

Durbens Martins Nascimento



Nasceu na cidade de Turiáçu-Ma. Cursou o Ensino Fundamental e Médio na cidade de Bragança-PA. Cientista Político pela UFPA, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (2000) e Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental (2005). Professor Associado I da UFPA. Publicou os seguintes livros: Dinâmicas Periférico-Estratégicas da Fronteira da Amazônia Setentrional (2013) e Interações Fronteiriças no Platô das Guianas (2011), ambos em parceria com Jadson Porto; Amazônia e defesa: dos Fortes às novas conflitualidades (2010); Relações Internacionais e Defesa na Amazônia (2008); e Governança, Integração e Meio Ambiente na Amazônia (2007).

Jadson Luis Rebelo Porto



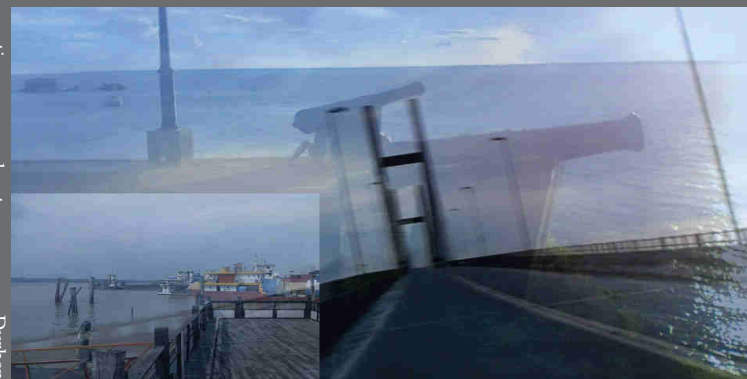
Geógrafo (UFPA), Mestre em Geografia (UFSC), Doutor em Ciência Econômica (UNICAMP) e Pós-doutorando em Desenvolvimento Regional (FURB). Atualmente é professor Associado 1 da Universidade Federal do Amapá, docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Mestrado em Desenvolvimento Regional. Ex-Diretor-Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amapá - Fundação Tumucumaque. Autor de vários livros sobre o Estado do Amapá, com destaque ao "Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000).



Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da

Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia

Durbens Martins Nascimento
Jadson Luis Rebelo Porto (org.)



AMAZÔNIA

DURBENS MARTINS NASCIMENTO
JADSON LUIS REBELO PORTO

Organizadores

Os papers contidos no livro foram apresentados e debatidos nas Sessões Temáticas do I Seminário Internacional em Defesa e Fronteira na Pan-Amazônia, I Encontro Amazônico de Estudos de Defesa e o III Seminário Reforma do Estado e Território, realizados conjuntamente no Hotel Sagres, na cidade de Belém, nos dias 25 e 26 de outubro de 2012.

Creemos que estes trabalhos revelam ao público especializado nos temas e aquele mais amplo, interessado nas discussões, uma relativa produção científica sobre a Pan-Amazônia e seus principais problemas interpretados à luz de diferentes disciplinas no campo das chamadas Humanidades, mas que convergem para as Forças Armadas, as políticas de defesa e as questões estratégico-espaciais no âmbito dos Estudos da Defesa. O significado estratégico do Platô das Guianas, fronteiras, Forças Armadas, narcotráfico, políticas públicas na fronteira, criminalidade na fronteira, cidades na fronteira, políticas de defesa e outros temas não menos importantes, são aqui abordados sob o prisma de diferentes ferramentas teórico-conceituais e metodológicas. Exatamente em razão dessa diversidade que é fértil para o leitor e para a academia, porém complexa para termos um fio condutor que desse organicidade ao livro. No final, pensamos que logramos êxito.

Imaginamos que, no evento de Belém, pesquisadores consagrados a exemplo de Aldomar Rückert, Adriana Dorfman, Manuel Domingos Neto e jovens estudantes de mestrado e doutorado de diversas IES do Brasil e do exterior, ao apresentarem os resultados de suas pesquisas, tornaram público um olhar atento sobre o significado da Pan-Amazônia e da fronteira ao Sul do Brasil no tocante à relevância estratégica dessas regiões para os povos que nela habitam. Para defendê-las, aqui vai uma singela contribuição pelo conhecimento dos processos e relações inerentes às dinâmicas sociais, políticas, históricas e territoriais, vistas pelo prisma da defesa e da segurança e de suas heterogêneas interpretações extraídas, principalmente, da comparação entre a Europa e a América do Sul.

**FRONTEIRAS EM PERSPECTIVA
COMPARADA E TEMAS DE
DEFESA E SEGURANÇA
DA AMAZÔNIA**



Universidade Federal do Pará

Reitor: Carlos Edilson de Almeida Maneschy

Vice-Reitor: Horácio Schneider

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: Emmanuel Zagury Tourinho



Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor: Fábio Carlos da Silva

Diretor Adjunto: Durbens Martins Nascimento

Conselho Editorial do NAEA

Armin Mathis; Durbens Martins Nascimento; Edna Maria Ramos de Castro; Fábio Carlos da Silva; Luis Eduardo Aragon; Francisco de Assis Costa; Silvio Lima Figueiredo

Coordenador de Comunicação e Difusão Científica

Silvio Lima Figueiredo

Durbens Martins Nascimento
Jadson Luis Rebelo Porto
Organizadores

**FRONTEIRAS EM PERSPECTIVA
COMPARADA E TEMAS DE
DEFESA E SEGURANÇA
DA AMAZÔNIA**

Belém 2013
NAEA

Copyright dos autores

Coordenadoria de Comunicação e Difusão Científica do NAEA

Ana Lucia Prado

Ana Cristina Pinheiro de Lima

Roseany Caxias

Editoração eletrônica

Ione Sena

Capa

Waldemir Lopes e Rarissa Silva Nascimento

Revisão

Carolina Menezes

Albano Rita Gomes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da
Amazônia / Durbens Martins Nascimento, Jadson Luis Rabelo Porto.
Organizadores. - Belém: NAEA, 2013.

368 p.: il.; 23 cm

Inclui bibliografias

ISBN: 978-85-7143-109-6

1. Segurança - Amazônia. 2. Amazônia - Defesa. 3. Amazônia - Fronteira.
I. Nascimento, Durbens Martins, Porto, Jadson Luis Rabelo. II. Título

CDD 22. ed. 320. 1209811

Naea
Rua Augusto Corra, 1
Campus Universitário do Guamá - Setor Profissional
Cep: 66075-110 • (91) 3201-7231 • naea@ufpa.br

Carlos Ernani Alexandre da Silva
Geógrafo pela UFPA e professor da UNIFAP

In Memoriam

AGRADECIMENTOS

Sempre temos dívidas com pessoas e instituições no processo de criação de uma obra, ainda quando coletiva.

Reconhecemos a contribuição de um conjunto de pessoas e instituições que, comprometidos com o desenvolvimento sustentável da Pan-Amazônia e com o estudo dos temas objeto do Seminário, nos ajudaram de alguma forma. Por isso, nossos agradecimentos:

Ao OBED/NAEA que organizou o evento com o apoio de dezenas de bolsistas, tanto do Observatório quanto da Pró-Reitoria de Extensão da UFPA. Agradecemos especialmente ao NAEA que forneceu apoio em todas as etapas da organização. E, sobretudo, nossa imensa dívida aos conferencistas e palestrantes, autores e co-autores do presente livro, que deram, com suas intervenções científicas, a qualidade necessária ao seminário e a esta obra.

Ao *Programa de Apoio ao Ensino e a Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa)*, que nos garantiu o êxito na conclusão de dissertações e teses no âmbito do projeto *Ajustes Espaciais na Faixa de Fronteira Setentrional: dos Dilemas Espaciais à Defesa do Território*, coordenado pelo professor Jadson Porto. E o outro, também no âmbito do Pró-Defesa, *Consórcio Forças Armadas Século XXI*, coordenado pelos professores Celso Castro (CPDOC/FGV), João Roberto Martins Filho (UFScar)

e Durbens Nascimento (NAEA). O Pró-Defesa/UNIFAP patrocinou a maior parte dos investimentos no Seminário.

Aos integrantes dos grupos *Direitos Sociais, Cultura e Cidadania; Pesquisa Percepções do Amapá e Arquitetura e Urbanismo da Amazônia*, pelas relevantes contribuições das discussões da fronteira amapaense, culminando com a criação do Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas (OBFRON) durante o Seminário, à UNIFAP, pelos cursos de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas; e aos cursos de Ciências Sociais e Arquitetura e Urbanismo, pelo apoio ao desenvolvimento das pesquisas na Fronteira.

Ao Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Assuntos Estratégicos de Interesse Nacional – (Pró-Estratégia) que, por meio do Projeto de pesquisa *Rede Brasil-Amazônia Gestão Estratégica em Defesa, Segurança Pública e Desenvolvimento*, coordenado pelo professor Durbens Nascimento, que contribuiu com recursos financeiros da CAPES para viabilizar o evento.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (POSGEA) da UFRGS, especialmente ao nosso querido Aldomar A. Rückert que enriqueceu o evento com a sua experiência científica e acadêmica.

Ao apoio logístico e material da Pró-Reitoria de Extensão – PROEX, da UFPA, e citar o professor doutor Fernando Arthur de Freitas Neves – Pró-Reitor de Extensão – que tem sido um amante da disseminação do conhecimento filosófico e científico

produzido pela comunidade universitária para as diversas camadas sociais.

Às colegas bibliotecárias do NAEA, Rutheane e Rosângela, sempre generosas conosco.

À Dona Graça, funcionária da empresa que realiza os serviços de limpeza, pela tarefa sem a qual não usufruiríamos de um ambiente saudável.

Este evento ainda contou com a valiosa contribuição de várias pessoas as quais gostaríamos de homenageá-las: Itauê Ferreira Martins e Aurilene dos Santos Ferreira, respectivamente, filho e companheira (pelas andanças na UFFA – Durbens); Bruna Brasil Santana, Bruna Castelo, Jarsen Guimarães, Aiala Colares, Wando Miranda, Silvana Nascimento da Silva, Augusto Cleyber, Bruna Araújo, Jânio, Leonardo, Itamar, Rafaela, Renata, Paulo Sena, Juliana, Elernice, Walber, Mauro John, Ana Sena, Nalva e Paulo Cruz.

Ao Jadson Porto que propôs o Seminário num almoço em outubro de 2011 no Hotel Beira – Rio, em Belém.

Tornar público o nosso reconhecimento pela competência na organização e sistematização do livro e pela contribuição à organização do Encontro a Aurilene dos Santos Ferreira.

Deixamos uma homenagem singela ao professor doutor Manuel Domingos Neto, presidente da Associação Brasileira de Estudos da Defesa – ABED que nos brindou com conhecimento na conferência sobre a pesquisa científica e os estudos da defesa, bem como pela sua companhia. Ele é o incansável defensor da

tese de que a sociedade brasileira precisa da ABED e dos estudos da defesa.

Publicizar o apoio financeiro recebido da CAPES para a confecção do deste livro por meio do Pró-Estratégia/NAEA que busca disseminar, ao conjunto da sociedade, as preocupações da Universidade com a defesa, a segurança e as intervenções políticas nos espaços transfronteiriços, bem como com a formulação e implantação das políticas públicas nas fronteiras brasileiras com vistas a superar os obstáculos à integração transfronteiriça.

Nossa memória mantém ativa a lembrança aguerrida do amigo, acadêmico e professor do Curso de Geografia da UNIFAP, Carlos Ernani Alexandre da Silva, a quem dedicamos esta obra. Ele nos deixou em 2004, em plena juventude, no auge de sua dedicação à causa da Geografia e da militância política, organizando seus colegas docentes num sindicato na UNIFAP, para onde se transferiu após concluir sua graduação na UFPA. Os organizadores conheceram e conviveram com Errnani ainda no início da graduação nos anos 80 do século passado. Que o seu exemplo estimule as novas gerações a contribuir com a construção de um mundo mais justo, fraterno e democrático.

Durbens Martins Nascimento
Jadson Luis Rebelo Porto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 POLÍTICAS TERRITORIAIS, CRISE EUROPÉIA E FRONTEIRAS: PERSPECTIVAS COMPARADAS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL	23
<i>Aldomar A. Rückert</i>	
2 COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA: A TRÍPLICE FRONTEIRA E A GRANDE REGIÃO SAR LOR LUX: CONTRIBUIÇÕES PARA PENSAR A GESTÃO DAS FRONTEIRAS SUL-AMERICANAS	51
<i>Camilo Pereira Carneiro Filho</i>	
3 AS EXPECTATIVAS COM A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE BRASIL E FRANÇA: NOVOS DESAFIOS PARA NOVOS USOS TERRITORIAIS	75
<i>Gutemberg de Vilhena Silva</i>	
4 A CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA DIANTE DA SECURITIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS DO BRASIL	97
<i>Adriana Dorfman</i>	

- 5 A INTERAÇÃO DO AMAPÁ A GUIANA FRANCESA NO CONTEXTO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA 125**
Paula Gabriele Sena dos Santos
- 6 PARTICULARIDADE REGIONAL NA AMAZÔNIA: A FRONTEIRA INTERNACIONAL DO PARÁ E DO AMAPÁ 147**
Ana Regina Ferreira da Silva
- 7 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PARA A AMAZÔNIA: ENTRE A GLOBALIZAÇÃO E AS REDES ILEGAIS 175**
Aiala Colares de Oliveira Couto
- 8 REGIONALIZAÇÃO DA AMAZÔNIA SETENTRIONAL AMAPAENSE (ASA): DO “MUNDO” DAS ÁGUAS ÀS FLORESTAS PROTEGIDAS 195**
Emmanuel Raimundo Costa Santos
- 9 DO SIPAM AO SISFRON: A QUESTÃO DA SEGURANÇA DA FAIXA DE FRONTEIRA NA DOUTRINA MILITAR BRASILEIRA 225**
Miguel Patrice Philippe Dhenin
- 10 SEGURANÇA, DEFESA E SOBERANIA NA AMAZÔNIA: O SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA (SIVAM) 249**
Paulo Roberto de Sena Junior

11 A DEFESA NACIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE A CONSTITUIÇÃO DOS PELOTÕES ESPECIAIS DE FRONTEIRA	291
<i>Wando Dias Miranda e Durbens Martins Nascimento</i>	
12 CRIMINALIDADE EM UMA CIDADE AMAZÔNICA	311
<i>Jarsen Luis Castro Guimarães</i>	
13 ASPECTOS RELEVANTES DO PLANEJAMENTO URBANO: INSTRUMENTOS CAPAZES DA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ	341
<i>Aldeci da Silva Dias</i>	
SOBRE OS AUTORES	363

INTRODUÇÃO

O livro colige resultados de pesquisas científicas de mais de uma dezena de cientistas sociais, dentre os quais geógrafos e cientistas políticos, de diversos centros de pós-graduação do Brasil, produzidas entre 2008 e 2012.

Os autores debatem questões sócio-estratégicas que estão na agenda contemporânea dos estudos da defesa e buscam soluções teóricas e práticas para as conseqüências das transformações sócio-espaciais e estratégicas, caracterizando os problemas e dilemas enfrentados por governos e pela população, com o intuito de fortalecer e ampliar os mecanismos de intervenção através de políticas públicas, principalmente nas fronteiras ao Norte e Sul do Brasil.

A Amazônia, neste particular, ganha especial interesse. No conjunto dos textos há uma convergência para compreendê-la com vistas a subsidiar os formuladores de políticas públicas, demonstrando a necessidade da inovação, da pesquisa e da extensão para superar o atraso a que foi submetida a região ao longo de séculos.

Orienta o conjunto dos textos questões relevantes que, embora as tentativas de respostas sejam disciplinares, no geral percebe-se o sentido multidisciplinar no tratamento de temas semelhantes, a exemplo do conceito de fronteira que permite interpretar realidades distintas na proposta conceitual da “condição fronteiriça”. A fronteira é abordada aqui na

perspectiva multiescalar e transnacional tanto por geógrafos, quanto por cientistas políticos, sendo que alguns destes ressaltam a dimensão político-institucional em relação à Geografia e à Geopolítica, quando utilizam o conceito de *fronteira política* como pensada por Nascimento (2005)¹; quer no tema das redes ilegais e da criminalidade na fronteira ou da questão urbana, quer na identificação de gargalos e obstáculos ao processo de integração sul-americana, notadamente na União Europeia e na América do Sul.

Estas questões levantadas podem ser resumidas nas seguintes indagações: Quais escolhas políticas são implementadas por diferentes governos, com o objetivos de regular o processo de transfronteirização? Quais os principais gargalos identificados tanto na União Europeia quanto na América do Sul para a consolidação do processo de integração transfronteiriça? Quais iniciativas Brasil e França realizaram para tornar possível a cooperação através do Departamento Ultramarino da Guiana Francesa? Quais elementos espaciais confluem para a definição da Amazônia setentrional como uma sub-região? Quais diferenças espaciais existem entre os municípios do estado do Pará e do Amapá? Como as redes ilegais de contrabandistas e traficantes se organizam no contexto da globalização e qual o papel da Amazônia neste circuito? Quais particularidades motivam a prática de crimes em uma cidade amazônica? Quais condicionantes político-institucionais

¹ NASCIMENTO, Durbens. **Projeto Calha Norte**: Política de Defesa Nacional e Segurança hemisférica na Governança Contemporânea. 2005. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido), Belém, NAEA, UFPA. Disponível em: http://www.obed.ufpa.br/pdfs/tese_projeto_calha_norte.pdf. Acesso em: 23 de março 2013.

determinaram a formulação e implementação do projeto SIVAM e do Sisfron? Como se processa o uso dos espaços urbanos na cidade de Macapá (AP)? E, finalmente, como o Exército se organiza para montar institucionalmente uma rede de proteção e defesa na Amazônia?

O caminho para aproximar as respostas a estas e outras questões, começa com o trabalho de Aldomar A. Rückert, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que aborda as políticas territoriais numa perspectiva comparada entre a União Europeia e Brasil. A opção do autor é uma abordagem comparada na busca de identificação de padrões de análise territorial que vertem do Novo Regionalismo que tem inspirado a perspectiva territorial e a política regional da UE e do Brasil. O autor sustenta que a política de coesão territorial da União Europeia, enfrenta mudanças de abordagem na conjuntura crítica a que foi submetida a proposta da política regional “Europa 2020”. Em seguida, o autor detém-se na análise dos processos de transfronteirização e regiões transfronteiriças na União Europeia, focando a região transfronteiriça do Reno Superior entre França e Alemanha a partir de suas observações de campo em 2011.

O segundo artigo, intitulado *Cooperação transfronteiriça no Mercosul e na União Europeia: a tríplice fronteira e a grande região Sar Lor Lux: contribuições para pensar a gestão das fronteiras sul-americanas*, do doutorando da UFRGS, Camilo Pereira Carneiro Filho, discute a cooperação transfronteiriça entre o Mercosul e a União Europeia, traçando um esboço acerca da cooperação em realidades geoestrategicamente distintas. Para este objetivo, Camilo recorre às observações históricas de cooperação na União Europeia e no Mercosul, obedecendo ao recorte espacial

dos territórios da Grande Região Sar Lor Lux, na Europa, e da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

Em *As expectativas com a cooperação transfronteiriça entre Brasil e França: novos desafios para novos usos territoriais*, Gutemberg de Vilhena Silva, da UNIFAP, analisa a cooperação transfronteiriça entre Brasil e França, identificando os principais mecanismos pelos quais foi possível a efetivação da superação de entraves à cooperação por meio da *ligação de cabos de fibra ótica que redesenham as relações do Amapá na economia mundo nas questões informacionais*. (SILVA, G.V.; grifo nosso).

Adriana Dorfman, na sequência, discute comparativamente os conceitos de condição fronteiriça propostos por ela e por Jadson Porto. Para ela as duas propostas ressaltam o paradoxo do conceito que se origina das condições específicas da fronteira. Adriana Dorfman preconiza que a condição fronteiriça gaúcha se amplia com as diferenças oriundas da justaposição de diversas experiências nacionais, o que não se verifica na condição fronteiriça do Amapá, conforme analisada por Jadson Porto ou naquela do Centro-Oeste brasileiro, descrita por Tito Carlos Machado. Desta forma, percebe-se a riqueza do diálogo entre os casos sob análise e as formulações teóricas, que se mostram situadas.

O quinto *paper* intitulado *A Interação do Amapá e a Guiana Francesa no contexto da política regional europeia*, Paula Gabriele Sena dos Santos, mostra como a União Europeia almeja enfaticamente incrementar sua competitividade face os interesses dos agentes da globalização, da crise financeira, econômica e social e de outras questões que atingem o mundo na contemporaneidade.

Destaque na análise da autora é a confluência de interesses entre União Europeia e a América do Sul na Guiana Francesa, devido à sua localização geográfica, o que coloca a Amazônia no epicentro das rotas de interesses estratégicos entre os dois blocos.

A geógrafa Ana Regina da Silva situa seu estudo na construção de uma interpretação territorial da região amazônica a partir de suas múltiplas particularidades. Parte do pressuposto de que os municípios pertencentes ao estado do Pará e do Amapá possuem especificidades de formação territorial, demográfica, de ocupação, de função econômica, etc., que, entre outras diferenciações, por vezes seguem ritmos diferenciados entendidos como uma sub-região no contexto da Amazônia setentrional brasileira.

O resultado da pesquisa de Aiala Colares de Oliveira Couto, aponta para a compreensão do fenômeno da globalização sob o prisma das redes ilegais que são constituídas na esteira das novas tecnologias da informação. Os agentes da ilegalidade na Amazônia se utilizam dessas ferramentas para aprimorar e expandir a rede clandestina de comércio, contrabando, tráfico de armas e de pessoas. Tais fluxos se organizam na e para a Amazônia formando uma teia entre o global e o local.

Nota-se que o artigo *Regionalização da Amazônia Setentrional Amapaense (ASA): do "mundo" das águas às florestas protegidas*, de Emmanuel Raimundo Costa Santos, apresenta a porção setentrional do território brasileiro como menos conhecida, estados do Amapá e de Roraima e porções consideráveis do norte dos estados do Pará e do Amazonas. Este espaço é marcado por

particularidades de ordem geográfica, a qual Emmanuel delinea como a sub-região amazônica.

No nono *paper*, o jovem pesquisador francês, Miguel Patrice Philippe Dhenin, levanta a questão da segurança na Faixa de Fronteira na porção amazônica limitando-se a analisar a importância estratégica do monitoramento do território para os militares na Amazônia. Aborda, a exemplo de Paulo Roberto Sena, o desenvolvimento de um sistema complexo de monitoramento do território nacional: o SIVAM/SIPAM. Finalmente, Miguel inclui na reflexão sobre o monitoramento da Amazônia, a plataforma Sisfron.

Este é também o objeto da investigação de Paulo Roberto de Sena Junior. Nele o cientista político analisa o SIVAM numa perspectiva multidimensional, bem como as potenciais contribuições deste projeto para a esfera de defesa na Amazônia. Paulo Roberto contextualiza sua análise no sistema internacional surgido com o fim da Guerra Fria e situa nesta quadra histórica a percepção de segurança para a Amazônia, e como tal postura influenciou a elaboração do projeto de vigilância.

Wando Dias Miranda e Durbens Martins Nascimento, em *A defesa nacional na Amazônia brasileira: um estudo sobre a constituição dos Pelotões Especiais de Fronteira* examinam a Amazônia sob o ponto de vista de seu valor estratégico e da soberania brasileira sobre esta vasta região e riquíssima biodiversidade do planeta. Os autores sinalizam para a existência da cobertura institucional, ainda que frágil, de equipamentos de defesa, principalmente do Exército no estabelecimento de uma rede de proteção na

Amazônia com efeitos sobre a diminuição da vulnerabilidade na fronteira, em particular.

O professor da UFOPA, Jarsen Luis Castro Guimarães, expõe os resultados de sua tese de doutoramento defendida em 2012 na UFPA, cujo tema é a criminalidade em uma cidade amazônica. O estudo se concentrou na identificação e análise da motivação dos indivíduos no cometimento de crimes contra o patrimônio, contra os costumes, contra a vida e os relacionados ao narcotráfico. A tese é a de que os motivos são distintos para cada uma dessas tipologias.

No último *paper*, mas não menos importante, Aldeci da Silva Dias analisa o papel do planejamento urbano no município de Macapá (AP), onde procura estabelecer um diálogo sobre o papel do Poder Judiciário no ordenamento territorial. Trata-se do estudo da questão urbana, focando a investigação no processo normativo da elaboração dos Planos Diretores como um dos instrumentos de planejamento urbano, dando ênfase o uso dos espaços da cidade. O autor chama a atenção para a participação do Judiciário na inclusão do aspecto ambiental, uma vez que este poder esteve focado em dirimir litígios de natureza civil.

1 POLÍTICAS TERRITORIAIS, CRISE EUROPÉIA E FRONTEIRAS: PERSPECTIVAS COMPARADAS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL¹

Aldomar A. Rückert

1 Introdução

Este artigo aborda políticas territoriais numa perspectiva comparada entre a União Europeia e o Brasil. A política de coesão territorial da União Europeia, mais conhecida por sua política regional, enfrenta mudanças de abordagem na União no contexto da discussão da proposta para a política regional *Europa 2020* e a revisão orçamentária em meio à grave crise no continente.

Grasland e Rückert (2011) sugerem a possibilidade de estudos comparativos de políticas territoriais e da adoção de ferramentas de análises cartográficas entre a União Europeia e o Brasil. Para a realização de tais estudos a análise deve considerar as especificidades das diferentes experiências macrorregionais em distintos contextos e estratégias dos atores em múltiplas escalas na União Europeia e no Brasil.

A opção para as investigações é uma abordagem comparada na busca de identificação de padrões de análise territorial que vertem do Novo Regionalismo que tem inspirado a perspectiva territorial e a política regional da União Europeia e do Brasil.

¹ Este artigo reflete experiências de observações de políticas territoriais da União Europeia realizadas entre Maio e Outubro de 2011 durante o Estágio de Pós-Doutorado no Laboratório UMS-RIATE (Réseau Interdisciplinaire d'Aménagement du Territoire Européen) da Universidade de Paris VII Denis Diderot com apoio da CAPES.

Tais experiências guardam alguns denominadores comuns como, por exemplo, os mesmos referenciais da abordagem territorial da OCDE², isto é *idades e regiões competitivas*. Mesmo frente às distintas experiências entre a União Europeia e o Brasil não há impeditivos metodológicos para estudos comparados desta natureza. Procura-se identificar pontos de convergência ou de diferenças em suas políticas territoriais procurando-se compor, assim, cenários comparativos internacionais mais ricos e diversos.

Na primeira parte do artigo abordam-se as políticas de coesão territorial da União Europeia, enfatizando o cenário da sua crise e da política de coesão territorial; a mudança de rumos na política regional baseada na OCDE: *competição entre cidades e regiões - políticas "place-based"* e a *Europa 2020*; o Plano Europeu da Recuperação Econômica e a proposta da *condicionalidade macroeconômica* da Comissão Europeia para os governos nacionais deficitários. Em segundo lugar, se discutirá sobre os processos de transfronteirização e regiões transfronteiriças na União Europeia, enfatizando aspectos conceituais e expondo, resumidamente, observações de campo na região transfronteiriça do Reno Superior entre França e Alemanha. Em terceiro e último lugar tratar-se-á das políticas territoriais recentes no Brasil; as origens, o objeto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e suas limitações; as novas propostas para a PNDR e seus vínculos com a OCDE e a Directorate General-Regio da União Europeia e, por fim, alguns elementos da política de fronteiras no Brasil.

² Neste artigo adota-se a sigla OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - em português. Entretanto, a sigla OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development - é mantida nas referências finais originais.

2 Políticas territoriais na União Europeia

Neste tópico apresenta-se o cenário da crise europeia e sua relação com a revisão orçamentária da política de coesão territorial da União Europeia para o período 2014-2020. Esta política tem recebido a inspiração da OCDE que enfatiza a competição entre as cidades e regiões, isto é, as políticas “*place-based*”. Em 2011, a proposta da Comissão Europeia da *condicionalidade macroeconômica*, isto é a suspensão de repasses dos fundos estruturais a governos deficitários, foi rejeitada pelo Parlamento Europeu que manteve o apoio às regiões em transição, às transfronteiriças, aos territórios ultramarinos e a projetos inovadores.

2.1 O cenário da crise europeia e da política de coesão territorial da União Europeia

A Política de Coesão Territorial da UE, mais conhecida por sua política regional – uma competência dividida entre os níveis europeu, nacional e regional (DREVET, 2008, p. 5) – representa no período de 2000-2006 a segunda despesa de orçamento (DIDELON et al, 2011, p. 120). Seu enfoque, desde 1970, vinha sendo o de dar suporte às regiões em desequilíbrio – critérios de convergência para regiões com menos de 75% do PIB médio europeu.

O objetivo da coesão territorial cobre um dos objetivos políticos da UE, o do equilíbrio do território europeu e dos princípios de governança (BAUDELLE, 2011, p. 210). O conceito de coesão territorial articula o que sempre esteve implícito (FALUDI e PEYRONNI, 2011, p. 9) – que a geografia importa para a eficiência e equidade das políticas. A Coesão Territorial dirige-se à interdependência territorial e solidariedade, por

exemplo, entre áreas urbanas e rurais, à governança multinível e à ativação do capital territorial dos lugares com respeito à sustentabilidade.

A revisão orçamentária da Política de Coesão Territorial da União Europeia, suas abordagens e prioridades estão fortemente condicionadas pela crise financeira econômica e institucional por que passa a Europa de um modo geral. O euroceticismo ressurgiu com força abrindo espaço para pessimismo quanto à própria viabilidade de sua continuidade como afirma Allègre:

(...) a Europa está hoje ameaçada de quebrar. As crises financeiras repetem-se em vários países, imprudentemente acolhidos na zona do euro, arriscando causar a falência de toda a zona e depois, por contágio, a explosão da União Europeia. Nós estamos à beira do abismo e os europeus parecem não entender a emergência (ALLÈGRE, 2011, p. 7).

A crise que passam as economias avançadas e a UE em particular tem apontado para importantes questões políticas no que concerne ao debate sobre o papel do Estado e o mercado. Os planos de renovação e a vontade de enquadrar o mundo da finança testemunham o retorno do Estado após um período de deslegitimação da intervenção política no funcionamento do mercado (PERSINI, 2010). Entretanto, ainda predomina, claramente, uma hegemonia neoliberal na condução do processo no bloco europeu, em função das dificuldades relacionadas às divergências entre as esferas políticas europeias (FARIA, 2011, p. 62)

2.2 A mudança de rumos na política regional baseada na OCDE: competição entre cidades e regiões - políticas “*place-based*” e a *Europa 2020*

Dentre os centros de produção acadêmica (think tanks), formuladores do Novo Regionalismo, está a OCDE, cujas recentes perspectivas territoriais estão baseadas em Michael Porter (A competitividade das nações) e Krugman (A nova Geografia Econômica), dentre outros. Dentro dos princípios da concorrência/competitividade a OCDE elegeu a *abordagem territorial*, passando a valorizar o capital territorial de cada área, o crescimento endógeno em “regiões inteligentes” e o princípio da especialização produtiva de regiões. Estes princípios caracterizam as políticas “*place-based*” da OCDE.

A OCDE passou a inspirar a mudança de rumos da política regional, passando da visão tradicional (política dirigida para as regiões em desvantagens) para a competição entre cidades e regiões. Para tanto, a Organização passou a fornecer um novo paradigma de políticas regionais baseadas em cinco pilares: a) políticas para *todas* as regiões; b) desenvolvimento endógeno; c) infraestruturas e serviços públicos apenas para as melhores regiões; d) intangíveis: conhecimento tecnologias e inovação e) desenvolvimento sustentável (OCDE, 2001, p. 15-25).

Face à expansão da UE para o Leste Europeu (2004) e às dificuldades financeiras do mercado comum infligidas às economias nacionais pela livre concorrência de mercadorias no seu mercado interno, o Relatório Sapir (SAPIR, 2003) sugeriu uma renacionalização das políticas de desenvolvimento. O exemplo revelador foi a tentativa (não bem sucedida) do ex-presidente da Comissão Europeia Romano Prodi de liquidar a política regional apoiando-se nas conclusões do Relatório Sapir.

Os repasses da UE deveriam ser para os Estados Nacionais – e não para as regiões – que deveriam passar a aplicá-los conforme critérios nacionais, extinguindo-se a Política de Coesão. Além disso, o relatório enfoca a necessidade dos países de aumentarem investimentos em ciência e tecnologia.

Já o Relatório Barca (BARCA, 2009) invoca as noções de “*place-based policies*” e “*bens territoriais públicos*” da OCDE. O objetivo do Relatório é o de ajudar a evitar riscos na revisão orçamentária da Política de Coesão para o período 2010-2020 e procurar iniciar um debate nos seus aspectos conceituais, políticos e operacionais. O Relatório aponta que o modelo político é o ponto de partida para qualquer mudança estabelecer uma política de desenvolvimento “*place-based*”.

Uma política “*placed-based*” é uma estratégia de longo prazo dirigida a enfrentar subutilização persistente dos potenciais e a reduzir a persistente exclusão social em lugares específicos através de intervenções externas e governança multinível. Ela promove o suprimento de bens integrados e serviços apropriados a contextos e desencadeia mudanças institucionais (BARCA, 2009, p. VII).

O Relatório Barca aponta que há necessidade de uma maior coerência com o conceito de política territorial ou “*place-based*”. Isto criaria uma massa crítica de intervenções em toda a Europa sobre prioridades acordadas em comum; atrairia atenção política e pública para as medidas implementadas e permitiria a Comissão focar melhor seus recursos humanos e esforços e desempenhar um papel mais estratégico.

A bibliografia corrente que aborda os rumos da política de coesão aponta encruzilhadas e desafios no cenário da crise da União Europeia e da renovação de sua estratégia territorial – a

Europa 2020 – após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 01 de dezembro de 2009. As regiões europeias enfrentam quatro grandes desafios: a globalização e a concorrência dos países emergentes; as mudanças climáticas; as mudanças energéticas e a demografia – envelhecimento da população e migrações (PEYRONNY, s/d.).

Em 2008 a Comissão das Regiões (EUROPEAN UNION, 2008) reconhecia que as turbulências financeiras e econômicas afetariam as regiões de formas diferentes e que muitas delas precisariam reestruturar suas economias e promover contínua inovação. As porções sul e leste da União Europeia (da Letônia, leste da Eslováquia, Hungria, Bulgária e Romênia até a Grécia, Itália, Espanha e Portugal) estão mais expostas aos desafios da globalização. Entretanto, as regiões conceituadas como *inovadoras e competitivas* (os maiores centros urbanos e regiões metropolitanas) estariam bem colocadas para responder a estes desafios.

O Quinto Relatório da Diretoria Geral para a Política Regional (DG-Regio, 2010), o primeiro após a entrada em vigor da Estratégia de Lisboa, foi apresentado durante os efeitos da pior crise econômica e financeira da história recente (EUROPEAN UNION, 2010, p. 7). O documento aponta para a necessidade de inovação, emprego e inclusão social, sendo a sua abordagem a mesma apontada pela OCDE (2001) isto é como “*placed-based*” é a ênfase ao desenvolvimento endógeno ao invés de compensar regiões por suas desvantagens.

A Agenda Territorial dos ministros nacionais de planejamento espacial e desenvolvimento territorial baseou-se nos preceitos do Quinto Relatório da DG-Regio considerando a Agenda Territorial 2020 que afirma que os objetivos do

crescimento inteligente, sustentável e inclusivo só podem ser atingidos se a dimensão territorial da estratégia for considerada. Para os ministros, a abordagem “*placed-based*” da política contribui com a coesão territorial com coordenação horizontal, princípio da subsidiariedade através da abordagem da governança multinível.

2.3 O Plano Europeu da Recuperação Econômica e a proposta da *condicionalidade macroeconômica*

A Política de Coesão e seus programas 2007-2013 foram propostos como parte do Plano Europeu da Recuperação Econômica pela Comissão Europeia, garantindo investimentos em infra-estrutura, negócios e empregos (EUROPEAN UNION, 2009; EUROPEAN COMMISSION, 2010). A discussão da proposta para a política regional 2020 e a revisão orçamentária em plena crise europeia foi apresentada pela Comissão Europeia em 06 de Outubro de 2011. Um de seus aspectos a destacar na proposta foi o de aplicar a *condicionalidade macroeconômica* aos governos com déficits excessivos e com má aplicação dos fundos europeus, isto é, a suspensão dos repasses dos fundos estruturais. Entretanto esta proposta causou reações, como a da presidente do Comitê das Regiões do Parlamento Europeu e do presidente da região Aquitânia, França.

A crise atual tem efeitos devastadores sobre nossas regiões (...) e o apoio da UE tem um papel crucial a desempenhar na sua recuperação econômica (Mercedes BRESSON, presidente do Comitê das Regiões). (...) Refutamos categoricamente sermos tomados como reféns por falhas do Estado vis-à-vis de seus compromissos comunitários (Alain ROUSSET, presidente da região Aquitânia, França) (EURACTIF.FR, 10 Out. 2011).

As *regiões em transição* – uma nova categoria criada pela DG-Regio para aquelas com PIB entre 75% a 90% da média comunitária europeia, passarão a receber ajudas suplementares dos fundos europeus. Um total de 38,9 bilhões de euros sobre o orçamento total de 336 bilhões, isto é 11,5% (EURACTIF, Fr, 17 Out. 2011; 15 Mar. 2012). Para 2014-2020 as regiões são denominadas a) *regiões menos desenvolvidas* (objetivo convergência): 162,2 bilhões; b) *regiões em transição*: 389,9 bilhões; *regiões mais desenvolvidas* (objetivo competitividade): 53,1 bilhões (EUROPEAN UNION, 2011).

O projeto orçamentário da *Europa 2020* (com prioridades para o crescimento inteligente, durável e inclusivo) foi fortemente emendado pelo Parlamento Europeu (3.330 emendas), ressaltando-se sua forte oposição à *condicionalidade macroeconômica* (EUROACTIF, Fr., 20 Jun. 2012). Esta proposta da Comissão foi derrotada em 11 de Julho de 2012 havendo também mantido o financiamento às regiões em transição (pois estavam ameaçadas de serem cortadas pela DG-Regio) e aos territórios ultramarinos.

Além de manter o financiamento às regiões em transição o Parlamento dobrou (de 11,7 para 23 bilhões de euros) as dotações para as regiões transfronteiriças ou que pertencem a diversos países europeus (EURACTIF, Fr., 18 jul 2012). Dentre os projetos inovadores – polos de competitividade – um total de 115 bilhões de euros foi destinado em projetos “que associam cada um ao menos duas empresas e um laboratório de pesquisa ou um organismo de formação (EURACTIF, Fr., 01 Ago. 2012; UNIÓN EUROPEÉN, 2011).

3 Processos de transfronteirização e regiões transfronteiriças na União Europeia

Os novos usos do território nas fronteiras, isto é as projeções do poder dos Estados e dos múltiplos poderes (RAFFESTIN, 1993) nas regiões fronteiriças com abordagens que tem mudado o seu uso geopolítico – seja de relativa abertura para circulação de pessoas e mercadorias em processos de integração supranacionais, seja para sua defesa frente a ameaças externas de várias ordens – tem conduzido a importantes debates sobre o caráter de suas transformações. Nos anos noventa anunciou-se mesmo a *morte das fronteiras*, mas estas constituem sempre uma realidade pujante, como afirma Amilhat-Szary (2011). Elas são marcadas pelos processos constantes de desterritorialização – reterritorialização e de abertura/fechamento (“debordering-rebordering”) que as selecionam, as re-hierarquizam mas também que as tornam mais diversas em suas formas e materializações (AMILHAT-SZARY; GIRAUT, 2011).

A realidade das fronteiras tem demonstrado que elas não apenas não deixaram de existir como têm se mostrado *mutáveis, móveis e fluidas* no sentido de que a linha convencional da fronteira não teria mais o seu sentido clássico. Passa-se das linhas convencionais às redes e às fronteiras fluidas (AMILHAT-SZARY, 2011).

Hoje, assiste-se a uma multiplicidade de “borderings” (que poderia-se compreender como “novas fronteiras”) que transcendem àquelas tradicionais e que mudam sua lógica e seu caráter. Neste sentido, Saskia Sassen afirma que o argumento segundo o qual as fronteiras nacionais involucram o “nacional” é que a desregulamentação das fronteiras tradicionais produziria um “mundo sem fronteiras”, deve ser reavaliado (SASSEN, 2011).

Estaríamos vivendo mesmo num cenário de *restabelecimento de fronteiras*, como aponta Foucher (2007; 2011) no qual nunca tantas novas fronteiras internacionais têm sido instituídas e crescentemente vigiadas. Este cenário é corroborado pela recente decisão dos ministros do Interior dos Estados Nacionais, membros da União Europeia, de que estes poderão restabelecer os controles das fronteiras nacionais durante seis meses, podendo o período ser prolongado por até vinte e quatro meses no total, em razão de “circunstâncias excepcionais”, isto é ameaças à ordem pública ou à segurança (Espace Schengen, 2012).

Semelhantes processos localizam-se em cenários onde há mesmo um pessimismo sobre as fronteiras. Entende-se hoje na União Europeia que o Espaço Schengen tornou as fronteiras “porosas demais”, o que produziu movimentos de restabelecimentos e novos controles sobre elas, como acima mencionado. Entretanto, entende-se que algumas fronteiras da União Europeia, entendidas como mutáveis e fluidas passam por constantes processos de abertura/fechamento – “debordering/rebordering”. Como mencionado acima por Amilhat-Szary e Giraut, relacionam-se a processos de transfronteirizações e à construção de novas regiões transfronteiriças. *Processo de transfronteirização e regiões transfronteiriças* são conceitos em construção que refletem a tentativa teórico-metodológica de explicitar os atuais processos em curso em diferentes realidades macro e micro regionais. Reitel e Zander assim definem o adjetivo *transfronteiriço*:

O adjetivo transfronteiriço traduz a travessia, a passagem, a transgressão: ele se aplica *a priori* a todo movimento, toda relação através de um limite político entre dois Estados. No entanto, a noção de transfronteiriço(a) é profundamente ligada a de proximidade, às relações entre

dois Estados acentuando, em regra, o transnacional. As relações transfronteiriças se estabelecem entre unidades espaciais pertencentes a duas regiões contíguas separadas pelo limite do Estado (REITEL, ZANDER).

Os usos políticos das regiões fronteiriças (lembrando que o capital é ágil, mas a política tende a ser lenta) estão mudando em processos de negociações multiescalares. Estas envolvem os agentes ou *policymakers* das políticas externas dos países e um grande conjunto de atores nas escalas local e regional-fronteiriça, caracterizando novas formas de governança em locais outrora, em geral, pouco conectados aos centros de poder.

3.1 Um estudo de caso: a região transfronteiriça do Reno Superior entre a França e a Alemanha³

A região do Reno Superior, originalmente pertencente ao Sacro-Império Romano da Nação Germânica, atualmente por sua história e suas características geográficas, é a que melhor ilustra os processos de integração europeia e transfronteiriça na escala do conjunto do território regional, conforme termos do DATAR-M.O.T (1998, p. 14.15). Neste sentido, Reitel (s.d., p. 289-306) indaga *se podemos qualificar o espaço do Reno Superior de região transfronteiriça*. A abordagem funcionalista dos fluxos demonstra que eles são dissimétricos, pois a Alsácia é o primeiro polo emissor para a Suíça e em segundo lugar em direção à Alemanha. Além disto, pelo enfoque cultural, afirma ainda Reitel, o desaparecimento da função de regulação da fronteira fez emergir novos lugares de encontros da população: lugares

³ Observações de campo foram realizadas na região do rio Reno no leste da França e no sudoeste da Alemanha, especificamente em Strasbourg (FR) e em Kehl (AL), em 2011. Uma leitura mais detalhada pode ser lida em: RÜCKERT, Aldomar A. A região transfronteiriça do Reno superior – Strasbourg & Ortenau. Relatos e observações de campo entre a França e a Alemanha. *Confins* [Online], 16 | 2012.

híbridos, centros de serviços, lugares de lazer e de recreação, centros comerciais onde se cruzam diferentes populações como o Euroaeroporto o Europarque⁴ e o Jardim das Duas Margens no rio Reno em Strasbourg e Kehl.

Numa escala de *laços interregionais* que prendem a Alsácia com seus parceiros germano-suíços, a *Conferência Franco-Germano-Suíça* do Reno Superior foi criada após o acordo de Bonn em 22 de Outubro de 1975 com o reconhecimento oficial da cooperação transfronteiriça informal. Antes de 1975 já houvera a construção do aeroporto binacional Basel-Mulhouse; a administração comum franco-alemã do porto de Kehl; a criação da associação da Regio Basiliensis em 1963 e a criação da Região do Reno Superior em 1965. Já o *Conselho Renano do Reno Superior*, formado pelos parlamentares regionais da França e da Alemanha foi criado por via de convenção em 16 de Dezembro de 1997 em Baden-Baden⁵.

A criação da *Região Metropolitana do Reno Superior* em dezembro de 2010 pela Declaração de Offenburg (DECLARATION, 2010) foi baseada nos potenciais que o espaço trinacional do Reno Superior apresenta uma vez que a União Europeia definiu o desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado que se apoia em “cidades e áreas urbanas competitivas, dinâmicas e atrativas” especialmente no que diz respeito a “cidades-portais” (REITEL, 2006, p. 13-14; SOHN, REITEL and WALTHER, 2009, p 922 – 939).

⁴ O Aeroporto Basel-Mulhouse, em sua denominação comercial “Euro Aeroporto Basel-Mulhouse-Freiburg” é hoje, por sua trinacionalidade, o símbolo da cooperação internacional, cuja imperiosa necessidade se fez logo após a Segunda Guerra mundial. O Europark localiza-se em Rust, Alemanha. Disponível em <<http://www.euroairport.com/EN/accueil.php>>; e <<http://www.europapark.de>>

⁵ (Estado de Baden-Wurtemberg, Alemanha). Disponível em <<http://www.conseilrhenan.org/fr/conseil-rhenan/>>.

Na *escala da contiguidade direta* ou cooperação de proximidade os Eurodistritos são uma das formas de cooperação a partir do ano 2000, quando a criação pelo Parlamento Europeu dos European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) passa a ter como objetivos facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou interregional (<<http://ec.europa.eu>>). Os eurodistritos são em número de quatro na região do rio Reno⁶. O Eurodistrito Strasbourg-Ortenau, com 868.000 habitantes é composto pela Comunidade Urbana de Strasbourg (formada por vinte e oito comunas) e o Kreis Ortenau, com a cidade-gêmea de Kehl situada junto ao rio Reno.

Se as desigualdades entre um lado e outro da fronteira renana entre França, Alemanha (milhares de franceses buscam trabalho nos países vizinhos diariamente) e demais países vizinhos chamam a atenção do observador, a localização do Parlamento Europeu em Strasbourg é um símbolo da vanguarda da experiência da União Europeia e da integração de fronteiras, para citar-se um exemplo. A região transfronteiriça do Reno Superior é um inestimável testemunho de superação de dificuldades históricas e de construção de novas formas de gestão territorial.

4 Políticas territoriais no Brasil

Atualmente ocorre em múltiplas frentes governamentais no Brasil a adoção do adjetivo “territorial” ou “regional” em vários programas de governo. A abordagem está presente em diversas iniciativas, como por exemplo, na Política Nacional de

⁶ Eurodistrito Freiburg/centro e sul da Alsacia; Eurodistrito Trinational de Basel, Eurodistrito PAMINA e Eurodistrito Strasbourg-Ortenau.

Desenvolvimento Regional (PNDR), em sua segunda fase e no Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira.

As políticas de desenvolvimento regional no Brasil acima citadas têm adotado os paradigmas da experiência da União Europeia. A segunda fase da PNDR refletiria o aprendizado adquirido do acordo de cooperação assinado entre o Ministério da Integração Nacional e a União Europeia no campo do desenvolvimento regional (FERREIRA, 2011(a); 2011 [b]). Além disto, a experiência da União Europeia da INTERREG – política regional de cooperação interregional transfronteiriça – tem servido de paradigma para análises e ações dirigidas às regiões economicamente deprimidas das fronteiras sul-americanas.

4.1 As origens, o objeto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e suas limitações

As origens das formulações da PNDR estão contidas no Projeto “Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro” coordenado pelo Ministério da Integração a partir do primeiro ano do Governo Lula (2003).

O objeto principal da PNDR são as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país (BRASIL, 2005 [a]). A PNDR, no entanto, não logrou ainda alcançar um status de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário para promover o salto de qualidade que o enfrentamento da questão regional que o Brasil está a exigir. Estes termos avaliativos são da própria Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, Jul. 2012, p. 7).

Segundo a mesma avaliação da Secretaria supracitada, houve limitações para a implementação do PROMESO - **Desenvolvimento das Mesorregiões Prioritárias dos Programas de Desenvolvimento Regional** - como baixos recursos disponíveis e com elevada participação de emendas parlamentares; ações pontuais e difusas com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional; ações não articuladas com os Fundos de Incentivos das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste; baixa articulação dos Programas com as ações dos governos estaduais, favorecendo a relação direta do governo federal com as instâncias locais. Além disto, tem havido uma limitada integração com os demais programas federais de base territorial como os Territórios Rurais Sustentáveis (Min. do Desenv. Agrário), Territórios da Cidadania (Casa Civil) apoio aos APLs do Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Zoneamento Sócio-Econômico e Ambiental (Min. do Meio Ambiente) e outros (BRASIL, Jul. 2012. p. 24).

4.2 As novas propostas para a PNDR e seus vínculos com a OCDE e a DG-Regio da União Europeia

As proposições para a segunda fase da Política Nacional de Desenvolvimento Regional visam torna-la uma Política de Estado, modificar seu processo de gestão, criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional com fundos estaduais visando uma política regional para *todos os estados da federação*, incluindo as escalas estaduais ausentes até então (FERREIRA, 2011(a); 2011[b]). Algumas diretrizes gerais da nova PNDR visam estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional (FNDR); definir Pactos de Metas com os governos dos estados, com a sociedade civil etc. (BRASIL,

Jul. 2012, p. 32-33). No segundo semestre de 2012 o Ministério da Integração Nacional e o IPEA promoveram conferências estaduais, macrorregionais e uma nacional para colher ideias e diretrizes a fim de avançar as propostas para a segunda fase da política.

Observa-se que os termos da proposta da nova PNDR estão em sintonia com diretrizes da política regional europeia, amplamente preconizada pela OCDE. A Organização em sua avaliação do desenvolvimento regional no Brasil, dentre várias análises, interrogações e sugestões comenta que a estrutura institucional do Brasil é muito complexa, um fato que não chega a surpreender, tendo em vista o tamanho do país. Dado este tamanho, a heterogeneidade e quadro constitucional, o Brasil enfrenta três principais desafios de sua governança multinível, segundo a OCDE: a) fragmentação multi-dimensional de políticas (tanto setoriais e geográficas) b) federalismo fiscal e o desafio de lidar com a autonomia financeira e política de governos subnacionais e c) a superação das assimetrias de informação e fortalecimento da capacidade institucional e administrativa dos níveis subnacionais (em particular em municípios com deficiências) (OECD, 2011, p. 20-21).

Dentre diversas questões apontadas pela OCDE está a discussão desejada pela Organização para as premissas das "*place-based policies*", ancoradas nas perspectivas de desenvolvimento endógeno e competitividade entre cidades e regiões, abordagem da política regional europeia, como já exposto. Coincidente com isto, um dos autores da análise das políticas regionais do Brasil é justamente o atual Ministro para a Coesão Territorial da Itália no governo Monti, o próprio autor do Relatório BARCA para a União Europeia em 2009, o economista Fabrício Barca, que

propunha pelas premissas da competitividade dos lugares e uma governança multinível das políticas territoriais.

O entendimento de lideranças da DG Regio é que a Política de Coesão da União Europeia – que tem atraído atenções e elogios das Nações Unidas e da OCDE – deveria ser compartilhada com outras regiões do mundo. China, Rússia e Brasil passaram a frequentar reuniões técnicas e a absorver orientações de política regional da DG-Regio. Uma manifestação do atual diretor da DG-Regio, Johannes Hahn, no evento *Open Days*, em Bruxelas, em outubro de 2011, é a de que a União Europeia iria “ajudar o Brasil a fazer sua política regional”. O Parlamento Europeu, por sua vez, alocou recursos para o projeto piloto em 2009 com o título “Fortalecimento regional e local de cooperação através da promoção da Política Regional em escala global” (AHNER, 2009).

