

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC AROLDO LEANDRO PEDRO JÚNIOR

A POLÍTICA DE FRONTEIRA DA AMAZÔNIA À LUZ DA TEORIA DE VIVIFICAÇÃO
DE EVERARDO BACKHEUSER

Rio de Janeiro

2018

CC AROLDO LEANDRO PEDRO JÚNIOR

A POLÍTICA DE FRONTEIRA DA AMAZÔNIA À LUZ DA TEORIA DE VIVIFICAÇÃO
DE EVERARDO BACKHEUSER

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (FN-RM1) Guilherme

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Aroldo e Joseli (*in memoriam*), por todo o apoio e incentivo passados a mim durante toda a minha carreira.

À minha amada esposa Juliana: mais difícil do que terminar a tese foi encontrar palavras que pudessem expressar minha gratidão, meu carinho e meu amor.

Ao meu filho Thiago, por sua compreensão, nesse período de dedicação intensiva, que me privou, em várias situações, dos nossos momentos de lazer.

Ao meu orientador, CMG (RM1-FN) Guilherme, pelas relevantes instruções, pelo suporte, pelas correções e incentivos.

Aos instrutores e professores do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, pelos ensinamentos passados, fundamentais para o meu engrandecimento pessoal e profissional.

Finalmente, agradeço a Deus por ter me dado saúde, força e perseverança para superar os obstáculos e dificuldades a mim impostos durante esta caminhada terrena e concluir esta importante etapa da minha vida acadêmica.

RESUMO

O trabalho analisou as políticas públicas implementadas na região da fronteira amazônica, inclusive abrangendo a reserva indígena Yanomami, no período de 1985 a 1990, sob a ótica da teoria da vivificação desenvolvida pelo professor Everardo Adolpho Backheuser (1879-1951). Foram examinadas as iniciativas governamentais, sobretudo o Projeto Calha Norte, cujos objetivos eram garantir a defesa das fronteiras brasileiras e promover o desenvolvimento da região amazônica. A pesquisa foi amparada por estudos bibliográficos e dados oficiais do Governo Federal, o que permitiu concluir de forma coincidente à hipótese formulada que a política de governo adotada não atendeu à teoria de Backheuser. Dentre as observações relevantes, aponta-se para a necessidade de conduzir um povoamento mais ordenado e sustentável nas áreas de fronteiras, resguardado por uma política indigenista e ambiental justa e coerente, especialmente em razão das peculiaridades desse vasto território.

Palavras-chave: Fronteira. Vivificação. Projeto Calha Norte. Yanomami. Política Indigenista. Política Ambiental.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCPY -	Comissão Pró-Yanomami
CMMAD -	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
DSN -	Doutrina de Segurança Nacional
EM -	Exposição de Motivos
Flona -	Florestas Nacionais
FUNAI -	Fundação Nacional do Índio
GTI -	Grupo de Trabalho Interministerial
GTIs -	Grupos de Trabalho Interministeriais
IBAMA -	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ONGs -	Organizações Não Governamentais
PCN -	Programa Calha Norte
SG/CSN -	Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional
SPI -	Serviço de Proteção ao Índio
SPVEA -	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM -	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	A POLÍTICA DE FRONTEIRAS DE EVERARDO BACKHEUSER	8
2.1	Vivificação das Fronteiras	9
3	AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE FRONTEIRA	13
4	AMAZÔNIA: SUAS FRONTEIRAS E SEUS DESAFIOS	23
4.1	Projeto Calha Norte	25
4.2	Política Indigenista	33
4.3	Política Ambiental	42
5	CONCLUSÃO	47
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

O crescente número de imigrantes venezuelanos que cruzam a fronteira brasileira pelo Estado de Roraima tem chamado a atenção da mídia nacional e das autoridades governamentais. O colapso daquela economia, a hiperinflação e a crescente deterioração na provisão de bens públicos (saúde, energia, água, educação, transporte e segurança), bem como a escassez de alimentos a preços subsidiados, resultaram em grandes fluxos migratórios, o que levou à intensificação das repercussões nos países mais próximos, dentre eles o Brasil. Esse cenário ilustra a atuação do Brasil diante de uma política de ocupação da área de fronteira com os países vizinhos, em especial, a Venezuela.

A esse fato acrescenta-se uma particular condição geográfica, o que devolve a atenção para a região amazônica. Seu extenso e excepcional território faz da Amazônia assunto permanente em todas as esferas, concedendo ao Brasil um enorme destaque e, por vezes, críticas sob a acusação de permitir o desmatamento da floresta e de não amparar as populações indígenas. Constatase, assim, um grande interesse pela Amazônia, que remota ao período colonial das Américas.

Na conjuntura brasileira, a partir dos governos militares, influenciados por importantes estudiosos da geopolítica nacional, foram traçadas estratégias voltadas para a fronteira amazônica, levando-se em conta sua vulnerabilidade e seu potencial econômico. Nesse sentido, vários programas foram idealizados, dentre eles o Projeto Calha Norte (PCN).

O PCN refletia a preocupação do poder público em combater a cobiça internacional sobre as reservas naturais estratégicas do país. Com a finalidade de povoar a região, promover a integração com os demais municípios e estados-membros, proporcionar o atendimento social à população local e fornecer incentivos econômicos na faixa de fronteira norte, o programa está vigente há mais de 30 anos e já investiu ao longo desse período,

aproximadamente 3 bilhões de reais em prol do desenvolvimento regional¹.

Por outro lado, as políticas ambiental e indigenista apresentadas pelo governo do presidente José Sarney (1930 -)², provocaram intensos protestos, principalmente em relação à demarcação da reserva Yanomami e à atuação de garimpeiros no estado de Roraima.

O presente trabalho, por meio de pesquisas documentais e bibliográficas, tem por escopo o desenvolvimento da seguinte análise: a política de fronteira amazônica adotada pelo governo brasileiro, durante o período de 1985 a 1990, estava em consonância com a teoria de vivificação defendida por Everardo Backheuser?

Para responder à pergunta, admitiu-se uma hipótese de pesquisa em um dado cenário para, ao final do estudo, confirmar sua validade ou a refutar. A hipótese é que a política adotada pelo governo durante o período de 1985 a 1990, não ocorreu em concordância com a teoria de vivificação de Backheuser.

Para abordar o tema, o trabalho está estruturado em cinco capítulos, iniciando por esta Introdução. No segundo capítulo é apresentada a teoria de vivificação inaugurada pelo professor Everardo Backheuser, à qual será traçado um paralelo com o plano estratégico adotado pelo Estado brasileiro para a ocupação da faixa de fronteira amazônica. No terceiro capítulo ilustra-se uma breve retrospectiva acerca das políticas públicas voltadas à preservação das regiões fronteiriças, apontando alguns dados para o desenvolvimento da pesquisa. Na quarta seção são abordados o Projeto Calha Norte, a política indigenista e a política ambiental, introduzidos no período da Nova República³, que influenciaram a delimitação das terras ocupadas pela tribo Yanomami (1988-1989).

O capítulo final consiste de uma síntese do trabalho, com a apresentação das considerações finais e das conclusões a respeito do tema proposto.

¹ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte>>. Acesso em 23 jul. 2018.

² José Sarney de Araújo Costa foi presidente do Brasil de 1985 a 1990.

³ A Nova República é um período da história do Brasil que tem início em 1985 até os dias de hoje.

2 A POLÍTICA DE FRONTEIRAS DE EVERARDO BACKHEUSER

O modelo teórico da política de fronteiras elaborado pelo professor Everardo Adolpho Backheuser, considerado o precursor do pensamento geopolítico nacional, foi influenciado pela tradicional escola alemã, seguindo os ensinamentos de Friedrich Ratzel (1844-1904) e do Rudolf Kjellén (1864-1922), considerados na Europa os pioneiros da geopolítica.

Um dos escritos de Backheuser difundiu no Brasil a geopolítica alemã e foi publicado na revista alemã de geopolítica editada por Karl Haushofer (1869-1946)⁴. Esse seu interesse pela geopolítica, permitiu-lhe exercer uma influência determinante sobre os militares, que foram responsáveis pela publicação dos seus escritos na década de 1950⁵.

Seu objetivo era fomentar o processo de povoamento lucrativo na região fronteira, caracterizada notadamente pela deficiente integração com os demais estados brasileiros, a ausência de ocupação dos vazios demográficos e a carência de desenvolvimento econômico.

Ainda que consagrado como um dos especialistas sobre o tema no Brasil, isso não significou que tenha sido o primeiro teórico ou escritor de cunho geopolítico no país. Ademais, sua sistematização só veio a ocorrer de fato com a publicação de seus trabalhos.

Backheuser procurou analisar a realidade nacional discutindo questões importantes como a divisão territorial, a localização da capital federal, a centralização política além de outros temas, objetivando atingir um fim preestabelecido: a consolidação da unidade territorial. Para tanto, defendia a subordinação dos diferentes recantos do país ao Poder Central e, principalmente, a necessidade de vivificação das fronteiras brasileiras, para as quais o país deveria conceber uma política voltada para esse tema.

⁴ Everardo BACKHEUSER, *Das politische Conglomerat Brasilien*, "Zeitschrift für Geopolitik", 3, 1926.

⁵ Everardo BACKHEUSER, *Problemas do Brasil: estrutura geopolítica. O espaço*, Rio de Janeiro: Omnia, 1933.

Do ponto de vista da Geopolítica, a vivificação das fronteiras sempre foi objeto de teorias e paradigmas, por isso será examinada com mais detalhes no capítulo seguinte.

2.1 Vivificação das Fronteiras

As regiões fronteiriças brasileiras revestem-se de um significado geoestratégico ou de segurança nacional e de zonas de dinamização econômica regional. Por isso, a perspectiva das fronteiras somente pelo viés da integração econômica, acaba por superestimar as associações econômicas em relação às decisões políticas e às estratégicas tomadas pelos Estados.

Essa dimensão política da fronteira foi destacada por Friedrich Ratzel, ao tratar das Leis do Crescimento do Estado, em 1895, definindo as fronteiras como o órgão periférico do Estado, o suporte e a fortificação de seu crescimento. As relações fronteiriças seriam, portanto, feitas de contestações das forças atuantes dada a cada Estado (CATAIA, 2008).

A teorização geopolítica de Everardo Backheuser foi fortemente influenciada pelas ideias de Ratzel que associavam Estado, território e organismo. O organicismo inerente a esse pensamento colocou as condições naturais como características essenciais ao desenvolvimento (BRAY, 1980). Além disso, suas ideias acabaram incluídas num pensamento determinante de seu momento vivido, em que a identidade pelo espaço vai fornecer elementos importantes de forma a legitimar a forma de dominação vigente (MORAES, 1991).

