, São Paulo: 29 maio 2005. Disponível em: <<http://www13.estadao.com.br/rss/ciencia/2005/mai/29/82.htm>>. Acesso em: 7 jun. 2005.
- OLIVEIRA, E. Q. Política Nacional de Comunicações. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1978. Conferência. Mimeografado.
- PAIVA, L. E. R. Missão das Forças Armadas e política de defesa nacional. Rio de Janeiro: Ebape/FGV, 20 abr. 2005. Palestra.
- PIMENTA, A. Propostas para a Amazônia estão sendo revistas. O Globo, Rio de Janeiro, 1 maio 2003. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2003/030430\\_angelpimenta.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2003/030430_angelpimenta.shtml)>. Acesso em: 3 jun. 2005.
- VIDIGAL, A. A. F. A internacionalização da Amazônia. Revista Marítima Brasileira, Ministério da Marinha, Rio de Janeiro, v.121, n.4-6, p.81-99, abr./jun. 2002.
- VIZENTINI, P. F. Política de defesa e segurança do Brasil para o século XXI: soberania, questão amazônica e integração sul-americana. In: REBELO, A.; FERNANDES, L. (Org.). Política de defesa para o século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- XAVIER, R. O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional. Brasília, DF: Ipri, 1994