



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

**TIAGO LUEDY SILVA**

**INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE DA DEFESA NACIONAL  
NA AMAZÔNIA: PERSPECTIVAS PARA O AMAPÁ**

**MACAPÁ  
2018**

**TIAGO LUEDY SILVA**

**INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE DA DEFESA NACIONAL  
NA AMAZÔNIA: PERSPECTIVAS PARA O AMAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto.

MACAPÁ  
2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá  
Elaborado por Mara Patrícia Corrêa Garcia CRB-2/1248

355.450981

L948i Luedy, Tiago

Institucionalidade e espacialidade da defesa nacional na Amazônia:  
perspectivas para o Amapá / Tiago Luedy Silva, Jadson Luís Rebelo  
Porto (orientador) – Macapá, 2018.

87 f.

Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal do  
Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

1. Defesa nacional. 2. Forças Armadas. 3. Fronteira. 4. Amazônia. 5.  
Amapá (Estado). I. Tiago Luedy Silva. II. Jadson Luís Rebelo Porto,  
orientador. III. Fundação Universidade Federal do Amapá. IV. Título.

**TIAGO LUEDY SILVA**

**INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE DA DEFESA NACIONAL  
NA AMAZÔNIA: PERSPECTIVAS PARA O AMAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

  
Jadson Luís Rebelo Porto  
PPGMDR/UNIFAP  
(Orientador)

  
Jodival Maurício da Costa  
PPGMDR/UNIFAP  
(Avaliador Titular Interno)

  
Paulo Gustavo Pellegrino Correa  
PPGEF/UNIFAP  
(Avaliador Titular Externo)

Macapá, 29 de maio de 2018.

## AGRADECIMENTOS

Como um trabalho deste tipo não é feito sem a contribuição de muitas pessoas é importante parar por um instante para agradecer e dar o crédito àqueles que foram essenciais para que eu pudesse chegar a esse momento. Agradeço, portanto:

Ao meu orientador, Prof. Dr. Jadson Luis Rebelo Porto, grande referência sobre temas ligados ao querido estado do Amapá e uma verdadeira inspiração, por me conduzir de forma magistral pelos meandros do tema que propus, mas que somente sob sua batuta ganharam contornos tais como encontram-se nesta versão final.

Aos membros da minha banca, Prof. Dr. Jodival Maurício da Costa e Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa, colegas de universidade, parceiros de trabalho e amigos pessoais, que souberam compor rigor e amizade em uma formulação infalível para a crítica construtiva e para uma contribuição genuína para a melhora deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional, que souberam transmitir de forma brilhante seus conhecimentos, e aos colegas da turma dos 10 anos do MDR, com quem tive a enorme satisfação de conviver por todo esse tempo e com os quais tenho certeza que continuaremos mantendo contato mesmo após findado o Mestrado.

À Comissão de Normalização e Pré-Homologação de Dissertações do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, em especial ao Prof. Dr. Raullyan Borja Lima e Silva, que preparou com enorme celeridade um relatório detalhado com todas as orientações para que essa versão final da dissertação pudesse estar de acordo com normas da ABNT, poupando-me enormes esforços e uma grande quantidade de trabalho.

Ao meu amigo-irmão e parceiro de pesquisa, Prof. Milton Deiró de Mello, com quem compartilhei inúmeras horas mais do que produtivas de discussões sobre estudos estratégicos e defesa nacional (entre outros tantos temas!) que me foram muitíssimo valiosas.

Aos meus pais que foram os primeiros a me fornecer os subsídios mais preciosos nessa jornada pelo conhecimento, conduzindo-me e incentivando-me desde a mais tenra idade. Seus auxílios não se restringiram a minha formação escolar para uma sólida formação profissional no futuro, mas a ela transcenderem – foram voltados à minha felicidade e realização pessoal.

Por fim, meu especial agradecimento ao meu amor, minha amiga e companheira Maitê Duarte, a pessoa que esteve comigo em todos os momentos e a quem sempre pude recorrer quando precisei de motivação, carinho e compreensão pelas horas e horas dedicadas ao estudo, às leituras e à dissertação – tenho a convicção de que sem você esses momentos teriam sido bem mais difíceis! Foi seu apoio incondicional que fez com que tudo isso fosse possível! As escolhas que fazemos na vida conduzem a nossa trajetória... e eu estou mais do que feliz por ter escolhido tê-la ao meu lado “*per omnia saecula saeculorum*” – te amo!

***“Si vis pacem, para bellum”***  
(Públio Flávio Vegécio)

## RESUMO

Mesmo com um histórico de relacionamentos amistosos com os países do seu entorno geográfico, o governo brasileiro percebeu ameaças à soberania nacional e em diferentes momentos históricos precisou se preocupar com assuntos de defesa, formulando políticas dentro e fora dos quartéis para resguardar a integridade territorial e salvaguardar as riquezas e os interesses nacionais. A percepção da necessidade de defender as fronteiras amazônicas foi uma construção histórica que passou por um processo de institucionalização e de espacialização e gerou, inclusive, a justificativa formal para a criação dos ex-Territórios Federais, como foi o caso da formação do estado do Amapá. Partindo da indagação se as institucionalizações no campo da defesa (criação de atores e sistematização de documentos oficiais de política e estratégia) foram acompanhadas por espacialidades na região amazônica e, em especial, no estado do Amapá, capazes de garantir a defesa nacional como problema de pesquisa, buscou-se como objetivo geral neste trabalho fazer um estudo sobre a institucionalização e a espacialização da defesa nacional no contexto amazônico com um foco no estado do Amapá. Esta dissertação fez um estudo que privilegiou a análise qualitativa baseada no método hipotético-dedutivo e na utilização da revisão bibliográfica e na avaliação documental de material relevante sobre o tema como técnicas de pesquisa, partindo sempre da percepção oficial da institucionalização e da espacialização para depois fazer uma análise do tema. O trabalho conclui com a constatação de que o binômio institucionalização-espacialização da defesa nacional quando observado a partir da Amazônia, em geral, e do Amapá, em particular, vai desnudar uma realidade diferente daquela construída pelos discursos oficiais presentes na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa. Não obstante a Amazônia e o Amapá sejam vistos como espaços geopoliticamente estratégicos, as espacialidades advindas de institucionalizações que faziam coro com o discurso de relevada importância da região amazônica como um todo não parecem capazes de resguardar totalmente as riquezas e garantir de forma cabal a soberania.

**Palavras-chave:** Defesa Nacional. Forças Armadas. Fronteira. Amazônia. Amapá.

## ABSTRACT

Even with a history of friendly relations with neighbor countries, the Brazilian government perceived threats to its national sovereignty and, in different historical moments, had to worry about defense matters, formulating policies both inside and outside the military institutions in order to keep the territorial integrity and safeguard resources and national interests. The perception of the need to defend the Amazonian frontiers was a historical construction that underwent a process of institutionalization and spatialization and generated the formal justification for the creation of the former Federal Territories, as was the case of the formation of the state of Amapá. Based on the question of whether the institutionalization in the field of defense (creation of actors and systematization of official policy and strategy documents) were accompanied by spatialities in the Amazon region, and especially in the state of Amapá, capable of guaranteeing national defense as a problem, the main goal of this work was to make a study on the institutionalization and the spatialization of the national defense in the Amazonian context with a focus on the state of Amapá. This dissertation made a study that privileged the qualitative analysis based on the hypothetical-deductive method and the use of the bibliographic review as research techniques, always starting from the official perception of the institutionalization and the spatialization to later do an analysis of the theme. The dissertation concludes with the observation that the binomial institutionalization-spatialization of national defense when observed from the point of view of the Amazon region in general, and Amapá in particular, will reveal a different reality from that one built by the official discourses founded in the National Defense Policy and in the National Defense Strategy. Although Amazonia and Amapá are seen as geopolitically strategic spaces, spatialities that arose from institutionalizations that were in harmony with the discourse of importance of the Amazon region do not seem to be able to fully protect the national resources and guarantee sovereignty.

**Keywords:** National Defense. Armed Forces. Frontier. Amazonia. Amapá.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2</b>	<b>A DEFESA NACIONAL: FORMAÇÃO DE CONCEPÇÕES E CONCEITOS A PARTIR DAS AÇÕES MILITARES</b> .....	11
<b>3</b>	<b>A INSTITUCIONALIDADE DA DEFESA NACIONAL E OS DOCUMENTOS OFICIAIS SOBRE DEFESA</b> .....	21
3.1	AS INSTITUIÇÕES CIVIS E MILITARES PARA A DEFESA .....	21
3.2	OS DOCUMENTOS DA DEFESA .....	26
3.2.1	A Política Nacional de Defesa (PND) .....	26
3.2.2	A Estratégia Nacional de Defesa (END) .....	28
3.2.3	O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) .....	30
3.2.4	Atualização dos Documentos da Defesa .....	31
<b>4</b>	<b>A ESPACIALIDADE DA DEFESA NACIONAL E A CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA NA AMAZÔNIA</b> .....	34
4.1	A ESPACIALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E DOS DOCUMENTOS DA DEFESA NA AMAZÔNIA.....	34
4.1.1	A espacialização das instituições civis e militares para a defesa na Amazônia .....	34
4.1.2	A espacialização dos documentos oficiais da defesa na Amazônia .....	48
4.2	A ESPACIALIDADE FRONTEIRIÇA NA AMAZÔNIA.....	55
<b>5</b>	<b>ASPECTOS DA INSTITUCIONALIDADE E DA ESPACILIDADE DA DEFESA NACIONAL NO AMAPÁ</b> .....	62
5.1	INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESPACIALIZAÇÃO NA AMAZÔNIA: OS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS E A DEFESA NACIONAL .....	62
5.2	A FORMAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ: INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESPACIALIZAÇÃO NO DIÁLOGO PERMANENTE COM A DEFESA NACIONAL.....	68
5.3	OS ATORES, AS AMEAÇAS E AS ESTRATÉGIAS DA DEFESA NACIONAL NO AMAPÁ.....	71
5.3.1	Os atores da Defesa no Amapá.....	72
5.3.2	As ameaças à segurança nas fronteiras do Amapá.....	76
5.3.3	As estratégias de Defesa no Amapá.....	79
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	81
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	84

## 1 INTRODUÇÃO

É muito difícil, embora necessário, para um país que teve poucas experiências efetivas com guerras e que mantém um relacionamento pacífico com seus vizinhos fronteiriços se convencer da importância das questões de defesa. Entretanto, mesmo com um histórico de relacionamentos amistosos com os países do seu entorno geográfico, o governo brasileiro percebeu ameaças à soberania nacional e em diferentes momentos históricos precisou se preocupar com assuntos de defesa, formulando políticas dentro e fora dos quartéis para resguardar a integridade territorial e salvaguardar as riquezas e os interesses nacionais. Apesar disso, até meados dos anos 90 do século XX, o país não tinha um documento que sistematizasse a sua política e estratégia de defesa e até o fim dos anos 1990 não tinha sequer um Ministério da Defesa, criado apenas em junho de 1999.

Embora possa parecer que foi a crescente projeção do Brasil no cenário internacional que levou o país a direcionar esforços para as questões de defesa e a considerar o tema como uma questão estratégica e de vital importância para a salvaguarda das riquezas e dos interesses nacionais, especialmente na região amazônica, a Amazônia já tinha uma projeção internacional independente da projeção do país e, ademais, esse sempre foi um tema de interesse nacional. Com efeito, não foi a partir da posição de destaque internacional que o Brasil passou a ter após o fim da bipolaridade na ordem mundial que o tema da defesa, em especial a defesa da Amazônia, tornou-se importante a fim de necessitar de uma atenção especial – a percepção da necessidade de defender as fronteiras amazônicas foi uma construção histórica que gerou, inclusive, a justificativa formal para a criação dos ex-Territórios Federais, como foi o caso da formação do estado do Amapá.

Essa construção histórica da necessidade de defender a soberania, a integridade territorial e as riquezas nacionais passou por um processo de institucionalização e de espacialização no Brasil. A criação de realidades e corpos institucionais no campo da defesa nacional acabou gerando espacialidades muito particulares na Amazônia e no Amapá que nem sempre estavam em consonância com a importância alegada para essas regiões, especialmente nas políticas e estratégias nacionais de defesa.

Partindo da indagação se as institucionalizações no campo da defesa (criação de atores e sistematização de documentos oficiais de política e estratégia) foram acompanhadas por espacialidades na região amazônica e, em especial, no estado do Amapá, capazes de garantir a defesa nacional como problema de pesquisa, buscou-se como objetivo geral neste trabalho fazer um estudo sobre a institucionalização e a espacialização da defesa nacional no contexto

amazônico com um foco no estado do Amapá. Como objetivos específicos foram buscados: fazer uma leitura em perspectiva histórica sobre a formação de concepções e conceitos de defesa nacional a partir das ações militares; fazer um levantamento descritivo das instituições civis e militares que tratam de defesa nacional e uma análise dos documentos oficiais da defesa, notadamente a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (e suas respectivas revisões); verificar as espacialidades geradas pelas instituições de defesa no Brasil e na Amazônia e explicitar a condição fronteiriça da Amazônia como especificidade que deve ser levada em consideração para a análise; e investigar a relação entre institucionalidade e espacialidade da defesa nacional no estado do Amapá.

Para testar a hipótese de que a institucionalização no campo da defesa foi acompanhada de uma espacialidade na região amazônica e no estado do Amapá insuficiente para a garantia da neutralização das ameaças e a consequente geração do status de segurança na região esta dissertação fez um estudo que privilegiou a análise qualitativa baseada no método hipotético-dedutivo e na utilização da revisão bibliográfica e na avaliação documental de material relevante sobre o tema como técnicas de pesquisa, partindo sempre da percepção oficial da institucionalização e da espacialização para depois fazer uma análise do tema.

Ainda que os estudos sobre defesa pareçam estar fortemente vinculados às academias militares e às Forças Armadas e pareçam estar desconectados da ideia de desenvolvimento, a reflexão sobre defesa e desenvolvimento como temas que se influenciam mutuamente é de grande relevância na Amazônia brasileira e especialmente no estado do Amapá, por se constituir em um espaço ao mesmo tempo periférico, necessitando fortemente de desenvolvimento, e estratégico, demandando uma defesa compatível com os recursos da região. Uma quantidade razoável de conhecimento já foi produzida sobre o tema da defesa nacional, tanto nos círculos militares quanto nas Universidades, com os mais variados enfoques possíveis, desde as relações civil-militar até a proteção da Amazônia brasileira; igualmente, muito conhecimento foi produzido sobre o estado do Amapá, sua formação histórica e sua premente necessidade de desenvolvimento. Há numerosas teses e artigos que trabalham com a defesa da Amazônia e com o desenvolvimento do Amapá, mas percebeu-se, entretanto, que há uma lacuna na análise de um objeto com um recorte epistemológico mais focado no diálogo permanente entre as questões de institucionalização e espacialização da defesa nacional na Amazônia e no estado do Amapá como um prelúdio para uma discussão de desenvolvimento. É, pois, sobre esse tema que incidirão as atenções dessa dissertação.

O primeiro capítulo da dissertação vai tratar da formação de concepções e conceitos sobre a defesa nacional a partir das ações militares. Foram apresentados diferentes conceitos

para defesa em distintos momentos históricos relacionando-os à prática da defesa ao longo dos anos, já que foi essa relação entre a prática e a teoria que fez com que a defesa nacional como expressão prática da ação militar e como referência conceitual se formasse. Foram as concepções militares que moldaram inicialmente a defesa no Brasil, mas especialmente a partir da criação do Ministério da Defesa (e a institucionalização do controle civil sobre as Forças Armadas) e da institucionalização dos atores civis no campo da defesa, que as questões na área (incluindo suas concepções atuais e conceitos) carregam também uma importante perspectiva civil que deve ser levada em consideração para entender a defesa nacional.

O segundo capítulo vai discorrer sobre a institucionalidade da defesa e sobre os seus documentos oficiais, notadamente a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa com as respectivas revisões. Diversas instituições no país tratam da defesa nacional. Apesar de parecer que pela própria natureza da atuação militar sejam as instituições militares as únicas que tratam do tema, há também diversas instituições civis, especialmente institutos de pesquisa e associações acadêmicas que refletem e produzem sobre o tema.

O terceiro capítulo vai buscar verificar quais foram as espacialidades geradas pelas instituições e pelos documentos da defesa nacional, em especial na região amazônica, e vai trabalhar com a espacialidade fronteiriça da Amazônia. É importante para esse estudo perceber como as instituições se espacializaram e como o discurso de importância da região presente nas diretrizes da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa encontra (ou não) uma cristalização espacial na Amazônia.

O quarto capítulo enfoca os aspectos de institucionalidade e espacialidade da defesa nacional no estado do Amapá. Os ex-Territórios Federais serão abordados como uma resposta do governo no formato institucionalização/espacialização ligada ao interesse da defesa nacional e desta forma será percebida a formação do estado do Amapá, como advinda dessa relação entre institucionalização e espacialização em um diálogo permanente com a defesa nacional. Neste último capítulo serão trabalhados os atores, as ameaças e as estratégias da defesa nacional no Amapá para que seja possível testar a hipótese de que o binômio institucionalização-espacialização da defesa no estado é insuficiente para a garantia da neutralização das ameaças e a consequente geração do status de segurança.

## 2 A DEFESA NACIONAL: FORMAÇÃO DE CONCEPÇÕES E CONCEITOS A PARTIR DAS AÇÕES MILITARES

Apresentar diferentes conceitos para defesa em distintos momentos históricos sem relacioná-los com a prática da defesa nacional ao longo dos anos daria uma dimensão incompleta do que se entende hoje pelo termo, já que foi a relação entre a prática e a teoria, ambas se moldando em um processo de co-construção e mútua influência, que fez com que a defesa nacional como expressão prática e referência conceitual se formasse. É *mister*, portanto, que a fim de investigar a formação do conceito de defesa nacional utilizado atualmente tanto pelos civis quanto pelos militares e pelos documentos oficiais da defesa que se retorne à prática das ações militares.

A análise sobre os pressupostos práticos de atuação das Forças Armadas no Brasil deve ser feita em perspectiva diacrônica para que seja possível traçar uma evolução histórica das ações militares que levaram à construção do conceito de defesa nacional hoje empregado pela Política Nacional de Defesa e pela Estratégia Nacional de Defesa. Essa digressão temporal, para que seja completa em termos de estabelecimento de um quadro teórico-prático para entender o conceito hodierno de defesa nacional, deve retornar pelo menos até a formação do Exército Imperial Brasileiro<sup>1</sup> e a Armada Nacional, após a independência.

O exercício da defesa nacional no Brasil imperial não apresentava mudanças significativas entre as atividades militares do tempo da colônia, ou seja, embora tivesse havido uma reestruturação do que seria, de fato, o interesse nacional (visto agora como país independente), em termos de ação prática das Forças Armadas, a atuação militar antes e depois da independência não teve muitas diferenças. Em ambos os momentos históricos os militares eram utilizados para a defesa da soberania, na guarnição das fronteiras e na garantia da manutenção das áreas conquistadas com a expansão territorial.

Em que pese haver duas vertentes territoriais que direcionavam a política externa para a América do Sul e que demandavam a atenção e o emprego das Forças Armadas na defesa nacional para o resguardo da soberania, para a guarnição das fronteiras e para a garantia da manutenção das áreas em expansão, uma no norte, na Amazônia, e outra no sul, na Bacia do

---

<sup>1</sup> Parte importante das ações de defesa, o resguardo da soberania, já era feita na prática pelo Exército pelo menos desde a Batalha dos Guararapes, quando a vitória brasileira encerrou a ocupação holandesa na colônia (o dia 19 de abril, aliás, é considerado o dia do Exército em alusão à vitória em Guararapes no ano de 1648). No entanto, embora ações de defesa já estivessem presentes antes mesmo da independência essas lutas em defesa da soberania não atendiam a um interesse genuinamente nacional, mas antes, aos interesses da metrópole.

Prata, esta última teve uma importância muito maior em relação à primeira por parte do governo e, conseqüentemente, por parte do comando das duas forças<sup>2</sup>.

A política sul-americana do Império organizava-se em torno das bacias hidrográficas platina e amazônica. Na área platina, a foz oceânica era controlada pelos argentinos e as faixas fronteiriças eram densamente povoadas; na área amazônica, a foz oceânica estava sob controle nacional e as faixas fronteiriças eram povoadas apenas pelos nativos. Essas condições desiguais condicionaram a prioridade para a área platina, da qual emanavam as percepções de insegurança e a tradição de rivalidade da época colonial. (MARQUES, 2001, p. 14).

É importante observar nesses primeiros anos de Brasil independente que a condução dos assuntos ligados à defesa da pátria era feita exclusivamente pelas Forças Armadas, naquele momento Exército e Marinha, com um elevado – e crescente – grau de autonomia<sup>3</sup>. Tanto o patrono do Exército, Duque de Caxias, quanto o patrono da Marinha, o Marquês de Tamandaré, militares experientes que lutaram nas batalhas de independência do Brasil, na Guerra da Cisplatina e na Guerra do Paraguai, julgavam que apenas os militares se importavam com as questões de defesa – e isso é representativo do porquê de não apenas as primeiras concepções de defesa estarem fortemente vinculadas à caserna, mas de que até hoje haja uma certa dificuldade em aceitar a participação civil na condução dos assuntos relativos à defesa nacional.

As concepções de defesa alteraram com a instauração da república no Brasil. Em virtude da importância do Exército na derrubada do Império, o que, aliás, rendeu aos militares da força terrestre o papel de destaque na condução política do país, as concepções estratégicas em torno da defesa que vinham sendo pensadas e praticadas pelas Forças Armadas passaram a ter um novo significado. Em particular no Exército, passou-se de uma quase aversão à participação na política do país<sup>4</sup> para uma quase obrigação<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Tempos depois é que as Forças Armadas passaram a perceber a Amazônia de forma estratégica, colocando-a como prioridade na defesa nacional, tal como consta hoje nos documentos oficiais da Defesa.

<sup>3</sup> As concepções estratégicas em torno da defesa nacional eram formuladas pelos militares com um elevado grau de autonomia, de modo que os Estados Maiores de cada umas Forças Armadas tinham suas perspectivas específicas que não dialogavam uma com a outra e muito menos com a diplomacia ou com a sociedade civil.

<sup>4</sup> Tanto é verdade que na Guerra do Paraguai o comandante-em-chefe das tropas brasileiras (Duque de Caxias) retornou ao Brasil após a tomada de Assunção e a destruição da força militar paraguai, atos traduzidos por ele como uma vitória militar, antes da captura de Solano López, objetivo político estabelecido pelo governo, ou seja, foram priorizados os objetivos militares em detrimento dos objetivos políticos.

<sup>5</sup> Nos anos do Brasil Império, essa máxima de afastamento dos assuntos políticos e vinculação estreita tão somente com os negócios da guerra, valeu tanto para o Exército quanto para a Marinha (embora a Marinha se mostrasse plenamente subordinada ao poder civil, mesmo com os excessos de independência que por vezes o Almirante Tamandaré demonstrava no *front* de batalha). No entanto, após a Proclamação da República (1889) e o conseqüente papel de destaque do Exército, e especialmente após a Revolta da Armada (1893), as duas forças

Com efeito, a mudança mais importante tem estreita relação com o papel do Exército como condutor político do novo regime. A condução dos assuntos políticos pelo Exército converteu boa parte dos quadros castrenses a “soldados-cidadãos”<sup>6</sup> que muitas vezes estavam mais interessados em assuntos de política do que de defesa<sup>7</sup> – e isso teve um impacto sobre as formulações estratégicas ligadas à defesa nacional.

Não obstante, a primeira mudança que pôde ser mais diretamente – e mais imediatamente – observada foi a distribuição do efetivo (que havia sido praticamente duplicado desde a instauração da república) e das unidades militares, o que significava uma tendência a concentrar as forças militares onde se concentrava o poder político, visando proteger as fronteiras potencialmente conflitivas e controlar os centros urbanos litorâneos, principalmente a sede do governo (CARVALHO, 1985).

Outra mudança importante nas concepções de defesa tem a ver com as influências estrangeiras na capacitação dos oficiais e na fixação dos princípios doutrinários do Exército. Nesse momento da atuação militar na primeira república a nação que mais veio a influenciar o Exército Brasileiro foi a Alemanha<sup>8</sup>, país cujas tropas eram consideradas das mais bem preparadas do mundo e a quem o então ministro da Guerra, Hermes da Fonseca, admirava.

[...] o governo brasileiro enviou três turmas de oficiais para estagiarem naquele país, de 1906 a 1910. Na Alemanha Imperial, os oficiais brasileiros defrontaram-se com um Exército eminentemente apolítico e poderoso, que oferecia a seus membros a possibilidade de progredir na carreira militar sem precisar para isso recorrer ao poder civil. [...] O contraste entre a organização das Forças Armadas na Alemanha e no Brasil era brutal. O Exército brasileiro guardava as características do período colonial. Praticava-se o recrutamento forçado de grupos sociais marginalizados, não havia programa de treinamento para as tropas e a disciplina era mantida através de violentos castigos corporais. As unidades militares eram distribuídas de acordo com o

---

passaram a desenvolver visões diferentes sobre o tipo de preocupação com defesa (e o tipo de Forças Armadas) que o país deveria ter: a Marinha, ao contrário do Exército, se afastou dos assuntos políticos para se dedicar apenas às questões militares.

<sup>6</sup> Marques (2001) lembra com propriedade da influência que o Positivismo de Comte – e a apropriação seletiva de elementos do positivismo comtiano – teve sob as concepções de defesa. Nesse particular, ela vai dizer que “dos conceitos positivistas incorporados pelo Exército, o de *soldado-cidadão*, segundo o qual os militares eram considerados cidadãos fardados aos quais não se poderia negar o direito a participar da vida política do país, consistiu num importante instrumento de afirmação militar” (*Op. Cit.*, p. 20).

<sup>7</sup> Prova disso, vai apontar Adriana Aparecida Marques em sua dissertação, é que “a escola militar, sob influência do positivismo, havia se tornado mais um centro de estudos de matemática, filosofia e letras do que de disciplinas militares. A missão precípua do Exército, para os positivistas militares, era conduzir uma longa instrução científica, ‘moral’ e ‘cívica’, o que implicava o envolvimento direto da instituição na política. Como resultado dessa mentalidade, em 1914, das publicações existentes na Escola, nenhuma tratava de assuntos militares” (*Op. cit.*, p. 24).

<sup>8</sup> A organização e a doutrina do Exército Alemão influenciaram não apenas o Exército Brasileiro, mas também os exércitos do Chile e da Argentina. O Exército Chileno recebeu uma missão militar alemã no final do século XIX e a Escola Superior de Guerra Argentina tinha seu quadro de professores no início do século XX quase que inteiramente formado por alemães.

papel de polícia exercido pelo Exército e as regras de ascensão hierárquica dependiam da influência de padrinhos políticos. Ou seja, era muito pouco atualizado se considerado o nível dos exércitos efetivamente nacionais da época. (MARQUES, 2001, p. 24).