Backheuser (1952), reforçava a necessidade de impulsionar a enorme extensão territorial, por meio de uma eficaz política de fronteiras. Porém, a valorização não deveria preocupar-se apenas com a ocupação da região, mas também permitir o povoamento produtivo, mediante a exploração do solo e o estabelecimento de núcleos industriais, convenientemente espaçados, resultando numa adequada distribuição da população. Isto

importaria em lançar e intensificar as vias de comunicação terrestre e fluviais, destinadas ao transporte de pessoas e mercadorias, bem como o incremento da navegação aérea. Sobre o processo de vivificação, o professor esclarece:

“Mas, dir-se-á, e dir-se-á com razão, que se esperar a vivificação das fronteiras como consequência final da “marcha para oeste” é planejar um trabalho em câmera lenta quando o caso das fronteiras está a exigir pronta solução. Tem sido costume comparar a nossa desejável marcha para oeste a realizar agora, com a levada a termo pelos pioneiros norte-americanos. Nada há de semelhante entre um caso e outro. Lá era o penetrar ousadamente em terras sem dono, ou pelo menos aparentemente sem dono, por gente aventureira, vinda dos quatro cantos da terra, sem escrúpulos, disposta a ganhar dinheiro fosse como fosse, e, por isso mesmo, capaz de explorar minas, criar rebanhos ou fazer plantações de lucro imediato conforme o interesse do momento. Só depois é que surgiram os cultivos sedentários. Aqui, o que se deseja e espera é o avanço criando desde logo raízes, deixando estabelecimentos estáveis, definitivos. Terá de ser, por isso mesmo, como issemos, uma marcha au ralenti, do tipo onda verde do café que se alastra, desde os fins do século XVIII no sentido oeste, sul e norte a partir da Baía de Guanabara. Esse tem sido nosso verdadeiro tipo de marcha cultural e civilizadora, de origem espontânea e por isso vagarosa” (BACKHEUSER, 1952, p. 262).

Na percepção de Backheuser (1952), qualquer resolução que retirasse do Poder Federal o direito de exercer a jurisdição integral sobre toda a faixa de fronteiras não seria satisfatória, tanto para as atividades civis a elas atinentes quanto ao exercício de superintendência militar. Desta forma, cumpriria federalizar a fronteira em toda a sua extensão como vantagem primeira ficar nas mãos do governo federal todos os elementos da defesa e em segundo lugar, a valorização humana. Isso seria possível com a criação de territórios de fronteira.

O professor evidenciava a necessidade de uma “colonização duradoura”, ou seja, com raízes para garantir uma população estabilizada, ordeira e laboriosa. Assim como o estabelecimento das vias de comunicação para a plena “eclosão funcional” das fronteiras (BACKHEUSER, 1952).

Para Mattos (2011), Everardo preocupava-se com a situação das localidades limítrofes, apontando a fraqueza em suas defesas e sustentando a tese de que as fronteiras eram a epiderme do organismo estatal e, por esta razão, não poderiam ser de atribuição regional e sim, da União. Estas ideias ao serem difundidas foram decisivas para a criação dos

territórios federais em nossas áreas lindeiras; além de focar o povoamento, a integração, o fortalecimento e a defesa do território. Por conseguinte, para melhor organizar o espaço brasileiro, no início da década de 30 foi realizado um estudo que se preocupou em rever a divisão territorial no Brasil, por uma Comissão Nacional de Redivisão Territorial, presidida pelo mesmo (MATTOS, 2002). Esta Comissão sugeriu que a instalação de territórios federais⁶ seria providência de primeira urgência, para atender as justificativas de povoamento adequado, nacionalização e defesa de fronteiras (MEDEIROS, 1944).

Nesse sentido, após a Revolução de 1930⁷, o governo brasileiro, inspirado nas ideias do professor, promoveu uma política de fortalecimento das regiões fronteiriças com a criação de seis territórios federais (Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta-Porã, Iguaçu e Fernando de Noronha), principalmente por entender que tal assunto era demasiadamente importante para ser delegado aos estados, conferindo o controle da dessas áreas à administração federal (MATTOS, 2002). Dessa forma, caberia ao próprio Estado estreitar seus laços de coesão e unidade, de modo a atingir ações estratégicas na busca de estabelecer uma integração e desenvolvimento dessas regiões com vias de circulação (COSTA, 1992).

Vários objetivos foram traçados com a criação e instalação desses territórios, dentre os quais se destacaram a criação das condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro, a proteção das regiões fronteiriças de vazio demográfico e a garantia da atuação do governo em regiões longínquas, de acordo com as orientações constitucionais e comum programa de desenvolvimento que preconizava sanear, educar e povoar.

Nesse contexto, foi possível identificar que a vivificação das fronteiras promoveu a defesa, o desenvolvimento e a valorização econômica das áreas de fronteira da Amazônia, com a criação de polos industriais que, associados às vias de penetração, foram responsáveis

⁶ Os territórios federais integram diretamente à União, sem pertencerem a qualquer Estado, e podem surgir da divisão de um Estado, dele exigindo-se aprovação popular por meio de plebiscito e lei complementar.

⁷ Foi um movimento de revolta armado, ocorrido no Brasil em 1930, que tirou do poder, por meio de um Golpe de Estado, o presidente Washington Luiz. Com o apoio de chefes militares, Getúlio Vargas chegou à presidência da República.

por irradiar o desenvolvimento para toda a região.

Após a exposição sistemática da teoria de vivificação, busca-se, no terceiro capítulo, relacionar a evolução das políticas brasileiras de fronteira, com o intuito de melhor compreender o *zeitgeist*⁸ escolhido para o desenvolvimento do presente trabalho.

⁸ *Zeitgeist* é um termo alemão que significa espírito da época.

3 AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE FRONTEIRA

O patrimônio territorial herdado pelos brasileiros não deve ser visto apenas por sua dimensão continental. Esse legado é composto sobretudo por uma extrema singularidade que possui uma ligação insuficiente com o extenso território interior.

Desde antes do seu descobrimento, o Estado brasileiro passou por vários projetos de integração do território, por meio de diversas ações capazes de propiciar a comunicação e a circulação de pessoas e mercadorias, buscando concluir a premissa de povoar a Amazônia.

De acordo com Teixeira Soares (1973), as autoridades portuguesas convenceram-se de ultrapassar os limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas⁹, visando descobrir no Brasil as riquezas encontradas no Peru.

Novamente, para Teixeira Soares (1973), o desejo de um enriquecimento rápido e mesmo imprevisto desencadeou uma explosão de bandeirismo e nessas circunstâncias, o ímpeto expansionista se manifestou por meio das bandeiras¹⁰.

A expansão portuguesa foi consolidada por intermédio do Tratado de Madrid (1750)¹¹, no qual se fez sentir a ação de Alexandre de Gusmão¹² (1695-1753), ao introduzir no documento o princípio de *uti possidetis*. Os portugueses contavam, a partir de então, com uma vasta fronteira que exigiria o resguardo permanente, dando início, então, à política luso-brasileira direcionada às divisas territoriais. Inicialmente, por determinação do Marquês de Pombal¹³ (1699-1782), o método utilizado para vigiar e preservar os pontos-chave de invasões

⁹ O Tratado de Tordesilhas, assinado na povoação castelhana de Tordesilhas, em 7 de junho de 1494, foi um tratado celebrado entre o Reino de Portugal e a Coroa de Castela para dividir as terras "descobertas e por descobrir" por ambas as Coroas fora da Europa.

¹⁰ As bandeiras foram expedições de desbravamento territorial, que ocorreram no Brasil Colônia entre os séculos XVII e XVIII.

¹¹ O Tratado de Madri, firmado em 13 de janeiro de 1750 entre os reinos de Portugal e Espanha, tinha o intuito de substituir o Tratado de Tordesilhas (1494), o qual dividia as terras conquistadas no Novo Mundo, estabelecendo assim, novas fronteiras de exploração.

¹² Alexandre de Gusmão (1695-1753) foi diplomata português. De nacionalidade brasileira, serviu ao rei Dom João V. Foi secretário da Embaixada Portuguesa em Paris. Foi designado para o Conselho Ultramarino. Foi também secretário particular do rei.

¹³ Sebastião José de Carvalho e Melo, mais conhecido como Marquês de Pombal, foi um nobre, diplomata e estadista português.

externas foi a construção de fortes (PAIM, 2006). Entretanto, o processo de expansão recuou expressivamente quando, em razão do Tratado de Santo Ildefonso (1777)¹⁴, o Brasil perdeu territórios estratégicos, como a Colônia do Sacramento e os sete povos das missões do Alto Uruguai. Esse cenário somente foi alterado com a chegada da corte portuguesa ao Brasil em 1808 (SOARES, 1973).

Em 1822, a consolidação do Estado brasileiro somada à conjuntura enfrentada pelas potências europeias e pelos Estados Unidos da América, que estavam mais preocupados com assuntos internos, bem como às dificuldades econômicas dos vizinhos da bacia do Prata, motivaram a política externa brasileira a buscar, no período de 1844 a 1876, o *status* de potência regional.

Nessa época, transcorreram a negociação e a ratificação de tratados que fixaram os limites territoriais brasileiros com Uruguai e Peru (1851), Venezuela (1859), Bolívia (1867) e Paraguai (1872). Por outro lado, a delimitação da fronteira com a Colômbia apresentava dificuldades, assim como as demarcações junto às Guianas Inglesa e Francesa (SCHERMA, 2015)

Já na era republicana, o Barão do Rio Branco (1845-1912)¹⁵ liderou as negociações que resultaram na anexação do atual território do Acre, mediante o pagamento de um valor indenizatório à Bolívia, estabelecido pelo Tratado de Petrópolis¹⁶, em 17 de novembro de 1903 (nesse momento a Amazônia brasileira assumiu sua configuração atual).

Completados, os tratados de limites com os países fronteiriços, o Brasil passou para a fase de demarcação das suas linhas de fronteira (SCHERMA, 2015).

Configurado como um Estado-nação, o Brasil, necessitava demarcar e identificar as linhas que separavam o Brasil dos outros países e estabelecer onde exerceria sua soberania. O

¹⁴ Maiores informações disponíveis em: <<https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/tratado-de-santo-ildefonso/>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

¹⁵ José Maria da Silva Paranhos Júnior, mais conhecido como Barão do Rio Branco, foi um advogado, diplomata, geógrafo, nobre e historiador brasileiro.

¹⁶ JORGE (1990) apresenta as questões envolvidas nesta disputa com a Bolívia.

território, de acordo com a literatura geopolítica, foi o elemento de maior relevância sobre os quais o Estado assentaria seu poder. As fronteiras seriam, então, um limite (elemento de separação) entre os Estados nacionais (MIYAMOTO, 1993).

Certamente vale destacar que a primeira Constituição da era republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, trouxe uma nova organização política ao Brasil, estabelecendo a competência do Congresso Nacional para "adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras" (Cap. IV, art. 34, §16) e atribuindo à União "somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais" (Cap. V, título II, art. 64)¹⁷. Durante grande parte da Primeira República (1889-1930), os assuntos relacionados aos espaços fronteirícios seguiam as diretrizes da Lei Imperial 601, de 1850¹⁸, que dispunha sobre as terras desocupadas do Império.

Considerada democrática e inovadora, a Constituição de 1934, reconheceu a importância dos estados-membros, que foi assegurada pela vitória do princípio federalista. A Carta Magna conferiu especial importância às fronteiras, instituindo o Conselho Superior de Segurança Nacional, que tinha a competência para estudar e coordenar todas as questões relativas à defesa da pátria (Art. 159, Título VI), assim como analisar as concessões de terras e vias de comunicação dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras (Art. 166, Título VI), uma vez que a região era considerada vital para a segurança nacional¹⁹.

Logo, a Constituição brasileira, promulgada em 16 de julho de 1934, manteve uma Seção de Segurança Nacional em cada um dos ministérios instituídos no governo de 34, constatando que, embora tenha durado apenas três anos, a Carta de 1934 foi um marco na proteção das dimensões fronteirizas (FURTADO, 2013).