A constatação de que disparidades regionais em economias emergentes são maiores do que na UE constam como fundamentos para justificar a expansão da Política de Coesão da União Europeia para outras regiões do mundo. “(...) em comparação com regiões subdesenvolvidas de outras partes do mundo, as regiões defasadas da Europa, graças em parte ao mercado único, tendem a ser mais integradas à economia global (UNIÃO EUROPEIA, 2009, p. 13). Capacitações, suporte técnico e fortalecimento da capacidade institucional, intercâmbio e trocas de experiências, estudos em áreas estratégicas e cooperação transfronteiriça – claramente a cooperação Brasil-França-Guiana Francesa na construção da ponte sobre o rio Oiapoque – e estudos de desenvolvimento econômico na região tem estado na pauta da cooperação entre o governo do Brasil e a DG-Regio da União Europeia.

4.3 A nova PNDR e as fronteiras

Se por um lado reina hoje um pessimismo com a excessiva “porosidade” das fronteiras internas e externas da União Europeia, agravada pela crise econômica, na América do Sul, por sua vez, o cenário não é muito distinto. A utopia das “fronteiras abertas” no Mercosul, por exemplo, encontra-se em fase crítica tendo em vista a crise imposta às regiões de fronteiras, por exemplo, pelas redes do narcotráfico e do crime organizado. Além disto, as relações entre parceiros sul-americanos têm sofrido estremecimentos que podem colocar em risco os projetos de integração.

No plano das políticas de governo, a proposta para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional prevê a manutenção dos recortes macrorregionais do Norte, Nordeste e Centro Oeste; as Mesorregiões Diferenciadas e **Áreas Especiais** “envolvendo espaços que, por sua peculiaridade e gravidade das desigualdades, mereciam atenção especial, como o Semiárido, a *Faixa de Fronteira* e as Rides” (BRASIL, 2012, p. 34).

Como já conhecido, a eleição da Faixa de Fronteira advém, originalmente, do Plano de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF)⁷, destinado a programas na região da Faixa de Fronteira do Brasil com todos os países vizinhos da América do Sul. (BRASIL, 2005 [b]). O PDFF, no entanto, vem perdendo forças recentemente. A diminuição das verbas destinadas ao

⁷ O PDFF começou no primeiro governo Lula, mas passou a ser abandonado no segundo, e agora isso se agrava - diz Lia. - Houve aumento dos investimentos no PDFF até 2009; porém, o percentual do que foi executado variou em torno de 20% em 2010, ou seja, o PDFF passou a investir, na realidade, muito pouco do que recebia em dotação orçamentária. Mas, além disso, “a própria dotação caiu praticamente 50% em 2010”, destaca Lia. Segundo estudo divulgado pelo Retis, ela foi de R\$372 milhões em 2009 para R\$175 milhões em 2010, e R\$103 milhões previstos inicialmente para 2011. Destes, 0,16% (quase R\$165 mil) tinha sido pago até maio.

PDFF⁸ passou a dar espaço ao Plano Estratégico de Fronteira (PEF) que tem seu foco na criminalidade da região. O incentivo ao desenvolvimento regional teria deixado de ser uma prioridade (CICCI, 11 Jun. 2011, p. 6). Entretanto, recentemente, algumas ações do Ministério da Integração Nacional, voltadas justamente à política regional de fronteira tem tido alguns primeiros avanços com a instituição da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (BRASIL, s.d.)⁹

Os três primeiros estados brasileiros que anunciaram a criação dos Núcleos Regionais da Faixa de Fronteira foram o Amapá, Paraná e o Rio Grande do Sul. Em 24 - 25 de Novembro de 2011 em Foz do Iguaçu, durante o "Seminário Brasil-União Europeia sobre políticas regionais em áreas de fronteira", foram criados os núcleos dos estados do Pará, Mato Grosso do Sul e Rondônia. O objetivo do governo federal é a criação de onze núcleos regionais em todos os estados fronteiriços do Brasil com os países vizinhos.¹⁰

Os núcleos estaduais encontram-se em estágio de formulação de seus Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs). O governo do Estado do RS, por exemplo - estado brasileiro com dois limites fronteiriços com dois países na região do núcleo geoeconômico do Mercosul - tem conduzido a organização de seu plano. Dentre seis prioridades constam, por exemplo, a integração territorial (políticas de fronteira e

⁸ Coordenadora do Retis, grupo de pesquisa da UFRJ que estuda as fronteiras, e professora da Pós-Graduação em Geografia da universidade, Lia Osório Machado diz que o desenvolvimento para a faixa de fronteira tem sido gradualmente abandonado. (DUARTE, 2011).

⁹ O decreto de criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CPDIFF) foi assinado no dia 02/set/2010 na cidade de Foz do Iguaçu (PR), pelo ex- Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva

¹⁰ Disponível em <<http://www.mi.gov.br>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

segurança pública); integração entre os povos (educação, cultura, lazer e turismo) e o fortalecimento institucional do território¹¹.

Instituições de ensino superior e técnico do Estado do Rio Grande do Sul, localizadas em regiões de fronteira ou nela atuantes, têm apresentado propostas aos seus planos de desenvolvimento. As instituições visam, por exemplo, contribuir com a relação entre as ações do governo e a pesquisa considerando as peculiaridades das regiões transfronteiriças e sua gestão, os arranjos produtivos locais e os aspectos ambientais.

5 Considerações Finais

A proposta de uma abordagem comparada para a análise de políticas territoriais entre a União Europeia e o Brasil é uma possibilidade efetiva. A política de coesão territorial da UE tem sido adotada como um paradigma por outros governos que observam esta experiência de gestão, como é o caso do governo brasileiro. O próprio fato da cooperação técnica entre o Ministério da Integração Nacional e DG-Regio seria por si só motivo suficiente para a observação de possíveis metodologias e resultados conjuntos. Entretanto, trata-se de experiências e contextos muito diferenciados o que demarca, antes de tudo, a necessidade de evitar-se a importação de modelos testados em outras realidades.

A iniciativa do governo brasileiro de propor a transformação da PNDR de uma política de governo para uma política de Estado tem méritos em si mesmo. Por outro lado a adoção de princípios do Novo Regionalismo e das políticas “*place-based*” apresenta uma abordagem de prevalência dos princípios da competição de

¹¹ Disponível em <www.relinter.rs.gov.br>. Acesso em: 04 Fev. 2013.

mercado para lugares que necessitam, fortemente, da presença do Estado e de recursos nacionais e estaduais. É reconhecido que regiões socialmente reprimidas, economicamente deprimidas e carentes de infra-estrutura de toda ordem têm necessidades de apoio de recursos extra-locais. Relegar lugares e regiões à sua própria “capacidade endógena”, nestes casos, pode ser uma estratégia pouco adequada. Regiões com profundas distorções são resultado de elites que tem usado, secularmente, seus territórios para a produção da exclusão social. Os baixos índices escolares brasileiros, para citar-se apenas um exemplo, dão mostra dos processos de exclusão que persistem profundamente.

No que tange às fronteiras, o período atual aponta cenários de alta complexidade. Por um lado, avançam processos como os Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFS) e a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de criação de *free-shops* em vinte e oito (28) municípios fronteiriços. Por outro lado, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) enfatiza a defesa das fronteiras, mudando a abordagem do governo federal para estas regiões, da cooperação e de livres mercados para a defesa geopolítica, retomando-se, em parte, a tradição da defesa nacional.

A observação de mecanismos de cooperação de proximidade e a atuação do Estado Nacional Francês e da União Europeia no Reno Superior para o caso de gestão de fronteiras mostrou-se de grande valia, pois o caso desta região transfronteiriça é uma referência no projeto de integração europeia. A demonstração simbólica da paz através da Passarela sobre o rio Reno ao lado da Ponte da Europa e dos Jardins das Duas Margens entre Strasbourg e Kehl é um marco do projeto europeu.

Em que pese que deva-se evitar a importação de modelos e com as especificidades de cada experiência de integração da União Europeia e da América do Sul, a região do Reno Superior tem elementos importantes a serem observados na construção da experiência brasileira para o desenvolvimento das regiões de fronteiras.

6 Referências

AHNER, Dirk. Prefácio. **Política regional europeia, uma inspiração para países fora da EU?** Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências. Luxemburgo: Escritório de Publicações Oficiais da União Europeia, 2009.

ALLÈGRE, Claude. **Peut-on encore sauver l'Europe?** Paris: Plon, 2011.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure. Les frontières: peuvent-elles être mobiles ...et comment? In BRIT CONFERENCE, 11. Geneva, Grenoble, 2011. **Anais...** 2011.

BARCA, Fabrizio. **An agenda for a reformed cohesion policy.** A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner. Commissioner for the Regional Policy, April 2009.

BAUDELLE, Guy et al. **Le développement territorial en Europe.** Concepts, enjeux et débats. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Documento de referência. Brasília, Jul. 2012.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2005a.

_____. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira. Brasília, 2005b.

_____. **Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Integração da Faixa de Fronteira**. CDIF. Brasília, s.d.

CICCI, Luís C. Mudança de foco nas fronteiras. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 11 Ago. 2011, p. 6.

DATAR – M.O.T. **Réflexions sur le volet transfrontalier des Contrats de Plan Etat Régions**. Rapport, Octobre 1998.

DIDELON, Clarisse et al. **Le territoire européen**. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.

DREVET, Jean-François. **Histoire da la politique régionale de l'Union Européenne**. Paris: Belin, 2008.

DUARTE, Alessandra. Nas fronteiras da falta de desenvolvimento. **O Globo**. Rio de Janeiro, 18 Nov. 2011.

ESPACE, Schengen: les controles aux frontières à nouveau autorisés. **Le Monde**, 07 Jul. 2012.

EUROPEAN UNION. **Politique de cohésion 2014-2020**. Investir dans la croissance et l'emploi. Brussels: Directorate-General for Regional Policy, 2011.

_____. **Open days. Investing in Europe's future.** Regions and cities delivering smart, sustainable and inclusive growth. Brussels: Committee of the Regions; European Commission: DG Regional Policy, 10-13 October 2011.

_____. **Investing in Europe's future.** Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Brussels: European Commission - Directorate-General for Regional Policy, 2010.

_____. **Cohesion policy: response to the economic crisis.** Directorate-General for Regional Policy. Spring, 2009.

_____. **Regions 2020.** An assessment of future challenges for EU Regions. Brussels: Commission of the European Communities, 2008.

EURACTIV. FR. **Plus de 100 millions de euros pour les pôles de compétitivité.** Édition du 01 Août 2012. Disponible em: <http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

_____. **Les élus locaux satisfaits des orientations données à la politique régionale.** Édition du 18 Juin 2012. Disponible em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

_____. **Politique régionale: plus de 3000 amendements déposés.** Édition du 20 Juin 2012. Disponible em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

_____. **Les régions européennes prennent position sur la politique de cohésion.** Édition du 10 Mai 2012. Disponible em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

_____. **Régions em transition: dix territoires concernés.** Édition du 15 Mars 2012. Disponible em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

_____. **Le combat es loin d'être termine pour les régions inter-mediaries.** Édition du 17 Octobre 2011. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

_____. **La politique régionale réformée à l'aune de la crise.** Édition du 10 Octobre 2011. Disponível em: <<http://www.euractiv.fr/>>. Acesso em: 25 Jul. 2012.

FALUDI, Andreas; PEYRONNY, Jean. **Cohesion policy contributing to territorial cohesion - scenarios.** Regional Association Conference. Bled, Slovenia, 2011.

FARIA, Luis S. Lições de dois processos de integração: União Europeia e Mercosul. Para Onde!? **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS**, Porto Alegre, Edição Especial, p. 54-62, Ago./dez. 2011.

FERREIRA, Henrique V. da C. **Regional governance in Europe and Latina America:** Brazilian governance model on regional and territorial policies. Brussels: Open Days 2011 – Workshop 12B10. EU-Latin America cooperation or regional policy: contribution to the regional integration process, Octobre 12, 2011a.

_____. Os avanços e desafios da Política de Desenvolvimento Regional e novas possibilidades de intercâmbio com a União Europeia. **Para Onde?** n. 5 (Especial), p. 176-183, Ago./dez. 2011b.

FOUCHER, Michel. Penser les frontières africaines aujourd'hui. **Border Regions in Transition (BRIT) XI.** Mobile borders. Septembre 6-9, 2011 Geneva, Switzerland/ Grenoble, France.

_____. **L'obsession des frontières.** Paris: Éditions Perrin, 2007.

GIRAUT, Frédéric. **The scientific challenge of BRIT XIth: addressing the issue of mobile borders in borders studies.** XIth BRIT Conference. Geneva, Grenoble, 6-9 Sep. 2011.

GRASLAND, Claude; RÜCKERT, Aldomar A. **Outils et bases de données pour l'analyse comparée des politiques d'Aménagement du Territoire et de coopération transfrontalière em Amérique du Sud et en Europe.** Paris: Université Paris VII, 2011. Projeto de pesquisa. Não publicado.

OECD. **OECD Territorial Outlook 2001.** Paris: OECD Publications Service, 2001.

_____. **OECD Study on Regional Development in Brazil.** Preliminary version. OECD, 2011.

PERSINI, Céline. Éditorial. **Crise: le retour de l'État?** Regards sur l'actualité. Paris: La Documentation Française. n. 362, Jun.-Jul. 2010. p. 1.

PEYRONNY, Jean. De nouvelles fabriques de territoires. L'avenir de la politique de cohésion. **Territoires 2040: prospectives périurbaine et autres fabriques de territoires.** S.d. Disponible en <<http://territoires2040.datar.gouv.fr>>. Acesso em: 30 Jun. 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

REITEL, Bernard; ZANDER, Patricia. **Espace transfrontalier.** S.d. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article207>>. Acesso em: 15 Ago. 2011.

REITEL B., Le Rhin supérieur, une région transfrontalière en construction ? Une approche géographique d'une situation frontalière. In: WASSENBERG, Birte (dir.) **Vivre et penser la coopération transfrontalière: les régions frontalières françaises,** Steiner-Verlag, Etudes sur l'histoire de l'intégration européenne, Stuttgart, (s.d.), p. 289-306.

_____. Governance in cross-border agglomerations in Europe – the examples of Basle and Strasbourg. **Europa Regional**. Zeitschrift des Leibniz-Instituts für Länderkunde. 14. Jahrgang, 2006, Heft 1. P. 9-21.

RÜCKERT, Aldomar A. A região transfronteiriça do Reno superior – Strasbourg & Ortenau. Relatos e observações de campo entre a França e a Alemanha. **Confins** [Online], n. 16, 2012. Disponível em: <http://confins.revues.org/7915>; DOI : 10.4000/confins.7915.

SAPIR, André. **An agenda for a growing Europe**. Making the EU economic system deliver. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission. July, 2003.

SASSEN, Saskia. **Bordering capabilities**: beyond national borders. XIth BRIT Conference. Geneva, Grenoble, 6-9 Septembre 2011.

SOHN, Christophe; REITEL, Bernard; WALTHER, Olivier. Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva. **Environment and Planning C: Government and Policy** 2009, v. 27, p. 922-939.

TERRITORIAL Agenda of the European Union 2020. **Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions**. Gödöllo, Hungria, 2011.

2 COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPEIA: A TRÍPLICE FRONTEIRA E A GRANDE REGIÃO SAR LOR LUX. CONTRIBUIÇÕES PARA PENSAR A GESTÃO DAS FRONTEIRAS SUL-AMERICANAS

Camilo Pereira Carneiro Filho

1 Introdução

As regiões que marcam o início e o fim dos territórios nacionais são as que possuem as maiores possibilidades de contato e também de conflito. A presença do limite internacional que divide os territórios cria uma ruptura e possui uma série de funções atribuídas. Essas atribuições são materializadas em cidades de fronteira e estão relacionadas ao recaimento de normas institucionais e ao poder dos governos centrais dos Estados fronteiriços (ADIALA, 2006).

Grande parte das regiões de fronteira se encontra distante dos centros de poder de seus respectivos Estados nacionais, seja pela ausência de redes de transporte e de comunicação, seja pelo peso político e econômico menor em comparação com outras partes do Estado. Regiões de fronteira também vivenciam uma situação de isolamento em face de seus vizinhos, devido ao papel disjuntor dos limites políticos (MACHADO, 2005). No entanto, o quadro descrito não corresponde à realidade de importantes regiões transfronteiriças como a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai e a Grande Região Sar Lor Lux, por exemplo.

Tanto a Grande Região quanto a Tríplice Fronteira se destacam entre as demais regiões transfronteiriças em seus respectivos continentes em função de suas populações, de suas economias e dos diferentes fluxos internacionais que as atravessam. Tais fluxos influenciam as interações espaciais entre as cidades fronteiriças de ambas as regiões. Interações espaciais que constituem ações recíprocas de dois ou mais lugares e que se materializam no espaço geográfico através do fluxo de pessoas, mercadorias, capital, serviços e informações, possibilitando sinergias de cooperação entre os países fronteiriços, mas também abrindo possibilidades de concorrência e conflitos (SILVA, 2010).

O presente artigo visa traçar um esboço acerca da cooperação transfronteiriça em realidades distintas como a Europa e a América do Sul. Para tanto, serão analisados os históricos de cooperação transfronteiriça na União Europeia e no MERCOSUL, tendo como recorte espacial os territórios da Grande Região Sar Lor Lux e da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Ao longo do texto serão apresentados alguns exemplos de iniciativa de cooperação, bem como os entraves ao processo de integração e as estratégias de desenvolvimento territorial que podem ser adotadas.

2 A integração transfronteiriça

As zonas de fronteira constituem a dimensão espacial onde os desafios e tensões entre a continuidade e a mudança se materializam de maneira mais aguda. Nessas áreas o cotidiano é atravessado pelas relações com os países vizinhos. Sendo assim, as fronteiras políticas são um campo de exploração chave das formas em que se imaginam e se desenvolvem as relações entre sociedades no marco das políticas de integração (GRIMSON, 2002).

Através de interações, as cidades localizadas em faixas de fronteira podem criar fortes vínculos culturais, econômicos e políticos em escala local. Em alguns casos, é possível haver uma relação de interdependência entre as cidades gerada pelos fluxos de pessoas, bens, capitais e informações que ultrapassam diariamente o limite internacional. Com isso, diferentes tipos de interação transfronteiriça se consolidam, ao passo em que políticas determinadas à distância (nos centros de poder nacionais) proporcionam ora restrições, ora oportunidades de interações mais efetivas (ADIALA, 2006).

Tanto na Grande Região quanto na Tríplice Fronteira as interações transfronteiriças ocorrem em escalas variadas (local, regional, nacional, internacional) e são derivadas da posição das cidades na rede de circulação dos seus respectivos países, bem como de seus históricos de povoamento. As cidades mais dinâmicas em seu contato com as cidades vizinhas podem desempenhar um importante papel na estruturação de todo um segmento na zona de fronteira, uma vez que essas exercem o papel de lugares de comunicação (MACHADO, apud ADIALA, 2006).

Nesse contexto, Foz do Iguaçu e Luxemburgo (capital) funcionam como lugares de comunicação, uma vez que constituem pontos estratégicos de passagem nas redes de transporte em suas respectivas regiões. Além dos aeroportos internacionais que possuem, ambas as cidades estão articuladas com a malha rodoviária dos países do entorno, e no caso de Luxemburgo, há ainda conexões ferroviárias que ligam a região a quase todos os países europeus, inclusive uma linha de TGV (trem de alta velocidade) conectando a região a Paris.

Apesar da boa rede de transportes existente na Tríplice Fronteira a integração tranfronteiriça sofre restrições decorrentes da ausência de acordos entre Brasil, Argentina e Paraguai que abordem essa temática. É possível dizer que o MERCOSUL constitui um processo onde a fronteira, ao mesmo tempo em que é flexibilizada, também constitui objeto de conflitos em torno da soberania nacional (GORDILLO; LEGUIZAMÓN, 2002).

Por sua vez, na União Europeia o processo de integração espacial é fundamentalmente baseado na existência de interações entre áreas separadas por uma fronteira internacional. Tais interações não se limitam à esfera econômica, mas também abrangem outros fluxos e relações (políticas, culturais, migratórias etc.). Além disso, as interações são facilitadas pela necessidade ou desejo que os atores locais possuem em cooperar (METROBORDER, 2010).

A política de coesão da UE se vale da cooperação transfronteiriça como um instrumento de consolidação da unidade territorial do bloco. No âmbito dessa política, as regiões transfronteiriças surgem como costuras entre diferentes tecidos sociais e territoriais. A estratégia consiste no desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado apoiado em “cidades e áreas urbanas competitivas, dinâmicas e atrativas”.

Assim, a promoção de acordos legais pelos Estados membros e pela UE, assim como a provisão de recursos direcionados à formalização de projetos de cooperação transfronteiriça (projetos INTERREG¹), constituem incentivos para o desenvolvimento de cidades e regiões situadas nas faixas de fronteira do bloco (RÜCKERT, 2012).

¹ Fundo europeu financiado pelo FEDER, que visa a promoção da cooperação transfronteiriça e regional, e o desenvolvimento de soluções comuns nos domínios do desenvolvimento urbano, rural, costeiro e da gestão do meio ambiente.

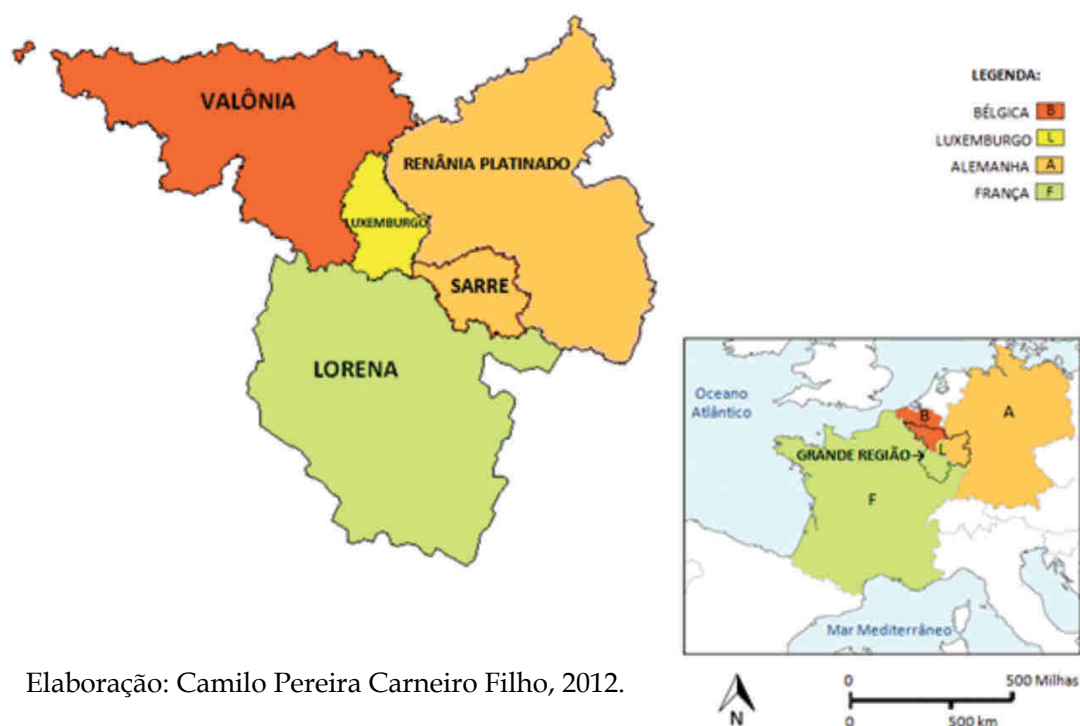
3 Grande Região e Tríplice Fronteira: origens

A Grande Região, também conhecida por Grande Região Sar-Lor-Lux-Renânia-Platinado-Valônia, está situada entre os rios Reno, Mosela, Sarre e Meuse, correspondendo a uma superfície de 65.401 km². Sua criação foi pautada no acordo de 16 de outubro de 1980, relativo à cooperação germano-franco-luxemburguesa nas regiões fronteiriças. Pelo acordo, a cooperação deveria ser instaurada com o objetivo de consolidar e desenvolver as relações de vizinhança, no que diz respeito a atividades de interesse comum.

Em 1986 foi criado o Conselho parlamentar inter-regional, cujas missões consistem em promover o papel econômico, social e cultural, bem como contribuir para o desenvolvimento de uma perspectiva de cooperação transfronteiriça nos domínios relevantes de competência normativa de cada região (CARNEIRO FILHO, 2012).

O delineamento da região transfronteiriça da Grande Região foi consolidado com a criação do GECT da Grande Região em 10 de março de 2010, que é composto por cinco regiões: Sarre e Renânia-Platinado (Alemanha), Lorena (França), Grão-Ducado de Luxemburgo e Valônia (Bélgica) - Fig. 1.

O território ocupado atualmente pela Grande Região possui um histórico de séculos de guerras e ocupações que remontam o reino da Lotaríngia (século IX d.C.). Isso explica a existência de três línguas em Luxemburgo (francês, alemão e luxemburguês), de dois idiomas na Valônia (francês e alemão) e de dialetos germânicos na Lorena. As últimas alterações nas fronteiras da Grande Região datam de 1957, quando Sarre foi reincorporado à Alemanha.



Elaboração: Camilo Pereira Carneiro Filho, 2012.

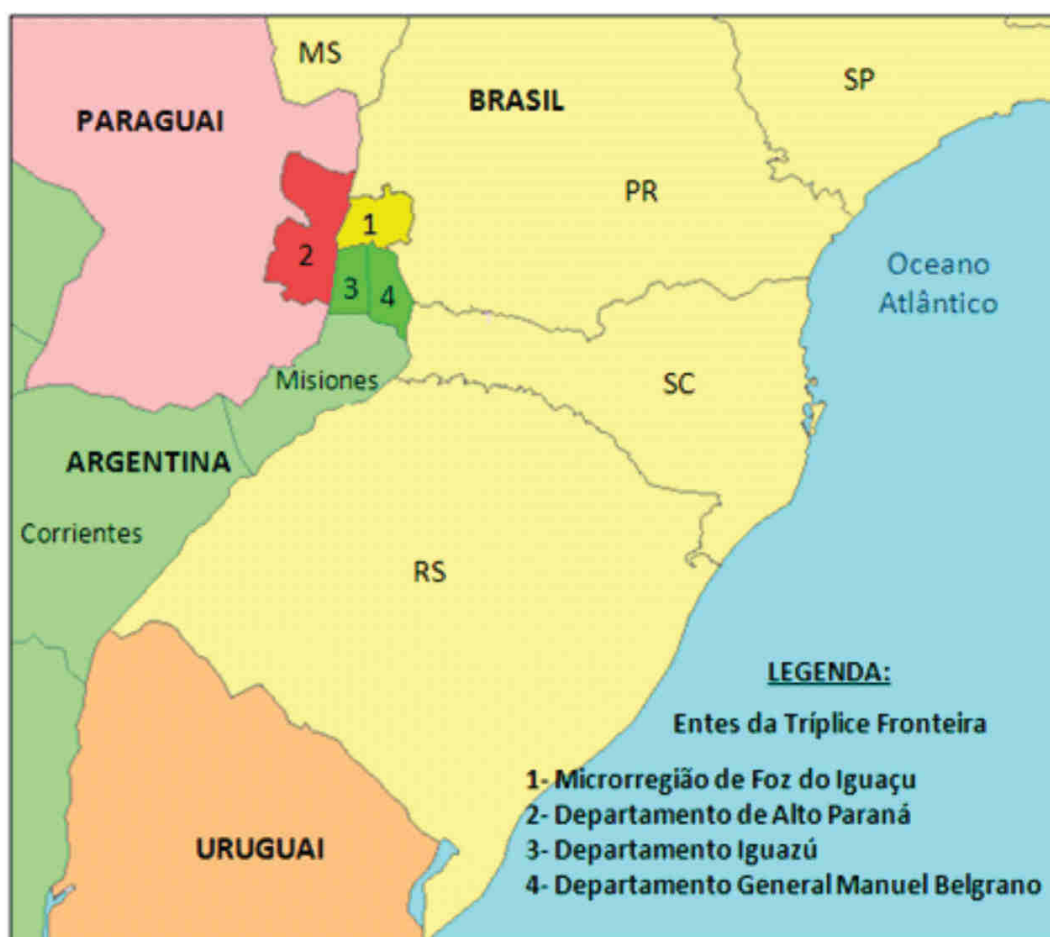
Fig. 1: Localização da Grande Região

Diferentemente do processo de formação da Grande Região, o território da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai possui uma história mais recente, com suas fronteiras tendo sido delineadas pela Guerra do Paraguai (1865-1870). Sua ocupação, no entanto, foi marcada por políticas de povoamento direcionadas pelo governo brasileiro e paraguaio ao longo do século XX.

Nesse sentido, a modernização da agricultura foi um estímulo para os movimentos migratórios na região, quando grandes levas de agricultores brasileiros (oriundos do Sul do país) se dirigiram para o Paraguai em busca de terras baratas e de qualidade (MENEGOTTO, 1994).

A Tríplice Fronteira não possui uma delimitação oficial de nenhum órgão governamental. Todavia, é possível afirmar

que a área de influência das suas três cidades gêmeas abarca a microrregião de Foz do Iguaçu, o departamento paraguaio do Alto Paraná e os departamentos argentinos de Iguazú e General Manuel Belgrano – Figura 2. Esses territórios estão vinculados por fatores como: uma economia que gira em torno do comércio de Ciudad del Este, do turismo do Parque Nacional do Iguaçu e da usina de Itaipu; os trabalhadores (os quais muitos são pendulares) que neles exercem suas atividades laborais; os fluxos internacionais (capitais, informações, mercadorias) que atravessam o território, moldando-o etc.



Elaboração: Camilo Pereira Carneiro Filho, 2012.



Fig. 2: Localização da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai

4 Histórico da cooperação transfronteiriça na UE e no MERCOSUL

A cooperação transfronteiriça constitui um conjunto de ações implementadas por meio de propostas de atores de dois ou mais Estados nacionais. Tais ações irão gerar impactos nos diferentes lados do limite internacional de uma dada região transfronteiriça (SILVA, 2010). No contexto europeu, a cooperação vem sendo uma ferramenta (em prol da integração da UE) no seio de políticas governamentais desde a segunda metade do século XX. Já na realidade sul-americana, a cooperação transfronteiriça foi impulsionada através de projetos de governo isolados a partir do último terço do século XX. Nos últimos anos ela voltou a ocorrer especialmente através de iniciativas da população local.

A importância maior da cooperação transfronteiriça tanto na Tríplice Fronteira quanto na Grande Região talvez esteja no fato dela constituir um instrumento de aproximação de populações que possuem um passado marcado por guerras e invasões, passado que produziu nas populações da fronteira sentimentos de rancor e mágoa que ainda não foram totalmente esquecidos.

Desde a independência dos países sul-americanos até o final do século XX, a Tríplice Fronteira foi parte do cenário de disputas entre Brasil e Argentina pela hegemonia na Bacia do Prata. Um contexto em que o Paraguai (um Estado tampão) tentava tirar proveito da rivalidade entre seus vizinhos usando a política de pêndulo². O Paraguai fez parte da zona de influência da Argentina desde o Vice-Reinado do Prata até o começo da

² Estratégia do Paraguai que usava sua posição geográfica estratégica entre as duas potências regionais - Brasil e Argentina - para conseguir vantagens de ambos, jogando com a possibilidade de passar da zona de influência de um país para a do outro.

década de 1960, quando em virtude dos acordos com o Brasil (Itaipu, Ponte da Amizade, rodovia Foz do Iguaçu-Paranaguá etc.) o país passou para a zona de influência desse último (ROLON, 2011).

Com a aproximação de Brasil e Argentina na década de 1980 e o processo de integração regional que deu origem ao MERCOSUL em 1991, foram criadas novas perspectivas para as áreas de fronteira do bloco, como corroboram as palavras de Neiva Otero Schäffer (1994).

A integração regional projetada promove uma mudança relativa da posição do espaço fronteiriço, que deixa de ser o espaço de separação e limite para abrir-se enquanto espaço permeável e de contato (SCHÄFFER, 1994, p.149).

Essa realidade começou a ser construída na Europa com estímulo aos projetos de cooperação transfronteiriça. Desde o final da década de 1980, antes do surgimento do bloco, a União Europeia possui uma política de coesão que gira em torno das regiões de fronteira. Essa política é desenvolvida através do programa INTERREG - uma iniciativa que tem como objetivo promover a cooperação entre regiões transfronteiriças do bloco.

A INTERREG I foi criada para funcionar no período 1989-1993. Ela foi sucedida pelas INTERREG II, III e IV nos períodos 1994-1999; 2000-2006; e 2007-2013, que promoveram a cooperação entre os Estados membros da UE em diferentes níveis (CARNEIRO FILHO, 2012). Um dos objetivos principais da INTERREG é diminuir a influência das fronteiras nacionais em favor de um desenvolvimento econômico, cultural e social, igual em todo território do bloco, diminuindo as desigualdades entre as diferentes regiões.

Os projetos INTERREG exigem cofinanciamentos a serem fornecidos pelos Estados membros da UE, autoridades regionais ou líderes de projetos próprios. A quantidade de cofinanciamento difere por região, variando de 50% para 0% nas regiões mais pobres. Os beneficiários finais dos fundos INTERREG são geralmente as autoridades públicas, associações de interesse e organizações sem fins lucrativos – câmaras de comércio, organizações de empregadores, sindicatos ou institutos de pesquisa (CARNEIRO FILHO, 2012).

Também com a finalidade de facilitar a cooperação transfronteiriça, em 2006 o Conselho da União Europeia instituiu um instrumento chamado GECT – Grupo Europeu de Cooperação Territorial. Dotado de personalidade jurídica, o GECT permite que regiões transfronteiriças ponham em prática os projetos de cooperação territorial cofinanciados pela União Europeia. Possibilita, também, a realização de ações de cooperação territorial por iniciativa dos Estados membros do bloco.

O GECT beneficia os 27 Estados da UE e está aberto a uma parceria bastante ampla. Atualmente existem 26 GECTs em funcionamento, sendo que 23 com duração ilimitada – caso da Grande Região.

5 Iniciativas de cooperação transfronteiriça na Grande Região e na Tríplice Fronteira

Uma das iniciativas mais importantes em prol da cooperação transfronteiriça na região da Tríplice Fronteira foi a criação, em novembro de 2011, do Núcleo Regional de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná. Criado através de

decreto estadual, o Núcleo é composto por 40 entidades públicas e privadas e tem como objetivo a elaboração (de forma integrada) de políticas para o desenvolvimento do território transfronteiriço (OBSERVATÓRIO DA FRONTEIRA, 2012).

Outra iniciativa criada na região da Tríplice Fronteira e que possui o objetivo de promover a integração e a cooperação transfronteiriça é o CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. O consórcio possui a forma de associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, sendo regido pelos dispositivos da Constituição Federal do Brasil (CIF, 2012).

Os programas do CIF promovem nos municípios membros a reciclagem de lixo, a potencialização do turismo local, o desenvolvimento de pequenas agroindústrias e a geração de emprego e renda por meio da produção de bens de primeira necessidade e a organização da comunidade para o consumo de produtos fabricados por ela própria (CIF, 2012).

Todavia, no que tange à organização e gestão do território, a Grande Região leva vantagem sobre a Tríplice Fronteira, pois conta com um GECT e um certo nível de institucionalidade que dá suporte aos projetos de cooperação transfronteiriça. A consolidação da Grande Região, no imaginário coletivo, também faz parte da política governamental do Grão-Ducado de Luxemburgo que tem interesse em estender sua influência além de suas fronteiras, em territórios habitados por boa parte de sua população economicamente ativa.

Um primeiro passo nessa direção foi dado com a ampliação do evento “Luxemburgo, capital europeia da cultura” para “Luxemburgo e Grande Região, Capital Europeia da Cultura” no ano de 2007, por iniciativa do primeiro ministro luxemburguês,

Jean-Claude Juncker. Como estratégia de moldar uma política cultural própria da região, a conferência dos Ministros da Cultura da Grande Região, em 2007, resultou na transformação da associação “Luxemburgo e Grande Região, Capital Europeia da Cultura” na associação transfronteiriça “Espaço Cultural da Grande Região”, em abril de 2008 (CARNEIRO FILHO, 2012).

A Grande Região conta ainda com a Maison de la Grande Région (Casa da Grande Região). A Maison foi aberta ao público em novembro de 1999 e presta informações e serviços para os 11 milhões de cidadãos da Grande Região, bem como para as administrações nacionais e regionais e para as diferentes instituições interregionais. Assim como o Secretariado Comum do programa INTERREG IV, a Maison de la Grande Région está sediada em Luxemburgo capital.

Dentre as iniciativas promovidas pela Maison de la Grande Région estão a promoção de um torneio de futebol local e a elaboração de internet, em prol da cooperação transfronteiriça. Apesar do apoio do governo de Luxemburgo que utiliza a Maison para promover a identidade regional, a população dos territórios da Grande Região ainda não incorporou a ideia.

Por sua vez, na Tríplice Fronteira, organizações sociais locais criaram o Fórum Social da Tríplice Fronteira, uma iniciativa que pode ser entendida como um primeiro passo na criação de uma identidade transfronteiriça. O Fórum já teve três edições: 2004 (Puerto Iguazú), 2006 (Ciudad del Este) e 2008 (Foz do Iguaçu). Nele são debatidos temas de interesse da população local, como o uso dos recursos hídricos (Aquífero Guarani), as hidrelétricas (Itaipu e Yaciretá) e o terrorismo internacional – a região é acusada pelo governo dos EUA de dar respaldo a terroristas.

Em relação à cooperação transfronteiriça no campo da educação, tanto na Tríplice Fronteira como na Grande Região estão em curso grandes projetos de governo. A Université du Luxembourg possui o projeto “Cité des Sciences”, que atende a população da Grande Região. No âmbito dessa iniciativa, um novo campus vem sendo erguido na fronteira com a França, na cidade de Belval. A maior parte dos cursos da universidade será transferida de Luxemburgo (capital) para o campus multilíngue de Belval, o que irá contemplar as populações das regiões fronteiriças belga, francesa e alemã (CARNEIRO FILHO, 2012).

Na Tríplice Fronteira, a UNILA (Universidade Federal da Integração Latino-Americana), que funciona na área do Parque Tecnológico de Itaipu, possui um papel importante no âmbito da cooperação transfronteiriça. A instituição, ainda em processo de consolidação, nasceu com a proposta de atender 10 mil alunos e contar com 500 professores, sendo metade de nacionalidade brasileira e a outra metade hispano-americana. Esse diferencial termina por ser um facilitador da interação entre os habitantes dos países da Tríplice Fronteira (MOTTER, 2011).

O surgimento de uma instituição como a UNILA é de grande importância para a região da Tríplice Fronteira, uma vez que o incremento do capital social é um fator determinante para a perenização do desenvolvimento local/regional autônomo e autogerenciado pelo território (PIRES, 2010).

(...) a Universidade deve se colocar como o elemento capaz de assumir seu papel de espaço ao mesmo tempo crítico e criativo, promotor da interlocução com os diferentes segmentos da sociedade, estabelecendo os caminhos para uma integração capaz de desencadear o desenvolvimento social e econômico dos países vinculados (SCHÄFFER, 1994, p.158)

Já no setor de transporte público, as cidades da Tríplice Fronteira possuem uma infraestrutura que conta com três aeroportos internacionais e uma malha rodoviária bem estruturada. Existem pontes entre Brasil e Argentina (Ponte Tancredo Neves) e entre Brasil e Paraguai (Ponte da Amizade). Entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú o serviço é prestado pelas empresas Celeste, Viação Itaipu, Crucero del Norte e Tres Fronteras.

O trajeto entre Brasil e Paraguai é realizado por um grande número de ônibus, táxis e mototáxis, apesar dos enormes e constantes engarrafamentos nos arredores da ponte. De Puerto Iguazú para Ciudad del Este existe ainda o transporte por balsas, mas é mais rápido e fácil atravessar via terrestre através do território brasileiro.

Na Grande Região, o planejamento e a cooperação transfronteiriça no setor dos transportes públicos são exemplos de eficiência. Atualmente, muitos trabalhadores que vivem nas regiões fronteiriças francesa, belga e alemã viajam diariamente ao Grão-Ducado de Luxemburgo. Esses contingentes exercem atividades laborais em Luxemburgo e em comunas próximas da fronteira. Em março de 2008, os trabalhadores fronteiriços representavam 44% da população ativa do Grão-Ducado. Por essa razão, autoridades locais encaram o transporte dos trabalhadores como uma questão fundamental na Grande-Região.

A rede ferroviária destinada ao transporte transfronteiriço possui três eixos principais ligando Luxemburgo a: Thionville, Metz e Nancy (eixo sul); Trier (eixo oeste) e Arlon (eixo leste). Há, ainda, uma linha importante que liga Luxemburgo à fronteira francesa nas proximidades de Longwy (eixo sudoeste), onde há uma rodoviária com ônibus que servem Longwy e arredores.

Os trens MetroLor, da companhia francesa SNCF, possuem preços especiais para os trabalhadores pendulares transfronteiriços que fazem o trajeto Lorena-Luxemburgo. Outro detalhe importante é que, a partir da estação de ônibus de Luxemburgo capital, que está situada ao lado da estação ferroviária, é possível ir a todas as principais cidades da Grande Região (CARNEIRO FILHO, 2012).

Por fim, no que tange à cooperação em prol da geração de empregos, uma iniciativa importante implantada na Grande Região foi a criação do Pôle Européen de Développement – PED (Polo Europeu de Desenvolvimento), que consistiu na atração de empresas multinacionais através de uma política de isenção de impostos e facilidades às empresas. No âmbito do PED foram instaladas nos arredores da tríplice fronteira franco-belga-luxemburguesa, na cidade francesa de Longwy, montadoras de monitores e tubos de televisão (JVC, Panasonic e Daewoo). No entanto, com o fim das vantagens tributárias, as empresas fecharam as portas e deixaram a região.

Apesar de não ter sido um sucesso absoluto, o PED deixou como herança a infraestrutura rodoviária e de energia instaladas, além da aproximação promovida entre os habitantes dos diferentes lados da tríplice fronteira franco-belga-luxemburguesa.

6 Entraves aos processos de integração e cooperação

No momento da criação do MERCOSUL a circulação de pessoas e mercadorias foi um item privilegiado entre as diversas pautas. Todavia, algumas questões relevantes não foram analisadas, como a participação de trabalhadores

estrangeiros, o avanço de atividades sobre as linhas de fronteira e os constrangimentos sociais e sindicais daí decorrentes (SCHÄFFER, 1994).

Alguns dos problemas resultam da falta de participação da população transfronteiriça na gestão do território, e essa situação demonstra a inexistência de uma integração ideal e a carência de inclusão da sociedade local na definição e na construção de seu futuro (PIRES, 2010).

Um dos maiores entraves à integração transfronteiriça no MERCOSUL é o fator trabalho. Ao contrário da União Europeia, onde os cidadãos dos Estados membros têm o direito de trabalhar em todo o território do bloco, o Tratado de Assunção não contemplou a livre circulação de pessoas e trabalhadores nos Estados signatários. Com isso, o trabalhador proveniente de um país do MERCOSUL deverá submeter-se à política de imigração do Estado mercosulino em que deseja exercer a atividade laboral. Na prática ele precisará adequar-se a uma lei que em geral é pouco favorável aos trabalhadores estrangeiros (FREITAS, 2009).

No MERCOSUL, a ausência de uma legislação que permita a circulação do trabalho gera efeitos particularmente problemáticos na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Em Ciudad del Este as taxas de desemprego são alarmantes e grande parte dos cidadãos dedica-se ao trabalho informal (BÉLIVEAU, 2011).

Já na União Europeia, a livre circulação do trabalho é um trunfo no processo de integração transfronteiriça. O artigo 7 do Tratado do Ato Único definiu o território do bloco como um espaço sem fronteiras internas, no qual é garantida a circulação de pessoas, mercadorias, serviços e de capitais (FREITAS, 2009). Com isso, os trabalhadores podem transitar livremente entre

os países do bloco em busca de emprego, o que favorece a diminuição das disparidades socioeconômicas regionais.

Em regiões transfronteiriças, como a Grande Região Sar Lor Lux, os trabalhadores de áreas economicamente deprimidas (no caso a Lorena, a Valônia e a Renânia-Platinado) cruzam a fronteira para trabalhar no país vizinho que possui uma economia mais forte. O Grão-Ducado de Luxemburgo exerce o papel de polo de empregos e motor da economia da Grande Região, fornecendo postos de trabalho aos habitantes de países vizinhos que vivem nas proximidades de suas fronteiras.

Todavia, os trabalhadores transfronteiriços da Grande Região usufruem de uma infraestrutura de transportes que já apresenta sinais de saturação. O que é motivo de apreensão para as autoridades regionais.

A infraestrutura é uma questão chave na vida das populações das zonas de fronteira e seu papel é fundamental dentro do processo de integração e cooperação transfronteiriça. Isso porque o nível de produção e consumo e o grau de especialização exigem meios de transporte e vias de comunicação que permitam um efetivo intercâmbio, que satisfaça, ao mesmo tempo: as necessidades dos setores produtivos; atenda as necessidades de deslocamento; contribua para a integração de grupos sociais e para a difusão de ideias, técnicas e culturas (BETANCOR, 1997).

Ainda em relação ao transporte, os engarrafamentos são problemas comuns às rodovias da Grande Região e da Tríplice Fronteira. Apesar da boa rede ferroviária, que serve as maiores cidades da Grande Região, os cidadãos de cidades pequenas, que ficam distantes da linha férrea utilizam os automóveis para ir ao trabalho, o que gera os frequentes congestionamentos nas horas de rush (CARNEIRO FILHO, 2012).

Por sua vez, na Tríplice Fronteira, os engarrafamentos nas imediações da Ponte da Amizade ocorrem em virtude do enorme número de sacoleiros e veículos que a atravessam desde manhã até o fim da tarde, sendo monitorados e fiscalizados pela Polícia Federal e da Receita Federal brasileira. Entre Brasil e Argentina os congestionamentos são causados pelo controle de documentos realizado pelas autoridades argentinas na aduana de Puerto Iguazú.

No tocante às questões ambientais, que afloram e que tomam dimensão nas cidades gêmeas, essas não vêm sendo satisfatoriamente contempladas na agenda do MERCOSUL. Dessa forma, ficam sem solução temas importantes como aqueles mencionados por Neiva Otero Schäffer:

[...] a problemática do uso e da degradação dos sistemas ambientais compartilhados; as monoculturas centradas em insumos químicos; a contaminação dos solos; o assoreamento dos rios; o aproveitamento hidrelétrico e a alteração da vazão dos cursos d'água; centrais termelétricas e contaminação do ar (SCHÄFFER, 1994, p.157).

Por fim, a ausência de uma identidade regional transfronteiriça atinge tanto a Grande Região quanto a Tríplice Fronteira. O simbolismo de uma identidade regional seria um elemento facilitador na solução de problemas da região, uma vez que aglutinaria o apoio político dos diferentes lados da fronteira para projetos de interesse da população local.

Apesar dos esforços do governo de Luxemburgo, como o site de informações sobre a cooperação transfronteiriça, criado pela Maison de la Grande Région, essa organização sofre de falta de visibilidade no espaço público e nas mídias (DEVAUX, 2010). Na realidade, a Grande Região, mesmo com as campanhas em

prol de uma identidade regional, não está presente no imaginário coletivo. O mesmo ocorre na Tríplice Fronteira, onde apesar do Fórum Social composto por brasileiros, argentinos e paraguaios, o que prevalece nas populações dos três países é a identidade nacional.

7 Estratégias de desenvolvimento local/regional

Para que uma política voltada à promoção do desenvolvimento local/regional seja eficaz, a descentralização do poder político e burocrático é de suma importância, mas é indispensável que ela esteja associada a uma participação ativa da sociedade civil. Nesse sentido, a sociedade precisa criar instrumentos e mecanismos de representação e ação participativos e democráticos que devem ser compatíveis com o processo de integração entre a administração pública e a rede institucional do território (PIRES, 2010).

O desenvolvimento regional (ou territorial) demanda que as diversas formas de capital organizado sejam adequadamente articuladas. Nesse sentido, possuem maior relevância os capitais: natural, econômico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicossocial, social, cívico, humano, mediático e sinérgico (DALLABRIDA, 2000).

O investimento em educação é fundamental para o sucesso de uma política de desenvolvimento regional. Níveis iniciais de educação da força de trabalho são fortemente relacionados ao crescimento do salário subsequente. Uma região mais educada experimenta um crescimento salarial mais rápido (CHOMITZ et al, 2007).

A implementação de um plano de desenvolvimento representa o desencadeamento de um processo de reconstrução e reapropriação do território, entendido como o espaço apropriado, com relações de poder incorporadas, relações que podem ser emanadas localmente ou não.

Todavia, existem perigos decorrentes da reordenação do território desencadeada pela implementação de um determinado plano de desenvolvimento regional. Isto porque a reordenação produz novas territorialidades, mas muitas vezes também provoca a desterritorialização nas populações – a exclusão social. Exclusão como a dos indígenas no Paraguai, excluídos do acesso a terra pela política agrária do Presidente Strossner, ou como a causada pela instalação da hidrelétrica de Itaipu, que produziu um grande número de agricultores sem terras (DALLABRIDA, 2000).

8 Conclusão

A cooperação transfronteiriça é um importante instrumento para a aproximação de populações que habitam diferentes lados de um limite internacional. Em muitos casos ela simboliza a consolidação da paz (como no exemplo da criação do GECT da Grande Região), regiões marcadas por um histórico de guerras e ocupações.

O papel das populações de zona de fronteira é fundamental em uma política de desenvolvimento territorial que abranja a cooperação transfronteiriça. Essas populações exercem a função de interlocutores diretos com os nacionais do Estado vizinho, além de conhecerem a realidade local e seus problemas. Habitam um território onde dois ou mais sistemas jurídicos diferentes se chocam, fazendo com que os cidadãos sintam no cotidiano a materialização de políticas de governo e decisões tomadas a

muitos quilômetros de distância, nos centros de poder de seus respectivos Estados nacionais.

As decisões políticas que dizem respeito à vida dos habitantes da fronteira muitas vezes vão de encontro aos interesses dessas populações. Não são poucos os exemplos do passado onde o interesse nacional era contrário ao interesse local. Em nome da política nacional de energia, muitos agricultores perderam suas terras para a construção da barragem de Itaipu. A mesma Itaipu que gerou um grande crescimento em Foz do Iguaçu e que alavancou junto os territórios contíguos na Tríplice Fronteira.

Por outro lado, as políticas coordenadas vigentes na União Europeia contam com a participação das populações locais, sendo eficientes em seu objetivo de impulsionar o desenvolvimento local. As decisões tomadas de cima para baixo, um hábito entre os governos dos Estados membros do MERCOSUL, produzem um desenvolvimento excludente, onde as camadas menos favorecidas da sociedade geralmente são esquecidas.

Uma política de desenvolvimento regional planejada de forma responsável precisa expor e medir seus efeitos negativos e positivos. É importante que os tomadores de decisão tenham conhecimento dos projetos mal sucedidos em realidades como a europeia e a sul-americana para que os erros do passado não voltem a ser cometidos.

Além disso, a participação das populações locais dos diferentes países deve ser garantida no âmbito de projetos governamentais que digam respeito a suas vidas. Nesse sentido, as experiências acumuladas por iniciativas locais e regionais da Grande Região e da Tríplice Fronteira precisam ser conhecidas e encaradas como valiosas referências para o sucesso de políticas de cooperação transfronteiriça.

9 Referências

ADIALA, Cristiane de Souza Mota. **Efeitos de políticas públicas em cidades de fronteira**: Uruguaiana e Sant'ana do Livramento (RS). 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BÉLIVEAU, Véronica Giménez. Representações da integração e seus obstáculos: A fronteira do ponto de vista da política. **A Tríplice Fronteira**: espaços nacionais e dinâmicas locais. Curitiba: UFPR, 2011. 284p.