O que se sucedeu foi o estabelecimento de um grupo de oficiais que retornou da Alemanha para o Brasil disposto a empreender um movimento de reforma estrutural no Exército Brasileiro a fim de convertê-lo em uma força profissionalmente treinada e preparada para a defesa nacional e não para as questões políticas e partidárias. Esses oficiais, chamados pejorativamente por seus colegas de farda de *jovens turcos*<sup>9</sup>, tinham como premissa duas prerrogativas, de acordo com Manuel Domingos Neto (1980): a organização do Exército como indispensável para a existência do Estado-Nação e a ideia de que cabia a todos os cidadãos assegurar a existência do Estado-Nação.

Vale a pena ressaltar que a segunda prerrogativa acima exposta, de que cabia a todos os cidadãos assegurar a existência de um Estado-Nação (para o qual a organização do Exército era indispensável), não tinha nenhuma relação com a visão atual de que a defesa é um tema de interesse de toda sociedade exposta nos documentos da defesa. Naquele momento significada, apenas, que o serviço militar era um dever do cidadão e que, portanto, justificava o alistamento militar obrigatório.

A modernização do Exército, entretanto, não aconteceu em virtude da influência alemã ou da atuação dos *jovens turcos*, mas a partir das reformas trazidas pela Missão Militar Francesa. Entre os anos de 1919 e 1940 o modelo de doutrina militar seguido pelo Exército Brasileiro foi o francês, até ser substituído na década de 40 pela doutrina norte-americana.

A Missão Francesa introduziu os estudos de guerra no Exército. Além disso, foram criados inúmeros cursos de especialização, adotaram-se novas regras de promoção hierárquica que levavam em conta a formação profissional de cada oficial e reduziram-se [sic] substancialmente a influência do apadrinhamento nas nomeações para os postos de comando. Esse processo foi acompanhado de uma renovação do armamento e melhoria das instalações militares. (MARQUES, 2001, pp.28-29).

Antes, porém, que a doutrina norte-americana se tornasse o padrão de referência no país para as Forças Armadas, a Marinha do Brasil já tinha feito uma série de aproximações

---

<sup>9</sup> A alcunha de “*jovens turcos*” aos *germanófilos* que retornavam da Alemanha com um pensamento reformista foi uma referência (exagerada, segundo José Murilo de Carvalho) ao movimento reformista e modernizador ocorrido no Império Otomano, país cujos oficiais foram em grande medida treinados por missões alemãs no início do Século XX. (CARVALHO, 1985).

com a Marinha dos Estados Unidos: primeiro um grupo de oficiais foi mandado para estagiar nos EUA após a aquisição de uma nova esquadra em 1910 e depois uma missão militar vinda dos EUA chegou na década de 20 para contribuir com a formação dos oficiais da Escola Naval, onde desde 1914 já havia oficiais norte-americanos lecionando.

O que fica de contribuição da observação da prática das atividades militares no Brasil nos tempos da Primeira República para a construção da defesa nacional – como conceito, inclusive – tal como entendemos hoje, está essencialmente relacionado à reestruturação do Estado-Maior e à percepção estratégica de defesa territorial. A primeira possibilitou a implantação de uma nova estrutura organizacional nas Forças Armadas (uma nova institucionalidade), e a segunda se traduziu em uma redistribuição das tropas no país (uma nova espacialidade).

Como órgão de direção da força, o Estado-Maior tem suas raízes ainda no período colonial com a criação do Comando de Armas da Corte pelo Conde de Linhares, primeiro Ministro da Guerra, em 1808. Quando D. Pedro I reorganizou o Exército Imperial, em 1824, o órgão manteve suas funções, mas com uma denominação diferente: Quartel-General da Corte. O Estado-Maior do Exército, tal como existe hoje, foi criado no início da Primeira República, em 1896, mas naquele momento não chegou a exercer a função de orientação para o preparo e o emprego da força a partir de uma política ou de uma estratégia de defesa nacional porque não havia tais formulações.

Os “planos” de defesa que existiam eram limitados às diretrizes de proteção das fronteiras do sul e do sudeste do país – e a reestruturação ocorrida a partir dos anos 1920 foi de substituição dos pequenos destacamentos criados por influência das oligarquias locais por grandes unidades de acordo com o planejamento nacional que estava sendo feito (MARQUES, 2001). O avanço mais recente da institucionalidade do Estado-Maior se deu com a criação, em 2010, do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, para a coordenação do comando das três forças e assessoramento do Ministro de Estado da Defesa.

O conceito de defesa territorial trazido pela Missão Militar Francesa e incorporado pelo Exército Brasileiro a partir dos anos 20 do século XX se traduziu espacialmente como uma redistribuição de tropas para a defesa contra agressões externas ou comoções internas. A ameaça externa não era percebida como algo que pudesse advir de grandes potências estrangeiras, mas de algum país fronteiriço, possivelmente ao sul, notadamente a Argentina. Já a ameaça interna poderia ser advinda especialmente dos centros urbanos politicamente importantes para o país. Em ambos os casos de ameaça, externa ou interna, a redistribuição das tropas significou uma alteração na perspectiva de defesa ao mesmo tempo em que

manteve praticamente inalterada a realidade da localização das tropas e dos efetivos militares, mais ao sul e menos ao norte, mais próximo do Prata e mais distante da Amazônia.

Durante o período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) algumas perspectivas em torno da concepção de defesa (e também de segurança) foram alteradas, especialmente no que tange à visão de onde poderiam se originar as ameaças à soberania nacional. Nesse momento, com as aproximações de submarinos alemães ao litoral brasileiro e diante da possibilidade de estabelecimento de missões nazistas na Amazônia, por exemplo, o sul do país e as fronteiras com a Argentina deixaram de ser as principais preocupações da defesa nacional para ceder espaço para uma preocupação crescente com as fronteiras amazônicas<sup>10</sup>.

O próximo ciclo de transformações na perspectiva estratégica e no exercício da defesa no Brasil que vai ter impacto sobre o conceito de defesa nacional terá início com a criação da Escola Superior de Guerra, em 1949, em um momento já de influência norte-americana<sup>11</sup>. A Doutrina de Segurança Nacional, gestada a partir da ESG, vai ser a base para a política de defesa que era aplicada na época e que foi aplicada pelo menos até os anos 1980.

[...] mais que uma política de defesa adaptada às condições estratégicas reinantes após a Segunda Guerra Mundial, a Doutrina de Segurança Nacional simbolizava, nos países latino-americanos, um determinado projeto nacional construído de acordo com a *concepção de mundo* de seus formuladores, do qual o papel dos militares era preponderante. Ainda que as doutrinas latino-americanas guardassem algumas similaridades com a matriz norte-americana, elas foram adaptadas de acordo com a realidade política e social de cada país. (MARQUES, 2001, p. 43).

O “projeto nacional” dessa “concepção de mundo” expressa nas formulações da Escola Superior de Guerra vai refletir o desejo dos militares de converter o Brasil em uma grande potência. Para isso, a Doutrina de Segurança Nacional estava baseada em dois fundamentos: a segurança nacional e o poder nacional. A segurança nacional era vista como a segurança que o Estado deveria proporcionar a fim de viabilizar os objetivos nacionais

---

<sup>10</sup> Foi com essa nova concepção de a partir de onde se manifestam as ameaças à soberania nacional em termos espaciais que foram criados os Territórios Federais: para trabalhar a defesa amazônica – e a própria justificativa constitucional para a criação dos ex-territórios inclui o “*interesse da defesa nacional*”. Essa discussão será alargada no capítulo 4 desta dissertação.

<sup>11</sup> O histórico de criação da Escola Superior de Guerra está ligado, em parte, ao Curso de Alto Comando instituído em 1942 pela Lei de Ensino Militar, mas o fôlego de implantar um Instituto de Altos Estudos no Brasil e de institucionalizar a ESG está intimamente relacionado às experiências obtidas por um grupo de militares brasileiros no *National War College* dos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial. A Escola Nacional de Guerra dos EUA é uma unidade de ensino da Universidade de Defesa Nacional (*National Defense University*) criada em 1946 para pensar a estratégia nacional americana de segurança e defesa – e que influenciou fortemente não apenas a criação da ESG, mas também a condução das atividades militares de defesa no Brasil.

permanentes, ao passo que o poder nacional era tido como a capacidade de conduzir a nação à consecução desses objetivos nacionais.

Começam a aparecer, então, a partir da ESG, os elementos de uma política de defesa, como os “objetivos nacionais” e, a partir das formulações geopolíticas da época, os elementos constitutivos de uma estratégia de defesa, como o “conceito estratégico nacional”. Os objetivos nacionais, de acordo com os Manuais da Escola Superior de Guerra, podem ser divididos em objetivos permanentes, aqueles ligados a elementos que se pretendam estáveis, como a soberania, a integridade territorial, o progresso, a democracia e a paz social, e em objetivos atuais, aqueles ligados a elementos a serem definidos em determinado momento a partir de determinada conjuntura. Já o conceito estratégico nacional, uma categoria encontrada nos estudos geopolíticos do General Golbery do Couto e Silva, tem sua formulação fundamentada nos objetivos nacionais e em uma avaliação estratégica da conjuntura nacional e internacional.

Esses elementos pensados na Escola Superior de Guerra e balizadores da Doutrina de Segurança Nacional são categorias que mais tarde, quando não ontologicamente (a busca da salvaguarda dos interesses e das riquezas nacionais e a importância da percepção do ambiente interno e externo na elaboração e na consecução da defesa nacional), pelo menos metodologicamente (na distinção entre uma política que vai dizer “o quê” e uma estratégia que vai apontar “como”), vão fazer parte da política e da estratégia nacional de defesa.

O conceito estratégico nacional – C.E.N. – é a diretriz fundamental que, em dado período, deve nortear toda a estratégia da Nação, com vistas à consecução ou salvaguarda dos Objetivos Nacionais a despeito dos antagonismos que se manifestem ou possam vir manifestar-se, tanto no campo internacional, como até mesmo no âmbito interno do país. Ora, em sentido amplo, a Estratégia de uma Nação confunde-se, como já vimos, com a própria Política de Segurança Nacional. [...] Pode-se, pois, dizer em síntese que o C.E.N. é a diretriz fundamental da Política de Segurança Nacional, tanto na paz como na guerra. (COUTO E SILVA, 1981, p. 251)<sup>12</sup>.

Ainda que os termos apresentados nas categorias supramencionadas dialoguem não apenas com a defesa, mas também com a segurança, não havia confusão entre defesa e

<sup>12</sup> Embora o General Golbery do Couto e Silva tenha, em sua *Geopolítica do Brasil*, dito que “em sentido amplo a Estratégia de uma Nação confunde-se com Política de Segurança Nacional” (grifo nosso), ele já havia dado destaque para a diferença que vai ser posteriormente estabelecida nos documentos atuais da defesa entre a política e a estratégia de defesa após discorrer sobre os Objetivos Nacionais Atuais (em contraposição aos Objetivos Nacionais Permanentes) e após discutir outra categoria, a de Política de Consecução: “se os objetivos nacionais atuais traduzem, em um determinado momento, os fins a atingir (o quê?) – a política de consecução define, em consequência, a *maneira* pela qual se buscará realiza-los ou atingi-los e o respectivo condicionamento espaço-temporal (como? quando? onde?)”. (COUTO E SILVA, 1981, pp. 256-257).

segurança nas formulações teóricas da Escola Superior de Guerra nem na atuação prática das Forças Armadas – e do Exército, em especial – em relação à defesa da pátria. Os manuais básicos da Escola Superior de Guerra que tratavam dos “elementos fundamentais” traziam conceitos e definições de todas as categorias discutidas, desde “objetivos nacionais”, “poder nacional”, “política nacional” e “estratégia nacional”, até “segurança” e “defesa”.

São apresentados dois conceitos para segurança e defesa, um mais geral e outro específico, colocando em foco a “segurança nacional” e a defesa nacional. O conceito geral de segurança apresentado é *“a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza”* (ESG, 2014, p. 76). Já defesa é conceituada em termos gerais como *“um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança”* (idem, p. 77).

A Segurança, sendo uma sensação, não pode ser medida, é abstrata, subjetiva. A sensação de se sentir seguro é função direta da ausência de fatores perturbadores que tenham a capacidade de alterar esse estado; são as **ameaças**. Estas sim têm que ser, além de conhecidas, também avaliadas para que, devidamente tratadas, tenham sua influência reduzida para que se possa manter o estado de segurança adequado. É no trato da ameaça que se focaliza a Defesa. A Defesa trata da neutralização, da redução e/ou da anulação de ameaças; isto se faz por intermédio de medidas, atitudes e ações que a elas se contrapõem. Defesa é, portanto, um ato, ou conjunto de medidas, atitudes e ações, que se contrapõem a determinado tipo de ameaça, e que se caracteriza e dimensiona para proporcionar a sensação adequada de segurança. (ESG, 2014, p. 76).

O manual faz uma diferenciação entre segurança e segurança pública e defesa e defesa pública – para não haver confusão entre os termos, que lidam com temáticas bem distintas – antes de dar os conceitos mais específicos de “segurança nacional” e “defesa nacional”. Segurança nacional é entendida como *“a sensação de garantia para a Nação da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais, proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional”* (Op. cit., p. 81), ao passo que defesa nacional *“é o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na Expressão Militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais e manifestas”* (idem, p. 82).

Digno de nota é que o conceito de defesa nacional da Escola Superior de Guerra acima mencionado é exatamente o mesmo utilizado pela Política Nacional de Defesa. Em que pese o documento da ESG consultado ter sido a versão atualizada em 2014, portanto já revisado após o lançamento da PND, a maioria dos conceitos presentes nos Manuais da Escola Superior de

Guerra, de acordo com Adriana Aparecida Marques, mantêm a essência da versão original, ligeiramente modificados dos anos 1980.

Essas modificações na década de 80 que chegaram até os dias atuais têm uma relação importante com a atuação prática das Forças Armadas entre os anos 1960 e 1980 (elas foram, justamente, uma tentativa de desfazer essa vinculação entre a doutrina e prática dos anos 60 e 70) e a sua tradução conceitual nos documentos oficiais da defesa nacional. O ponto chave da modificação conceitual da defesa nacional é o caráter “*preponderantemente externo*” das ameaças.

Quando os militares invertem a tendência das relações com os civis e ao invés de apoiarem um determinado projeto político assumem, eles mesmos, o governo do país em 1964, a Doutrina de Segurança Nacional passou a ser a baliza de organização da defesa. Como o comunismo era a principal ameaça apontada pelo Regime Militar, o inimigo passou a ser preponderantemente interno<sup>13</sup> - e o “*conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado*” contra essa ameaça representada pelo “inimigo interno” foi o objeto central das políticas de defesa nacional naquele período.

No momento em que o controle das instituições e a condução política do país voltou para as mãos dos civis, após duas décadas de governos militares, os contextos interno e externo já eram bem diferentes – e a política de defesa nacional precisou ser revista não apenas para se adequar aos novos tempos, mas também para tentar desfazer a vinculação negativa dos anos anteriores. O “inimigo” a ameaçar a segurança nacional passou a ser, manifestamente, “*preponderantemente externo*”, tal como aparece hoje nos documentos.

As estratégias utilizadas pelas Forças Armadas até 1985, ao contrário, não precisaram ser revistas porque anunciavam de forma mais geral como aplicar a política de defesa sem fazer menção a que tipo de ameaça, especificamente, ela se referia, de modo que a maioria delas ainda vale hoje e ainda aparecem como diretrizes da ação militar<sup>14</sup>. Entre as estratégias mantidas, a que precisou – e ainda precisa – de reformatação foi a *estratégia da presença*, que

---

<sup>13</sup> O comunismo era percebido como ameaça à segurança do Brasil tanto interna quanto externamente. Externamente as ações se concentravam em apoiar os Estados Unidos na contenção da expansão soviética. Internamente que se localizavam os principais desafios à segurança do país e as principais ameaças à estabilidade nacional, por isso as ações de defesa passaram a se concentrar nesses “inimigos internos”, que Hector Saint-Pierre (1991 apud MARQUES, 2001) vai dizer que podem ser “*inimigos de resistência*”, “*inimigos infiltrados*” ou os inimigos internos em sentido estrito, os “*inimigos políticos*”.

<sup>14</sup> A *estratégia do antifoco* é, obviamente, uma exceção: também chamada de estratégia contra-revolucionária, ela consistia na aplicação de ações de contra-guerrilha e contrainsurgência, além de estimular e apoiar grupos que independentemente de suas motivações (fossem nacionalistas, fossem religiosas) se propusessem a se contrapor aos grupos comunistas. A influência norte-americana é clara: a estratégia do *antifoco* foi criada nos Estados Unidos como resposta à estratégia do *foco* (de estímulo à guerra de guerrilha) formulada por Che Guevara e Regis Debray.

falava da necessidade de haver unidades militares em todo território nacional, mas que se referia, naquele momento, especialmente à necessidade de ter tropas em todos os lugares para manter a ordem interna, e não apenas a intenção de promover a integração nacional, auxiliar no desenvolvimento ou fazer o resguardo da soberania, como hoje em dia.

Com as transformações políticas, econômicas e sociais dos anos 90, tanto no Brasil quanto no mundo, as percepções e concepções em torno da defesa nacional tiveram que ser reformuladas. As ameaças presentes nos anos da Guerra Fria foram substituídas por outras que não significavam, necessariamente, a invasão de uma potência estrangeira violando a soberania territorial dos países – e como surgiram novas ameaças era preciso também surgir novas maneiras de lidar com essas ameaças, novas políticas e novas estratégias de defesa.

Os militares brasileiros foram privados de dois velhos inimigos no começo dos anos 90. Por um lado, com o fim da União Soviética em 1992 [*sic*], o comunismo não poderia mais ser apontado como ameaça à “segurança nacional”, decretando a total obsolescência dos fundamentos estratégicos da Doutrina de Segurança Nacional como parâmetro para a organização da defesa nacional. Por outro, o processo de aproximação com a Argentina eliminava a possibilidade de um conflito armado entre os dois países que havia condicionado a concentração das unidades militares brasileiras no sul do país. Além disso, os temas considerados (pelas potências ocidentais) como novas ameaças à segurança internacional após o fim da União Soviética – narcotráfico, terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de armas, devastação ambiental, corridas armamentistas regionais, conflitos étnicos, correntes migratórias internacionais, desrespeito aos direitos humanos e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas de destruição em massa – consolidavam a substituição do conflito leste/oeste pelas tensões norte-sul. (MARQUES, 2001, p. 107).

É nesse novo contexto dos anos 1990, antes mesmo da criação do Ministério da Defesa no país, em 1999, que vai ser lançado, em 1996, o primeiro documento oficial da defesa no Brasil: a Política de Defesa Nacional. O documento vai ser revisado em 2005, abrindo espaço para a publicação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008. Em 2012 vai ser lançado o Livro Branco de Defesa Nacional e, em 2016, todos os documentos serão revisados. A apreciação dos documentos oficiais da defesa, seus pressupostos e conceitos, bem como a institucionalidade daí advinda, serão objetos de análise do próximo capítulo.

### **3 A INSTITUCIONALIDADE DA DEFESA NACIONAL E OS DOCUMENTOS OFICIAIS SOBRE DEFESA**

As informações trazidas neste capítulo destinam-se a identificar as instituições civis e militares que tratam da defesa nacional nos mais diversos âmbitos, escalas e atuações no contexto brasileiro, bem como o processo de formação dos documentos oficiais sobre defesa. A institucionalidade da defesa vai ser vista aqui como a existência de instituições reconhecidas na sociedade brasileira ou de documentos legalmente aceitos que tratem de questões relacionadas à defesa nacional e que, através de suas diretrizes formais e ações/recomendações práticas tenham um impacto significativo na neutralização de ameaças e no favorecimento da sensação de segurança. O levantamento desses atores institucionais e documentos servirá não apenas para identifica-los, mas também para avaliar suas ações/recomendações a partir de suas respectivas especializações.

#### **3.1 AS INSTITUIÇÕES CIVIS E MILITARES PARA A DEFESA**

Diversas instituições no país tratam da temática da defesa nacional. Apesar de parecer que apenas as instituições militares são afeitas às questões de defesa, como a própria natureza da atuação militar pode sugerir, há também diversas instituições civis que se aproximaram do tema nas últimas décadas, especialmente instituições de pesquisa e associações acadêmicas. Entre as instituições de pesquisa e associações acadêmicas, civis e militares, merecem destaque a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), o Instituto Pandiá Calógeras (IPC) e a Escola Superior de Guerra (ESG). A ABED é uma associação acadêmica civil e o IPC e a ESG são instituições ligadas ao Ministério da Defesa, mas em cuja composição encontram-se não apenas militares, mas também civis.

Há também, na esteira das instituições que tratam da defesa nacional, outros órgãos que compõem o Ministério da Defesa, como o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e o Departamento do Programa Calha Norte, além das Forças Armadas, que entre o Comando do Exército, o Comando da Marinha e o Comando da Aeronáutica merecem destaque para a compreensão dos atores que atuam na defesa da Amazônia Setentrional dois Comandos Militares do Exército, o Comando Militar da Amazônia (CMA) e o Comando Militar do Norte (CMN).

É claro que há diversas outras instituições que versam sobre a defesa nacional, tanto militares quanto civis, mas tratar de cada uma dessas instituições supracitadas é essencial para

perceber a institucionalidade da defesa nacional, uma vez que são esses atores os mais relevantes em questão de reconhecimento e peso institucional no país.

O Ministério de Estado da Defesa (MD) é o órgão do Governo Federal que tem por objetivo exercer a direção superior das Forças Armadas e estabelecer as políticas de defesa e segurança do Estado Brasileiro. Criado em 1999, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, o MD foi uma proposta trazida em seu Plano de Governo com o objetivo de *“otimizar o Sistema de Defesa Nacional, proporcionando-lhe maior eficiência no planejamento do emprego combinado e aumento da capacidade de resolver as questões mais amplas que se relacionam com a defesa”* (CARDOSO, 2008, p. 147). Buscava-se, dessa forma, com a criação do MD, reforçar a articulação entre as Forças Armadas, colocando-as sob o controle civil, e aproximar civis e militares nas discussões que envolviam as questões de defesa nacional.

Na estrutura organizacional do Ministério da Defesa há órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa (como o Instituto Pandiá Calógeras), órgãos de estudo, assistência e apoio (como a Escola Superior de Guerra), órgãos de assessoramento (como o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas), além de um órgão central de direção, que é a Secretaria Geral (onde está vinculado o Departamento do Programa Calha Norte). Os órgãos específicos singulares, um órgão colegiado e as Forças Armadas, com seus respectivos comandos, completam o organograma do MD.

O Instituto Pandiá Calógeras (IPC) é, grosso modo, um centro de estudos ligado ao Ministério da Defesa. De acordo com informações institucionais do IPC na internet<sup>15</sup> *“sua missão é produzir análises, promover o diálogo e estimular a produção de conhecimento sobre os temas de interesse da defesa nacional”* de modo que, ao fazer isso, também contribua para que o relacionamento entre civis e militares possa ser permanentemente adensado.

Criado pelo Decreto nº 7.974/2013<sup>16</sup>, a função do Instituto Pandiá Calógeras é coletar informações e fazer análises que possam subsidiar a tomada de decisões no âmbito do Ministério da Defesa, ou seja, o IPC foi criado para funcionar como um órgão de assistência estratégica sobre temas ligados à defesa nacional. De forma prática, o IPC formula não apenas notas técnicas, mas também desenvolve pesquisas, promove eventos que colaborem para a criação do que eles chamam de um autêntico pensamento brasileiro de defesa e realiza

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://pandia.defesa.gov.br>> Acesso em: 27 nov. 2017.

<sup>16</sup> O Decreto nº 7.974/2013 foi revogado pelo Decreto nº 8.978/2017, publicado em 01 de fevereiro de 2017 e em vigor desde 7 de março de 2017. Todas as disposições do documento anterior foram alteradas pelo novo Decreto.

contatos interinstitucionais com instituições de ensino civis e militares, instituições congêneres e *think tanks* nacionais e internacionais, além de buscar constituir um centro de documentação para subsidiar pesquisas no campo da defesa nacional.

A busca pela necessária aproximação entre civis e militares, crucial para a consolidação da área de defesa no país, é de tal forma importante na formação do IPC que o nome do Instituto é uma homenagem ao primeiro civil a exercer o cargo de Ministro da Guerra na história republicana, João Pandiá Calógeras, durante o governo de Epitácio Pessoa<sup>17</sup>.

A Escola Superior de Guerra (ESG) é um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa vinculado ao Ministério da Defesa. Apesar de estar vinculada hoje ao Ministério da Defesa e não ter qualquer função ligada à formulação ou execução de políticas no país, mas, tão somente, de servir como centro de estudos e pesquisas capaz de oferecer cursos instituídos pelo Ministério da Defesa, conforme fica claro em sua apresentação institucional na internet<sup>18</sup> ao afirmar que “*seus trabalhos são de natureza exclusivamente acadêmica*”, na época da sua criação, no fim da década de 40 do século XX, a ESG foi uma instituição que produziu conhecimento e doutrina estratégica cujo conteúdo foi convertido, durante os governos militares, de proposta ideológica para política oficial de Estado<sup>19</sup>.

Criada pela Lei nº 785/49, a ESG “*destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento*”. Desde sua criação, com bases inspiradas no *National War College* dos Estados Unidos, a ESG sempre teve a intenção de funcionar como um centro permanente de pesquisa capaz de debater propostas voltadas para a resolução de problemas enfrentados pelo país no campo da defesa e do desenvolvimento.

A Escola Superior de Guerra tem 3 instituições de ensino congêneres nas 3 forças militares, todas elas voltadas para a preparação de oficiais superiores para o exercício de funções de Estado-Maior, comando, chefia e assessoramento. São elas: a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); a Escola de Comando Estado Maior da Aeronáutica (ECEMAR); e a Escola de Guerra Naval (EGN).

---

<sup>17</sup> João Pandiá Calógeras ficou à frente do Ministério da Guerra de outubro de 1919 até novembro de 1922, quando foi substituído pelo Marechal Fernando Setembrino de Carvalho no início do governo de Artur Bernardes.

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.esg.br>> Acesso em: 28 nov. 2017.

<sup>19</sup> Por esse motivo a Escola Superior de Guerra ainda é fortemente vinculada à Doutrina de Segurança Nacional até os dias de hoje.

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) é um órgão na estrutura do Ministério da Defesa que congrega a coordenação dos comandos do Exército, da Marinha e da Força Aérea. Tem também uma função de assessoramento ao Ministro de Estado da Defesa, mas nesse caso o suporte prestado é na direção superior das três forças. Instituído em 2010 com a missão de planejar o emprego conjunto das forças singulares e coordenar a interoperabilidade entre Exército, Marinha e Força Aérea o EMCFA teve suas competências e atribuições estabelecidas na Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 7.974/2013, o mesmo que instituiu o Instituto Pandiá Calógeras e que foi substituído pelo Decreto nº 8.978/2017.

O Departamento do Programa Calha Norte (DPCN) é o setor no Ministério da Defesa responsável pela gestão do Programa Calha Norte (PCN), importante projeto de geração de desenvolvimento e de defesa da região amazônica (que causou – e ainda causa – um impacto espacial de ordem civil e militar importante) e que será abordado no próximo capítulo. Ao DPCN compete, entre outras atribuições, executar as instruções normativas que dispõem sobre as diretrizes estratégicas do Calha Norte e coordenar as ações dos projetos do programa.