¹⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 03 mai. 2018.

¹⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em 03 mai. 2018.

¹⁹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16/07/1934), artigo 159. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 03 mai. 2018.

A nova Constituição, outorgada em 10 de novembro de 1937²⁰, também teve impacto na abordagem sobre as fronteiras. Primeiramente, a parcela de território definida como faixa de fronteira foi estendida a cento e cinquenta quilômetros (Artigo 165). Em segundo, substituiu o Conselho Superior de Segurança Nacional por um novo órgão denominado Conselho de Segurança Nacional (CSN), presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado, além dos Chefes de Estado Maior do Exército e da Marinha, mantendo a mesma configuração e atribuições da instituição anterior.

A Constituição de 1937 preservou o tratamento dado pela Carta anterior à faixa de fronteira, no tocante à concessão de terras ou vias de comunicação e à exigência da predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. Ademais, de semelhante estrutura, foi revestido o Conselho de Segurança Nacional, apenas acrescido da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (permaneceram a Secretaria-Geral, a Comissão de Estudos e as Seções de Segurança nos ministérios civis). Em 1938, a composição do Conselho foi ampliada com a criação do Gabinete Militar, integrado por oficiais do Exército e Marinha, que ficou encarregado do apoio técnico e administrativo inerentes às rotinas do CSN até 1992 e pode ser considerado o departamento que mais influenciou as práticas do CSN (FURTADO, 2013).

O Decreto-lei 4.783, de 05 de outubro de 1942²¹, que dispunha sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional, determinou que a Secretaria-Geral, subordinada diretamente ao Presidente da República, centralizaria todas as questões submetidas ao Conselho (Arts 8º e 9º) e, ainda, estabeleceu que para melhor e mais facilmente alcançarem seus objetivos, a Secretaria-Geral e as Seções de Segurança dos ministérios civis manteriam, entre si, as mais estreitas relações, o que evidenciou o empoderamento da então Secretaria-Geral relacionado às questões definidas como de segurança nacional, mesmo nas

²⁰ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 11 mai. 2018

²¹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4783-5-outubro-1942-414893-normape.html>>. Acesso em 05 jun. 2018

pastas civis.

Em continuidade, a criação de seis territórios federais²² (Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta-Porã, Iguaçu e Fernando de Noronha), em 1943, consolidou a política de fortalecimento das regiões fronteiriças, conferindo, inclusive, o controle dessas áreas à administração federal. (MATTOS, 2002).

Após a queda do Estado Novo, a Assembleia Constituinte aprovou a nova Carta Magna brasileira, em 1946²³, diversos tópicos se assemelhavam aos das Constituições de 1891 e 1934, incluindo o Conselho de Segurança Nacional e as perspectivas em relação às divisas como área de proteção. No entanto, no ato das disposições constitucionais transitórias, foram extintos os territórios de Iguaçu e Ponta Porã, reintegrados aos estados que outrora abrangiam suas extensões.

A Constituição de 1946 introduziu, ainda, a obrigatoriedade do "prévio assentimento" do Conselho de Segurança Nacional no tocante às questões de fronteiras, substituindo o termo "prévia audiência". Desta forma, o órgão avançava no controle que poderia exercer sob determinada região.

Nesse contexto, havia uma reciprocidade entre a doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG)²⁴ e a política de fronteiras adotada pelo referido Conselho. Renata Furtado (2013) salientou que a doutrina produzida pela ESG ditava um entendimento predominante sobre o tratamento da faixa de fronteira, área que era mantida sob o gerenciamento do Estado e, mais precisamente, pelo secretariado do CSN.

Samantha Viz Quadrat (2012) afirmou que a Doutrina de Segurança Nacional (DSN)²⁵ enfrentava o comunismo como um opositor, seja em sua versão internacional, seja

²²Decreto-Lei 5.812, de 13 de setembro de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm>. Acesso em 05 jun. 2018.

²³Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (18/09/1946). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 07 mai. 2018.

²⁴Criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19301949/L785.htm>. Acesso em 05 mai. 2018.

²⁵ A Doutrina de Segurança Nacional brasileira (DSN) foi introduzida em 1949 com a fundação da Escola Superior de Guerra (ESG), à luz da ideologia da bipolaridade vigente nos anos da Guerra Fria (1945-1990).

como "inimigo interno". Por conseguinte, persistia, na versão brasileira da DSN, a convicção sobre as fronteiras ideológicas. Esse conceito, aliado às ideias expansionistas apregoadas por autores geopolíticos, serviram de parâmetro para a chamada "Teoria do Cerco", cujo objetivo consistia na neutralização de países vizinhos que, norteados por regimes contrários à ideologia pátria, pudessem colocar em risco a segurança nacional. O "inimigo" subversivo que residiria nas fronteiras justificaria a posição do Brasil como guardião dos valores ocidentais na América Latina.

Por sua vez, o general Golbery do Couto e Silva (1911-1987) reconhecia a vulnerabilidade quando assinalou que a América do Sul, devido as suas seculares iniquidades sociais, sua instabilidade econômica crônica e seu baixíssimo padrão de vida ofereceria fácil penetração de uma ideologia que sabe falar, demagogicamente, às massas desamparadas, sofredoras, incultas e cujo prestígio cresceria com os espetaculares êxitos alcançados (SCHERMA, 2015).

O binômio segurança e desenvolvimento passou a estar presente, uma vez que a correlação entre o desenvolvimento e a segurança fez com que, por um lado, o nível de segurança ficasse condicionado a taxa e o potencial de crescimento econômico e, por outro lado, o desenvolvimento econômico não pudesse se efetuar sem um mínimo de segurança (COMBLIN, 1978).

Em síntese, inúmeras obras de autores filiados à ESG relataram que as nações vizinhas permaneceram apreensivas durante anos, face à postura “imperialista e tentacular” brasileira, conforme destacou Miyamoto (1989). Nessa linha, as reflexões propostas pela ESG conferiram um relevante posto às fronteiras nacionais, consoante esclarecimento de Miyamoto (2009, p. 78) :

“(...) a grande extensão territorial das fronteiras brasileiras, em torno de 15 mil quilômetros, sempre se converteu em motivo de constantes e agudas inquietações para os estrategistas nacionais. O motivo é claro, porque, com as dificuldades geográficas, e o tamanho das fronteiras, grande parte coberta de densas florestas, outras com rivais históricos, impossibilidade física e material se coloca para protegê-

las eficazmente, ainda que se o desejasse. Em função de inúmeras variáveis, como a localização das grandes matas, as dificuldades inerentes a esse tipo de meio ambiente, as cadeias andinas, e o fato de países vizinhos estarem voltados mais para o Pacífico do que para o Leste, fez com que, em termos efetivos, a atenção brasileira se concentrasse, de fato, até recentemente, de forma prioritária, na Bacia do Prata”

A quarta Constituição brasileira, elaborada durante o regime militar, entrou em vigor em 15 de março de 1967. Dentre as principais disposições, o texto constitucional fortaleceu o Poder Executivo e privilegiou a segurança nacional, não alterando os limites territoriais da faixa de fronteira (150 quilômetros a oeste da linha divisória continental do país), considerada parte das "áreas indispensáveis à segurança nacional" e não mais das "zonas indispensáveis à defesa nacional". A Magna Carta de 1967 preservou a norma que exigia o assentimento prévio do CSN para concessão de terras, abertura de vias de transporte, e instalação dos meios de comunicação, construção de pontes e estradas internacionais e campos de pouso, e estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional na faixa de fronteira (FURTADO, 2013).

A partir do mesmo ano, um número maior de membros passou a integrar o CSN, o que fez com que esse colegiado alcançasse um alto nível de assessoramento direto ao presidente da República para formulação e execução da política de segurança nacional. Em 1974, o Chefe do Gabinete Militar passou a ter status de Ministro de Estado e, considerando que o cargo de Secretário-Geral do Conselho era privativo de militar, essa elevação do cargo, além de fortalecer possível aplicação de diretrizes militares às atividades na faixa de fronteira, dotou a SG/CSN das prerrogativas de ministério, empoderando essa organização no âmbito do governo (FURTADO, 2013).

Renata Furtado (2013) enfatizou as razões que levaram os militares a focar nas áreas de demarcação, essencialmente com fundamento na garantia da segurança nacional e com um viés de defesa, tem raízes bastante antigas.

Cuidadosamente, Scherma (2015) justificou que o processo de abertura do regime militar ocorreu junto a mudanças muito significativas no sistema internacional, tanto no plano

econômico (choques do petróleo, fim do sistema de Bretton Woods) quanto no campo político (distensão, aumento da interdependência). Todas essas transições estavam entrelaçadas e influenciaram umas às outras.

O término do governo militar marcou a conjuntura política brasileira e culminou com a eleição indireta de um presidente civil, em 15 de janeiro de 1985. Sucessivamente, foi promulgada, em 05 de outubro 1988, a atual Constituição da República Federalista do Brasil e, finalmente, marcada a primeira eleição direta para presidente da República, em 15 de novembro de 1989.

No que concerne à economia brasileira durante os governos militares, o país foi marcado por um crítico dualismo, composto pelo modelo de industrialização atrelado ao crescimento econômico, que refletiu no endividamento público e, posteriormente, no colapso com a chamada "crise da dívida". Logo, os indicadores econômicos brasileiros se agravaram, sinalizando o ponto central das projeções econômicas: a inflação.

Uma análise sobre a política de fronteiras desenvolvida a partir do advento da Constituição Cidadã de 1988²⁶, mostra-se evidente que a definição dos limites de demarcação foi resguardada (150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional) e tal área está sujeita às regras especiais de uso do solo, de propriedade e de exploração econômica. Em contrapartida, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos arts. 14 e 15, aboliu os três territórios nacionais²⁷ então existente, ou seja, Fernando de Noronha (reincorporado ao Estado de Pernambuco), Roraima e Amapá, (transformados em Estados Federados), conquanto outros dispositivos constitucionais disporem sobre a criação, transformação, reintegração e organização dessas descentralizações administrativas e territoriais.

²⁶ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 08 mai. 2018.

²⁷ Artigo 14 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Brasileira de 1988.

Notadamente, foram trazidas nesse capítulo as principais diretrizes e políticas de governo relacionadas às demarcações demográficas do país, desde o Tratado de Tordesilhas até a Constituição Federal de 1988. Ao analisar os momentos históricos, ficou inequívoco que, na condição de colônia portuguesa, o solo brasileiro estava sujeito aos interesses externos, em especial à exploração de terras, à mão-de-obra e aos recursos naturais, o que provocou o avanço pela hinterlândia da América do Sul, a partir do rompimento da linha de demarcação que o Tratado de Tordesilhas estabeleceria.

A expansão territorial consolidou-se com o Tratado de Madrid de 1750, amparada no princípio do *uti possidetis*, porém, em meados de 1800, o Brasil, já independente, revelou-se "satisfeito" com seu território, dando início a um período de celebração de acordos para estabelecimento de zonas limítrofes e demarcações de fronteira junto aos países vizinhos.

Pode-se dizer que o processo de delineamento foi concluído apenas em 1912, com o fim da gestão do Barão de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores. Nesta oportunidade, a política de regiões fronteiriças (delimitações e demarcações) esteve claramente sob tutela daquele órgão.