BETANCOR, Gladys Teresa. Perspectiva de las vías de comunicación en la integración. **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: UFRGS, 1997. 292p.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. La Grande Région Transfrontalière Européenne. (No prelo). **Revista Confins/USP**, São Paulo, 2012.

CHOMITZ, Kenneth et al. **Ensaio de Economia Regional e Urbana**. Brasília: IPEA, 2007.

CIF. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. Disponível em <http://www.cifronteira.com.br/estatutocif.pdf>. Acesso em: 12 Fev. 2012.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **O desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. 151p.

DEVAUX, Sandrine. Les promoteurs de l'idée de la Grande Région. In: Jean Luc Deshayes et Gaëlle Crenn. (direction). **La construction des territoires en Europe**: Luxembourg et Grande Région avis de recherches. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 2010.

FREITAS, Valter de Almeida. **A circulação do trabalho no MERCOSUL e na União Europeia**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. 372p.

GORDILLO, Gastón; LEGUIZAMÓN, Juan Martín. **El río y la frontera. Movilizaciones aborígenes, obras públicas y MERCOSUR en el Pilcomayo**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2002. 173p.

GRIMSON, Alejandro. **El otro lado del río**. Periodistas, nación y Mercosur en la frontera. Buenos Aires: Eudeba, 2002. 228p.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA; Maria Laura (Org.). **Continente em chamas: globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 287p.

MAISON de la Grande Région. Disponível em <http://www.granderegion.net/fr/index.html>. Acesso em: 12 ago. 2012.

MENEGOTTO, Ricardo. **Migrações e fronteiras: os imigrantes brasileiros no Paraguai e a redefinição da fronteira**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1994. 103p.

METROBORDER. **Région métropolitaine polycentrique transfrontalière**. Analyse cyclée 3 Février 2013. Rapport final. Luxembourg: ESPON & Université de Luxembourg, 2010.

MOTTER, Paulino. UNILA em Foz: uma universidade plurinacional. In: **Desafios de Foz do Iguaçu: educação, saúde, segurança**. Caruso, Raimundo (Org.). Florianópolis: Raimundo Caruso, 2011. 278p.

OBSERVATÓRIO DA FRONTEIRA. Disponível em: <http://observatoriodafronteira.wordpress.com/2011/12/22/em-reuniao-na-fiep-nucleo-de-fronteira-define-proximos-passos/#more-677>. Acesso em: 12 Set. 2012.

PIRES, Luis Henrique. A descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional. In: DOWBOR, Ladislau; PORCHMANN, Marcio (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

ROLON, José Aparecido. **Paraguai**: transição democrática e política externa. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2011. 177p.

RÜCKERT, Aldomar. A região transfronteiriça do Reno Superior. Observações de campo entre a França e a Alemanha. **Revista Confins/USP** (No prelo). 2012.

SCHÄFFER, Neiva Otero. A urbanização na fronteira meridional e o projeto de integração regional. In: SCARLATO, Francisco et al. **O novo mapa do mundo**: globalização e espaço latino-americano. São Paulo: Hucitec, 1994. 302p.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. Interações espaciais Amapá (BR)-Guiana Francesa (FR): uso político do território e cooperação transfronteiriça." In: PORTO, Jadson; NASCIMENTO, Durbens (Orgs.). **Interações fronteiriças no Platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades. Macapá: Publ!t Soluções Editoriais, 2010. 210p.

3

AS EXPECTATIVAS COM A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE BRASIL E FRANÇA: NOVOS DESAFIOS PARA NOVOS USOS TERRITORIAIS

Gutemberg de Vilhena Silva

1 Introdução

Reflexões sobre fronteiras políticas são conhecidas como uma das tradições mais antigas e substanciais em geografia política. Estudos de caso em trabalhos recentes, analisando múltiplos aspectos de interações espaciais fronteiriças bem como a realização constante de encontros acadêmicos tratando da temática, tanto na geografia quanto em outros campos de saber, mostram a sua pertinência atual. Um dos desafios centrais, hoje, é entender os desdobramentos das várias ações visando à cooperação transfronteiriça (CT).

O objetivo do presente texto é trazer elementos para pensar a CT entre Brasil e França, cujo momento é marcado por expectativas face às diretrizes estabelecidas nos diversos documentos entre as partes em 15 anos de iniciativas dessa natureza. Para tanto, fizemos uma intersecção entre o aporte teórico e as atas das principais reuniões deliberativas das CTs, entre os países em questão, realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (ADAP, 1997; 1999; 2002; 2008; 2009; 2010), utilizamos dados estatísticos de ambos os países e focamos, por fim, na cooperação na área de telecomunicações via fibra ótica que as partes estão construindo.

2 A França e o Brasil em alguns números

Com uma superfície 15 vezes maior que da França metropolitana (Figura 1, Tabela 1) o Brasil é considerado por sua dimensão territorial um país-continente com uma vasta reserva de recursos naturais, em particular a primeira superfície florestal do mundo e de importantes reservas de hidrocarbonetos, simbolizado recentemente pelo petróleo do pré-sal que começou a ser explorado em 2009. A França, por outro lado, revela-se como uma potência marítima, com a segunda Zona Econômica Exclusiva (ZEE) mundial rica em recursos pesqueiros (INSEE, 2011).



Fig. 1: Localização do Brasil e da França no mundo.

Tabela 1: Dados Gerais comparados.

	FRANÇA	BRASIL
Superfície	551.500 Km (42 ranking mundial). Com os departamentos ultramarinos são 670.922 Km, incluindo a Guiana Francesa com seus 83 534 Km	8.514 877 Km (5 ranking mundial)
Fronteiras terrestre	4.072Km, com 10 países (Bélgica, Luxemburgo, Alemanha, Suíça, Itália, Mônaco, Espanha, Andorras, Suriname e Brasil	16.855Km, com 10 países (Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, França)
Com fronteiras comuns	730 Km	730 km
Litoral	4.668 Km	7.941 Km
Recursos hídricos	211 Km/na	8.233 Km/na
Recursos naturais	Carbono, minério de ferro, bauxita, zinco, urânio, potássio, fluor, madeira	Bauxita, Ouro, Minério de Ferro, Manganês, Níquel, Fósforo, Platina, Urânio, petróleo, energia hidráulica, madeira
Reservas de petróleo	101 milhões de barris (67 no ranking mundial)	13.900 milhões de barris (posição 16º no ranking mundial em 2009) 34.000 milhões até 2014

Fonte: INSEE (2011)

A França, mesmo sendo um país com uma população envelhecida, surpreende pelo seu relativo dinamismo demográfico quando comparado aos seus parceiros europeus. O Brasil, por seu turno, possui uma população jovem e numerosa, distribuída por um enorme território e tendo completado sua transição demográfica. Os dois países têm uma taxa de urbanização comparável, no entanto, o Brasil é caracterizado por seu número de megacidades (Tabela 2), o que coloca muitos desafios para a sua política urbana.

Tabela 2: Dados demográficos comparados.

	FRANÇA	BRASIL
População total	65 400 000	190 755 799
Idade média	40 anos	29 anos
População ativa/ População com mais de 60 anos	2	2,8
Taxa de crescimento natural	0,5% por ano	1,17% por ano
Taxa de natalidade	12,29 por mil	17,79 por mil
Índice de fecundidade	2,01 criança por mulher	1,94 criança por mulher
Taxa de Mortalidade	8,76 por mil	6,36 por mil
Taxa de migração	+ 1,46%	-0,09%
Densidade	113 hab/km ² (metrópole)	22 hab/km ²
Número de cidades com mais de 1 milhão de habitantes	4	15
População urbana	82,0%	84,40%

Fonte: INSEE (2011)

O Brasil superou a crise financeira de 2008-2009 com taxas de crescimento inéditas desde a década de 1970, permitindo-lhe alcançar a 6ª posição na econômica mundial em 2011. Comparado com a França, que ainda enfrenta os desafios de inflação superior à meta oficial, novamente lutou contra o aumento nas taxas de juros já elevadas (até 12,5 % antes de uma recente recuperação), enquanto controla os gastos públicos, o que provocou uma série de greves neste ano de 2012.

Tabela 3: Dados econômicos comparados

	FRANÇA	BRASIL
Proporção do PIB por setor	Agricultura: 2%	Agricultura: 6%
	Indústria: 19%	Indústria: 27%
	Serviços: 79%	Serviços: 67%
Crescimento (2010)	1,60%	7,50%
Crescimento estimado para 2011	1,70%	3,50%
Taxa de desemprego	9,60%	6%
Taxa de atividade	62%	50,50%
Taxa de emprego	65%	68%
Inflação (2010)	1,7%	5,9%
Inflação (2011)	1,4%	6,5%
Taxa de investimento	20,1%	19,2%
Déficit público (2010)	7,5%	2,2%

Fonte: INSEE (2011)

O comércio exterior brasileiro (Tabela 4) aumenta progressivamente, refletindo a crescente abertura de seu mercado. O Brasil exporta principalmente matérias-primas, mas uma variada pauta de exportações é visível no território

nacional. Um evento que não passou despercebido em 2009 foi a questão da China, que se tornou a maior parceira comercial do Brasil, mas continua atrás da União Europeia como um todo.

Tabela 4: Comércio internacional comparado

	FRANÇA	BRASIL
Principais produtos exportados	Produtos industriais: 33%	Minerais : 15,3%
	Bens de equipamento: 20%	Petróleo e carburantes: 11,3%
	Agroalimentares: 13%	Materiais de transporte: 10,8%
	Aeronáutica: 11%	Soja e derivados: 8,5%
	Automobilismo: 10%	Açúcar e etanol: 6,8%
Principais clientes	Alemanha : 16,2%	China: 15,3%
	Itália : 8,1%	Estado-Unidos: 9,6%
	Bélgica : 7,5%	Argentina: 9,2%
	Espanha: 7,4%	Países-Baixos: 5,1%
	Reino-Unido: 6,7%	Alemanha: 4,0%
Principais produtos importados	Produtos industriais : 34%	Carburantes e lubrificantes: 16,5%
	Bens de equipamentos : 21%	Equipamentos mecânicos: 15,7%
	Energia: 15%	Equipamentos elétricos e eletrônicos: 12,2%
	Automobilismo: 9%	Indústria automobilística: 9,5 %
	Agroalimentares: 9 %	
	Produtos farmacêuticos: 5%	Produtos químicos: 5,6%

Principais fornecedores	Alemanha: 17,3%	Estado-Unidos : 15,0 %
	China: 8,2%	China : 14,1 %
	Bélgica: 7,8%	Argentina : 7,9 %
	Itália: 7,5%	Alemanha: 6,9 %
	Espanha: 6,2%	Coréia do Sul: 4,6 %
Taxa de abertura internacional	20,7%	8,8%
Progresso das trocas com o exterior (2010)	13,2%	37%

Fonte: INSEE (2011)

O ano de 2010 foi fortemente marcado por crescentes trocas comerciais (Tabela 5). As diferenças de métodos estatísticos provocam variações nas comparações. A França ficou como 15^a cliente e 9^a fornecedora do Brasil, e o Brasil foi o 21^o cliente e o 23^o fornecedor da França neste ano. O Brasil exporta essencialmente matérias-primas para a França e este exporta basicamente produtos com alto valor agregado.

Tabela 5: Comércio bilateral comparado

	FRANÇA	BRASIL
Principais produtos exportados	Materiais de transportes: 29,8%	Soja e derivados: 22,1%
	Equipamentos mecânicos, material Elétrico, eletrônico: 22,7%	Minerais de ferro: 16,2%
	Produtos químicos, perfumes e cosméticos: 17,1%	Petróleo e produtos derivados: 8,7%
		-
Posição de cliente	1,8% (15 ranking)	0,9% (21 ranking)
Position de Fornecedor	2,6% (9 posição)	0,8% (23 ranking)
	28% (números brasileiros)	34% (números franceses)
Posição do comércio bilateral	Exportações francesas: 33% (números brasileiros) ou 40% (números franceses) Exportações brasileiras: 23% (números brasileiros) ou 29% (números franceses)	

Fonte: INSEE (2011)

Embora os brasileiros também estejam conectados em relação aos franceses no quesito telefonia móvel, o país está ficando para trás em termos de acesso às telecomunicações (Tabela 6). O Brasil ocupa uma posição intermediária (61^a), atrás de China e Índia. No seu detalhamento por critérios estabelecidos de classificação, varia de 50^o lugar em número de computadores/hab e na 85^a em celular, embora seja o serviço mais comumente subscrito (70% dos lares). Isto ocorre, em parte, devido ao elevado custo dos serviços e equipamentos de telecomunicações que são muito onerosos no orçamento doméstico. Este peso

contribuiu para a criação do segundo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), a partir do qual o governo planeja investir R\$ 1.590 bilhões (670 mil milhões €), em seis anos, na reestruturação das telecomunicações no Brasil. A França tem, por sua vez, uma vantagem considerável nos países industrializados até o número e a qualidade de sua infraestrutura (www.anatel.gov.br, INSEE, 2011).

Tabela 6: Comunicação e transportes comparados

	FRANÇA	BRASIL
Linhas telefônicas Fixas	35,2 milhões	42 milhões
Telefones celulares	63,2 milhões	217 milhões
Usados com internet	42,3 milhões ou 64% de serviços	43,2 milhões ou 27% de serviços
Parques de veículos rodoviários	37 milhões e 86,64% de automóveis	59 milhões e 58,11% de automóveis
Aeroportos	155	2015
Rede rodoviária	1.042.173 km	1.580.964 km
Pipelines	29.473 km	29.706 km

Fonte: INSEE (2011)

Após verificar alguns dados quantitativos da relação entre França e Brasil, este trabalho irá focar nas expectativas que se criam com a cooperação transfronteiriça entre esses países.

3 Cooperação Transfronteiriça: algumas notas

A CT é uma cooperação efetiva de articulação entre duas áreas vizinhas de países soberanos. Abrange todas as nuances

da vida diária e o desenvolvimento de programas conjuntos, de prioridades e de ações.

Em traços muito gerais, podemos dizer que a CT pretende, por um lado, atenuar a ausência de quadros jurídicos e de circuitos financeiros pertinentes nas zonas de fronteira e, por outro, tornar estas áreas em lugares de oportunidade e de criatividade pautadas nos reclames locais que possam ser correspondidos em ambos os lados.

A Associação Europeia para as Regiões Fronteiriças (AERF ou no inglês AEBR - *Association European Border Region*) assinala que a CT implica uma cooperação direta em todas as áreas da vida dos cidadãos, entre as autoridades regionais e locais ao longo de uma fronteira (CE, 2000) considerando como elementos-chave para o sucesso deste processo:

- A proximidade dos cidadãos;
- O envolvimento dos políticos;
- A aplicação dos princípios de parceria e subsidiariedade;
- A existência de estruturas conjuntas de CT, um gabinete de gestão conjunta e um orçamento conjunto (instrumentos financeiros, técnicos, e de decisão administrativa conjuntos).

A mesma associação apresenta cinco motivos fundamentais para o estabelecimento do processo de CT (AEBR, 1999):

1. A transformação da fronteira: de uma área de separação em um local de comunicação entre vizinhos;
2. A superação de ódios e preconceitos mútuos entre os povos das regiões fronteiriças que resultam de heranças históricas marcadas por disputas;
3. O fortalecimento da democracia e do desenvolvimento dos programas operacionais regionais/estruturas administrativas locais;

4. A superação de ser periferia nacional e do isolamento;
5. A promoção do crescimento e desenvolvimento econômico e da melhoria dos padrões de vida.

Numa perspectiva de gestão e políticas públicas, a CT é importante pelos interesses dos governos em promover políticas locais em um contexto transfronteiriço, o que leva a redefinir a articulação governamental e a própria soberania nacional. Como salienta Steiman (2009), na América do Sul, não havendo instituições para instrumentalizar a CT, esta tem sido feita informalmente e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços. Mas isto não ocorre em toda a sua dimensão territorial, pois existem contextos transfronteiriços em que a instrumentalização e a institucionalização da CT já é uma realidade, mesmo que seu resultado prático, ou seja, iniciativas concretas, ainda estejam muito distantes da europeia.

4 A Cooperação Transfronteiriça Franco-Brasileira

Os Governos da República Federativa do Brasil e da República da França realizaram, até hoje, sete encontros de Comissão Mista Transfronteiriça (CMT), cumprindo o estabelecido no artigo 6º do Acordo-Quadro de CT assinado em 28 de maio de 1996. Tal acordo, que teve seus primeiros passos no ano de 1995 com uma aproximação entre MERCOSUL e UE (FRANÇA, 2007) foi de fato um marco institucional na aproximação entre Amapá e Guiana Francesa. Isto porque o dispositivo funcionou como uma moldura institucional ampla, um “Guarda-Chuva” das novas medidas visando a cooperação transfronteiriça. Cabe,

então, recorrer aos documentos das CMT's para cercar alguns caminhos pelos quais a CT está sendo direcionada. O foco deste artigo será o que chamamos de *sistema reticular transfronteiriço* por meio da cooperação na área de telecomunicações.

4.1 As Comissões Mistas Transfronteiriças Brasil-França: uma Realidade De Expectativas

As propostas de CT entre Brasil e França iniciaram a partir da I reunião de consultas de cooperação transfronteiriça, realizada em Brasília, nos dias 17 e 18 de setembro de 1997. Mesmo após 15 anos de reuniões de Comissões Mistas Transfronteiriças (CMTs), ainda é prematuro avaliar concretamente as interações transfronteiriças entre Brasil e França como impulsionadoras de efeitos concretos que se traduzam em relevantes resultados para o desenvolvimento regional. Ao longo destes 15 anos (1997 e 2012), poucas foram as ações que efetivamente saíram do papel. Muitos são os fatores que concorrem para esta situação, alguns aqui desenvolvidos.

As CMT's representam o principal mecanismo de reflexão e submissão de propostas de cooperação institucionalizada. Nelas, representantes de ambos os lados (políticos, pesquisadores, representantes de Organizações Não-Governamentais) se reúnem para avaliar e deliberar iniciativas de CT. Mesmo que diferentes pessoas discutam em grupos temáticos e/ou reuniões diversas aconteçam entre as partes em momentos bem variados ao longo dos anos, é de fato nas CMTs que ocorrem as diretrizes norteadoras em todas as temáticas colocadas como importantes.

No caso específico das CMT's entre França e Brasil, é possível constatar que as primeiras quatro serviram para montar propostas que pudessem ser viabilizadas a médio e longo prazo.

Nas outras três que já ocorreram, é perceptível um reforço das negociações para concretização de algumas iniciativas de cooperação e o surgimento tênue de novas possibilidades de CT. Um dos focos que mais tem influenciado os novos usos do território fronteiriço é o compartilhamento de banda larga de internet entre Amapá e Guiana Francesa, colocando esse conectado a uma rede técnica que lhe tirará do isolamento de informação em alta velocidade.

É interessante destacar que o território pensado a partir das redes geográficas, notadamente as redes técnicas, tem ganhado força nas últimas décadas, passando a ocupar grande importância nas análises que buscam compreender o processo de circulação de mercadorias e de capital através das redes de infraestrutura, telecomunicação, de energia, bancária, e tantas outras (DIAS, 2005). As redes técnicas, com efeito, constituem *próteses tecnológicas* cuja análise é indispensável para uma compreensão mais consistente da organização/reestruturação do territorial no mundo contemporâneo, que prioriza pela otimização da circulação. Embora a noção de rede fosse usada desde a antiguidade clássica, ganhando mais significado nas idéias de Saint-Simon no século XIX, Musso (2003; 2004) e Ueda (2002) afirmam que somente a partir da década de 70 do século XX é que a rede começa a ganhar força nas ciências sociais.

Em termos absolutos, pode-se dizer que uma rede técnica é um artefato que, ao ser implantado no território, tem o objetivo de conectar pontos para possibilitar entre esses pontos a circulação dos fluxos. Pontos estes que muitas vezes são alocados em regiões do território que estabelecem lógicas transfronteiriças, como é o caso de diversas obras inseridas na proposta da Iniciativa de Integração Sul-Americana (IIRSA) que atualmente foram

inseridas nas proposições da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Tais obras, então, implicam no surgimento de um *sistema reticular transfronteiriço* como este que se avizinha ao caso franco-brasileiro.

4.1.1 O sistema reticular transfronteiriço por fibra ótica: uma realidade das expectativas da cooperação transfronteiriça franco-brasileira

Uma das ações recentes em curso na fronteira franco-brasileira fruto da CT é um sistema integrado de acesso à internet banda larga por meio de cabos de fibra ótica. Existe um isolamento do estado do Amapá dos sistemas de telecomunicação de alta velocidade em relação ao Brasil e ao mundo, mesmo com uma demanda crescente de internet banda larga neste estado (Tabela 7). Acrescente-se a isto que os sistemas de acesso à internet disponíveis são de baixa qualidade e de custo elevado, além de a maioria dos municípios do interior não possuir nem mesmo o acesso precário à Internet com um serviço de telefonia fixa e móvel de baixa qualidade.

Tabela 7: Demanda de banda larga por município.

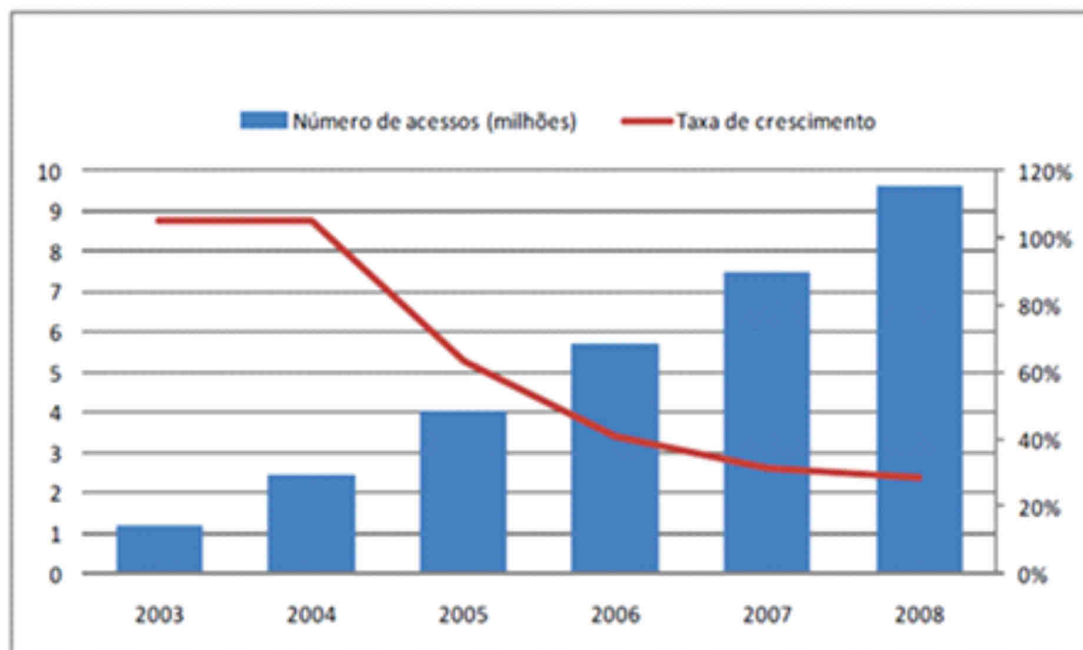
	MUNICÍPIO	TIPO	POPULAÇÃO (2010)	MBPS	%
1	Macapá	CENTRO URBANO	397.913	5.451	58,60%
2	Santana	CENTRO URBANO	101.203	1.459	15,68%
3	Laranjal do Jari	INTERIOR	39.805	594	6,38%
4	Oiapoque	INTERIOR	20.426	304	3,27%
5	Porto Grande	INTERIOR	16.825	221	2,38%

6	Mazagão	INTERIOR	17.030	220	2,36%
7	Tartarugalzinho	INTERIOR	12.435	196	2,11%
8	Vitória do Jari	INTERIOR	12.445	171	1,83%
9	Calçoene	INTERIOR	8.964	137	1,47%
10	Amapá	INTERIOR	8.005	119	1,28%
11	Pedra Branca do Amapari	INTERIOR	10.773	116	1,25%
12	Ferreira Gomes	INTERIOR	5.772	80	0,86%
13	Cutias do Araguari	INTERIOR	4.634	68	0,74%
14	Serra do Navio	INTERIOR	4.409	60	0,64%
15	Itaubal do Piriirim	INTERIOR	4.267	54	0,59%
16	Pracuúba	INTERIOR	3.783	53	0,57%
TOTAL			668.689	9.303	100,00%

Fonte: (IBGE, 2010; ADAP, 2012)

O número de acessos à Internet em banda larga fixa no Brasil é crescente e atingiu aproximadamente 9,6 milhões em dezembro de 2008. No Gráfico 1 é apresentada a evolução do número de acessos no país. A taxa anual média de crescimento dos acessos, entre os anos de 2002 e 2008, é de 49%, revelando um forte crescimento ao longo de sete anos. Apesar do contínuo crescimento, observa-se uma forte desaceleração da taxa anual a partir de 2004. Neste ano, o número de acessos havia crescido 105%, enquanto que, no ano de 2008, o crescimento foi de apenas 29%, segundo dados do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL).

Gráfico 1: A difusão do acesso banda larga no Brasil (Banda Larga Fixa)



Fonte: www.anatel.gov.br. Acesso em: 15 Set. 2012

A difusão da banda larga não ocorre de maneira homogênea pela população brasileira por uma série de fatores, entre os quais há desigualdades sociais e também os investimentos em sistemas de engenharias diferenciados. A Figura 2 demonstra a distribuição de acessos nas regiões brasileiras. Considerando o isolamento do Amapá aos serviços de banda larga do país, as iniciativas de CT em telecomunicações que remontam a IV CMT e a potencial capacidade de oferta que a Guiana Francesa possui através do ponto de presença do cabo submarino de fibra ótica (Américas II), a proposta é a implantação da infraestrutura de um *backbone* em fibra ótica ligando Macapá à Caiena, a fim prover capacidade de banda larga ao Amapá.

A partir das conexões por cabos de fibra ótica, o Amapá estará conectado ao sistema de banda larga. A primeira cidade

que será beneficiada nesta lógica é a pequena cidade de Oiapoque, que hoje sofre com inúmeros problemas. A banda larga poderá também contribuir para atenuar algumas questões com o fortalecimento das iniciativas de CT entre Brasil e França, pois o espaço de fluxos favorecido pela internet banda larga fortalecerá ações de cooperação nas diferentes áreas temáticas como no ensino à distância, telemedicina, vigilância ambiental, defesa social, controle fiscal, sistema eleitoral, combate ao crime organizado, entre tantos outros.

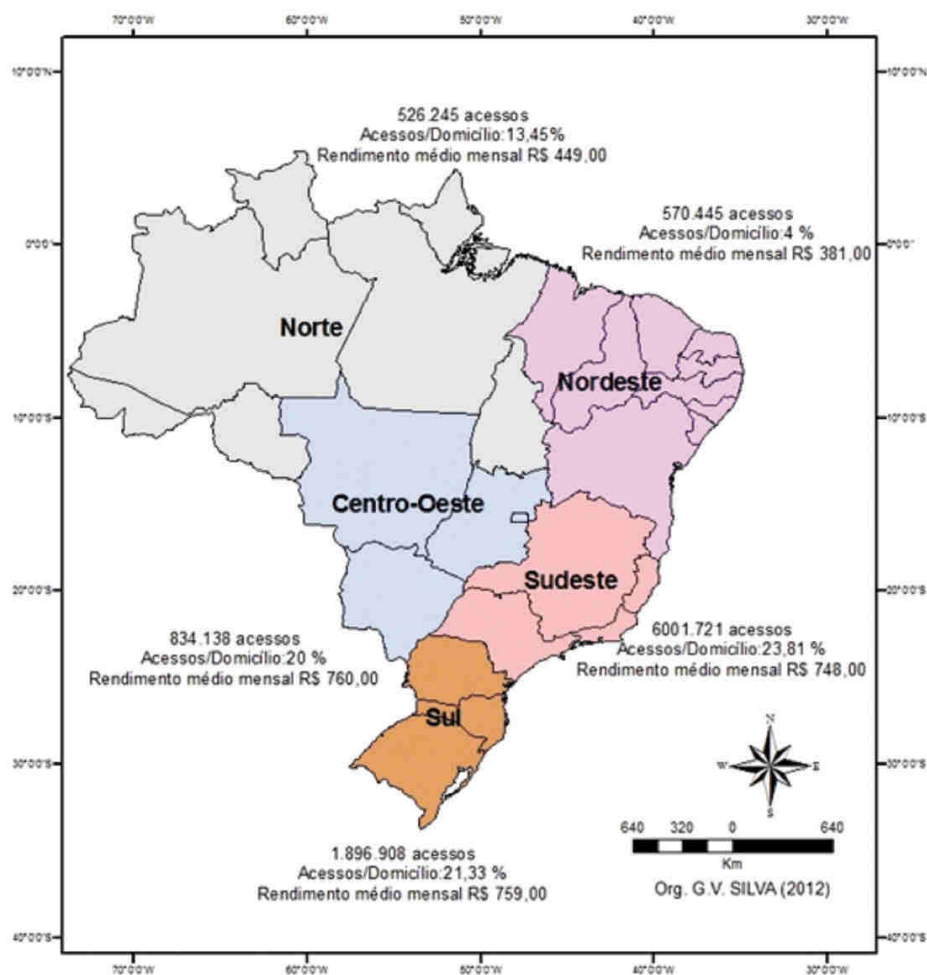


Fig. 2: Distribuição de acessos e difusão banda larga para cada 100 domicílios por região geográfica (2008). **Fonte:** Adaptado de <http://www.governoeletronico.gov.br/banda-larga>. Acesso em: 12 Set. 2012

A parceira do governo do estado do Amapá com a empresa Oi permitirá que esta companhia leve os serviços de banda larga ao custo do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) por fibra óptica num primeiro momento a oito municípios do estado, que hoje é atendido pela empresa apenas por conexão via satélite. Os municípios que serão atendidos neste primeiro momento são: Macapá, Santana, Porto Grande, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Amapá, Calçoene e Oiapoque. Atualmente a Oi atua com banda larga apenas na capital Macapá e o preço do Velox de 300 kbps custa R\$ 219 e o de 600 kbps R\$ 429. Com a chegada da fibra, a empresa comercializará o Velox de 1 Mbps por R\$ 35. Caso o Estado faça a adesão ao convênio do Confaz que isenta o PNBL do ICMS, o preço cairá para R\$ 29,90.

O estado do Amapá receberá o link de fibra com a construção de um *backbone* de Calçoene até Oiapoque. A empresa Oi fez um acordo com a operadora francesa Guayacom que completará a construção do *backbone* de Oiapoque até Caiena, na Guiana Francesa. De Caiena, a rede se conectará ao cabo submarino Americas II, controlado por um consórcio do qual a Embratel faz parte. A extensão da rede do lado brasileiro (trecho que será realizado pela Oi) é de 230 Km; no lado francês são mais 180 km. A partir de Calçoene, a Oi trocará tráfego com a rede da Eletrobras que levará o sinal da operadora até Macapá. Este é o cenário que se configura no estado do Amapá e, como já dito, implicará em transformações territoriais nas diferentes facetas internas do estado e em suas propostas de CT com a Guiana Francesa.

5 Considerações finais

Na leitura das atas das comissões mistas já realizadas (ADAP, 1997; 1999; 2002; 2008; 2009; 2010) é possível notar que as palavras mais utilizadas nas propostas de cooperação tais como “expressamos o desejo”, “temos o interesse”, “reiteramos o compromisso”, entre tantas outras com o mesmo sentido de um futuro que se deseja alcançar e não uma realidade concreta que se vivencia. Isto reforça a tese de que *a cooperação transfronteiriça é pautada ainda em expectativas* sendo, por esta razão, difícil de cercar as suas ações concretas e mostrar seu comportamento espacial. Dependendo dos interesses das partes, sobretudo quando este interesse emerge de atores vinculados aos poderes centrais, como é o caso da segurança, ou de problemas que necessitam claramente de um tratamento amplo, como no combate a endemias, fortalece as propostas em curso e as impulsiona para se tornarem concretas.

Neste artigo, é possível constatar que o acordo-quadro entre Brasil e França, assinado em 1997, foi o mecanismo legal que possibilitou ações efetivas de CT como as voltadas para as telecomunicações. As reuniões da CMT representam o principal mecanismo de reflexão e submissão de propostas de cooperação institucionalizada e foi justamente numa comissão mista que surgiu a proposta de ligação de cabos de fibra ótica que redesenham as relações do Amapá na economia mundial, no que diz respeito às questões informacionais. Esta inserção ampla, por meio do cabeamento de fibra ótica, pode proporcionar a implantação de políticas públicas no ensino à distância, controle acadêmico, telemedicina, vigilância ambiental, defesa social, controle fiscal, marcação de consultas em centros especializados, transporte, sistema eleitoral, combate ao crime organizado, entre tantos outros.

6 Referências

ADAP. **ATA da I Reunião Franco-Brasileira de Consultas sobre Cooperação Transfronteiriça**. Brasília, 17 e 18 Set. 1997.

_____. **ATA da II Reunião Franco-Brasileira de Cooperação Transfronteiriça**. Caiena, 18 e 19 Mar. 1999.

_____. **ATA Final da III Reunião De Cooperação Transfronteiriça Brasil-França**. Macapá, 28 a 30 Jan. 2002.

_____. **ATA da IV Reunião da Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França**. Caiena, 12-13 Jun. 2008.

_____. **ATA da V Reunião da Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França**. Macapá, 13-14 Ago. 2009.

_____. **ATA da VIª Reunião da Comissão Mista de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França**. Caiena, 31 Ago. a 01 Set. 2010.

_____. **Projeto Infovia Brasil-França**. Documento em Powerpoint, 2012.

AEBR. **Cooperação transfronteiriça das fronteiras europeias**, 1999. Disponível em: <http://www.aebr.eu/files/publications/inst_asp_99.pt.pdf>. Acesso em: 12 Mar. 2012.

CE - COMISSÃO EUROPEIA (EUROPEAN COMMISSION). **Practical guide to cross-border cooperation**. 3rd Edition. Association of European Border Regions, Gronau, 2000.

FORGET, Philippe; POLYCARPE, Gilles. **A Rede e o Infinito**. In: **Ensaio de Antropologia Filosófica e Estratégica**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

FRANÇA. **Coopération Territoriale Européenne 2007-2013**. Programme de coopération. transfrontalière. Amazonie. Programme opérationnel. Document de travail. Version 17 Aoû. 2007. Disponível em: <www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2000.

IBGE. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 Set. 2012.

INSEE. La France et le Bresil en Chiffres. 2011. Disponível em: http://www.ambafrance-br.org/IMG/pdf/_France-Bresil-Chiffres-2011_.pdf. Acesso em: 12 Set. 2012.

MUSSO, Pierre. A filosofia da rede. In: PARENTE, André (Org.). **Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 17-38.

_____. **Réseaux et Societé**. Paris: PUF, 2003.

STEIMAN, R. **Áreas protegidas nas zonas de fronteira internacional da Amazônia brasileira**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

UEDA, Vanda. **Innovación tecnológica y cambio social: agentes y estrategias en las redes de telecomunicaciones en Rio Grande do Sul, Brasil**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de Barcelona, Barcelona, Espanha, 2002.

<<http://www.anatel.gov.br>> Acesso em: 12 set. 2012.

4

A CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA DIANTE DA SECURITIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS DO BRASIL

Adriana Dorfman

1 Introdução

O limite internacional é fruto da territorialização do estado-nação. Sua existência física constrói-se em lugares concretos que o condicionam, em regiões plenas de vida em que convivem projetos de diferentes agentes. A conjunção da fisiografia, história, povoamento, mercados e redes que os articulam é explicativa do caráter de cada fronteira. Nossas teorias tendem a privilegiar aspectos institucionais (ligados ao estado e ao seu regime jurídico) e econômicos na análise dos territórios fronteiriços, colocando o âmbito cultural como uma instância menos ou (in)determinante. No entanto, a esfera social é, a um só tempo, aquela em que a história deixa marcas e em que a geografia do presente se realiza. O texto que segue busca conceitos situados, afirmando que o espaço social onde as fronteiras se desenham informará o caráter de cada construção teórica.

2 Uma história do pensamento geográfico sobre fronteiras

As fronteiras que abordamos aqui são objetos geográficos ligados ao estado territorial moderno, materializado em espaços

sobre os quais se realiza a soberania política e onde se organiza um sistema econômico, ao quais, finalmente, se vinculam populações e culturas, todos operando a partir de marcadores nacionais. De modo bastante abrangente, falamos dos limites do território do estado moderno ideal que vêm se constituindo em diferentes pontos do planeta ao longo dos últimos três ou quatro séculos, a partir dos acordos conhecidos como Tratados de Vestfália, que selaram a paz entre estados europeus conflitantes e puseram em cena o sistema internacional, o equilíbrio de poder, a soberania estatal, o Estado-Nação com sua fronteira linear. A virada do século XVIII para o XIX é relevante para a independência americana, enquanto a África e a Ásia ainda abrigavam relações coloniais importantes até meados do século XX.

O pensamento geográfico combina o trabalho dos precursores com os diferentes contextos históricos e geográficos em que se faz, de modo que os conceitos (abstratos e, supostamente, não espacializados) adaptam-se ao experimentado localmente. Assim, podemos falar em teorias situadas: o desenvolvimento teórico da disciplina e o lugar em que se enunciam as teorias são igualmente relevantes na compreensão das ideias. Por lugar de enunciação entende-se o aqui/agora do autor e de seus interlocutores, nas redes de poder e representação que o contextualizam.

O desafio de pensar o estado territorial moderno e suas fronteiras tem sido aceito pelos geógrafos, sempre em seu contexto e tradição. A geógrafa francesa Hélène Velasco-Graciet identifica duas fases no pensamento geográfico sobre as fronteiras (VELASCO-GRACIET, 2008).

2.1 O primeiro período do pensamento geográfico sobre as fronteiras

Cabe lembrar que a discussão dos limites do território estatal, iniciada ainda no século XVIII, se ocupava constantemente da busca de feições do terreno que pudessem corroborar com o desenho de limites naturais, considerados uma opção preferencial às linhas retas descoladas do compromisso com o espaço físico e, principalmente, com a ocupação humana a ele correspondente.

O primeiro período vai esquematicamente do final do século XIX à década de 1970, com os geógrafos europeus tomando a si o estudo científico das fronteiras em meados do século XIX e se centrando na discussão da espacialidade da política e do poder. Esses autores são hoje os nossos clássicos, como o alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), o francês Jacques Ancel (1879-1943) e o inglês Halford J. Mackinder (1861-1947).

A conceituação alemã baseia-se na ligação entre povos e espaço, e a fronteira é viva e móvel, é o marco espacial da ação geopolítica de um estado, condiz com seu grau de “civilização”. Friedrich Ratzel apresenta a fronteira como o lugar onde deixam de existir as condições vitais necessárias à expansão do território do estado, ou como o encontro com um movimento de mesma natureza, em sentido contrário (RATZEL, 1990, p.148).

Os franceses definiam a fronteira como um elemento político que poderia ou não se apoiar noutro de ordem natural (montanha, rio) e, na década de 1930, o francês Jacques Ancel metaforiza a fronteira como “isóbara de poder”, isto é, como uma linha que demarca igualdade de poderes – capacidade de controle – entre dois estados (ANCEL, 1938, p.195).

Se a fronteira europeia é claramente internacional, a ideia norte-americana de *frontier* aparece no século das independências

americanas, associada aos espaços vazios, ao futuro, às terras virgens e férteis dentro de um estado territorial moderno em construção. Para Frederick Turner (1861-1932), a fronteira

é o limite externo da onda – o ponto de encontro entre a selvageria e a civilização (...) A fronteira americana distingue-se claramente da fronteira europeia – uma linha fortificada que corre através de populações densas. O fato mais importante é que ela se encontra no extremo mais distante da terra livre¹.

Assim, o *frontier* americano representa um movimento, significando avanço sobre o desconhecido, espaço de liberdade e criação, que tem em seu reverso a violência monológica, enquanto *grenzen* e *frontières* europeias são linhas com sentido militar, onde se está face a face com o inimigo, num diálogo de forças. Portanto, o espaço onde os processos de fronteira se desenham informará o caráter de cada construção teórica. A teoria de fronteira, mesmo quando produzida em ambiente positivista, de expectativas de uma ciência neutra e universal, identifica o caráter político, não natural da fronteira, bem como suas variadas formas materiais.

Metodologicamente, a multiplicidade encontrada no mundo é canalizada em formulações nomotéticas ou a conceituação em pares (viva/morta, natural/artificial etc.). As tipologias e classificações levam em consideração o processo histórico (fronteiras esboçadas, em processo de traçado, vivas, não estabelecidas ou, finalmente, mortas); suas funções (fronteira de contato ou fronteira de separação, fronteira militar, econômica

¹ “Is the outer edge of the wave – the meeting point between savagery and civilization [...]. The American frontier is sharply distinguished from the European frontier – a fortified boundary line running through dense populations. The most significant thing about the American frontier is that it lies at the hither edge of free land”. (TURNER apud BABCOCK, 1965, p. 31) [tradução nossa].

etc.); seu estatuto jurídico (fronteira internacional, intra-estatal etc.) ou ainda a intensidade das relações sócio-econômicas que elas permitem (relações intensas ou eventuais etc.).

A dualidade linha (descontinuidade) / zona (região, troca) é de outra ordem, pois

as abordagens diferem a respeito da temporalidade reconhecida na linha e na área. Para os geógrafos franceses, ambas as formas coexistem, a linha é coexistente com a zona. Na concepção alemã, a zona precede a linha, pois quanto mais forte for o Estado, com mais vigor mais ele marcará suas fronteiras até uma linearidade perfeita.²

Ainda segundo Velasco-Graciet, a classificação das fronteiras em tipos que enquadram as muitas manifestações do objeto em esquemas descritivos totalizantes é um gênero científico que não foi totalmente abandonado, embora corresponda, de modo geral, a um período pré-paradigmático de ordenação da realidade (*idem*, p.2). Seguindo a concepção kuhniana de ciência, isso quer dizer que não havia consenso ou campo comum entre os teóricos da fronteira, que a metodologia para os estudos não estava definida, sequer o vocabulário permitia uma discussão fluente.

2.2 O segundo período do pensamento geográfico sobre as fronteiras

Esse período inicia na década de 1970, juntamente com o resgate da Geopolítica do descrédito em que tinha sido lançada pela associação com o fascismo na primeira metade do século

² “Mais les approches diffèrent quant à la temporalité accordée tant à la ligne qu’à la zone. Pour les géographes français, les deux formes coexistent, la ligne est coexistante de la zone. Dans la conception allemande, la zone précède la ligne au motif invoqué que plus un État sera fort et plus il marquera avec vigueur ses frontières jusqu’à une linéarité parfaite.” (VELASCO-GRACIET, 2008, p. 1) [t.n.].

XX. Yves Lacoste (1929) é um nome central nessa repolitização da Geografia. A retomada da Geopolítica numa perspectiva multiescalar é proposta no Brasil por Bertha Becker (BECKER, 1988). Seria o ocaso da fronteira moderna e geopolítica, reconhecendo a existência de populações na zona de fronteira que não necessariamente se enquadram na purificação pressuposta pelo estado territorial moderno.

A descolonização certamente tem um papel relevante nesse momento. Os limites étnicos africanos foram desconsiderados na construção territorial colonial, que privilegiava os poderes europeus e transpunha a lógica do estado territorial moderno para o solo africano. A maioria das fronteiras foi mantida depois da descolonização, pois dialogam com o sistema jurídico internacional ancorado na soberania absoluta do estado. Etnicidade, religião e práticas morais, que vinham sendo largamente desconsideradas, surgem como territorialidades legítimas, enfraquecendo a fronteira-ruptura representada como europeia. Mark Bolak Funteh afirma que as fronteiras africanas eram “zonas em que dois estados se uniam ou encontravam, não onde se separavam. Em outras palavras, as fronteiras africanas se ancoravam em contato social e étnico”.³ Também fora da África, a observação das tradições, costumes e, principalmente, das práticas das populações fronteiriças e de suas representações ganha relevância, lançando-se mão de análises que levam em consideração as escalas geográficas.

No Brasil, o momento paradigmático da teoria sobre fronteiras pode ser identificado com a conceituação proposta por Lia Osório Machado (1998), que tem como base a geografia política

³ “Boundary to them was the zone where two states were united or joined together, not separated. In other words, African boundaries were usually rooted in ethnic and social contact”. (FUNTEH, 2012, p.7) (t.n.)

brasileira e corresponde, de certa forma, à clássica oposição entre as visões da fronteira como zona ou como linha, como lugar de contatos ou de rupturas. Ao atribuir ao limite características que acredita não pertencerem à fronteira (linearidade e ruptura) a autora preserva a institucionalidade estatal da fronteira (em sua manifestação como limite), sem negar seu caráter dinâmico e de constante recriação. Textos posteriores enfatizam o caráter sistêmico das trocas fronteiriças em suas diferentes escalas, e a simbiose entre legal e ilegal, territorialidade e extraterritorialidade, são revelados nos estudos sobre a fronteira (MACHADO, 1996). Em 2005, com o lançamento do Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, a proposta de Lia Osório Machado ganha caráter de política governamental, e a tipologia de interações fronteiriças do geógrafo francês Armand Cuisinier-Raynal resgata o esforço classificatório, dessa vez em 5 tipos: margem; zona-tampão; frentes; capilar; e sinapse. (BRASIL, 2005, p. 144). Cabe notar que temos uma análise da fronteira em diferentes escalas: como lugar, zona, faixa, arcos e em sua posição nos fluxos inter- e paraestatais.

Voltando à ideia de paradigma, pode-se dizer que hoje é bastante consensual o entendimento da relação genética entre a formação dos estados territoriais modernos e de suas fronteiras, do caráter simultaneamente linear do limite internacional e zonal da fronteira e da importância metodológica de trabalhos de campo no reconhecimento da diversidade desse objeto geográfico.

Esclarecendo esse último ponto, lembremos que a diversidade das fronteiras concretas é constantemente ofuscada pela eloquência dos discursos nacionais, que as práticas fronteiriças frequentemente se afastam das normas nacionais,

não sendo por elas descritas e que a fronteira apresenta dinâmicas aceleradas. Assim, são os trabalhos de campo que permitem a observação e o contato com a população, a geração de fontes e a aproximação aos sentidos locais dos objetos em análise.

3 Duas propostas para o conceito de “condição fronteiriça”

Claramente ligadas ao segundo momento do pensamento geográfico sobre fronteiras, duas propostas para o conceito de condição fronteiriça surgem no Brasil no final dos anos 2000. Conforme o geógrafo Jadson Porto já registrou, o diálogo sobre o sentido de uma condição fronteiriça iniciou-se em 2008 e vem gerando trabalhos e trocas desde então (PORTO, 2011).

3.1 A condição fronteiriça gaúcha

Em 2000, comecei a estudar o cotidiano nas fronteiras e as práticas dos contrabandistas de pequenos volumes através da interpretação de textos de natureza diversa, de trabalhos de campo e de entrevistas com pessoas com conhecimento de causa sobre o contrabando, por habitarem a região ou por inserção profissional (juizes, advogados, aduaneiros, historiadores, geógrafos). Da análise das práticas dos moradores desta fronteira emergiram o conceito de condição fronteiriça e algumas conclusões sobre a relação entre espaço, política e cultura e, principalmente, uma geografia social dos contrabandistas que praticam aquela fronteira. Em 2009 defendi a tese “Contrabandistas na fronteira gaúcha: escalas geográficas e estratégias textuais”, onde empregava o referido conceito.

Em 2008, durante o Encontro Nacional de Geógrafos, em São Paulo, apresentei o trabalho “A condição fronteira: a experiência local de um objeto nacional” e são as afirmativas contidas naquele texto que recupero e atualizo aqui. Cabe esclarecer que, naquele momento, resisti bastante a propor um conceito, porque em geral a falta de uma expressão apropriada se origina em revisões bibliográficas precárias. Nesse mesmo conceito, havia uma dificuldade inicial, porque minha opção metodológica era sublinhar a agência de indivíduos e grupos, mas falar em “condição fronteira” chamava a atenção para o conteúdo do espaço, para o espaço fronteiro em si. Reiteradas vezes me perguntei se era o lugar ou seus habitantes que estavam em condição fronteira e, finalmente, conclui tratar-se da especificidade da fronteira, que oferece as condições de possibilidade (e de necessidade) para certas agências.

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). Num ponto de vista distante do lugar, a condição fronteira é imaginada como plena de restrições e conflitos, onde a fronteira representa apenas o cerceamento de possibilidades e a fonte da violência estatal contra a comunidade.

Esses cortes, rupturas e fechamentos fazem parte do dia a dia da fronteira, mas as diferenças geradas pela justaposição de dois ou três territórios nacionais originam também uma série de adaptações e oportunidades típicas da “condição periférica de contato” apontada por Gervásio Neves (NEVES, 1976, p.159.) e da ‘renda fronteira’ descrita por Karine Benaffla (2002).

Outra forma de descrever a vida fronteiriça supõe que os sujeitos aí territorializados desconsideram a fronteira ou esquecem-na, agindo como se a mesma não existisse. Através do conceito de “condição fronteiriça” enfatizo a agência dos habitantes da fronteira, observando a transformação das limitações em oportunidades na experiência desse objeto geográfico originado na territorialização dos estados-nação. Milton Santos enfatiza ser esta a “força própria do lugar”, que se expressa nas “ações mais ou menos pragmáticas e mais espontâneas, frequentemente baseadas em objetos tecnicamente menos modernos e que permitem o exercício da criatividade” (SANTOS, [1996] 2002, p.228).

A força própria ao lugar fronteiriço resulta dos processos de desenho da fronteira e da contiguidade de territórios estatais, criando picos de centralidade em aspectos ligados à soberania sobre o território, na forma de equipamentos voltados ao controle e interrupção das trocas interestatais e ao estabelecimento de práticas nacionalizantes. Esse processo leva à construção de escolas e quartéis, à criação de uma paisagem de marcos, muros, bandeiras e outros símbolos nacionais, à presença de servidores públicos civis e militares em número significativo vindos de diferentes pontos dos países.

Por outro lado, a fronteira chama a si certos tipos de práticas legais e ilegais, atraindo pessoas que desejam beneficiar-se das vantagens locais, na forma de um leque mais amplo de serviços (de saúde, energia e comunicações, por exemplo), custo de vida menor, maiores oportunidades de trabalho, ainda que, para isso, muitas vezes aspectos da legalidade estatal sejam “esquecidos” ou francamente burlados, criando extraterritorialidades de base local.

As fronteiras são lugares da contradição, ao mesmo tempo periféricos aos estados-nação e plenos de alternativas políticas e econômicas oferecidas pelo trânsito fronteiriço. São também lugares da diversidade, em que o contato estrutural entre dois grupos nacionais – ou grupos nacionalizados, na medida em que a distinção entre eles pode originar-se na ação político-cultural do estado-nação que, em seus processos de territorialização, coloniza as margens, regula o idioma, homogeniza o simbólico, materializado em marcos, marcas e monumentos – é experimentado cotidianamente. Além disso, o chamado da fronteira atinge os ouvidos de muitos outros grupos interessados na indecidibilidade característica desse lugar.

Assim, a experiência de vida na fronteira fornece aos seus frequentadores os instrumentos necessários para articular as diferenças identitárias, instrumentalizando seus habitantes para tornarem-se portadores/passadores dos bens simbólicos ou materiais que expressam tais contradições e diferenças manifestas no lugar.

A condição fronteiriça é entendida aqui como um *savoir passer* [saber passar] adquirido pelos habitantes da fronteira, acostumados a acionar diferenças e semelhanças nacionais, linguísticas, jurídicas, étnicas, econômicas, religiosas que ora representam vantagens, ora o cerceamento de trânsito ou direitos. Evidentemente, deve-se duvidar de uma condição fronteiriça universal, haja vista a variedade de relações que podem existir entre os fronteiriços e o território estatal a sua frente e as suas costas: o que temos idealizado aqui diz respeito à fronteira viva e vivida.

Muitas das práticas dos habitantes dessas cidades lançam mão de cálculos que consideram a condição fronteiriça, desde o

nascimento, passando pelo casamento e até a morte; na saúde e na educação; na produção e no consumo de bens materiais e imateriais (religião, língua, arte, folclore), em muitos tipos de ação política, as estratégias são pensadas e implementadas levando em consideração as possibilidades presentes em ambos os lados da fronteira. Deve-se ressaltar: “praticando” a fronteira, agindo como fronteiriço, como o habitante de um lugar em que as possibilidades se multiplicam pelo agenciamento da diferenciação originada na construção dos territórios nacionais.