De acordo com o texto da Portaria Normativa nº 30/MD, de 25 de agosto de 2017, as ações serão executadas mediante: I - transferência de recursos orçamentários de forma direta para as Forças Singulares; e II - celebração de convênios ou contratos de repasse, com aporte de recursos oriundos de emendas parlamentares, a serem firmados com os Estados e Municípios que integram a área de atuação do programa<sup>20</sup>. Percebe-se claramente duas vertentes no Programa Calha Norte que dialogam diretamente com o tema deste trabalho: uma militar, que visa à reestruturação das Forças Singulares e incremento das condições de defesa nacional, e uma civil, que favorece a aquisição de equipamentos e transformações de infraestrutura capazes de gerar desenvolvimento para a região de abrangência do programa.

O Comando Militar da Amazônia é o Comando Militar de Área<sup>21</sup> que congrega os corpos militares do Exército Brasileiro nos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima. Criado em Belém-PA em 1956 com a responsabilidade estendida naquele momento sobre toda Amazônia Legal, o CMA ficou com a incumbência de proteger a Amazônia e dar conta das necessidades geopolíticas e estratégicas de defesa da região. Sua sede mudou de Belém-PA para Manaus-AM em 1969, quando passou a acumular o comando da 8ª Região Militar e

---

<sup>20</sup> Redação dada pela Portaria Normativa nº 30/MD, de 25 de agosto de 2017. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa\\_calha\\_norte/pn30\\_25\\_ago\\_2017.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/pn30_25_ago_2017.pdf)> Acesso em: 28 nov. 2017.

<sup>21</sup> Os Comandos Militares de Área (ou simplesmente Comandos Militares) são agrupamentos de Regiões Militares sob um único comando regional. Atualmente existem 8 Comandos Militares no Brasil (que agrupam as 12 Regiões Militares), posicionados de forma estratégica a fim de resguardar a soberania do país e favorecer a defesa nacional.

da recém-criada 12ª Região Militar. Em 2011 o Exército Brasileiro resolveu desmembrar o Comando Militar da Amazônia e instituir um outro Comando Militar na região, o que aconteceu em 2013 quando foi criado o Comando Militar do Norte (CMN), com sede em Belém, que ficou responsável pela 8ª Região Militar.

O Comando Militar do Norte (CMN), mais novo Comando Militar de Área do Exército Brasileiro, congrega os corpos militares dos estados do Amapá, Maranhão, Pará e a área do Bico do Papagaio, no estado do Tocantins. Com sede em Belém-PA, o CMN tem em sua missão tanto a condução de atividades que visam a defesa da pátria quanto a cooperação para a geração de desenvolvimento regional.

As particularidades da realidade da banda ocidental da Amazônia de um lado, e de sua porção oriental de outro, fizeram com que a criação do Comando Militar do Norte fosse pensada com propósitos distintos daqueles que dão apoio e sustentação ao CMA. Se a atuação do Comando Militar da Amazônia, na banda ocidental da região, é mais voltada ao combate a crimes transfronteiriços como narcotráfico, tráfico de armas entre outros delitos, as ações do Comando Militar do Norte, na porção mais oriental da região, poderiam focar na proteção de infraestruturas estratégicas e no resguardo de recursos minerais, abrindo mais espaço para a atuação não apenas na defesa, mas também no desenvolvimento.

A Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) é uma associação civil de caráter acadêmico que congrega professores e pesquisadores ligados ao tema da defesa nacional e da segurança internacional. Esses acadêmicos das mais diversas instituições de ensino e pesquisa no país e com as mais variadas formações se aproximaram formal e institucionalmente a partir de 2005 pela ocasião da criação de um grupo de trabalho para discutir “Forças Armadas, Estado e Sociedade” no Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).

De acordo com informações colhidas no sítio da ABED na internet<sup>22</sup> essa iniciativa era “*resultante do reconhecimento de que a área, com presença marcante no cenário acadêmico dos principais países do mundo, havia adquirido lugar expressivo no Brasil*” e precisava, com efeito, de “*uma entidade capaz de reunir a comunidade e vocalizar seus interesses e objetivos comuns frente ao Estado e à sociedade*”. Dessa forma, portanto, foi criada a ABED e há mais de 10 anos a instituição vem promovendo diversos encontros estaduais, regionais e nacionais para discutir a defesa nacional e proporcionar o intercâmbio de ideias entre os acadêmicos da área em todo país.

---

<sup>22</sup> Disponível em <<http://www.abedef.org>> Acesso em: 27 nov. 2017.

Além dos Encontros Nacionais (ENABEDs), dos Encontros Estaduais (EEABEDs) e dos Encontros Regionais (ERABEDs) voltados para o intercâmbio de ideias e pesquisas sobre a defesa nacional, a Associação Brasileira de Estudos de Defesa também é responsável pela edição da Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED), que já teve 5 edições publicadas desde 2014 e um total de mais de 50 artigos e ensaios além de diversas resenhas sobre obras produzidas no campo da defesa nacional e da segurança internacional<sup>23</sup>.

## 3.2 OS DOCUMENTOS DA DEFESA

### 3.2.1 A Política Nacional de Defesa (PND)

O primeiro documento sistematicamente elaborado sobre a política de defesa do país foi a Política de Defesa Nacional (PDN), publicada em 1996. De acordo com o professor Eliézer Rizzo de Oliveira (2005), o general Alberto Cardoso, na época ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, foi o principal responsável pela elaboração do documento, que não teve a participação da sociedade civil na sua preparação. Apesar de estar disposto no texto da PDN que a defesa era um “*tema de interesse da sociedade como um todo*” (1996, p. 03), as concepções ali expostas eram fruto de uma visão construída pelos militares ao longo das últimas décadas e foram formuladas sem a participação civil.

A PDN de 1996, um documento de 8 páginas e meia (hoje já disponível na biblioteca de publicações oficiais da presidência da república na internet<sup>24</sup>, mas à época do seu lançamento disponibilizada apenas mediante solicitação), foi escrito em 5 breves tópicos: 1. Introdução; 2. O quadro internacional; 3. Objetivos; 4. Orientação Estratégica; e 5. Diretrizes. Além de ressaltar a importância e a necessidade da defesa nacional diante de um cenário internacional em transformação, o documento estabelece os objetivos da defesa nacional (como objetivos são apresentados especialmente a garantia da soberania e a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais), sua orientação estratégica (uma postura dissuasória em caráter defensivo, com vistas à melhoria das capacidades militares das Forças Armadas) e diretrizes (aspectos a serem observados para a consecução

---

<sup>23</sup> Além dos artigos e ensaios publicados na Revista Brasileira de Estudos de Defesa a ABED também editou livros com as comunicações apresentadas nos seus Encontros Nacionais, o que faz com que essas obras se somem à produção no campo da defesa nacional e às contribuições da Associação para discussões no tema.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2017.

dos objetivos da PDN, como a sensibilização e o esclarecimento da opinião pública a fim de criar – e conservar – uma mentalidade de defesa nacional)<sup>25</sup>.

A primeira revisão da Política de Defesa Nacional, feita em 2005 sob os auspícios do governo Luís Inácio Lula da Silva, contou com a participação de civis e militares na elaboração do documento a pedido do próprio presidente. Nesta reformulação da PDN houve a manutenção de diversos pontos importantes do texto, especialmente com relação aos objetivos precípuos de garantir não apenas a soberania, a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais, mas também o Estado de Direito e as instituições democráticas.

Não obstante, foi possível perceber a introdução de importantes diferenças no texto, desde a publicidade/divulgação dos documentos<sup>26</sup> até uma atualização do conceito de segurança conforme os padrões da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das Nações Unidas (ONU), que abrange a ideia de segurança coletiva, cooperativa e humanitária, o que abre espaço para discutir novas ameaças que tenham impacto sobre a defesa nacional, em geral, e sobre a Defesa da Amazônia, em particular, bem como questões ligadas ao desenvolvimento. A concepção clássica de segurança ligada à ameaça de agressão entre Estados foi substituída por uma preocupação em dar respostas multilaterais (segurança coletiva) e através da cooperação (segurança cooperativa) entre os Estados para os problemas de segurança (MATOS, 2014).

Outra diferença importante a destacar é a percepção em torno da noção de ameaça: no documento de 1996 as ameaças eram consideradas como advindas apenas de fatores externos; em 2005 elas passaram a ser vistas como preponderantemente externas, isto é, em grande parte elas continuam sendo de natureza externa, mas o país pode ter que lidar com problemas e ameaças de ordem interna capazes de desestabilizar a segurança institucional do Estado (que não necessariamente advém de grupos ideológicos cuja posição política é diferente do governo, mas de condições de fragilidade econômica e social, por exemplo). A ideia de ameaça como algo que pode surgir internamente tinha sido deixada de fora da primeira PDN tanto por causa do contexto internacional da época quanto em virtude de uma tentativa de

---

<sup>25</sup> Duas diretrizes dialogam diretamente com a ideia de defesa e desenvolvimento na Amazônia: a diretriz “i”, de “manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem [...] ao desenvolvimento socioeconômico do país” e a diretriz “j”, de “proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar” (PDN, 1996, p. 10).

<sup>26</sup> A PDN de 1996 foi disponibilizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República apenas mediante solicitação; a edição de 2005, dada pelo Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005, foi publicada no Diário Oficial da União.

afastar a imagem da Doutrina de Segurança Nacional que, em nome da defesa nacional, atuou na repressão de grupos políticos internos que contestavam o regime militar.

Diferentemente do documento de 1996, que não conceituava os termos empregados, a PDN de 2005 trazia não apenas o conceito de segurança de acordo com padrões internacionais, como dito acima, mas também – e em especial – o conceito de defesa nacional, olvidado no documento anterior. A defesa nacional, agora claramente conceituada, era entendida como “*o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas*”. Outro avanço trazido pela PDN de 2005 foi a introdução de um tópico para tratar do ambiente regional e o entorno estratégico do Brasil, o que representava, inclusive, uma adequação positiva em relação à aproximação de Política Externa do Governo Lula com a América do Sul e a África<sup>27</sup>.

Em 2012 o documento foi atualizado mais uma vez e passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND), ao invés de Política de Defesa Nacional (PDN) como nas duas versões anteriores, sem, entretanto, sofrer modificações substantivas. As PDN de 1996 e 2005, bem como a PND de 2012 refletem a perspectiva oficial do Estado brasileiro em torno da defesa mesmo que com certas discontinuidades, haja vista terem sido frutos de realidades políticas distintas, tanto de ordem interna quanto de ordem externa. Essa perspectiva oficial, entretanto, é apenas um elemento condicionante do planejamento estratégico que diz qual é a política que o país precisa ter para a manutenção da sua segurança e projeção da defesa. Não fica claro nas PDNs/PND nenhuma maneira de como executar essas políticas. A função de execução é, na verdade, uma incumbência da estratégia de defesa.

### **3.2.2 A Estratégia Nacional de Defesa (END)**

A Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto n.º 6.703, de 18 de dezembro de 2008, traz indicações de quais ações estratégicas de médio e longo prazo devem ser tomadas para modernizar a estrutura nacional de defesa e colocar na prática o pensamento desenvolvido desde a primeira PDN. O documento, que foi revisado em 2012, está dividido

---

<sup>27</sup> A partir da percepção de que não apenas o ambiente internacional era importante para a defesa nacional (e o ambiente internacional foi mantido da PDN de 1996 e revisada), mas também era igualmente importante perceber o ambiente regional e o entorno estratégico do país, o Brasil passou a observar e a dialogar mais com os seus vizinhos em matéria de defesa. De acordo com a seção de cooperação internacional da página do Ministério da Defesa na internet, “*na América do Sul, o Brasil atua em prol do estabelecimento de uma ‘comunidade de segurança’ no subcontinente, em função de compartilhar, com seus vizinhos, experiências históricas comuns e desafios de desenvolvimento semelhantes*”. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional>> Acesso em: 30 nov. 2017.

em duas partes, uma de formulação sistemática (onde aparecem as diretrizes, os eixos estruturantes, os objetivos de cada uma das forças singulares e os setores estratégicos), e outra com as medidas de implementação (que trata das ações estratégicas e da aplicação da estratégia).

Entre as diretrizes que pautam a Estratégia Nacional de Defesa merecem destaque: 1) a organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle-mobilidade-presença; 2) o fortalecimento dos três setores de importância estratégica, que são o espacial, o cibernético e o nuclear; 3) o fomento da interoperabilidade, com a unificação e o desenvolvimento das operações conjuntas das três forças; 4) o reposicionamento dos efetivos de cada uma das forças diante das necessidades estratégicas; 5) o adensamento da presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras; 6) a priorização da região amazônica; 7) a participação na concepção e no desenvolvimento da infraestrutura estratégica do país; e 8) o estímulo à integração da América do Sul.

Das diretrizes acima destacadas (do universo de 25 diretrizes do texto original), algumas guardam direta relação com a temática da defesa e do desenvolvimento na porção oriental da Amazônia setentrional. A presença, parte do trinômio de organização das Forças Armadas (bem como o adensamento da presença nas fronteiras), é mais do que uma diretriz, que no caso das localidades fronteiriças na Amazônia onde estão estacionadas as Companhias Especiais de Fronteira (CEFs), os Pelotões Especiais de Fronteira (PEFs) e os Destacamentos Especiais de Fronteira (DEFs), significa a presença do Estado onde ele normalmente não está presente – e isso tem implicações tanto para o resguardo da soberania nacional quanto para a possibilidade de auxiliar no desenvolvimento dos municípios fronteiriços (o reposicionamento dos efetivos também pode significar um incremento na capacidade defensiva e de fomento ao desenvolvimento). A priorização da região amazônica e a participação nas obras de infraestrutura – capazes de gerar desenvolvimento – completam a perspectiva de que defesa e desenvolvimento andam juntos para a END.

Ainda sobre a relação entre defesa e desenvolvimento, o texto da END vincula diretamente a Estratégia Nacional de Defesa com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, atestando que “*a estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento*” (END, 2012, p. 01). E arremata com a afirmação de que “*projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento*” (idem, p. 02).

A END está edificada sobre três eixos estruturantes: 1) como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para o cumprimento do dever constitucional de defesa da pátria; 2) a reestruturação da indústria de defesa; e 3) o reaparelhamento das forças com

aumento não apenas de capacidade bélica, mas também no quantitativo de pessoal, o que pressupõe a ampliação do orçamento para o setor.

A questão do alargamento dos recursos orçamentários para a defesa, com o aumento com os gastos no setor, tem um efeito potencialmente problemático: pode gerar tanto um imbróglio de ordem interna quanto no plano internacional, resultados indesejáveis pelo governo e pela política externa brasileira. Internamente o governo pode enfrentar problemas para convencer a sociedade da necessidade de investir em defesa ao invés de colocar recursos em outras áreas tidas pela população como prioritárias para o desenvolvimento do país, como saúde e educação, por exemplo. Acontece que o desenvolvimento, como apontado anteriormente (e claramente expresso no texto da END – mais de uma vez, inclusive), também está associado à defesa, e a END vai mostrar isso afirmando que o desenvolvimento motiva a defesa na medida em que a defesa fornece escudo para o desenvolvimento, uma reforçando as razões da outra: *“defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não; terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento”* (END, 2008). Externamente o investimento em defesa e um maior gasto com o orçamento das Forças Armadas pode fomentar um dilema de segurança indesejável com os vizinhos sul-americanos, prejudicando o relacionamento externo do país com o seu entorno geográfico.

### 3.2.3 O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

Para que as intenções das estratégias de defesa ficassem mais claras, e também para dissuadir as forças adversas que possam ameaçar a salvaguarda das riquezas da região amazônica e os interesses nacionais, foi lançado em 2012, durante o governo Dilma Rousseff, após numerosos debates, congressos acadêmicos e cursos de extensão promovidos pelo MD, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)<sup>28</sup>. De acordo com o texto de apresentação do LBDN, redigido pelo então Ministro Celso Amorim, ele vai ser somado à PND e à END como *“documento esclarecedor sobre as atividades de defesa no Brasil”*. Ao mesmo tempo em que *“busca assegurar a compreensão das motivações e finalidades do instrumento militar”* de defesa, o Livro Branco serve como *“medida de construção de confiança mútua”* com as Nações vizinhas, o que favorece a criação de um ambiente propício para ações de cooperação.

---

<sup>28</sup> O Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil, publicado apenas em 2012, foi um dos últimos a ser publicado no mundo ocidental. Na América do Sul apenas Venezuela e Paraguai (além de Suriname e República da Guiana) não haviam publicado ainda seus Livros Brancos. Tanto na América do Norte quanto na Europa (ocidental e oriental) esse documento já havia sido publicado por todos os países.

De acordo com a Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010, que aprovou a criação do LBDN, ficou determinado que o documento deveria, entre outras coisas, constituir um material detalhado com dados estratégicos, institucionais e orçamentários sobre a política e a estratégia de defesa para o século XXI. Isso significa dizer que a preocupação com a defesa no Brasil se tornou mais importante: o país deve perceber sua posição geopolítica e seu entorno geográfico e se adequar a eles de forma estratégica se quiser garantir sua soberania e a salvaguarda dos seus interesses.

### 3.2.4 Atualização dos Documentos da Defesa

Conforme estabelece o Art. 9º, §3º da Lei Complementar nº 136, de 2010 (que alterou a Lei Complementar 97/1999) todos os documentos da Defesa foram atualizados e colocados sob apreciação do Congresso Nacional. No dispositivo normativo em tela, ficou estabelecido que “o Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações” os seguintes documentos: a Política de Defesa Nacional<sup>29</sup>, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

A atualização dos documentos da Defesa deveria ter sido concluída e submetida para a apreciação do Congresso Nacional até meados de julho de 2016, quanto concluiu a primeira metade da sessão legislativa ordinária, como reza a chamada “Lei da Nova Defesa”, mas os documentos só foram efetivamente submetidos ao crivo do poder legislativo federal em novembro daquele ano. Em março de 2017 minutas da PND, da END e do LBDN foram disponibilizadas para consulta na página do Ministério da Defesa na internet com o objetivo de “permitir o acesso da comunidade acadêmica, civil e militar, e da sociedade como um todo às principais ideias e aos novos conceitos apresentados na proposta atual dos documentos e, principalmente, o seu conhecimento prévio”<sup>30</sup>.

A abertura da consulta pública em maio de 2017 para que os cidadãos pudessem apresentar contribuições para a atualização dos documentos da Defesa até o final de setembro pouco pareceu ter relação com a necessidade de trazer a temática da defesa nacional para perto da sociedade ou favorecer a participação civil nos assuntos ligados à defesa, diretrizes

---

<sup>29</sup> Aqui o documento aparece como Política de Defesa Nacional ao invés de Política Nacional de Defesa, como é chamado atualmente, em virtude do momento em que foi dada a redação da Lei Complementar nº 136, em 2010, quando ainda era utilizada a designação de PDN.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/29093-minutas-do-livro-branco-da-pnd-e-da-end-estao-disponiveis-para-leitura>> Acesso em: 30 abr. 2018.

da PDN. Foi, antes de qualquer coisa, uma tentativa de atender à Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal, publicada em março de 2016 pela Portaria nº 68 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) a fim de dar transparência aos atos do governo num momento de contestação da legitimidade institucional<sup>31</sup>.

A revisão dos documentos, em si, teve pouca – senão quase nenhuma – participação da sociedade civil ou das instituições civis que tratam de temas ligados à defesa nacional. Ainda que a ABED tenha sido chamada para participar das audiências públicas realizadas pela Câmara dos Deputados para debater a atualização dos documentos e depois pelo MD para opinar sobre os documentos já revisados, o processo de revisão da PND, da END e do LBDN ficou circunscrito ao MD e ao Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 12 de setembro de 2017<sup>32</sup>. Não fossem os esforços de instituições como a própria Associação Brasileira de Estudos de Defesa, que aproveitou seus encontros estaduais e regionais além de diversas incursões do seu então presidente, prof. Dr. Alcides Costa Vaz, para debater no seio da comunidade acadêmica as mudanças processadas e as mudanças necessárias aos documentos da Defesa com o fito de participar institucionalmente da consulta pública, não haveria uma perspectiva civil organizada ou ideias formuladas para além da visão governamental capitaneada pelo Ministério da Defesa.

Em termos de conteúdo, as atualizações propostas nos documentos da Defesa trazem algumas mudanças em relação às edições anteriores da PND, da END e do LBDN. Mesmo que os documentos revisados tenham passado a espelhar as concepções políticas do governo, como era de se esperar, não é possível afirmar cabalmente que houve uma descontinuidade do que já havia sido proposto: o entorno estratégico perde um pouco de importância diante do reposicionamento na escolha dos parceiros, mas na medida em que a América do Norte e a Europa são apresentadas como áreas de interesse em função das tradicionais relações a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica permanecem – pelo menos no discurso – como áreas de interesse prioritário; as preocupações com o posicionamento das forças de Defesa são relativizadas nas regiões periféricas, mas na

---

<sup>31</sup> A instabilidade política do período pôde ser vista não apenas na ruptura que levou à mudança de governo, mas também na alternância da chefia do Ministério da Defesa, que entre 2015 e 2016 teve três ministros diferentes: Jacques Wagner (entre janeiro e outubro de 2015), Aldo Rebelo (entre outubro de 2015 e maio de 2016) e Raul Jungmann (de maio de 2016 em diante).

<sup>32</sup> O Decreto Presidencial de 12 de setembro de 2017 instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial composto por 10 Ministérios, incluindo o Ministério da Defesa (que preside o grupo), além de da Secretaria-Geral da Presidência da República, por intermédio da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Embora o Art. 4º do Decreto tenha estabelecido que o presidente do GTI pudesse convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para participar de suas atividades isso acabou não acontecendo.

medida em que se atesta a necessidade de dar maior atenção às áreas onde se concentram os poderes político e econômico e a maior parte da população brasileira, mantém-se o discurso de que a Amazônia e as regiões de fronteira demandam atenção.

Observa-se, também, nos documentos revisados, uma linguagem menos ambiciosa em relação às pretensões de maior protagonismo no cenário internacional, o que é característico dos diferentes momentos em que os textos foram produzidos. Esses diferentes momentos, inclusive, devem ser levados em consideração ao observar as revisões feitas, já que tanto o contexto regional quanto o contexto global apresentam diferenças marcantes entre 2012 e 2016/2017, não obstante algumas preocupações estiveram igualmente presentes, como a necessidade de se perceber a defesa e o desenvolvimento como temas associados.

Embora a versão definitiva dos documentos da Defesa vá ser editada por Decreto Presidencial após a apreciação do Congresso Nacional faltou clareza sobre os trâmites a que os documentos seriam submetidos no Congresso. Os documentos já passaram por audiências públicas na Câmara dos Deputados realizadas pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e já receberam parecer favorável da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) no Senado Federal, mas ainda não foram conclusos para ser decretado pelo Palácio do Planalto<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> De acordo com informações do sítio do Ministério da Defesa na internet após o parecer favorável recebido pela CCAI em outubro de 2017 os documentos deveriam seguir como projeto de decreto legislativo para a apreciação dos plenários das duas casas do Congresso Nacional, a Câmara e o Senado, para só então serem enviados para o Planalto decretar suas atualizações. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/36145-documentos-da-defesa-recebem-parecer-favoravel-de-comissao-do-congresso-nacional>> Acesso em: 01 jan. 2018.

## **4 A ESPACIALIDADE DA DEFESA NACIONAL E A CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA NA AMAZÔNIA**

Este capítulo vai buscar verificar quais foram as espacialidades (aqui entendidas como processos de alteração do espaço) geradas pelas instituições e pelos documentos da defesa nacional, em especial na região amazônica, e vai trabalhar com a espacialidade fronteiriça da Amazônia. É importante para esse estudo perceber como as instituições discutidas no capítulo anterior se espacializaram e quais dessas espacialidades são decorrentes do discurso de importância da região amazônica presente nas diretrizes da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa. A condição fronteiriça na Amazônia, como uma realidade que impõe diversas especificidades, também será observada a fim de analisar o espaço onde as instituições vão atuar no sentido de manter a defesa nacional.

### **4.1 A ESPACIALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E DOS DOCUMENTOS DA DEFESA NA AMAZÔNIA**

#### **4.1.1 A espacialização das instituições civis e militares para a defesa na Amazônia**

As diversas institucionalidades históricas dos corpos ministeriais voltados para as questões de defesa no Brasil foram acompanhadas de correspondentes cristalizações e configurações diversas no espaço, cada qual com sua especificidade e construções históricas e geopolíticas. Dentre essas diversas institucionalidades destinadas às questões de defesa que existiram até a criação do Ministério da Defesa (1999), merecem destaque os Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica que enfatizavam diretrizes militares no tratamento da defesa. Após a criação do MD esses ministérios militares foram passados para a condição de Comando (Comando do Exército, Comando da Marinha e Comando da Aeronáutica) e colocados sob controle (civil) do novo Ministério.

Ao se resgatar historicamente as primeiras institucionalidades de defesa no Brasil percebe-se a variedade das formas e configurações estabelecidas. No período colonial, a gênese da defesa no país aparecia assentada em uma lógica espacial estrangeira. Até o início da Dinastia de Bragança em Portugal<sup>34</sup> o tratamento dos negócios públicos estava a cargo de

---

<sup>34</sup> Foi a Dinastia de Bragança que encerrou o Reinado da Casa de Habsburgo sob Portugal (com a deposição do Rei Filipe III, o último da Dinastia Filipina), colocando fim no controle que os Reis Espanhóis tiveram sobre a União Ibérica entre 1580 e 1640.

um só secretário de Estado. Foi entre os reinados de D. João IV e D. João VI (entre meados do século XVII e início do século XIX) que se dividiu a condução dos negócios do governo em duas, três e depois 6 secretarias de Estado. As questões militares vão ocupar importância ministerial na institucionalidade das secretarias de Estado durante o reinado de D. João V, que através do Alvará de 28 de julho de 1736 divide a condução dos negócios do reino entre a Secretaria dos Negócios do Reino e Mercês, Secretaria dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos<sup>35</sup> (chamada também, no mesmo Alvará, de Secretaria de Estado da Marinha e Conquistas) e Secretaria dos Negócios Estrangeiros e da Guerra<sup>36</sup>.