Contudo, após a identificação dos limites do território brasileiro, as fronteiras passaram a ser um tema abordado sobretudo internamente. Por essa razão, cabe refletir, articular e até mesmo desarticular as referências constituídas ao longo dos anos acerca desses espaços vazios, vistos por uma perspectiva de “confins da civilização”, tão afastados do restante do país, mas que deveriam receber o mesmo tipo de atenção reservada a qualquer outra parcela geográfica do território nacional.

Paralelamente, o processo de globalização, intensificado no final do século XX, não agregou apenas a economia e as finanças, mas também as políticas interna e externa, no qual o Estado assumiu uma nova postura. Em conjunto, a atenção voltada ao meio ambiente passou a influenciar as ações do Estado, especialmente em relação a Amazônia

(GUIMARÃES, 2005).

No entanto, ainda hoje, o percentual da população brasileira que ocupa a região amazônica é irrelevante diante de sua representação territorial no espaço brasileiro. Guimarães (2005) filia-se ao pensamento de que cabe ao Brasil buscar a integração das áreas remotas ou de densidade demográfica muito baixa, principalmente, daquelas situadas em zonas de fronteira.

Portanto, observou-se que o período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990 foi marcado por profundas transições no cenário internacional e no Brasil. Diante de tantas mudanças, tornou-se necessário questionar como as regiões de fronteira foram impactadas pela globalização e pelas políticas públicas, não apenas como uma expressão político-administrativa, mas também como importante elemento de integração regional e de segurança nacional.

A integração do discurso da necessidade do desenvolvimento aliado à segurança nacional foi adotada nas políticas nacionais para a região, como no caso do Projeto Calha Norte, examinado no corrente trabalho. Por conseguinte, pretende-se analisar, na sequência, os traços e características da Amazônia brasileira, especialmente sua dimensão estratégica e o significado geopolítico da fronteira norte.

4 AMAZÔNIA: SUAS FRONTEIRAS E SEUS DESAFIOS

O conceito de Amazônia Legal foi instituído pelo governo brasileiro com o objetivo de planejar e promover o desenvolvimento dos estados da região amazônica, que historicamente compartilhavam os mesmos desafios econômicos, políticos e sociais. Em 06 de janeiro de 1953, a Lei 1.806²⁸ definiu as medidas oficiais relativas à citada região, que compreendia os estados do Maranhão, Goiás e Mato Grosso. Tal norma ainda criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) que, em 27 de outubro de 1966, foi transformada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Considerando os dados estruturais e conjunturais, seu limite territorial sempre mostrou um viés sociopolítico e geográfico, isto é, não foram definidos apenas pelo bioma Amazônia – que hoje comporta cerca de 49% do território nacional e se estende também pelo território de oito países vizinhos – mas, também, pela necessidade de desenvolvimento da região (BRASIL, 2017).

Os limites da Amazônia Legal foram estendidos várias vezes em consequência de mudanças na divisão política do país e, sua recente dimensão foi definida pela Constituição de 1988. Por conseguinte, a SUDAM, hoje uma autarquia federal criada pela Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007²⁹, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional, tem por finalidade promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional (art 3º da LC nº 124/2007)³⁰.

Atualmente, a Amazônia Legal estende-se por uma área de 5.217.423 km², que corresponde a 61% do território brasileiro. Além de abrigar todo o ecossistema amazônico

²⁸ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 03 ago. 2018.

²⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm>. Acesso em 03 ago. 2018.

³⁰ Disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2007/leicomplementar-124-3-janeiro-2007-548988-publicacaooriginal-64227-pl.html>>. Acesso em 03 ago. 2018.

brasileiro, engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão. Apesar de sua grande extensão territorial, a região tem apenas 21.056.532 habitantes, ou seja, 12,4% da população nacional e a menor densidade demográfica do país (cerca de 4 habitantes por km²). Nos nove estados residem 37,4% da população indígena brasileira, cerca de 305 mil pessoas, segundo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (BRASIL, 2010).

A faixa de fronteira³¹ da Amazônia Legal estende-se por cerca de 11.600 km em sua faixa terrestre, onde em sua maior parte é caracterizada pela infraestrutura precária e até mesmo pela ausência de serviços do Estado, em decorrência de verdadeiros vazios demográficos. Arthur Cesar Ferreira Reis (1966), afirmava que nenhuma região apresentava maiores vazios demográficos que a Amazônia, à exceção de algumas aldeias indígenas, um pequeno percentual de população ribeirinha, que vive em meio às desigualdades sociais e do abandono do Estado e de alguns Pelotões de Fronteira do Exército Brasileiro, que se espalham, principalmente, ao longo dos rios que delimitam o território nacional. A carência de infraestrutura de energia, comunicações e transportes, e os baixos níveis de produção decorrentes da limitada tecnologia utilizada na exploração, cria um sentimento de isolamento, marginalização e exclusão nas populações fronteiriças (SCARIOT, 2007).

No passado, o Governo brasileiro identificou a importância de se estabelecer uma política nacional voltada ao desenvolvimento permanente da região e sua integração sistêmica inclusive com outras políticas públicas que atendessem à população local e à faixa de fronteira, em especial às demandas relacionadas à segurança pública, à defesa nacional, aos povos indígenas, ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável.

³¹ No Brasil, a legislação que trata da faixa de Fronteira é a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20. Descrição : Cadastro dos municípios brasileiros com área total ou parcialmente localizada na Faixa de Fronteira, que é a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional. Essa área está sujeita a regras especiais de uso do solo, de propriedade e de exploração econômica

Nesse contexto, foram criados mecanismos de incentivos fiscais e extrafiscais, em particular a Zona Franca de Manaus, cujo propósito era atrair e fixar investimentos financeiros, promover a melhor integração produtiva e social, além de gerar empregos em determinados setores e atividades, que compreendem os três polos econômicos de sua base: comercial, industrial e agropecuário. No que se refere ao escopo para identificar as ações governamentais eficazes no apoio às iniciativas que promoveriam o desenvolvimento da região amazônica de forma coerente, outra proposta relevou-se expressiva: o Programa Calha Norte.

Lançado pelo Governo Federal, em 1985, o PCN teve por foco promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, respeitando as características regionais, as diferenças culturais e o meio ambiente, em harmonia com os interesses nacionais. Acrescenta-se, ainda, o intuito de aumentar a presença do poder público na região, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando um efetivo de homens nas fronteiras.

Ante o exposto, percebe-se o importante papel do Governo Federal como indutor e difusor de estratégias e ferramentas que permitem o desenvolvimento do vasto território amazônico que contempla, nas palavras de Guimarães (2005), um dos mais complexos e urgentes desafios para o governo brasileiro.

4.1 Projeto Calha Norte

Para melhor abordar o tema, é pertinente analisar a conjuntura política enfrentada pelos governos militares desde 1964 e o subsequente presidente civil empossado em 1985, no esforço de sinalizar que as questões que envolviam a segurança e defesa nacional, a centralização do poder estatal e a coesão territorial eram pontos prioritários na tomada de decisões.

É dentro desse quadro amplo que deve ser tratada a questão do PCN, isto é, uma estratégia governamental de ocupação do território nacional ao longo das fronteiras com os países da Bacia Amazônica. Sob essa perspectiva, a presença militar se torna fundamental para reduzir as lacunas do Espaço Amazônico

O PCN começou a ser concebido num momento de abertura democrática e de transição na política nacional com a ascensão da Nova República e tinha o propósito de fomentar a ocupação e o desenvolvimento ordenado da região amazônica, destinando os recursos necessários tanto na manutenção das organizações militares instaladas na região, como em melhorias das condições de vida da população local. Nessa época, novas questões foram apresentadas na fronteira norte, entre elas, a propagação da cobiça internacional sobre as reservas naturais estratégicas do país, a proteção das comunidades indígenas, a garimpagem, o contrabando e o tráfico de drogas.

Com o objetivo de diminuir o vazio demográfico da região, promover o atendimento social à população e fornecer incentivos econômicos na faixa de fronteira norte, o Projeto Calha Norte contava com a participação de cinco Países: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia. Seu propósito seria a atuação conjunta de ministérios civis e militares, sob o financiamento estatal, para fortalecer os limites setentrionais do Estado (MATTOS, 1980).

O general de Brigada Rubens Bayma Denys (1929 -) filiava-se à ideia de que o Estado brasileiro era responsável pela efetiva proteção da porção amazônica em seu território, bem como pelo exercício de sua soberania naquela extensa região. É certo, contudo, que o vasto vazio demográfico, que por suas características próprias dificultava a aproximação e a fixação de uma população brasileira. A hostilidade e o desconhecimento do ambiente, além da extensa fronteira, tornavam aquela região extremamente vulnerável, especialmente no que tange à integridade e à soberania. Ademais, devido ao limitado acesso por terra, por conta do

obstáculo natural das calhas dos rios Solimões e Amazonas, era notório seu isolamento frente aos centros mais desenvolvidos e do restante do País (MIYAMOTO, 2002).

Em entrevista à TVNBR, em 25 de dezembro de 2015, o brigadeiro Roberto Dantas (diretor do Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa, nesse ano) explicou que o Projeto Calha Norte, criado em 19 de dezembro de 1985, na gestão do presidente José Sarney, teve influência direta dos militares, preocupados com a região amazônica por conta dos possíveis impactos sofridos pela cobiça internacional e pela vulnerabilidade da linha de fronteira, totalmente despovoada e suscetível às atividades do narcotráfico e o descaminho. Essa precaução por parte dos militares foi bem expressiva, o que culminou na proposta para a criação de um programa que proporcionasse o desenvolvimento ordenado da região e assentasse a soberania do país. A tática escolhida foi a denominada “estratégia da vivificação”, que consistia na formação de logradouros e municípios fortes, capazes e sustentáveis, que pudessem favorecer a presença de brasileiros junto à faixa de fronteira.”³².

Cabe esclarecer, que o Projeto Calha Norte originou-se na Exposição de Motivos (EM) nº 018/85, datada de 19 de junho de 1985, quando o então Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN)³³, general de Brigada Rubens Bayma Denys (1929-), comentou sobre a preocupação constante com as áreas próximas as calhas dos rios Solimões e Amazonas e sua possibilidade de integração ao contexto nacional, uma vez que o meio ambiente impunha muitas dificuldades ao desenvolvimento daquela região. O general Denys alertou acerca do problema da devastação das florestas, sobre o qual o país vinha sofrendo intensa pressão internacional e, ainda, ressaltou as características da região, com fronteiras pouco povoadas e a suscetibilidade da Guiana e do Suriname à influência marxista, colocando em risco a soberania nacional. Contudo, existia a necessidade urgente de proteger o território

³² Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Xy9CNlThXlA>>. Acesso em 09 jun. 2018.

³³ Equivalente ao Ministro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

nacional, motivo pelo qual deveria ser implantado o PCN (MIYAMOTO, 2002).