O conceito de condição fronteiriça, em sua materialização não-essencializada, foi criado para dar conta de práticas observadas em campo no Chuí (Brasil) - Chuy (Uruguai); em Jaguarão (BR) - Rio Branco (UY); em Santana do Livramento (BR) - Rivera (UR); em Uruguaiana (BR) - Paso de los Libres (Argentina); em Posadas (AR) - Encarnación (Paraguai); e em Dionísio Cerqueira (BR) - Barracão (BR) - Bernardo Irigoyen (AR). Na bibliografia produzida por diferentes autores, encontramos situações próximas às observadas, por exemplo, nas pesquisas de Fernando Rabossi (2004), Brigida Renoldi (2007), Alejandro Grimson (2003); Sergio da Costa Franco (2001); Ronaldo Colvero (2004); Lidia Schiavone (1993) e Maristela Ferrari (2003), num corpus que reúne a produção de geógrafos, historiadores e antropólogos sobre as relações construídas pelos habitantes de cidades de fronteira no Cone Sul. O exame dos diferentes casos busca evidenciar o caráter de saber local, tradicional e artesanal, intrínseco à frequência dos lugares e ao recurso a redes de relações e de confiança entre os diversos agentes que se constrói em cada um desses lugares ou pares de lugares. Comportamentos ligados à diferenciação e a tensões entre grupos, que muitas vezes expressam-se numa roupagem nacionalista, também são observáveis na condição fronteiriça.

3.2 A condição fronteiriça na Amazônia Setentrional

Em 2009, Jadson Porto e Gutemberg Vilhena Silva publicaram o texto “Novos usos e (re)construções da condição fronteiriça amapaense”. Segundo os autores, a condição fronteiriça amapaense resulta da participação do Governo Federal no incentivo à mobilidade e à reprodução do capital, aumentando a fluidez do território fronteiriço por meio de redes que ampliam a porosidade do território à entrada do capital internacional na exploração de *commodities* (PORTO; SILVA, 2009). Isso se ligava à estratégia do estado brasileiro, cujas medidas para o desenvolvimento estratégico e coordenado enfocavam as fronteiras como regiões de oportunidades, de união com os países vizinhos e de valorização da cidadania, conforme consta do PDF de 2005.

No texto, os autores explicitam:

Por condição fronteiriça entende-se como um espaço de diálogo e/ou de conflitos em processo; é lócus de políticas territoriais com vistas à manutenção da soberania em sentido amplo e à articulação econômica num contexto geopolítico de fluidez comercial a partir das redes geográficas, que utilizam a atual condição fronteiriça como forma de conexão entre territórios mais vastos (PORTO; SILVA, 2009).

Num momento caracterizado pela implementação de obras de infraestrutura de envergadura internacional, Porto e Silva afirmam que a fronteira da Amazônia setentrional passa de periférica à estratégica, num movimento histórico de abandono das teorias de segurança nacional em favor da “integração ao mundo globalizado e articulado em redes, mediante constantes ajustes espaciais, executados e fortalecidos pelo Governo Federal” (PORTO; SILVA, 2010, p. 1).

Em um texto já citado, publicado em 2011, Jadson Porto define que a atual condição fronteiriça amapaense é:

- diretamente ligada aos movimentos de construção e (des)territorialização;
- constante e fortemente integrada à ação do Estado;
- ligada a resultados das instalações de próteses, segundo a visão miltoniana;
- está relacionada à existência, à configuração e à intensidade de articulação de diversas relações;
- é estimulada por expectativas;
- é construída em um espaço com extensas áreas de restrição de uso do território, significando que a população não pode ir para o interior do Estado, fazendo com que a população seja urbana;
- é estabelecida como fornecedora de *commodities*;
- não possui estímulos ao processo de industrialização, porque, no Amapá, não existe uma elite industrializante forte o suficiente para romper a condição anterior, mas corrobora para estimular uma elite industrializada, que consome somente produtos industrializados, mas não estimula o processo de industrialização. (p.11-12).

Trata-se, portanto de análises na escala regional, em que os agentes são (ou deveriam ser) o estado, o capital e as elites. A população local está ausente e os trunfos são a biodiversidade, os recursos minerais e o potencial energético mobilizado através de próteses, isto é, de “atos elaborados externamente e implantados localmente, os quais impõem novos ritmos ao meio primitivo. Essas próteses podem ser de vários modelos e transformam e reconfiguram um espaço já existente”. A condição fronteiriça na Amazônia setentrional é, portanto, analisada na escala regional, sendo marcada pela intervenção de agentes externos ao lugar, o que é valorizado pelos autores na medida em que representa sua integração aos espaços nacional (preferencialmente) ou internacional.

3.3 Uma geografia do pensamento sobre a fronteira

O reconhecimento da agência das populações locais nos confins meridionais do Brasil, por um lado, e a ênfase no protagonismo dos grandes atores que constroem a conectividade de lugares menos habitados (mas não menos regulados) na Amazônia Setentrional, por outro, parecem contradizer-se. Ao invés de tomar partido por uma ou outra concepção, cabe perguntar, em primeiro lugar, por que os autores divergem, ainda que estejam tratando da dinâmica contemporânea das fronteiras.

Penso que a variação no conceito reflete a combinação espaço-tempo-precursos que marca a produção teórica com sua situação espacial, com o contexto histórico de sua produção e leitura, com os precursos eleitos pelos emissores, e, finalmente, com os receptores a quem nos dirigimos. As teorias expressam a cultura espacialmente situada. O lugar da enunciação influi na representação do espaço formulada por cada pesquisador: o emissor é situado e a cultura em circulação no lugar condiciona-o e às representações que ele cria.

Partindo desse ponto, entende-se a mudança no conteúdo do conceito de condição fronteira conforme a **situação** que informa sua formulação. Situação é um conceito bem explorado na Geografia Urbana, e refere-se à relação entre um lugar e seu entorno, enfatizando conexões e acessibilidade. Nessa afirmativa há relação com o apelo da feminista americana Donna Haraway por saberes situados, em que a objetividade ganha corporeidade e se reconhece como construção social (1989), podemos afirmar que, dependendo do lugar em que se produza o texto, e a quem se dirija o argumento, representações muito diferentes de fronteira e da condição fronteira vão aparecer.

Não quero propor e confirmar minhas próprias proposições a respeito das teorias sobre o espaço, apenas observo que tais representações também constroem a realidade, porque a teoria não apenas explica, ela também propõe, constrói, se mistura à situação teorizada. A teoria sobre as fronteiras é um dos vetores de sua construção, tanto nos momentos em que os geógrafos são chamados a participar da formulação de políticas públicas, quanto naqueles em que produzem representações da realidade em seus mapas, textos e aulas. Cabe atualizar a discussão em vista da transformação recente nas políticas brasileiras para as fronteiras, quando observamos uma concomitância “do *tempo curto* dos sistemas de vigilância e defesa e do *tempo longo* da arquitetura da cidadania e da integração dos povos fronteiriços” (MACHADO, 2005). Como Jadson Porto e Gutemberg Vilhena afirmaram em 2010 “Por ser um produto historicamente construído, reestruturado, ressignificado, a fronteira possibilita conflitos entre o tradicional e o moderno; a sua condição é constantemente (re)inventada.” (PORTO; SILVA, 2010, p. 11).

4 Segurança pública e fronteira

Há 60 anos, o Gal. Golbery do Couto e Silva, discutindo a doutrina de segurança nacional, escrevia que não parecia razoável temer a eclosão de um conflito ou ataque no arco norte da fronteira brasileira. Ele dividia a fronteira em duas bacias, a do Amazonas e a do Prata, articuladas pela “placa giratória superiormente situada nas cabeceiras comuns das duas grandes bacias hidrográficas”, o centro-oeste brasileiro. Muito mudou desde 1952 na Geopolítica do Brasil. Primeiramente, os agentes na cena contemporânea não se limitam aos estados: hoje os grupos

privados transnacionais, atuando no campo da economia legal ou ilegal, protagonizam muitas ações em curso nas fronteiras. Até por isso, a “linha de tensão máxima no campo sul-americano (...) a nossa verdadeira fronteira viva” (SILVA, 1952, p. 58), não é mais a fronteira gaúcha. Nem o é a “periferia amazônica uma fronteira passiva a policiar e guarnecer pela barragem dos caminhos históricos de penetração” (idem, p. 59). Tampouco a “vitalização e integração no ecúmeno nacional, do centro-oeste brasileiro” permitiu “tudo esclarecer e definir nesse jogo múltiplo de forças que trabalham incansavelmente o coração do continente” (ibidem, p. 58). Por fim, as fronteiras brasileiras não aparecem hoje como uma questão de segurança nacional, mas de segurança pública.

4.1 A securitização das fronteiras brasileiras

Em junho de 2011 foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras, que não revoga as políticas anteriores voltadas à integração regional, mas prioriza investimentos em segurança e equipamento, criando órgãos articuladores e levando à contratação de efetivos policiais específicos para a fronteira, o estabelecimento de polícias fronteiriças etc.

Pode-se considerar o plano como o marco da securitização das políticas para a fronteira brasileira. Como plano para a fronteira, traz como objetivo central “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2012). Assim, o crime é situado na fronteira e um discurso em que a segurança pública é o argumento central nas relações entre sociedade e estado é instituído (GRUZCZAC, 2010).

A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras da Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça visa “intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras, de forma a fortalecer a prevenção, o controle e a repressão dos delitos transfronteiriços e outros delitos praticados nas regiões da fronteira brasileira, em parceria com Estados e Municípios”. O discurso da defesa nacional passa, contemporaneamente, pela repressão aos crimes transfronteiriços e pela presença e integração de órgãos de controle e repressão.

Implícita nesse discurso está a criminalização da fronteira, uma reconfiguração das regiões fronteiriças como lugares do crime. Seguindo a proposta de Wendy Brown, em sua análise sobre a multiplicação de muros nas fronteiras contemporâneas, esses movimentos teriam a ver com o enfraquecimento da soberania estatal “por cima e por baixo”, por agentes transnacionais (como no Amapá) e por grupos locais (como na fronteira gaúcha). Segundo ela, os muros acionam fantasias: aquela do estrangeiro perigoso, causa dos males da nação; a fantasia da contenção diante das ameaças do mundo globalizado, numa tentativa de restabelecer a soberania estatal e a imaginação nacional em declínio; a fantasia de impermeabilidade: o muro explicita a separação entre o interior do exterior; as fantasias de pureza, inocência e bondade: os muros preservariam a civilização contra seu oposto (BROWN, 2010). A autora conclui que a representação do outro como invasor, e sua exclusão através de muros leva ao apagamento das diferenças e ao ocultamento do sofrimento dos miseráveis, criando uma ficção da autarquia (BROWN, 2010).

Uma análise da representação do Brasil e de suas fronteiras no site do Ministério da Justiça mostra uma zona pontilhada de eventos criminosos ligados à introdução de drogas e de imigrantes

clandestinos, à evasão de divisas e rotas de carros roubados, enfim, uma série de práticas que parecem ocorrer apenas na faixa, e que ameaçam a segurança nos grandes centros urbanos.

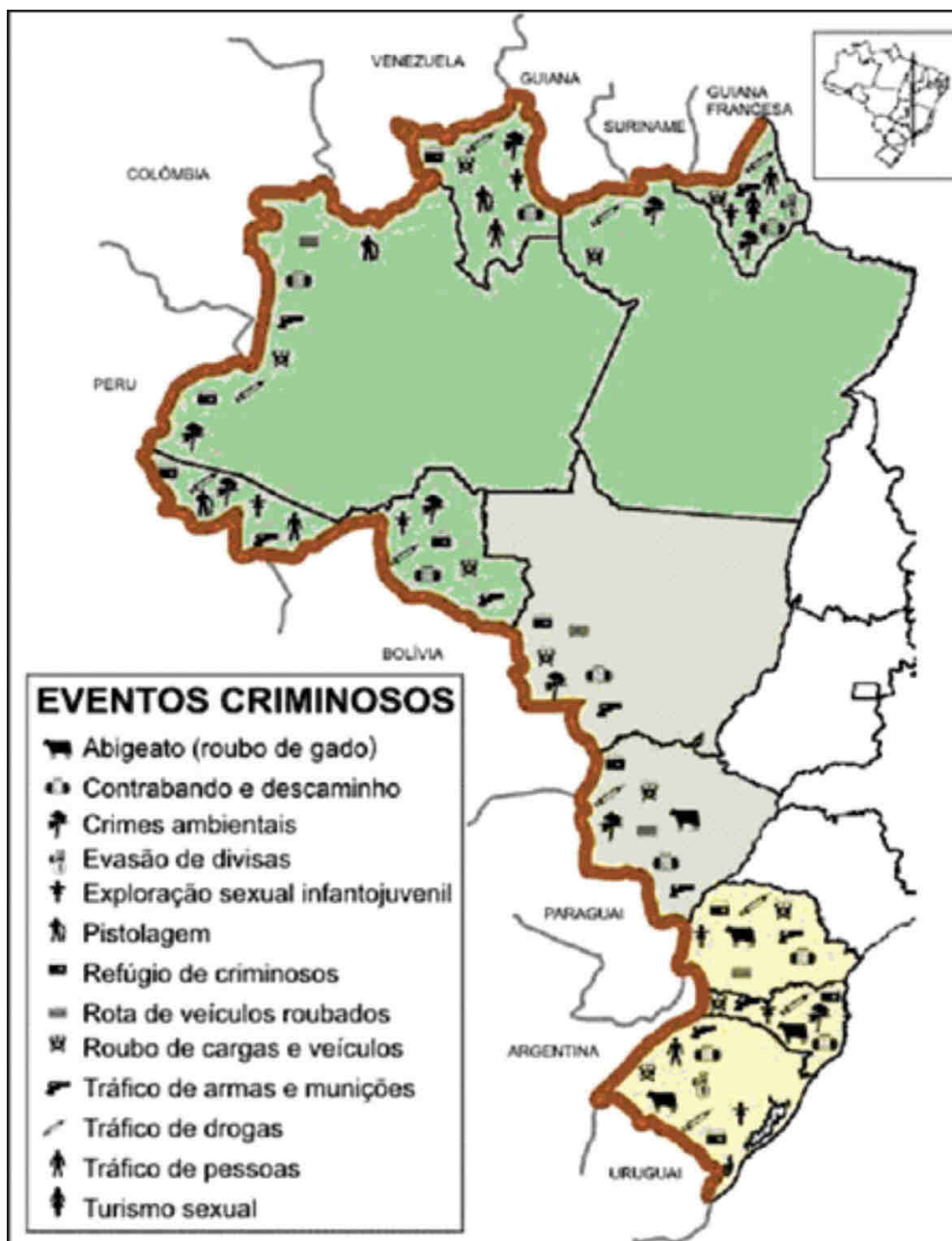


Fig. 1: Fronteira do Brasil: eventos criminosos.

Fonte: Brasil. Ministério da Justiça.

No caso em análise, o problema é internalizado e a região de fronteira corre o risco de se transformar na ameaça à segurança pública, reforçando uma geografia moral em que diferentes lugares do espaço são representados como dotados de características morais e a fronteira estimula valores como impureza, ameaça e delinquência. A estigmatização desse objeto geográfico, pressupondo uma influência moral sobre seus habitantes, decorre da mudança legal e territorial e da situação periférica que leva ao contato/contágio com o estrangeiro (DORFMAN, 2009; PARK, 1973, p. 66). Fica reforçada a ideia de que repressão, na fronteira, é prevenção – a prevenção de crimes no (centro do) Brasil.

4.2 A condição fronteiriça no Mato Grosso do Sul

Para discutir as consequências da securitização das fronteiras sobre as condições fronteiriças, tomemos o caso do Mato Grosso do Sul, conforme apresentado por Tito Carlos Machado de Oliveira, em 2011. A importância das “possibilidades de maior aproximação com o povo vizinho; a segurança relacionada à condição fronteiriça; a influência do contrabando e do tráfico de drogas; a permeabilidade cultural; e a interferência da condição fronteiriça no volume e nas condições de trabalho, bem como nos investimentos ou benefícios governamentais” foram apresentadas por Oliveira como variando de mais a menos abrangentes espacialmente, conforme se ruma ao norte do Brasil, como mostra o esquema a seguir.

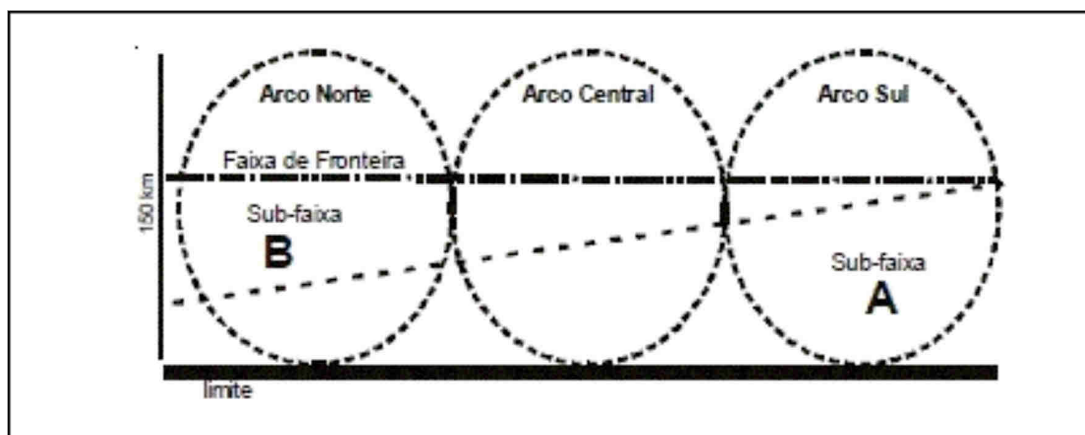


Fig. 2: Presença da fronteira ou da condição fronteiriça nos três arcos do limite brasileiro.

Fonte: OLIVEIRA, 2011, p. 201.

Na sub-faixa A, a vida é uma vida de fronteira, e “naquele espaço, as relações mercantis, bem como de trabalho, cultura, saúde e segurança aparecem, nas entrevistas, entrelaçadas em uma simbiose assaz complexa e de difícil mensuração” (OLIVEIRA, 2011, p. 201). Na sub-faixa B do arco central, “a preocupação dessas cidades está mais relacionada à segurança – problema que, muitas vezes, é mais reflexo do posicionamento da imprensa televisiva nacional do que real – e ao consumo de entorpecentes, este último um elemento central” (idem, p. 202). Assim o autor conclui que *acciones desde abajo* seriam capazes de avivar comportamentos cooperativos e associativos na sub-faixa A, enquanto *acciones desde arriba* seriam necessárias, na forma da “indução de programas de repressão e de pressão contra o contrabando, concomitante a projetos de desenvolvimento tripartites (nacionais, locais e internacionais) direcionados à cooperação transnacional mais centralizada” (ibidem, p. 202).

O que vemos hoje segue a direção das ações conjunturais e geopolíticas apontadas por Oliveira, com a valorização das

experiências dos departamentos de polícia de fronteira no Centro-Oeste, a aprovação de recursos da ordem de um bilhão de reais para a iminente implementação do SISFRON (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras) em Dourados (MS) e a concentração de verbas da ENAFRON nos municípios dessa região, considerada como corredor de abastecimento de drogas e armas para as metrópoles litorâneas brasileiras (OLIVEIRA; COSTA, 2011).

Ao mesmo tempo, agentes na escala local aplaudem a chegada de recursos e contingentes em suas regiões, saudando a ocupação territorial do espaço fronteiriço pelos órgãos de segurança pública. Resta saber como ficarão as relações relativamente estáveis entre os diferentes grupos instalados na fronteira, com a chegada de novos poderes no lugar. As diferenças expressas acima como condições fronteiriças diferenciadas ajudam a explorar as diferentes reações a esperar em cada um dos casos.

5 Considerações finais: as condições fronteiriças em tempos de securitização

Apresentamos a fronteira gaúcha como um território em que se pode observar a convivência entre a territorialidade estatal e territorialidades locais, onde a sociedade civil constrói redes de relações que acionam a fronteira em proveito próprio. O território condiciona as ações possíveis aos diferentes grupos, de modo que a população local conhece e respeita as normas do lugar. Assim, no caso da fronteira gaúcha, a identidade com a população local aparece como limitante das ações possíveis no âmbito da segurança pública, uma vez que os repressores estão

cientes das redes de poder que pressupõem a tolerância a certas práticas criminalizadas noutras escalas geográficas. Forças ligadas à escala nacional, capazes de intervir e se retirar, com menos vínculos locais, não terão a mesma compreensão das relações locais, e sua mobilidade protege-os de consequências.

Ao mesmo tempo, o acúmulo de experiências de práticas de integração sugere que a articulação entre as diferentes escalas de gestão pública, dentro do Brasil e nos países vizinhos, seja levada em consideração. É triste observar o declínio dos discursos do desenvolvimento integrado, que visavam reconhecer as diferenças e compartilhar responsabilidades, seja no âmbito do Mercosul ou na escala regional e sua substituição por ações pontuais e verticais, pouco eficientes na construção da cidadania, da democracia e da dignidade das populações da fronteira gaúcha e do conjunto do Cone Sul.

Seguindo o raciocínio apresentado por Jadson Porto, uma intervenção como o ENAFRON na condição fronteiriça amapaense corresponde aos capítulos pregressos e à instalação de novas próteses fortemente integradas à ação do Estado, dessa vez satisfazendo o lucrativo negócio do controle fronteiriço. Além disso, a população local permanece ausente. O controle dos ilícitos ligados à biodiversidade, aos recursos minerais e ao potencial energético pode ser ampliado, mas provavelmente sejam os fluxos lícitos, controlados por grandes empresas transnacionais, aqueles realmente volumosos.

A condição fronteiriça do Centro-Oeste, do Mato Grosso do Sul, representa a transição entre essas duas possibilidades, traz aspectos de integração e demandas de controle ampliado por parte da população da faixa de fronteira. O laboratório do ENAFRON, o arco central merece ser acompanhado em suas tensões e soluções.

Lembrando as relações entre a situação geográfica (cada condição fronteiriça), o contexto político (a securitização) e a teoria sobre fronteiras, resta-nos trabalhar para que os direitos dos fronteiriços de ambos os lados da fronteira possam ser nomeados e respeitados, apesar das representações de crime, bandidagem, migração ilegal e narcotráfico, que são contemporaneamente apostas às regiões fronteiriças.

6 Referências

- ANCEL, Jacques. **Géographie des frontières**, Paris. 1938, 240 p.
- BECKER, Bertha K. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, n. 50, t. 2, p. 99-125, 1988.
- BENNAFLA, Karine. Commerce, marchés frontaliers et ville-frontière en Afrique Centrale. In: REITEL, Bernard et al. **Ville et Frontières**. Paris: Anthropos, 275p. 2002. p. 137-150.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano do Programa Enafron**. Brasília, 2012.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, 2005.
- BROWN, Wendy. **Walled States, Waning Sovereignty**. Boston: Zone, 2010.
- COLVERO, Ronaldo. **Negócios na madrugada: o comércio ilícito na fronteira do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: UPF, 2004, 224p.

DORFMAN, Adriana. **A condição fronteiriça**: a experiência local de um objeto geográfico nacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA, 15. São Paulo, 2p. 2008.

_____. **Contrabandistas na fronteira gaúcha**: escalas geográficas e representações. 2009b. 360f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina. 2009. Disponível em: http://www.tede.ufsc.br/tedesimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=921. Acesso em: 16 Nov. 2009.

FERRARI, Maristela. **Conflitos e povoamento na fronteira Brasil-Argentina**: Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones). Florianópolis: UFSC, 2010. 324p.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Gente e coisas da fronteira sul**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2001, 189p.

FUNTEH, Mark Bolak. Unlimiting the Limits of African Borders: The Case of Cameroon-Nigeria Border Towns of Abongshe and Abong. Mimeo, **Borders and Borderlands: Contested Spaces Between States**. Berlim, 2012.

GRIMSON, Alejandro. **La nación en sus límites**: Contrabandistas y exilados en la frontera Argentina-Brasil. Buenos Aires: Gedisa, 2003. 251p.

GRUSZCZAK, Artur. The securitization of the Eastern borders of the European Union. Walls or bridges? **40th Annual Conference Exchanging Ideas on Europe**: Europe at a Crossroads, Bruges, 6-8 Sept 2010. Disponível em: <<http://www.uaces.org/pdf/papers/1001/gruszczak.pdf>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

HARAWAY, Donna. Situated Knowledges: the science question in feminism and the privilege of partial perspective. **Feminist Studies**, v. 14, n. 3 (Autumn, 1988), p. 575-599. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3178066>>. Acesso em: 07 Ago. 2012.

MACHADO, L. O. Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento na Faixa de Fronteira do Brasil. **Parcerias Estratégicas**, n. 20, p. 747-766, Jun. 2005.

_____. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose. In: CASTRO, Iná E. et al. (Org.) **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 15-64.

NEVES, Gervásio Rodrigo. **Fronteira gaúcha: fronteira do Brasil com o Uruguai**. 1976. 230f. Dissertação (Livre-docência) – Pós-Graduação, Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1976.

OLIVEIRA, G.; COSTA, G. Redes ilegais e trabalho ilícito: comércio de drogas na região de fronteira de Corumbá/Brasil – Puerto Quijarro/Bolívia. **Boletim Gaúcho de Geografia**, n. 38, maio 2011 Disponível em: <<http://www.agb.org.br/ojs/index.php?journal=bbg&page=article&op=view&path%5B%5D=76&path%5B%5D=8>> Acesso em: 09 Set. 2012.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de Oliveira. **Geopolítica da Faixa de Fronteira e a Experiência do Mato Grosso do Sul**. BRASIL, Secretaria de Acompanhamentos e Estudos Institucionais Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira. Brasília: 2011. Disponível em <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/seminario_faixa_de_fronteira.pdf> Acesso em: 09 Set. 2012.

PARK, R. E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento social no meio urbano. In: VELHO, O. G. (Org.) **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

PORTO, J. L. R. Reflexões sobre a condição periférico-estratégica da fronteira amapaense. **Para Onde!?**, n. 5, Especial, p. 63-75, 2011.

_____; SILVA, Gutemberg de Vilhena. Novos usos e (re) construções da condição fronteiriça amapaense. **NCN - Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 12, n. 12, p. 253-267, 2009.

_____. De periferia a espaço estratégico: a construção da condição fronteiriça amapaense. In: INTERNACIONAL MEETING ON REGIONAL SCIENCE. **Anais...: The future of the cohesion policy**, 2010.

RABOSSI, Fernando. **Nas ruas de Ciudad del Leste: Vidas e vendas num mercado de fronteira**. 2004. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro, 2004.

RATZEL, Friedrich. O estado. In: MORAES, Antonio Carlos Robert. (Org.). **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990. p. 141-150.

RENOLDI, Brígida. El Olfato: Destrezas, experiencias y situaciones en un ambiente de controles de fronteras. **Anuario de Estudios en Antropología Social**, v. 3, p. 111, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1996] 2002. 384p.

SCHIAVONI, Lidia. **Frágiles Pasos Pesadas Cargas**: transacciones comerciales en un mercado de frontera. Misiones: Centro Paraguayo de Estudios Sociologicos (CPES). Universidad Nacional de Misiones, 1993.117 p.

SILVA, Golbery do Couto. Aspectos geopolíticos do Brasil - 1952. **Conjuntura política nacional**: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

TURNER, Frederick Jackson. The significance of the frontier in American History. In: BABCOCK, C. Merton. **The American frontier**: a social and literary record. Nova Iorque: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965. p. 29-42.

VELASCO-GRACIET, Hélène. Les frontières et les géographes. **Géoconfluences**. 11 Mai 2008. Disponível em: <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient.htm#1>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

5

INTERAÇÃO DO AMAPÁ A GUIANA FRANCESA NO CONTEXTO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA

Paula Gabriele Sena dos Santos

1 INTRODUÇÃO

O estado do Amapá, localizado no extremo norte oriental brasileiro, e a Guiana Francesa, Departamento Ultramar pertencente à França (FR), que faz fronteira com o Brasil pelo estado do Amapá, possui uma posição estratégica para os seus respectivos territórios nacionais à medida que a Guiana Francesa configura-se como uma porta de entrada da União Europeia (UE) na América do Sul, o que possibilita para ambos, Brasil e França, não só a união entre mercados dos países sul-americanos do Platô das Guianas (IIRSA, Pacto Amazônico), mas também contatos econômicos entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União Europeia (UE)¹, embora esses contatos econômicos, ainda mais no caso da zona de fronteira em questão, sejam muito mais simbólicas do que qualquer reais.

A partir das novas formas de se pensar o desenvolvimento regional para a fronteira Amapá-Guiana Francesa, por meio de mecanismos de cooperação transfronteiriça, a concepção e o tratamento dado a este espaço vem ganhando gradativamente novos usos territoriais por meio de *novos planejamentos*. Sendo

¹ Segundo Fortuna (2009), a geografia econômica da União Europeia ultrapassou os limites do continente europeu a partir do momento em que a França incluiu os seus departamentos ultramarinos (dentre eles, a Guiana-Francesa) como parte integrante do processo de integração da União”, no início da década de 1990.

assim, as análises dos diversos enfoques sobre as áreas de fronteira internacional da Amazônia brasileira requerem reconhecer a importância das políticas públicas implementadas pelo Estado na região (seja no ordenamento territorial, na reestruturação produtiva ou na implantação de infraestrutura), bem como a forte atuação do capital internacional.

As políticas territoriais da UE para a Guiana Francesa como uma ultraperiferia objetiva fortalecer a cooperação territorial deste departamento, incentivando uma interação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, de tal forma que os países vizinhos (Brasil e Suriname) possam contribuir para o seu desenvolvimento. Por este motivo, novas dinâmicas e, conseqüentemente, novas formas² de *usos econômicos e políticos do território* fronteiriço se configuram.

Nosso objetivo é, portanto, entender esta configuração que vai se desenhando nesta fronteira por meio de novos planejamentos que se estabelecem desde meados da década de 1980 e ganha força na década seguinte a partir do Programa Operacional Amazônia (POAMAZÔNIA), elaborado pela UE para sua única região continental *ultraperiférica*, a Guiana Francesa. Com isso, nosso problema é entender qual a influência dessa política territorial no desenvolvimento regional entre Guiana Francesa e o estado do Amapá. Partindo desse pressuposto, defendemos a hipótese de que as políticas territoriais da UE para a Guiana Francesa vêm implicando em novas formas de atuação, tendo reflexos territoriais em suas interações e não integração com o estado do Amapá, o que compromete o desenvolvimento regional.

² Nas reflexões de Silva (2010, p. 74), dialeticamente, o novo sempre está se moldando sobre o velho, e ambos convivem e colaboram. Contudo, existem momentos nos quais o conteúdo novo passa a ser muito significativo a ponto de reorientar muitas ações e objetos de formas diferentes da anterior. É justamente neste ponto que este autor menciona *novos* usos do território e tem se debruçado sobre o caso franco-brasileiro.

2 Cooperação transfronteiriça: interação ou integração entre Amapá e Guiana Francesa?

A aproximação do Amapá junto a outras economias internacionais tem como elemento fortalecedor os acordos de cooperação internacional entre Brasil, pelo estado do Amapá, e França, pela Guiana Francesa, cujo primeiro passo foi a assinatura do Acordo-Quadro, em 1996, como suporte para o estabelecimento de *novos planejamentos territoriais* para a fronteira franco-brasileira. Silva (2008, p. 76) destaca que

Assinado em maio de 1996, em Paris, esse acordo confirmou o êxito diplomático no que tange ao início dos *novos usos político-territoriais* para aquela fronteira. O acordo, como instrumento jurídico, tornou-se uma moldura institucional ampla, que, além de estreitar os vínculos entre aquelas nações e mercados regionais, contemplou diversas modalidades de cooperação (grifo nosso).

Com o Acordo-Quadro, uma série de iniciativas institucionalizadas vem sendo elaboradas e implementadas no espaço fronteiriço franco-brasileiro, implicando em novos planejamentos e, portanto, novos usos dessa fronteira. Atualmente, a construção da ponte binacional (Figura 1) sobre o rio Oiapoque e a implantação da banda larga no estado do Amapá via Guiana Francesa³ são elementos significativos das ações de cooperação regional entre Brasil e França. No entanto, estas são apenas duas de uma série de medidas politicamente pensadas e que estão ditando novos ritmos ao espaço amapaense.

³ Há um conjunto de ações em andamento sem horizonte de finalização, envolvendo o Governo do Estado do Amapá, a empresa *Guyacom* e o Governo do Departamento da Guiana Francesa. Estas ações têm como ponto focal a interligação *Cayenne - Saint Georges de l'Oyapock - Oiapoque* por parte do lado Francês em primeiro estágio e, em segundo, a interligação *Oiapoque - Calçoene*, para, a partir daí, chegar até Macapá via rota com cabo óptico já existente da Eletronorte no trecho *Calçoene - Macapá* (ADAP, 2010).



Fig. 1: Ponte binacional franco-brasileira.
Fonte: Acervo da Autora (Jan. de 2012)

Em virtude da posição privilegiada que possibilita a ligação do Brasil a outros continentes, é que a IIRSA⁴ contempla o estado do Amapá com as seguintes obras a) construção do Porto de Santana; b) asfaltamento da BR 156; e c) construção de uma Ponte Binacional (Figura 1), sendo estas duas últimas pensadas para o município de Oiapoque⁵. Tais obras constituem-se grandes projetos de infraestrutura que compõem o portfólio de investimentos brasileiros vinculados aos Eixos Nacionais de

⁴ Iniciativa de Integração para a Infraestrutura da América do Sul (IIRSA). Para Carvalho (2006, p. 107), a IIRSA é uma proposta perfeitamente sintonizada com os ditames neoliberais de abertura de mercados, principalmente dos países da periferia capitalista, das reformas estruturais que ampliem a participação da iniciativa privada e reduza a interferência do Estado na economia; de garantia aos investimentos estrangeiros, sejam eles de direito - ou seja, em atividades produtivas - ou para a especulação financeira.

⁵ Disponível em <http://www.iirsa.org>.

Integração e de Desenvolvimento (ENID), os quais são fortemente articulados às diretrizes estabelecidas pelos governos dos doze países sul-americanos para a IIRSA (CARVALHO, 2006; SILVA, 2008).

Vale frisar que, de acordo com Silva (2008), a IIRSA não possui uma visão integrada de desenvolvimento que abarque todas as esferas sociais e superficiais do subcontinente, como por exemplo, a pouca perspectiva de desenvolvimento para a fronteira amapaense. Se esta não se fizer forte na convergência de insumos técnicos e humanos, que então lhe forneça um ambiente de desenvolvimento e envolvimento. Comparando França e Brasil na maneira de pensar e construir seus planejamentos em políticas públicas, verificamos que ambos pensam de forma distinta. O primeiro pensa de maneira integrada, tanto na elaboração quanto na execução de suas políticas públicas, as quais na sua grande maioria dialogam entre si e convergem para o mesmo objetivo de desenvolvimento. O segundo, ao contrário, não pensa de forma integrada, pois, na maioria das vezes, seus projetos, programas e políticas falham na implementação do planejado ou têm impactos negativos inesperados⁶, não atingindo, portanto, o nível de desenvolvimento esperado.

Dessa forma, assim como o extremo norte brasileiro é contemplado com políticas territoriais propostas pela IIRSA, também a Guiana Francesa é respaldada com uma série de políticas públicas de cunho territorial para sua fronteira com o Amapá. Porém, as políticas públicas da IIRSA não dialogam com aquelas propostas pela UE/França para sua região ultraperiférica⁷. A

⁶ No Brasil, grande parte do fracasso dos planejamentos em políticas públicas ocorre devido aos altos índices de corrupção que vigora neste país.

⁷ Na Europa das políticas comuns de harmonização, a existência de regiões com características singulares (afastamento, insularidade, pequena superfície territorial - exceto a Guiana Francesa, relevo e climas difíceis, e dependência econômica em

Guiana Francesa, ou seja, a IIRSA não contempla este território francês dentro de suas políticas territoriais para a fronteira, embora seja uma iniciativa de integração para América do Sul. O antagonismo está presente não só no discurso da IIRSA, mas também nos acordos de cooperação internacional entre o Amapá e a Guiana Francesa. As políticas territoriais europeias para esta região, por exemplo, têm como um de seus objetivos fortalecer a cooperação territorial da Guiana Francesa com seu país vizinho, o Brasil, de tal forma que este possa contribuir para o seu desenvolvimento, porém tais políticas regionais esbarram em questões específicas de cada país como, por exemplo, normas de vigilância sanitária, comércio, transporte, transbordo, controle fitossanitário e migração. Do lado brasileiro, limites aos acordos de cooperação, como a divergência de interesses ou de preocupações e a mudança de governo promovido pelo Governo Federal que, conseqüentemente, gera a modificação da equipe dirigente do Estado e das principais instâncias de decisão (FRANÇA, 2007).

Tal realidade reflete uma relação pautada ainda na interação e não na integração, posto que esta vai muito mais além da primeira e requer laços mais estreitos de aproximação e confiança capazes de obter melhores resultados de desenvolvimento, ou seja, busca acabar com as diferenças e atenuar as desigualdades. Portanto, a interação entre Amapá e Guiana Francesa pode ser caracterizada como ações recíprocas, com fortes diferenças político-institucionais de seus respectivos países, preservadas e priorizadas.

relação a um pequeno número de produtos), abriu caminho para que se admitissem políticas de exceção. É nesse contexto que surge o conceito de região ultraperiférica (1987) que serviu de ponto de partida para a definição de políticas específicas a seu favor (CEM, 2005; FRANÇA, 2007; FORTUNA, 2009)

Diante de todo esse cenário com muitos entraves que dificultam a integração necessária para o desenvolvimento da fronteira brasileira e com base nas políticas públicas europeias, posteriores ao Acordo-Quadro, que vêm sendo pensadas pela UE/França de maneira específica para a Guiana Francesa, é que buscamos destacar para este trabalho o POAmazônia que, diferente da IIRSA, inclui o território brasileiro em suas políticas através do Estado do Amapá, Pará e Amazonas. Este programa faz parte da política europeia de desenvolvimento para suas ultraperiferias, termo este utilizado para designar um conjunto de regiões que apresentam realidades geopolíticas e geográficas diferentes do continente europeu.

3 O Estabelecimento ‘legal’ da ultraperiferia

O conceito de ultraperiferia começou a ser utilizado na UE após o Ato Único Europeu assinado em Luxemburgo e em Haia/Holanda, em 1986, vigorado em 1 de Julho de 1987. Constitui um dos pilares fundamentais no qual se assenta o projeto de construção europeia, cujo objetivo é promover a harmonização territorial da Europa através de uma política de coesão econômica e social. Em 1992, pela assinatura do Tratado de Maastricht, reconhece-se, pela primeira vez, no âmbito político-institucional, o conceito de ultraperiferia. Em 1997, esse conceito foi celebrado através do **parágrafo** nº2, do artigo 299 do Tratado de Amsterdam, o qual introduziu a base jurídica do conceito de regiões ultraperiféricas conhecidas pela sigla RUP (VALENTE, 2009). Visando alcançar o objetivo de harmonização territorial europeia através do desenvolvimento de tais regiões, estas têm sido objeto de medidas específicas a seu favor e de outras iniciativas da UE (FRANÇA, 2007; FORTUNA, 2009).

Atualmente, no conjunto do espaço europeu, existem nove RUP (Figura 2), as quais são as mais recentes coletividades ultramarinas francesas *Saint-Berthélemy* e *Saint-Martin*, as Ilhas Canárias, os Açores e Madeira, no oceano Atlântico, que desde o século XVI foram localidades intermediárias nas rotas marítimas transoceânicas para Espanha e Portugal; Martinica e Guadalupe, no Caribe, mais tarde colonizadas pela França, do mesmo modo que a Ilha de Reunião, no oceano Índico e a Guiana Francesa na América do Sul. Esta última, objeto de nossa reflexão, é a única continental de todas as RUP e está situada no Platô das Guianas⁸, integrante da região amazônica, posicionando-se como ponto estratégico da Europa na América do Sul.

O reconhecimento de um estatuto específico à ultraperiferia visou destacar condições específicas enumeradas no texto do Tratado, como o afastamento, a insularidade, a pequena superfície territorial, relevo e climas difíceis, e dependência econômica em relação a um pequeno número de produtos (CEM, 2005).

De acordo com CEM (2005) e Canaria (2009), os condicionantes territoriais das RUP, enumerados no Tratado de Amsterdam, podem ser melhor explicados da seguinte forma:

- Estão muito afastadas geograficamente do continente europeu reforçado pela insularidade ou enclave territorial (tratando-se da Guiana). Estando isoladas, tanto nos seus espaços geográficos como das grandes correntes de trocas comerciais, as RUP confrontam-se com a enorme dificuldade em se beneficiar das vantagens do mercado interno da União Europeia.

- A exiguidade do mercado local e a dependência econômica em relação a um pequeno número de produtos, bem

⁸ O Platô das Guianas compreende a região norte da Amazônia, com uma superfície de 1.787.100 km², abrangendo a área total da Guiana Francesa, Guiana e Suriname e áreas parciais do Pará, Amazonas, Amapá e Roraima, entre os rios Amazonas, Negro e Orinoco. No passado, essa denominação era dada a todo o norte amazônico (ROCQUE, 1968).

como condições geográficas e climáticas específicas que travam o desenvolvimento endógeno dos setores primário e secundário.

- São territórios de pequena superfície com recursos naturais escassos, exceto a Guiana Francesa, que está localizada em um dos biomas mais preservados do planeta, a Amazônia.

- Têm uma elevada fragmentação, no caso dos arquipélagos, fator que provoca uma dupla insularidade nas ilhas menores.

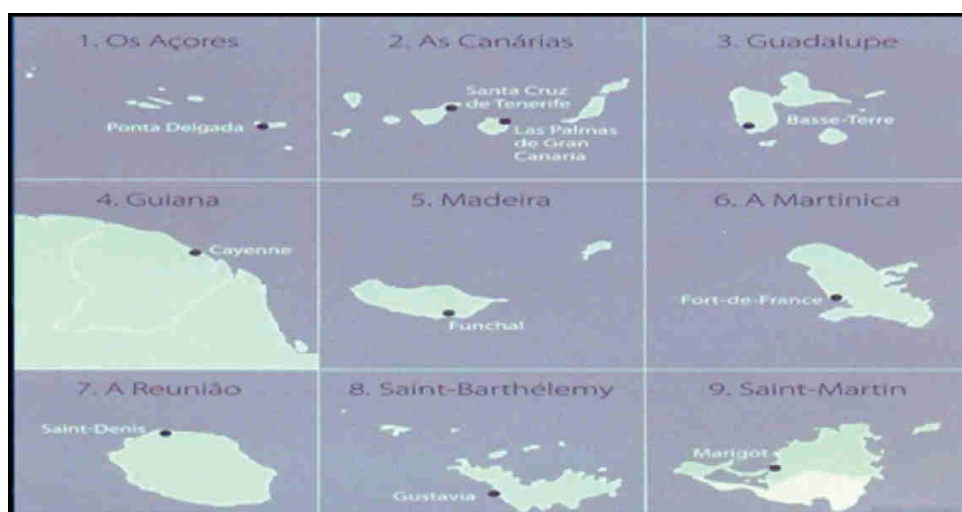
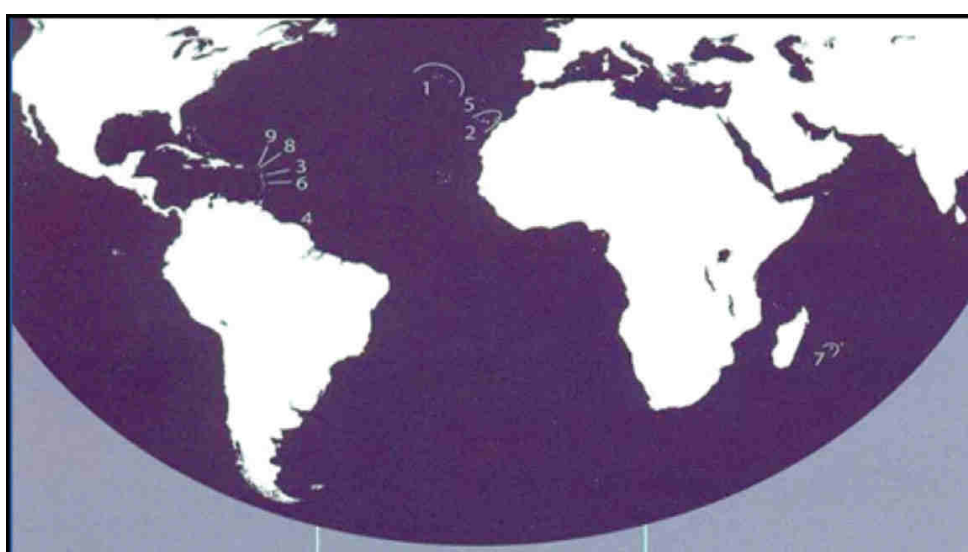


Fig. 2: As regiões ultraperiféricas da União Europeia.

Fonte: Oliveira (S.D., p. 04)

4 Política regional europeia para a Guiana Francesa e a interação com o Amapá.

O desenvolvimento da Guiana Francesa depende da execução de ações e políticas públicas que a UE está direcionando a esta ultraperiferia e cujo objetivo é promover a sua coesão econômica e social que, segundo o Plano Nacional de desenvolvimento Econômico e Social (PNDES), significa o progresso no desenvolvimento econômico de todos os agentes e na melhoria das condições de vida dos cidadãos.

A Política Pública (PP) refere-se ao que o governo faz, por que faz e que diferença resulta de sua ação (DYE, 1975). Podem repartir-se numa ampla variedade de áreas substantivas – defesa, energia, ambiente, negócios, oportunidade econômica, desenvolvimento urbano e regional e outras tantas áreas. No caso das PP voltadas para as RUP temos as seguintes áreas de atuação, conforme pode ser visualizado na próxima figura.



Fig. 3: Políticas a favor das regiões ultraperiféricas.

Fonte: CEM (2005, p. 79)

Estas medidas específicas para as RUP previstas em uma nova estratégia para a assistência e desenvolvimento destas regiões mostram uma ênfase dada para as questões de acessibilidade, sendo previsto também a execusão de medidas em domínios como as condicionantes das economias locais, a integração regional e o apoio a agricultura e a pesca (CEM, 2005).

Conforme Sanchez (1992), a política territorial se configura por um conjunto de planejamentos estratégicos a médio e longo prazo, assim como pelas correspondentes formulações de atuação dirigidas a intervir sobre o território, a fim de que se assumam as formas que sejam adequadas ao conjunto de interesses que controlam o poder político. É possível observar, segundo este autor, que uma *não-política territorial*, ou uma política territorial não explicitada, assume com frequência a forma de uma efetiva política territorial e disso resulta uma série de atuações de impacto territorial real que não correspondem aos planejamentos previstos, sobre o que deveria se fazer com o território e portanto sem que correspondam a uma visão de conjunto nem territorial e nem social.

Para entendermos melhor o que coloca Sanchez, vejamos que desde a década 1980 as RUP receberam diferentes tipos de transferências de capitais (Fundos Estruturais da UE e de Coesão), subvenções (descontos em serviços de transporte) e isenções fiscais (portos francos), para compensar os condicionantes de desenvolvimento que a ultraperifricidade supõe, por exemplo. Entre 1986 e 1996, o Produto Interno Bruto (PIB) das RUP cresceu mais do que o de outras regiões da UE. Dados mais recentes incluídos no terceiro relatório de Coesão elaborado pela Comissão Europeia mostram certa evolução nesta tendência. Entretanto, a Guiana Francesa apresentou taxas de crescimento

negativas (CEM, 2005). Esta realidade faz parte de um cenário maior em que as políticas europeias de apoio ao desenvolvimento da ultraperiferia não têm diminuído significativamente o subdesenvolvimento relativo destas áreas (FORTUNA, 2009), pois certas políticas e instrumentos comunitários concebidos num plano comunitário global, não tomam suficientemente em conta as especificidades de cada uma das regiões ultraperiféricas (CEM, 2005).

Memorandos das RUP encaminhados à Comissão Europeia apontam que, embora estas regiões tenham progredido em termos de convergência, por outro lado, os seus constrangimentos (afastamento, reduzida dimensão do mercado interno, forte dependência em relação a um pequeno número de setores de produção, déficit de tecnologia e acessibilidade, as altas taxas de desemprego etc.) são de caráter estrutural e permanente. Mesmo com todo o conjunto de políticas para as RUP, estas continuam economias vulneráveis e por isso defendem fortemente a aplicação de uma abordagem diferenciada na aplicação das políticas comunitárias.

Sendo assim, voltando ao caso específico da Guiana Francesa, esta se encontra ainda em fase de recuperação do atraso que marca as RUP por fatores como: a) crescimento demográfico; b) falta de qualificação da população; c) a difícil acessibilidade interna; d) a ausência de estruturação dos principais setores económicos que impede o desenvolvimento endógeno; e) o tecido económico é, na sua maioria, constituído por microempresas com competências e capacidades financeiras limitadas; f) a reduzida dimensão do mercado e o número limitado de empresas do mesmo setor dificultam o desenvolvimento de uma sólida cooperação entre empresas.

Para atenuar os constrangimentos específicos da Guiana Francesa, a UE fortalece as relações internacionais da Guiana Francesa com seus países limítrofes, entre eles o Brasil, através do incentivo a uma cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional. Esta última é contemplada pelo POAmazônia.

4.1 Programa Operacional Amazônia (POAMAZÔNIA)

A Comissão Europeia aprovou em 27 de março de 2008 o POAmazônia, co-financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Este programa marca a Cooperação Territorial da política de coesão europeia de 2007 a 2013 para a Guiana Francesa designado pela França como autoridade de gestão do programa em nome do conjunto dos seus parceiros franceses na América do Sul, ou seja, Suriname e os Estados brasileiros do Amapá, Amazonas e Pará (FRANÇA, 2007).

O objetivo estratégico de cooperação transfronteiriça do POAmazônia é o “desenvolvimento territorial das zonas transfronteiriças, a proteção e a valorização do patrimônio natural e cultural amazônico, o desenvolvimento das atividades econômicas transfronteiriças e a coesão social” (BRUXELAS, 2008, p. 1). Para a UE, o POAmazônia, através de diversos projetos de cooperação entre Brasil e França, em especial Amapá e Guiana, visa promover o desenvolvimento da Guiana Francesa, integrando-a a seus países vizinhos (Suriname e Brasil).

Conforme França (2007), a política de coesão do POAmazônia deve favorecer uma real contribuição para se alcançarem os seguintes objetivos prioritários: a) convergência, b) competitividade regional e emprego e c) cooperação territorial europeia. As prioridades em que se assenta o POAmazônia e seus respectivos objetivos podem ser melhor detalhados no (Quadro 1).

Quadro 1: Prioridades do programa operacional Amazônia.
Fonte: Bruxelas (2008). Org. Autora.

Prioridades do Programa Operacional Amazônia			
1- Estruturação dos territórios transfronteiriços desenvolvimento sustentável	2- Atividades econômicas transfronteiriças e capacidade de atração do espaço de cooperação	3- Aproximação das populações e serviços transfronteiriços	4- Assistência técnica
Tem por objetivo conhecer, preservar e gerir melhor o patrimônio natural comum, bem como promover um desenvolvimento territorial equilibrado e melhorar o enquadramento e as condições de vida nos territórios transfronteiriços.	Sua finalidade é incentivar e controlar a integração transfronteiriça, valorizando as complementaridades a nível das atividades econômicas em especial, no domínio do turismo e da cooperação das empresas, da inovação e do capital humano.	Trata-se de ajudar as populações a conhecer-se e compreender-se melhor, num contexto geográfico específico, alargando o âmbito da cooperação transfronteiriça ao grande público, mediante projetos federais nos domínios da cultura, da educação, da formação e da comunicação.	Esta prioridade facultará um apoio à instauração de um sistema de gestão, acompanhamento e controle eficaz para avaliação dos programas e projetos, assim como para a comunicação e as ações de publicidade do programa.