Na passagem dos tempos da colônia para o Brasil independente, então, o país tinha 2 ministérios diferentes para tratar das questões associadas à defesa: o Ministério da Guerra (depois convertido em Ministério do Exército<sup>37</sup>) e o Ministério da Marinha<sup>38</sup>. Nenhum dos dois deixou resquícios de sua espacialidade em Salvador-BA, primeira capital do Brasil, pois ainda durante o período colonial, em 1763, a capital foi transferida para o Rio de Janeiro-RJ. Só depois que o Brasil tem sua independência proclamada, em 1822, que as bases dessa espacialidade passam a ser encontradas na então capital do Império. Foi somente sob o signo da República (quase no final da Quarta República Brasileira<sup>39</sup>), com a transferência da capital federal para Brasília, em 1961, que essas representações ministeriais (agora já incluindo o Ministério da Aeronáutica) fizeram seu último e mais recente deslocamento<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> O Decreto de 08.11.1821 vai determinar que os Negócios de Ultramar sejam expedidos por outras Secretarias, dando competência específica à Secretaria de Estado da Marinha, que teve confirmada sua denominação como Ministério da Marinha através da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891 e depois pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 35. Informações obtidas na Biblioteca da Presidência da República e disponíveis no site <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/orgaos-extintos/ministerio-da-marinha>> Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>36</sup> O expediente da Guerra foi separado do dos Negócios Estrangeiros em janeiro de 1801 (com a Carta Régia de 06.01.1801), formando-se duas Secretarias. Em julho do mesmo ano (pelo Aviso de 23.07.1801) foi restabelecida a situação anterior e somente em maio de 1822 (com o Decreto de 05.02.1822) que os negócios tomaram a ser separados em Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiros e Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra). Informações obtidas na Biblioteca da Presidência da República e disponíveis no site <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/orgaos-extintos/ministerio-do-exercito>> Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>37</sup> O Ministério da Guerra teve sua denominação alterada para Ministério do Exército em 1967 durante o Governo Costa e Silva através do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 202). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)> Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>38</sup> O Ministério da Aeronáutica foi criado apenas em 1941, durante o Governo Vargas, por meio do Decreto nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941. Informação obtida na Biblioteca da Presidência da República e disponível no site <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/orgaos-extintos/ministerio-da-aeronautica>> Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>39</sup> A Quarta República Brasileira, também chamada de República Nova (ou República Populista) foi o período da história republicana do Brasil entre os anos de 1946 e 1964.

<sup>40</sup> Embora os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica ocupem, respectivamente, os Blocos O, N e M na Esplanada dos Ministérios em Brasília (a parte civil do Ministério da Defesa ocupa outro bloco, o Bloco Q), resquícios da espacialidade dos outrora ministérios militares, os três Comandos ainda mantêm bases importantes na cidade do Rio de Janeiro.

A lógica dos Ministérios Militares se desfez com o advento do Ministério da Defesa. Embora uma mudança importante tenha se processado com a conversão dos Ministérios em Comandos, esta nova institucionalidade não levou a qualquer alteração em termos de espacialização. Contudo, quanto à formulação de políticas e estratégias de atuação voltadas para a região Amazônia, houve algumas ações que estavam mais relacionadas ao período histórico – e à consequente percepção das ameaças – e ao intento de cada uma das forças de rever a disposição dos seus efetivos militares, do que à mudança institucional da condução política-ministerial no país. Eis as principais institucionalidades e manifestações espaciais estabelecidas para a Amazônia:

a) Instituto Pandiá Calógeras (IPC)<sup>41</sup>: suas atividades estão concentradas em 7 linhas de pesquisa, entre as quais há uma voltada totalmente para a Amazônia, com especial ênfase no Programa Calha Norte (PCN) e no Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)<sup>42</sup>. Suas orientações institucionais apontam para uma importância destacada para a Amazônia, mas a consubstanciação prática disso apresenta duas imagens contrastantes: de um lado diz buscar promover análises sobre os desafios encontrados para a proteção, preservação e desenvolvimento da Amazônia brasileira, mas não tem nenhuma publicação sobre o tema<sup>43</sup>; de outro lado, o Instituto, sediado em Brasília, promoveu uma expansão espacial em maio de 2016 quando foram criados dois *campi* avançados fora da capital federal, sendo um deles em Boa Vista (RR)<sup>44</sup>.

b) Escola Superior de Guerra (ESG): para este Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa (um órgão de estudo, assistência e apoio ao MD), a relação entre institucionalização e espacialização foi e tem sido mais direta, tanto no passado (quando de

---

<sup>41</sup> O Instituto Pandiá Calógeras (hoje chamado de IBED - Instituto Brasileiro de Estudos de Defesa Pandiá Calógeras), órgão de assistência direta ao MD, foi criado em 2013 como um centro de pesquisa composto por uma equipe de pesquisadores voltados para o desenvolvimento de notas técnicas e conhecimentos que vão ser utilizados para tomada de decisões, além de estimular pesquisas, promover seminários e realizar encontros sobre Segurança Internacional e Defesa Nacional.

<sup>42</sup> O Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) é uma rede integrada de sensoriamento remoto que tem como objetivo fazer o monitoramento da Amazônia e também a fiscalização das fronteiras. É o SIPAM que administra o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

<sup>43</sup> Em parceria com o CNPq o Instituto Pandiá Calógeras lançou em 2014 o Programa Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa em Segurança Internacional e Defesa Nacional para prestar apoio financeiro a projetos em apenas duas de suas sete linhas de pesquisa (Entorno Estratégico e Economia da Defesa), deixando de fora a Amazônia. Outra iniciativa do IPC, o Programa de Serviço Voluntário (atualmente em sua segunda edição), lançou uma chamada para recepcionar candidaturas em todas as 7 linhas de pesquisa, mas só aprovou propostas em duas áreas: curiosamente as mesmas do Programa Álvaro Alberto: Entorno Estratégico e Economia da Defesa (além de 2 trabalhos sobre Operações de Paz da ONU, que não é uma linha de pesquisa do IPC e que não constava na chamada de submissão de propostas).

<sup>44</sup> O IPC Amazônia funciona nas instalações da Universidade Federal de Roraima (UFRR). O outro *campus* acima referido foi criado em Maceió (AL), dentro da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Além desses dois *campi* fora da capital federal o IPC mantém também um escritório no Rio de Janeiro.

sua criação no final dos anos 40 do século XX), quando produziu doutrina estratégica que foi convertida de proposta ideológica a política de Estado durante os governos militares, quanto no presente, com a produção de conhecimento para a direção e o assessoramento do planejamento da defesa nacional<sup>45</sup>. Para a ESG, que também está espacialmente distribuída em dois *campi*, um no Rio de Janeiro e outro em Brasília (na lógica da antiga e da atual capital federal), a região amazônica é tida como uma área de grande importância, pelo menos na teoria. Na prática, outra vez aparece aquela dualidade contrastante de imagem: em muitas publicações (nos periódicos científicos, nas monografias e nas demais publicações) a Amazônia é foco de estudos e análises, mas entre os 11 cursos regulares de especialização<sup>46</sup> em apenas 2 deles<sup>47</sup> há componentes curriculares que tratam exclusivamente de assuntos amazônicos. Também não há qualquer referência à Amazônia nas linhas de pesquisa dos Laboratórios<sup>48</sup> do Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da ESG, o que é particularmente interessante notar se for levado em consideração o fato de que o CEE é um corpo que assessora o MD na formulação da PND, da END e do LBDN, e que se relaciona com diversas instituições, entre as quais o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa da UNASUL.

c) Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA): por ser um órgão de assessoramento ao MD que tem a função de congregar a coordenação dos comandos do Exército, da Marinha e da Força Aérea, não apresenta qualquer especialização diferente daquilo que é projetado individualmente por cada uma das forças, uma vez que sua função é garantir o emprego conjunto das forças e sua interoperabilidade a partir do que é estrategicamente planejado.

---

<sup>45</sup> Ainda que a conversão da teoria pensada a partir da ESG (e em suas 3 instituições de ensino congêneres, a ECEME, a ECEMAR e a EGN) em prática de condução estratégica das forças se dê de forma diferente nos dias atuais, se comparados especialmente com os anos 1960, é possível afirmar que seus trabalhos (ditos de natureza exclusivamente acadêmica) tem um impacto direto na condução dos assuntos práticos pelo comando das forças, já que seus oficiais superiores, em grande parte, são formados e aperfeiçoados nessas escolas.

<sup>46</sup> Os 11 cursos regulares da ESG são os seguintes: Curso de Análise de Crises Internacionais (CACI), Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED), Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), Curso de Logística e Mobilização Nacional (CLMN), Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGERD), Curso Superior de Defesa (CSD), Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), Curso de Diplomacia de Defesa (CDIPLD) e Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados (CDICA). Informações obtidas no sítio da ESG na internet. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/br/cursos/cursos-regulares>> Acesso em: 18 mar. 2018.

<sup>47</sup> Em 2 cursos, no Curso de Logística e Mobilização Nacional (CLMN) e no Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), há unidades de estudo voltadas para a Amazônia: na disciplina “Logística em Situações Especiais” (CLMN) há uma unidade de estudo (com carga horária maior que as demais, diga-se de passagem) sobre “Logística na Amazônia” e na disciplina “Sistema de Inteligência” (CSIE) há uma unidade de estudo sobre “Ilícitos Transnacionais na Amazônia”. Também no Programa de Atualização da Mulher (PAM 2017), um programa de extensão voltado para “as senhoras da comunidade com que a ESG se relaciona” consta uma “gaivota” nos “Aspectos Militares” (um dos tópicos principais da programação) só para falar da Amazônia.

<sup>48</sup> São 2 laboratórios vinculados ao CEE: o Laboratório de Segurança Internacional e Defesa Nacional (LABSDEN) e o Laboratório de Estudos de Sociedade e Defesa (LABSDEF).

d) Departamento do Programa Calha Norte (DPCN): este setor do Ministério da Defesa responsável pela gestão do Calha Norte vai ter um impacto efetivo sobre a espacialização do programa, particularmente em sua área de atuação. O Programa Calha Norte (PCN) foi criado em 1985 (naquela época ainda chamado de Projeto Calha Norte), antes, portanto, da institucionalização do Ministério da Defesa<sup>49</sup>. Com a criação da nova pasta ministerial o Programa foi incorporado ao MD e colocado sob os auspícios do DPCN em 2013<sup>50</sup>. Embora as informações oficiais do programa atestem que “o Calha Norte sofreu várias alterações ao longo desses [mais de] 30 anos”<sup>51</sup>, será após sua incorporação ao MD em 1999 que surgirão diferentes espacialidades no Calha Norte. Como é uma das institucionalidades que mais representam materializações na espacialidade amazônica devido aos seus investimentos tanto de ordem militar quando civil em áreas em constante alargamento, este programa merece uma análise mais aprofundada.

As mais importantes transformações na espacialidade do Calha Norte estão relacionadas, como já mencionado, à área de atuação do Programa. Entre a primeira relação dos municípios definidos como área de atuação do PCN em 1985 (Esquema 1) até a atual configuração a partir de 2017 (Mapa 1), a espacialidade do Calha Norte mudou não apenas em termos quantitativos (aumentou significativamente em escopo, passando de 18 localidades/municípios em 4 estados para 379 municípios em 8 estados) mas também em termos qualitativos (deixou de abarcar apenas municípios fronteiriços que estavam nas calhas norte dos rios Amazonas e Solimões para cobrir municípios na faixa de fronteira, depois em toda Região Norte, e por último municípios de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ambos na Região Centro-Oeste).

No Quadro 1 é possível verificar quais eram as localidades/municípios abarcados pelas ações do Calha Norte quando de sua constituição em 1985: São Gabriel da Cachoeira, (mais as localidades de Iauaretê, Querari, São Joaquim, Cucuí, Maturacá e Içana) e Tabatinga (mais as localidades de Ipiranga, Vila Bittencourt e Alto-Traíra), no estado do Amazonas; Boa Vista, Normandia (mais as terras da “Serra do Sol”, nos municípios de Pacaraima e Uiramutã) e Bonfim, no estado de Roraima (então Território Federal do Rio Branco); Tiriós, localidade

---

<sup>49</sup> O documento que deu origem ao Programa Calha Norte, “*Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas*”, foi elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial – composto por representantes do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Interior, do Ministério da Fazenda, dos Ministérios Militares – e coordenado pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN). O PCN esteve sob coordenação da SEPLAN (1986-1988), da Saden (1988-1990), da SAE, (1990-1998), do MEPE (1999), quando finalmente passou a estar vinculado ao Departamento de Política e Estratégia da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, no âmbito do Ministério da Defesa (NASCIMENTO, 2006).

<sup>50</sup> Antes da reestruturação do MD em 2013 o Programa era conduzido por uma Coordenação-Geral.

<sup>51</sup> Disponíveis em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br>> Acesso em: 18 mar. 2018.

no noroeste do estado do Pará; e no estado do Amapá (então Território Federal do Amapá), Oiapoque e Clevelândia do Norte<sup>52</sup>.

**Quadro 1 - Relação dos municípios definidos como área de atuação do PCN (1985).**

MUNICÍPIO	UNIDADE DA FEDERAÇÃO
São Gabriel da Cachoeira (mais as localidades de Iauaretê, Querari, São Joaquim, Cucuí, Maturacá e Içana) e Tabatinga (mais as localidades de Ipiranga, Vila Bittencourt e Alto-Traíra	Amazonas
Boa Vista, Normandia (mais as terras da “Serra do Sol”, nos municípios de Pacaraima e Uiramutã) e Bonfim	Roraima
Tiríós	Pará
Oiapoque (e Clevelândia do Norte)	Amapá

Fonte: Nascimento (2005), adaptado.

Estas 18 localidades/municípios do escopo inicial do projeto, estavam localizados em áreas que eram consideradas preocupantes na Amazônia Setentrional pelos militares, não apenas pela presença de reservas naturais e especialmente minerais que poderiam ser alvo da cobiça internacional, mas também pela necessidade de resguardar a soberania sobre os territórios ocupados por povos indígenas em um momento em que se discutia a demarcação de terras que estavam nas fronteiras do país.

Vale a pena destacar que o recorte inicial do projeto (Esquema 1) levou em consideração dois aspectos: em primeiro lugar o fato de terem sido escolhidas as calhas norte dos rios Amazonas e Solimões (deixando de lado, pelo menos no primeiro momento, as calhas dos rios Madeira – para chegar até Rondônia – e Purus – para chegar até o Acre) significava que a Amazônia Setentrional tinha uma importância estratégica (que estava relacionada a diversos fatores: a região outrora contestada com a França na fronteira do Amapá; o perigo que a Revolução no Suriname causava para a pressão de fronteira com o Brasil; a possibilidade de demarcação da Terra Indígena Yanomami na fronteira com a Venezuela; o combate às ações das FARC na fronteira com a Colômbia); em segundo lugar que a escolha dos municípios dentro da área de escopo estabelecida estava em consonância com a faixa de fronteira brasileira (que era de 10 léguas – cerca de 66 quilômetros – e depois de instaurada a faixa de segurança nacional primeiro em 100 e depois em 150 quilômetros

<sup>52</sup> Embora Clevelândia do Norte já tivesse sido convertida de Colônia Penal em Colônia Militar na época da publicação do Relatório do GTI que deu origem ao Projeto Calha Norte, não se tratava, efetivamente, de um Município (como vários outros no Quadro 1), mas antes um distrito do município de Oiapoque-AP, status esse adquirido desde sua criação pela Lei Federal nº 1.503 de 15.10.1951, quando era ainda chamado de “vila”.

pelas Constituições de 1934 e 1937, respectivamente, foi aumentada para o maior valor estabelecido pelo texto constitucional<sup>53</sup>).

### Esquema 1 - O Projeto Calha Norte (1985).



Fonte: Ministério da Defesa (1985).

Com o alargamento da faixa de fronteira outros municípios passaram a fazer parte da área de escopo do Calha Norte e houve um conseqüente alargamento na quantidade de municípios passíveis de receber recursos do Programa. Financeiramente, foi o advento das emendas parlamentares (via convênios), em 2002, como fonte de recursos (para a vertente civil do Programa<sup>54</sup>), que permitiu esse alargamento, passando então, a partir de 2003, dos 18

<sup>53</sup> Formalmente a faixa de fronteira só passa a ter 150 quilômetros como a faixa de segurança nacional a partir de 1955 com a Lei nº2.597 de 12 de setembro de 1955, que em seu artigo 2º estipulava explicitamente que “[era] considerada zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação”. Antes disso, do texto constitucional de 1934 podia-se inferir que a faixa de fronteira continuava em 66 quilômetros e a faixa de segurança nacional criada, englobando a de fronteira (proibindo a concessão de títulos de terra sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, mas permanecendo com os estados federados a titularidade do domínio das terras), seria de 100 quilômetros. O mesmo aconteceu em 1937 quando a faixa de segurança nacional foi alargada para 150 quilômetros englobando a faixa de fronteira que permanecia com seus 66 quilômetros originais. (GARCIA, 2015).

<sup>54</sup> O Programa, desde seu início, conta com duas vertentes, uma militar e uma civil: a vertente militar está voltada para o investimento nas unidades militares na fronteira, como a infraestrutura dos pelotões especiais de

municípios nos 4 estados com territórios na Amazônia setentrional para 74 municípios, todos localizados ainda nas calhas norte dos rios Amazonas e Solimões. Em 2005 aportes consideráveis de emendas parlamentares deram ao Programa um caráter muito mais social – e dessa vez as ações são alargadas para outros dois estados da Amazônia (Acre e Rondônia) passando para 151 municípios atendidos pelo PCN. No ano seguinte, em 2006, o Programa vai ter sua área de atuação novamente aumentada, dessa vez passando para 194 municípios (dos quais 96 situados na faixa de fronteira) dos 6 estados anteriormente atendidos.

O último alargamento da área de atuação do Calha Norte, entre 2016 e 2017, fez com que o PCN passasse a abranger 379 municípios, quase que duplicando de uma só vez a quantidade de municípios atendidos pelo programa. Nessa incorporação mais recente de municípios aptos a receber recursos do Calha Norte entraram os 141 municípios do Mato Grosso e mais 44 municípios localizados na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, como mostra o Mapa 1.

**Mapa 1 - Área de Atuação do Programa Calha Norte (2018).**



Fonte: Ministério da Defesa (2018).

fronteira; a vertente civil está voltada para a geração de desenvolvimento regional nos municípios atendidos pelo programa (informações do MD explicam que “as ações do PCN são executadas mediante transferência de recursos orçamentários, de forma direta para as Forças Armadas e por intermédio de convênios firmados entre o Ministério da Defesa, os estados e os municípios”).

Talvez não seja exagerado afirmar que o Programa Calha Norte tenha perdido, em parte, seu foco genuinamente amazônico: a inclusão dos municípios de Mato Grosso, bem ou mal, ainda estaria em consonância com a questão amazônica, uma vez que o estado embora localizado na Região Centro-Oeste faça parte da Amazônia Legal, mas as adições dos municípios de Mato Grosso do Sul não dialogam de forma alguma com o objetivo do PCN de “*promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da região amazônica*”, como expresso nos diversos documentos do programa e nas páginas do Ministério da Defesa que tratam do Calha Norte na internet.

Embora o PCN tenha estado sobre administração de vários órgãos até a criação do MD, não tinha havido mudanças substanciais no programa entre 1985 e 1999. Já sob a coordenação do Ministério da Defesa o Calha Norte teve outra espacialidade, tendo sido alargado em escopo e abrangência - mas tudo em consonância com a necessidade estratégica de assistir a Amazônia e de promover o diálogo entre as áreas de defesa e desenvolvimento na região. Foi a passagem da coordenação do PCN para o MD, aliás, que deu ânimo ao programa e fôlego para que voltasse a funcionar em prol do desenvolvimento amazônico. Mesmo após a promoção do comando do PCN para o nível de direção em um departamento (no DPCN) as transformações que se seguiram<sup>55</sup> ainda perseguiram os objetivos primitivos do projeto.

As novas espacialidades que descaracterizaram o PCN como um programa de fortalecimento de defesa nas fronteiras setentrionais e de geração de desenvolvimento para a Amazônia tiveram início em maio de 2016<sup>56</sup>. Coincidência ou não, foi nesse exato momento que o então Ministro da Defesa, Aldo Rebelo, foi substituído por Raul Jungmann<sup>57</sup> em virtude da ruptura na condução política do país expressa pelo *impeachment* que passou a presidência da República de Dilma Rousseff para Michel Temer.

---

<sup>55</sup> As diretrizes estratégicas que passariam a pautar a atuação do DPCN na região Amazônica quando de sua criação no MD incluíam “*mudanças [que] sinalizavam para novas possibilidades de realização de convênios no Norte do país [...] sendo possível realizar transferências superiores a R\$ 5 milhões para aquisição de equipamentos e para o custeio de projetos de infraestrutura nas áreas de abrangência do PCN. [...] Municípios localizados na faixa de fronteira da Amazônia Setentrional, além disso, poderão ser atendidos nas áreas de educação e saúde mesmo se tiverem restrições no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias. Antes, prefeituras com irregularidades nesse cadastro não poderiam ser beneficiadas pelo Calha Norte*”. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/8367-defesa-calha-norte-tem-novas-diretrizes-para-atender-municipios-da-amazonia>> Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>56</sup> Embora a publicação no DOU do alargamento da área de abrangência do PCN para os estados de MT e MS tenha sido feita em 5 de maio de 2016 (uma semana antes do afastamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado e a posse, naquele momento interina, de Michel Temer) o texto do Diário Oficial da União traz uma menção a uma exposição de motivos (Exposição de Motivos nº 502) de meados de dezembro do ano anterior.

<sup>57</sup> As mudanças de comando no Ministério da Defesa não tiveram impacto sobre a direção do Departamento do Programa Calha Norte, pois desde a criação do DPCN até os dias correntes (passando pela gestão de 4 ministros diferentes, portanto) seu comando ficou a cargo do mesmo diretor, o Brigadeiro Roberto de Medeiros Dantas.

A expansão do Programa para além da Amazônia implica em uma espacialidade negativa em relação à defesa e ao desenvolvimento da região. A inclusão de todos os municípios (ao invés de municípios localizados exclusivamente na faixa de fronteira, nesse caso 28 ao invés de 141) de um estado dinâmico pela economia da agricultura comercial da soja como o Mato Grosso (líder nacional na produção do agronegócio) na área de abrangência do PCN (diferente do que aconteceu com o Mato Grosso do Sul, por exemplo, que só teve a inclusão de 44 municípios – os localizados na faixa de fronteira – de um total de 79) no mesmo contexto em que 117 municípios do Pará ficam de fora (somente 27 dos 144 municípios paraenses estão na área de abrangência do Calha Norte<sup>58</sup>) dificilmente pode ser vista como uma tentativa de ocupar vazios demográficos, resguardar a soberania territorial do país, proteger recursos naturais e minerais ou fazer chegar projetos sociais a áreas de difícil acesso onde o Estado geralmente não está presente (objetivos do programa).

De acordo com uma notícia publicada pelo Ministério da Defesa em sua página oficial na internet<sup>59</sup>, *“a ampliação do Calha Norte atende, também, pedido de parlamentares regionais e do próprio Exército Brasileiro, que possui cerca de oito pelotões especiais responsáveis pela vigilância terrestre da fronteira oeste do Brasil”*. De um lado temos a pressão parlamentar concorrendo para essa espacialidade negativa acima mencionada, e de outro temos uma demanda do Exército Brasileiro que ao mesmo tempo em que necessita de recursos para reestruturar seus pelotões especiais sabe das peculiaridades – e por que não dizer fragilidades – da Amazônia.

A questão das diferentes espacialidades do Calha Norte não tem a ver com o aumento da área de abrangência do programa, *per se*, porquanto a inclusão de outros pequenos municípios amazônicos não pertencentes à faixa de fronteira tenha sido uma “espacialidade positiva”, assim como não tem a ver com a expansão do PCN para além da Amazônia setentrional, já que os municípios pequenos do Acre e de Rondônia passam pelas mesmas dificuldades dos municípios amapaenses, paraenses, roraimenses ou manauaras.

As principais questões que são motivos de discussão são: o esvaziamento do foco estratégico que deve ter a Amazônia diante da consequente espacialidade a ser traduzida a partir das diferentes institucionalidades presentes ou relacionadas com a região; as disputas orçamentárias para investimentos oriundos de recursos do PCN; a inserção de áreas populosas como as metrópoles de Belém e Manaus, cujos territórios não integram a faixa de fronteira; as

---

<sup>58</sup> Os demais estados amazônicos da Região Norte que fazem parte do Programa (Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima) tem todos os seus municípios incluídos na área de abrangência do Calha Norte.

<sup>59</sup> Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/20584-programa-calha-norte-chega-a-mato-grosso-e-mato-grosso-do-sul>> Acesso em: 20 mar. 2018.

artimanhas políticas em dissonância com as diretrizes originais do Programa; e o PCN como mais uma alternativa de fonte de investimento regional e estadual amazônicos.

e) Comando Militar da Amazônia (CMA) e o Comando Militar do Norte (CMN): quanto à análise da espacialização do CMA e do CMN é possível perceber alterações tanto de ordem institucional quanto em termos estratégicos dentro dos comandos (e nas Forças Armadas, como um todo, especialmente o Exército Brasileiro) que levaram a materializações das instalações dessas instituições no espaço amazônico. Em relação às alterações decorrentes de um processo de institucionalização o que mais chama a atenção é a própria criação do CMN a partir do desmembramento do CMA. No tocante às questões estratégicas, aqui percebidas também como uma aplicação prática das políticas pensadas para as forças, as diversas operações conduzidas na Amazônia e a expansão da presença dos Pelotões Especiais de Fronteira e das Brigadas Militares na região chamam bastante a atenção.

A própria criação do Comando Militar da Amazônia, ainda em 1956, já pode ser vista como uma institucionalização que gerou uma espacialidade especial para a defesa da região amazônica a partir de preceitos estratégicos concebidos geopoliticamente pelo Exército. Mas a prova da crescente importância que a Amazônia demonstrava ter para a defesa nacional foi criação de outro Comando Militar de Área dividindo as competências para melhor dar conta das porções ocidental e oriental da região, sob responsabilidade do CMA e do CMN, respectivamente.

Com a diretriz da Estratégia Nacional de Defesa de adensamento da presença de unidades militares na região amazônica e nas áreas de fronteira, o Exército Brasileiro, com base na sua Concepção Estratégica descrita no SIPLEx/2011, resolveu desmembrar o CMA e criou, em 2013, o Comando Militar do Norte (CMN), com a responsabilidade de garantir a defesa sobre a banda oriental da Amazônia. Assim, o CMA ficou responsável por 9.358 km de fronteiras englobando os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima (12ª Região Militar), e o CMN ficou responsável por 1.890 km de fronteiras englobando os estados do Pará, Amapá, Maranhão e a área do Bico do Papagaio, no estado do Tocantins<sup>60</sup> (8ª Região Militar), como mostra o Esquema 2.

---

<sup>60</sup> A área de jurisdição da 8ª Região Militar que passou a ser subordinada ao Comando Militar do Norte com a sua criação em 2013 teve configurações diferentes ao longo dos anos. Em três momentos distintos (antes, durante e depois da criação do CMN), seus espaços foram delimitados pelo Decreto nº 3.213/1999, pelo Decreto nº 8.053/2013 e finalmente pelo Decreto nº 8.635/2016. No primeiro momento a área do Bico do Papagaio tinha uma configuração distinta da atual e no momento de criação do CMN todo o estado do Tocantins ficou sob a jurisdição da 11ª Região Militar.

**Esquema 2 - Divisão do CMA e do CMN no território amazônico em 2013.**



Fonte: Mattos (2016).