Costa (1994) assegurou que o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, representado por integrantes do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Interior, da própria SG/CSN, dos Ministérios Militares e do Ministério da Fazenda, analisou as oito ordens de necessidades “fundamentais e imediatas” expressas na Exposição de Motivos 18/85, enfatizando os temas relativos à “segurança e desenvolvimento”, que serviram de fundamento para a formação do Projeto Calha Norte. Destarte, as questões foram pontuadas da seguinte forma:

- “i) *O incremento das relações bilaterais*: o Brasil é o país que mais avançou na ocupação de sua parte da Amazônia, não tendo por que temer esforços de integração. As principais medidas nas relações bilaterais seriam: facilitar o comércio fronteiriço, incrementar a cooperação técnica, revitalizar o Tratado de Cooperação Amazônico (TCA), cooperação, contra o narcotráfico estudar novas ligações rodoviárias e reforçar a rede consular de fronteiras;
- ii) *Aumento da presença militar na área*: ao Exército caberia o estabelecimento de Pelotões de Fronteira em pontos críticos e a melhoria do já existente, à Aeronáutica caberia construção e melhoria de aeródromos de apoio e a manutenção de meios aéreos envolvidos nesse momento de presença; e por fim, à Marinha caberia a intensificação de patrulhas fluviais e a melhoria das condições de segurança e navegação. (...);
- iii) *Intensificação das ampanhas de recuperação dos marcos limítrofes*: tratasse de atividade relevante e relativamente barata embora exija sacrifícios da parte das equipes. O ritmo deve ser acordado com as nações vizinhas e as equipes poderão ser apoiadas pelos Pelotões de Fronteira;
- iv) *definição de uma política indigenista apropriada à região*: os temas indigenistas envolvem, segundo, os autores do documento, enorme responsabilidade política e, “no passado recente foram explorados em detrimento de boa imagem do país” (SG/CSN, 1985:4) É necessário uma nova política indigenista, sendo importantíssima a atuação da Funai; no caso de áreas indígenas pertencentes a territórios de países diferentes, é necessária a participação do MRE;
- v) As outras “necessidades fundamentais e imediatas” estabelecidas na EM 18/85 não puderam ser analisadas pelo GTI, graças à “urgência em que foram conduzidos os trabalhos”. São elas, pela ordem: ampliação da infraestrutura viária; aceleração da produção de energia da hidrelétrica; introdução dos polos de desenvolvimento econômico; ampliação da oferta de recursos sociais básicos. Assim foram consideradas apenas as quatro primeiras mencionadas (itens *i, ii, iii, iv* mencionadas acima), que o próprio documento considera que “refletem aspectos de Segurança Nacional”. (PCN:5)” (COSTA, 1994, p. 6).

Entretanto, de acordo com Scherma (2015), foram apresentados resultados apenas para as quatro primeiras situações, enquanto as demais não puderam ser analisadas pelo GTI, devido à urgência com a qual os trabalhos foram realizados. O autor chama atenção para o

primeiro ponto analisado, pois, apesar da grande predominância de ações de caráter militar, havia uma preocupação também com a integração com os países vizinhos. Contudo, o pensamento estratégico-militar, ao considerar a Amazônia, privilegiava o vetor segurança, pouco se preocupando com as outras variáveis (MIYAMOTO, 1989).

Em uma análise sobre esse período específico da economia brasileira, conhecido como a “década perdida”³⁴, foi possível notar o interesse dirigido ao projeto. Poucos empreendimentos, cujas negociações já haviam sido iniciadas, foram implantados na região amazônica, dentre eles o Programa Grande Carajás, a ferrovia que ligava esse polo ao porto de Itaquí, as construções das hidrelétricas de Balbina e Tucuruí, o processo de multiplicação e expansão das empresas estatais e a preparação do Projeto Calha Norte. Mesmo diante da crise econômica e social que desafiou a sociedade brasileira na década de 1980, não houve impedimentos para que se determinasse como prioridade de governo a execução imediata desse projeto (MELLO, 2006).

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas, divulgou o Relatório *Brundtland*, intitulado “Nosso Futuro Comum”³⁵, que popularizou a expressão “desenvolvimento sustentável”³⁶ e sua definição. O documento em questão voltou-se para a ideia de que os recursos naturais seriam bens globais e, por conseguinte, deveriam ser refletidos e administrados internacionalmente. Essa perspectiva foi avaliada com bastante inquietação no Brasil, que tratou de expor claramente sua posição, em discursos e em ações práticas, das quais o PCN foi a mais relevante.

Nota-se, portanto, que a cobiça internacional exerceu forte pressão pela

³⁴ A década perdida refere-se à estagnação econômica vivida pela América Latina, durante a década de 1980, quando se verificou uma forte retração da produção industrial e um menor crescimento da economia como um todo.

³⁵ Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>>. Acesso em 12 mai.2018.

³⁶ Desenvolvimento sustentável é o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras, é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/desenvolvimento-sustentavel.html> . Acesso em 23 jun. 2018.

globalização desta imensa área do país, discursando sobre a efetiva proteção dos direitos dos povos indígenas. Outrossim, esse olhar disseminado sobre o território amazônico foi agravado pela disposição de incluir o Brasil na agenda estabelecida pelas transformações mundiais, cujas principais justificativas foram as críticas aos projetos adotados pelos governos militares na Amazônia, as sugestões de revisão do PCN e, sobretudo, a demarcação das terras ocupadas pelos índios Yanomâmi, atendendo à exigência da Constituição de 1988 (CASTRO, 2006).

Em verdade, as características singulares da região, objeto de propostas externas que provocaram discussões acerca da sua internacionalização, foram argumentos legítimos para proteção da região norte fronteira, e assentou a legitimidade institucional do Estado que buscava definir e executar um planejamento estratégico numa área consagrada como de segurança nacional.

Nesse aspecto, a atuação das Forças Armadas brasileiras, ao longo da história sobre a ocupação amazônica, foi primordial, em particular pelos imensos esforços no desbravamento e na fixação do homem, atuando principalmente, nas regiões mais longínquas e hostis da região: a fronteira, de maneira que mantivesse viva a missão amazônica (MATTOS, 2011).

O grande viés do Projeto Calha Norte era, de fato, eminentemente militar. Afinal, junto com os problemas de demarcações de terras indígenas, das reservas minerais, da internacionalização da Amazônia e da atuação da Igreja e de diversos grupos religiosos, existia ainda a relação política com os países vizinhos. Conforme relatado, a ascensão de um governo marxista, em 1980, no Suriname, preocupou sobremaneira as autoridades brasileiras (SCHERMA, 2015)

A estratégia para o fortalecimento da região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas fazia parte de dois estágios. O primeiro era relacionado as ações imediatas na faixa de fronteiras, pela implementação de projetos especiais, com a participação efetiva dos

Ministérios da Marinha, das Relações Exteriores, do Exército, da Aeronáutica e do Interior e o segundo estágio aguardaria as diretrizes do I Plano de Desenvolvimento da Amazônia. (COSTA, 1994)

Por outro lado, o PCN se mostrou decisivo sob determinados ângulos, mormente quando ensejou a presença concreta do Estado em território amazônico, empenhando-se nas ações de enfrentamento destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando, utilização predatória dos recursos naturais, garimpagens ilegais, além de conter os conflitos envolvendo índios, posseiros, garimpeiros e empresas mineradoras. Com efeito, a presença militar em pontos estratégicos da faixa de fronteira teve como principal finalidade garantir as condições de defesa do território nacional, assim como buscou impulsionar a fixação das populações em determinadas áreas, sobretudo auxiliando na prestação de serviços sociais, apoio logístico e segurança em locais isolados da fronteira.

Nesse cenário, a contribuição do PCN pretendia ir além de uma política de governo voltada para a defesa das zonas fronteiriças e da soberania nacional, e abarcar a ocupação e a integração do território. Havia propostas dirigidas ao desenvolvimento das comunidades presentes na região, fornecendo infraestrutura básica em diversas áreas. Sob esse prisma, os recursos provenientes do projeto geraram investimentos de mais de 650 milhões de dólares em infraestruturas militares e logísticas na região norte dos rios Solimões e Amazonas, numa faixa de 6.500km de comprimento por 150 km de largura.

Em contrapartida, a integração econômica do território amazônico ao restante do país demandava um desafio específico: uma “política indígena adequada à região”. Para atender ao progresso almejado, o projeto previa a concentração de índios em pequenos núcleos, alterando sua identidade étnico-cultural, visando sua integração com a sociedade e suspendendo a demarcação das terras indígenas para favorecer um sucessivo aproveitamento econômico. Tratava-se de uma abertura à introdução de capital brasileiro e multinacional na

Amazônia (EUSEBI, 1990).

Diante das várias questões a serem sanadas na extensa área amazônica, seria pouco razoável calcular o quanto o PCN avançaria em termos de ampliação da infraestrutura básica, abrangendo as condições viárias, fluviais e aéreas, os serviços de energia hidrelétrica, o desenvolvimento de polos econômicos e a oferta de recursos sociais, em particular pela urgência com que foi instituído o programa. Logo, cabe esclarecer que a crítica ora apresentada considerou os dois pontos críticos do projeto: em primeiro lugar, a célere implantação de um programa de defesa do território que ocupava a vasta fronteira amazônica; em segundo, o propósito de difundi-lo sob uma única vertente, exclusivamente militar.

Esse vazio demográfico, dissociado geograficamente do restante do país, carecia de um trabalho minucioso e permanente sobre uma eventual ocupação do território, sem a necessidade de privilegiar um único panorama – a segurança e defesa das fronteiras – como se a sociedade não fosse diretamente o foco de políticas públicas. Inequivocamente, as iniciativas e projetos governamentais não deveriam ser elaborados apenas sob o crivo militar-estratégico, ou somente pelo viés de questões ambientais, ou indígenas, etc.

Não obstante o mérito dos objetivos apresentados pelo PCN, cabe ponderar que o projeto não resultou, em sua totalidade, no desenvolvimento eficaz da região amazônica associado à integração territorial, de forma que viabilizasse a implantação e expansão da infraestrutura básica e das instalações de redes de energia, comunicação e de transportes. Obviamente, a integração da Amazônia do ponto de vista físico demandaria um processo paradoxal, no qual o financiamento de obras de infraestrutura dependeriam diretamente de estudos sobre os impactos ambientais.

Finalmente, observa-se que o PCN resultou numa concepção limitada de desenvolvimento amazônico, dirigido à formação de alguns serviços básicos para as comunidades assentadas apenas na faixa de fronteira, sem a apropriada integração com os

demais municípios e estados brasileiros, conforme demonstrado nesse capítulo, o que encontra respaldo parcial na política de vivificação defendida por Everardo Backheuser.

4.2 Política Indigenista

Durante todo o processo de formação do Estado brasileiro, inúmeras políticas assimilatórias foram promovidas em relação às populações indígenas, enquanto mecanismos visando proporcionar a “integração” das comunidades nativas à sociedade nacional. Logo, observa-se que a política indigenista brasileira percorreu algumas fases no decorrer de sua história que, em geral, repercutiram nos documentos legais do Brasil colonial, do império e da república.

Desde os primórdios da colonização portuguesa, a postura dominante foi a subjugação dos povos indígenas, mas ao final do período colonial, a política indigenista introduziu a assimilação dos índios e sua conversão em mão-de-obra útil. Já no século XX, a Constituição de 1934 consolidou definitivamente a abordagem assimilacionista à questão indígena. Implicitamente, a cultura e as tradições indígenas não eram reconhecidas como parte integrante da identidade nacional e seus indivíduos deveriam, portanto, renunciar à sua identidade originária e aderir ao padrão cultural majoritário, inclusive como condição para o exercício de direitos. As Constituições seguintes deram continuidade à mesma política indigenista.