Estima-se que o POAmazônia deva permitir, sobretudo, a realização de ações de promoção em matéria de gestão sustentável dos ecossistemas amazônicos, de ações destinadas a reforçar a capacidade de atração do espaço amazônico, em especial, desenvolver atividades turísticas, de ações de promoção

das produções locais e de estabelecimento de programas de investigação comuns. Além disso, este programa pretende de forma semelhante aproximar as populações, criando cerca de trinta redes transfronteiriças focadas nos seguintes aspectos: a) interesses de cooperação em matéria de desenvolvimento econômico e de emprego, de turismo (questão dos vistos de entrada na Guiana Francesa), b) de cultura (semanas culturais comuns) e de desporto, c) de ensino superior e de pesquisa (intercâmbio de estudantes e pesquisadores), d) de ambiente (biodiversidade) e desenvolvimento sustentável. (FRANÇA, 2007).

Para alcançar o objetivo de promover um desenvolvimento que minimizasse o impacto das dificuldades específicas da condição ultraperiférica foi e está sendo necessária a alocação de significativos recursos econômicos provenientes dos Fundos Estruturais considerando estas regiões menos favorecidas da Europa, do Fundo de Coesão, e de empréstimos do Banco Europeu de Investimentos. Conforme CEM (2005), este apoio materializou-se, sobretudo em:

- Financiamentos mais favoráveis para as empresas;
- Estímulo à produtividade e empregabilidade dos trabalhadores e à competitividade das PME;
- Incentivo ao desenvolvimento do tecido empresarial local, das infra-estruturas e das capacidades ao nível da I&D e da inovação.
- Preocupação com o problema do acesso aos mercados do continente e dentro das próprias regiões – a construção de infra-estruturas de transportes que possibilitem às RUP o devido beneficiamento do Mercado Único (o que é dificultado pela localização destas regiões distantes do continente europeu);
- projetos de cooperação na área geográfica à volta das RUP e entre elas próprias, de forma a expandir os mercados

disponíveis aos agentes econômicos localizados nestas regiões, através das iniciativas INTERREG.

Dentro dessa lógica, o POAmazônia tem um custo total de 17,1 milhões de euros, aos quais vem somar a participação financeira do Brasil e Suriname. O FEDER apresenta um montante máximo de contribuição para este programa que eleva-se a 12,8 milhões de euros, o que corresponde a 75% à taxa de cofinanciamento e incide sobre a Guiana Francesa. Na figura 4 é possível visualizar a repartição financeira para cada prioridade do POAmazônia.

Prioridade	Co-financiamento da UE (FEDER)	Co-financiamento público nacional	Participação privada	Custo total
1 - Estruturação dos territórios transfronteiriços e desenvolvimento sustentável	3.849.082	1.154.725	128.303	5.132.110
2 - Actividades económicas transfronteiriças e capacidade de atracção do espaço de cooperação	5.003.807	1.334.348	333.587	6.671.742
3 - Aproximação das populações e serviços transfronteiriços	3.207.569	962.271	106.919	4.276.759
4 - Assistência técnica	769.816	256.605	0	1.026.421
TOTAL	12.830.274	3.707.949	568.809	27.107.032

Fig. 4: Repartição financeira por prioridade (em Euros).

Fonte: Bruxelas (2008, p. 3)

O FEDER, com seus recursos destinados a cada prioridade, conforme apresentado no quadro acima, financia infraestruturas, investimentos para a criação de emprego, projetos de desenvolvimento local e ajudas a pequenas empresas. Além disso, é o financiador das iniciativas comunitárias INTERREG, as quais incentivam a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, objetivando promover a coesão econômica e social das regiões ultraperiféricas.

O POAmazônia, em seu objetivo de coesão territorial europeia, entra como uma continuidade dos programas da iniciativa comunitária INTERREG da programação 2000-2006, ou seja, é no INTERREG IV previsto para o período 2007-2013, especificamente na sua vertente-C de cooperação inter-regional, que o POAmazônia se insere enquanto financiador de projetos que contemplem diretamente as interações com o estado do Amapá, visando a promoção da eficiência da política regional através da cooperação, da criação de redes e de troca de experiência entre entidades regionais e locais.

As medidas que vierem a ser implementadas nos domínios previstos em cada prioridade do POAmazônia terão de ser compatíveis com o objetivo de promover melhor coesão social e econômica diminuindo os estrangulamentos das RUP através da expansão dos mercados regionais, tanto em termos de integração das RUP com o restante da UE, como também no fortalecimento das relações econômicas com os países vizinhos, como é o caso do Brasil pelo estado do Amapá.

5 Considerações finais

A UE procura reforçar a sua competitividade diante dos interesses da globalização, da atual crise financeira, econômica e social e dos desafios mundiais, como a crise energética, crise alimentar, alterações climáticas, pressão demográfica e os fluxos migratórios. Para isso, as RUP acabam sendo pontos estratégicos para alcançar esse objetivo, pois possuem uma localização geográfica estratégica, como é o caso da Guiana Francesa, localizada na Amazônia e no continente Sul-Americano, desempenhando um papel de fronteira ativa da União Europeia e, portanto, expressando os valores e interesses europeus. Além disso, esse Departamento francês possui, assim como as demais RUP, setores promissores com potenciais de especialização e fortes vantagens comparativas.

A construção das políticas territoriais para a Guiana Francesa assenta-se em dispositivos legais de ultraperiferia, em ações institucionais (POAmazônia) e em intenções de reorganização territorial que vêm implicando em novos planejamentos territoriais neste único território ultramar continental da Europa. Estas ações estabelecem novas dinâmicas na fronteira da Guiana Francesa com os países limítrofes: o Suriname e o Brasil. Objetos de interesses em diferentes escalas geográficas, o Amapá e a Guiana Francesa vêm deixando, gradativamente, de ser periféricos para se tornarem estratégicos, dentro de uma relação permeada de ações recíprocas com fortes diferenças político-institucionais de seus respectivos países, preservadas e priorizadas.

Estas relações de interação estão a caminho, mas longe de chegar a um processo de integração, embora as políticas comunitárias europeias como é o caso do POAmazônia, tragam o discurso de integrar a Guiana Francesa a seus países vizinhos

para que estes possam contribuir de diversas formas para o seu desenvolvimento conjunto. Um dos principais enclaves ao desenvolvimento da Guiana Francesa está relacionado às orientações destinadas a garantir a ligação deste Departamento Ultramar Francês com os seus países vizinhos, como é o caso do Brasil. Tais orientações não se concretizam, pois esbarram em questões específicas de cada país como normas de vigilância sanitária, comércio, transporte, transbordo, controle fitossanitário e migração. Essas relações de interação presentes atualmente valorizam as diferenças e aumentam as desigualdades e conflitos entre estes dois territórios, dificultando o desenvolvimento na fronteira.

6 Referências

ADAP – Agência de Desenvolvimento do Amapá. **Matriz de temas de interesse regional na Cooperação Transfronteiriça**. Macapá, 2010.

BRUXELAS. **Programa Operacional Amazônia 2007-2013: França – Guiana**. MEMO/08/387, Jun. 2008.

CANARIA. **Memorando Conjunto das Regiões Ultraperiféricas**. As RUP no horizonte de 2020. Las Palmas de Gran Canária, out 2009. Disponível em: draece.gov-madeira.pt/PDF/rup/Memorando_RUP.pdf. Acesso em: 17 Abr. 2011.

CE. Comissão Europeia. **Primeiro Fórum da ultraperiferia europeia**. Bruxelas, mai, 2010. Disponível em: ec.europa.eu/regional_policy/conferences/rup2010. Acesso em: 09 Jul. 2011.

CEM – Conselho Empresarial da Madeira. **Estudo sobre PME, Ultraperiferia e artigo 299º do Tratado da União Europeia**. Relatório Final. Fund Europa, fev 2005. Disponível em: www.aicopa.pt. Acesso em: 17 Abr. 2011.

CARVALHO, G. **Oiapoque**: uma parábola na floresta - estado, integração e conflitos no extremo norte da Amazônia Legal. 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. EnglewoodCliffs: Prentice Hall, 1975.

FRANÇA. **Coopération Territoriale Européenne 2007-2013**. Programme de coopération. transfrontalière. Amazonie. Programme opérationnel. Document de travail. Version 17 Aoû. 2007. Disponível em: www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf. Acesso em: 17 Abr. 2011.

FORTUNA, M. A problemática das regiões ultraperiféricas. In: COSTA, J.S.; NIKAMP, P. **Compêndio de Economia Regional**. Cascais: Principia, 2009. vol. 1.

OLIVEIRA, R. O papel das ultraperiferias da União Europeia. **VIII jornadas Autárquicas das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia e Cabo Verde**. Governo dos Açores, SI. Disponível em: www.cmu-rup.eu. Acesso em: 04 Jul. 2011.

SANCHEZ, J. **Geografia Política**. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SILVA, G. V. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira**: entre os ditames globais e a articulação local. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, G. V. Interações espaciais Amapá (BR)-Guiana Francesa (FR): Uso político do território e cooperação transfronteiriça. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, Durbens. **Interações fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades**. Macapá, 2010. p. 73-103.

ROCQUE, C. **Grande enciclopédia da Amazônia**. 3 v. Letras E-I. Amazônia Ed. LTDA-AMEL,1968.

VALENTE, F. M. I. As regiões ultraperiféricas portuguesas: Discurso político e imprensa regional. **Revista de Humanidades**, Natal, v. 10, n. 26, Jul./dez. 2009. Disponível em: www.cerescaico.ufrn.br/mneme. Acesso em: 28 Jun. 2011.

6

PARTICULARIDADE REGIONAL NA AMAZÔNIA: A FRONTEIRA INTERNACIONAL DO PARÁ E DO AMAPÁ¹

Ana Regina Ferreira da Silva

1 Introdução

A análise sobre a constituição territorial da região amazônica é entendida, ao longo dos anos, sob pontos de vista distintos, já que, enquanto algumas visões lhe atribuem alguma conformidade para sua grande extensão continental, outras, as quais adotamos como parâmetro no presente estudo, a compreendem a partir de sua formação histórica, o que se materializa por suas formas e conteúdos (SANTOS, 1996) construídos pelas práticas humanas em sociedade.

Para Corrêa (2009), o espaço não pode ser visto como vazio, puro, absoluto ou simples produto das relações que se estabelecem na sociedade e nem o lugar da ocorrência e instrumentalização de ações políticas, e sim o lócus da reprodução das relações sociais de produção. Ou seja, o espaço é produto das vivências cotidianas em estreita relação com as práticas sociais. Mas esse produto que advém dessas relações, ao mesmo tempo, determina

¹ Este trabalho contou com o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entidade do governo brasileiro voltada à capacitação, ao aperfeiçoamento e ao desenvolvimento científico e tecnológico que, através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), do Ministério da Defesa, aprovou o projeto de pesquisa “Ajustes espaciais na faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira: dos dilemas espaciais à defesa do território”, coordenado pelo Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto, da Universidade Federal do Amapá (UFPA) e cuja equipe de pesquisa a autora do presente artigo é integrante.

suas condições de reprodução. Enfim, com base no pensamento de Lefébvre (1974) compreendemos que o espaço é produto das relações sociais, é condição para a reprodução social e também meio pelo qual a própria sociedade garante sua existência.

Isto posto, a percepção que ora se apresenta para a análise do espaço amazônico o considera como espaço socialmente produzido a partir de uma perspectiva histórica e busca compreendê-lo, tendo em vista a sua diversidade territorial, sendo por isso importante o reconhecimento da distinção de suas características internas, que se materializam pela espacialização de um conjunto indissociável de sistema de objetos formado por cidades, rodovias, áreas industriais, agrícolas e minerais, áreas de proteção ambiental, reservas extrativistas etc., e por um sistema de ações dados pelas relações sociais, econômicas, representações culturais que dão sentido àqueles objetos e configuram o território (SANTOS, 1996), permitindo um melhor entendimento da organização do espaço regional.

Diante disso, importa considerar que as intervenções territoriais realizadas no espaço amazônico através da implementação de políticas governamentais, ora voltadas para a proteção dessa parte do País onde o espaço é considerado “vazio” e, por isso, “vulnerável às ameaças externas” (PORTO, 2001); ora voltadas ao desenvolvimento da região visando o atendimento de interesses de grupos políticos e econômicos articulados, sobretudo, pela ação do Estado e de grandes empresas privadas, são instrumentos de transformação da realidade socioespacial, que geralmente não consideram suas peculiaridades sub-regionais e locais.

Desse modo, o presente estudo, ao considerar as múltiplas particularidades do espaço amazônico e apreendendo-o não

como espaço homogêneo ou singular, mas como espaço que possui papel intermediário entre processos gerais e específicos e entre o universal e o local (LENCIONI, 2003), procura evidenciar as particularidades de treze municípios dos estados do Pará e do Amapá regionalmente espacializados na faixa de fronteira internacional brasileira. Parte-se do pressuposto de que esse conjunto de municípios possui especificidades de formação territorial, demográfica, de ocupação, de função econômica etc., que, entre outras diferenciações, por vezes seguem ritmos diferenciados de vivência cotidiana, nem sempre se submetendo ao ritmo exigido pela nova configuração geopolítica desenhada para a articulação global do território amazônico.

Neste sentido, o juízo de fronteira que adotamos nesta análise é de um espaço vivenciado por relações dinâmicas, responsáveis pela reprodução das relações de produção na sociedade e formados por conteúdos e formas sociais produzidos ao longo da história desses lugares. Portanto, as fronteiras não podem ser definidas meramente como limites demarcados por meios naturais ou artificiais. Elas são criações humanas (TRINDADE JR., 2010) que representam relações que transformam esses marcos em espaços sociais e historicamente construídos, tal como ocorre na área de fronteira dos estados do Pará e do Amapá, tendo por base esta investigação.

Oito municípios do Amapá estão localizados na faixa de fronteira internacional do Brasil: Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba, Serra do Navio e Oiapoque; no Pará, são cinco os municípios que também integram a mesma faixa fronteira: Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos e Oriximiná. Em razão de suas respectivas localizações, segundo a Proposta de Reestruturação da Faixa de

Fronteira² (PPFF) do governo federal, esses entes federativos exercem papel estratégico na segurança das fronteiras brasileiras, seja pela cotidianidade da presença humana ou pela instalação de bases de vigilância em seus territórios (BRASIL, 2009). Essa é uma, dentre outras particularidades, que os difere de outros municípios brasileiros, mesmo daqueles integrantes da mesma região.

Pontuando tais diferenciações que marcam a particularidade geográfica do espaço fronteiriço internacional dos Estados do Pará e Amapá, buscamos aqui refletir sobre a possibilidade desse mesmo espaço ser reconhecido como uma sub-região no contexto da Amazônia setentrional brasileira.

2 Particularidade regional na fronteira internacional do Pará e do Amapá

A região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá (Mapa 1) é integrante da sub-região I - Oiapoque-Tumucumaque³ -, que envolve a área territorial e se estende desde a foz do rio Oiapoque até o sul do estado de Roraima e noroeste do estado do Amazonas. Essa área se localiza na linha de divisão internacional entre o Brasil e seus vizinhos Guiana Francesa, Guiana e Suriname. Dois municípios do Amapá - Oiapoque e

² O PPFF definiu uma macro divisão da faixa de fronteira brasileira em três grandes arcos: o *Arco Norte*, compreendendo os estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre; o *Arco central* corresponde aos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o *Arco Sul* abrange os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BRASIL, 2005).

³ O Arco Norte é um imenso polígono de aproximadamente oito mil quilômetros, mas pouco povoado. Limita-se com seis países da América do Sul (Suriname, República da Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, e uma parte da Bolívia) e com a Guiana Francesa. É subdividido em seis sub-regiões: I - Oiapoque-Tumucumaque; II - Campos do Rio Branco; III - Parima-Alto Rio Negro; IV - Alto Solimões; V - Alto Juruá e; VI - Vale do Acre-Alto Purus (BRASIL, 2005).

Laranjal do Jari – fazem limite internacional com o Suriname e a Guiana Francesa, e três municípios do Pará – Oriximiná, Óbidos e Almeirim – limitam-se com o Suriname e a Guiana.



Mapa 1. Sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá.

A reflexão sobre a importância dessa região requer uma análise que ultrapasse os aspectos geopolíticos de sua localização, pois nela se conformam outras dimensões da realidade local potencialmente dinamizadoras das relações sociais, como nas áreas da economia e da cultura. Esse conjunto de municípios expressa a particularidade de uma formação socioespacial, que traz em si a diferenciação de um espaço fronteiriço localizado em uma escala intermediária, situada entre o singular e o universal (LENCIONI, 2003), configurando uma sub-região na fronteira internacional do Brasil.

Conforme o censo demográfico 2010, 308.001 pessoas residem na sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá

distribuídos em uma área territorial de 348.291,43 km² (BRASIL, 2010), o que revela uma densidade demográfica muito baixa, de apenas 0,88 habitantes por km². A população urbana (199.234 habitantes), superior à população rural (108.767 habitantes), evidencia considerável concentração de 64,5% pessoas nas áreas urbanas (BRASIL, 2010). Mesmo esparsamente povoado, é um espaço marcado pela forte presença da população indígena e detentor de uma realidade de caráter periférico, dado por condições particulares que são reforçadas pela ideia de fronteira, comumente interpretada como sinônimo de lugar distante ou simples limite de demarcação geográfica, e que ganha maior força quando essa mesma sub-região se localiza no extremo norte da fronteira amazônica.

Considerando as diferenciações entre os municípios situados na longa extensão territorial da faixa de fronteira, como questões políticas, meio ambiente, defesa civil, o atendimento de necessidades básicas da população, entre outras, o PDFF definiu algumas noções e conceitos para melhor compreender a organização social e territorial na faixa de fronteira, entre as quais a classificação dos municípios em *lindeiros e não lindeiros*.⁴ Essa classificação é utilizada para distinguir a situação geográfica dos municípios em relação ao seu posicionamento na *linha* de fronteira. O Quadro 1 mostra a situação dos municípios fronteiriços do Pará e do Amapá quanto à localização e a caracterização destes na faixa de fronteira brasileira.

⁴ Em Brasil (2005), *lindeiros* são aqueles que: a) seu território faz divisa com o país vizinho e sua sede fica no limite internacional, apresentando ou não conurbação com uma localidade desse país, como as cidades gêmeas; b) o território faz divisa com o país vizinho, mas sua sede não se localiza no limite internacional; c) o território faz divisa com o país vizinho, mas sua sede está fora da faixa de fronteira. *Não lindeiros* são aqueles que se localizam na retaguarda da faixa, possuindo ou não sede na mesma.

ESTADOS	LINDEIROS			NÃO LINDEIROS	
	Sede no limite da faixa	Sede dentro da faixa	Sede fora da faixa	Sede dentro da faixa	Sede fora da faixa
AMAPÁ	Oiapoque		Laranjal do Jari		Amapá Calçoene Ferreira Gomes Pedra Branca do Amapari Serra do Navio Pracuúba
PARÁ			Almeirim Óbidos Oriximiná	-	Faro Alenquer

Quadro 1. Classificação dos municípios da sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá segundo a localização da sede municipal na faixa de fronteira.

Os paraenses Almeirim, Óbidos e Oriximiná e os amapaenses Laranjal do Jari e Oiapoque são lindeiros, porém, os quatro primeiros possuem seus territórios localizados na divisa com o país vizinho, mas sua sede municipal está situada fora da faixa de fronteira. Apenas o município do Oiapoque possui sede na linha de fronteira, caso particular de cidade-gêmea na sub-região, já que faz limite com Saint-Georges, departamento ultramarino da Guiana Francesa (Fig. 1, 2 e 3). Os demais municípios, os paraenses Alenquer e Faro e os amapaenses Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Serra do Navio estão localizados na retaguarda da faixa, considerados, portanto, não lindeiros, e possuem sede municipal situada fora da faixa de fronteira, as quais estão localizadas a mais de 150 km em relação ao limite internacional (BRASIL, 2005).

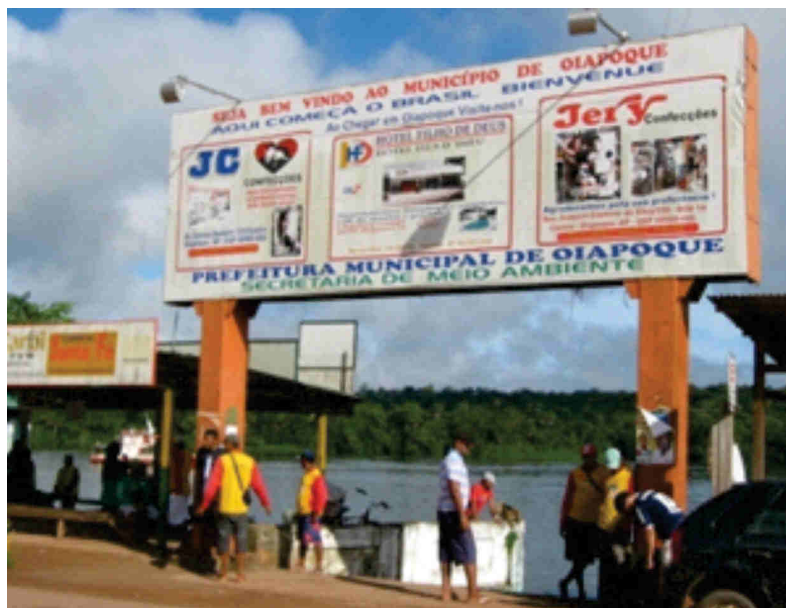


Fig. 1. PORTAL ÀS MARGENS DO RIO OIAPOQUE localizado no centro da cidade do Oiapoque, onde se concentram as catraias que trafegam o trecho Oiapoque - Saint-Georges - Oiapoque. Ana Regina Silva, 20/03/2011.



Fig. 2. CONCENTRAÇÃO DE CATRAIAS NO PORTAL DO RIO OIAPOQUE - voadeiras fluviais que realizam o transporte diário de pessoas entre a cidade do Oiapoque (AP) e Saint-Georges (Guiana Francesa). Ana Regina Silva, 20/03/2011.



Fig. 3. SAINT-GEORGES (Guiana Francesa) – situada às margens do rio Oiapoque e considerada “gêmea” à cidade do Oiapoque (AP). Ana Regina Silva, 21/03/2011.

Outra diferenciação que caracteriza as interações transfronteiriças⁵ na faixa de fronteira institui o estabelecimento de “zonas-tampão”⁶, mesmo existindo relações culturais e comerciais em nível local, como no caso do Oiapoque. Com exceção deste município, as áreas dos demais municípios da sub-região são classificadas como zonas-tampão, pois contêm, em

⁵ Para precisar as diferenciações geográficas ao longo da faixa, de perceber o tipo de tratamento recebido na fronteira pelos órgãos governamentais e conhecer o nível de relação que se estabelece com os povos vizinhos, o PDFF criou a tipologia das *interações transfronteiriças*, construída com base na proposta do geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001) e adaptada ao caso brasileiro (BRASIL, 2005).

⁶ *Zonas-tampão* são consideradas estratégicas, portanto, restringidas ou interditas pelo Estado central para acesso e onde são criados parques nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva (BRASIL, 2005).

seus territórios, extensas áreas de reserva ou são protegidas de atividades produtivas causadoras de fortes impactos ambientais, como medida para evitar os conflitos pela posse da terra entre índios, madeireiros, garimpeiros e outros atores sociais. Embora as interações transfronteiriças do município de Oiapoque sejam consideradas de tipo capilar⁷, em função das interações com Saint-Georges, o mesmo também possui grande parte de seu território situado em condições de zona-tampão.

Dezenove unidades de conservação⁸ (UC) estão jurisdicionadas nos treze municípios estudados. Dez são de competência federal, cinco sob jurisdição estadual do Pará, duas estaduais do Amapá e duas municipais das comarcas de Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio (PARÁ, 2011; PORTO, 2007). Na mesma sub-região, foram identificadas onze áreas habitadas por comunidades indígenas distribuídas em cinco municípios da fronteira do Pará (Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos e Oriximiná) e em três do Amapá (Oiapoque, Laranjal do Jari e Pedra Branca do Amapari) (BRASIL, 2011b; PARÁ, 2011), representando parte significativa do “arco indígena”, caracterizado pela forte identidade étnico-cultural indígena (Fig. 4) existente no Arco Norte (BRASIL, 2005).

As maiores áreas territoriais de ocupação indígena são o Parque do Tumucumaque, com 3.071.067 ha, o Trombetas-Mapuera, com 3.970.898 ha e o Rio Paru D’Este, com 1.195.785 ha. Essas áreas se sobrepõem aos municípios fronteiriços de

⁷ *Capilar* é um tipo que pode ocorrer somente em nível local, como no caso das feiras que representam a exata interação e integração fronteiriça espontânea; pode ocorrer por meio de trocas difusas com o país vizinho com limitadas redes de comunicação ou resultam de zonas de integração espontânea com o Estado intervindo pouco (BRASIL, 2005).

⁸ s unidades de conservação existem nos níveis federal, estadual e municipal, baseadas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei Federal nº 9.985/00 (BRASIL, 2011b).

Alenquer, Almeirim, Óbidos, Oriximiná e Faro no Pará e à Laranjal do Jari no Amapá, se estendendo ao município de Monte Alegre (PA) e aos estados de Roraima e Amazonas. É um demonstrativo de que as territorialidades desses povos, ou seja, sua vivência nesses espaços ultrapassa os limites oficiais municipais e estaduais e das próprias reservas demarcadas e formalmente instituídas.



Fig. 4. ALDEIA INDÍGENA ARUMÃ - localizada ao longo da BR-156, no município do Oiapoque, onde há grande carência de serviços básicos de várias ordens. Observa-se em suas dependências um veículo que neste momento está buscando produtos oriundos de atividade de subsistência dessa comunidade. Ana Regina Silva, 20/03/2011.

Além da significativa presença da cultura indígena, estão sendo identificados também em Alenquer, Calçoene, Ferreira Gomes, Óbidos, Oiapoque e Oriximiná, territórios quilombolas⁹, os quais mantêm tradições culturais e religiosas afro-brasileiras

⁹ Quilombolas são descendentes de africanos escravizados que mantêm tradições culturais, de subsistência e religiosas ao longo dos séculos (BRASIL, 2011a).

entre outras particularidades. Onze comunidades quilombolas foram certificadas pela Fundação Palmares¹⁰ até o ano de 2010 nessa região e outras estão em processo para a efetivação da demarcação territorial (BRASIL, 2011a). O reconhecimento das identidades e dos territórios desses grupos sociais remanescentes de quilombos representa uma resposta à luta política de organizações sociais, como a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do município de Oriximiná (Arqmo), a Associação Comunitária dos Negros do Quilombo de Pacoval do município de Alenquer (Aconquipal), a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do município de Óbidos (RQMOB) e a Associação dos Remanescentes do Quilombo do Cunani (ARQC), em Calçoene. A atuação desses atores sociais na sub-região representa importante instrumento de diálogo e de reivindicações dessas comunidades junto aos órgãos de competência governamental municipais, estaduais e federal.

Há também, na sub-região, diferenciação em termos do desempenho econômico entre os municípios analisados, em grande parte, relacionada à ação de grandes empresas mineradoras que atuam na (trans)formação do espaço regional. São projetos de interesse de grupos econômicos que contam com o apoio do governo federal, objetivando o atendimento aos mercados internacionais e que passaram a controlar parcelas significativas do espaço regional a partir da exploração de seus recursos naturais.

Apesar do baixo número de empresas instaladas na sub-região, e, ainda assim, de pequenas indústrias, existe a presença

¹⁰ Criada em 1988, a Fundação Cultural Palmares é uma instituição pública vinculada ao Ministério da Cultura que tem a finalidade de promover e preservar a cultura afro-brasileira (BRASIL, 2011a).

do grande capital (Complexo Industrial do Jari, Mineração Rio do Norte, Anglo Ferrous e Beadell Brasil) atuando no setor extrativo mineral do caulim, da bauxita, do manganês, do ferro e do ouro, principalmente em Almeirim, Oriximiná e Pedra Branca do Amapari, além da atividade de silvicultura em Laranjal do Jari que, ao abastecerem os mercados interno e externo representam certo potencial de investimento em indústrias, contribuindo, portanto, para o incremento do setor industrial.

A instalação de empresas multinacionais de mineração em Serra do Navio a partir da década de 1940 representou importante marco da ação do capital internacional na região amazônica, quando se deu a exploração de seus recursos naturais sem qualquer preocupação com possíveis prejuízos ambientais e/ou prováveis benefícios sociais, momento em que maciços investimentos resultaram no acúmulo de receitas e lucros da mina para a Empresa Sociedade Indústria e Comércio de Minérios Ltda. (Icomi), que posteriormente passou a integrar o grupo Caemi (Companhia Auxiliadora de Empresas de Mineração. A ação desse empreendimento acarretou grandes transformações no espaço ao realizar vários investimentos na construção da infraestrutura necessária para a exploração da mineração, entre as quais, a estrada de ferro e a Vila Operária em Serra do Navio (PORTO et. al., 2009).

O Complexo Industrial do Jari se dispõe nas áreas territoriais dos municípios de Almeirim (PA) e Vitória do Jari e parte de Laranjal do Jari, ambos no Amapá. Segundo Porto (2007), o projeto foi implantado pelo milionário norte-americano Daniel Ludwig em meados da década de 1970, cujo objetivo era o fornecimento de celulose para o mercado mundial, além da atuação na área de alimentos. Para abrigar os trabalhadores

contratados por esse empreendimento foram instaladas *company towns* na região do Jari, como em Monte Dourado e Munguba e edificadas três alojamentos chamados *silvivilas* dentro da floresta, para produção de celulose, quando houve grande investimento de logística infraestrutural com a construção de centros de saúde, termoelétrica, supermercados, escolas entre outros benefícios destinados ao atendimento dos trabalhadores do complexo industrial.

Entretanto, as melhorias das transformações ocorridas não foram iguais para todos os habitantes locais, pois Laranjal do Jari e Vitória do Jari surgiram pela necessidade de sobrevivência das pessoas que não tiveram sua mão de obra absorvida pelo Complexo Jari. Portanto, essas cidades nasceram sem qualquer planejamento urbano e até nos dias atuais a carência por serviços públicos de qualidade é evidente (Fig. 5). No próprio município de Almeirim (Fig. 6), internamente, a paisagem mostra uma dupla realidade, pois a sofisticada logística composta pelos equipamentos urbanos de prestação de serviços construídos em Monte Dourado contrasta com a carência desses mesmos serviços na sede do município, criando uma situação bastante peculiar entre aquele distrito e a sede municipal, os quais vivem, em separado, realidades completamente distintas, como relatam seus próprios munícipes.

Em Oriximiná, a exploração da atividade mineral é realizada pela associação empresarial Mineração Rio do Norte (MRN), uma das associadas da Companhia Vale. A região do entorno do rio Trombetas sofreu sérios impactos advindos da agressão ao ambiente natural e da desestruturação do próprio modo de produção dos antigos ocupantes daquela área, especialmente da comunidade Boa Vista, localizada a poucos quilômetros de Porto

Trombetas, que sofreu perdas inclusive nas condições reais de trabalho com as alterações provocadas pela presença da MRN (ACEVEDO; CASTRO, 1998).

Em Calçoene, na comunidade de São Lourenço, a Mineração Novo Astro (MNA), instalada em 1983 encerrou suas atividades definitivamente em 1995, quando houve a exaustão da mina explorada. Essa empresa gerou grande legado de conflitos com os garimpeiros na região. Também em Calçoene, na localidade de Labourrie, segundo Porto (2007), instalou-se a Mineração Yukio Yoshidome S.A., a qual encerrou suas atividades em 1992.



Fig. 5. CENTRO URBANO DE LARANJAL DO JARI - passarela construída em estivas na —Rua da Bomba (Agreste), próximo à principal avenida da cidade, onde há grande concentração de bares, restaurantes, hotéis e demais atividades comerciais. Ana Regina Silva, 16/03/2011.

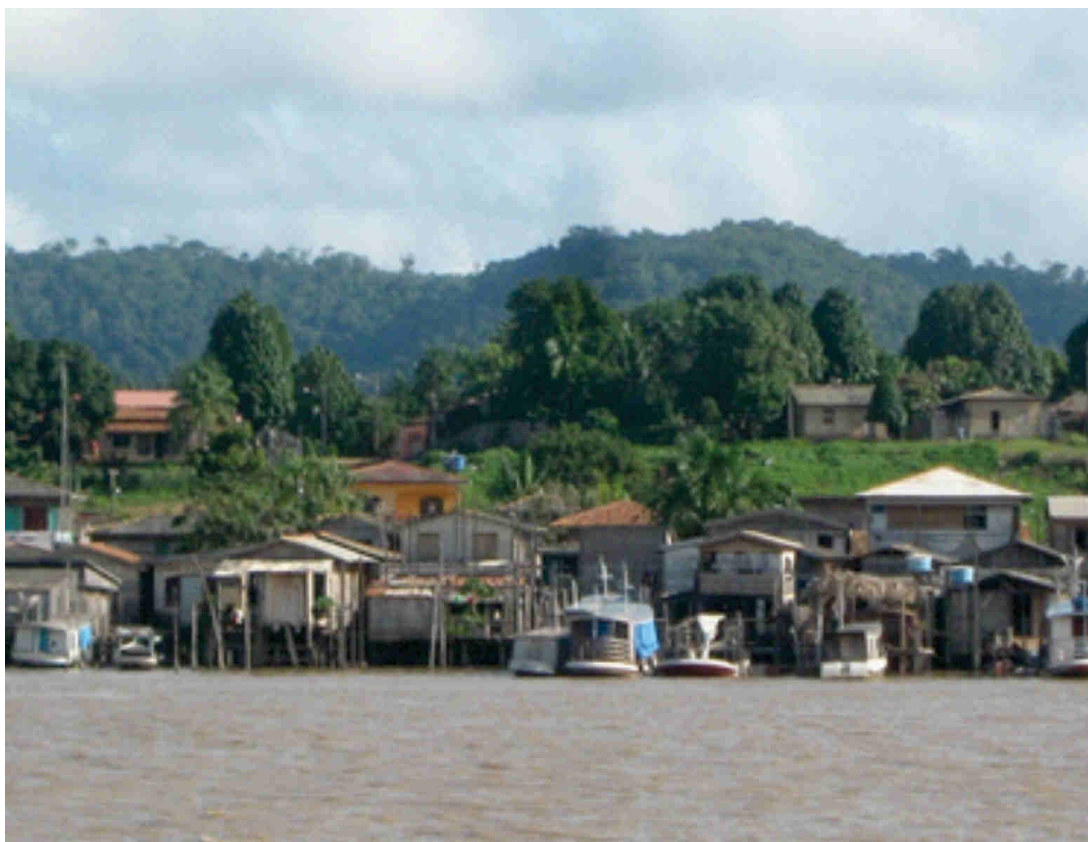


Fig. 6. CIDADE DE ALMEIRIM - paisagem vista ao se chegar de barco à Almeirim através do Rio Amazonas, onde se destaca a precariedade das palafitas construídas sobre o rio. Ana Regina Silva, 15/03/2011.

Em Pedra Branca do Amapari (Fig 6), segundo Nery, *apud* Simões (2009), a empresa Mineração Pedra Branca do Amapari (MPBA) instalou-se em 2005 para a exploração de ouro juntamente com a empresa canadense Golcorp, tendo sua vida útil interrompida em 2008. Porém, em 2010, a MPBA passou a ser Beadell Brasil.¹¹ Afirma a mesma autora que em Ferreira Gomes, a Sólida Mineração, explora minério de ferro para abastecer a unidade de ferro-gusa da Sólida Siderurgia S.A. para exportação, especialmente ao mercado chinês.

¹¹ Em abril de 2010, a MPBA passou a ser controlada pelo grupo australiano Beadell, o que levou à mudança do nome da MPBA para Beadell Brasil.



Fig. 7. TREM DE CARGA NA CIDADE DE PEDRA BRANCA DO AMAPARI - percorrendo trilhos em trecho instalado no centro urbano da cidade e transportando produtos das empresas mineradoras instaladas no município. Ana Regina Silva, 25/03/2011.

Segundo dados do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), por meio do beneficiamento do caulim, a Cadam foi a responsável pelo principal bem mineral produzido em 2007 no estado do Amapá, participando com 49,5% no valor da comercialização regional. No mesmo ano, o ouro primário representou 30% do valor da produção por meio da empresa MPBA (BRASIL, 2009), sendo o principal gerador de divisas no comércio exterior (SILVA, 2008). Entretanto, para que os ganhos obtidos com esses investimentos na exploração dos recursos naturais da sub-região sejam apropriados também pela sociedade local é necessário que os governos municipais, estadual e também federal, em conjunto, programem medidas

que possam exigir dessas empresas o compromisso de cooperação no desenvolvimento dos municípios onde estão instaladas para a resolução de seus problemas de ordens urbanas e rurais.

Essa reflexão mostra que a introdução da atividade mineral na sub-região trouxe mudanças estruturais, sociais, ambientais e também para a economia regional. Nos municípios onde foram implantados tais empreendimentos houve diferentes estímulos no desenvolvimento de atividades produtivas, na geração de empregos, na construção de equipamentos urbanos – e também rurais – no acesso a informações.

Em outros municípios analisados, como Amapá, Alenquer, Faro, Óbidos, Calçoene e Pracuúba geralmente a economia gira predominantemente em torno do funcionalismo público e dos programas assistenciais do governo federal, onde há extrema dependência de repasses de recursos da União, como do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), um problema sério enfrentado por esses municípios. Muitos estão endividados por questões trabalhistas, inadimplentes com os governos federal e estadual, e desprovidos de assistência técnica e jurídica, além de, às vezes, mergulhados no círculo vicioso da corrupção ou ainda na própria incapacidade de realizar gestões promissoras que possam, entre outras iniciativas, dinamizar a economia local e oferecer alternativas de subsistência à população e ao próprio município.

Enfim, em termos gerais, a situação dos municípios da sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá é precária, como pode ser percebida no trabalho de campo realizado durante o desenvolvimento desta pesquisa, mesmo naqueles que apresentam razoáveis índices de desenvolvimento. Carência de saneamento, de pavimentação, de estradas, de educação de

qualidade, inexistência de ensino superior, atendimento ineficaz de saúde ou ausência de especialidades no tratamento médico, entre outras situações, deixam a população local sem alternativas de uma vida decente.

Entretanto, a sub-região fronteira do Pará e do Amapá está inserida no contexto político estratégico que pretende potencializar a conexão internacional do Brasil com a América Latina através da Venezuela, do Suriname, da Guiana e da Guiana Francesa, tendo a expansão dos investimentos em infraestrutura por parte do governo federal como meio de impulsionar o crescimento econômico do Brasil. Para efetivar essa estratégia, o governo valoriza essa parte do território nacional patrocinando a estruturação de uma rede logística que envolve sofisticados sistemas de comunicação, investimento no setor energético, pavimentação de rodovias, construção de ponte binacional e modernização de portos e de aeroportos, projetando outra dinâmica para a Amazônia, orientada pelos padrões da globalização.

Esse processo se viabiliza através de obras previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em consonância com as diretrizes do modelo de gestão e o desenvolvimento de projetos pautados na lógica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid) do governo federal, pensados, segundo Brasil (2002), como base para a promoção da integração e o desenvolvimento por inteiro do País. O asfaltamento da BR-156 (que atravessa o Amapá de norte a sul) e a construção da ponte binacional sobre o rio Oiapoque, também no estado do Amapá, ambos particularmente com a função de interligar oficialmente o Amapá à Guiana Francesa e concomitantemente, o Brasil à União Europeia, são empreendimentos integrantes dessa estratégia.

Para Becker (2007), a intensificação e a fluidez do território se constituem como elemento central das diretrizes do governo, cujas ações se dirigem e também induzem investimentos em áreas pré-selecionadas, visando estimular e assegurar a ampliação das exportações nacionais para o Hemisfério Norte e estreitar as relações com os países sul-americanos.

Isso significa que a Amazônia, concebida como uma cobiçada mina preciosa por ser depositária de recursos naturais a serem explorados infinitamente, é também hoje vista, como território potencial a novos usos, por sua localização estratégica na fronteira brasileira para uma pretensa melhor fluidez do capital comercial internacional.

3 Considerações finais

Mesmo identificada como área geopoliticamente estratégica por oferecer guarda à segurança da Nação, a sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá é concebida por parte das elites locais e regionais, e também nas políticas públicas do governo federal, em estado de condição periférica. Isso decorre de visões que adotam parâmetros como a baixa densidade de população e a distância em relação aos centros industriais como indicadores para o (não) desenvolvimento de políticas públicas nesses espaços. Porém, a ação do capital, que realiza investimentos externos nos municípios de Almeirim, Oriximiná, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio revela, por outro lado, a importância estratégica da sub-região para a economia globalizada (PORTO, 2010) na exploração de seus recursos minerais.

Todavia, o processo de decisão no direcionamento das políticas e dos projetos que se viabilizam no interior dos municípios e na região não agrega a participação dos atores sociais locais, tais como a própria administração pública. Tal prática se favorece, antes de tudo, pela atuação dos governos federal e estaduais, que planejam a execução de políticas públicas estadual, nacional e internacional com base em modelos que privilegiam setores econômicos particulares, resultando na concentração de investimentos em determinados pontos ou eixos do território descobertos como mais propícios ao desenvolvimento das potencialidades competitivas para a expansão econômica do capital. Com isso, as potencialidades das riquezas locais e regionais são majoritariamente canalizadas aos interesses externos à região.

Os governos estaduais do Pará e do Amapá apresentam através de seus respectivos planejamentos governamentais, conforme analisado nos documentos institucionais de ambos os Estados, proposições parecidas para uma gestão regional e integrada. Porém, não tratam especificamente das realidades municipais ou regionais quanto à questão fronteiriça. A referência ao assunto ocorre geralmente em relação a ações de cooperação em nível estadual através das capitais Belém e Macapá ou em particular ao município do Oiapoque, deixando lacunas para a viabilização de processos de cooperação que tratem das demandas em nível localizado.

Essa realidade é favorecida por outros fatores que revelam a fragilidade estrutural dos municípios estudados, tais como: grande debilidade institucional das administrações locais; sistema tributário eminentemente concentrador de recursos na União e nos estados; deficiente capacidade administrativa dos gestores públicos; inexistência de planejamento de gestão

estratégica de longo e médio prazos; e, verticalização, de âmbitos federal e estadual, no encaminhamento de decisões que não consideram o município como um ente federativo importante na definição e execução do planejamento regional.

Por outro lado, os municípios nos quais estão presentes as grandes empresas recebem mais estímulos para o desenvolvimento de atividades produtivas, na instalação de equipamentos urbanos, na ampliação e melhoria do acesso às informações, na geração de empregos e de serviços, entre outros investimentos, concebendo, com isso, maior circulação da moeda e também refletindo em melhores índices de desenvolvimento humano local. E, de forma ainda mais seletiva, em alguns casos, somente algumas frações territoriais do município-sede desses empreendimentos atraem melhores proveitos.

Nessa direção, nota-se a importância estratégica da cidade de Oiapoque para a viabilização das políticas de integração territorial em nível internacional, por meio de obras como a ponte binacional sobre o rio Oiapoque e a pavimentação da BR- 156. Porém, percebe-se, concomitantemente, que esse mesmo nível de prioridade não é dispensado às demais cidades da região também fronteiriças e aptas à exploração sustentável de seus potenciais naturais, pois, devido serem consideradas distantes, não oferecem as mesmas condições para atender aos fluxos do capital internacional.

Portanto, considerando a condição fronteiriça da sub-região do Pará e do Amapá, as políticas públicas estaduais e federais mostram-se insuficientes no atendimento das particularidades para o desenvolvimento regional/local. Porém, de outro modo, em se tratando de criar as condições de mobilidade para a reprodução do grande capital econômico, são viabilizadas

na forma de empreendimentos infraestruturais agindo na transformação do espaço regional.

O desenvolvimento de políticas públicas adequadas à realidade municipal e de seu entorno se faz necessária para favorecer o próprio reconhecimento de pertencimento da população local a uma região fronteiriça, na qual os atores locais devem participar das preocupações nacionais quanto à importância da dinamização da faixa de fronteira.

Destarte, a lógica que prioriza o crescimento econômico regional precisa ser invertida e somada à iniciativas que fortaleçam a estrutura municipal e o desenvolvimento local e regional. A reforma na legislação de impostos, taxas e contribuições para equacionar a distribuição dos recursos públicos, podendo, assim, diminuir a situação de dependência das prefeituras em relação aos recursos da União e dos governos estaduais é apenas um exemplo disso.

Fatores como proximidade com os demais países latinos e com a União Europeia através da Guiana Francesa, o forte potencial turístico pela situação geográfica na foz do rio Amazonas, o comércio local e nacional que pode ser dinamizado com outras moedas de circulação internacional, as extensas áreas protegidas de UCs e terras indígenas potenciais ao desenvolvimento de atividades ecoturísticas ambientais e culturais, o artesanato de produtos regionais, as riquezas naturais abundantes, tais como rios navegáveis, praias, cachoeiras, lagos, diversidade de pescado, frutos exóticos, além de outras riquezas, anda por explorar de forma sustentável caso trabalhado, favorecendo a dinamização interna e possibilitando a articulação de redes e interações espaciais externas, que poderiam vir a contribuir com o desenvolvimento socioeconômico local e de seu entorno.

A cidade do Oiapoque, que pode ser considerada o *locus* privilegiado da materialização das interações transfronteiriças representa, também, um polo em potencial para articulação regional da sub-região fronteiriça dos estados do Pará e do Amapá. Essa possibilidade depende do esforço coletivo dos governos municipal, estadual e federal que resulte em proposições viáveis e integrem as políticas e os programas de planejamentos territoriais que estejam em consonância com as particularidades e necessidades regionais/locais.

Além disso, o reconhecimento da necessidade de crescimento social e econômico dos municípios considerados menores pelo planejamento de ação política deve levar em conta a participação efetiva da diversidade de atores sociais locais, respeitar e valorizar a diversidade cultural e o modo de vida particular e de ritmo próprio das populações ribeirinhas, indígenas, não indígenas, brasileiras ou não, que aspiram apenas viver dignamente nessa sub-região da porção setentrional amazônica.

4 Referências

ACEVEDO-MARIN, R.; CASTRO, E. **Negros do Trombetas: guardiões de matas e rios**. 2. ed. Belém: CEJUP; NAE/UFPA, 2008.

BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mensagem presidencial à Câmara Federal**. Brasília: MP, SOF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/mens2002.htm>. Acesso em: 10 Maio 2009.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira:** bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília, 2005.

_____. **Faixa de fronteira.** Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>>. Acesso em: 30 Out. 2010.

_____. Ministério da Cultura. **Certificação de áreas quilombolas.** Fundação Cultural Palmares. 2011a. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/>>. Acesso em: 5 Maio 2011.

_____. Ministério Público Federal. Índios e minorias. 2011b. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/terras-indigenas/terras-indigenas>>. Acesso em: 25 Jan. 2011.

CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave na geografia. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas.** 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p.15-47.

LEFEBVRE, H. **La producción de l'espace.** Paris: Anthropos, 1974.

LENCIONI, S. **Região e Geografia.** São Paulo: USP, 2003.

PARÁ. **Plano Plurianual 2000-2003.** DOE n° 29.120, de 31 de dezembro de 1999. Lei n. 6.265, de 21 de dezembro de 1999. Belém, 1999.

_____. Lei nº 6.607, de 26 de dezembro de 2003: **Mais pelo novo Pará**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007 e dá outras providências. Belém, 2003.

_____. Secretaria Estadual de Meio Ambiente. **Unidades de conservação estaduais e federais no estado do Pará**. Belém, 2011.

PORTO, Jadson Luis Rebelo. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000**. 2. ed. Macapá: edição do autor, 2007.

PORTO, Jadson Luis Rebelo et. al. Dilemas territoriais amapaenses: a (des) configuração de um estado em construção. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12. **Anais...** Montevideu, 2009.

_____. A condição periférico-estratégica da Amazônia setentrional: a inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. (Orgs.). **Interações fronteiriças no platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades**. Macapá, 2010.

PORTO, Gonçalves C. W. **Amazônia, amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, A. R. F. da. **Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia Oriental brasileira: estados do Pará e do Amapá**. Belém, 2011. 187f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

SILVA, G. V. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira:** entre os ditames globais e a articulação local. Porto Alegre, 2008. 175f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, J. G. C. da. **Oiapoque:** uma parábola no meio da floresta: Estado, integração e conflitos na fronteira do Amapá com a Guiana Francesa. Belém: UFPA/FASE Amazônia, 2006.

SIMÕES, H. C. G. Q. A história e os efeitos sociais da mineração no estado do Amapá *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, Macapá, n. 2, dez. 2009. Disponível em <<http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/32/n2Helena.pdf>>. Acesso em: 18 Fev. 2010.

TRINDADE JR., S-C C.. Pensando a noção de fronteira: um olhar a partir da ciência geográfica. In: NASCIMENTO, Durbens (Org.). **Amazônia e defesa:** dos fortes às novas conflitualidades. Belém: NAEA/UFPA, 2010. p.101-23.



POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PARA A AMAZÔNIA: ENTRE A GLOBALIZAÇÃO E AS REDES ILEGAIS

Aiala Colares de Oliveira Couto

1 Introdução

A globalização na atualidade pode ser entendida como um processo que torna as nações mais interdependentes e articuladas por um complexo conjunto de redes de telecomunicações e transportes que facilitam a atuação dos agentes hegemônicos do capitalismo mundial. Por outro lado, se tratando de capitalismo, esse fenômeno propende a fragmentar o espaço, pois as redes da globalização tendem a se materializar em lugares que há oportunidades comparativas e competitivas ao mesmo tempo em que sejam eficientes para uma competitividade no comércio mundial.

Para tanto, a exclusão social, a pobreza, o desemprego estrutural e a fragmentação do espaço representam o lado perverso da globalização. Trata-se de um processo que a todo o momento se renova com o avanço tecnológico, aumentando os conflitos sociais. Além disso, o proveito das novas tecnologias criadas pelos homens não são utilizadas apenas pelas atividades legais.

Na atualidade, é crescente a atuação de atividades ilegais que tiram proveito das novas tecnologias e da fragilidade do controle do Estado sobre os fluxos da globalização. Nesse sentido, a expansão das redes ilegais do narcotráfico vem ampliando

sua área de atuação no mundo. As redes do narcotráfico se materializam e articulam suas relações a nível local, regional e global, em áreas onde a globalização promove também fragmentação.

Nesse contexto, a região amazônica torna-se reduto de difusão das redes de tráfico de narcóticos pelo mundo, a partir de redes que saem da Colômbia, Bolívia e Peru e atravessam as fronteiras Norte da Amazônia, local aonde a globalização não chegou de forma eficaz e ainda considerada pelo Estado brasileiro uma área de fronteira vazia, instável e facilmente cooptada por narcotraficantes, dada a sua vulnerabilidade.

No atual contexto geopolítico do mundo surgem novas ameaças, não mais ligadas ao comunismo da Guerra Fria, e sim relacionadas aos interesses de alguns atores como: o terrorismo internacional, o contrabando, a biopirataria, extração ilegal de madeira e o narcotráfico.

A região amazônica é importante para a expansão das redes ilegais do narcotráfico, beneficiada pela globalização que mundializou o crime internacional. Pelas novas ameaças do capitalismo contemporâneo o Estado brasileiro vem enfatizando estratégias de defesa nacional a partir das fronteiras, buscando dar respostas à atuação das ilegalidades e ao mesmo tempo visando manter o controle geopolítico do território em vista destas novas ameaças.

Sendo assim, este paper está dividido em três partes para melhor entender a problemática aqui apresentada. Num primeiro momento é feita uma análise sobre o processo globalização e de fragmentação do espaço como uma possibilidade de expansão das redes. No segundo momento, contextualiza-se a atuação das redes ilegais do narcotráfico na Amazônia destacando

a importância da região para o tráfico de drogas devido sua localização e sua vulnerabilidade. E, finalmente, é realizada uma discussão sobre as políticas de defesa nacional para a Amazônia, especificamente o Projeto Calha Norte (PCN) e o projeto SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia) que aparecem como tentativa de rechaçar a articulação e materialização das redes ilegais na Amazônia brasileira e garantir a defesa do território.