Os dois Comandos de Área do Exército para a defesa da Amazônia, o CMA e o CMN, conduzem operações militares na região, e em especial em suas fronteiras, que podem ser consideradas espacialidades geradas tanto a partir da estratégia institucional dos Comandos<sup>61</sup> quanto a partir do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)<sup>62</sup>, que serão discutidos mais adiante. Entre as diversas operações geradas a partir da lógica institucional dos Comandos merecem destaque as Operações Escudo, Curare e Curaretinga, do CMA e as Operações Cabo Orange, Fronteira Protegida e Curare Oriental, do CMN. Entre as operações geradas a partir do PEF e do PPIF encontram-se a Operação Ágata (que já teve 10 fases, das quais 3 abarcaram a região amazônica: a quarta, a sétima e a décima), a Operação Fronteira Blindada (que ficou mais restrita à região sul do país, tendo

<sup>61</sup> As demais forças singulares, Marinha e Força Aérea, também realizam operações militares na Amazônia: a Marinha, por exemplo, conduz operações como a “Patrulha Naval no Atlântico Norte” (uma patrulha nas águas jurisdicionais brasileiras, incluindo a faixa de fronteira com a Guiana Francesa), a “Operação BRASBOL” (uma operação binacional Brasil-Bolívia para consecução da estratégia de presença nas hidrovias fronteiriças entre os dois países – fazendo o mesmo com o Peru sob o título de “Operação Binacional”) e a “Operação Tabatinga” (uma operação de inspeção e patrulha naval no rio Solimões, com ação de presença em Tabatinga-AM, na tríplice fronteira Brasil-Peru-Colômbia); já a Força Aérea, de sua parte, conduz operações como a “Operação Porteira Fechada” (realizada na faixa de fronteira com aeronaves de patrulha, interceptação, radar e vigilância).

<sup>62</sup> As operações geradas a partir do Plano Estratégico de Fronteiras aconteceram entre 2011, quando o Plano foi instituído, e 2016, quando ele foi revogado pelo Decreto que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, que passou a balizar as ações.

alguma ação na Amazônia ocidental, mas quase nada na parte oriental da região) e a Operação Sentinela (com operações em todo o país, inclusive na Amazônia, mas que foi descontinuada).

Outra operação militar que pode ser traduzida como uma espacialidade positiva na Amazônia, mas advinda de outra lógica institucional é a Operação Amazônia, coordenada pelo Ministério da Defesa sob o comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). A Operação Amazônia é uma ação militar de treinamento integrado que tem como principal objetivo treinar a logística e os métodos operacionais das forças singulares e das operações especiais (aprimorando a interoperabilidade não apenas das forças singulares, mas também das forças especiais do Exército, da Marinha e da Força Aérea), a fim de aperfeiçoar a Doutrina de Segurança da região amazônica.

Na estrutura institucional dos Comandos Militares da Amazônia e do Norte encontram-se a eles subordinados corpos militares da envergadura de brigadas e batalhões<sup>63</sup> cobrindo todos os estados amazônicos<sup>64</sup>, mas há outros tipos de corpos militares, bem menores, mas não menos estratégicos, para a defesa das fronteiras: são as Companhias Especiais de Fronteira (CEFs), os Pelotões Especiais de Fronteira (PEFs) e os Destacamentos Especiais de Fronteira (DEFs). Todos eles estão posicionados em localizações estratégicas espalhadas pelos mais de 11.000 quilômetros de fronteira terrestre na Amazônia.

As CEFs, os PEFs e os DEFs representam uma linha de frente na vigilância e na defesa da soberania do país, dificultando qualquer penetração na faixa de fronteira. A existência e a localização deles estão ligadas à “estratégia da presença” que prevê o combate e resistência às ameaças externas funcionando como uma “ponta de lança” da defesa nacional, além de cumprir com a função de “vivificação” da fronteira, onde os militares passam a ocupar essas regiões de difícil acesso e com baixa densidade demográfica dificultando também ocupações ilegais (MIRANDA, 2012).

Dos 27 Pelotões Especiais de Fronteira presentes na Amazônia (Esquema 3), 24 estão subordinados ao Comando Militar da Amazônia e os 3 restantes estão subordinados ao Comando Militar do Norte. A maioria dos efetivos e das organizações militares, tanto em

---

<sup>63</sup> Uma brigada é a menor unidade sob comando de um oficial general (normalmente um General-de-Brigada), com 3 a 5 mil soldados e que abrange subunidades das várias armas e serviços. Em termos estratégicos, a Brigada é a menor unidade operacional habilitada a operar em um Teatro de Guerra. Acima das Brigadas, em comando e efetivo militar, aparecem as Divisões (grupos com 2 a 5 Brigadas e um efetivo de 10 a 25 mil soldados comandados por um General-de-Divisão) e abaixo delas estão os Regimentos (de Cavalaria) e os Batalhões (de Infantaria), comandados normalmente por coronéis (às vezes por um tenente-coronel), com efetivos que variam de mil a mil e duzentos soldados.

<sup>64</sup> Com a abertura da 22ª Brigada de Infantaria de Selva no Amapá (a Brigada da Foz do Amazonas), apenas o estado do Acre, entre os estados fronteiriços da Amazônia, não possui uma Brigada Militar. Em Rio Branco existe o Comando de Fronteira Acre e o 4º Batalhão de Infantaria de Selva. Em Tocantins e no Maranhão também não há Brigadas militares, apenas Batalhões.

termos de organizações militares de fronteira quanto de batalhões e brigadas, encontra-se ainda na porção ocidental do território amazônico e não na parte oriental, não obstante sua importância estratégica. Na própria página do CMA na internet é possível encontrar a afirmação de que este Comando Militar de Área é “considerado prioritário pelo Exército”. Entretanto, a tendência é de que a porção oriental passe a ter cada vez mais importância, o que ficou evidente com a criação do CMN e a implantação da 22ª Brigada de Infantaria de Selva em Macapá-AP.

**Esquema 3 - Representação das unidades militares de fronteira na Amazônia em 2018.**



Fonte: Viana Filho (2018), adaptado.

f) A Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED): A ABED foi formada a partir da criação de um grupo de trabalho no Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais para discutir as Forças Armadas, o Estado e a Sociedade (esse foi, aliás, o GT criado em 2005, como visto no capítulo anterior). Ainda que a Amazônia não estivesse no intento inicial de criação de uma associação para discussão de temas ligados à defesa nacional, o fato gerador de uma institucionalidade civil para tratar de defesa vai acabar levando a interesses que vão além da relação civil-militar, podendo chegar até a defesa da Amazônia.

Dos 10 Encontros Nacionais da ABED (ENABED<sup>65</sup>) apenas 1 aconteceu na região Norte, a edição de 2013 (o VII ENABED), que foi em Belém. Foi, aliás, a partir desse mesmo ano, 2013, que a região norte passou a receber outros tipos de eventos da ABED, como a realização de encontros estaduais e regionais: em 2013 e em 2016 o estado de Roraima sediou 2 encontros estaduais da ABED; e em 2016 e 2017 ocorreram os 2 primeiros encontros regionais da ABED (os ERABEDs) na Amazônia: o I ERABED-Norte foi realizado no Amapá em 2016<sup>66</sup> e o II ERABED-Norte foi realizado em Roraima em 2017.

No âmbito da divulgação científica e em particular das publicações realizadas pela ABED a Amazônia demonstrou pouco protagonismo: entre as 65 publicações (56 artigos e 9 ensaios) feitas pela Revista Brasileira de Estudos de Defesa apenas 1 trata diretamente da Amazônia, um artigo escrito em inglês (por um autor estrangeiro) sobre os interesses estrangeiros na Amazônia entre 1928 e 2000 na primeira edição de 2014 (volume 1, número 1), ou seja, apenas 1,5% das publicações dão importância para a Amazônia<sup>67</sup>.

#### **4.1.2 A espacialização dos documentos oficiais da defesa na Amazônia**

São três os documentos oficiais da defesa que devem ser observados a fim de perceber a espacialidade por eles geradas em torno da Amazônia: a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Cada um desses três documentos, e obviamente suas respectivas revisões e reformulações, geraram uma lógica institucional que se cristalizou no espaço tendo por consequência uma especialidade específica.

---

<sup>65</sup> Os Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Estudos de Defesa acontecem desde 2007. Entre 2007 e 2014 os encontros foram realizados anualmente e a partir daí feitos bianualmente, tendo havido o IX ENABED em 2016 e o X ENABED já está programado para acontecer em 2018 nas dependências da Universidade de São Paulo (USP) entre os dias 03 e 05 de setembro.

<sup>66</sup> O primeiro Encontro Regional Norte da Associação Brasileira de Estudos de Defesa aconteceu no Amapá nos dias 23 e 24 de fevereiro de 2016 e foi sediado na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). O evento foi coordenado pelos professores Paulo Gustavo Pellegrino Correa e Tiago Luedy Silva, do curso de Relações Internacionais, e pelo professor Daniel Santiago Chaves Ribeiro, do curso de História. No encontro estiveram presentes, entre diversos acadêmicos que dialogam direta ou indiretamente com a área, o então presidente da ABED, o professor Alexandre Fuccille (UNESP), para discutir a Amazônia no radar da Defesa Nacional, e os professores Aldomar Rückert (UFRGS) e Suzeley Mathias (UNESP), para tratar dos resultados do Programa de apoio ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica em defesa nacional (Pró-Defesa), bem como o Coronel Robson Mattos (então Comandante do 34º Batalhão de Infantaria de Selva / Comando de Fronteira do Amapá) e o Capitão de Mar e Guerra André Panno Beirão (CEPE-EGN-MB) para falar sobre defesa e segurança nas fronteiras da Amazônia. Mais informações em: <<http://www2.unifap.br/erabed>>

<sup>67</sup> Foram consideradas apenas as publicações (artigos, resenhas e demais gêneros textuais) da Revista Brasileira de Estudos de Defesa. Não foram levadas em consideração neste particular os anais e os livros resultantes dos Encontros da ABED.

A Política Nacional de Defesa (PND), inicialmente chamada de Política de Defesa Nacional (PDN), foi o primeiro dos documentos da defesa, criado em 1996 e depois reformulado em 2005, em 2012 e, por fim, em 2016. Cada versão do documento guardava relações importantes com o cenário externo e também com as questões políticas internas, o que poderia gerar diferentes espacialidades ao longo dos anos.

A PND de 1996, formulada antes da criação do Ministério da Defesa, foi elaborada sem a participação civil e reunia concepções que eram fruto da visão dos militares sobre as questões geopolíticas. Com efeito, os principais tópicos do documento que tratavam do quadro internacional, dos objetivos da política de defesa, de sua orientação estratégica e suas diretrizes são resultantes em grande medida da visão militar sobre as questões de defesa e não de um diálogo civil-militar sobre o assunto.

Dois coisas importantes, resultantes dessa visão militar sobre o tema, ficaram claras no documento: em primeiro lugar a tentativa de distanciamento das questões políticas e ideológicas, como pode ser observado no trecho “*o País procura determinar, livre de matrizes ideológicas, sua inserção estratégica e suas prioridades no campo da defesa*”. (PDN, 1996. tópico 2.4); em segundo lugar a ideia de que era imperioso o fortalecimento das Forças Armadas no novo contexto externo que se descortinava com impacto sobre a defesa dos países, como pode ser observado no trecho “*o quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes*” e arrematado com as seguintes palavras “*não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício do direito de autodefesa*” (PDN, 1996. tópico 2.5).

Algumas referências indiretas à Amazônia podem ser aduzidas nos tópicos 1.5 (“*o perfil brasileiro [...] de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos*”) e 1.6 (“*a implantação de uma política de defesa sustentável [...] depende da construção de um modelo de desenvolvimento que [...] reduza os desequilíbrios regionais*”) da introdução da PDN onde questões como as especificidades da condição fronteiriça amazônica e a impossibilidade de separar a defesa do desenvolvimento na região são trazidas à discussão.

Há, ainda, no documento, algumas menções mais diretas sobre a Amazônia. Além da menção de que o Brasil é um “*país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico e platino*” (PDN, 1996. tópico 2.7) mas que vem a mais de

um século sem se envolver em conflitos com seus vizinhos por balizar suas ações com base na integração (tópico 2.9) e na busca pela cooperação, como atestam o fortalecimento do Mercosul e o estreitamento de laços com os vizinhos amazônicos no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica (tópico 2.10)<sup>68</sup>, a PDN vai fazer a ressalva que “*o País não está, no entanto, inteiramente livre de riscos*” e que “*pode ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente, como consequência de ameaças ao seu patrimônio e aos seus interesses vitais*” (tópico 2.11)<sup>69</sup>. O tópico 2.12 de avaliação do quadro internacional vai complementar dizendo que “*no âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação*” o que demonstra que as fronteiras amazônicas merecem destacada importância para a defesa nacional em virtude dos problemas vindos de fora que podem transbordar para dentro do país.

Outro diálogo direto com as questões de defesa na Amazônia pode ser observado nos tópicos “j” e “l” das diretrizes da PDN, quando fica atestado que devem ser observados os seguintes pontos: “*proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar*” e “*priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste*”.

Na primeira revisão da Política de Defesa Nacional, em 2005, com a reformulação do texto original e uma subdivisão em duas partes, uma política (que contempla os conceitos, os ambientes interno e externo e os objetivos da defesa) e outra estratégica (que engloba as orientações e as diretrizes), vai ser possível perceber uma relação mais direta com a Amazônia:

A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade

---

<sup>68</sup> O tópico 2.10 menciona apenas o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) sem tocar na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) porque a institucionalização do TCA em torno da OTCA aconteceu poucos anos depois de publicada a primeira PDN. A fim de esclarecimento: a proposta feita pelo regime militar em 1978 de criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), convertido em 1998 na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), enfatizava a necessidade de salvaguardar as fronteiras e a soberania dos Estados diante das ameaças externas representadas pelas incursões estrangeiras e pela atuação de grupos guerrilheiros ligados ao narcotráfico. É claro que o desenvolvimento da economia regional, a preservação do meio ambiente, o uso racional dos recursos hídricos e a busca por uma maior cooperação e integração física entre os países figuravam como objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, mas a dimensão estratégica da segurança acabou se sobressaindo em detrimento dos objetivos de desenvolvimento econômico e integração.

<sup>69</sup> O tópico 2.11 está em consonância com a percepção de que a Amazônia setentrional pode ter que enfrentar problemas advindos da Guiana Francesa, do Suriname e da Colômbia mencionados anteriormente.

do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia. (PDN, 2005. t. 4.4)

A Amazônia vai ser colocada declaradamente como prioritária em virtude de sua riqueza em termos de recursos de um lado, e de sua vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras por outro: *“O planejamento da defesa inclui todas as regiões e [...] complementarmente, prioriza a Amazônia [...] pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras”*. (PDN, 2005. tópico 4.3). Mais adiante no texto, outra declaração – dessa vez ainda mais explícita – vai ressaltar a prioridade da Amazônia: *“Em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam, a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a Defesa Nacional”* (tópico 6.12).

Diante dessa declarada importância prioritária que a Amazônia vai ter na Política de Defesa Nacional, tanto orientações estratégicas quanto diretrizes serão apontadas para a defesa da região: em termos de orientação estratégica serão ressaltadas a presença militar e o resguardo das riquezas, por um lado, e a cooperação e a busca pelo desenvolvimento de outro - *“Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, efetiva ação do Estado no desenvolvimento sócio-econômico e ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais e do meio ambiente”* (orientação estratégica 6.13); e em termos de diretrizes teremos a corroboração das orientações estratégicas apresentadas - *“aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira; [...] implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira”* (diretrizes VI e XV, respectivamente).

A bem da verdade, ainda que os documentos da Política Nacional de Defesa contivessem diretrizes e até orientações estratégicas que pudessem direcionar as ações pensadas de forma prática a fim de gerar espacialidades específicas, essa não era exatamente a função da política de defesa, mas uma prerrogativa da estratégia de defesa, como, aliás, fica

claro logo no início da primeira PDN ao afirmar que o documento serviria como “*marco referencial para as estratégias decorrentes*”.

À exceção do incremento orçamentário para os gastos com defesa entre os anos de 1996 e 2004 e entre 2005 e 2011<sup>70</sup> que pode tentar ser visto como uma “possível” evidência<sup>71</sup> de uma espacialidade a ser observada a partir da premissa de que a defesa, em geral, e a expressão militar, em particular, tenham importância para o país, as espacialidades esperadas a partir da institucionalização da política de defesa nacional não foram observadas na prática nem com o lançamento da PDN de 1996 nem com sua reformulação de 2005. Somente a partir de 2012, quando foi reformulada pela segunda vez, em um contexto em que já existia (desde 2008) a Estratégia Nacional de Defesa (e que estava passando por sua primeira revisão naquele mesmo ano de 2012), é que a Política de Defesa Nacional (agora chamada de Política Nacional de Defesa) vai passar a efetivamente gerar cristalizações espaciais.

A Estratégia Nacional de Defesa foi pautada em 25 diretrizes, das quais algumas receberam destaque no capítulo anterior por tratar da defesa da Amazônia e de sua busca indissociável por desenvolvimento, e que agora 4 delas serão revistas à luz da espacialidade que geraram com a institucionalização da END: 1) a priorização da região amazônica; 2) a organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle-mobilidade-presença (aqui incluídas as diretrizes de reposicionamento dos efetivos e de adensamento da presença de unidades militares nas fronteiras em virtude da parte “presença” do trinômio); 3) o fomento da interoperabilidade, com a unificação e o desenvolvimento das operações conjuntas das três forças; e 4) a participação na concepção e no desenvolvimento da infraestrutura estratégica do país.

A primeira das diretrizes a ser abordada é a que mais diretamente trata da Amazônia e de sua importância estratégica para a defesa nacional: a priorização da região amazônica. A Amazônia sempre foi, pelo menos no pensamento militar sobre defesa, estratégica e, por conseguinte, uma área grande importância para o país. Se essa importância não se converteu antes em prioridade foi porque o momento histórico levou o comando das forças a perceber de

---

<sup>70</sup> De acordo com o *Military Expenditure Database* do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) os gastos do Brasil com defesa saltaram de 14,1 bilhões de reais em 1996 para 28,6 bilhões de reais em 2004 e continuaram aumentando entre 2005 e 2011, pulando de 33 bilhões de reais para mais de 61,7 bilhões de reais. Disponível em: <<https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-local-currency.pdf>> Acesso em: 31 mar. 2018.

<sup>71</sup> Essa “possível” evidência já poderia ser descartada se fossem observados mais do que os valores nominais do aumento de gastos com defesa: na proporção dos gastos em defesa com o PIB do país, o Brasil vai ter um aumento entre 1996 e 2001 de 1,7% para 2% e uma redução entre 2002 e 2003 para 1,9% e 1,5% permanecendo nesse patamar até 2008 com uma leve alteração para 1,6% em 2009 e 2010, para depois voltar para a casa do 1,5% entre 2011 e 2013, voltando a reduzir esse percentual em 2014 e 2015 para 1,4% e novamente caindo em 2016 para 1,3%. Disponível em: <<https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>> Acesso em: 31 mar. 2018.

forma específica as ameaças às quais o país estaria sujeito, priorizando mais o sul do que o norte, mais a região platina do que a região Amazônia, como demonstrado no tópico 2. Foi a partir das transformações regionais e internacionais ocorridas após o fim da Guerra Fria, de aproximação com a Argentina em torno do MERCOSUL e de percepção de novas ameaças, que a Amazônia pôde ser considerada prioritária para a defesa – e uma espacialidade advinda dessa nova lógica foi a já mencionada criação do Comando Militar do Norte em 2013 a partir do desmembramento do Comando Militar da Amazônia.

A segunda diretriz, de organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle-mobilidade-presença, tem um diálogo muito grande com a anterior, já que a defesa de uma região prioritária como a Amazônia requer, necessariamente, que haja presença, monitoramento/controle e mobilidade<sup>72</sup>, conforme explicitamente colocado no texto da diretriz anterior: “*A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença*” (END, 2012, diretriz 10).

A parte de monitoramento e controle está amparada no Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), administrado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), uma rede integrada de sensoriamento remoto que tem como objetivo fazer o monitoramento da Amazônia e também a fiscalização das fronteiras. Sua espacialidade, não advinda da END (porquanto criada ainda na década de 90), mas com ela reforçada, tem um caráter especial: além das instalações físicas do Centro Gestor e Operacional do Sistema (Censipam) em Brasília e dos três Centros Regionais (um em Manaus, um em Porto Velho e outro em Belém) ele também é uma presença no ciberespaço e um ativo no setor cibernético, considerado decisivo para a defesa nacional.

A parte da presença pode ser observada especialmente na Amazônia a partir dos batalhões e das brigadas militares estacionados nos estados da região Norte do país. A criação de algumas unidades militares mais recentes, como a 22ª Brigada de Infantaria de Selva (a Brigada da Foz do Amazonas, no Amapá), por exemplo, atende também à diretriz estratégica de reposicionamento dos efetivos<sup>73</sup>, da mesma forma com que a presença dos Batalhões

---

<sup>72</sup> As partes de monitoramento/controle e presença dessa diretriz estratégica da END foram abordadas por encontrar espacialidades positivas advindas da institucionalização de uma estratégia para a defesa nacional. A parte da mobilidade, por outro lado, ainda que devesse ser importante nacional e regionalmente para a Amazônia (tanto é verdade que a diretriz 11 diz que é preciso “*fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, sobretudo na região amazônica*”) não foram abordadas por não terem gerado ainda cristalizações espaciais significativas, nem positivas nem negativas, na região amazônica.

<sup>73</sup> Quando a Estratégia Nacional de Defesa fala de reposicionamento de forças vai dialogar diretamente com a necessidade que a Amazônia tem de proteger seus recursos e resguardar a soberania nacional sobre o território: “*As principais unidades do Exército estacionam no Sudeste e no Sul do Brasil. A esquadra da Marinha*

Especiais de Fronteira (assim como das CEFs e dos DEFs) é uma espacialidade positiva da diretriz estratégica de adensamento da presença das Forças Armadas nas fronteiras.

A terceira diretriz, de fomento à interoperabilidade com o desenvolvimento de operações conjuntas pelas três forças, já teve sua espacialidade discutida anteriormente, uma vez que o comando de operações conjuntas passou aos auspícios do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas a partir de sua institucionalização. O que vale a pena destacar aqui é que esse binômio institucionalização-espacialização vai ser validado pela Estratégia Nacional de Defesa a partir de algumas de suas diretrizes, como essa, por exemplo.

A última diretriz a ser abordada aqui, a da participação na concepção e no desenvolvimento da infraestrutura estratégica do país, também já foi, em parte, tratada anteriormente quando da criação do Calha Norte, por estar de acordo com essa validação da END de institucionalidades que geram espacialidades. A vertente civil do PCN, através de investimentos em infraestrutura na Amazônia, traz para dentro do Ministério da Defesa a possibilidade de participar, tanto do planejamento quanto da execução e controle, de projetos de desenvolvimento, que estão intimamente relacionadas com os assuntos de defesa.

O Livro Branco de Defesa Nacional, pela sua própria natureza mais descritiva das atividades de defesa no Brasil e das capacidades militares das forças, não tem indicações políticas ou estratégicas distintas das que figuram na PND e na END, de modo que não seria possível buscar uma lógica institucional geradora de uma espacialidade na Amazônia a partir do LBDN. É possível, entretanto, tentar fazer uma mensuração da importância que a Amazônia tem para esse documento, tanto a partir de algumas declarações sobre a região, quanto a partir da quantidade de vezes que ela é citada ao longo das 276 páginas da versão de 2012: 97 vezes. De um lado, referências explícitas à importância da Amazônia, como “*A Amazônia representa um dos focos de maior interesse da defesa*” (p.15), dão uma clara noção do quão estratégica a região é para as questões de defesa nacional; por outro lado, se forem descontadas das 97 referências gerais à Amazônia no documento as 18 ocorrências de Amazônia Azul restarão menos de 80 (79, mais precisamente) aparições no texto, entre a região, um de seus estados e o rio – o que não é muita coisa, considerando que a palavra defesa, por exemplo, aparece mais de 900 vezes no documento.

---

*concentra-se na cidade do Rio de Janeiro. As instalações tecnológicas da Força Aérea estão quase todas localizadas em São José dos Campos, em São Paulo. As preocupações mais agudas de defesa estão, porém, no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul”* (END, 2012. Diretriz 8).

## 4.2 A ESPACIALIDADE FRONTEIRIÇA NA AMAZÔNIA

Tanto as instituições civis e militares que tratam o tema da defesa quanto os documentos oficiais da defesa nacional levam sempre em consideração, quando abordam a importância estratégica da Amazônia, a sua condição fronteiriça. O fato de a região amazônica ser uma região de fronteira (que pela sua extensão territorial abarca bem mais do que a faixa de fronteira) faz com que ela esteja sujeita a uma série de especificidades relacionadas justamente a essa condição fronteiriça.

Para discutir a espacialidade fronteiriça amazônica então, será preciso, inicialmente, retornar à ideia de “condição fronteiriça” a fim de perceber de que forma o “*savoir passer*” das populações que vivem nas fronteiras da Amazônia podem causar um impacto na projeção da defesa na região. Para Adriana Dorfman (2008, p. 02), “*a condição fronteiriça é entendida como um ‘savoir passer’ [saber passar] adquirido pelos habitantes da fronteira, acostumados a acionar diferenças e semelhanças nacionais, lingüísticas, jurídicas, étnicas, econômicas, religiosas que ora representam vantagens, ora o cerceamento de trânsito ou direitos*”. Isso significa dizer que a condição fronteiriça, para ela, é uma categoria que diz respeito tanto à “fronteira viva” quanto à “fronteira vivida”, ou seja, está relacionada tanto às particularidades do lugar quanto ao *modus vivendi* das pessoas diante dessas mesmas especificidades que moldam as regiões de fronteira.

Essa capacidade de “saber passar” pela intrincada malha fluvial do Amazonas e seus afluentes e de aproveitar logisticamente as redes de objetos técnicos – inclusive aqueles falidos ou colapsados – fazendo uso seletivo das similitudes e dissimilaridades das realidades nacionais na Amazônia Transnacional como “vantagem competitiva” faz com que as redes ilegais e as ações criminosas que se configuram como ameaças sejam bem mais difíceis de serem combatidas nas fronteiras amazônicas.

Como cada condição fronteiriça tem suas especificidades, como diz a própria Adriana Dorfman (idem) ao concluir que “*deve-se duvidar de uma condição fronteiriça universal, haja vista a variedade de relações que podem existir entre os fronteiriços e o território*”, pensar a defesa de uma região como a amazônica demanda, obviamente, uma percepção e um conhecimento muito particular em torno da realidade das suas fronteiras. Para além da questão física das fronteiras, naturalmente de grande importância para a projeção da defesa, é preciso reconhecer que a Amazônia em si representa uma outra espécie de fronteira, mais

abstrata, um lugar apartado dos principais centros políticos e econômicos dos países<sup>74</sup>, como, aliás, em termos geopolíticos todas as regiões de fronteira representam<sup>75</sup>. E nesse sentido, a Amazônia é mais do que uma fronteira em sentido geopolítico: ela deve ser vista também como uma fronteira em outros dois sentidos, o econômico e o demográfico – ambos causando impactos de ordem geopolítica, securitária e defensiva<sup>76</sup>.