Nessa acepção, foi instituído o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), em 1910³⁷, órgão do Governo Federal, vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, responsável pela gestão da política indigenista, que compreendia tanto a salvaguarda da população nativa quanto a garantia de implementação de uma estratégia para a ocupação territorial do país, o que acabou por modificar substancialmente o tratamento da questão

³⁷ Decreto-Lei n.º 8.072, de 20 de junho de 1910. Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D8072.htm>. Acesso em 01 jul. 2018.

indígena no Brasil. Por conseguinte, as organizações religiosas deixaram de ter a hegemonia sobre a assistência aos índios, de modo que a catequese passou a concorrer com a política paternalista e intervencionista do Estado. Outrossim, havia interesse em centralizar as iniciativas e as políticas públicas, diminuindo a atuação dos estados-membros na decisão sobre as diretrizes que afetariam ou tivessem relação com os povos indígenas.

O SPI foi administrado, em sua maioria, por militares. Sua primeira gestão foi conduzida pelo Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon (1865-1958), que esteve à frente do órgão por mais tempo, entre os anos de 1910 a 1930. A permanência de Rondon na direção do SPI foi justificada em virtude de suas bem-sucedidas ações junto à comunidade indígena, no período em que dirigiu a expansão das linhas telegráficas que desbravaram o interior do País³⁸.

De fato, o governo brasileiro criou o SPI para superar a imagem negativa no tratamento das questões indigenistas, sobre as quais foi acusado internacionalmente de ser leniente, especialmente no tocante aos diversos conflitos que provocaram o genocídio de nativos.

Sucedendo o extinto SPI, a FUNAI³⁹, criada em 1967 e inicialmente vinculada ao Ministério do Interior, foi responsável pela integração das comunidades indígenas à sociedade nacional, ratificando a política brasileira à época, que insistia em conduzir o indigenismo oficial sob a ótica da tutela e inserção desses povos à sociedade predominante. Desde o princípio, a FUNAI, atualmente vinculada ao Ministério da Justiça, foi o órgão que coordenava e executava, junto com outros organismos, a política indigenista do Governo Federal, tendo como missão institucional promover e proteger os direitos dos povos nativos em todo o território nacional.

Embora projetada para superar os antigos impasses do SPI, a FUNAI acabou por

³⁸ Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/fundacao-nacional-do-indio-funai>>. Acesso em 21 jul. 2018.

³⁹ Lei n.º 5.371 de 5/12/1967.

reproduzi-los. Sua criação foi inserida no plano mais abrangente dos governos militares (1964-1985), que pretendiam reformar a estrutura administrativa do Estado e promover a expansão político-econômica para o interior do País, sobretudo para a região amazônica. A política indigenista foi integralmente subordinada aos planos de defesa nacional, que incluíam a construção de estradas e hidrelétricas, expansão de fazendas e extração de minérios. Sua atuação foi mantida em plena afinidade com os aparelhos responsáveis por implementar essas políticas: Conselho de Segurança Nacional, Plano de Integração Nacional, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Departamento Nacional de Produção Mineral.

Nesse contexto, foi editada a Lei 6.001, em 19 de dezembro de 1973⁴⁰, conhecida como Estatuto do Índio, que declara em seu artigo 1º ter como propósito "preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional". Em linhas gerais, o estatuto seguiu um princípio estabelecido pelo antigo Código Civil, de 1916, sobre o qual os índios, na qualidade de "relativamente incapazes", deveriam ser tutelados por um órgão indigenista estatal até que estivessem integrados à comunhão nacional.

Importa destacar que o estatuto tinha por escopo restaurar a imagem do país, abalada na imprensa internacional, e remodelar a legislação indigenista nacional, em atendimento às exigências dos novos planos de desenvolvimento da Amazônia. Tal norma constituiu-se de um conjunto de artigos voltados à preservação das terras indígenas e ao amparo assistencial nas questões médicas, educacionais e econômicas, revestidos de uma oratória que resgatava o discurso humanitário das origens do SPI (LIMA, 1987). Apesar do garantismo, achavam-se embutidos nesse rótulo protecionista, dispositivos contrários aos interesses dos índios, impostos pela lógica do modelo militar de ocupação econômica da região amazônica, com a previsão de remoção de grupos indígenas por razões de segurança nacional ou para a realização de obras públicas, a autorização de mineração por estatais e a tolerância de contratos de arrendamento em terras indígenas. (OLIVEIRA FILHO, 1985).

⁴⁰ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm>. Acesso em 01 jul. 2018.

Cabe destacar que na gestão da FUNAI, em pleno regime militar, a demarcação e regularização de terras indígenas sofreu uma aceleração. Tal impacto foi provocado mormente pelo Movimento Indígena formado a partir de 1970 e que recebeu o apoio de outros setores da sociedade civil, como as organizações não-governamentais (ONGs) e os movimentos populares. Destarte, as reivindicações ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 ingressaram no plano internacional valorizando a diversidade étnica e cultural, e contribuindo para o declínio das ideias voltadas ao desenvolvimento e progresso do Brasil (NOTZOLD; BRIGHENTI, 2009).

A crescente pressão levou os militares a intervirem mais profundamente nas questões indígenas, principalmente em razão da visibilidade política sobre a problemática fundiária, considerada uma ameaça à segurança nacional. Nesta conjuntura, foi reformulado o dispositivo legal e administrativo de reconhecimento oficial das terras indígenas, no sentido de conter o avanço do movimento de reivindicações territoriais sustentado pelo Estatuto do Índio, apontado como um obstáculo à ocupação econômica da Amazônia. A partir de 1980, o processo decisório de delimitação das terras indígenas começou a extrapolar a FUNAI, julgada por demais vulneráveis às pressões políticas dos índios e indigenistas (ALBERT, 1991).

Durante a década de 1980, os protestos em defesa das comunidades indígenas apresentaram uma intensa visibilidade e, sob esse cenário, estruturaram-se as primeiras organizações formais de base comunitária. Em atenção às mobilizações indígenas e às organizações de apoio à causa, a Constituição de 1988 acabou por conferir um tratamento inédito aos índios. Pela primeira vez foi reconhecido seu direito à diferença, conforme previsão no art. 231, rompendo com a tradição assimilacionista que prevalecia até então.

Somente com a Carta Constitucional de 1988, garantiu-se maior autonomia aos povos indígenas, mediante o reconhecimento de sua organização social, seus costumes,

línguas, crenças e tradições. Inovou-se, ainda, ao ressaltar os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, e rompeu-se, pelo menos em termos formais, com a perspectiva civilizatória. Além disso, a nova Constituição estabeleceu o prazo de cinco anos para que todas as terras indígenas do país fossem demarcadas.

Desta forma, um novo marco constitucional foi inaugurado, o qual impôs ao Estado o dever de demarcar o território ocupado pelos índios, considerando os espaços necessários ao modo de vida tradicional, inclusive, culminando, na década de 1990, no reconhecimento de terras indígenas na Amazônia Legal, a exemplo das terras Yanomami (AM/RR) e da reserva Raposa Serra do Sol (RR). O direito dos povos indígenas às suas terras de ocupação habitual configura-se como um direito originário e, consequentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras reveste-se de natureza meramente declaratória. Portanto, segundo posicionamento da própria FUNAI, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988.

No que concerne à etnia Yanomami é preciso analisar essa comunidade indígena e consequentemente o processo de identificação e demarcação do território ocupado, que hoje representa uma área de 9.664.975 ha⁴¹.

De acordo com Nilsson (2008), essa população possui diferenças linguísticas e culturais, mas com evidente similaridade entre seus diversos grupos. O contexto histórico e geográfico da relação intercultural com os atores da sociedade nacional e internacional aumentaram a pluralidade da etnia. A organização política sempre privilegiou a comunidade Yanomami, como coletivo de grupos familiares, que se unem ou se dividem conforme os consensos alcançados. A comunidade média é de 50 indivíduos, mas algumas alcançam 600 indivíduos, já denotando um processo de sedentarização maior, muitas vezes aglutinados por

⁴¹ Disponível em: <http://www.funai.gov.br/terra_indigena_3/mapa/index.php?cod_ti=50901>. Acesso em 21 jul. 2018.

algum entreposto não Yanomami, um quartel, um posto ou uma missão.

Em contrapartida, o coronel Carlos Alberto Lima Menna Barreto (1923-1995) denunciou a inexistência, em todo o território brasileiro, de tribos indígenas com a denominação Yanomami. Para ele, a fotógrafa e ativista suíça Claudia Andujar (1931-), segundo a qual grande parte das terras de Roraima, seriam de posse “imemorial dos Yanomami”, conseguiu dar referência na imprensa internacional à tribo e os chamados “Yanomamis” passaram a “existir”. O militar garantiu que a fotógrafa foi responsável pela “yanomamização” de uma babel de tribos que pouco ou nada tinham entre si, a não ser a vasta região onde viviam. Eram inúmeras etnias, com costumes e línguas diferentes, cujas culturas nem sequer registravam o vocábulo “yanomami” ou qualquer outro semelhante. Concluiu Menna Barreto que tratava-se de um extenso território habitado por poucos milhares de índios, onde, coincidentemente, também se localizava uma vasta área repleta de riquezas minerais, protegida pela causa ambientalista e humanitária dessa pretensa etnia, e demarcada como reserva indígena (BARRETO, 1995)

Ao final do período militar, com a instauração da Nova República, ainda sob eleições indiretas, um fato marcante ocorreu entre os anos de 1986 e 1990, a invasão garimpeira. No inevitável contato com a comunidade indígena, regiões inteiras se desorganizaram, especialmente pelo choque epidemiológico sobre as populações e a degradação ambiental da floresta e dos rios. A luta pela demarcação e homologação da terra Yanomami assumiu dimensão internacional. Durante esse período, o governo brasileiro adotou medidas determinantes como a Criação das Florestas Nacionais (Flona) Roraima e Amazonas, demarcando o território em 19 ilhas (FIG. 1) e ainda criando três reservas garimpeiras, medidas essas hoje revogadas pela demarcação contínua (ALBERT, 1991). Em meio aos efeitos trágicos dessa invasão, a reivindicação internacional exerceu constante pressão para que os garimpeiros fossem expulsos e o território Yanomami, demarcado.

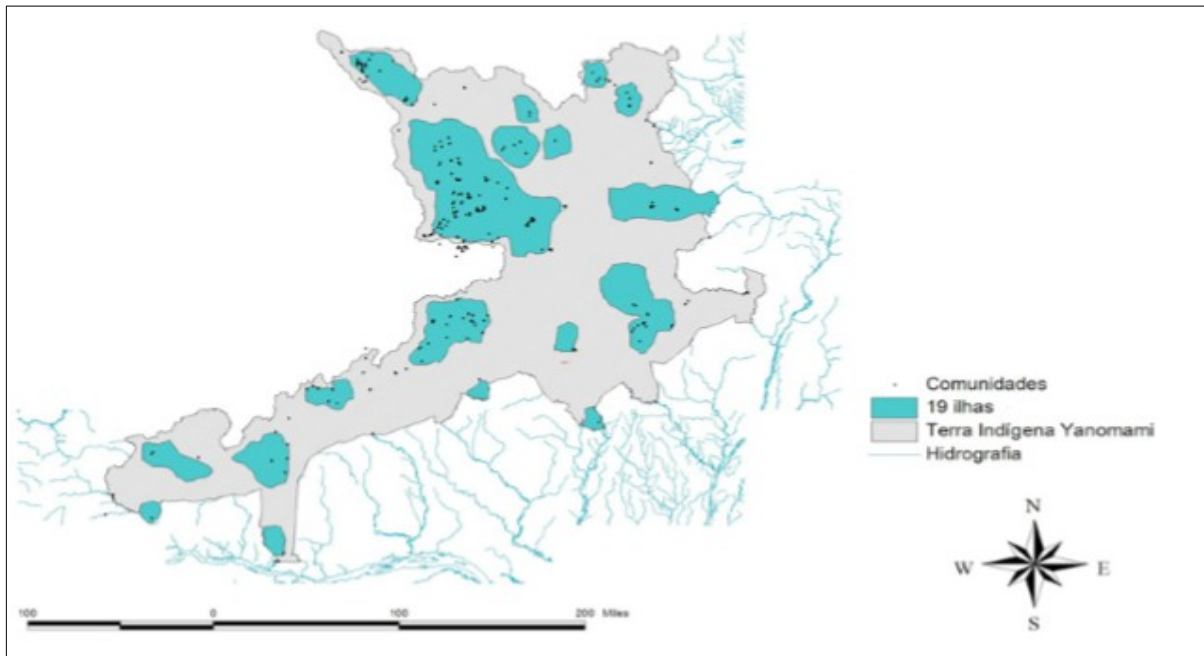


FIGURA 1 – Demarcação da Terra Indígena Yanomami em 19 ilhas (portaria nº 160 de 1988) e o território atual.