2 A Globalização e a fragmentação como possibilidades de expansão das redes

A atual globalização hoje representa a fase mais avançada de expansão do sistema capitalista de produção. O fato de que a retórica celebratória da globalização tenha um caráter abertamente ideológico e mistificador não significa, entretanto, que se deva desconhecer que vários dos processos e transformações estruturais que ela aponta são reais e que, como efeito desigual e combinado deles, o mundo atual se tornou cada vez mais interdependente (GOMÉZ, 1997 p. 10).

Para o geógrafo Milton Santos (1996), a globalização de hoje é cada vez mais representada pela intensificação dos fluxos. Esses fluxos correspondem à circulação de mercadorias, capitais, pessoas e principalmente informações que são direcionados para várias partes do globo, graças às redes técnicas de transportes e de telecomunicações. Entretanto, não são uniformemente bem distribuídas no espaço mundial e levam ao processo de fragmentação e desintegração.

Ao mesmo tempo, tais desenvolvimentos de tendências centrípetas ou integradoras de alcance global resultam em indissociáveis outros desenvolvimentos e não menos ter evidentes

de signo contrário, como são as tendências à fragmentação e à desintegração dentro e entre as Nações (GOMÉZ, 1997 p. 10).

Para Gómez (1997, p. 13),

[...] o processo de globalização, mais do que favorecer o aparecimento de uma cultura global unificada (que não deve ser confundida com situações efetivas de hegemonia cultural), tende a prover um campo de expressão e de acentuação das diferenças, heterogeneidades, localismos, confrontos, fragmentação, sincretismo, hibridização das culturas – em suma, revela a natureza multiforme e extrema complexidade dos fenômenos culturais atuais.

Assim, é preciso entender a globalização não como um fenômeno unificador e homogêneo que integra todas as pessoas e todas as regiões em seus fluxos. Trata-se de um processo excludente e desintegrador que aumenta a exclusão social e abre grandes lacunas entre as classes. Gómez (1997) destaca que a globalização representa a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância e vice-versa.

De fato, a globalização pode ser entendida como um processo que tenta unificar os mercados, a política e a cultura, segundo Castells (1999) de uma “sociedade em redes”. Por outro lado, as redes representam o poder de quem as controla e por isso elas excluem e incluem, de acordo com os interesses dos agentes hegemônicos. A fragmentação e a desintegração do espaço são frutos do poder desestruturante das redes da globalização.

Globalização e fragmentação são processos associados que deixam uma grande incerteza sobre o futuro da humanidade em tempos de internacionalização da economia, pois na medida em que o capital se reestrutura, as tensões sociais se multiplicam,

aprofundando as complexidades e as contradições num mundo cada vez mais transnacional.

Para Moraes (2003, p. 125):

Suponhamos como aceite a expectativa de um mundo mais complexo, mais integrado (interdependente seria um termo mais adequado) e ao mesmo tempo mais diversificado, mais competitivo, etc. Ainda assim, seria difícil imaginá-lo como um mundo com menos regras – se não se quiser aportar a uma selva de conflitos destrutivos, a um imune a qualquer previsão (a não ser, é claro, a previsão de um apocalipse). Em uma palavra, se não se quiser retornar à guerra de todos contra todos pressagiada [...].

As consequências negativas que daí decorrem são hoje amplamente reconhecidas, indo desde o aumento do fenômeno da exclusão social e espacial (grupos e categorias sociais, zonas, países e até continentes que, rapidamente, tornam-se irrelevantes porque não conseguem integrar-se à dinâmica da economia mundial), passando pela brutal concentração dos direitos sociais e o sentimento generalizado de insegurança no trabalho, o debilitamento das antigas identidades e formas de solidariedade de classes, chegando até o crescimento das correntes migratórias internacionais, a intensificação da degradação ambiental, o consumismo desenfreado e o fundamentalismo reativo de afirmação da identidade dos não-incluídos (S. Gill, 1995; Unrsid, 1995; P. Anderson, 1994; E. Luttwac, 1996 *apud* Gómez, 1997).

É nesse contexto que as redes ilegais ganham espaço nesse mundo globalizado, pois as áreas excluídas pela fragmentação ou desintegração são aproveitadas para a materialização de atividades ilícitas como o tráfico de narcóticos e armas, o contrabando e a biopirataria. As redes ilegais são na verdade a

materialização dos fluxos da globalização do crime organizado em um sistema reticular que ganha força com as inovações tecnológicas e com os impactos negativos da globalização. Em suma, diante dos processos interligados de globalização e fragmentação em curso, a autonomia e a soberania do poder territorializado do Estado se vêem submetidas, por cima e por baixo, a sérias erosões e restrições (GOMÉZ, 1996 p. 40).

E se tratando da região amazônica, a globalização deixa imensas áreas de exclusão, sobretudo nas fronteiras com os países vizinhos, representando aquilo que o geógrafo Milton chamou (1996) de “espaços opacos” e que são fundamentais para a atuação das redes ilegais que desafiam e desarticulam o poder do Estado.

3 A atuação das redes ilegais do narcotráfico na Amazônia

Os estudos das redes ilegais do narcotráfico na Amazônia e as transformações que essa atividade pode estar gerando no território das cidades da Amazônia legal envolvem, sobretudo, uma atividade organizada em redes que se materializam no território. A utilização do termo “rede” não é recente, muito menos a preocupação em compreender seus efeitos sobre a organização do território. Ela não é, tampouco, vinculada diretamente a Geografia: em um artigo publicado em 1832, o economista e engenheiro Michel Chevalier já reconhece as relações estreitas entre a rede de bancos e a rede de linhas de transporte, evocando a relação entre as comunicações e o crédito (DIAS, 2000 p. 144).

Dias (2000) destaca que a questão das redes aparece hoje de outra forma, renovada pelas grandes mudanças do final de século pelas descobertas e avanços em outros campos disciplinares e na própria Geografia. Assim um novo contexto teórico estimularia uma abordagem relacional das redes com a urbanização, a divisão territorial do trabalho e a crescente diferenciação que esta introduz entre as cidades.

De fato, as redes assumem um importante papel no mundo contemporâneo, visto que a intensificação dos diversos tipos de fluxos acontece através delas e são as redes que dão sentido ao território como forma de articulação, com a economia globalizada não negando os efeitos perversos que elas podem trazer para o lugar.

Como forma de organização técnica (infra-estrutura de suporte ou logística), transacional (econômico-político), informacional (cognitiva), a estrutura de conexões por rede tem um significado bem mais complexo do que o do simples desenho de nódulos conectados por linhas (MACHADO, 1996 p. 6).

Nesse sentido, devem-se perceber os processos de estruturação do espaço geográfico a partir das formas de organização em redes buscando-se conexões entre esta forma de organização e a materialização destas no território, de forma que dê sentido à geografia. Tratando-se das redes internacionais do narcotráfico na Amazônia, se faz necessário reconhecer que “a rede de relações é também rede de organização” (DUPUY, 1984 *apud* DIAS, 2000 p. 233).

Segundo Santos (1996 p. 209):

As múltiplas concepções de definição do conceito de rede se enquadram em duas grandes matrizes. A primeira delas considera a realidade material das redes: as redes

seriam uma 'infra-estrutura, permitindo o transporte de matéria, de energia ou de informação'. A concepção de rede da segunda matriz levaria em conta além do dado material, o dado social, 'a rede é também social e política, pelas pessoas, mensagens e valores que a freqüentam'.

Para Milton Santos existe a necessidade de articular as diferentes esferas Sociais na análise das redes, quando afirma que o atual estudo das redes

supõe a descrição do que constitui, um estudo estatístico das quantidades e das qualidades técnicas, mas, também, a avaliação das relações que os elementos da rede mantêm com a presente vida social, em todos os seus aspectos, isto é, essa qualidade de servir como suporte corpóreo do cotidiano. (SANTOS, 1996, p. 210).

Para implantar e administrar suas operações, e diminuir os riscos de apreensão e de intervenção pelos órgãos de segurança do Estado, os empreendimentos ilegais necessitam criar "canais de comunicação" entre os diferentes níveis de organização territorial, gerando uma tensão entre lógicas diferenciadas que devem ser levadas em conta:

As redes encontram outras lógicas, ancoradas no solo. Podem adaptar-se mais ou menos facilmente às cidades ou aos países, à inércia do semi-urbano ou a rigidez das malhas agrícolas. No entanto, existe uma instabilidade e uma tensão entre as redes e o território, entre o dinâmico e o estático, entre aquilo que circula e aquilo que habita (MACHADO, 1996, p. 23).

Fazendo uma discussão sobre as relações das cidades ("nós"), com suas respectivas hinterlândias, Manuel Castells destaca que os "territórios em torno destes nós desempenham uma função cada vez mais subordinada, às vezes, perdendo a

importância (ou até mesmo a função)”. Para este autor, nenhum nó consegue estruturar a rede por si mesmo, por mais importante que seja a função da cidade ali situada “nenhum lugar existe por si mesmo na rede, já que as posições são definidas pelos fluxos” (CASTELLS, 1999 p. 409).

Para Machado (2003), as redes ilegais ocupam os lugares, mas não são definidas pelos lugares que ocupam. Cada lugar é tão importante quanto qualquer outro para a organização do espaço-de-fluxos através do qual dispersa a comunidade ilegal que controla o sistema, o que denuncia os interesses geopolíticos das grandes potências em associar uma atividade que sabidamente opera em rede transnacional ao nome de um lugar geográfico específico, como a Colômbia ou a Amazônia.

É só lembrar das cidades gêmeas na Faixa de Fronteira Norte, Tabatinga e Letícia, que ligam o Brasil até a Colômbia, e nesse sentido têm um grande destaque no comércio ilegal como rota obrigatória do tráfico internacional de drogas e armas, por isso recebem grande atenção da mídia.

No entanto, apesar do fato das redes obedecerem, em princípio, a uma “concepção teleológica” (MACHADO, 1996 p. 7), ou seja, direcionadas para objetivos específicos, não se pode afirmar que os lugares são neutros, muito menos que a localização geográfica tenha perdido seu valor estratégico (VIRÍLIO, 1977 *apud* DIAS, 2000 p. 156). Esta valorização das características dos lugares está necessariamente presente na lógica de organização das redes ilegais, as localidades inseridas na rede que são cuidadosamente avaliadas pelas organizações e proto-organizações que operam na ilegalidade (MACHADO, 2003).

Assim, as características da região amazônica são importantes para a articulação das redes ilegais do comércio internacional de drogas, destacando o papel do Brasil nesse sistema como uma área de trânsito da droga até os principais mercados consumidores. Além disso, o Brasil fornece os produtos químicos que são utilizados para o beneficiamento da droga, sendo assim, uma parte é exportada e outra parte fica no país para ser comercializada. Nesse sentido, o comércio se realiza através da organização territorializada do tráfico de drogas nas principais metrópoles brasileiras, incluindo, também, as cidades da Amazônia que estão próximas dos principais produtores de droga do mundo.

As redes ilegais hoje se aproveitam da expansão da globalização de duas formas: uma relacionada com a expansão da tecnologia, o que facilita o contato e as transações internacionais do narcotráfico, e a outra diz respeito ao intenso processo de fragmentação e desintegração do território que a globalização impulsiona.

4 A Amazônia e as políticas de defesa nacional: Calha Norte e SIPAM/SIVAM

Como ressaltamos, a região amazônica corresponde a uma imensa fronteira instável, na qual sua proximidade com países que vivem problemas relacionados com a produção de coca colocam a nossa região em destaque no que diz respeito à rota de passagem da droga em direção aos principais centros consumidores do Brasil e do mundo. As fronteiras da Amazônia com a Colômbia, Peru e Bolívia, acabam por facilitar a inserção da região no circuito das redes ilegais. “Na realidade, as

particularidades geográficas da Amazônia oferecem facilidades para a prática do ilícito” (ISHIDA, 2006 p.04).

Assim, admite-se que as nossas fronteiras sofrem ameaças externas vindas de nossos vizinhos problemáticos envolvidos em conflitos internos mal resolvidos e que põem a Amazônia brasileira em situação de risco perante essas inquietações. A busca de um novo significado para as relações de vizinhança na Amazônia já está impondo o redirecionamento da ação pública, com reflexos na geopolítica (BECKER, 2004 p. 65).

Na verdade, no que diz respeito à questão da soberania nacional, o Estado brasileiro através de políticas de segurança nacional, ou seja, ligadas às ameaças transfronteiriças, deve legitimar a sua atuação e ao mesmo tempo combater as novas ameaças do atual processo de globalização. Na esfera do governo federal, a resposta à vulnerabilidade das fronteiras manifesta-se na forma de três estratégias de defesa: os projetos militares como o Calha Norte e o SIPAM, as propostas de criação de territórios, e a integração física e continental, em dois níveis (BECKER, 2004 p. 65). Temas como o narcotráfico internacional, a atuação de guerrilhas na Colômbia e no Peru, o contrabando de ouro e diamante, a biopirataria e a exploração ilegal de madeiras são problemas que desafiam o poder do Estado e ameaçam a soberania nacional. Daí a necessidade de se pensar em criar projetos voltados para a segurança nacional.

A criação de territórios federais na fronteira tem o propósito de assegurar a presença do Estado em nessas regiões, que representam espaços com ocupações pouco consolidadas, como por exemplo, as regiões do alto rio Negro, alto Solimões e Juruá. Segundo Becker (2004), essas áreas abrangem questões tradicionais de defesa externa e

segurança estratégica do país, bem como meio ambiente, direitos humanos e tráfico de drogas.

No caso dos projetos militares segundo os estudos de Becker (2004), o SIPAM/SIVAM foi uma resposta à tentativa norte-americana de instalação de bases no território brasileiro em nome do combate às drogas, mediante a comprovação da capacidade do país de controlar seu território e o meio ambiente por meio de um eficiente sistema de informações.

Já o Programa Calha Norte (PCN), criado em 1985 e praticamente abandonado durante anos por falta de verbas, vem sendo resgatado com vistas a subsidiar uma Estratégia de Desenvolvimento da Amazônia Setentrional (Ministério da Defesa/Fund. Getúlio Vargas, 2001 *apud* NASCIMENTO, 2006 p. 67).

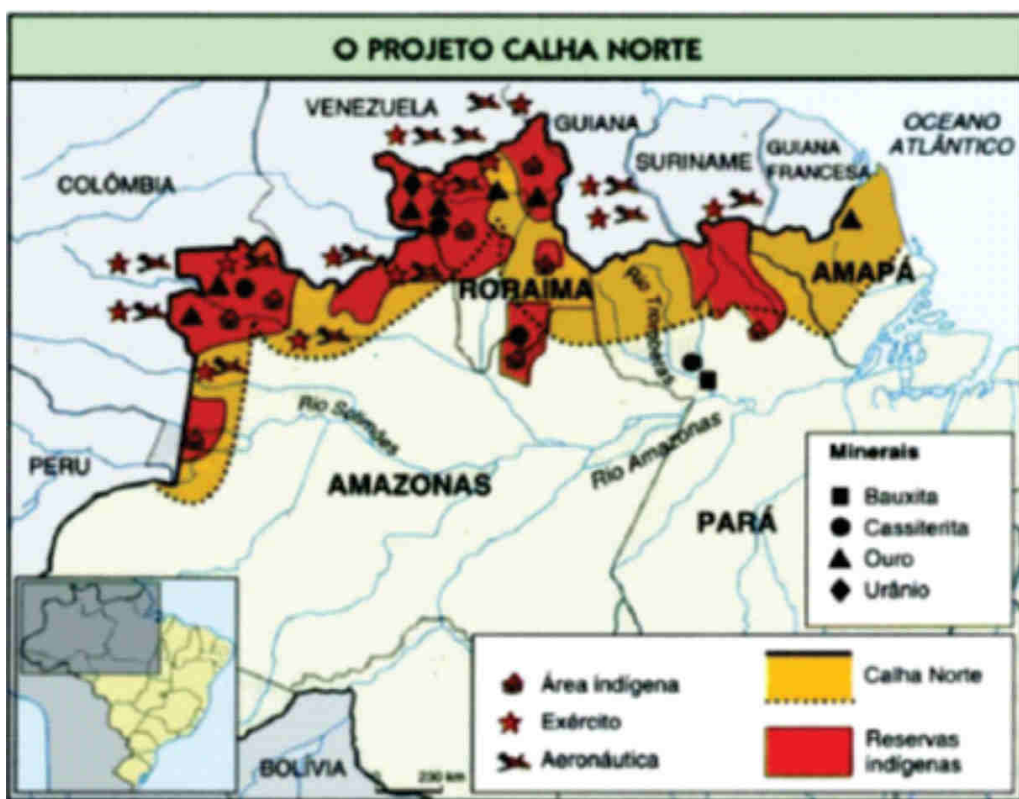


Fig. 1: Área de abrangência do projeto Calha Norte.

Fonte: Becker (1999)

É perceptível a zona de instabilidade e vulnerabilidade que a fronteira Setentrional da Amazônia brasileira representa e por isso, a presença militar do projeto Caçha Norte é praticamente uma necessidade de intervenção do Estado para monitorar os fluxos que se manifestam nessa região. A condição transfronteiriça da Amazônia aparece como um risco a soberania nacional. Observando a imagem acima pode-se verificar a imensidão da fronteira e a presença de alguns minerais como bauxita, cassiterita, ouro e urânio, localizados em reservas indígenas ou próximos a elas, e que estavam sendo contrabandeados, expondo as comunidades indígenas ao risco.

O Programa Calha Norte tem sido importante para manter a presença constante do Estado brasileiro na Amazônia setentrional, apesar de todas as dificuldades. Foram instalados pelotões aéreos especiais de fronteira, atendimento às tribos indígenas e às comunidades carentes, além da manutenção da infra-estrutura de energia e transportes.

De acordo com Nascimento (2006, p. 99),

O Projeto Calha Norte foi concebido sob a influência da doutrina de segurança nacional e atualmente vem sendo redefinido para adequar-se aos novos padrões de segurança globais, a exemplo do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), com o qual se complementam as três dimensões da segurança: o PCN visa garantir a segurança terrestre e marítima e, o Sivam, a vigilância aérea. Ambos estão integrados ao Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam).

Estes projetos representam a atuação do Estado contra as “Novas Ameaças” (expressão utilizada após a Guerra Fria), ou seja, atividades que podem corresponder a problemas que desafiam a segurança dos estados fronteiriços. Nesse sentido, as

políticas de segurança nacional estão priorizando a manutenção e ampliação do seu aparato militar nas fronteiras.

De acordo com Ishida (2006) essa ação deve ser entendida não apenas como um imperativo baseado necessariamente na defesa clássica da soberania de seus territórios, mas, também, para incrementar a vigilância contra a ação da criminalidade organizada transnacional (drogas, armas, terrorismo).

As fronteiras da Amazônia são vulneráveis para a ação ilícita e isso preocupa o governo brasileiro. Segundo Ishida (2006, p. 04), é nesse ambiente de enorme proporção territorial e de baixa densidade demográfica, onde a ausência do Estado chega a ser uma regra e não uma exceção, que identificamos a ação de grupos adversos que se aproveitam da densa floresta para acobertar inúmeras atividades ilícitas, utilizando-se de rotas aéreas, terrestres e fluviais clandestinas para transportar todo o porte de droga, contrabando, armas e munições.

O PCN não visa apenas garantir a presença do Estado no que diz respeito à segurança nacional e a assistência às populações locais que habitam a faixa de fronteira Norte. Esse objetivo foi alterado no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, quando se acrescenta a frase “e fixando o homem na região”, visando garantir o desenvolvimento regional com a manutenção da soberania, entendida como espaço limitado e definida institucionalmente e administrada pelo Estado (NASCIMENTO, 2006 p. 100).

Por outro lado, o SIVAM/SIPAM já corresponde a um projeto mais ambicioso que não está restrito apenas à segurança da fronteira da região Norte, mas de toda a Amazônia legal, através do uso de satélites e radares interconectados por um sistema de informação. Além disso, o SIVAM/SIPAM pode ser

uma aproximação de cooperação entre os países limítrofes da parte Norte do Brasil que demonstram interesse em utilizar seus serviços. Os dois projetos de cunho militarista estão integrados à política de defesa nacional.

O SIVAM/SIPAM compõe a infra-estrutura técnica e operacional de um programa governamental multiministerial, Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), cujos objetivos são a defesa e a proteção da Amazônia Legal, garantindo a soberania brasileira na região, com ênfase na otimização das ações governamentais voltadas para a defesa, o desenvolvimento, a vigilância e a análise de todo o espaço aéreo e terrestre da região (LOURENÇO, 2006 p.120).



Fig. 2: Área de abrangência do projeto SIVAM/SIPAM.
Fonte: Folha de São Paulo (1996)

Percebe-se na imagem acima que o Sistema de Vigilância e Proteção da Amazônia abrange todos os estados da Amazônia legal ou Amazônia brasileira, utiliza tecnologia de informação através de satélites e radares fixos em bases militares. Além disso, conta com a presença de centros regionais de controle de informações e se constitui em um projeto bastante importante para conter não apenas a entrada de aeronaves não autorizadas sobre atividades suspeitas que partem de países da Comunidade Andina, mas também os satélites conseguem identificar focos de calor na floresta. Por isso, é uma ferramenta capaz de conter o avanço das queimadas em áreas de preservação ambiental.

O SIVAM/SIPAM é um sistema multidisciplinar que visa coordenar as ações de vigilância, buscando integrar as diversas instituições públicas, em níveis diversos, a fim de gerenciar informações obtidas para fins de segurança nacional e desenvolvimento social e regional (NASCIMENTO, 2006 p. 100).

A proteção do território nacional e da Amazônia brasileira, através destes dois projetos militares (Calha Norte e SIVAM/SIPAM), vem sendo incorporada nas políticas de segurança nacional, visto que essenciais para a manutenção do controle e defesa de nossas fronteiras e do território nacional. As ações do Estado a partir destas políticas e projetos de defesa são também estratégias geopolíticas do governo para a garantia do direito à soberania sobre a Amazônia brasileira.

5 Considerações finais

A globalização e as inovações tecnológicas possibilitaram a atuação das redes ilegais do narcotráfico que utilizam a região amazônica como porta de entrada e saída da droga. Contudo,

ressaltamos que a fragmentação do espaço que surge com um processo de globalização desigual e excludente, de certa forma, tem a contribuir de forma direta ou indireta para que as redes do narcotráfico se materializem algumas cidades amazônicas.

Assim sendo, a atuação das redes ilegais do narcotráfico nas fronteiras da Amazônia brasileira representam uma ameaça à segurança nacional que vem desafiando a soberania do Estado brasileiro. Como já destacado, nossas fronteiras ainda enfrentam uma vulnerabilidade muito grande em relação ao imenso vazio demográfico que elas representam. Em se tratando de narcotráfico, a nossa proximidade com os maiores produtores de coca do mundo (Bolívia, Colômbia e Peru) preocupam as nossas autoridades que passaram a repensar a questão da segurança nas fronteiras da Amazônia.

Além disso, é crescente a presença militar norte-americana em países vizinhos, o que aumenta a influência dos Estados Unidos na América do Sul, que hoje também representam uma ameaça para a hegemonia do Brasil na região. De certo, as inovações tecnológicas possibilitaram a expansão dos fluxos da globalização, mas, por outro lado, as redes são excludentes e deixam grandes lacunas que representam hoje áreas excluídas desse processo. Na região amazônica, imensas áreas são excluídas ou incluídas precariamente nesse processo e nesse sentido representam gargalos muitas vezes deixados pelo Estado, no qual são aproveitados pelas atividades ilícitas transfronteiriças.

Dessa forma, na região amazônica, na área de fronteira Norte, vem ocorrendo conflitos envolvendo índios, garimpeiros e contrabandistas, além de narcotraficantes que se aproveitam desses vazios para a materialização de seus interesses ligados à economia global do crime.

A defesa da Amazônia brasileira se faz necessária, é a resposta do Estado com a criação dos programas Calha Norte e SIVAM/SIPAM, ambos integrados à questão da segurança e defesa do território nacional e que no atual contexto geopolítico a região encontra-se inserida, importantes como estratégias de garantia da soberania nacional e de combate às atividades ilícitas que aqui ocorrem.

Muitos problemas o governo Brasileiro ainda enfrenta para garantir o controle e a segurança das fronteiras da Amazônia legal. Contudo, o PCN e o SIVAM/SIPAM significam o retorno do Estado, no que tange a questão da segurança e vigilância da região, sendo projetos importantes para o combate ao circuito da droga que se aproveita da fragilidade e dificuldade de se garantir a total segurança do Estado. Desse modo, o desafio da segurança nacional está em manter estes projetos e revitalizá-los para uma atuação mais eficaz na repressão às redes ilegais, ao mesmo tempo em que representam respostas do Estado brasileiro às pressões e ameaças externas em função da cobiça internacional sobre a Amazônia.

6 Referências

BECKER, B. K. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CASTELLS, M. **Fim do milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DIAS, L. C. "Redes: emergência e organização". In: CASTRO, I. E, GOMES, P. C. C e CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

GOMÉZ, J. M. Globalização da política: mitos realidades e dilemas. São Paulo: Praia vermelha. **Estudos de Política e Teoria Social**, v. 1, n. 1, 1997.

LOURENÇO, H. J. O sistema de vigilância da Amazônia (Sivam): velhas controvérsias, novos desafios. In: CASTRO, Celso. **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ISHIDA, E. **Política de segurança integrada da Amazônia: utopia ou realidade?** San Tiago Dantas, 2006.

MACHADO, L. O. O comercio de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose? In: CASTRO, I. E, et al. **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____. **Notas sobre o complexo coca: cocaína na Amazônia sul - americana**. Relatório Cnpq/FINEP, 1996.

_____. Região, Cidades e Redes Ilegais: geografias alternativas na Amazônia Sul-americana. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, C. (Orgs.) **Regiões e Cidades: Cidades nas Regiões**, São Paulo, Edunesp, 2003 (no prelo).

MORAES, R. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. **Lua Nova**, São Paulo, 2003.

NASCIMENTO, Durbens. A Amazônia segundo a política de defesa nacional. In: CASTRO, Celso. **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 1996.



REGIONALIZAÇÃO DA AMAZÔNIA SETENTRIONAL AMAPAENSE (ASA): DO “MUNDO” DAS ÁGUAS ÀS FLORESTAS PROTEGIDAS

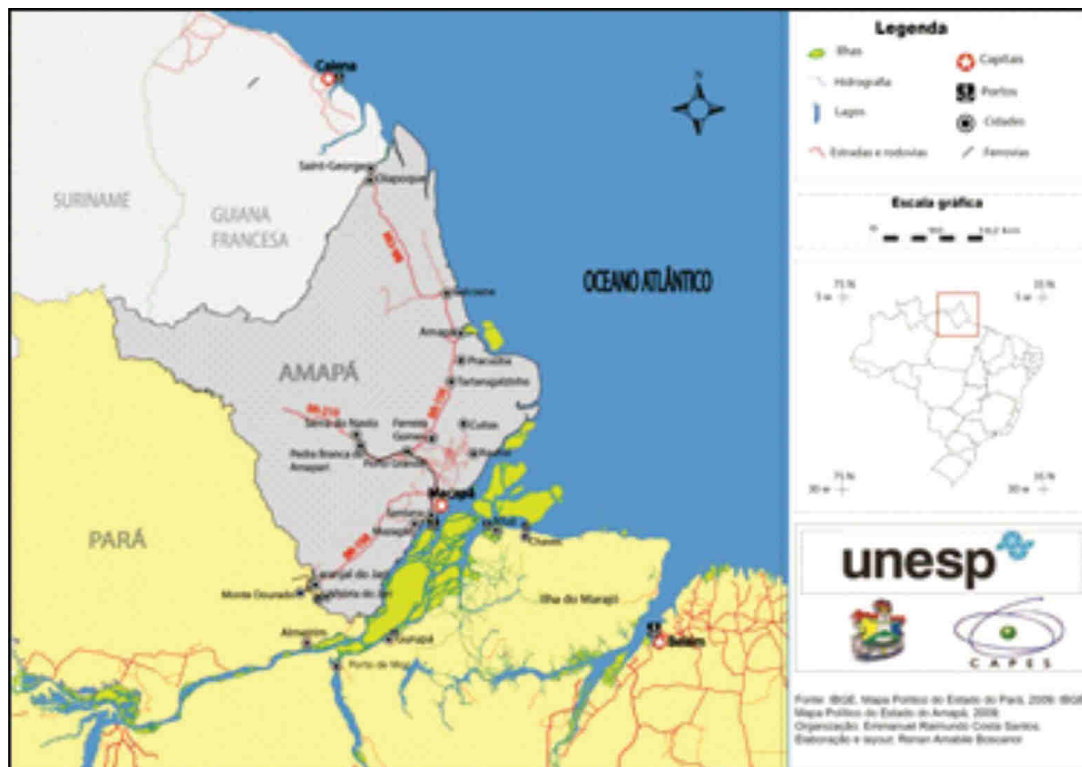
Emmanuel Raimundo Costa Santos

1 Introdução

As terras localizadas a partir da margem esquerda do rio Amazonas, talvez sejam consideradas as mais longínquas do Brasil, especialmente em relação aos brasileiros do Centro-Sul. Nesse espaço da porção mais setentrional do território nacional existe, ainda, uma Amazônia menos conhecida, inclusive por muitos amazônidas, marcada por muitas particularidades de ordem geográfica, como por exemplo: estar localizada em grande parte no hemisfério norte; possuir vastas áreas florestadas ainda bem conservadas ou transformadas em grandes unidades de proteção ambiental e de reservas indígenas; possuir baixa densidade demográfica contrapondo-se a elevados índices de urbanização; apresentar rede urbana constituída por pequenas cidades com intensas primazias e macrocefalias urbanas; e ter grande parte de seu território compondo a faixa de fronteira internacional.

Fazem parte desse contexto espacial, guardadas as suas devidas diferenças, os estados do Amapá e o de Roraima e, porções consideráveis do norte dos estados do Pará e do Amazonas. Pode-se considerar esse espaço amazônico como sendo a sua porção setentrional. É nessa Amazônia Setentrional que foi delineada a sub-região amazônica pesquisada, a qual é

constituída em sua área *core* pelo território do estado do Amapá, além de porções de territórios de alguns municípios do estado do Pará e do Departamento Ultramarino Francês – DOM¹ e a Guiana Francesa (Mapa 1).



Mapa 1. Recorte espacial expandido da Amazônia Setentrional Amapaense (ASA).

Nessa sub-região amazônica, destaca-se a importância dos rios como um dos principais meios de circulação e de integração inter-regional, em parte pela existência de uma malha rodoviária rarefeita e precária em muito de seus segmentos. Dessa maneira, os eixos fluviais assumem um papel muito importante na produção e articulação espacial dessa porção da Amazônia Setentrional. O maior deles, o rio Amazonas, impõe suas águas turvas sobre o Atlântico e ajuda a emoldurar a região em questão.

¹ Département d’Outre-mer.

A regionalização desse subespaço amazônico teve por base as particularidades de sua formação socioespacial e do arranjo de suas redes geográficas, sendo o objetivo principal desse artigo apresentar e delimitar a Amazônia Setentrional Amapaense (ASA) e suas sub-regiões. Entre as atividades e técnicas de pesquisas realizadas para o seu desenvolvimento estão: levantamento de dados secundários através de pesquisas bibliográficas, documentais, cartográficas e iconográficas; realização de entrevistas semiestruturadas junto a pesquisadores, gestores e técnicos do setor público e privado; e levantamentos de dados e observações empíricas de trabalho de campo realizadas em Belém-PA e demais cidades que compõe a ASA.

2 Regionalizar em tempos de globalização

A rápida dinâmica socioeconômica em escala global passou a ser um elemento importante na discussão dos geógrafos sobre o conceito de região e a forma de proceder ao processo de regionalização. Para Thrift (1996) vive-se um contexto histórico bem parecido com aquele em que viveu Vidal de La Blache, um momento onde a antiga ordem está em seus estertores e que os principais contornos de uma nova ordem ainda estão aflorando. Assim, como lidar com um mundo modificado e a alteração natureza das regiões neste mundo?

Essa dificuldade de percepção da mudança do mundo, talvez tenha contribuído para as proposições das mortes e ressurreições da região², sendo sua última morte defendida por

² Em sua obra *Regional Global*, Haesbaert apresenta dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea e afirma que a região “morre” e “ressuscita” ao longo de diferentes abordagens assumidas ou propostas pelos geógrafos. São elas: morte e vida da região numa perspectiva neopositivista,

aqueles que possuem uma visão dicotômica de organização do espaço e que acreditam no domínio inexorável da globalização, a qual irá cada vez mais impor uma sociedade em rede em detrimento a uma sociedade territorial, regionalizada, de recortes espaciais contínuos, dotados de certo grau de estabilidade, singularidade e homogeneidade interna, ou seja, uma lógica zonal ou de áreas desaparecendo para dar lugar a uma lógica reticular, de redes e da mobilidade (HAESBAERT, 2010).

No entanto, algumas obras e textos como o de Thrift (1996), Lencioni (2003), Gomes (2003) e Haesbaert (2010) apontam para a importância e surgimento de uma nova abordagem regional, detectada não apenas em função de vários debates acadêmicos nas ciências sociais sobre o tema, como também pela proliferação de regionalismos, identidades regionais e de novas/velhas desigualdades, tanto a nível global como intranacional, pois, apesar de se propalar o caráter homogeneizador da globalização, o que se percebe é uma permanente reconstrução da heterogeneidade e da fragmentação via novas desigualdades e recriação da diferença em diversos pontos do planeta (HAESBAERT, 2010).

As intensas e rápidas mudanças das particularidades regionais, constantemente retrabalhadas pelos intercâmbios acelerados do processo de globalização, não impossibilitam que os recortes regionais sejam passíveis de identificação, mesmo quando se considera a dificuldade de realizar uma síntese entre múltiplas dimensões sociais (econômica, política, cultural) condensadas no espaço geográfico, pois podem aparecer ao mesmo tempo globalizadas e fragmentadas, integradas e desconectadas. Daí a necessidade de regionalizar, ao mesmo

morte e vida da região numa perspectiva marxista e morte e vida da região sob o "Globalismo Pós-Moderno".

tempo, distinguindo e integrando essas múltiplas dimensões (HAESBAERT, 1999).

Toda regionalização, com o significado de divisão de um território, envolve uma questão de escala e, quando se altera a problemática, altera-se a escala. Isto significa dizer que os recortes devem ser elaborados segundo uma determinada problemática. Para tanto, considera-se regionalização enquanto método ou instrumento geral de análise, pois, diferente da região que possui um caráter epistemológico mais rigoroso, com uma delimitação conceitual mais consistente a regionalização pode ser entendida como um pressuposto metodológico para o geógrafo e, neste sentido, é a diversidade territorial como um todo que interessa, pois, a princípio, qualquer espaço pode ser objeto de regionalização, dependendo dos objetivos definidos pelo pesquisador (HAESBAERT, 1999).

Atualmente, não existe mais uma escala privilegiada das análises regionais, como ocorria com a escala subnacional definida pelo espaço de atuação dos Estados-nações, mesmo que essa ainda continue muito relevante. Se antes a região podia ser vista de forma contínua, como unidade espacial não fragmentada, hoje o caráter seletivo e muitas vezes pontual da globalização faz com que exista um mosaico tão fragmentado de unidades espaciais que ou a região muda de escala (focalizada muito mais sobre o nível local, onde ainda parece dotada de continuidade) ou se dissolve entre áreas descontínuas e redes globalmente articuladas (HAESBAERT, 2010).

Sem dúvida que a questão da continuidade espacial para definir regiões ou recortes regionais envolve uma das grandes polêmicas da Geografia contemporânea, pois embora a distribuição de fenômenos de forma mais homogênea no

espaço, dentro de uma lógica zonal ou de continuidade, não tenha em hipótese alguma desaparecido, torna-se cada vez mais dominante a lógica reticular, dos fluxos em rede, descontínua, que conecta apenas alguns pontos do espaço.

3 Dinâmica regional amazônica na virada do milênio

Para Becker (1999), três indutores são considerados essenciais para a compreensão da dinâmica regional recente na Amazônia: a sua revalorização estratégica em contexto global, os vetores de transformação regional e a resposta do Estado diante dos dois primeiros pontos.

Em síntese, a revalorização estratégica da Amazônia na última década do século passado ocorreu em virtude da revolução científico-tecnológica e a crise ambiental, que ao gerar um novo modo de produzir, baseado no conhecimento e na informação, alteraram a base tecnoprodutiva, a organização, gestão da produção e do trabalho, configurando uma nova divisão territorial do trabalho e uma nova geopolítica.

Esse novo modo de produzir, portanto, redefiniu a compreensão da natureza e das relações sociedade-natureza, pois, se por um lado a sociedade tendeu a se tornar independente da base de recursos naturais utilizando menor volume de matérias-primas e de energia, por outro passou a valorizar os elementos da natureza num outro patamar mediante o uso de novas tecnologias, sobretudo a biodiversidade, que consiste em fonte de informação crucial para a biotecnologia e a água como possível matriz energética. Em outras palavras, a sociedade passou a valorizar a natureza como capital de realização atual

ou futura, onde “a apropriação de territórios e ambientes como reserva de valor, isto é, sem uso produtivo imediato, torna-se, assim, uma forma de controlar o capital natural para o futuro” (BECKER, 1999, p.31).

Em termos práticos, esse novo sentido dado à natureza produziu novos ordenamentos territoriais na Amazônia, transformando consideráveis áreas dessa região em áreas naturais protegidas. Em se tratando da ASA, a sua maior sub-região é constituída por essas unidades de conservação e áreas indígenas, melhores apresentadas no próximo item deste artigo.

Em relação aos vetores de transformação regional da Amazônia, Becker (1999) identifica dois principais: o Vetor Tecno-Industrial (VTI) e o Vetor Tecno-Ecológico (VTE). O primeiro e mais antigo é o responsável pela implantação da economia moderna expressa na região pela Zona Franca de Manaus pelos grandes projetos minerais encravados em pontos do território e no eixo agropecuário da porção meridional da região. Esse primeiro vetor representa uma demanda desenvolvimentista que tem como objetivo a abertura de mercados na Amazônia Sul-Americana, no Pacífico e no Caribe, e com implantação de infraestrutura voltada a esse fim, como por exemplo, a pavimentação e a construção de pontes na BR-156, interligando por via terrestre o Brasil através do Amapá com a Guiana Francesa. Essa rodovia configura-se como um dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) que corta longitudinalmente a ASA.

O Vetor Tecno-Ecológico (VTE) se apresenta, principalmente, pela ação do governo brasileiro, de governos estrangeiros, Igrejas, Banco Mundial, ONGs e sociedade civil organizada, através de projetos preservacionistas e projetos conservacionistas. O Programa Piloto para Proteção das Florestas

Tropicais Brasileiras (PP-G7), proposto em 1990 e lançado no Brasil em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e encerrado em setembro de 2009, representou (e representa), através dos resultados dos projetos desenvolvidos nesses 17 anos de PP-G7, boa parte da expressão desse vetor na Amazônia.

A transformação introduzida pelo VTE gerou uma malha territorial diferente na região, a malha ambiental. Centros de Excelência e Pesquisa Dirigida, Projetos Demonstrativos, Reservas Extrativistas, Terras Indígenas e Política de Recursos Naturais estão ajudando a transformar a Amazônia em uma verdadeira fronteira experimental de uso sustentável dos recursos, onde se constroem, na prática, formas de proteção à biodiversidade.

Assim, diante do temor pela perda de controle do território frente à pressão internacional, à autonomia dos estados e à demanda organizada da sociedade civil, o Estado brasileiro se viu na necessidade de dar uma resposta e de reconhecer, a partir de uma política territorial, sobre novas bases, a importância nacional da Amazônia.

As alterações nas relações entre o homem e a natureza, provocadas por uma crise ambiental em escala global no final do século passado, colocou a região amazônica em evidência no cenário político e econômico mundial. Como resultado, dois grandes e diferentes interesses quanto ao uso do território regional entram em conflito, os que veem o desenvolvimento regional através do VTI e outros através do VTE. O Estado como resposta nessa última década, através de sua política territorial buscou atender a ambos, como por exemplo, criando grandes corredores de proteção ambiental e grandes obras de infraestrutura, a fim

de completar e modernizar a “malha programada” da década de 1970.

Na Amazônia Setentrional Amapaense, a dualidade desses vetores de transformação regional foi bem emblemática através da política estabelecida por planos de governo do estado do Amapá. No período de 1994 – 2001 foi desenvolvido o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), o qual tinha prerrogativas voltadas à concepção de desenvolvimento do VTE; já no período de 2002 a 2009 foi estabelecido o Plano de Governo denominado de Amapá Produtivo, com ações e discurso mais próximo à perspectiva do VTI. Por exemplo, enquanto o PDSA criava a Reserva Extrativista do Cajarí (RESEX do Cajarí), no Amapá Produtivo ocorria o incentivo para a plantação de soja no cerrado amapaense.

4 Sub-regiões da amazônia setentrional amapaense (ASA)



Mapa 2. Sub-regiões da ASA.

A sequência de apresentação das sub-regiões da ASA seguirá a ordem histórica de transformação impostas às mesmas desde a exploração mercantil, iniciando com a sub-região das Ilhas da Foz do Amazonas, onde foram instaladas as primeiras vilas durante o século XVII e XVIII, e terminando pela sub-região das Áreas Protegidas, oriundas de políticas ambientais conservacionistas das últimas décadas do século XX.

4.1 Sub-região das Ilhas da Foz do Amazonas

A sub-região das Ilhas da Foz do Amazonas pode ser considerada como a sub-região de ocupação mais antiga da ASA. É formada pelas ilhas do Arquipélago do Marajó pertencentes aos municípios de Chaves, Afuá e Gurupá no estado do Pará, e pelas ilhas do Arquipélago do Bailique pertencente ao município de Macapá no Amapá. A face ribeirinha do aglomerado urbano de Macapá e Santana, ao longo de sua orla fluvial na margem esquerda do canal do norte do Amazonas, estabelece os principais elos de conexões socioeconômicas dessa sub-região em sua porção continental.

A condição de cidade ribeirinha de Macapá prevaleceu até por volta da metade do século XX, pois com a infraestrutura proveniente da criação Território Federal do Amapá (1943) e da atividade de exploração do manganês pela ICOMI durante a década de 1950, foram se constituindo os primeiros eixos de circulação e ocupação em áreas de cerrado e de floresta de terra-firme, ou seja, em áreas mais interiores, que passaram a ser acessadas através da Estrada de Ferro do Amapá (EFA) e de rodovias, como a BR-156 e a BR-210.

O fato do município de Macapá ter se voltado para um padrão espacial estrada – terra firme – subsolo, não implicou no

abandono do padrão rio - várzea - floresta; pelo contrário, ambos se articulam e são imprescindíveis para o desenvolvimento da ASA como um todo. É na orla de Macapá e Santana que estão os principais pontos de conexões para o escoamento da produção agroextrativista ribeirinha e do embarque de produtos industrializados que irão abastecer as cidades, vilas e lugarejos das ilhas da Foz do rio Amazonas.

Um dos principais eixos de circulação nessa sub-região da ASA que corta transversalmente a foz do rio Amazonas é o percurso fluvial entre as cidades de Macapá e Afuá. O tempo dessa viagem dura em média cinco horas e as embarcações regionais zarpam da rampa do bairro de Santa Inês, localizada na porção central da orla de Macapá. Uma frase de um morador do Afuá resume bem a relação existente com a capital do estado do Amapá, que diz: “O Afuá é um bairro ilustre de Macapá”.

Cidade ribeirinha de aproximadamente 12 mil habitantes localizada na porção noroeste do arquipélago do Marajó no Pará, Afuá possui um forte vínculo com a principal cidade da ASA. Afinal, praticamente todo seu abastecimento provém de Macapá e também é para essa cidade que os afuaenses se deslocam quando precisam de serviços mais especializados, principalmente nas áreas de saúde e de educação.

4.2 Sub-região de Macapá

A sub-região de Macapá foi uma das primeiras “Amazônias” a seguir um padrão de estrada-terra firme-subsolo (GONÇALVES, 2001), o que ocorreu, ainda, na década de 1950, com a implantação do projeto de exploração de manganês da ICOMI. Pode-se afirmar que quatro dos municípios que a compõem tiveram sua origem diretamente ligada ao grande

empreendimento de extração e exportação desse minério. São eles os municípios de Santana, Porto Grande, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio. Além dos que foram citados, completam essa sub-região os municípios de Ferreira Gomes, Cutias do Araguari, Itaubal do Píririm, Mazagão e Macapá. Com exceção de Mazagão, todos os outros municípios se originaram a partir da fragmentação do território do município de Macapá. É a sub-região que apresenta a maior fragmentação política constituída por nove municípios, dos vinte que compõe a totalidade do território da ASA.

A sub-região de Macapá tem como limite norte o rio Araguari, ao leste o rio Amazonas e a oeste e sul a floresta de terra firme transformada em sua maior parte em áreas protegidas. A área projetada para oeste, quase descontínua de forma peninsular, corresponde a um importante eixo da mineração incrustado em plena floresta Amazônica, que se articula com o bloco maior da sub-região através da EFA e da BR-210.

A dinâmica gerada pela economia da exploração do manganês promoveu à sub-região de Macapá maior concentração das redes técnica da ASA. O escoamento de seus produtos de exportação ocorre, sobretudo, através das rodovias BR-210, BR-156 e Estrada de Ferro do Amapá (EFA), que seguem para embarque no porto da Companhia Docas de Santana (CDSA) e no terminal privado apropriado para a exportação de minérios, articulado com a EFA.

O eixo da BR-210, entre as cidades de Serra do Navio e Porto Grande, pode ser considerado como o principal eixo de mineração da ASA. Ainda hoje, o movimento econômico da cidade de Pedra Branca do Amapari e das duas já citadas se deve em grande parte pela atividade da mineração, pois depois de

encerradas as atividades da ICOMI, em 1997, outras empresas continuaram a explorar a província mineralógica presente nessas terras, aproveitando das infraestruturas de transporte e urbana pré-existentes, principalmente, da estrutura urbana da Serra do Navio, *ex-company town* da ICOMI, da EFA e do terminal portuário adaptado para o escoamento de minérios.

Na primeira década do século XX, o ouro e o minério de ferro foram os minerais mais explorados nesse eixo. Apesar das jazidas estarem localizadas no território do município de Pedra Branca do Amapari, grande parte da demanda por serviços e comércio é satisfeita na cidade de Serra do Navio, em virtude de sua infraestrutura urbana ser melhor. No município de Porto Grande, destaca-se a extração de minérios de segunda categoria como a areia e o seixo que, escoados por meio rodoviário, atendem a demanda da construção civil, principalmente das cidades de Macapá e Santana.

Entre as cidades de Porto Grande e Ferreira Gomes, no eixo fluvial do rio Araguari, se concentrarão até o fim dessa década três Usinas Hidroelétricas (UH): a UH Coracy Nunes ou Paredão em operação; a UH de Ferreira Gomes, em construção; e a UH da Cachoeira Caldeirão, em fase de licenciamento. Abaixo, o mapa representa a área do reservatório dessas três usinas que ao entrarem em operação suprirão a demanda energética do estado do Amapá e disponibilizarão sua produção de energia para o resto do Brasil a partir da inserção do território da ASA ao Sistema Integrado Nacional de Energia (SIN).

Na margem direita do rio Araguari, à jusante das três usinas hidroelétricas, está a cidade de Ferreira Gomes, que funciona como base de apoio local de serviços e comércio às empresas que atuam na construção, operação e manutenção dessas grandes

infraestruturas. No deslocamento de Ferreira Gomes até Macapá se destacam na paisagem as florestas de eucaliptos presentes nos dois lados da rodovia e ocupando extensas áreas do cerrado amapaense. É comum encontrar nesse trecho da estrada caminhões triarticulados, circulando dia e noite, carregados de toras de eucaliptos seguindo para a área retroportuária da Companhia Docas de Santana.

Essa atividade de silvicultura é desenvolvida pela empresa Amapá Florestal e Celulose Ltda (AMCEL), pertencente ao Grupo Marubeni Corporation e Nippon Paper Industries, com sede no município de Santana. Produz cavacos e biomassa de *Pinus* e *Eucalyptus* para diversos países. A madeira utilizada provém exclusivamente de florestas plantadas próprias. Suas terras estão localizadas ao longo dos municípios de Santana, Macapá, Porto Grande, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Itaúbal do Pírim e Amapá.

A AMCEL é o resultado dessa iniciativa de buscar diversificar a atividade econômica na região, a qual se dedicou a partir de 1983 ao plantio comercial de árvores e à fabricação e exportação de cavacos. Posteriormente, foi vendida para outras empresas do ramo até ser adquirida pelos donos atuais. Outras iniciativas da CAEMI que influenciaram na organização espacial e no maior dinamismo econômico dessa sub-região, deram origem a Bruynzeel Madeira S/A (BRUMASA), que produziu e exportou madeiras laminadas e tábuas, além de peças de mobiliários e, a Companhia de Dendê e Palma do Amapá (CODEPA), que plantou palmeiras de dendê e extraiu e exportou seu óleo.

Além dos eixos de circulação já citados, chama-se atenção para as rodovias estaduais AP-070, que percorre parte da periferia dos campos de várzea e campos inundáveis articulando

os municípios de Cutias do Araguari e Itaubal do Piririm à capital, e a AP-010, que margeia o canal norte do Amazonas deste Macapá até a localidade de Mazagão Velho, articulando a cidade de Mazagão e várias vilas deste município através da conexão com diversos ramais de importância local.

Até pouco tempo atrás, o município de Mazagão era articulado ao aglomerado urbano de Macapá-Santana por meio rodoviário com a ajuda de travessias de balsas sobre os rios Matapí e Vila Nova, o que dificultava e aumentava bastante o tempo de deslocamento das pessoas que moram em Mazagão e trabalham ou buscam serviços mais especializados nas cidades de Macapá e Santana. Em 2010, parte dessa questão foi resolvida com a inauguração da ponte sobre o rio Vila Nova.

4.3 Sub-região dos Lagos

Localizada entre o oceano Atlântico e a sub-região das áreas protegidas, a sub-região dos Lagos com recorte territorial alongado em sentido norte-sul é configurada por parte dos territórios de quatro municípios: Calçoene, Amapá, Pracuúba e Tartarugalzinho. Apesar de ser uma sub-região de ocupação antiga, apresenta baixo dinamismo econômico e o menor contingente populacional entre as sub-regiões da ASA.

A cidade de Pracuúba, localizada a 17 quilômetros da BR-156, atualmente configura-se como o município de menor contingente demográfico da ASA. Essa cidade se assemelha mais a uma vila de pescadores à beira do rio Tucunaré e do lago de mesmo nome da cidade. No período em que estão cheios, os lagos dessa sub-região se interligam, permitindo, através de pequenas embarcações, chegar até a cidade do Amapá e às proximidades de Tartarugalzinho.



Fig. 1. Lagos de Pracuúba/ AP.

A única sede municipal cortada pela BR-156 é a cidade de Tartarugalzinho, que mesmo sendo de ocupação mais recente em relação às cidades do Amapá e de Calçoene, apresentou, no senso de 2010, a maior população entre as quatro principais cidades dessa sub-região.

É relevante considerar que a pavimentação do segmento da BR-156, que corta ou passa nas proximidades das cidades da sub-região dos lagos, só ocorreu nessa primeira década do século XXI, o que dificultou bastante o fluxo de pessoas e cargas. Durante o inverno, lama e atoleiros e, no verão, a poeira. Assim, a borda da rodovia não era nada atrativa para fixar moradias, o que começa a mudar nesses poucos anos em que a pavimentação da estrada foi concluída.

Tartarugalzinho foi a cidade da sub-região onde a rodovia asfaltada chegou por primeiro, pois a pavimentação a princípio veio seguindo o sentido Macapá – Oiapoque e, a cada mandato de

governo, se asfaltava alguns quilômetros, processo que se arrasta desde o início da década de 1990 até hoje, onde os aproximados 460 quilômetros que deviam ter sido pavimentados da margem esquerda do rio Araguari até a cidade de Oiapoque ainda não foram concluídos.