Desde o final da década de 30 que a integração da Amazônia com o restante do país se tornou uma preocupação do governo brasileiro. O “Discurso do rio Amazonas” do então presidente Getúlio Vargas, em 1940, já apontava a necessidade de ocupação das fronteiras brasileiras na Amazônia e a dificuldade que o vazio demográfico na região representava. Foi somente em 1953 que um verdadeiro planejamento regional foi apresentado para a ocupação territorial da Amazônia, por meio da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Os investimentos feitos pela SPVEA na região tiveram influência direta em questões de segurança e defesa nacional, já que o controle político regional seria resultante de futuras concentrações populacionais na Amazônia. Com a extinção da SPVEA em 1966 e a consequente criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), durante o governo do presidente Castello Branco, o planejamento regional para a área da Amazônia Legal passou a considerar a região como uma fronteira em três sentidos: como fronteira demográfica, como fronteira econômica e como fronteira geopolítica (LUEDY; RIBEIRO, 2016).

Vista como fronteira demográfica, a Amazônia deveria “levar para a terra sem homens os homens sem terra”, isto é, deveria atrair fluxos migratórios para solucionar o problema do vazio demográfico e assim estabelecer uma presença constante na região<sup>77</sup>. Foi nesse contexto que se iniciou a construção da Rodovia Transamazônica e propostas como as agrovilas tomaram corpo. A percepção de fronteira econômica para a Amazônia começaria a ser superada a partir da implantação de grandes projetos minerais e industriais que valorizassem a economia da região. Os incentivos fiscais do Poloamazônia, o Programa de Polos

---

<sup>74</sup> Essa condição vale para todos os países que compõem a Amazônia Transnacional: Brasil, Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana e Suriname (além da França através da Guiana Francesa).

<sup>75</sup> Adriana Drofman (2008, p. 01) vai dizer que “a fronteira internacional é usualmente vista como periferia da formação estatal, e na geopolítica, por exemplo, as metáforas mais recorrentes são de epiderme do corpo do estado (Friedrich Ratzel, 1872) ou fim da civilização (Frederick Turner, 1893)”.

<sup>76</sup> As regiões de fronteira na Amazônia apresentam algumas particularidades em comum que potencializam a dificuldade de manter a segurança, como baixa densidade populacional, baixo nível de desenvolvimento e forte dependência dos principais centros comerciais, políticos e financeiros de seus respectivos países. É essa dependência dos grandes centros que faz com que as regiões de fronteira na Amazônia sejam consideradas áreas periféricas e por isso o problema geopolítico seja ainda mais agravado pela condição demográfica e econômica.

<sup>77</sup> É nessa mesma concepção de “presença” que as Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, mantém suas unidades militares na Amazônia, conforme já discutido anteriormente.

Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, estimularam a implantação de grandes projetos empresariais como o Programa Grande Carajás e o Projeto Jari<sup>78</sup>. A ideia de fronteira geopolítica, por sua vez, sugere a necessidade de visualizar a Amazônia como um espaço de afirmação do poder nacional especialmente nas áreas de fronteira a fim de coibir incursões estrangeiras e pressões criminosas para dentro do país (LUEDY; RIBEIRO, 2016).

Mais uma vez: ainda que a Amazônia seja uma fronteira no sentido demográfico e econômico, e essas duas perspectivas causem efetivamente um impacto sobre a defesa na região, é sobre o enfoque geopolítico, de que falava Vladimir Kolossov (2005) em sua categorização dos estudos de fronteira, que as espacialidades das fronteiras amazônicas serão aqui discutidas. Kolossov vai descrever quatro estágios de desenvolvimento do campo teórico dos estudos de fronteira: o primeiro começou desde o final do século XIX, com um enfoque histórico-geográfico, onde se abordou, inclusive, as tipologias de fronteiras; o segundo estágio, com enfoque mais funcional, começou nos anos 50 do século XX e se dedicou ao estudo dos fluxos transfronteiriços, entre outras coisas; o terceiro período, com início nos anos 1970, assistiram a uma aproximação com a Ciência Política, e por isso mesmo se dedicaram ao estudo do papel que tinham as fronteiras entre os países e sua relação com os conflitos internacionais; no quarto e último período descrito pelo geógrafo russo, que inicia com os anos 80, pelo menos 5 enfoques serão apresentados - identidades territoriais no sistema mundo, geopolítica, a fronteira como representação social, a prática-política-percepção e finalmente a ecopolítica. O enfoque geopolítico, subdividido em “impactos da globalização e integração nas fronteiras políticas” e “fronteira na perspectiva do militarismo, das questões políticas e de segurança”, tem nesta última categoria a concepção central do papel da fronteira na securitização dos países/regiões e a influência da cultura geopolítica e das funções da fronteira como campo da segurança e da defesa.

Com a percepção geopolítica acima descrita em mente é imperioso que se retorne à questão física das fronteiras, para perceber possíveis leituras das particularidades das fronteiras na Amazônia. Para começar é preciso dizer que as fronteiras na Amazônia não são, de todo, como as fronteiras nas demais regiões do país: fronteiras vivificadas pela presença das cidades, mas antes, “fronteiras mortas”<sup>79</sup> onde as ameaças encontradas em zonas de tensão são um problema de segurança – e de defesa – ainda mais complicado de equacionar.

---

<sup>78</sup> Não obstante a implantação desses grandes projetos empresariais, a Amazônia ainda carece fortemente de ações voltadas para o desenvolvimento da região – o que tem, como demonstrado pela END, uma forte ligação com a questão da defesa nacional.

<sup>79</sup> A adjetivação das fronteiras nesse contexto como “mortas” diz respeito a aspectos específicos, pois uma mesma fronteira considerada morta para determinada atividade pode ser muito “viva” para outras tantas.

As fronteiras são consideradas zonas de tensão tanto por estarem no limite entre duas jurisdições soberanas, quanto por constituírem a linha de defrontação entre os interesses de dois Estados. Como lembra o Embaixador Marcos Henrique Camillo Côrtes (2012), ainda que o Brasil não tenha problema de fronteira desde 1909, quando foram estabelecidas as fronteiras atuais do Estado do Acre, através do Tratado do Rio de Janeiro, e com o Uruguai, em outubro do mesmo ano, no Tratado da Lagoa Mirim, o país não deixou de ter problemas nas fronteiras.

As fronteiras da Amazônia, como não poderia deixar de ser, são espaços também marcados por tensões. Nos últimos anos, como destaca Nascimento (2009), pelo menos duas situações foram dignas de destaque entre os nossos vizinhos amazônicos: a aquisição de equipamentos pelas forças armadas de Venezuela e República da Guiana, motivadas principalmente pela questão do Essequibo, e a criação do “Plano Colômbia” pelos EUA, para dar apoio bélico ao governo colombiano no combate as FARC. Também é possível falar em tensões nas fronteiras da Amazônia tanto com casos ligados ao narcotráfico na fronteira do Brasil com a Colômbia quanto com casos relacionados a imigrações ilegais nas fronteiras do país com o Suriname e com a Guiana Francesa, motivadas pelo garimpo ilegal.

Como espaço que necessita de presença do Estado e das Forças Armadas para afirmar a soberania nacional e evitar tanto os problemas nas fronteiras quanto os problemas de fronteira, a Amazônia Brasileira ganhou maior espaço no planejamento estratégico do poder central em inúmeras áreas, desde a atração de investimentos, o desenvolvimento social e a implantação de infraestrutura viária (com rodovias, portos e aeroportos), até o desenvolvimento de projetos de defesa e segurança das fronteiras. (NASCIMENTO, 2009). Essa gradual intervenção política na Amazônia, principalmente na área da defesa e segurança, foi balizada, como visto, pela PND e pela END de forma geral, e especificamente no caso das fronteiras, pelo Plano Estratégico de Fronteiras.

O Plano Estratégico de Fronteiras, instituído pelo Decreto nº 7.496/2011 logo no início do primeiro mandato de Dilma Rousseff “*para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira*”<sup>80</sup>, vai se preocupar com as tensões nas regiões de fronteira não apenas sob a ótica da segurança pública, para o qual ele é nitidamente mais voltado, mas também sob a perspectiva da defesa nacional. Mais tarde, já sob a condução do Governo Temer, o Plano vai ser inteiramente revogado com a publicação do Decreto nº 8.903/2016 que “*institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da*

---

<sup>80</sup> Texto dado pelo Art. 1º do referido Decreto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm)> Acesso em: 08 abr. 2018.

*administração pública federal para sua execução*”<sup>81</sup>. O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) vai trazer diretrizes e objetivos muito similares ao Plano anterior, muito embora nenhum dos dois tragam especificidades relativas à Amazônia em seu texto. Tanto o PEF quanto o PPIF vão discorrer, de forma genérica, sobre a faixa de fronteira.

A faixa de fronteira brasileira já havia sido alvo, anos antes, de um estudo feito pelo Grupo Retis do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro em parceria com o Ministério da Integração Nacional para sistematizar informações a fim de subsidiar a feitura de política públicas. A “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” concluída em 2005 acabou servindo também para auxiliar na aplicação de investimentos e na promoção de ações sociais – e lançou um olhar diferente sobre as estratégias de defesa na faixa de fronteira.

Do ponto de vista das relações internacionais, a concepção anterior do Programa colocava toda a ênfase na idéia da fronteira como peça fundamental da defesa nacional e da imposição de barreiras às ameaças externas, implicando, de fato, a imposição de limites nas relações com os países vizinhos. Uma análise criteriosa da região de fronteira – que representa 27% do território nacional, onde residem cerca de dez milhões de brasileiros – demonstra que as ameaças ao Estado residem, isto sim, no progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria que condena importantes segmentos da população ao não exercício de uma cidadania plena, no desafio cotidiano perpetrado pelo crime organizado e na falta de integração com os países vizinhos. Estas são as principais ameaças presentes na Faixa de Fronteira, que colocam o desenvolvimento regional como estratégia prioritária para a soberania brasileira e a integração continental. (BRASIL, 2005)

Vale a pena lembrar que o estudo supramencionado é uma proposta de reestruturação do programa de *desenvolvimento* da faixa de fronteira, e não uma proposta de *defesa* na faixa de fronteira. Com efeito, o que ele vai focar é na superação da ideia de que as fronteiras deveriam ser vistas como um espaço fechado, mostrando como a abertura (associada à integração regional, naquele momento vetor de importância prioritária na Política Externa Brasileira para a América do Sul), seria importante para a promoção do desenvolvimento. A fronteira vai continuar sendo uma peça fundamental da defesa nacional, mas a dinâmica vista como possível a partir dela é aquela que sugere a saída de uma tipologia de interação do tipo

---

<sup>81</sup> Texto dado pelo *caput* do referido Decreto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9)> Acesso em: 08 abr. 2018.

“margem” para modelos outros como “capilares” ou “sinapses”, a depender da especificidade da localização da fronteira<sup>82</sup>.

A busca pelo desenvolvimento nos municípios da faixa de fronteira, em especial nas zonas de fronteira da Amazônia, constitui um fator importante para a defesa nacional e não um fator debilitador de sua importância, como pode parecer. Priorizar o desenvolvimento não implica em descaracterizar a necessidade de resguardo à soberania e de proteção aos recursos nacionais – ao contrário, o desenvolvimento vai motivar a defesa e a defesa vai servir de escudo para o desenvolvimento.

O desenvolvimento aqui é visto como “um processo de acumulação de capital e de aumento da produtividade por que passa a economia de um país levando ao crescimento sustentado da renda por habitante e à melhoria dos padrões de vida da população” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 203), ou seja, o desenvolvimento econômico além de implicar em mais do que apenas crescimento econômico, pressupõe que esse crescimento seja sustentado e que a acumulação de capital seja acompanhada de progresso técnico – e tudo isso precisa ser acompanhado por ações de defesa.

O estudo do Grupo Retis vai trazer também uma nova base territorial para o programa faixa de fronteira que pode ser utilizado não apenas para questões relacionadas ao desenvolvimento, mas também no planejamento de ações e estratégias de defesa nacional. Serão apresentadas “as três fronteiras”, três grandes arcos que farão a macro divisão da faixa de fronteira: o Arco Norte, que compreende a faixa de fronteira dos estados do Amapá, Pará, Amazonas e a totalidade dos estados de Roraima e Acre (por estarem inteiramente situados dentro da faixa de fronteira); o Arco Central, que abrange a faixa de fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o Arco Sul, que abarca a faixa de fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Mapa 2).

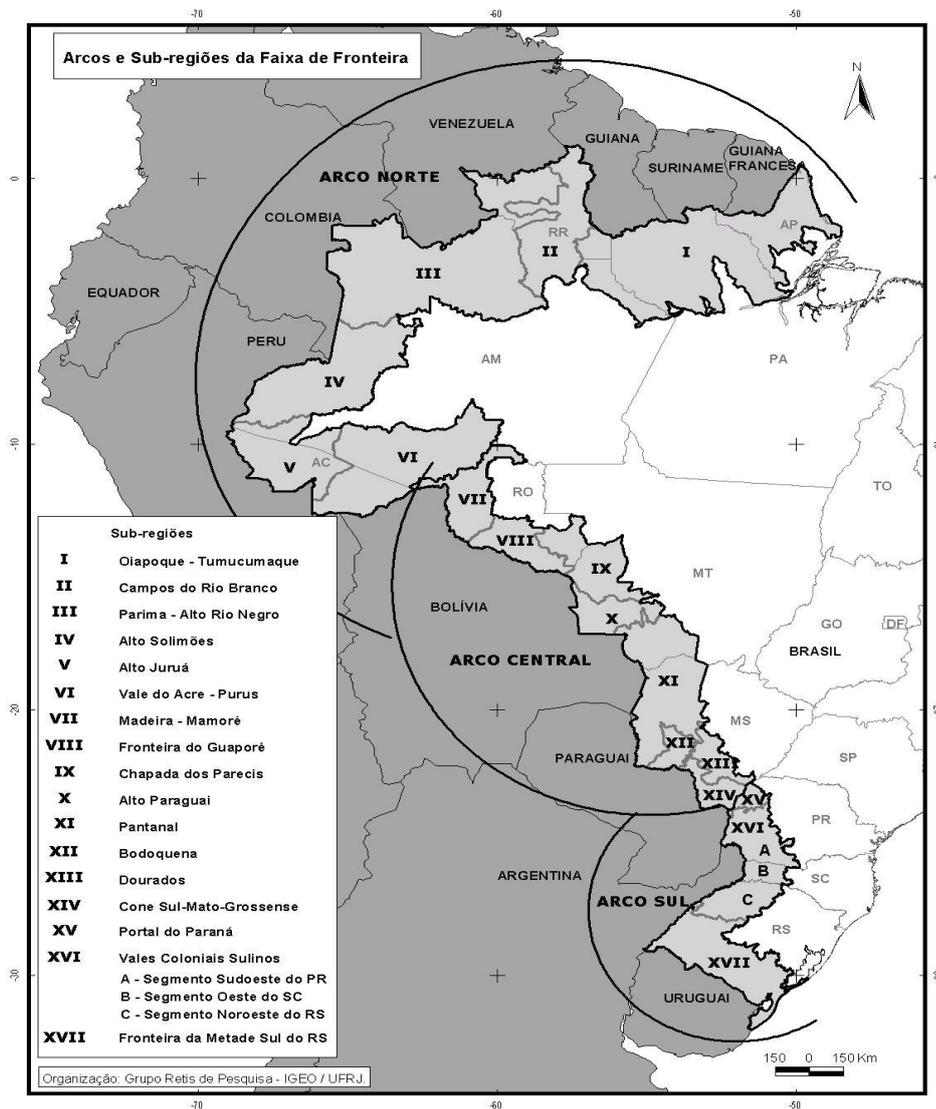
Um aspecto importante de ser observado é o fato de o estado de Rondônia, pertencente à Região Norte e à Amazônia, está localizado no Arco Central, assim como o estado de Mato Grosso, que embora esteja na Região Centro-Oeste também faz parte da Amazônia Legal. A explicação para isso é que *“apesar de também fazer parte da Amazônia Legal, a base produtiva e outros indicadores sócio-econômicos apontaram no sentido de deslocar a Faixa de Fronteira de Rondônia para o Arco Central”* (BRASIL, 2005), ou seja, nem sempre o fator

---

<sup>82</sup> Entre as tipologias das interações transfronteiriças estão 5 modelos diferentes: 1) margem – a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais; 2) zona tampão – zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira; 3) frente – as *frentes pioneiras* de povoamento; 4) capilar – nível de interação cuja primazia é o local; 5) sinapse – modelo onde há a presença de alto grau de trocas entre as populações fronteiriças. (BRASIL, 2005).

de análise vai estar assentado na questão amazônica ou regional, como ficou claro com a entrada de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Calha Norte – no caso do Arco Central a base produtiva e os indicadores socioeconômicos foram os fatores agregadores; no caso do Calha Norte as questões relativas à segurança pública em municípios da faixa de fronteira foi o que pesou na entrada dos estados do Centro-Oeste no PCN.

**Mapa 2 – Divisão da Faixa de Fronteira em Arcos e Sub-regiões (2005).**



Fonte: Brasil (2005).

## 5 ASPECTOS DA INSTITUCIONALIDADE E DA ESPACILIDADE DA DEFESA NACIONAL NO AMAPÁ

As lógicas institucionais que se cristalizaram no espaço gerando espacialidades da defesa nacional no Amapá estavam inseridas, quando de sua formação, em um contexto mais amplo de manutenção da soberania e resguardo dos recursos e dos interesses nacionais na Amazônia como um todo, e em suas regiões de fronteira, em especial. Esse contexto mais amplo de proteção da Amazônia, da soberania nacional sobre o território e de resguardo dos recursos e dos interesses nacionais foi o que deu origem à criação dos ex-territórios federais, depois convertidos em estados, como o caso do Amapá, e também de Roraima, do Acre e de Rondônia, todos estados amazônicos situados nas fronteiras da Região Norte do país.

Compreender essa relação entre institucionalização e espacialização da defesa nacional no Amapá, e analogamente nos diversos estados da Amazônia, significa, necessariamente, perceber que o próprio dispositivo legal que permitiu a criação dos territórios, foi motivado por questões de defesa e que a formação histórica e os contornos hodiernos desses estados sempre estiveram em diálogo permanente com a defesa. Cabe, portanto, uma reflexão sobre a formação dos ex-territórios federais e sua relação com a defesa e uma análise mais específica sobre a forma com que essa relação se deu na formação do estado do Amapá.

### 5.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESPACIALIZAÇÃO NA AMAZÔNIA: OS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS E A DEFESA NACIONAL

Desde a notícia do “achamento” das terras do Brasil ao rei de Portugal por Pero Vaz de Caminha e sua posse efetiva pelos portugueses a configuração territorial do país mudou sobremaneira. Essas reconfigurações territoriais se deram de duas formas diferentes: com o alargamento das fronteiras e com a redefinição da divisão regional no país (Esquema 4). O alargamento das fronteiras a partir dos limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas (1494) se deu por uma “marcha para o oeste” através das entradas e bandeiras (e monções), depois formalizado com o Tratado de Madri (1750), e também por missões militares e jesuíticas, além de aquisições por arbitramento e por acordos bilaterais; a redefinição da divisão regional do país desde a formatação das capitanias hereditárias no século XVI passou pela divisão em províncias nos tempos do Império até as sucessivas alterações do período republicano.

**Esquema 4 – Evolução do território e das divisões administrativas do Brasil (1534-1990).**



Fonte: Google Imagens (2018).

A espacialidade dos ex-territórios federais no Brasil veio tanto dessa lógica de ocupação e reconfiguração territorial, como também é advinda de uma lógica institucional que está diretamente ligada à questão da defesa nacional. De um lado podem ser observadas as sucessivas reconfigurações territoriais até o formato atual em que os ex-territórios foram convertidos em estados federados; do outro são ressaltadas as normas constitucionais que institucionalizaram a criação dos ex-territórios bem como suas justificativas ligadas à defesa.

A primeira leitura dessa espacialidade como advinda de uma lógica de ocupação e reconfiguração territorial mostra a evolução da formação do ex-territórios (Mapa 3): alargados do século XVI até o século XVIII (com a ocupação e a institucionalização da Província do Grão-Pará – que abrangia os atuais estados do Pará, Amazonas, Amapá e Roraima – e da Província de Mato Grosso – abrangendo os atuais estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia); subdivididos entre o século XVIII e XIX (a Província do Grão-Pará foi dividida em 1850 em Província do Pará – abrangendo os atuais estados do Pará e Amapá – e Província do Amazonas, a antiga capitania de São José do Rio Negro – abrangendo Amazonas e Roraima); e expandidos por aquisições entre o século XIX e o início do século XX (por arbitragem foram incorporados territórios em 1900 no Amapá pelo laudo



ocupação militar nas fronteiras; a segunda etapa, da descentralização, de 1969 a 1988, foi a que esteve sob os auspícios do Decreto-Lei nº 411/69, que vai definir juridicamente os territórios federais, além dos seus representantes, suas funções e o formato de escolha deles, tudo isso servindo de orientação para a desvinculação dos territórios do poder central – o que não aconteceu na prática; a terceira etapa, da estadualização, conduzida a partir de 1988, foi voltada para que os estados recém-criados tivessem condições políticas, econômicas e jurídicas de se auto gerirem. (PORTO, 2002).

Não foi somente com a Constituição de 1988 que os ex-territórios federais se converteram em estados federados. Antes de 1988 dois territórios federais já haviam se estadualizado: o Território Federal do Acre, passando à condição de estado do Acre (1962), e o Território Federal do Guaporé, passando à condição de Estado de Rondônia (1981). Em 1988 estadualizaram-se o Território Federal do Rio Branco, passando à condição de estado de Roraima e o Território Federal do Amapá, que se converteu em estado do Amapá (CF/88, Art. 14). Com efeito, as questões legais atinentes à gestão dos territórios e o conseqüente processo de estadualização deles foram orientadas não apenas pela Constituição de 1988, mas também por legislação específica e complementar (como o mencionado Decreto-Lei nº 411/69) e pelas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967.

O primeiro território federal a se estadualizar foi justamente o primeiro criado no Brasil, o Acre (o Território Federal do Acre foi criado em 1903 e em 1962 passou à condição de estado federado). Na época da incorporação das terras do Acre ao Brasil (no já mencionado Tratado de Petrópolis, em que o Brasil pagou à Bolívia a soma de 2 milhões de libras esterlinas pela compra do território), a “instituição” território federal não existia no país nem era previsto na Constituição vigente. O que havia, de fato, no texto constitucional de 1891, era uma vedação expressa ao envolvimento do país em uma “*guerra de conquista*”<sup>83</sup>, mas a “anexação” das terras bolivianas ao Brasil não havia se dado por guerra (de forma direta ou indireta), mas por uma aquisição advinda de um acordo bilateral firmado entre os países.

Uma vez incorporado ao território nacional as terras que eram da Bolívia e que constituiriam o Acre, restava saber qual seria o formato político-administrativo a ser adotado no federalismo brasileiro. Porto (2002) explica que entre as três possibilidades aventadas, da criação de um novo estado, de fazer parte do estado do Amazonas ou de formar um território diretamente administrado pela União, prevaleceu a terceira opção. Cada assertiva teve seus

---

<sup>83</sup> O Art. 88 da Constituição de 1891 dizia que “Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”. Disponível em: << [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>> Acesso em: 21 abr. 2018.

defensores e suas respectivas teses (todas elas levando em consideração não apenas aspectos políticos e administrativos, mas também – e especialmente – aspectos econômicos relacionados com os lucros advindos da exploração do látex), mas Mayer (1976, apud PORTO, 2002) arremata a discussão com o argumento de que tendo sido obtidas as terras (mediante tratado) do estrangeiro, então elas não poderiam pertencer a nenhum estado federado, mas tão somente à União, que sobre elas poderia legislar tal como lhe aprouvesse, inclusive na forma de Território Federal, perspectiva que o então presidente Rodrigues Alves, no dizer de Costa (1998, apud PORTO, 2002), já havia aventado por encontrar semelhança na Carta Magna estadunidense.

Na Constituição de 1934 é possível encontrar referências sobre os Territórios Federais, ainda que não especificamente com essa nomenclatura, como no Art. 1º (*A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889*) e no Art. 16 (*Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo*)<sup>84</sup>, entre outros, mas ainda não é possível perceber a vinculação (e a justificativa) entre a criação dos ex-territórios e a defesa nacional. Na Constituição de 1934 o Território Federal era apenas uma adição ao território nacional diretamente submetido ao poder central (PORTO, 2002).

É com a Constituição de 1937 que será apresentada uma justificativa para a criação do território federal: o interesse da defesa nacional, como é possível ler no Art. 6º do texto constitucional: “A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial”. Porto (2002) explica que duas interpretações são formadas sobre a defesa nacional e seu conceito no que tange ao texto da Carta Magna de 1934: a de Medeiros (1946) acrescida da de Reis (1949), de cunho mais nacionalista (em um contexto histórico de “*ebulição bélica*”), e a de Temer (1975), com enfoque mais flexível (em um “*momento de expansão do capital internacional*” no Brasil).

Enquanto Medeiros (1946, apud PORTO, 2002, p. 31) diz que “[defesa nacional] *não significa, somente, realizar atos com objetivos militares, mas sim empreender medidas com fim de preservar o país de ameaças de toda ordem (...). Povoar, organizar, sanear, educar*

---

<sup>84</sup> Até aquela época não havia outros territórios federais exceto o Acre. Os Territórios Federais do Guaporé (Rondônia), do Rio Branco (Roraima) e do Amapá foram criados apenas em 1943 por força do Decreto-Lei nº 5.812/43. Neste diploma legal também foram criados os Territórios Federais de Ponta Porã e do Iguassú, que retornaram aos seus Estados de origem em 1946.

*significam, por isso mesmo (...), obras de defesa nacional, capazes de justificar o interesse que levaria o Governo Central a criar núcleos administrativos federais (...)*<sup>85</sup>, Temer (1975 apud PORTO, 2002, p. 31) vai entender a defesa nacional como “*a adoção de medidas cujo objetivo seria o de preservar o país de ameaças de toda ordem; salvaguardar riquezas (...); realizar atos objetivos militares, enfim, tudo que, subjetivamente, a União pudesse entender como relevante à preservação da unidade nacional*”. Em ambas as leituras sobre a justificativa presente na Constituição de 1937 para a criação dos Territórios Federais a defesa nacional é o cerne a forma como ela se apresenta vai além das questões militares para também envolver a necessidade de desenvolvimento para a Amazônia e para suas regiões de fronteira.

É somente após a criação dos demais Territórios Federais em 1943 com o Decreto-Lei nº 5.812/43 que as reflexões que já valiam para o Acre desde o início do século XX passaram a dialogar com a realidade das demais regiões de fronteira da Amazônia, notadamente durante a constituinte de 1946 onde diversas críticas foram formuladas. Para os estados afetados com o desmembramento de seus respectivos territórios para a criação dos Territórios Federais (o Território Federal do Amapá a partir do desmembramento do estado do Pará; o Território Federal do Rio Branco, a partir do desmembramento do estado do Amazonas; e o Território Federal do Guaporé, a partir do desmembramento do estado de Mato Grosso) a justificativa do *interesse da defesa nacional* não se sustentava em virtude de a União já dispor da prerrogativa de formulação de planos de defesa nacional em toda faixa de fronteira porquanto esses 150 quilômetros continente a dentro a partir da linha de fronteira já estavam sob o controle do Conselho Superior de Segurança Nacional (PORTO, 2002).