Fonte: NILSSON, 2008, p. 28.

Em 1987, aproximadamente 40.000 garimpeiros invadiram a região ocupada pelos Yanomamis, disseminados pelo curso superior da maioria dos afluentes da margem esquerda do Rio Negro (AM) e, sobretudo, do Alto Rio Branco (RR). Os empresários de garimpo insistiram duramente junto ao Governo Federal para obter a legalização destas invasões, na forma de liberação de áreas garimpeiras incrustadas nas zonas de proteção ambiental, retalhadas nas terras Yanomami. Sendo assim, os comerciantes beneficiados pela garimpagem rejeitaram a criação da “Terra Indígena Yanomami” (Portaria Nº 160), sob a alegação que se tratava de um provável obstáculo à satisfação dessa reivindicação (ALBERT, 1991).

No que diz respeito às consequências provocadas pelo garimpo ilegal, cumpre destacar os diversos conflitos que envolveram a comunidade indígena e os garimpeiros, despontando-se um clima de iminente massacre, bem como as mazelas sociais e ambientais, tendo como base a diferença nos costumes e na cultura.

Em 19 de Agosto de 1988, a FUNAI elaborou uma Portaria Interministerial tendo em vista a delimitação das terras Yanomami. Tal ato foi assinado em 13 de setembro de 1988

(Portaria Nº 160), e repentinamente reformulado em 18 de novembro do mesmo ano (Portaria Nº 250). Oportunamente, o Ministro do Interior declarou à imprensa, na ocasião, o apoio ao movimento a favor dos Yanomami, uma vez que a portaria em questão constituiria uma resposta à comunidade nacional e internacional preocupada com a preservação da população indígena e de seu habitat. Por conseguinte, a FUNAI lançou uma importante campanha na imprensa escrita e na televisionada apresentando a demarcação das terras Yanomami em mais de oito milhões de hectares, exaltando esta iniciativa como uma realização histórica da política indigenista brasileira (ALBERT, 1991).

Albert (1991) relata, ainda, a arquitetura do plano de expropriação inserido na Portaria Nº 160 revelou-se insatisfatória para os autores que a reformularam, por isso, foi editada, dois meses depois, uma nova versão sobre a delimitação das terras Yanomami, conforme publicado na Portaria Nº 250. A Portaria Nº 160 declarou oficialmente a posse permanente dos Yanomami sobre a maior parte do seu território tradicional.

A citada Portaria Nº 160 conferiu à maior parte do território Yanomami, um estatuto paralelo de unidade de conservação, incompatível com a ocupação indígena. Tal fato acarretou a restrição do exercício dos direitos territoriais efetivos e exclusivos dessa etnia à superfície das 19 Áreas Indígenas, o que, de fato, representava, aproximadamente, um quarto do território que o povo Yanomami ocupava, tanto do ponto de vista econômico-social, quanto histórico.

A superposição legal e administrativa criada pela Portaria Nº 160 revelou-se, portanto, não uma mera contradição interna, mas um insidioso dispositivo jurídico-administrativo de expropriação. A dupla leitura dos direitos territoriais Yanomami que a norma permitiu (totalidade da “Terra Indígena Yanomami” ou “19 Áreas Indígenas”) ensejou a viabilização legal de uma estratégia de redução do espaço econômico desses índios. Mediante a proposição de um programa de sedentarização forçada e de “aculturação

econômica”, tratou-se de confinar a comunidade Yanomami em áreas reduzidas e de eliminar a possibilidade desta população utilizar a extensa região que, tradicionalmente, eram imprescindíveis à sua mobilidade espacial e às suas atividades produtivas (caça, coleta, agricultura de coivara).

Durante esse processo, a extensão do território indígena a ser expropriado passou a considerar, transitoriamente, o estatuto de área de proteção ambiental, até ser integrado, em tempo hábil, à fronteira econômica envolvente (mineração, exploração de madeira, colonização).

No tocante às novas disposições apresentadas na Portaria Nº 250, notou-se, imediata e expressivamente, que a referência à posse permanente dos índios relativamente à reserva Yanomami, em uma área de 8.216.925 km, que a tanto serviu de vitrina à FUNAI nos meses anteriores, desapareceu totalmente do texto. Os direitos territoriais Yanomami foram, direta e explicitamente, restringidos à superfície das dezenove áreas indígenas, reduzidas e dispersas da Portaria Nº 160, as quais haviam sido definidas, desta vez, como terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas Yanomami (ALBERT, 1991).

Resumidamente, a Portaria Nº 250 anulou a criação da reserva Yanomami, a fim de manter a configuração das 19 áreas indígenas no coração de três zonas de proteção ambiental. Ademais, não considerou nenhum impacto na transição ecológica ou ambiental do processo de integração das terras indígenas à margem dos interesses minerários. O registro dessa área, na forma de unidades de conservação, permitiu, ainda, a abertura direta para empresas de garimpo e a mineradoras, por intermédio da simples manipulação do regulamento destas unidades.

Desta forma, o conceito do termo “terras tradicionalmente ocupadas” ficou constitucionalmente consolidado pelo artigo 231, § 1º da Carta de 1988, dispondo que a ocupação refere-se não somente às terras habitadas pelos índios, mas também àquelas

utilizadas para suas atividades produtivas, às áreas imprescindíveis para a preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, bem como às áreas necessárias para a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Verifica-se, enfim, que nesse dispositivo constitucional, o legislador reconheceu os direitos fundamentais da comunidade indígena, sua organização social, seus usos, costumes, crenças, tradições e cultura, sendo obrigação do Estado, em observância ao princípio da supremacia da Constituição e da preservação dos povos, implementar medidas protetivas com a finalidade de evitar possíveis danos à população indígena.

Portanto, conclui-se, a partir das informações trazidas neste capítulo, que a população nativa manteve contato com outras sociedades não indígenas a partir de vários projetos de desenvolvimento e expansão articulados pelo Governo Federal, voltados especificamente para a fronteira amazônica.

Em uma análise sobre a política de fronteiras implantada no País a partir da República Nova, na qual foi adotada a estratégia a vivificação, identificaram-se numerosas situações, dentre elas a abertura de estradas, instalações de assentamentos e atividades de garimpos e de mineração, que provocaram um intenso choque que atingiu a população indígena, causando altas perdas demográficas e graves fenômenos de desestruturação social.

Precisamente nas regiões fronteiriças, foram constatadas intensas ocorrências de disputas fundiárias, impondo ao Estado brasileiro o desafio de promover as demarcações das terras indígenas, sem desconsiderar as especificidades do processo de ocupação e preservação ambiental, contribuindo com o ordenamento territorial, a integração e a segurança nacional e a redução de conflitos.

4.3 Política Ambiental

A preservação da fronteira amazônica foi uma tema relevante para a integridade

territorial do país, a partir da década de 1960, em pleno governo militar. Entretanto, num cenário marcado pela ausência de uma política de meio ambiente, a Amazônia, um dos principais objetos de preocupação dos ambientalistas, tornou-se objeto de disputa pela sua própria acepção.

A implementação dos maiores projetos dedicados a essa região ocorreu durante os governos militares, como resultado da percepção de que a Amazônia era um gigantesco espaço vazio, subutilizado e, portanto, uma lacuna à violação da soberania nacional. Isto despertava uma constante preocupação geopolítica, sem que fossem tomados, ainda, cuidados frequentes com possíveis prejuízos climáticos, com a conservação ambiental e a biodiversidade.

Percebe-se que a partir do governo de José Sarney, o Brasil passou a atuar de maneira mais comprometida nos debates internacionais e nos projetos voltados para a preservação ambiental, sendo, então, necessário criar estruturas governamentais que atendessem à questão de forma estratégica e prioritária.

No período de 1987 e 1988, o País testemunhou o aumento do número de desmatamentos e queimadas em seus biomas, sobretudo na região Amazônica. Diante das críticas dos ambientalistas e da pressão internacional, que provocou uma reação do governo, o então presidente prestou a seguinte declaração: “se o mundo hoje pode voltar suas vistas para a Amazônia é porque os brasileiros souberam conservá-la até agora e o farão para o futuro. Estamos dispostos, como sempre estivemos, à cooperação. Contudo, nunca há imposições que atinjam nossa soberania”⁴².

Nesse cenário, o Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988⁴³, criou o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, denominado “Programa Nossa

⁴² Discurso de abertura da 44ª reunião da Assembléia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.josesarney.org/o-politico/presidente/politicas-do-governo/meio-ambiente-no-governo-sarney/>>. Acesso em 21 jun. 2018.

⁴³ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-96944-12-outubro-1988-447914-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 jun. 2018.

Natureza”, com a finalidade de estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal, mediante a concentração de esforços de todos os órgãos governamentais e a cooperação dos demais segmentos da sociedade com atuação na preservação do meio ambiente

O projeto destinou-se a desenvolver uma ofensiva ecológico-publicitária em reação à crescente influência dos movimentos ambientalistas e indigenistas internacionais contra os projetos econômicos predatórios na Amazônia brasileira. Logo após a sua criação, o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes (1944-1988) e a mobilização de vários movimentos sociais na Amazônia acabaram por transformar a questão da devastação da região no assunto privilegiado da mídia internacional (ALMEIDA, 1989). Assim, as pressões ambientalistas sobre o governo brasileiro que, habitualmente, originavam-se dos movimentos ecologistas, começavam a ser assumidas por governos estrangeiros e organismos multilaterais⁴⁴.

Albert (1991) afirma que a primeira meta da Comissão Executiva do Programa Nossa Natureza foi criar seis grupos de trabalho interministeriais (GTIs) encarregados de estudar, propor e promover medidas de proteção da Amazônia. Os seis GTIs foram os seguintes: I) Proteção da Cobertura Florística; II) Substâncias Químicas e Processos Inadequados de Mineração; III) Estruturação do Sistema de Proteção Ambiental; IV) Educação Ambiental; V) Pesquisa; VI) Proteção do Meio Ambiente, das Comunidades Indígenas e das Populações Envolvidas no Processo Extrativista. Os trabalhos desses seis GTIs desembocaram na redação de 22 projetos de textos legais (leis, decretos e portarias) e 25 memorandos do Presidente da República, recomendando diversas medidas a serem tomadas pelos ministérios relevantes, bem como na promulgação de quatro decretos (criando três parques nacionais e uma reserva biológica).