Contudo, Tartarugalzinho, vem apresentando considerável crescimento diante das outras cidades nesta última década. Em parte por estar localizada às margens da BR-156, funcionando como ponto de apoio no trânsito entre Macapá e Oiapoque e vice-versa. Outra atividade que se encontra nesse município é o horto da AMCEL, o qual, depois da pavimentação da BR-156, passou a expandir suas áreas de plantio de eucaliptos para além do rio Araguari. Tartarugalzinho também é base de apoio para a atividade de pecuária das fazendas das áreas dos lagos e para os garimpeiros que exploram os vales fluviais próximos.

Cercada por fazendas, a cidade do Amapá tem na pecuária um dos pilares de sua economia, herança da dinâmica econômica gerada com a instalação da base militar norte-americana durante a II Guerra Mundial. Também funciona como um entreposto pesqueiro, onde se destacam o grude da gurijuba e as barbatanas de tubarões, que são exportadas para a Ásia para serem utilizados na alimentação e na indústria de bebidas e colas. O potencial pesqueiro da costa da sub-região dos lagos é muito grande. Embarcações de pesca de outros estados e países se deslocam até a costa da ASA atrás do camarão rosa e, no caso das últimas, nem sempre respeitando as 200 milhas náuticas do território nacional.

A cidade de Calçoene, na margem do rio Calçoene, também apresenta uma dinâmica urbana bem lenta. O seu silêncio só é quebrado pelo barulho das águas passando rápido pelas corredeiras bem em frente de seu núcleo mais antigo. Em

verdade, no passado, as corredeiras representaram obstáculos naturais que acabavam determinando o local do surgimento dos núcleos de ocupação da ASA. Destaca-se, também no município de Calçoene, a praia oceânica do Goiabal. No entanto, quem quiser conhecer, é bom não esperar uma praia como às do nordeste brasileiro, pois a força do Amazonas leva seus sedimentos por muitos quilômetros depois de sua foz, escurecendo areias e turvando as águas que parece desaparecer no grande estirante da maré baixa.

4.4 Sub-região da Fronteira

O recorte espacial dessa sub-região se destaca por sua reticularidade e descontinuidade de seu território. Tem como principal orientação espacial o eixo da BR-156 e o vale do rio Oiapoque, que separa o Brasil da Guiana Francesa. A sub-região da fronteira apresenta três áreas descontínuas que se articulam principalmente pela BR-156.

Saindo da sub-região dos lagos, a primeira área descontínua corresponde ao distrito aurífero da vila de Lourenço, o mais antigo em atividade da ASA. Lourenço é, na verdade, uma área de transição entre a sub-região do lago com a de fronteira, pois devido à sua proximidade, os garimpeiros recorrem à cidade de Calçoene para fins de serviços e comércio; porém, a cidade também estabelece interação social e econômica com a cidade de Oiapoque, seja como local de espera para entrar clandestinamente na Guiana Francesa através de outras áreas de garimpo, ou para vender sua produção em Euro e gastar parte (ou toda) ela na noite do Oiapoque, bem mais animada que de Calçoene. Outras atividades marginais, como a de prostituição, também interagem em rede entre essas duas localidades.

Na segunda mancha dessa sub-região, as duas principais localidades são as vilas de Carnot e do Cassiporé. Aos arredores da vila do Carnot foi desenvolvido um projeto de assentamento rural e, mais próximo ao vale do Cassiporé, a floresta começa a dar lugar a fazendas de gado bovino, o que se estende até chegar aos limites da Terra Indígena Uaçá.

Por último, a área que margeia o rio Oiapoque, no lado brasileiro, está a cidade de Oiapoque e os distritos de Clevelândia do Norte e Vila Vitória, e do lado da Guiana Francesa, a cidade de Saint Georges d L'Oyapock e a vila de Camopi. Em meados de 1980 surgiu, no lado brasileiro, em frente à Vila de Camopi, a vila Brasil, proveniente da exploração de ouro na calha do rio Oiapoque e de seus tributários. No entanto, desde 2002 essa vila encontra-se dentro da área do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque (PARNA do Tumucumaque). Mesmo estando no meio da floresta, a vila Brasil tem como atividades econômicas principais o comércio e a prestação de serviço, ofertados, sobretudo, aos franceses da vila de Camopi.

Apesar dessa sub-região não se estender para o interior do território da Guiana Francesa, em pontilhado vermelho no Mapa 2, está representada a rota migratória de brasileiros, principalmente com destino para as cidades de Caiena e Kourou, deslocamento que na maioria das vezes é feito de forma clandestina. O fluxo de pessoas e as redes sociais estabelecidas entre as cidades de Caiena, Oiapoque e Macapá é muito intensa, pois se estima que hoje morem mais de 30 mil brasileiros na capital da Guiana Francesa (AROUCK, 2002). Trata-se, segundo a compreensão de Haesbaert (2010), de uma região em rede.

Durante uma viagem à fronteira internacional da ASA, não pode faltar a travessia de catraia pelas águas escuras do

rio Oiapoque até a cidade de Saint Georges d L'Oyapock, no lado francês. Ao chegar ao outro lado do rio, percebe-se logo a diferença existente entre a organização urbana entre os dois principais núcleos urbanos dessa área de fronteira, pois como se trata de um território de um país desenvolvido, sua condição de infraestrutura é bem melhor, se comparada com a cidade do Oiapoque, no lado brasileiro. Oiapoque não é uma cidade que apenas está na fronteira política-administrativa internacional, mas numa região de fronteira econômica, periférica de um país emergente como o Brasil, onde sua intensa desigualdade social pode ser sentida, também, espacialmente.

4.5 Sub-região do Vale do Jari

A sub-região do Vale do Jari se constitui historicamente como uma área de extrativismo vegetal, como bem desenvolvido nas teses de Filocreão (2005) e Picanço (2009) que buscam tratar das transformações recentes do agroextrativismo na porção sul do estado do Amapá. No ano de 1967, o vale do Jari deixou de ter somente atividades econômicas direcionadas ao agroextrativismo, pois com a chegada do Projeto Jari foi instalado um distrito industrial para a produção de celulose. Assim, em poucas décadas a população do vale do Jari de inexpressiva passou para 67.250 habitantes, que vivem, praticamente, em quatro núcleos urbanos: as cidades de Laranjal do Jari/AP, Vitória do Jari/AP e Monte Dourado/PA e a vila industrial de Munguba/PA.

Entre as atividades econômicas que merecem destaque estão aquelas vinculadas ao Projeto Jari, como a mineração do Caulim, o reflorestamento, a pecuária bubalina de corte e a produção de celulose. Nessa sub-região, como em toda a Amazônia Setentrional Amapaense, a agricultura é pouco

expressiva, principalmente, depois da desativação da lavoura de arroz previstas no início da instalação do Projeto Jari. A urbanização no vale do Jari se desenvolveu a partir de extrema desigualdade socioespacial, visíveis na paisagem da forma urbana da *company town* de Monte Dourado, cidade bem planejada e urbanizada construída em terreno elevado no lado paraense, enquanto do outro lado do rio se constituiu a ocupação denominada de Beiradão, uma imensa favela na beira do rio Jari, a princípio sem nenhuma infraestrutura urbana, um verdadeiro território de exclusão social.

A cidade de Monte Dourado era o local de residência dos engenheiros, técnicos e demais trabalhadores vinculados legalmente à JARCEL, enquanto no Beiradão, viviam em palafitas precárias os que não conseguiram ser absorvidos pela construção e depois pelas atividades de operacionalização do grande projeto. Eram os que dependiam do subemprego, da informalidade e da ilegalidade, literalmente, e que duplamente estavam à margem do projeto e do rio.

Passados mais de quatro décadas, o Beiradão ainda continua com sérios problemas sociais e ambientais. Atualmente é um dos bairros que compõe a cidade de Laranjal do Jari que abriga uma população destinada a oferecer serviços complementares à sede urbana planejada do Projeto Jari. Muitos, devido à facilidade de acesso a terra, acabaram construindo suas casas nas cidades amapaenses Laranjal do Jari e Vitória do Jari, mesmo trabalhando em empresas que ficam no lado paraense. Tanto que no começo e final do dia, na hora do *rush*, se observa uma intensa travessia de catraias pelo rio Jari.

Hoje, a cidade de Laranjal do Jari já possui uma dinâmica econômica e a presença do poder público municipal e estadual

em serviços básicos oferecidos à sua população, mas, também, ainda continua servindo de área de concentração e triagem de migrantes à procura de empregos junto às empresas que ficam do lado paraense ou de obras de grande porte, como está ocorrendo atualmente com a construção da Usina Hidroelétrica de Santo Antônio do Jari.

Outra função exercida pela cidade de Laranjal do Jari é de centro de abastecimento de produtos essenciais para os garimpeiros e agroextrativistas, além de principal espaço de lazer do vale. Essa última função ocorre em virtude da característica de forte controle social comum a uma cidade da companhia, como a de Monte Dourado, mas que aos poucos foi perdendo o status de ser uma cidade totalmente fechada e de controle social extremo de seus habitantes por parte da JARCEL. Assim, diante de um novo contexto econômico e político, a empresa repassou os serviços básicos que antes mantinha sob seu controle para a gestão do poder público municipal e, paulatinamente, durante essa última década, maiores flexibilidades ocorrem junto às transformações do plano urbanístico e de acesso à compra de residências.

4.6 Sub-região das Áreas Protegidas

Corresponde em dimensão territorial à maior de todas as sub-regiões da ASA e instituição política mais recente. É constituída por unidades de conservação e de preservação ambiental e, também, por terras indígenas, que extrapolam os limites regionais da ASA e do Brasil, constituindo um imenso território internacional de reserva natural amazônica. A descontinuidade e magnitude da extensão territorial da sub-região de áreas protegidas influenciaram diretamente no recorte

territorial das demais sub-regiões da ASA. A que foi menos atingida na constituição dessa malha ambiental foi o território da sub-região das Ilhas da Foz do Amazonas, enquanto as sub-regiões da Fronteira e do Vale do Jari tiveram a maioria do território dos municípios que a compõem transformados em áreas protegidas.

Essa sub-região trata de uma extensa faixa de fronteira internacional com uso restrito do solo, restando um vaso comunicante por onde ocorrem os fluxos socioeconômicos regionais, o que corresponde à sub-região de Fronteira orientada espacialmente pelo eixo rodoviário da BR-156, cercada por unidades de conservação (Floresta Estadual do Amapá, Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e Parque Nacional de Cabo Orange) e terras indígenas (Uaçá I e II, Juminã, Galibis e do Tumucumaque).

A ASA teve 65% de seu território transformado em áreas protegidas. Nesse sentido, existe um descontentamento e um discurso sobre a forma de uso dessas terras e a falta de compensação por parte do governo federal junto aos municípios que perderam consideráveis partes de seus territórios, fato que estaria prejudicando o desenvolvimento econômico dos mesmos. No entanto, existe outra parcela da população que enxerga nessa imensa malha ambiental a potencialidade para o desenvolvimento sustentável, mas que até o momento vem ocorrendo em uma escala econômica pequena.

Conclusões

O mapa-síntese das sub-regiões da ASA é a representação de uma espacialidade, pois sugere uma interpretação territorial

de um momento das relações sociais geografizadas da incidência da sociedade sobre o arranjo espacial. O mapa não pode dar conta uma espacialização, pois essa é sempre um presente fugindo, mutável, circunstancial, produto de uma mudança estrutural ou funcional (SANTOS, 1994). No entanto, algumas considerações podem ser feitas sobre a ASA a partir da regionalização em questão.

A mais visível é a presença do enorme “arco verde” de áreas florestadas protegidas que recobrem o Platô das Guianas e que resguardam as nascentes dos principais rios que entrecortam essa sub-região amazônica. Territorialmente menor em relação ao primeiro, encontra-se o arco da desembocadura norte do Amazonas, constituído pelas sub-regiões de Macapá e das Ilhas da foz do Amazonas, área de maior densidade demográfica e a primeira a ser explorada pelas atividades mercantis na ASA.

Os principais eixos rodoviários penetram de forma reticular às áreas protegidas: ao norte, a BR-156 corta a sub-região dos Lagos e da Fronteira e se projeta através da rota migratória internacional até Caiena na Guiana Francesa; ao sul, depois de atravessar a RESEX do rio Cajari, conecta a sub-região do Vale do Jari e, a oeste, a BR-210 (Perimetral Norte) é interrompida na Terra Indígena dos Waiãpi. Assim, mesmo com muitos trechos de estradas em condições precárias existe uma articulação por via terrestre entre as sub-regiões que compõem a ASA.

Mencionam-se também os eixos fluviais, em especial, os da sub-região das Ilhas da Foz do Amazonas, pois são os que possibilitam em conjunto com o aéreo, a articulação da ASA com o restante do país. Destaca-se a extensão da sub-região das Áreas Protegidas para além dos limites administrativos do estado do Amapá, assim como ocorre com os recortes espaciais das sub-

regiões do Vale do Jari e das Ilhas da Foz do Amazonas.

A Amazônia, e nesse caso em particular, sua sub-região setentrional amapaense, foi ao longo de cinco séculos uma região de fronteira econômica, a qual se requalificou no decorrer de sua história a partir da coexistência de formas tradicionais e modernas de relações de produção e de forças produtivas. Assim, muitos foram os sentidos dados a essa fronteira, como de: fronteira *mundi* mercantil, defesa, colonização, ocupação, integração, desenvolvimento e de conservação e preservação ambiental. No entanto, da fronteira mercantil à fronteira tecnológica, o que não mudou foi a sua condição de fronteira do humano, que persiste no tempo e nos confins amazônicos onde começa o Brasil.

A presença do Vetor Tecno-Ecológico foi muito marcante na Amazônia Setentrional Amapaense (ASA), tanto que a maior parte de seu território corresponde a uma imensa área verde florestada, regulamentadas através de unidades de conservação e terras indígenas que configuraram, também, nesse trabalho, a sub-região das Áreas Protegidas. De forma abrangente, pode-se dizer que, na ASA, o Vetor Tecno-Industrial é representativo, sobretudo, nas sub-regiões de Macapá e no Vale do Jari e pode ser expandido de formar reticular e descontínua pelas sub-regiões dos Lagos e da Fronteira. Quanto à sub-região das Ilhas, o VTI foi absorvido pelas particularidades daquela que foi a primeira região ocupada e explorada pelos estrangeiros, e foi adaptado ou adaptando-se às imposições naturais e culturais do espaço tão peculiar que pode ser referenciado de forma metafórica e simbólica como o “mundo” das águas.

Ações exogênicas e endogênicas (BECKER, 2004) nunca ocorreram ao mesmo tempo de forma tão contundente na

produção do espaço regional amazônico, criando particularidades através de novas combinações entre o global e o local, e gerando inúmeras diferenciações internas em seu espaço regional. A Amazônia Setentrional Amapaense é um desses subespaços em diferenciação, que apresenta também suas particularidades internas. Essas diferenciações do espaço amazônico precisam ser melhor visualizadas e entendidas, para que possíveis intervenções políticas de desenvolvimento nesses territórios possam estar de acordo com as suas necessidades.

A partir das metas previstas pela IIRSA, as infraestruturas herdadas dos grandes projetos da ICOMI, JARI e Calha Norte passaram a ser articuladas, criando uma reconfiguração territorial regional ampliada, que deve atender o escoamento de *commodities* através do Eixo de Integração de Desenvolvimento do Brasil com as Guianas, e em escala intra-regional, visa promover maior dinâmica socioeconômica entre as sub-regiões da ASA. Ganha destaque, nesse sistema de objetos refuncionalizado, a pavimentação da BR-156, a construção das pontes sobre os rios Jari e Oiapoque e a utilização do complexo portuário de Santana como mais um terminal de escoamento de soja produzida na borda sul da Amazônia Legal.

Chama-se atenção para a dupla face do nodal urbano e logístico de Macapá-Santana e, de sua importância para os fluxos de mercadorias e pessoas vinculadas às atividades econômicas anteriormente citadas, além da centralidade que esse ponto exerce sobre a ASA em relação à oferta de comércio e de serviços públicos e privados. Nesse nodal a face ribeirinha e a face da beira de estrada das cidades de Macapá e Santana interagem os dois padrões de organização espacial amazônico proposto por Gonçalves (2001) aparentemente de forma antagônica, pois

na ASA, rio-várzea-floresta e estrada-terra firme-subsolo se encontram na foz do Amazonas no “meio do Mundo”, através da articulação de modais de transportes rodoviários, ferroviários e hidroviário, que numa escala intra-regional corresponde à articulação entre a sub-região das ilhas com a sub-região de Macapá.

Durante o desenvolvimento dessa pesquisa, com base numa escala geográfica de maior detalhe, observou-se que a consolidação de ocupação da ASA não está restrita apenas à embocadura do Amazonas, que nos limites dessa regionalização corresponde à sub-região das Ilhas da Foz do rio Amazonas. Assim, seguindo a orientação dos eixos rodoviários BR-156 e BR-210, as sub-regiões de Macapá³ dos Lagos e de Fronteira começam, nessa última década, a apresentar estabilidade e crescimento populacional/urbano de suas sedes municipais e de algumas vilas, conseguindo consolidar um objetivo perseguido historicamente desde a política Pombalina de ocupar, de forma estável, essa porção da Amazônia.

Pode-se afirmar, a partir do que foi exposto até aqui, que ASA representa uma das diferenciações internas da Amazônia brasileira, o que foi verificado através de suas particularidades históricas e estruturais. A regionalização e sub-regionalização proposta podem possibilitar melhores direcionamentos na hora de promover políticas públicas, as quais devem estar mais próximas das reais dinâmicas regionais, mesmo sabendo que o “edifício” regional não é algo homogêneo e muito menos parado, estático. Logo, é importante sempre rever e estabelecer outros critérios que possam melhor atender a compreensão e a intervenção sobre o espaço.

³ Com exceção da aglomeração urbana de Macapá-Santana.

Diante das dinâmicas de ocupação e integração socioespaciais que ocorreram na ASA, torna-se necessário planejar o seu desenvolvimento territorial para além dos limites administrativos das unidades federativas. Ou seja, devem ser levados em consideração os recortes regionais ou sub-regionais como base de planejamento e execução de políticas públicas. Em específico, pode-se fazer referência às sub-regiões das Ilhas e do Vale do Jarí. Dessa maneira, por que não pensar em um hospital regional do Vale do Jarí ou, em uma escola técnica ou universidade da região das Ilhas da Foz do Amazonas?

Durante o trabalho de campo, ao entrevistar gestores e técnicos públicos, foi conduzida de forma implícita, durante as conversas que seguiram livres, a questão do planejamento em escala regional e da existência de políticas de desenvolvimento territorial em nível estadual, considerando as diferenças e articulações sub-regionais e quem pensaria nesse planejamento para a ASA. No entanto, as falas sempre caminhavam para uma visão pragmática de política pública, com base em ações do Estado voltadas para as urgências e problemas já instalados. Foi quando recordei da frase do chileno Carlos Matus, economista que originalmente sistematizou o planejamento estratégico situacional, que dizia o seguinte: “sem o planejamento estamos condenados eternamente ao improviso”.

A ausência ou ineficiência de planejamento sobre a região analisada, somada ou proveniente do desconhecimento de suas particularidades, me remeteu ao início da música Querelas do Brasil de Aldir Blanc que canta: “O Brasil não conhece o Brasil, o Brasil nunca foi ao Brasil”. Nesse sentido, espero que esta pesquisa possa vir a contribuir para esclarecer algumas particularidades sub-regionais desse imenso país, e que os dados

nela contida possam servir às ações do poder público junto ao seu planejamento do desenvolvimento, pois só dessa maneira este trabalho poderá realmente ser útil à sociedade, em particular a ASA, sem a qual não seria possível a existência dessa sub-região amazônica.

6 Referências

AROUCK, Ronaldo de Camargo. **Brasileiros na Guiana Francesa: fronteiras e construções de alteridades**. Belém: NAEA/UFPA, 2002.

BECKER, Bertha. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**, v. 4, n. 6, p. 29-42, Jan./jun.1999.

FILOCREÃO, Antônio Sérgio Monteiro. **Agroextrativismo e capitalismo na Amazônia: as transformações recentes no agroextrativismo do sul do Amapá**. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará – Belém, 2005.

GOMES, Paulo César da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo César da C.; CORRÊA, Roberto L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 5 ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2003. p. 49-76.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazôniaas**. São Paulo: Contexto, 2001.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. Região, diversidade territorial e globalização. **GEOgraphia**, v.1, n. 1, p. 15-39, 1999.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: EDUSP, 2003.

PICANÇO, José Reinaldo Alves. **Desenvolvimento, sustentabilidade e conservação da biodiversidade na Amazônia: a produção familiar agroextrativista em áreas protegidas no Sul do Amapá**. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

THRIFT, Nigel. Visando o âmago da região. In: GREGORY, Dereck et al (Orgs.). **Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996. p. 215-247.

9

DO SIPAM AO SISFRON: A QUESTÃO DA SEGURANÇA DA FAIXA DE FRONTEIRA NA DOCTRINA MILITAR BRASILEIRA¹

Miguel Dhenin

1 Introdução

Árdua é a missão de desenvolver e defender a Amazônia. Muito mais difícil, porém, foi a de nossos antepassados em conquistá-la e mantê-la.

Gen. Rodrigo Octávio Jordao Ramos

O presente artigo tem como objetivo apresentar de maneira concisa a questão da segurança na faixa de fronteira e da implementação de sistemas complexos capazes de auxiliar as forças armadas. Para realizar tal esforço, optamos por dividir o trabalho em três partes.

Aprimeira parte trata da importância estratégica do monitoramento do território para os militares. Abordamos a questão da geografia política das fronteiras, o estabelecimento do conceito da faixa de fronteira no Brasil e finalmente os

¹ O autor agradece o Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento, coordenador do Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia (OBED) da Universidade Federal do Pará, pela oportunidade oferecida de apresentar este *paper* no I *Seminário Internacional de Defesa e Fronteira na Pan-Amazônia*, realizado na cidade de Belém, estado do Pará. Agradece, também, a Capes pelo apoio financeiro através da bolsa de pesquisa concedida e também ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense pelo auxílio com a hospedagem para participar do evento. Finalmente, o autor quer registrar o apoio moral e crítico de seus orientadores, Prof. Dr. Thiago Rodrigues, da Universidade Federal Fluminense e Dr. François-Michel Le Tourneau, da Université Paris III Sorbonne-Nouvelle.

problemas encontrados pelos militares na região no exercício de suas funções. A segunda parte centraliza-se nas preocupações políticas que incentivaram o desenvolvimento de um sistema complexo de monitoramento do território nacional: o Sivam/Sipam. Tratamos da gênese do projeto e de suas dificuldades e controvérsias, do desempenho do Ministério da defesa (MD) na sua elaboração e finalmente a inauguração em 2002, como Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Finalmente, a terceira e última parte aborda a questão da continuidade do trabalho de monitoramento, desenvolvido a partir de uma plataforma de tecnologia nacional, o Sisfron. Apresentamos o conteúdo do projeto, como ele pretende ser desenvolvido e qual é sua função na proteção da faixa de fronteira. Por fim, apontamos alguns limites do olhar militar na região.

1 A importância estratégica do território para os militares

1.1 A geografia política e a questão da fronteira

Como apontado pela geógrafa Bertha K. Becker, “um dos conceitos chaves da geografia política é, sem dúvida, o de território. Concebido como espaço geográfico sob controle do Estado, originalmente o território ganha prestígio entre geógrafos políticos juntamente por essa relação atávica com a figura do Estado (BECKER, 2002, p.153). De fato, o Estado é um ator central na dinâmica territorial de um determinado país. Gozando de seu poder regaliano, ele é capaz de proteger seus limites de ameaças externas sobre sua integridade, com as forças armadas. No caso do Brasil, existe uma importante tradição na discussão sobre questões de fronteira. O general Carlos de Meira

Mattos, estudioso do assunto, salienta que “entre os brasileiros, geógrafos, internacionalistas, diplomatas, vários escreveram sobre o tema fronteiras.” (MATTOS,1990, p. 24). A lista de nomes ilustres citados em seguida no texto não é completa, mas vale lembrar aqui a preocupação clara dos especialistas em debater essas questões, principalmente durante o período de consolidação do Brasil republicano (SILVA, 1967).

De acordo com Yves Lacoste,

todas as fronteiras são políticas, devemos estar atentos também para o fato de que a análise metódica de uma fronteira deve levar em conta não apenas a separação do Estado e outro ou o tipo de relevo no qual se apoia, mas, sobretudo, **os diversos conjuntos que ela recorta** (grifo nosso). (LACOSTE, 2003:176)

No caso brasileiro, essa afirmação torna-se ainda mais clara quando observamos, por exemplo, a fronteira do norte do Brasil com a Venezuela. A área da Terra Indígena Raposa Serra do Sol foi demarcada em 1993 e homologada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2005. Os conflitos na região da fronteira são importantes, entre fazendeiros, índios e autoridades governamentais. As Forças Armadas, principalmente através da voz do Exército Brasileiro, levantaram a possibilidade de um separatismo indígena, apoiado pelas ONGs estrangeiras atuando na região. (LE TOURNEAU, 2007, p. 111) Para os militares brasileiros, a natureza específica das fronteiras na Amazônia, particularmente na fronteira norte e oeste do país, obrigou a formulação de políticas de “vivificação da faixa de fronteira.” (DHENIN, 2011, p. 7)

A dimensão continental do Brasil, a densidade muito baixa nessas áreas e a ausência do Estado foram fatores que

motivaram as Forças Armadas a desenvolver o que foi chamado de “políticas de fronteira”. Além da presença física (brigadas, pelotões especiais de fronteira, bases navais), as forças armadas projetaram o desenvolvimento do espaço amazônico: o projeto Sivam, ponto que será reforçado na segunda parte do trabalho. A parte seguinte aborda a faixa de fronteira de um ponto de vista jurídico. Estes elementos são importantes para entender todo o desencadeamento que ocorreu sobre o problema da segurança na faixa de fronteira e principalmente o papel dos militares brasileiros no processo.

1.2 Definição da Faixa de Fronteira

Do ponto de vista legal, a faixa de fronteira é definida como uma linha imaginária constituída por uma faixa interna de terras que se estende de 0 a 150 km, paralelamente à linha divisória terrestre do território nacional com outros países, e que desde 1955 (Lei 2.597 de 1955) identifica-se fisicamente com a zona de segurança nacional. Do ponto de vista jurídico, a faixa de fronteira, conceito renovado na Constituição de 1988, vem assim definida: “faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa da território nacional e sua ocupação e utilização serão regulamentadas por lei”. (BRASIL, 2010).

A regulamentação da faixa de fronteira, ainda por se fazer, visará o estabelecimento de normas para a sua ocupação, trânsito e exploração econômica, tendo em vista a proteção dos interesses nacionais e a preservação e defesa da soberania. A primeira vez que a legislação brasileira reconheceu o status jurídico de faixa de fronteira foi através da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 na qual o Império negociava com os

países vizinhos onde seriam estabelecidas colônias militares. A Constituição da República de 1891 manteve a faixa de 66 km sob o domínio da União; a Constituição de 1934 manteve a faixa de fronteira de 66 km sob a responsabilidade do Governo Federal; a Constituição de 1937 ampliou essa faixa para 150 km, mantendo sob a jurisdição federal apenas os 66 km anteriormente estabelecidos; a Constituição de 1946 transferiu a delimitação da faixa de fronteira à lei ordinária; e a Lei nº 2597, de 12 de setembro de 1955, consolidou a faixa de 150 km como indispensável à defesa do país, passando, portanto, para o domínio da União as terras devolutas nela contida: 34% de linhas cumiadas, em alguns casos, montanhas e serras em vertentes nítidas (com as do chamado sistema guiano); noutros, coxilhas, lombadas, chapadas (predominante nas fronteiras do Sul e Sudoeste, 8% de linhas geográficas (retas ligando pontos predominadas); 3% de linhas astronômicas (baseados em coordenadas geográficas).

Esta é a política até hoje predominante, estabelecendo a faixa fronteira de 150 km em volta de toda a linha limítrofe terrestre, cuja administração, no que se refere à preservação da segurança nacional, está a cargo da atual Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN), substituta da antiga Secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional (SG-CSN). Após a apresentação da definição formal da faixa de fronteira, vamos analisar a questão da faixa de fronteira no contexto histórico e apontar alguns problemas encontrados na faixa de fronteira pelas Forças Armadas brasileiras.

1.3 Considerações e problemas na faixa de fronteira

A História do Brasil confunde-se com a formação e a consolidação das fronteiras do território nacional. Para diversos

autores, o esforço realizado pelos estadistas foi essencial para garantir o vasto espaço geográfico que conhecemos hoje. Como frisado por Droulers,

o território do Brasil, impressionante desde o começo pela sua imensidade, somente transforma-se em Estado nacional durante o século XXI, e a história da sua formação territorial é a de uma ocupação lenta e progressiva, por núcleos de povoados isolados uns dos outros. O país demora, durante três séculos, uma colônia principalmente agrícola da coroa portuguesa, dominada por uma elite luso-brasileira, com uma economia extravertida. **Uma etapa importante desta formação territorial é contudo a fixação das fronteiras** (grifo nosso); exploradores, cartógrafos e diplomatas trabalham nessa tarefa enquanto fronteira “interna” (frontier) demora perceptível durante todo o século XXI, pontuando a expansão territorial, estruturada pelas ondas da migração. (DROULERS, 2001, p. 12).

Um ponto importante para ser discutido é o problema de escala no contexto da faixa de fronteira. A esperança do Estado, pela dimensão continental do país, torna muito difícil o desenvolvimento de um programa de segurança de fronteira. Diferente da fronteira entre os Estados Unidos e o México, a fronteira do Brasil com seus vizinhos é de difícil acesso. Dois meios são utilizados para trafegar na área: a navegação aérea e o transporte marítimo. As Forças Armadas instalaram pistas de pouso e decolagem em diferentes pontos da faixa de fronteira, porém, a presença dos Pelotões Especiais de Fronteira é muito relativa, se formos considerar uma distância média de 350 km entre cada unidade ou organização militar².

² Cálculo realizado: 9000 quilômetros de fronteira dividido por 28 organizações militares (OM) (principalmente pelotões especiais de fronteira) = uma média de 1 OM a cada 350 km de fronteira terrestre.

A falta de acessibilidade é uma explicação pela falta de infraestrutura para o desenvolvimento da economia local. A luta contra os ilícitos representa uma das missões-chave para as FFAA, junto com o trabalho de monitoramento e patrulhas nas áreas de fronteira. Para favorecer o desenvolvimento da região, geopolíticos de origem militar como Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos apontam a Amazônia como área prioritária para ser integrada ao resto do país. (SILVA, 1967) E (MATTOS, 1990) A presença dos militares na região aumentou durante o regime militar, com o objetivo estratégico de conquistar o vazio do Amazonas, sendo um dos grandes símbolos da doutrina nacionalista, elaborada na Escola Superior de Guerra (ESG, 2006). Como ressaltado por Thiago Rodrigues, “o Sivam surge como nova tentativa de apossamento à vastidão amazônica comparada na ‘premente necessidade’ em se controlar os fluxos de atividade lícita na região.” (RODRIGUES, 2002).

A próxima parte tratará justamente do desenvolvimento da vigência da Amazônia (Sivam). No primeiro ponto, vamos apresentar o projeto Sivam, em seguida mostraremos algumas controvérsias que marcaram a elaboração do projeto e finalmente a inauguração do Sivam em 2002.

2 Preocupações políticas e desafios tecnológicos: o Sivam/Sipam

2.1 O projeto Sivam/Sipam

A partir da definição oferecida por Lourenço, o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) é

a infraestrutura técnica e operacional de um programa de abrangência multiministeral, o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), sendo considerado o seu principal

instrumento na proteção e defesa da soberania nacional na Amazônia. Ambos os sistemas visam proteger toda a área da Amazônia Legal, buscando promover um desenvolvimento sustentável para a região e seus habitantes. (LOURENÇAO, 2003, p. 61).

De fato, o controle aéreo foi uma missão determinante para o Sivam como artefato para proteger e vigiar as imensas áreas de fronteira. O projeto foi concebido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. Apresentado ao então presidente Fernando Collor, no início da década de 1990, o Sivam foi lançado oficialmente em agosto de 2002. O projeto foi justificado por diferentes problemas existentes na Amazônia. Um documento da SAE de 1994 explica que era necessário

estabelecer uma vigilância sistematizada na região, com o acréscimo da segurança do tráfego aéreo e construir um sistema eficiente de produção e processamento de informações qualificadas sobre e para a Região Amazônica com funções de subsidiar ações governamentais coordenadas. (BRASIL, 1994).

Como bem sintetizou Lourenção,

a proposição do projeto contextualiza-se no debate gerado em torno da necessidade de encaminhamento de um conjunto integrado de políticas regionais para a defesa para a Amazônia que, ao combater ilícitos, favorecesse também a preservação racional e desenvolvimento sustentável da região e da população local. (LOURENCAO, 2006, p. 6).

Em outras palavras, o objetivo era duplo: do ponto de vista interno, o projeto teve como meta principal a criação de um sistema para ajudar o desenvolvimento de políticas públicas que pudessem diminuir o atraso econômico da região. Do ponto de vista externo, o Sivam tinha como objetivo a redução

da crítica internacional, atingindo o governo brasileiro na luta contra o desmatamento, particularmente depois da conferência internacional ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro. O problema do desenvolvimento sustentável também é mencionado na estratégia Nacional de Defesa:

O desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional sobre aquela região. Dentro dos planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, caberá papel primordial a regularização fundiária. Para defender a Amazônia, será preciso tirá-la da condição de insegurança jurídica e de conflito generalizado em que, por conta da falta de solução ao problema de terra, ela se encontra. (BRASIL, 2008).

Após esta breve apresentação do projeto Sivam, vamos relatar quais foram as diferentes controvérsias que foram alimentadas durante o processo de implementação.

2.2 O Sivam: uma série de controvérsias na elaboração do projeto

Anterior ao lançamento do projeto, as Forças Armadas estavam interessadas em desenvolver um sistema que pudesse aprimorar o trabalho de monitoramento das regiões mais visadas do país. No começo da década de 1990, o momento de transição política fez com que muitos militares ocupassem cargos na Secretaria de Assuntos Estratégicos.³ No caso do Sivam, o projeto foi desenvolvido de forma sigilosa, com um grupo reduzido de pessoas, entre as quais a grande maioria era militar e sem

³ Este período foi retratado no artigo de Joao R. Martins e Daniel Zirker, publicado na revista *Armed Forces & Society*: "Nationalism, National Security, and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil."

conhecimento dos poderes públicos. Uma outra controvérsia na elaboração do Sivam foi o fato de que, segundo os críticos do projeto, de ter sido excluída a comunidade científica brasileira.

É preciso também mencionar o apoio do Clube Militar, representado pelos oficiais da reserva, de cunho tradicionalmente nacionalista. Um dos cientistas mais engajado na crítica à decisão de licitar o projeto entre as empresas estrangeiras foi Rogério Cerqueira Leite.⁴ O físico da USP manifestou-se em diversas ocasiões na imprensa brasileira, particularmente no jornal Folha de São Paulo. Com diversas cartas durante todo o ano de 1995, o cientista argumentava sobre a capacidade dos universitários brasileiros em desenvolver um projeto complexo do porte do Sivam. Em seus artigos, ele ainda sustentava a abertura de uma concorrência nacional para projetar, desenvolver e construir o Sivam nos moldes especificados pelo governo. (LOURENÇAO, 2006).

Assim, a visão da continuidade científica no país era de que a compra de um pacote tecnológico do Sivam e, com isso, a exclusão do conhecimento e da indústria nacional, o Brasil estava desperdiçando uma oportunidade de alavancar todo um setor, criando empregos, capacitando a mão de obra e ganhar em autonomia, um setor (monitoramento remoto) com possibilidades amplas e de cunho estratégico evidente. Este sentimento foi expressado por Cerqueira Leite.

o Sivam é, assim, um símbolo concreto de “servidão voluntária”, escolhido pela administração Fernando Henrique Cardoso, que entrega a segurança da Amazônia e o conhecimento sobre suas riquezas naturais aos Estados Unidos e abdica de sua parte significativa da soberania

⁴ Sobre este ponto ver o artigo de Rogério Cerqueira Leite: “O Sivam: uma oportunidade perdida” publicado na revista *Estudos Avançados* em 2002 pela USP.

nacional. Assim, suavemente se dá um passo para a desnacionalização da Amazônia. (LEITE, 2002, p.130)

O último ponto da controvérsia envolvendo o Sivam apresentado aqui e o abordado na época foi o contraste entre a enorme qualidade de dados coletados e a capacidade do governo em agir de forma adequada e rápida. Assim, os órgãos responsáveis pela fiscalização da Amazônia teriam acesso às informações, mas seriam desprovidos de meios técnicos para responder às ameaças encontradas. A capacitação das Forças Armadas e dos órgãos civis era a condição *sine qua non* da efetivação do Sivam. Um exemplo claro foram os diferentes episódios de falhas nos radares, além da falta de aeronaves de pronto-emprego, capazes de interceptar uma aeronave desconhecida antes que ela desapareça da cobertura radar do Sivam.

2.3 O Sipam e o desafio da gestão estratégica do território

O programa Sivam/Sipam celebrou neste ano dez anos de existência. Este marco é importante para fazer uma análise crítica do Sivam de forma mais justa, com um certo recuo histórico. A tese de Humberto José Lourenção foi defendida em 2003, logo após a inauguração do Sivam. Assim, podemos apreciar com mais clareza o programa após uma década de atividade.

De alguma forma, o sucesso do Sivam foi comprovado com a inclusão do projeto e o lançamento do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). A dimensão do projeto, as diferentes controvérsias e a dificuldade técnica do sistema mostrou a capacidade do Estado brasileiro em lançar iniciativas tecnológicas consolidadas. Essa primeira fase foi decisiva e teve a intervenção importante do Ministério da Aeronáutica para coordenar as

atividade e lançar a estrutura do Cindacta na região.⁵Essa rede de estações de radar permitiu a criação de uma cobertura que foi a malha na qual o Sivam/Sipam foi se desdobrando, particularmente com o lançamento de subestações nos diferentes Estados que participaram da iniciativa naquele período.

Entre 2002 e 2012, o momento de atividade efetiva do Sivam permitiu melhorar a malha geral de estações, fiscalizar o espaço aéreo com mais eficiência e lançar grandes missões de monitoramento e controle envolvendo diferentes órgãos do governo da Lei do Abate, que visou melhorar a fiscalização de aeronaves de pequeno porte trafegando em baixa altitude (a ideia era poder destruir uma aeronave que se recusava em cooperar com a Força Aérea, geralmente tratando-se de aeronaves de transporte de carga ilegal (narcotráfico, entre outros).⁶ O sistema foi utilizado durante as operações conjuntas de tipo Ágata, envolvendo agentes federais e militares na fiscalização da Amazônia. Dessa forma, o Sivam/Sipam foi concebido para servir às demandas da região. Lourenção comenta em seu trabalho.

(...) De acordo com tal paradigma, não convém que a preservação da soberania na Amazônia seja garantida apenas através de empreendimento estratégico-militar na área, mas pela implantação de um conjunto de políticas públicas que faça convergir crescimento econômico, desenvolvimento social, preservação ambiental e defesa. (LOURENÇÃO, 2006, p. 3).

⁵ O Centro integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego (Cindacta) é um projeto desenvolvido desde 1981 pelo Ministério da Aeronáutica para o monitoramento do espaço aéreo brasileiro. (RODRIGUES, 2002, p. 110).

⁶ Foi o Decreto 5.144/2004 que regulamentou os 1º, 2º e 3º do artigo 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7.565/1986), que foi modificada em 1998, para permitir o “abate de aeronaves”. No dia 3 de junho de 2009, os pilotos da Força Aérea Brasileira (FAB) dispararam tiros de advertência contra um monomotor que transportava 176 quilos de cocaína, em Rondônia, na região de fronteira do Brasil com a Bolívia. A ação só foi possível por causa da Lei do Abate, que entrou em vigor após ter sido regulamentada em 2004.

3 Caminho para a segurança autônoma: o programa Sisfron

3.1 O Sisfron: conteúdo do projeto

De acordo com um documento interno do Exército Brasileiro, o Sisfron (Sistema de Monitoramento de Fronteira) é “um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e conhecimento (C4IVR) que visa dotar a Força Terrestre de meios habitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira.”⁷ Em outras palavras, trata-se de um sistema complexo de monitoramento, controle e vigilância operado pelo Exército Brasileiro cujo objetivo principal é aumentar a capacidade de inteligência na faixa de fronteira e auxiliar as tropas no decorrer das missões de fiscalização da região de fronteira. A primeira diretriz que menciona o Sisfron nos documentos internos do EB encontra-se em (1) Diretriz especial do Comandante do Exército Brasileiro para 2010, de 15 de março de 2010 e (2) Diretriz especial do Estado-maior do Exército Brasileiro (EME) nº 001 de 27 de abril de 2010.

De acordo com o documento, o Sisfron tem por objetivo “aumentar a capacidade do EB e do Estado de monitorar os quase 16.000 km de fronteira terrestre, especialmente as regiões sob responsabilidade territorial dos Comandos Militares da Amazônia, do Oeste e do Sul.”⁸ O projeto Sisfron faz parte de uma série de macroprojetos do EB que visa a modernização efetiva da Força Terrestre no horizonte de 2030. Podemos citar, por exemplo, o Programa Amazônia Protegida⁹ (PAP), o Sentinela da Pátria,

⁷ BRASIL. Exército Brasileiro “I Seminário de Capacitação do Sisfron”. Brasília, 2011. Apresentação disponível em: <<http://www.dee.ensino.eb.br/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=50>>.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Sobre o Programa Amazônia Protegida, ver o artigo do autor apresentado no VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, em São Paulo: “Presença

o Mobilidade Estratégica e o COBRA (Combatente Brasileiro). Esses programas estão previstos em leis de modernização somando um total de dezenas de bilhões de reais. (QUEIROZ, 2012).

De acordo com os militares, o Sisfron vai auxiliar na luta contra o Calha Norte¹⁰ e o Sipam. Dentro das diversas ameaças combatidas, podemos citar: o contrabando e o descaminho, o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas e munições, o roubo de cargas e veículos, a exploração sexual infantil, o refúgio de criminosos, a evasão de divisas, os crimes ambientais, as rotas de veículos roubados, a pistolagem e o turismo sexual, entre outros. É importante lembrar que a faixa de fronteira é composta por grandes reservas ambientais e terras que a faixa de fronteira é composta por grandes reservas ambientais e terras indígenas (TIs), por exemplo, a TI Raposa Serra do Sol e a TI Yanomami.¹¹ A fiscalização dessas áreas Complexas, do ponto de vista jurídico, é baseado no poder de política das Forças Armadas na faixa de fronteira. As normas estão estabelecidas em atribuições subsidiárias, a partir do advento da Lei Complementar (LC) nº 97, de 09 de junho de 1999, com as alterações feitas pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004. (BERNADES E CHOY, 2006).

3.2 A importância estratégica do programa na faixa de fronteira

A questão da licitação do Sisfron foi amplamente debatida nos diversos meios de comunicação. Em função do alto valor do

ou ocupação na faixa de fronteira? O dilema dos pelotões especiais de fronteira no combate contra as “novas ameaças”.

¹⁰ A tese de doutorado do professor Durbens M. Nascimento foi justamente sobre o programa Calha Norte e sua implantação na questão de defesa nacional.

¹¹ Sobre as terras indígenas Yanomami, ver ALBERT, Bruce. “Développement Amazonien et Sécurité Nationale: les Indiens Yanomami face au projet ‘CalhaNorte’”, In: *Ethnies*, nº 11-12, pp. 116-127, 1990.

contrato, o governo federal optou por divulgar as informações de forma cautelosa. Por sua vez, o Exército Brasileiro operou um processo de seleção entre vários grupos empresariais (nacionais e internacionais) do setor de defesa. O consórcio Tepro, formado por *Savis Tecnologia e Sistema S/A* e *OrbiSat Indústria e Aerolevante S/A*, empresas controladas pela Embraer Defesa e Segurança, foram as únicas escolhidas pelo Exército Brasileiro para a próxima fase do processo de seleção do Sistema Integrado de Monitoramento de fronteira (Sisfron), segundo comunicado divulgado pelo Embraer. A etapa seguinte consistia na negociação do contrato. A fase inicial de implementação do Sisfron contemplaria o monitoramento da fronteira terrestre na área sob responsabilidade do Comando Militar do Oeste.¹²

Os desafios do Sisfron são diversos: primeiro, existe uma pluralidade regional entre as áreas abrangidas pelo projeto. A Amazônia carece de problemas específicos que o Sul do país não trava como prioridades e, segundo as distâncias continentais do Brasil, obrigam uma capacidade logística muito importante para tornar o programa eficiente. Em terceiro, existe nas regiões envolvidas (principalmente na Amazônia) uma deficiência importante das permeabilidades fronteiriças, em função do tamanho da fronteira e da falta de um plano específico que o Sisfron pretende amenizar.

O orçamento total previsto para a conclusão do Sisfron é de quatro bilhões de dólares.¹³ O programa está dividido em

¹² Artigo "Exército escolhe consórcio da Embraer para Sisfron". Agência Estado, **Jornal do Estado de São Paulo**. Consultado em 23 Set. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios-geral,exercito-escolhe-consorcio-da-embraer-para-sisfron,124355,0.htm>>

¹³ Os dados são disponíveis também no Caderno Especial sobre Indústria de Defesa, dos autores Eduardo Belo e Roberto RockMann, publicado no **Jornal Valor Econômico**, de 27 de fevereiro de 2012. Disponível na página Internet do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense: <<http://www.inest.uff.br/index>>

duas partes: o sistema básico e o sistema avançado. O básico é composto pelas obras civis, os subsistemas (sensoriamento, comunicação, apoio à decisão, capacitação e treinamento, e os serviços de instalação) somando 2,7 bilhões de dólares. O sistema avançado é composto pelos VANTs (veículos Aéreos não tripulados), os satélites de comunicação tática e estratégica e o satélite de imagem somando um custo estimado de 1,3 bilhões de dólares. (BRASIL, 2011).

3.3 Desafios do Sisfron: além do aspecto militar

Uma das prioridades do Sisfron será a melhoria do monitoramento da Amazônia. Prevê-se a captação de imagem por satélite, uma rede de sensores, radares de vigilância e visores óticos com tecnologia de ponta. Isso permitirá acompanhar melhor as fronteiras, fazer mais ações repressivas em conjunto com outros órgãos, como a Polícia Federal e atender com maior eficiência, inclusive em ocorrência de queimadas. Os produtores e serviços necessários à implantação do projeto são diversificados e compreendem sensores, sistemas de comunicação e satélites; de apoio à decisão; recursos de defesa cibernética e sistemas de apoio à atuação operacional. Com todo esse projeto bem organizado, precisamos aqui fazer um comentário no que diz respeito à distribuição das verbas. Não ficou claro ainda quais recursos irão modificar o orçamento do projeto durante a sua elaboração. O projeto Sisfron, em conjunto com Programa Amazônia Protegida, está realizando um esforço de capacitação das Forças Armadas para a defesa e a segurança da faixa de fronteira. (DHENIN, 2012, p. 16)

<http://www.ipea.gov.br/pt-br/publicacoes/relatorios-e-publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-projeto-sisfron>

Como vimos, a região carece ainda de programas de Estado para conseguir uma mudança estrutural de fundo. Outro aspecto é a questão do orçamento: cabe ao cidadão morador na faixa de fronteira cobrar os avanços efetivos dos diferentes planos que estão sendo elaborados nos diferentes Ministérios. Do ponto de vista econômico, esses diferentes programas abrem oportunidades para os moradores da faixa. Investimentos federais vão gerar em torno de trinta mil empregos diretos para a Amazônia. Com a presença do Estado materializada pelo adensamento das fronteiras, espera-se, também, um desenvolvimento local, com a criação de redes e de comunidades para facilitar a vida de quem mora na floresta. É latente a situação dos ribeirinhos, que precisam de estruturas de segurança para desenvolver uma atividade econômica sustentável. (DHENIN, 2012, p. 17)

Do ponto de vista institucional, o Sisfron prevê o aumento da presença do Estado nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos. Espera-se, também, a integração entre os diferentes órgãos de governo. Um exemplo recente foi a Operação Ágata, realizada pelas Forças Armadas, mobilizadas em terra, no ar e nos rios. Complementada pela Operação Sentinela, do Ministério da Justiça, por meio da Política Federal, que sufoca os ilícitos e seus praticantes, essas duas ações obtêm grandes resultados e demonstram a importância da coordenação e do planejamento no âmbito nacional.

Essas são algumas das questões que precisam ser debatidas amplamente na sociedade brasileira para que possamos aprimorar as ideias e soluções que melhor servirão os interesses do Estado, das Forças Armadas e principalmente dos moradores da faixa de fronteira. É preciso pensar essas questões além do aspecto militar. O Sisfron pode se tornar um artefato para ajudar

no desenvolvimento, mas a militarização da faixa de fronteira como única resposta para os problemas não deve ser pensada em médio prazo.

4 Considerações finais

Ao caminhar até o final deste trabalho, podemos observar que a situação da faixa de fronteira revela-se extremamente complexa. As dificuldades estão por toda parte: o isolamento da região com os municípios e as unidades federativas, a vulnerabilidade das populações, as diferenças enormes de desenvolvimento com o resto do Brasil e o aumento significativo dos tráficos fazem da faixa de fronteira uma região que deve ser priorizada pelo governo federal. O futuro da fronteira Norte está muito incerto. Como vimos, houve com os governos Lula e Dilma, mais recentemente, uma vontade de aumentar a presença das forças armadas na região. Embora essa presença seja importante, a região carece, ainda, para os militares e os especialistas em defesa, de um apoio institucional particular, com medidas eficientes de longo prazo. Evidentemente, o tamanho da região torna o problema com proporções atípicas.

O Brasil precisa tratar a região como problema nacional e não somente regional, pois acredita-se que uma parte importante da estabilidade do Brasil está se desperdiçando. Porém, uma solução é possível: a militarização da região, principalmente nas aldeias mais isoladas da faixa de fronteira. A presença militar por si só não deve garantir um desenvolvimento ao longo prazo destes territórios. O objetivo estratégico é claro: é preciso integrar a sociedade civil de maneira interna, não somente àquela diretamente concentrada, dependendo da maneira com a qual

a questão social da Amazônia será articulada. O passivo da região neste quesito deve ser o objeto de um debate nacional e procurar todas as autoridades competentes para poder acelerar o crescimento da Amazônia. Todos os setores, tanto civis como militares, tanto no âmbito nacional como internacional, deverão, no futuro, procurar cada vez mais se aproximar por meio de encontros anuais, pois acredita-se que o futuro do Brasil como Estado-Nação está em jogo. Concluimos este trabalho com as palavras do professor Nascimento, que em 2005 escrevia:

As mudanças em andamento no mundo levam-nos a acreditar que o debate em torno de uma política de defesa nacional necessita incorporar as recentes formas de ver a fronteira: como faixa, zona e espaço cultural e simbólico de trocas comerciais e de relações interétnicas. (NASCIMENTO, 2005, p.8).

5 Referências

ALBERT, Bruce. Développement Amazonien et Sécurité Nationale: les Indiens Yanomami face au projet 'Calha Norte'. *Ethnies*, Paris, n. 11-12, p. 116-127, 1990.

BECKER, Bertha K. **Manual do candidato**: Geografia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

BERNADES, Guilherme; CHOY, Marco Aurélio. **O poder de política do Exército Brasileiro**: uma análise. In: XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. Manaus, 2006.

BRASIL. Lei 7.565 de 19 de dezembro de 1986. Artigo 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1986. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm. Acesso em: 17 jul. 2012.

_____. Lei 2.597 de 12 de setembro de 1955. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1955. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l2597.htm> Acesso em: 10 Set. 2012.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 10 Set. 2012.

_____. Lei 7.565/1986 Artigo 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1986. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm Acesso em: 17 Jul. 2012.

_____. **Constituição de 1891**. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm> Acesso em: 16 Set. 2012.

_____. **Constituição de 1934**. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em: 17 Jul. 2012.

_____. **Constituição de 1937**. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 17 Jul. 2012.

_____. **Constituição de 1946**. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm> Acesso em: 17 Jul. 2012.

_____. **Constituição Federal de 1988.** Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 17 Jul. 2012.

_____. Decreto 5.144 de 16 de julho de 2004. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm> Acesso em: 15 Ago. 2012.