Vale a pena destacar que nesse mesmo momento de utilização da defesa nacional como justificativa de criação dos Territórios Federais, da necessidade declarada de resguardo da soberania e das riquezas nacionais presentes na Amazônia o capital internacional já estava presente na região explorando recursos minerais, como o manganês do Amapá e a cassiterita de Rondônia, por exemplo. A preocupação declarada com as ameaças sobre a Amazônia parecia não enxergar (ou não querer admitir) o perigo de entregar as riquezas para empresas estrangeiras nem viam os riscos decorrentes do difuso ambientalismo internacional que questionava a soberania dos países na região, e focavam apenas na ocupação territorial e na estratégia da presença como forma de combater essas ameaças.

---

<sup>85</sup> Ao que Reis (1949, apud PORTO, 2002), acrescentou a necessidade de que fossem criadas políticas de “*recuperação humana, cultural e econômica da fronteira, vivificando-a, vitalizando-a*” em virtude do abandono em que se achavam aquelas regiões.

Essa realidade de perceber “com ressalvas” a necessidade de proteger os recursos nacionais na Amazônia, de utilizar a defesa nacional como justificativa para a criação dos Territórios Federais e de optar pela estratégia da presença das Forças Armadas (em especial o Exército Brasileiro) para fazer frente às ameaças valeu para todo conjunto dos ex-territórios convertidos em estados. Segundo Jacques (1977, p. 188) a expectativa dos Territórios Federais “*como núcleos de civilização nesses recantos longínquos do território nacional era prestar grandes serviços ao país não só em assunto de defesa nacional, como também em matéria econômica e social*”.

Segundo Brasil (1944, p. 386), havia um programa de organização e desenvolvimento para os Territórios Federais cujos objetivos foram *sanear, educar e povoar*, e com isso garantir o fortalecimento político e econômico e o crescimento nos limites territoriais para coincidir as fronteiras econômicas com as fronteiras políticas como partes integrantes de obras de defesa nacional. Medeiros (1946 apud Porto 2002) por sua vez, alterou a disposição das palavras e inseriu um quarto objetivo “*Povoar, organizar, sanear, educar*”.

Uma nova diretriz passou a ser trabalhada pelas instituições militares na espacialidade de suas ações na fronteira no século XXI: *a vivificação*. A necessidade de reformatação da estratégia da presença aponta para além da instalação de unidades militares em localidades com vazios demográficos, o que constitui uma espécie de “primeira fase” da presença – a segunda, e nesse momento mais importante (considerando a vinculação entre defesa e desenvolvimento) é a “*vivificação*” desses espaços (notadamente nas fronteiras) onde já existe a presença militar.

Esta nova diretriz vai para além do que foi indicado e defendido na década de 1940, já que os ex-territórios foram transformados em Estados e já se encontram articulados com as economias nacional e internacional; criaram novas dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais na fronteira; e também elaboraram estratégias de ocupação e vivificação próprios em seus espaços. *A vivificação da fronteira*, portanto, vai além das questões militares.

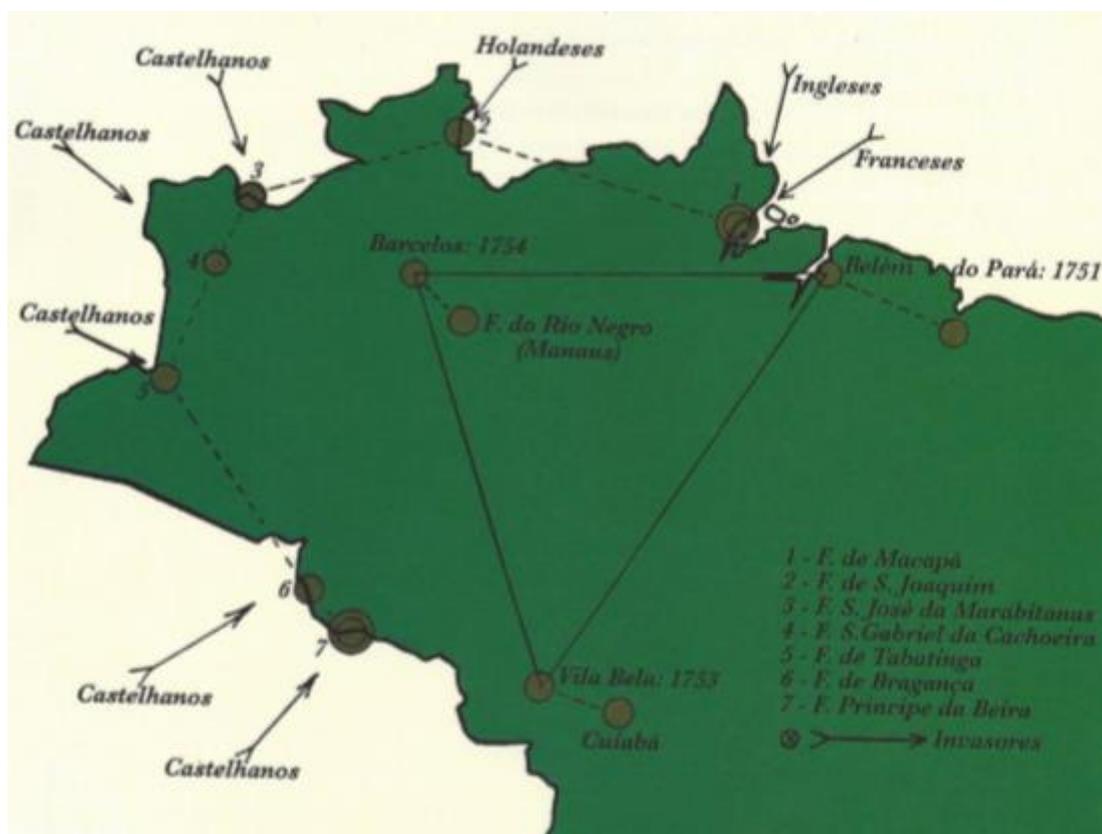
## 5.2 A FORMAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ: INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESPACIALIZAÇÃO NO DIÁLOGO PERMANENTE COM A DEFESA NACIONAL

Para entender melhor as especificidades da institucionalização e da espacialidade no diálogo permanente com a defesa nacional no Amapá é preciso discorrer mais detalhadamente sobre a formação do Estado do Amapá.

Não fazendo parte das possessões portuguesas na América pelo Tratado de Tordesilhas, as terras do Amapá, sob domínio da Espanha, foram concedidas em 1544 a Francisco de Orellana, um explorador espanhol que chegou à foz do Amazonas. Porto (2002) conta que o *Adelantado de Nueva Andaluzia*, denominação dada às terras concedidas pelo rei Carlos V da Espanha a Francisco de Orellana, acabou abandonada e diversas incursões estrangeiras (de franceses, holandeses e ingleses) se aventuraram na região. Foi apenas com o Tratado de Utrecht (1713) que as terras lusitanas que haviam sido ampliadas com as expedições de soldados e missionários e as ocupações de colonos foram legitimadas para a Coroa Portuguesa. Em 1750, o Tratado de Madri substituiu o Tratado de Tordesilhas e as terras amazônicas desbravadas pelos portugueses, foram definitivamente incorporadas ao Reino de Portugal.

Para consolidar a ocupação e as terras conseguidas com base no *Uti Possidetis*, já consubstanciadas no Tratado de Madri, e evitar incursões estrangeiras na Amazônia, a Coroa Portuguesa criou entre 1754 e 1776 pelo menos 8 fortificações na Amazônia (Esquema 5).

#### Esquema 5 – Fortificações erguidas na Amazônia entre 1754 e 1776.



Fonte: Costa (2015).

Entre as fortificações mostradas no Esquema 5, criadas no século XVIII<sup>86</sup>, encontram-se: o Forte Nossa Senhora da Conceição, em Rondônia (1754); o Forte de São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas (1761); o Forte de São José de Marabitanas, também no Amazonas (1763); a Fortaleza de São José de Macapá, no Amapá (1764); o Forte São Francisco Xavier de Tabatinga, no Amazonas (1766); o Forte de Bragança, em Rondônia (1769); o Forte de São Joaquim do Rio Branco, em Roraima (1775); e o Real Forte Príncipe da Beira, em Rondônia (1776).

A colonização efetiva das terras do Amapá apresentava-se como um real desafio para a Coroa Portuguesa em virtude das difíceis condições ambientais, das reduzidas descobertas de potencialidades naturais e a falta de atividades econômicas que pudessem atrair colonos a se fixar ali (PORTO, 2002).

No final do século XVIII a abolição da escravidão na Guiana Francesa fez com que um quantitativo de homens se deslocassem mais para o sul, onde hoje é o Município de Amapá, a fim de produzir alimentos e desenvolver a pecuária.

A ameaça de invasão pela expansão da pecuária francesa, a exploração do ouro em Calçoene, o interesse pela abertura da navegação do Amazonas e a reduzida ocupação demográfica pelos brasileiros, serviram de justificativa para, em 1853, o Senador da Província do Grão-Pará, Cândido Mendes de Almeida, propor um projeto de criação da Província de Oiapóquia, cuja capital seria Macapá, a fim de garantir a atuação brasileira na parte setentrional do Rio Amazonas (PORTO, 2002, p 103).

O interesse francês no Amapá não era advindo apenas da terra para plantação e criação e gado, mas especialmente em virtude do ouro de Calçoene. Essa ameaça representada pela presença de garimpeiros franceses chegou até a resultar na criação da *República do Cunani* em 1885, numa grande porção do território amapaense (do rio Oiapoque até o rio Araguari). Foi em decorrência dessa disputa com os franceses pelas terras onde se podia criar gado e se extraía ouro que surgiu a “Questão do Amapá”, um contestado que só foi resolvido em 1900 com o laudo suíço.

Diante do longo histórico de ameaças à soberania nacional naquela região que as diversas propostas de criação do Território Federal do Amapá foram se sucedendo até que, em 1943, foi efetivamente atendida, quando também foram criados outros Territórios Federais,

---

<sup>86</sup> Diversas fortificações foram também erigidas ao longo de todo século XVII, como o Forte do Presépio em Belém-PA (1616), o Forte de Santo Antônio de Gurupá, também no Pará (1623), a Fortaleza de São José da Barra do Rio Negro em Manaus-AM (1669), o Forte de Nossa Senhora do Bom Sucesso do Paru em Almerim-PA (1680), o Forte de Santo Antônio dos Pauxis de Óbidos-PA (1685) e a Fortaleza do Tapajós em Santarém-PA (1697).

como Roraima, na outra banda da Amazônia Setentrional. Medeiros (1946 apud PORTO, 2002, p. 108) mostra que “a criação deste Território possuía duplo objetivo: um administrativo e o outro militar”. O objetivo administrativo estava ligado à necessidade de implantação de núcleos político-administrativos que pudessem não apenas estimular a ocupação como também organizar economicamente a região e “impedir a formação de focos de desnacionalização” (idem). O objetivo militar “tinha o intuito de proteger militarmente esta zona de fronteira de possíveis invasões” (ibidem).

Todo esse processo que levou à criação do Território Federal do Amapá sempre esteve em diálogo constante com a *defesa*: desde a criação das fortificações em torno das quais foram erigindo aglomerados urbanos que deram origem às vilas e posteriormente às cidades até a própria justificativa constitucional do *interesse da defesa* passando por preocupações com invasões estrangeiras. Mesmo após a criação do Território Federal do Amapá, de sua estruturação e posterior diversificação produtiva, de sua organização espacial e seu processo de estadualização, de seu planejamento estatal e, mais recentemente, de seus programas de desenvolvimento sustentável, o estado do Amapá ainda precisa lidar com fragilidades que se constituem como ameaças e que demandam dos atores da defesa presentes no estado ações práticas e estratégias que garantam, efetivamente, o status de segurança.

### 5.3 OS ATORES, AS AMEAÇAS E AS ESTRATÉGIAS DA DEFESA NACIONAL NO AMAPÁ

As particularidades históricas e geopolíticas do estado do Amapá, onde o processo de institucionalização e espacialização sempre esteve em diálogo permanente com a defesa nacional, desde a formação do antigo território federal, fez com que atores, ameaças e estratégias encontrassem também especificidades bastante consideráveis. A presença de certos atores, assim como as estratégias de defesa projetadas a partir do Amapá, estão de alguma forma relacionadas às ameaças percebidas tanto históricas quanto atuais.

Foi nessa confluência de percepção do que era considerado ameaça em diferentes momentos históricos a partir de determinados preceitos geopolíticos que foi orientada a instalação os atores da defesa presentes no Amapá num processo de institucionalização e espacialização, e a execução de estratégias de defesa por eles. Para tratar dessa relação entre atores, ameaças e estratégias da defesa nacional no Amapá serão observados, a seguir, cada um desses fatores.

### 5.3.1 Os atores da Defesa no Amapá

Conforme exposto anteriormente, o Amapá é um Estado de fronteira e que se encontra no litoral, ou seja, sua linde abrange tanto aspectos da sua continentalidade (representadas pelo rio Oiapoque e pelas demarcações físicas); possui, recentemente, uma articulação física construída representada pela construção e inauguração da ponte binacional com a Guiana Francesa sobre o rio Oiapoque; e é um dos estados fronteiriços, juntamente com o Rio Grande do Sul, integrante brasileiro com ocorrência do mar territorial. Assim deve ser, também, avaliado em sua institucionalidade espacial e na sua espacialidade institucional, onde os aspectos militares de defesa, proteção, controle e monitoramento sempre vem à tona.

Embora a presença militar seja imprescindível para a prática operacional da defesa não parece razoável discorrer apenas sobre os atores militares que tratam da defesa nacional no Amapá, porquanto hajam também atores civis (notadamente acadêmicos) que se dedicam ao estudo de temas de interesse da defesa nacional no estado, como grupos de pesquisa na Universidade Federal, por exemplo. Estudos feitos a partir do Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas (OBFRON/UNIFAP) e do Laboratório de Relações Internacionais e Geopolítica (LABRIGEO/UNIFAP) podem prestar auxílio científico para a percepção de ameaças e para a formulação de estratégias de defesa a partir do Amapá. Esses estudos, conduzidos por professores da Universidade Federal do Amapá, podem aliar a percepção local (e um olhar a partir da Amazônia) com as questões internacionais contemporâneas, e isso pode fazer toda diferença.

Há também projetos de pesquisa que foram e que estão sendo desenvolvidos no estado sobre a defesa ou com financiamento do próprio Ministério da Defesa: o OBFRON/UNIFAP participou dos Editais do Pró-Defesa II e III, primeiro como Instituição Líder e depois como Instituição Associada, tendo recebido recursos para financiamento de pesquisa sobre a faixa de fronteira e sobre transfronteirização, respectivamente; o Núcleo de Estudos Estratégicos e Defesa Nacional do LABRIGEO/UNIFAP, pelas contribuições que ofereceu em Congressos Acadêmicos sobre Defesa Nacional realizados pelo Ministério da Defesa<sup>87</sup> e pela pesquisa que desenvolve, integrou a comitiva do Calha Norte em viagem à Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e é considerado um parceiro acadêmico das Forças Armadas no Amapá.

---

<sup>87</sup> Entre as contribuições referidas pode-se elencar um estudo anterior à ativação da Brigada da Foz do Amazonas sobre a importância estratégica de sua instalação no Amapá, uma análise pioneira sobre a ameaça que o terrorismo internacional pode oferecer para a Amazônia Setentrional e, mais recentemente, propostas de aperfeiçoamento dos documentos da defesa nacional em relação às estratégias pensadas para a Amazônia.

A presença de atores militares para a defesa da região, não obstante, é essencial para que as políticas e estratégias nacionais de defesa sejam colocadas em prática e possam, de fato, gerar o status de segurança da soberania e das riquezas amazônicas esperado. Como não há instituições outras que não unidades militares das Forças Armadas, como Associações de Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG)<sup>88</sup> ou um *campus* avançado do Instituto Pandiá Calógeras (IPC), por exemplo, a análise sobre os atores da defesa no Amapá recairão sobre a presença do Exército Brasileiro, da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira.

A força que tem menor presença no Amapá como ponto estratégico é a Força Aérea Brasileira<sup>89</sup>: há um Destacamento de Aeronáutica em Macapá (DESTAE-MQ) e dois Destacamentos de Controle do Espaço Aéreo, um na capital do estado (DTCEA-MQ) e um em Oiapoque (DTCEA-OI). Os Destacamentos de Controle do Espaço Aéreo, antes chamados de Destacamentos de Proteção ao Voo (DPV), fazem parte da estrutura do Departamento de Controle do Espaço Aéreo e tem a incumbência de operar o controle do tráfego aéreo, além de prestar serviços de telecomunicações, informação meteorológica e aeronáutica em localidades de interesse da aviação, ou seja, a aplicação deles é muito mais civil do que militar.

Outra força que também está presente em pequeno quantitativo, mas com uma importância destacada, é a Marinha do Brasil: no Amapá encontra-se uma Capitania dos Portos de Segunda Classe, que começou suas atividades no estado como Agência, depois convertida em Delegacia, para só então chegar ao status de Capitania que tem hoje<sup>90</sup>. Prova da importância que a Capitania tem para a Marinha em virtude de seu posicionamento estratégico

---

<sup>88</sup> As Associações de Diplomados na Escola Superior de Guerra (ADESG) são, como o próprio nome já indica, associações que reúnem diplomados da ESG para disseminar conhecimentos em política e estratégia através de cursos de pós-graduação oferecidos tanto para militares quanto para civis, promovendo, inclusive, uma aproximação no relacionamento civil-militar. Somente os estados do Amapá, Maranhão, Piauí, Roraima e Sergipe não contam com unidades da ADESG (chamadas de Delegacias Regionais). Entre as unidades da Região Norte do país apenas 2 ofertaram cursos em 2017: a de Manaus-AM e a de Palmas-TO. De todos os estados do país somente Roraima não tem diplomados da ADESG registrados. Dados obtidos a partir do sítio da ADESG na internet. Disponível em: <<http://www.adegba.org/>> Acesso em: 03 abr. 2018.

<sup>89</sup> Segundo Porto (2002) entre 1941 e 1948 foi instalado no município de Amapá, uma base aérea norte-americana, cuja sua função era de abastecer os aviões estadunidenses que se destinavam à África e Europa, bem como auxiliar as Marinhas dos Estados Unidos e do Brasil, no patrulhamento da costa norte brasileira.

<sup>90</sup> A Agência da Capitania dos Portos do Estado do Pará e do Território Federal do Amapá foi criada em 1899 e funcionava em Macapá como uma capatazia. Foi elevada à condição de Delegacia da Capitania dos Portos dos Estados do Pará e Amapá, com jurisdição sobre os municípios de Afuá, Amapá, Calçoene, Chaves, Macapá, Mazagão e Oiapoque. Em 1997 sua denominação foi alterada para Delegacia da Capitania dos Portos em Macapá e após sua mudança para Santana em 1988 em virtude do crescimento do tráfego aquaviário na região passou a se chamar Delegacia da Capitania dos Portos em Santana. Somente em 2009 que foi elevada à categoria de Capitania de 2ª Classe (Capitania dos Portos do Amapá) com jurisdição mantida de 1995 (Portaria Ministerial nº 0268/95) sobre todos os municípios do estado exceto Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Amapá, acrescentando-se Afuá e Chaves, do estado do Pará. Informações obtidas no sítio da Capitania dos Portos do Amapá na internet. Disponível em: <<http://www.marinha.mil.br/cpap>> Acesso em: 11 abr. 2018.

é que o seu comandante é um Capitão de Fragata<sup>91</sup>. Apesar da importância estratégica alegada pela Marinha do Brasil de sua unidade no estado as funções da Capitania dos Portos do Amapá estão mais ligadas às atividades de marinha mercante, isto é, atividades civis (entre as quais: fazer cumprir a legislação que regula o tráfego marítimo, fluvial e lacustre; fiscalizar os serviços de praticagem; instaurar e conduzir inquéritos sobre fatos e acidentes da navegação; auxiliar no serviço de salvamento marítimo, entre outras), do que militares, assim como aconteceu com as unidades da Força Aérea.

Das três Foras Singulares, o Exército Brasileiro é o que tem a maior presença no estado do Amapá (e a que cumpre, efetivamente, funções militares de defesa nacional): aqui estão presentes o Comando de Fronteira Amapá / 34º Batalhão de Infantaria de Selva (o recém-nomeado Batalho Veiga Cabral), a Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e o Destacamento Especial de Fronteira de Vila Brasil (subordinados ao CFAP/34º BIS), além da recém-implantada 22ª Brigada de Infantaria de Selva, a Brigada da Foz do Amazonas (a quem todas as unidades anteriores estão subordinadas).

O Comando de Fronteira Amapá / 34º Batalho de Infantaria de Selva foi criado em 1968 com a denominação de 1ª Companhia do 34º Batalhão de Infantaria. De lá para cá, a denominação da Unidade Militar no Amapá mudou algumas vezes ao longo desses 50 anos<sup>92</sup> até chegar a forma atual, cuja designação “Batalho Veiga Cabral” foi dada em 2016<sup>93</sup>. Com um efetivo total de aproximadamente 1.000 homens, incluindo os soldados da Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e do Destacamento Especial de Fronteira em Vila Brasil, o Cmdo Fron AP/34º BIS cumpre uma importante função para a defesa nacional nas fronteiras da porção oriental da Amazônia Setentrional, seja através da presença, das operações militares conduzidas ou até mesmo das ações cívico-sociais (ACISO) que realiza.

---

<sup>91</sup> Capitão de Fragata é um oficial superior (de segundo posto entre três: o anterior é Capitão de Corveta e o seguinte é Capitão de Mar e Guerra) equivalente à patente de tenente-coronel no Exército e na Força Aérea.

<sup>92</sup> De Batalhão de Infantaria (BI) a 1ª/34º se converte em Batalhão de Infantaria de Selva (BIS) em 1975 para 5 anos depois trocar sua designação para 3º Batalhão Especial de Fronteira (3º BEF), ficando a Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia (criada no mesmo Decreto a partir da Colônia Militar) subordinada ao Comando do 3º BEF. Em 1985 a designação volta a mudar para 3º Comando de Fronteira Amapá/3º Batalhão Especial de Fronteira (3º Cmdo Fron AP/3º BEF). Em 1992, há mais uma mudança, passando a se chamar Comando de Fronteira Amapá/3º Batalhão de Infantaria de Selva (Cmdo Fron AP/3º BIS). A partir de 2005 passa a valer a última designação, que é a forma atual: Comando de Fronteira Amapá/34º Batalhão de Infantaria de Selva (Cmdo Fron AP/34º BIS).

<sup>93</sup> O Cmdo Fron AP/34º BIS foi nomeado em homenagem a Francisco Xavier da Veiga Cabral, conhecido por Cabralzinho, considerado o maior expoente da resistência brasileira à incursão Francesa no Amapá em 1895. De acordo com informações do Exército Brasileiro em seu sítio oficial na internet, Cabralzinho, já condecorado com o título de General Honorífico do Exército Brasileiro, também empresta seu nome para o CFAP/34º BIS, que agora ostenta a denominação histórica de Batalhão Veiga Cabral. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br>> Acesso em: 14 abr. 2018.

A 22ª Brigada de Infantaria de Selva (22ª Bda Inf SI) foi criada em 2014 dentro da área do aquartelamento do Cmdo Fron AP/34º BIS, mas apenas efetivamente colocada em operação em janeiro de 2018<sup>94</sup>. Com sua criação, a Brigada da Foz do Amazonas passa a ter o controle tanto sobre a Companhia de Comando da 22ª Brigada de Infantaria de Selva (Cia Cmdo 22ª Bda Inf SI) e o Comando Fronteira Amapá/34º Batalhão de Infantaria de Selva (bem como o CEF de Clevelândia do Norte e o DEF de Vila Brasil), ambas em Macapá, quanto de outras unidades militares fora do Amapá, a saber: o 2º Batalhão de Infantaria de Selva (2º BIS), em Belém-PA (bem como o 1º Pelotão Especial de Fronteira de Tiriós) e o 24º Batalhão de Infantaria Leve (24º BIL), em São Luís-MA.

A Brigada da Foz do Amazonas é, ao mesmo tempo, a materialização espacial de uma nova realidade de organização militar do Exército<sup>95</sup> na região do Comando Militar do Norte e a dupla possibilidade de emprego da força para a defesa da Amazônia e para o combate a crimes transfronteiriços. A espacialidade gerada a partir da criação deste novo ator da defesa no Amapá tem um impacto sobre o aumento do efetivo militar na região e seu comando por um oficial general o que vai operacionalizar o resguardo da soberania e a defesa da foz do Amazonas (com base na dissuasão extra regional a partir da ampliação da capacidade operacional), de um lado, e o combate mais efetivo de crimes transfronteiriços cometidos por redes criminosas, de outro.

Como pairam sobre a região amazônica (e em especial sobre suas fronteiras) também as ameaças representadas pelos crimes transfronteiriços cometidos por redes criminosas e não apenas as ameaças tradicionais advindas de inimigos externos, é preciso reconhecer que além dos atores já elencados, civis e das Forças Armadas, ainda é possível elencar alguns outros atores que podem auxiliar e cooperar com a defesa no estado, seja por missão constitucional, seja através de operações interagências. Nesse particular, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar (consideradas forças auxiliares e reserva do Exército de acordo com o Art. 144, § 6º da CF/88), assim como a Polícia Civil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e outras agências, também podem ter um papel de relevante importância no

---

<sup>94</sup> Não confundir a 22ª Brigada de Infantaria de Selva em Macapá-AP (a Brigada da Foz do Amazonas) com a 22ª Brigada de Infantaria de Selva de Boa Vista-RR. A Brigada de Boa Vista foi criada em março de 1989 com o Decreto nº 97.602 que depois foi revogado em novembro de 1991.

<sup>95</sup> Uma Brigada Militar é a menor unidade sob comando de um oficial general (normalmente um General-de-Brigada), com 3 a 5 mil soldados e que abrange subunidades das várias armas e serviços. Em termos estratégicos, a Brigada é a menor unidade operacional habilitada a operar em um Teatro de Guerra. Acima das Brigadas, em comando e efetivo militar, aparecem as Divisões (grupos com 2 a 5 Brigadas e um efetivo de 10 a 25 mil soldados comandados por um General-de-Divisão) e abaixo delas estão os Regimentos (de Cavalaria) e os Batalhões (de Infantaria), comandados normalmente por coronéis, com efetivos que variam de mil a mil e duzentos soldados.

patrulhamento e no resguardo à segurança nas fronteiras do Amapá, especialmente quanto as ameaças observadas são também problemas de segurança pública.