⁴⁴ Uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instalada em março de 1989, tendo como objetivo "apurar as denúncias sobre a devastação da hiléia amazônica e a participação estrangeira nestas denúncias" (Correio Braziliense de 1 mar. 1989).

A divulgação desses resultados ocorreu em abril de 1989. Esse evento foi significativamente recedido por uma violenta campanha dos militares contra a ameaça de “internacionalização da Amazônia” (RIBEIRO, 1989).

O lançamento do Programa Nossa Natureza teve, também, desdobramentos diplomáticos na forma de uma mobilização dos países do Tratado de Cooperação Amazônica pelo governo Brasileiro (Declaração de Quito em março de 1989, reunião de Manaus em maio), a fim de reforçar, no plano regional, a sua rejeição do debate internacional sobre a ecologia da Amazônia, enquanto ameaça à soberania e à segurança nacional (ALBERT, 1991).

De acordo com Albert (1991), uma vez cumprida a sua função político-publicitária, a maioria dos projetos de lei do Programa Nossa Natureza foi votada pelo Congresso entre abril e julho de 1989, restando “lacunas” para a expropriação ecológica das terras indígenas.

O governo também criou, em fevereiro de 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), um novo órgão que reuniu várias secretarias e ficou responsável pela articulação, coordenação, execução e controle da política ambiental. que deu resultados positivos em seu início, contudo houve solução de continuidade ao longo do tempo e seus resultados não estão a contento (MATTOS, 2002).

Esse posicionamento pró-ativo em relação à política ambiental colocou o Brasil em outro patamar perante as nações desenvolvidas e viabilizou a aprovação, pelo plenário da ONU, da cidade do Rio de Janeiro para sediar da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como RIO-92.

Nota-se, então, que o interesse econômico pretendido pelas grandes indústrias instaladas ou não na região da Amazônia, principalmente, as indústrias do ramo mineral vão de encontro às ideias conservacionistas do ecossistema regional e das comunidades indígenas.

Lidar com o processo de ocupação naquele vasto território e seus efeitos diretos

requer não somente a implementação de macropolíticas de governo, mas estratégias participativas entre estados e municípios, visando conseqüentemente a criação de políticas regionais, que busquem o envolvimento direto das comunidades na definição de um espaço integrador dos anseios das populações locais, extremamente relevantes nesse processo.

Sendo assim, torna-se necessário o planejamento de políticas públicas integrada com a sociedade, sendo aplicadas e monitoradas, de forma contínua, com gerenciamento participativo entre instituições governamentais e de representação social.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, prosseguiu a análise sobre a qual a dimensão continental da Amazônia sempre representou um potencial econômico, ecológico e político de importância estratégica. O Brasil, na qualidade de titular da maior porção desse ecossistema, precisava liderar um processo de desenvolvimento que afastasse qualquer possibilidade de cobiça internacional sobre seu patrimônio.

Como reflexo para fortalecer o enorme espaço territorial traçado pela faixa de fronteira, a presença humana consolidou a soberania do País naquela região, em conjunto com demais incentivos para integração nacional. Esse ponto de vista serviu de parâmetro para a vivificação e nacionalização das fronteiras norte do Brasil, ideia trazida pela maioria dos geopolíticos brasileiros.

É fruto desse processo de vivificação, o aperfeiçoamento da política de defesa implementada pelo Governo Federal, na década de 1980.

Conforme se buscou esclarecer, o Projeto Calha Norte surgiu em 1985 com a preocupação de ocupar, com órgãos e aparelhos de Estado, toda a região que ao norte da calha dos rios Solimões e Amazonas, era considerada a área menos habitada e das mais abundantes em riquezas minerais de toda Amazônia

Foi possível verificar que o PCN e as políticas indigenista e ambiental, estabelecidas na fase da Nova República, visavam a integração da Amazônia, por meio de uma política econômica baseada no binômio desenvolvimento-segurança nacional, que se garantia na exploração industrial dos recursos naturais da região.

Entretanto, a repercussão negativa dos custos sociais e ecológicos desse modelo econômico, altamente desigual e predador, traduziu numa pressão crescente da opinião pública, inclusive no cenário internacional, obrigando a modificação do o estilo político, legal e administrativo dos projetos.

Ademais, as conquistas indigenistas e ambientalistas asseguradas pela Constituição de 1988, bem como o crescimento do movimento democrático e de seus espaços institucionais, tiveram, igualmente, uma influência sobre a política de ocupação das regiões fronteiriças e do espaço amazônico.

A gestão governamental, em contrapartida, considerava os protestos verdadeiro obstáculo à ocupação e ao desenvolvimento da Amazônia. A delimitação da reserva Yanomami, tema examinado no corrente estudo, ilustra, de maneira clara, os desdobramentos tanto da temática, quanto das modalidades políticas desta estratégia oficial de vivificação da região.

Pode-se afirmar que, no contexto sobre o qual foi instituído, o Projeto Calha Norte e as demais políticas públicas não atenderam por completo às premissas que estruturam a teoria de vivificação de Everardo Backheuser. Salienta-se a necessidade de um acompanhamento mais coerente e eficaz por parte dos agentes públicos, alinhado à legislações especiais, de modo a viabilizar o desenvolvimento sustentável regional e, por sua vez, garantir a proteção da população, da comunidade indígena e dos recursos naturais contra sua depredação e contra a prática de atividades ilegais, como não ocorreu à época.

Conclui-se, por fim, que a hipótese assumida no início desta pesquisa é válida, haja vista, que a teoria de Backheuser não foi atendida por completo.

Assim, os projetos desenvolvidos, como o Calha Norte, poderiam adquirir um outro *modus operandi*, especialmente por atuar em áreas consideradas imprescindíveis à soberania do Estado brasileiro. Relevante por seus aspectos ambientais, culturais e étnicos, a região amazônica demanda incorporar as questões sociais e buscar uma maior aproximação com as comunidades diretamente afetadas, sobretudo com o objetivo de proporcionar condições adequadas às necessidades da população e fomentar a exploração sustentável dos recursos existentes, em vista do desenvolvimento da região e do próprio país.

REFERÊNCIAS

- ALBERT, Bruce. *Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da amazônia: a propósito do caso Yanomami*. In: LÉNA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia Engrácia de (orgs.) *Amazônia: A Fronteira Agrícola 20 Anos Depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991, p.37-58. Disponível em <<https://cpdoc.fgv.br/militares-amazonia/bibliografia>> . Acesso em 15 mai. 2018.
- BACKHEUSER, Everardo Adolpho. *Curso de geopolítica geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952. 275 p.
- BARRETO, Carlos Alberto Lima Menna. *A farsa Ianomâmi*. Biblioteca do Exército. 1995. 218 p.
- BUENO, Eduardo (org.). *História do Brasil*. São Paulo: Publifolha, 1997. 320 p.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Breno de. *O Tempo dos primeiros encontros: Tempo e Presença*. São Paulo: CEDI, 1989. p. 244-245.
- BRAY, Silvio Carlos. Considerações sobre o método de interpretação funcionalista na geografia. *Boletim de Geografia Teorética*, Rio Claro, 1980. v.10, n.20, p.33-43.
- BRASIL. Governo do Brasil. *Conheça os biomas brasileiros*, 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/editoria/meio-ambiente/2009/10/biomas-brasileiros>>. Acesso em 21 jun. 2018.
- _____. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio, 2010. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao?limitstart=0#>>. Acesso em 01 ago. 2018.
- CASTRO, Celso. *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 172 p.
- CATAIA, Márcio Antônio. *Fronteiras: territórios em conflito*. In: Anais do XIII Encontro Paranaense de Estudantes de Geografia, 2008. Cascavel: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2008, 16 p.
- COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 251 p.
- COSTA, Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz. *O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos*. 1994. 194 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1994. Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/militares-amazonia/txt_Eugenio_Diniz.pdf>. Acesso em 10 mai. 2018.
- EUSEBI, Luigi. “*A Barriga Morreu!*” *O Genocídio dos Yanomai*. Tradução Romana Chirotti Prado. São Paulo: Edições Loyola, 1991. 149 p.
- FURTADO, Renata. *Descobrendo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do executivo federal as estratégias, as negociações e o embate na constituinte*. Curitiba:

CRV, 2013. 392 p.

JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. *Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão de Rio Branco*. Brasília: Senado Federal, 1999. 165 p. (Coleção Brasil 500 Anos)

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro – *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 455 p.

HEINSFELD, Adelar. *A geopolítica de Rio Branco: as fronteiras nacionais e o isolamento argentino*. Joaçaba: UNOESC, 2003. 192 p.

MATTOS, Carlos de Meira. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980. 215 p.

_____, Carlos de Meira. *Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002. 156 p.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Diplomacia e militarismo: o projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico*. Revista Brasileira de Ciencia Política, 1989, v.1, p. 150-162.

_____, Shiguenoli. *Geopolítica do Brasil: algumas considerações*. Campinas: Unicamp, 2002. p. 10-30.

_____, Shiguenoli. *Forças Armadas, defesa e segurança*. In: Strategic Evaluation: International Journal of Defence & Conflict Analysis, 2009, n. 1, p. 71-96.

MELLO, Neli Aparecida de. *Políticas territoriais da Amazônia*. São Paulo: Annablume, 2006. 410 p.

MORAES, Antônio Carlos R. *Notas sobre a identidade nacional e a institucionalização da Geografia no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 1991. v.4, n.8, p. 166-76.

NILSSON, Maurice Seiji Tomiokka. *Organização Indígena Yanomami: das ameaças ao seu território à representação política numa Sociedade sem Estado*. São Paulo: Agrária, 2008. p. 25-43. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/agraria/article/viewFile/144/144>>. Acesso em 03 jun. 2018.

NOTZOLFD, Ana Lúcia Vulfe; BRIGHENTI, Clovis Antonio. *Movimento Indígena Brasileiro na década de 1970*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 4., 2009, Maringá, PR. Maringá: UEM, 2009. p. 1567-1577. Disponível em: <<http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/385.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2018.

OLIVEIRA FILHO, J. P. *Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio*. In: SANTOS, S. C. (Org). *Sociedades Indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1985, p. 17-30.

PAIM, Gilberto. *A Amazônia de Pombal sob ameaça*. Rio de Janeiro: Escrita, 2006. 197 p.

QUADRAT, Samantha Viz. *A preparação dos agentes de informação e a ditadura civil-*

militar no Brasil (1964-1985). Revista Varia Historia, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, p.19-41 – JAN/JUN, 2012.

REIS, Arthur César Ferreira. *A Amazônia e a Integridade do Brasil*. Edições do Governo do Estado do Amazonas. Manaus: Ed. Sérgio Cardoso, 1966. 309 p.

SCARIOT, Renato Luiz. *O Estado Brasileiro e a soberania na Amazônia*. Revista da Escola Superior de Guerra, vol. 23, nº47, p.19-40 – JAN / JUL, 2007.

SCHERMA, Mácio Augusto. *As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais*. 2015. 272f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2015. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/159893856/SCHERMA-as-Fronteiras-Nas-RI>>. Acesso em 05 jun. 2018.

TEIXEIRA SOARES, Álvaro. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1973. 399p.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP, 2011. p.15-87.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 410p.