### 5.3.2 As ameaças à segurança nas fronteiras do Amapá

Para falar sobre as ameaças que são colocadas à segurança nas fronteiras do Amapá com as quais os atores da defesa precisam lidar é preciso entender não apenas quais são essas ameaças, mas também de que forma elas se apresentam no contexto amazônico diante de suas especificidades. Como no tópico anterior já foram anunciadas ameaças que vão além da percepção tradicional de inimigo externo para incluir também “novas ameaças”, como crimes transfronteiriços cometidos por redes criminosas na Amazônia, é preciso fazer um outro esforço, qual seja: de tratar dos tipos de ameaças estudadas pelas vertentes teóricas no campo dos estudos de segurança e de diferenciar segurança internacional e defesa nacional.

Muitas vezes os termos segurança e defesa são empregados de maneira conjunta, especialmente quando se trata de discutir ameaças, mas que se faça a ressalva de que eles não são semanticamente iguais: segurança é uma condição e defesa uma ação. Hector Saint-Pierre (2008) vai dizer que a segurança indica “*un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia*”, e que defesa “*es la estructura administrativa, organizativa y operativa que los Estados diseñan para mantenerse con seguridad en el ámbito internacional*”.

Sin embargo, esta aproximación conceptual lleva el rumbo de la negación: la seguridad es una ausencia, una falta, la negación de la amenaza. En este sentido, decimos que el concepto de seguridad es negativo no desde el punto de vista pragmático (pues es un término cargado de valores positivos), pero sí desde el punto de vista de la definición. A pesar de ser bastante empleado en las planificaciones estratégicas, el concepto designa un estado de cosas y no propiamente una actividad. La actividad, que en última instancia es la garanta de aquélla, normalmente es referida con el nombre de Defensa. (SAINT-PIERRE, 2008, p. 59).

A Política Nacional de Defesa também faz a distinção e a conceituação de segurança e defesa<sup>96</sup>: enquanto a segurança vai ser vista como “*a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais*” a

<sup>96</sup> Diversas reflexões sobre segurança e defesa nacional foram tecidas na bibliografia brasileira. Sobre o assunto, vide: Marques (2001); Flores (2003); Lourenção (2003); Pinto, Rocha & Silva (2004); Piermartei Filho (2008).

defesa nacional é entendida como “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (PND, 2012).

Uma vez delineada a diferença entre segurança e defesa é importante definir entre as três vertentes teóricas consolidadas na área de segurança internacional (tradicionalista, abrangente e crítica), a que será utilizada para tratar das ameaças que pairam sobre as fronteiras do Amapá. A primeira dessas vertentes, a tradicionalista, aponta o Estado como unidade básica de análise mas assenta seus estudos na premissa de que as análises devem recair apenas sobre questões militares (WALT, 1991); a vertente mais abrangente (*widener*), defende que sejam incluídas não apenas as ameaças de cunho militar mas também aquelas advindas de questões políticas, econômicas, ambientais e sociais, mantendo-se o Estado como principal objeto de referência nos estudos de segurança (BUZAN, 1991) – e é nessa perspectiva que as ameaças serão tratadas aqui; a vertente crítica não será abordada por estar mais distanciada da perspectiva discutida, uma vez que seus teóricos defendem que a segurança individual é mais relevante do que a estatal e que os estudos de segurança deveriam ajudar na emancipação humana.

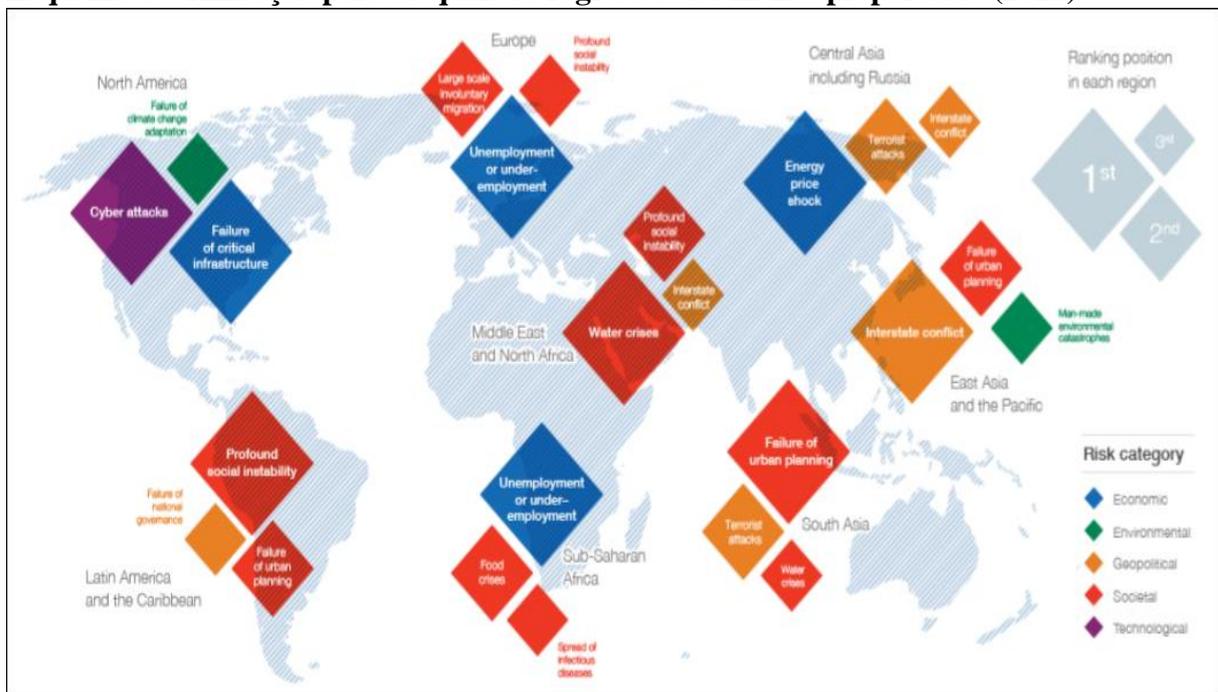
Definidos que estão os termos segurança e defesa, e já com a vertente abrangente dos estudos de segurança eleita como balizadora da percepção a ser discutida aqui em torno das ameaças que podem ser percebidas sobre a Amazônia (mais do que as ameaças tradicionais e englobando também as “novas ameaças”), é *myster* que se faça também uma conceituação do que vem a ser ameaça (e o que são essas “novas ameaças”). De acordo Brito (2017), “*ameaça é a possibilidade de um agente (ou mecanismo) explorar, acidentalmente ou propositalmente, uma vulnerabilidade*”, sendo vulnerabilidade uma “*falha ou fraqueza que pode ser explorada*”. Para ele, ameaças e riscos (a primeira representando uma possibilidade e o outro uma probabilidade) “*são elementos lógicos que produzem convergência entre a caracterização e a importância da defesa/segurança*” (BRITO, 2017).

Recorrendo outra vez a Saint-Pierre (2011) vê-se que ameaça “*não é um objeto que possa ser analisado em si mesmo, mas uma relação que exige uma avaliação de todos os seus componentes, desde o emissor do sinal e a emissão até o receptor*”. Esse conceito (negativo) de ameaça, tratado como algo que precisa ser analisado de forma relacional, e essa possibilidade de “perceber” algo como ameaça a partir da mensagem, do seu emissor e do seu receptor já indica, de antemão, que objetos não tradicionalmente percebidos como ameaças podem se converter em ameaças e riscos. As ameaças tradicionalmente percebidas são aquelas de natureza militar, ao passo que as “novas ameaças” são aquelas de natureza política,

econômica, ambiental e societal, em consonância com Buzan (1991) e com os setores de segurança da Escola de Copenhagen.

Sobre a Amazônia, em geral, e sobre o Amapá, em particular, pairam tanto ameaças de natureza militar quanto de outras naturezas. Entre as ameaças de cunho militar encontram-se, por exemplo, incursões de forças paramilitares guerrilheiras da Colômbia e do Peru ao estado do Amazonas<sup>97</sup>. Entretanto, não são as ameaças de cunho militar (em grau muito menor) que causam maior preocupação na Amazônia, mas aquelas de natureza econômica, ambiental e especialmente societal, como mostra a representação esquemática no mapa do Relatório de Riscos Globais elaborado pelo Fórum Econômico Mundial (Esquema 6).

**Esquema 6 – Ameaças para as quais as regiões estão menos preparadas (2015).**



Fonte: World Economic Forum (2015).

No esquema acima é possível ver sobre a região amazônica uma grande marca que aponta como primeira posição no ranking de riscos para os quais a região não está preparada a “profunda instabilidade social”, um risco de categoria “societal”. Em verdade, boa parte do que constitui esse risco “societal” é advindo da fragilidade econômica em que se encontra boa parte da Amazônia, considerada uma região periférica em todos os países com território

<sup>97</sup> Embora não seja, a rigor, considerada uma ameaça direta, é digno de nota a presença de um corpo militar na fronteira do Amapá com a Guiana Francesa, o 3º Regimento de Infantaria da Legião Estrangeira, que de acordo com os militares brasileiros somam mais do que o efetivo divulgado pelo governo francês de 600 legionários para a proteção do Centro Espacial em Kourou.

amazônico. A falta de desenvolvimento dessa região é um problema que precede a maioria das ameaças que podem se abater sobre a Amazônia.

Entre as principais ameaças e riscos ao Brasil elencados em 2017 pelo 3º SSREAS de acordo com Brito (2017) encontram-se: 1) instabilidades políticas internas; 2) crises econômicas; 3) crime organizado; e 4) migrações (levas de refugiados). A falta de desenvolvimento econômico e crimes transfronteiriços na Amazônia como um todo podem causar um impacto significativo na sensação de segurança no estado do Amapá – e isso tudo vai demandar ações específicas de defesa e de manutenção do status de segurança na região.

### 5.3.3 As estratégias de Defesa no Amapá

Diante da abrangência das ameaças encontradas na Amazônia, que vão além das questões de ordem militar e incluem questões de outras naturezas, as estratégias de defesa precisaram ser concebidas também de forma abrangente, para lidar com ameaças tradicionais e com crimes transfronteiriços. Dessa forma, as operações militares conduzidas nas fronteiras da Amazônia em geral, e do Amapá em particular, mesmo que originadas a partir das estratégias institucionais dos Comandos das Forças Armadas foram organizadas a partir do Plano Estratégico de Fronteira<sup>98</sup> e do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras<sup>99</sup>. O PPIF vai manter a Operação Ágata, mas com uma promessa de reformulação cujas bases e critérios ainda não foram divulgados, e vai descontinuar a Operação Sentinela<sup>100</sup>.

Outras operações como estratégias de defesa para o aprimoramento da Doutrina de Segurança da região amazônica que tiveram ações no Amapá, mas que não estavam ligadas à lógica institucional do PEF incluem as diversas fases da Operação Amazônia, que tiveram

---

<sup>98</sup> O Plano Estratégico de Fronteira foi instituído pela então presidente da República Dilma Rousseff, através do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011 com o propósito de defender as fronteiras nacionais através de operações de defesa para a repressão de crimes. Como principal objetivo ele trazia o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos transfronteiriços (principalmente o narcotráfico, o contrabando, o descaminho, o tráfico de armas e munições, os crimes ambientais, a imigração ilegal e o garimpo ilegal). Previa atuação integrada de órgãos federais e estaduais de segurança pública junto com as Forças Armadas, além da Receita Federal, do Ministério da Justiça e do Ministério da Defesa, teve seu Decreto de criação revogado pelo Decreto nº 8.903/2016. Entre as principais ações do Plano Estratégico de Fronteiras encontram-se três operações, duas com foco pontual de impacto e temporalidade definida e uma com foco de inteligência e permanência, a Operação Ágata (coordenada pelo Ministério da Defesa, com apoio do MF e do MJ), a Operação Fronteira Blindada (coordenada pelo Ministério da Fazenda, com apoio do MD e do MJ) e a Operação Sentinela (coordenada pelo Ministério da Justiça, com apoio do MD e do MF), respectivamente.

<sup>99</sup> Instituído pelo Decreto nº 8.903/2016, substituindo o Plano Estratégico de Fronteira, porém sem mudanças significativas. Este Programa vai focar na atuação dos delitos transfronteiriços deixando outras questões de segurança na faixa de fronteira para as polícias locais, e vai fomentar o uso de atividades de inteligência nas operações e envolver a cooperação internacional e o diálogo regional nas suas ações.

<sup>100</sup> A Operação Fronteira Blindada não sofreu descontinuação como a Operação Sentinela, mas tem seu grau de alcance mais restrito à região sul do país, não chegando até a porção oriental da Amazônia.

como objetivo aperfeiçoar a logística e os métodos operacionais das forças singulares e das operações especiais. Os exercícios e manobras militares realizados na Operação Amazônia, coordenada pelo Ministério da Defesa sob o comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), podem ser vistos como uma reafirmação da lógica de importância da Amazônia na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa.

Na porção mais oriental da Amazônia, duas operações militares feitas pelo Comando Militar do Norte merecem destaque: a Operação Curare Oriental e a Operação Cabo Orange. Embora a Operação Curare Oriental tenha se dado no Pará e no Amapá, pode-se dizer que a Operação Cabo Orange, deflagrada em maio de 2015 para combater crimes ambientais e transfronteiriços utilizando patrulhamento terrestre, fluvial e aéreo, é a que teve mais importância para a neutralização de ameaças e a promoção da segurança no Amapá.

As ações da Operação Cabo Orange se concentraram na faixa de fronteira viva ao longo da calha do rio Oiapoque, compreendendo o distrito de Clevelândia do Norte, Vila Vitória, Ponta dos Índios e Vila Brasil (uma vila que fica dentro do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque), lugares onde é maior a concentração de pessoas e por onde os ilícitos são mais constantes. Paralelamente às ações preventivas e repressivas do Exército na Operação Cabo Orange, foram desenvolvidas ações cívico-sociais para as comunidades locais com atendimento médico e odontológico, apoio religioso de capelães militares e emissão de documentos e serviços de garantia da cidadania, em parceria com o Governo do Estado. Também houve interação com as Forças Armadas da Guiana Francesa, uma vez que o patrulhamento da calha de um rio que é limite natural entre dois países suscita a possibilidade de empurrar os ilícitos para o outro lado da fronteira. Embora já tenham atuado conjuntamente em alguns exercícios militares, vale a pena destacar que essa foi a primeira vez que houve um planejamento conjunto da operação entre as Forças Armadas Brasileiras e Francesas, num esquema de cooperação que facilita a defesa e favorece a segurança na região.

Em todas as ações nas zonas de fronteira da Operação Cabo Orange foram realizadas ações de patrulhamento fluvial e terrestre para coibir os ilícitos transnacionais de forma concertada, seja em termos de interoperabilidade entre as forças militares, seja em caráter interagências, aproximando as forças armadas das forças de segurança pública e órgãos como Receita Federal, Ministério da Agricultura, Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Também foi uma constante em todas as operações o caráter de assistência cívica e social, o que reforça a importância das ACISOs para a região amazônica.

## 6 CONCLUSÃO

Mesmo sendo historicamente considerada periférica em relação aos principais centros políticos e econômicos no país e precisando de ações práticas em torno do desenvolvimento, a Amazônia já era vista como uma região onde a defesa nacional tinha um papel de grande importância a desempenhar desde os tempos da colônia. Foram as diversas fortificações erigidas na Amazônia ao longo dos séculos XVII e XVIII que garantiram a posse dos territórios anexados pela Coroa Portuguesa a partir das expedições de soldados e missionários até que as terras fossem legitimadas com base no *Uti Possidetis* primeiro pelo Tratado de Utrecht (1713) e depois pelo Tratado de Madri (1750), ou seja, a presença militar e a defesa nacional já estavam na gênese da incorporação territorial da Amazônia ao país.

As fronteiras amazônicas, espaços porosos de baixa densidade populacional e com desenvolvimento econômico deficiente, mas altamente estratégicas para o país, foram também alargadas em aquisições por acordos bilaterais e por arbitramento internacional – e sua ocupação, difícil de ser viabilizada em virtude das diversas dificuldades apresentadas, foi garantida pela presença militar na região. A manutenção da integridade territorial e da soberania nacional sobre os limites lindeiros do Brasil na região amazônica contou, portanto, com o importante olhar da defesa nacional.

Nos ex-Territórios Federais, especialmente naqueles localizados nas fronteiras amazônicas (Amapá, Rio Branco/Roraima, Acre e Guaporé/Rondônia), a defesa nacional foi o incentivo e a justificativa constitucional de seu surgimento, cuja diretriz foi para *ocupar, sanear e povoar*. Tudo isso para dizer que o diálogo permanente tanto da Amazônia quanto do Amapá com a defesa nacional moldou uma perspectiva de importância das questões de defesa, que no passado estavam fortemente ligadas às forças militares (em virtude da natureza de sua função constitucional), mas que hoje também é discutida e apropriada por atores civis como instituições de pesquisa e associações acadêmicas. A nova diretriz trabalhada nos documentos mais recentes sobre a defesa nacional é *vivificar*, ou seja, é necessário ir além da estratégia da presença (de *ocupar* e *povoar*), criando novas dinâmicas sociais, culturais, políticas e econômicas capazes de gerar novas dinâmicas institucionalizadas e especializadas.

Esse diálogo permanente da Amazônia com a defesa nacional não é uma perspectiva hodierna derivada da propalada cobiça das riquezas (entre as quais pode-se destacar sua variada biodiversidade, a presença de importantes minérios e a quantidade de reservas de água potável, além dos diversos saberes dos povos amazônicos) que essa região dispõe e que a

torna mundialmente conhecida, mas uma construção histórica que passou por um processo de institucionalização e de espacialização.

O binômio institucionalização-espacialização da defesa nacional quando observado a partir da Amazônia, em geral, e do Amapá, em particular, vai desnudar uma realidade diferente daquela construída pelos discursos oficiais presentes na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa. Não obstante a Amazônia e o Amapá sejam vistos como espaços geopoliticamente estratégicos, as espacialidades advindas de institucionalizações que faziam coro com o discurso de relevada importância da região amazônica como um todo não parecem capazes de resguardar totalmente as riquezas e garantir de forma cabal a soberania.

A hipótese de que a institucionalização no campo da defesa foi acompanhada de uma espacialidade na região amazônica e no estado do Amapá insuficiente para a garantia da neutralização das ameaças e a consequente geração do status de segurança na região confirma-se parcialmente: por um lado não é possível dizer que não haja capacidade de neutralizar ameaças (pelo menos as ameaças tradicionais) e garantir o mínimo de defesa na região, mas por outro é difícil dizer que as instituições da defesa ali presentes estejam cabalmente preparadas para garantir a segurança diante das novas ameaças do século XXI.

Alguns exemplos reforçam a parcial capacidade de defesa: o desmembramento do Comando Militar da Amazônia abrindo espaço para a existência de um novo Comando de Área na porção mais oriental da região, o Comando Militar do Norte; a criação de um corpo militar da envergadura da 22ª Brigada de Infantaria de Selva, a Brigada da Foz do Amazonas, que vai levar para o Amapá aproximadamente 3 mil soldados sob o comando de um oficial-general; a manutenção de diversas unidades especiais de fronteiras (companhias, pelotões e destacamentos especiais de fronteira); e a realização de operações militares nas fronteiras com base na interoperabilidade, na cooperação internacional e em nível interagências.

Outras questões chamam a atenção para fragilidades da capacidade defensiva: as ameaças que recaem sobre a Amazônia e também sobre o Amapá podem ser advindas mais do que de questões militares, mas também de fragilidades econômicas, ambientais, sociais e até políticas que podem surgir tanto no território pátrio quanto transbordar dos países vizinhos; as espacialidades da defesa nacional encontradas na Amazônia e no Amapá ainda continuam baseadas nos aspectos que vigoraram desde a concepção de defesa da época do Império até a missão militar francesa (como a concentração de grandes divisões de infantaria), o que sugere uma dificuldade em lidar com guerras híbridas, por exemplo; a maior relevância em termos de quantitativo de pessoal que até hoje a região sul ainda tem sobre a Amazônia (enquanto em toda Amazônia é possível contar cerca de 30 mil soldados a região sul do país conta com um

quantitativo de aproximadamente 57 mil homens); os projetos que poderiam ajudar a transformar o cenário de vulnerabilidades (incluindo a falta de desenvolvimento) de forma positiva, como o Programa Calha Norte, deixou de atender apenas aos estados amazônicos para abarcar estados (economicamente já favorecidos pelo desenvolvimento do agronegócio) da região Centro-Oeste do país.

Novas lógicas institucionais que gerem outras formas de espacialidade da defesa na Amazônia e no Amapá poderão corrigir os problemas encontrados para a efetiva defesa nacional e contribuir de forma bastante positiva para o desenvolvimento na região. Quanto mais verdadeira puder ser a perspectiva exposta na Política Nacional de Defesa de que a defesa é um tema de interesse da sociedade como um todo, mais vantajosa será a lógica da Estratégia Nacional de Defesa de que o desenvolvimento motiva a defesa na medida em que a defesa fornece escudo para o desenvolvimento, uma reforçando as razões da outra.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, Bertha. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Brasil (1943-1944): Recursos e Possibilidades**. Rio de Janeiro, 1944.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia nacional de desenvolvimento**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 26, n. 2, pp. 203-230, junho de 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 jul. 2018.
- BRITO, Carlos Timo. Segurança e Defesa: Uma Moldura Teórico-Conceitual. In: XIV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional. Resende, RJ, 24 julho 2017. 70 slides. Apresentação em formato PDF
- BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Peace, Power and Security: contending concepts in the study of International Relations**. Journal of Peace Research, vol. 21, n. 2, 1993.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil - Proposta de Governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.
- CARVALHO, José Murilo de. **As Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador**. In: História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III, O Brasil Republicano, Volume 9: Sociedade e instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Difel, 1985.
- CASTRO, Celso. **Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.
- CÔRTEZ, Marcos Henrique Camillo. **Rio Branco e a Diplomacia**. Palestra proferida na sede do Clube Militar, 2012.
- COSTA, Graciete Guerra da. **Fortes Portugueses na Amazônia Brasileira**. Tese (Pós-Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, 2015.
- DOMINGOS NETO, Manuel. Influência estrangeira e luta interna no Exército. In: ROUQUIÉ, Alain (org.). **Os Partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- DORFMAN, Adriana. **A condição fronteiriça: a experiência local de um objeto geográfico nacional**. XV Encontro Nacional de Geografia, São Paulo, 2008.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico**. rev. e atual. 4 v. Rio de Janeiro, 2014.  
FLORES, Mário Cesar. Defesa Nacional na ordem do século XXI. In: Centro Brasileiros de Relações Internacionais. **Dossiê**, 2003.

GALVÃO, Thiago Gehre. **Securitização e desenvolvimento no espaço amazônico**. Boletim Meridiano 47, vol. 9, n.º 98, set. 2008.

GARCIA, Amanda. **Evolução histórica da faixa de fronteira no ordenamento jurídico brasileiro** - desdobramentos históricos do conceito e sua evolução nas diferentes Constituições. Revista Jus Navigandi, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42661/evolucao-historica-da-faixa-de-fronteira-no-ordenamento-juridico-brasileiro>> Acesso em: 20 mar. 2018.

JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense. 1977.  
KOLOSSOV, Vladimir. **Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches**. Geopolitics, n.10, 2005.

KRAHMANN, Elke. (Editor). **New Threats and New Actors in International Security**. New York: MacMillan, 2006.

LOURENÇÃO, Humberto José. **A defesa nacional e a Amazônia**: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, PPGCP/UNICAMP, Campinas-SP, 2003.

LUEDY, Tiago; RIBEIRO, Daniel Santiago Chaves. **Defesa, desenvolvimento e securitização na fronteira setentrional da Amazônia brasileira**: preocupações, atores e conexões regionais. Revista PRACS, v. 9, n. 3, 2016.

MARQUES, Adriana Aparecida. **Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950-1996**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, p. 153. 2001.

MARTINS, Rômulo José Alcântara. **A Amazônia sob a ótica da defesa nacional**. Rio de Janeiro, ECEME, 2002. (Dissertação de Mestrado)

MATOS, Sérgio Ricardo Reis. **Segurança e Desenvolvimento nas políticas de defesa dos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**. Boletim Meridiano 47, vol. 15, n.º 144, jul.-ago. 2014.

MATTOS, Robson. **A Missão do Exército Brasileiro na Defesa e Segurança das Fronteiras da Amazônia**. Apresentação do Comandante do 34º BIS no I ERABED Amapá, fev. 2016.

MENDEL, William. **A Amazônia: controlando a hidra**. In: Military Review, 2000.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Minutas da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, 2016.

MIRANDA, Wando Dias. **Defesa e Exército na Amazônia brasileira:** um estudo sobre a constituição dos pelotões especiais de fronteira. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2012.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia:** desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. Paper do NAEA 241, Outubro de 2009.

MONTEIRO, José Cáuby Soares. **Cooperação Internacional na Amazônia sob signo da Securitização.** Seminário Internacional Amazônia e Fronteiras do Conhecimento. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, UFPA, dez. 2008.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Projeto Calha Norte:** política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido), Universidade Federal do Pará, PPGDSTU/NAEA, Belém-PA, 2005.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e defesa nacional:** a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005.

PIERMATEI FILHO, Orestes. **Plano Estratégico Nacional de Defesa:** Algumas Considerações, 2008. Disponível em: <<http://www.defesa.ufjf.br/fts/PENDAP.pdf>>

PILETTI, Felipe José. **Segurança e Defesa na Amazônia:** o Exército Brasileiro e as ameaças não-tradicionais. Porto Alegre, UFRGS, 2008 (Dissertação de Mestrado)

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). **Reflexões sobre defesa e segurança:** uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v.1).

PORTO, Jadson Luis Rebelo. **Amapá:** principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Política de Defesa Nacional.** Brasília, 1996.

PROENÇA, Domício Jr.; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil:** uma análise crítica. Brasília: Editora UnB, 1998.

RODRIGUES, Ubirajara Brandt. **Pelotões Especiais de Fronteira:** sua importância para vivificação das áreas fronteiriças e manutenção da integridade territorial. Rio de Janeiro, ECEME, 2004. (Dissertação de Mestrado)

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Defensa y Seguridad. In: RESDAL. **Atlas Comparativo de la Defensa em América Latina.** Buenos Aires, 2008, pp. 59-62.

\_\_\_\_\_. **“Defesa” ou “Segurança”?** Reflexões em conceitos e ideologias. Contexto Internacional. v.33, n.2, Jul/Dez 2011.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Política Nacional:** o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

SILVA, Marcelle Ferreira da. A Amazônia e as novas ameaças mundiais. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (org.). **Relações internacionais e defesa na Amazônia.** Belém: NAEA, 2008.

TANNO, Grace. **A Contribuição da Escola de Copenhagen aos Estudos de Segurança Internacional.** Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.25, nº 1, jan/jun 2003, pp.47-80.

VIANA FILHO, Luiz Gonzaga. **A ação do Exército Brasileiro nas fronteiras.** Apresentação do Comandante da 22ª Bda Inf SI no evento “Geopolítica das Fronteiras e dos Limites Internacionais: temas e atores no Brasil e nas Guianas” promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira (PPGEF) da UNIFAP, abr. 2018.

WAEVER, Ole. **Security and the Speech-Act:** analysing the politics of the Word. Working Paper COPRI, nº 19, 1990.

WALT, Stephen. **The Renaissance of Security Studies.** International Studies Quarterly, vol. 35, nº 2, 1991.