_____. **SIVAM.** Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Brasília, 1994.

_____. Exército Brasileiro. **I Seminário de Capacitação do Sisfron.** Brasília, 2011. Apresentação em formato Powerpoint. Disponível em: <<http://www.dee.ensino.eb.br/novo/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=50>>.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: Governo Federal, 2008.

_____. Diretriz especial do Comandante do Exército Brasileiro para 2010, de 15 de março de 2010. **Boletim do Exército, Secretaria-Geral do Exército.** Rio de Janeiro. Acesso em: 17 Jul. 2012.

_____. Diretriz especial do Estado-maior do Exército Brasileiro (EME) nº 001, 27 abr 2010. **Boletim do Exército, Secretaria-Geral do Exército.** Rio de Janeiro. Acesso em: 17 Jul. 2012.

CASTRO, Celso (Org.). **Amazônia e defesa nacional.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

DHENIN, Miguel. Dinâmicas geoestratégicas na Amazônia Legal: a securitização das fronteiras com a Colômbia, a Venezuela e a Bolívia pelas forças armadas brasileiras. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA “SAN TIAGO DANTAS”, 3. 2011, São Paulo. **Anais...** UNESP, UNICAMP e PUC/SP, 2011. p. 1-16.

_____. Presença ou ocupação na faixa de fronteira? O dilema dos pelotões especiais de fronteira no combate contra as “novas ameaças”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 6. São Paulo, 2011. **Anais...** ABED, 2011.

_____. Braço Forte, Mão (ainda) Amiga? Mudanças estratégicas e desafios do Exército na faixa de fronteira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLÍTICAS, 7. Gramado, 2012. **Anais...**, 2012.

DROULERS, Martine. **Brésil: une géohistoire**. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.

EARNSTIDE, Philip M.; LOURANCE, William Frederick. Infraestrutura na Amazônia: as lições dos planos plurianuais. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 87-98, 2012.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundação Doutrinários da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 2006.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO, redação de Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,sistema-de-monitoramento-de-fronteira-vai-comecar-em-ms,-907502,0.htm>> Acesso em: 15 ago. 2012.

LACOSTE, Yves. **De La géopolitique aux paysages**. Dictionnaire de La géographie. Paris: Armand Colin, 2003.

LEITE, Rogério Cerqueira. O Sivam: uma oportunidade perdida. São Paulo: In: **Estudos Avançados**, vol. 16, n. 46, pp. 123-130, 2002. Acesso em: 5 Set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S013-40142002000300010>

LE TOURNEAU, François-Michel. Présence des forces armées et question de la souveraineté en Amazonie brésilienne. **Problèmes d'Amérique Latine**, n. 63, p. 99-121, 2007.

LOURENÇÃO, Humberto José. **A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)**. 2003. Dissertação de Mestrado. Universidade de Campinas, 2003. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobrnco/arquivos/espaco_pesquisador/Humberto-Jose-Lourenao.pdf>

_____. Humberto José. O sistema de vigilância da Amazônia (Sivam): velhas controvérsias, novos desafios. In: CASTRO, Celso. **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e território de Fronteiras: Fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MARTINS FILHO, João R.; ZIRKER, Daniel. Nationalism, National Security, and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil. **Armed Forces & Society Review**, v. 27, n. 1, p. 105-129, 2000.

NASCIMENTO, Durbens. Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: Desafios Políticos e Institucionais para a Defesa no século XXI. In: **Paper do NAEA** n. 241, UFAM, 2009.

_____. **Projeto Calha Norte: política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea**. 2005. 355f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

QUEIROZ, Guilherme. “Defesa Bilionária”, 13 de janeiro de 2012. **Jornal Isto é Dinheiro**, n. 745. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/76604_DEFESA+BILINARIA>. Acesso em: 14 ago. 2012.

RODRIGUES, Thiago. A infindável guerra americana. Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 102-111, 2002.

SILVA, Golbery do Couto. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1967.

10 SEGURANÇA, DEFESA E SOBERANIA NA AMAZÔNIA: O SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA (SIVAM)

Paulo Roberto de Sena Júnior

1 Introdução

Objetiva-se, neste trabalho, analisar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) em suas várias dimensões, bem como as potenciais contribuições deste projeto para a esfera de defesa na Amazônia. Inicialmente, tratar-se-á o novo contexto do sistema internacional oriundo do final da Guerra Fria, e como a Amazônia está inserida neste cenário de globalização econômica e construção de uma “Nova Agenda”¹, com demandas supranacionais, como o narcotráfico, a biopirataria e, principalmente, a questão ambiental. Posteriormente, será feito um breve histórico da implantação do projeto SIVAM e sua concepção inicial, elaborada na década de 1990, que fora produto desse novo contexto globalizado, onde defesa e soberania não são mais direcionadas apenas às concepções militares, mas

¹ Segundo Albuquerque (2005, pp. 83-84), a chamada “Nova Agenda” é o termo utilizado a partir do término da Guerra-fria nas Relações Internacionais que (...) “provoca o aparecimento simultâneo de novos atores e de novas questões em torno das quais esses novos atores – juntamente os já existentes – se organizam. Os novos atores são novos Estados, frutos do desmembramento do império Soviético e de estados do Terceiro Mundo que se expandiram indevidamente (...). São também novas entidades paraestatais de poder, tais como o crime organizado internacional, alguns tipos de movimentos guerrilheiros e terroristas, movimentos étnico-nacionalistas, algumas organizações não governamentais radicais, adeptas da ação direta”. As novas questões da agenda global são as perspectivas de direitos globais (Direitos humanos, ao trabalho, à defesa da vida, da honra e da liberdade) e Valores Globais (preservação de hábitos ou ritos de sociedades “primitivas”, a preservação da biodiversidade, a preservação das paisagens, o respeito às diferenças etc).

gestado a partir das necessidades da “Nova Agenda” brasileira. E, por fim, será exposto o papel estratégico do SIVAM mediante a elaboração dos Planos de Defesa Nacional de 1996 e 2005, de forma comparativa, além do vértice que este projeto possui com a Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Para alcançarmos nossos intuitos, utilizamos, além dos documentos oficiais como os PDN’s de 1996 e 2005, e da END-2008, as referências teóricas de nomes destacados como Humberto José Lourenção, Clóvis Brigagão, Shiguenoli Miyamoto, Isabel Rossi, Jean Carlo Silva dos Santos, entre outros.

2 A Amazônia e sua importância estratégica no pós-guerra fria

Com o fim da Bipolaridade e o conseqüente definimento da Guerra Fria, produziu-se um contexto multipolar de tendências globais e uma especificamente denominada “Nova Agenda”, que tenciona os conceitos de defesa e soberania para além do enfoque tradicional estratégico-militar. A visão de defesa nacional como produto de um Estado “Mão-de-Ferro”, que a todo custo batalha pela soberania nacional, mostra-se insuficiente para responder às novas demandas, tanto exógenas quanto endógenas. O fato é que o processo de globalização econômica, política e cultural tem promovido mudanças radicais e paradigmáticas e se estendido para temas emergentes e contemporâneos das Relações Internacionais.

A perspectiva multilateral nas relações entre os países em todas as esferas da comunidade internacional pôs o Estado Brasileiro a redefinir suas diretrizes institucionais com relação aos campos de defesa e soberania do país, com a ruína da

Ditadura Militar, e buscar novas elaborações para a “questão Amazônica”. Silva (2008) toma a essência da corrente Liberal das Relações Internacionais e sustenta a tese de que a segurança militar continua central, mas não é a única a ser garantida. O autor levanta as perspectivas cooperativistas e multilaterais, principalmente no que diz respeito à segurança climática na Amazônia. A governança global mostra que novas configurações planetárias (interdependência econômica, velocidade tecnológica e informacional, e desequilíbrios ecológicos) irão conduzir as políticas de segurança dos países para outras esferas não exclusivamente militares. Nesse sentido, conflitos ambientais decorrentes do processo combinado de crise de escassez e crescente mercantilização da natureza estão hoje no centro das políticas de governança mundial, conformando incertezas e extrema desigualdade em escala mundial no curso da nova geopolítica pós Guerra-Fria.

Já Martins Filho (2004) destaca que a questão de defesa da Amazônia ganhou novos contornos logo após o fim da Guerra Fria pois, segundo ele, temores quanto a uma hipotética “internacionalização” da Amazônia voltaram os olhos para as fronteiras da Amazônia brasileira, preocupação esta que se materializou em dois campos: o geopolítico e o doutrinário. No campo geopolítico, as movimentações se deram ainda no contexto da Guerra Fria, com a implementação do Projeto Calha Norte, que já apontava uma orientação militar para o norte do país, com o aumento do efetivo humano e estrutura militar, além da instalação de vários pelotões de fronteira, devido às crises políticas e institucionais na Guiana e no Suriname. Já sobre o aspecto ideológico, deve-se a preocupação a partir do fim da era bipolar, pois a apreensão passou a ser com a retórica de novos

“bordões” nada simpáticos ao núcleo-duro militar, como a “soberania relativa”, do “direito de ingerência” e a necessidade de “girar” as Forças Armadas para o combate ao narcotráfico e ao crime organizado.

A discussão teórica sobre os campos de defesa e soberania mediante as transformações no pós-Guerra Fria nos leva a dois viés. São duas interpretações das Relações Internacionais que explicam o mesmo tema, mas de maneiras distintas. De um lado estão aqueles oriundos do Realismo/Neorealismo, em que se verifica a incidência muito forte do pensamento militar brasileiro, principalmente no que diz respeito a Amazônia. Mesmo sendo predominante a questão militar para tratar de política externa e geopolítica, teve-se que vislumbrar mudanças nas formas de como se disputar conflitos e guerras, como a rediscussão do método tradicional do conflito interestatal e à defesa externa. É plausível que, na Agenda, incluía-se o debate sobre “novos atores” (ONG’s, multinacionais, movimentos ambientalistas etc.) e “novas ameaças” (narcoterrorismo, biopirataria etc.), envolvendo uma reorganização do aporte teórico do Realismo para se adaptar ao novo contexto. Por outro lado, nas Relações Internacionais encontram-se o conjunto teórico dos Liberais, exaltando a eminência da democracia como regime universal e a revisão do conceito de segurança que perdurava por toda a Guerra Fria. Agora, as questões de segurança, defesa e soberania passam não só apenas pelo campo militar, mas se estendem para áreas como o meio ambiente, ao mundo globalizado, à economia internacional etc.

3 Um breve histórico da concepção inicial do SIVAM e a redefinição do conceito de defesa e soberania na Amazônia

O extenso espaço geográfico da Amazônia Legal apresenta elementos relevantes que não deixam dúvidas para a importância estratégica dessa região. Dada às devidas motivações já analisadas no tópico anterior, tanto no plano externo quanto no interno, a importância do Estado se mantém sagaz no que diz respeito à defesa da região e no que se refere às ações que visem o seu desenvolvimento econômico sustentável. A complexidade que caracteriza o cenário amazônico, composto de várias demandas e atores, ambiciona os mais diversos interesses, implicando em um desafio difícil de ser transposto.

Neste sentido, já em 1990, durante o governo de Fernando Collor de Mello, a extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e os Ministérios da Justiça e da Aeronáutica apresentaram ao Poder Executivo a Exposição de Motivos N° 194, que recomendava a “divisão de tarefas” entre ambos para uma Agenda em comum, que abarcasse a questão ambiental, a racionalização da exploração dos recursos naturais na região amazônica e o desenvolvimento sustentável, ficando a cargo do Ministério da Aeronáutica, inicialmente, de implantar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que mais tarde foi integrado ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM).

Segundo Brigagão (1996), a idealização do Sistema SIVAM-SIPAM tem como principal tarefa consolidar as ações do governo a partir de uma perspectiva cooperativa e convergente entre diversas instituições oficiais, segmentos sociais e as três esferas do poder público (municipal, estadual e federal) a partir do acesso a um sistema de dados e satélites geradores de informações e imagens sobre a Amazônia.

(...) a necessidade de criar o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) cuja finalidade é dar suporte e zelar pela consolidação das ações de governo dirigidas para o desenvolvimento sustentável na região amazônica, por meio da participação cooperativa de órgãos setoriais, implementação de infra estrutura e utilização de conhecimentos organizados de modo a permitir a atuação coordenada e convergente das instituições públicas na Amazônia. O SIPAM compreende uma malha de processamento de dados e de gestão de informações ligada a centros de coordenação para distribuição de conhecimento aos diversos órgãos governamentais (federal, estadual e municipal), aos demais segmentos da sociedade e a novos participantes que busquem convergência de interesses na atuação sobre a região amazônica. (BRIGAGÃO, 1996: 42-43).

No que diz respeito à contextualização das Relações Internacionais, o autor ressalta que o SIVAM foi produto da interpretação de um sistema mais abrangente com o fim da era bipolar: uma relação entre a pressão internacional sobre a proteção ambiental da Amazônia, e a reação brasileira. Na Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (RIO 92) o Brasil se sentiu pressionado pela comunidade internacional com o descaso em relação a Amazônia. A partir da assimilação da Agenda 21, dos acordos e resoluções assinados, se fez de extrema necessidade um projeto de monitoramento pioneiro no mundo como o SIVAM. “Ficou constatado que o Brasil pode dispor de um instrumento hábil, eficaz e altamente compatível com a concepção global de monitoramento, proteção, vigilância, ingredientes da nova concepção global de segurança ecológica, aplicada à Amazônia”. (BRIGAGÃO, 1996, p. 44).

Lourenção (2003) ressalta a importância desse sistema de armazenamento de dados que gera informações atualizadas e

confiáveis sobre o ecossistema e seu uso, de atividades ilícitas e movimentos aéreos, além de condições hídricas e meteorológicas e acompanhamento de comunicações clandestinas. Esses sistemas têm seus trabalhos computadorizados em três centros regionais de vigilância – Manaus, Porto Velho e Belém –, bem como o Centro de Coordenação Geral, em Brasília. Esses centros, além de gerenciarem o banco de dados, são responsáveis pelo treinamento e capacitação dos usuários do sistema e pelo desenvolvimento de aplicativos, *softwares* e programas. Ressalta, ainda, que o projeto abarca em si recursos originais que não foram notificados no Programa Calha Norte como o controle do tráfego aéreo e a monitoração ambiental.

O autor também transparece bem claramente a diferenciação entre os papéis exercidos pelo SIPAM e o SIVAM. Segundo ele, “o SIPAM é a organização governamental gestora das informações estratégicas provindas do banco de dados do SIVAM, cujos elos são as várias entidades federais, estaduais e municipais que tenham ações de governo na Amazônia” (LOURENÇÃO, 2003, p. 63).

O próximo passo para o êxito do projeto SIVAM era o de materializar sua função tecnológica predisposta já anteriormente. Em setembro de 1993, foi iniciado o processo de escolha entre as empresas e de licitação para se obter os melhores preços, o melhor conjunto tecnológico e de financiamento. O edital foi distribuído para várias embaixadas, para que estas o encaminhassem às empresas interessadas em participar do processo. Segundo Santos (2007), criou-se uma bancada de 90 especialistas, dentre eles, funcionários do Banco Central, da Polícia Federal, da Secretária de Assuntos Estratégicos, dos Ministérios da Aeronáutica, da Justiça, da Agricultura, Marinha, Exército, Meio Ambiente, entre

outros. E após diversas negociações, principalmente com as duas maiores empresas interessadas, a Raytheon (estadunidense) e a Thomson (francesa), o leilão foi concluído em julho de 1994, com o ganho de causa a empresa Raytheon como fornecedora principal do projeto SIVAM. Ainda segundo o autor, é necessário observar as cifras que rodearam todo esse processo, que é, no mínimo, curiosa. Já em dezembro de 1994, o Senado Federal aprovou a liberação de crédito num total de US\$ 1,395 bilhões², sendo que o contrato apenas entrou em vigor três anos depois. Ainda assim, apenas em 2002 entrou em funcionamento, a partir da inauguração do núcleo piloto do SIPAM, localizado em Manaus.

Nesse sentido, o debate em torno da importância do SIVAM para a defesa e soberania nacional trouxe controvérsias, mas é importante destacar a sua concepção como produto de um novo contexto globalizado, onde as demandas requerem uma boa governança entre os vários atores do sistema internacional. Questões como o narcotráfico, a criação de novos Estados independentes no leste Europeu, a expansão do terrorismo e, principalmente, o meio ambiente, são debates fundamentais para manter a eficácia e eficiência do projeto; de um *feedback* entre o que é o planejado, monitorado, e o que é feito concretamente. O Programa Calha-Norte já estava sofrendo esvaziamento orçamentário e era necessário um projeto que viesse cobrir a necessidade de responder a “Nova Agenda” e resguardar a Amazônia Brasileira. Nesse primeiro momento, o SIPAM/SIVAM foi gestado pelo Governo Federal em busca de ações estratégicas que pudessem viabilizar, e até mesmo resgatar o legado organizativo do PCN. Mas será que essa percepção se alterará com a eminência da Política de Defesa Nacional de 1996,

² Esse valor consta no orçamento inicial do Projeto SIVAM, porém é muito contestado no meio acadêmico.

já no Governo Fernando Henrique Cardoso? Ou não? Qual a importância do SIVAM para a Amazônia nesta Política? É o que veremos no próximo tópico.

4 A primeira política de defesa nacional (PDN-1996) e a importância do SIVAM para a Amazônia.

Logo após a finalização do processo de financiamento do SIVAM, o período posterior foi referente ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que estabeleceu uma nova concepção com relação ao tema da defesa nacional. Duas percepções podem ser deduzidas a partir deste período. A primeira é que, com a democratização e o poder civil no país, consolidada com a Constituição de 1988, temas da política nacional passaram a ser discutidas em cima da perspectiva institucional, mediante um regime democrático onde os militares não dominam soberanamente as elaborações. Nesse sentido, tudo que era relacionado às questões militares deixaram de ser feitas apenas pelos próprios militares, passando a ser também da sociedade. Evidentemente que os militares não deixaram de ter grande influência neste campo. A segunda diz respeito a todo o debate teórico feito anteriormente, de que a conjuntura no pós-Guerra Fria demandaria um planejamento, não mais em função da contenção ao comunismo, mas destacando o reconhecimento da nova ordem internacional, como as novas regras política e econômica de convivência entre as nações, com “a ausência de paradigmas claros e pela participação crescente de atores não-governamentais”. (LOURENÇÃO, 2003, p. 53).

Dessa forma, em novembro de 1996, pela primeira vez no Brasil, foram definidas as bases de um Plano de Defesa Nacional (PDN), um marco no pensamento estratégico do país, tanto político quanto militar, incorporando o debate do novo contexto do sistema internacional oriundo do fim da empreitada bipolar. O documento é dividido em quatro partes, onde inicialmente é feita uma análise de conjuntura; para depois colocar os objetivos; posteriormente, se vislumbrará a orientação estratégica e as diretrizes do país perante ao tema de defesa.

Segundo Nascimento (2010, p.186), o PDN-1996 se torna emblemático para duas percepções estratégicas dos militares. A primeira é o fato de que, com a identificação da falta de estabilidade da região amazônica, é extremamente recomendável que a política de defesa se estenda para além do setor militar, abarcando principalmente a problemática ambiental e os aspectos sociopolíticos. A segunda é a reafirmação da cooperação internacional e não interferência em assuntos internos de outros países soberanos, buscando soluções pacíficas e diplomáticas para os conflitos interestatais.

Para Miyamoto (2008, p.85), a divulgação do documento de Defesa Nacional em 1996 tem um marco significativo: além de ser o primeiro realizado em termos brasileiros, realçava as prioridades do país nesse campo; destacava “as questões em âmbito regional, não apenas com relação aos ilícitos transnacionais, como também referidas especificamente ao problema ambiental, sobretudo amazônico”; analisa que, apesar de ser um texto genérico, o fato de ter sido adotado constitui um sinal audacioso, pois questões importantes das Relações Internacionais passaram a fazer parte de uma agenda permanente a partir desse momento.

Desta forma, o redimensionamento estratégico, com a

característica principal de percepção das ameaças e das novas demandas que agem sobre a Amazônia como resultado do fim da Guerra Fria, retratado de forma enfática no PDN-1996, vem ao encontro da concepção e implementação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), representando uma nova forma de visualizar a defesa da Amazônia, agora não mais montada exclusivamente sobre a perspectiva militar, mas sensível aos apelos surgidos pela chamada *globalização*. O Programa Calha Norte também já tinha sido pensado assim, mas sofreu com o corte no orçamento, além da centralização em investimentos na área militar. O SIVAM-SIPAM surge como um projeto multi-institucional, multiministerial, indo ao encontro e sintonizado com as elaborações citadas pelo Plano de Defesa Nacional (PDN-1996).

5 A Ativação do SIPAM – SIVAM em 2002 e os Campos de Defesa e Soberania a partir do Plano de Defesa Nacional de 2005.

O Projeto SIPAM-SIVAM, como dito anteriormente, é um programa de extrema importância para a questão da defesa na Amazônia e, devido a isso, manteve um processo de estruturação sempre vinculado à Casa Civil da Presidência da República em *feedback* com os setores militares brasileiros. Depois do estudo de sua concepção a partir de diversos acadêmicos renomados na área de defesa, pretendemos neste tópico (para mantermos a ordem cronológica deste trabalho) trazer a estruturação deste projeto a partir da criação do Ministério da Defesa e seu desenrolar, até chegarmos a divulgação do PDN-2005.

Em 1999, o SIPAM foi consolidado e vinculado à Casa Civil a partir do Decreto de 18 de outubro deste mesmo ano, no artigo 1º, que estipulava sua subordinação ao Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM) que, por sua vez, organizava as diretrizes para a coordenação e implantação de ações de governo no âmbito do próprio SIPAM, e terá como gestor o Secretário Executivo da Casa Civil.

Contudo, o decreto 4.200 de abril de 2002 cria o CENSIPAM (Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia), uma espécie de “núcleo duro” que, segundo o artigo 3º do presente decreto, tem a competência de “propor, acompanhar, implementar e executar as políticas, diretrizes e ações voltadas para o SIPAM, aprovadas e definidas pelo Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM”. O CENSIPAM será o principal responsável por agregar as Forças Armadas, Organizações Não Governamentais (ONG’s), instituições de ensino e pesquisa, e órgãos governamentais das esferas federal, estadual e municipal que atuam direta ou indiretamente na Amazônia.

Em 2004, o Projeto sofre mais uma alteração. O CCSIVAM (Comissão da Coordenação do Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia), que estava sob o controle da Aeronáutica desde 1992, foi extinto, passando o sistema a ser controlado apenas pelo CENSIPAM, dirigido pela Casa Civil da Presidência da República. Nesta nova fase, o sistema integrado entre SIVAM e SIPAM passa a ser denominado apenas como SIPAM.

No ano de 2005, o Plano de Defesa Nacional é atualizado a partir do decreto nº 4.484, de 30 de junho de 2005 e possui sete partes, que abordam os conceitos de Segurança, Defesa, Ambiente Nacional e Internacional, além das perspectivas estratégicas e as diretrizes.

O IIPDN é produto de uma análise do sistema internacional pós 11 de setembro, com o avanço militar dos Estados Unidos no Oriente Médio, com a desestabilização institucional e política de países sul-americanos como Bolívia e Equador, e cada vez mais, com a internacionalização do tráfico de ilícitos, principalmente no que tange as fronteiras brasileiras na região denominada “Amazônia Internacional”.

Inicialmente, o documento aponta que a Política de Defesa Nacional é tida essencialmente para ameaças externas e aponta o papel fundamental das Forças Armadas no âmbito interestatal. Politicamente, enfatiza o caráter multidimensional dos aspectos que envolvem o conceito de segurança e defesa que não foram incluídos na PDN-1996, como a Defesa Civil, Segurança pública, políticas econômicas, de saúde, ambientais etc., reafirmando que devem ter na essência de seus conceitos a preservação da soberania e da integridade territorial, a autonomia mediante as escolhas nacionais para evitar ameaças externas, potenciais e manifestas, além da garantia aos cidadãos dos direitos e deveres constitucionais.

Outra inovação que compôs foi a discussão conceitual entre segurança e defesa, temas estes que não eram apreciados no I PDN, de extrema importância para o planejamento das políticas focadas nas questões de defesa nacional e segurança. Dessa forma, essas duas categorias são definidas no item 1.4:

I - **Segurança** é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - **Defesa Nacional** é 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. (BRASIL, 2005, p. 5).

Essa definição conceitual é essencial para novas elaborações no campo da defesa com objetivos específicos, separando-a de uma percepção de segurança pública muito mais relacionada a assuntos internos que requerem uma abordagem diferenciada da defesa.

Mediante a situação do ambiente internacional, o documento aponta a prioridade brasileira nas relações com os países na América do Sul e na região amazônica, devido às suas riquezas de recursos e pela vulnerabilidade das fronteiras, mas não ao ponto de declarar como uma “região instável”, redigido no I PDN. Busca a integração dos países baseada principalmente nos princípios da intensificação da cooperação, do comércio e da convergência de ações entre os países vizinhos.

Este cenário requer cada vez mais do Estado brasileiro ações que garantam sua presença em áreas estratégicas como as fronteiras e áreas indígenas, e coloca a necessidade da exploração sustentável dos recursos naturais, o resguardo do potencial ambiental para o desenvolvimento e integração da região e enfatiza a preeminência das Forças Armadas para esta importante tarefa.

4.4 - 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 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. (BRASIL, 2005, p.8).

No quesito sobre os objetivos da defesa nacional, o destaque vai para a evidência da preservação da soberania e dos interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da região amazônica. E esse aspecto está relacionado também às orientações estratégicas que vão ao encontro da importância do Sistema de Vigilância da Amazônia. A PDN-2005 indica a necessidade de exercer a vigilância, o controle e a defesa de seu espaço aéreo, num trabalho conjunto entre o desenvolvimento tecnológico que ajude no rastreamento da região, juntamente com a atuação das forças armadas e o incremento dos recursos necessários para a materialização do Plano, no que tange as fronteiras amazônicas, como consta em alguns subtópicos do quesito nº 7 - Diretrizes:

(...) V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil;

VI - aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira;

VII - garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições efetivas de preparo e emprego das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional, em consonância com a estatura político-estratégica do País;

(...) XV - 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;

XVI - incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de Defesa Nacional;

XVII - estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa. (BRASIL, 2005, p.15)

Essas diretrizes demonstram o quão é importante a materialização de políticas que mantenham a vigilância das fronteiras, além do rastreamento aéreo, marítimo e terrestre para combater o tráfico de ilícitos e a biopirataria. Um sistema informatizado, de alta tecnologia, e com a importância do trabalho de parcerias com instituições acadêmicas, que trabalham de forma científica cada demanda. Segundo o site do Ministério da Defesa³, em noticiário do dia 12 de Agosto de 2011, como parte da “Operação Agatha” incluída no Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), quatro caças Embraer A-29 Super Tucano da Força Aérea Brasileira (FAB) destruíram, na tarde do dia 10/08/2011, uma pista de pouso clandestina, localizada a 68 km a noroeste da cidade de São Gabriel da Cachoeira (AM), na região conhecida como Cabeça do Cachorro, fronteira do Brasil com a Colômbia. Esta pista de pouso foi identificada com uma imagem de satélite realizada pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e a informação foi repassada de imediato ao Exército Brasileiro, que conferiu sua existência e constatou que estava fora de uso e ocupada, parcialmente, com vegetação de selva secundária, impossibilitando o pouso imediato de aeronaves. Dessa forma, a

³ Ver mais no site <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454531-12082011-fab-operacao-agata-acao-conjunta-destroi-pista-clandestina-na-amazonia.html>>. Acesso em: 01 Set. 2011.

importância da tecnologia do SIPAM e a sistematização de suas ações compreendem a vigilância ambiental, monitoramento do desmatamento, monitoramento da poluição, monitoramento da cobertura vegetal, vigilância territorial, vigilância meteorológica, vigilância do espectro eletromagnético e planejamento e controle de operações.

De maneira geral, observa-se que o II PDN apresenta avanços e alguns pontos que retomam o IPDN. No que diz respeito às Relações Institucionais, a doutrina, integração e coordenação das atividades, mediante o Ministério da Defesa, foram mantidas as mesmas diretrizes, como a concepção de subordinação das Forças Armadas ao poder civil constitucional, a orientação da defesa nacional para a atuação externa, desassociando da ideia de segurança nacional, além da necessidade de um Ministério da Defesa que pudesse integrar a coordenação das Forças Armadas. Em relação à Amazônia, os dois Planos de Defesa Nacional mantêm os mesmos parâmetros ao ressaltar a importância estratégica e política da região, quanto à vigilância do Estado brasileiro, em especial suas riquezas, as fronteiras, ao meio-ambiente, o combate a biopirataria e, principalmente ao narcotráfico. Palavras como “vivificação de suas fronteiras”, “controle”, “defesa do território” e “desenvolvimento integrado” dão o norte dos documentos na região.

6 o SIPAM-SIVAM e a Estratégia de Defesa Nacional (END-2008): a Amazônia no trilho da defesa nacional.

Lançada em 18 de dezembro de 2008, pelo Decreto 6.703, a Estratégia de Defesa Nacional (END), foi engendrada por vários

segmentos do alto escalão da política (Executivo e Legislativo) e das Forças Armadas (Comando do Exército, Marinha do Brasil e Força Aérea do Brasil), tendo como foco ações estratégicas de médio e longo prazo, limita e delimita a ação das Forças Armadas Nacionais, bem como proporciona diretrizes para áreas críticas à soberania nacional, sobretudo no que diz respeito a indústria de defesa nacional e a Amazônia.

A END é redirecionada a vários campos civis e militares, e se faz de extrema importância por que se trata de um tema de interesses de toda a sociedade, e que visa através de um forte monitoramento da Amazônia e suas fronteiras. Segundo Oliveira (2009, p.01), a END “(...) supera um certo constrangimento com que documentos anteriores abordaram a Defesa Nacional. Não há nele meias palavras, é a Segurança Nacional que volta ao palco após décadas de dificuldades de tratamento desse tema tão vinculado ao regime militar”. E é este aspecto que segundo o autor, a END possui uma notável distancia da PDN-2005. O Plano de Defesa Nacional de 2005 incorporou conceitos da Escola Superior de Guerra concomitante com a concepção da ONU, onde segurança é vista como a perspectiva de um país preservar sua soberania, integridade territorial, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. Já a END retoma o termo “segurança nacional” para conglomerar “(...) gerenciamento de crises, sistemas de inteligência, terrorismo e antiterrorismo, segurança de infraestrutura, segurança química e nuclear, segurança cibernética, doenças tropicais, busca e salvamento em operações internacionais, etc.” (OLIVEIRA, 2009: 05-06).

A END está organizada em três eixos estruturantes, divididos em:

(...) O primeiro eixo estruturante diz respeito a como as Forças armadas devem-se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. (...) O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional. O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do serviço Militar Obrigatório. seu propósito é zelar para que as Forças armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação - para que elas não sejam uma parte da Nação, pagas para lutar por conta e em benefício das outras partes. O serviço Militar Obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais. (END/BRASIL, 2008: 03).

Com base nesses 3 (três) eixos estruturantes da END, são desenvolvidas 23 (vinte e três) diretrizes estratégicas para a defesa nacional, onde a Estratégia Nacional tem como objetivo a modernização e adequar a realidade do sistema de defesa do país a partir do contexto internacional. Para isso, é de fundamental importância a responsabilidade da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRED) no que tange aos recursos orçamentários, como ressalta Oliveira (2007: 263), pois sabe-se que materialização de um eixo orçamentário pode sofrer alterações no decorrer de sua aplicação, pois o pressuposto, nesse caso, deve ser a combinação de vontade política com preparo político prévio, da CRED e também do Legislativo.

Apesar de ser um debate importante sobre a questão estratégica do país em toda extensão da END, nos remeteremos a discutir a questão amazônica neste tópico, pois é justamente

neste nicho geoestratégico e político que este trabalho se insere. Nesse sentido, a região Amazônica é vislumbrada como região estratégica, como exposto na Diretriz 10 da END, já na sua introdução mostra a grande importância do Projeto SIPAM-SIVAM, na medida em que converge com seus objetivos. Segundo a END, 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/BRASIL, 2008: 07). Daí a necessidade de reestruturar o aparato tecnológico de rastreamento na região e o fortalecimento das Forças Armadas, em especial ao Comando da Aeronáutica, para garantir a presença do Estado Brasileiro nas fronteiras.

Segundo o site do SIPAM, em uma reportagem de 20 de abril de 2012⁴, que fazia menção aos 10 anos do CENSIPAM (Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia), é importante o aparato tecnológico do projeto, pois produz conhecimento e informações constantemente atualizadas para a articulação, o planejamento e a coordenação de governos na região com as defesas civis, IBAMA, Polícia Federal, Forças Armadas, Polícia Federal, Agência Nacional de Águas, Ministérios do Meio Ambiente, da Reforma Agrária, da Justiça, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de universidades, secretarias municipais e estaduais de meio ambiente, para ajudar no combate ao narcotráfico, desmatamento e contrabando. E de acordo com o projeto, toda essa rede de produção de informações será de extrema acuidade para o auxílio combater o tráfico de drogas, contrabando, desmatamento e detectar voos irregulares que

⁴ Ver mais da reportagem na matéria “CENSIPAM completa 10 anos na gestão do SIPAM” no site <http://www.sipam.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3217&Itemid=3217>. Acesso em: 11 Dez. 2011.

cruzam em baixa altitude (menos de 300 metros) a fronteira do Brasil.

Outra característica visualizada na END e que vai ao encontro das tarefas do SIPAM é a integração dos trabalhos das Forças Armadas na garantia das Políticas Públicas e na presença das Fronteiras brasileiras. E ainda segundo a reportagem, o projeto “Cartografia da Amazônia” pode suprir esta necessidade. Na medida em que acaba com os vazios cartográficos (terrestre, náutico e geológico) na região e auxiliarão no planejamento e execução dos projetos de infraestrutura, além da demarcação de áreas de assentamentos, de mineração, elaboração de zoneamento ecológico, econômico e ordenamento territorial e segurança territorial. Nesse sentido, ajudará a Marinha na constituição de barcos para executar as cartas náuticas. O Exército a construir um centro de sensoriamento remoto de última geração para a cartografia terrestre. A Aeronáutica está modernizando os subsistemas das aeronaves, além da aquisição do Sensor ADS-80, instalado na aeronave R35.

Dessa forma, a END vai ao encontro das funções do SIPAM quanto às fronteiras amazônicas, ponto este crucial para a soberania nacional, uma vez que é porta de entrada para esse vasto espaço de riquezas naturais, tendo em vista que é um cenário tão cobiçado que ainda apresenta defasagens logísticas e humanas para um eficiente rastreamento da região. Mas até onde vai o discurso? Será que o discurso condiz com a prática? É o que veremos na última sessão deste trabalho.

7 As contróversias do SIPAM-SIVAM: os discursos da “dependência tecnológica”, “interesses econômicos” e a questão orçamentária

O Sistema de Vigilância da Amazônia, para muitos autores, é a tecnologia ideal e necessária para rastrear e auxiliar o Estado Brasileiro a responder às diversas demandas na Amazônia, já relatadas aqui neste trabalho. Mas o projeto, desde a sua elaboração até os dias atuais, se mostra controverso, demonstrando opiniões divergentes entre acadêmicos, políticos, militares e a mídia, pois houve acusações de superfaturamento, irregularidade nas licitações, a ausência da sociedade civil na elaboração do projeto e, ainda, instrumento de defesa de interesses econômicos.

Piletti (2008) analisa o SIPAM como um projeto que oferece o suporte estrutural e apoio logístico ao Exército a partir do auxílio e da utilização dos dados registrados de equipamentos instalados nas proximidades dos quartelamentos, do funcionamento dos sistemas de radio-monitoramento e/ou equipamentos específicos, além da colaboração em áreas técnicas, como a manutenção de equipamentos de comunicação, cartografia etc. Essa gama toda de auxílio tecnológico tem como objetivo ajudar as Forças Armadas no combate ao contrabando narcótico, a resguardar e reforçar os Pelotões Especiais de Fronteiras (PEF's) contra a biopirataria, e outros.

OSIVAM, como instrumento tecnológico, também faz parte de interesses econômicos, como colocado em um artigo de Ferreira (2004), coordenador executivo da antiga Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), hoje Vale, onde ele analisa que os investimentos da empresa onde trabalha não têm níveis mais elevados de investimentos devido a ausência do Estado, principalmente

sobre a questão indígena. Segundo ele, os investimentos em projetos como o Calha Norte e o SIVAM devem estar a serviço da manutenção e estímulo a um chamado “desenvolvimento sustentável”, baseado em investimento agrícolas e florestais, competitivos nos mercados externos, e garantir a segurança das indústrias minerais para impedir que “meia dúzia de índios que sentam na ferrovia de Carajás” tragam prejuízos a economia brasileira.

Apesar de contribuir com cerca de U\$\$ 2 bilhões/ano líquidos para a receita das exportações brasileiras (...), e apesar de ocupar menos de 1,5% da superfície da região amazônica, a indústria de mineração, controlada e administrada por brasileiros, corre enormes riscos uma vez que a presença do Estado naquela região é praticamente inexistente. Basta meia dúzia de índios sentados no trilho da Estrada de Ferro-Carajás para paralisar um fluxo diário de 50 locomotivas e de 2.500 vagões de transporte de minério. Cada dia de paralisação custa uma pequena fortuna ao país. (...) Num território tão rico e promissor, a presença das Forças Armadas, ainda que tímida, tem sido vital. Projetos como o SIVAM e o Calha Norte animam empresas nacionais de mineração e de siderurgia a continuar a investir na região, na expectativa de que o “Arco do Desflorestamento da Amazônia Legal”, que tanto compromete o Brasil e que tanto aumenta a vulnerabilidade da Amazônia, possa ser substituído pelo “Arco do Desenvolvimento Sustentável”, (...) com vistas a propiciar a instalação de empreendimentos agrícolas e florestais que tenham foco na produtividade e, conseqüente, capacidade de competir no mercado, em especial no internacional, graças à privilegiada localização geográfica, mais próxima dos mercados europeus, norte-americano e do Canal do Panamá. (FERREIRA, 2004, pp.195-195).

Mas o Projeto SIPAM-SIVAM sofreu muitas críticas em seu processo pré-implantação, e a principal delas remete à questão da importação tecnológica e a ausência de discussão da sociedade civil, pois havia as seguintes perguntas: para um projeto que visava manter a integridade das Fronteiras e da Soberania Brasileira, por que trazer tecnologia de outros países? Como podemos conceber e aceitar um projeto grandioso sem a devida discussão? Para Rossi (2003) o SIVAM desde 1993 foi alvo de atos ilícitos e discutido à margem da sociedade civil. Começou já com o Governo Itamar Franco, que dispensou qualquer licitação para contratar uma empresa nacional para gerenciá-lo. Em 1994, descobriu-se um mal-estar entre Estados Unidos e França, no que diz respeito à seleção das empresas para gerenciar o SIVAM. Foram divulgados documentos de que havia uma trama entre a CIA (Agência de Inteligência Estadunidense) e o Serviço de Segurança do Território (DST) francês, em que verificou-se o *lobby* e até a tentativa de suborno das empresas (*Raytheon-EUA* e *Thomson-FRA*) dos dois países para influenciar o governo brasileiro. Em julho desse mesmo ano, o vice-presidente estadunidense Al Gore e o Secretário de Comércio Ron Brown visitaram o Brasil para garantir a vitória da *Raytheon*, onde ofereceram em troca o fornecimento de aviões Super-Tucanos à Força Aérea do Brasil. E ainda, o presidente Norte-Americano Bill Clinton enviou uma carta ao presidente Itamar Franco sobre o caso. “Coincidentemente”, logo após este fato, foi dado o ganho a *Raytheon* para o fornecimento de tecnologia do SIVAM.

Lúcio Flávio Pinto, em seu jornal de própria autoria⁵, teceu várias críticas em uma mesa-redonda sobre o tema “RADAM-SIPAM/SIVAM”, realizado no Museu Paraense “Emílio

5 JORNAL PESSOAL. Belém-PA: Nov. 1986-. n. 311, 1ª quinzenal. Nov. 2003. 12 p. Edição Quinzenal.

Goeldi”, no qual ele mesmo integrava a mesa, além do professor Roberto Dall’Agnol, da Universidade Federal do Pará (UFPA), o engenheiro eletrônico Gilberto Câmara, coordenador geral de observação da Terra do Instituto Nacional de Pesquisa Especiais de São Paulo (INPE-SP) e o geólogo Edgar Fernandes, diretor executivo do CENSIPAM. Segundo o autor, o SIVAM foi um projeto nascido de forma centralizada, interpelada pela visão geopolítica e militar do Conselho de Segurança Nacional e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Para ele, o projeto, além de precisar ser de interesse e discutido na sociedade civil, é necessário uma visão acadêmica, científica, estudada e comprovada, e que a infraestrutura tecnológica esteja a serviço das instituições de caráter científico, para a melhor utilização das comunidades acadêmicas, ambientais e políticas, pois rastreamento não se faz apenas com imagens de altas dimensões ou por aviões-radares circulando pelas matas da região.

Pinto também levanta as controvérsias que envolvem o orçamento do projeto com relação ao que é destinado a Ciência e Tecnologia para o pagamento e amortizações da dívida externa. Segundo o autor, “o SIVAM representou, em cinco anos, 20 anos do orçamento de ciência e tecnologia na Amazônia”, em detrimento de recursos estratificados e escassos para os centros de pesquisas na Amazônia, uma vez que a “nata” de PHD’s do país estão no Sul e Sudeste e seriam bem mais aplicados lá. Há também o fato de que, comparativamente, o projeto SIVAM resultou em 1,4 bilhões de investimentos em Tecnologia, e o montante de verba destinado ao pagamento da dívida ficará na média de 500 milhões de reais em cinco anos, a partir de 2003, enquanto que o próprio museu onde estava sendo realizado este

evento padece de injeção de recursos para o fortalecimento da pesquisa na Amazônia.

Tomando a diretriz do sociólogo e jornalista Lúcio Flávio Pinto, trataremos de maneira comparativa as análises do orçamento destinado ao SIPAM-SIVAM quase dez anos depois da implantação do projeto e da realização deste evento, pois este é um aspecto fundamental para materializar de forma concreta uma política de defesa eficaz e abrangente de forma a garantir a soberania nacional na Amazônia. Tomamos os números do Orçamento Geral da União (O.G.U) a partir de 2008, ano que se aprovou a Estratégia Nacional de Defesa, para situarmos se a questão de defesa é mesmo essencial, como fora a necessidade de publicação de tal documento. Nesse sentido, verificamos que desde esse ano os números absolutos destinados ao CENSIPAM (Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia) tiveram um acréscimo de 24 milhões de reais, entre 2008 e 2011, principalmente neste último ano, quando o SIPAM passou a ser gerido pelo Ministério da Defesa por força do decreto 7.424, de 05 de janeiro de 2011. Em contrapartida, quando analisamos os valores destinados ao CENSIPAM em comparação ao Orçamento do Ministério da Casa Civil, de 2008 a 2010, e com relação ao Ministério da Defesa, em 2011, verificamos a ínfima média de 0,4%, número este que cai ainda mais em 2011, para 0,073%. Os números são mais discrepantes ainda quando verificamos os valores destinados para amortizar o pagamento de juros da dívida em comparação aos designados ao SIPAM, não chegando, sequer, ao acompanhamento do crescimento do Produto Interno Bruto (P.I.B) neste período, como verificado na tabela abaixo.

Tabela 1: Demonstração do comparativo entre o Orçamento Geral da União, o que é destinado para amortização da dívida externa e para o SIPAM.

DESTINADOS AO CENSIPAM (MILHÃO R\$) / % RELATIVA AO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO AO QUAL O CENSIPAM ESTÁ VINCULADO	ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA CASA CIVIL / MINISTÉRIO DA DEFESA - 2011* (BILHÃO R\$)	TAXA DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (P.I.B)	AMORTIZAÇÃO E JUROS DA DÍVIDA / O.G.U. (%)	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (O.G.U.)		ANOS
				AMORTIZAÇÃO E JUROS DA DÍVIDA (BILHÕES R\$)	(BILHÃO/ TRILHÃO R\$)	
17,740/0,47	3,745	+ 4,9	60,03	559.030	931, 122 BI	2008
22.953/0,42	5,382	+ 4,1	58,29	641.839	1,101 TRI	2009
22.990/0,44	5,187	+ 1,3	57,38	599,135	1,044 TRI	2010
41,986/0,073	57,088	+ 6,5	55,02	708.142	1,287 TRI	2011

Fonte: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Jun. 2012.

*O CENSIPAM foi transferido do Ministério da Casa Civil para a administração do Ministério da Defesa pelo decreto 7.424 de 05 de janeiro de 2011 por isso a mudança no parâmetro orçamentário neste ano com relação a verba destinada.

Percebemos no decorrer deste trabalho que por trás do projeto SIPAM-SIVAM, existiram e existem diversos interesses e discursos das mais diversas magnitudes: defesa e soberania do território, interesses de grandes corporações econômicas, a questão da dependência tecnológica, do receio de “invasão” das fronteiras de países amazônicos vizinhos etc. Independente das controvérsias abordadas, é necessário enfatizarmos, pelo menos, duas evidências para a finalização deste trabalho.

A primeira é que o projeto SIPAM-SIVAM possui um potencial diferenciado de alcance do Estado Brasileiro na Região Amazônica, não só para poder detalhar o rastreamento do espaço amazônico, mas para responder às demandas que se fazem cada vez mais presentes, principalmente após o fim da Guerra Fria, como a biopirataria, a questão da demarcação das terras indígenas e a necessidade urgente de humanizar a utilização da biodiversidade no combate ao desmatamento discriminatório e para o desenvolvimento de políticas públicas na região. Mas é preciso avançar neste projeto, pois se faz de extrema prontidão a democratização do debate perante a sociedade civil, e principalmente com as populações locais da região as quais abrangem o projeto nas questões de defesa no Brasil, já que esta área não pode mais ser de exclusividade das diretrizes militares como vimos a partir da literatura analisada. Devem-se inserir perspectivas de outras áreas, como Educação e Ciência e Tecnologia, como fora entendida ainda nas primeiras elaborações do Projeto SIVAM na década de 1990. A ausência de informações, tanto do Estado quanto as particularidades da população amazônica e também no que diz respeito ao acesso das informações de projetos de defesa da região por parte das populações nativas, constrói um hiato sem igual entre governo e

sociedade civil, fato este reforçado pela deficiência diagnosticada entre os ministérios envolvido pelo desenvolvimento regional.

Outra questão que é de vital importância para o debate da área de defesa no Brasil é a do orçamento destinado aos projetos condizentes, no caso desta dissertação, o SIPAM-SIVAM. Com uma média ínfima de 0,4% de 2008 a 2010 em relação ao que foi destinado para a Casa Civil da Presidência da República (o qual estava vinculado) a média diminui para 0.076% quando volta a ser gerido pelo Ministério da Defesa. Logo, percebemos o quanto é necessário que o Orçamento destinado a projetos, como o do SIPAM, seja compatível pelo menos, aos índices anuais do desempenho do Produto Interno Bruto e que possa haver uma inversão de prioridades na política brasileira, pois um país que nos últimos anos se posterga como “uma potência emergente” não pode destinar mais da metade de seu orçamento a pagar juros e amortizações da dívida pública, em detrimentos de áreas estratégicas, como a Defesa, Saúde, Educação e Ciência e Tecnologia, pois pouco terá valor documentos valiosos como o Plano de Defesa Nacional e a Estratégia de Defesa Nacional se não forem destinadas as verbas cabíveis à importância que possui a área de defesa no Brasil.

Nesse sentido, o orçamento da Defesa, mais especificamente do SIPAM-SIVAM, precisa ser consolidado, agregando o que de fato são despesas nacionais em segurança e defesa, sustentando uma revisão administrativa e a apresentação política de prioridades, pois dessa forma seria alcançado um planejamento e gestão capaz de priorizar e ordenar programas consistentes em áreas importantes como a saúde, a área tecno-científica e o meio-ambiente.

8 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações internacionais contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria**. Petrópolis; Vozes, 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008.

_____. **Plano de Defesa Nacional**. Brasília, 1996

_____. **Plano de Defesa Nacional**. Brasília, 2005.

_____. Decreto nº 7424, de 05 de janeiro de 2011. Dispõe Sobre a Transferência do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Defesa. Brasília, 2011.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Inteligência e marketing: o caso Sivam**. Rio de Janeiro: Record, 1996.

FERREIRA, Arthur Xavier. Conceito Econômico-Tecnológico para Defesa Nacional: a questão da Amazônia e da Tecnologia de Ponta. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). **Reflexões sobre Defesa e Segurança: uma estratégia para o Brasil**, vol. I. Brasília-DF; Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação: 2004.

FILHO, João Roberto Martins. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (Org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

JORNAL PESSOAL. Belém, nov. 1986, n. 311, 1. quinz. nov. 2003. 12p.

LOURENÇÃO, Humberto José. Dissertação. **A Defesa Nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)**. 2003. 233f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Campinas, Campinas-SP, 2003.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Amazônia, política e defesa. In: NASCIMENTO, Durbens (Org.). **Relações internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA-UFPA, 2008.

NASCIMENTO, Durbens. Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para defesa no século XXI. In: _____. **Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: NAEA-UFPA, 2010.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a organização e transformação das Forças Armadas**. Disponível em <<http://208.44.242.75/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>>. Acesso em: 19 Ago. 2011.

Operação Ágata: ação conjunta destrói pista clandestina. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454531-12082011-fab-operacao-agata-acao-conjunta-destroi-pista-clandestina-na-amazonia.html>>. Acesso em: 12 Fev. 2012.

PILETTI, Felipe José. **Segurança e defesa da Amazônia: o Exército Brasileiro e as ameaças não-tradicionais**. 2008. 142f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

ROSSI, Isabel Cristina. **Sivam: um caso de dependência tecnológica 1990-96**. 2003. 171f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de São Paulo, Araraquara-SP, 2003.

SANTOS, Jean Carlo Silva dos. **Gestão Estratégica da Informação como fator condicionante para definição e implementação de Políticas de Defesa e Segurança Nacional no contexto da Amazônia Legal: o caso SIPAM-SIVAM.** 2007. 209f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, Alberto Teixeira da. A Amazônia na segurança climática global. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4. Brasília, 2008. **Anais...** 2008. Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-163-33-20080508152659.pdf>>. Acesso em: 18 Ago. 2011.

<<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 28 Jun. 2012.

<<http://www.sipam.gov.br>>. Acesso em: 08 Ago. 2011.

11 A DEFESA NACIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE A CONSTITUIÇÃO DOS PELOTÕES ESPECIAIS DE FRONTEIRA

*Wando Dias Miranda
Durbens Martins Nascimento*

1 O Exército Brasileiro e a Amazônia

Da mesma forma que para se chegar aos Comandos Especiais de Fronteiras - CEF e aos Pelotões Especiais de Fronteira - PEF, ponta de lança do sistema de defesa e proteção da Amazônia brasileira, é necessário atravessar uma vasta área de floresta com suas particularidades específicas de caráter geográfico e ambiental, até chegar às localizações estratégicas dessas unidades militares na região amazônica. É necessário igualmente conhecer a estrutura organizacional do Exército Brasileiro na região, sua estrutura administrativa e as diferentes missões atribuídas a essas unidades militares.

No passado, durante os séculos XVII e XVIII, a defesa do espaço amazônico se deu por um processo geopolítico dinâmico que refletia seus momentos históricos e dera início ao processo das fortificações militares ao longo do rio Amazônia e seus afluentes (RIBEIRO, 2006), articulando um sistema de defesa interligado, baseado no posicionamento estratégico de fortalezas na região, onde eram analisados pontos de vulnerabilidade na região e a identificação das ameaças à soberania portuguesa em sua colônia.

Atualmente, 2012, a Amazônia Legal Brasileira¹ é um teatro de operações muito complexo, devido às suas especificidades, mas é também muito importante sua defesa, e, para isso, é necessário um sistema militar articulado, que deve ser pensando desde as atividades macros, como a organização administrativa do Comando Militar, até o micro, que seriam os PEF, menor unidade de ação do EB. Assim, é importante conhecer esses desafios, entender a estratégia de ação do Exército na região que tem por um de seus objetivos garantir a soberania nacional, levando a presença do Estado às comunidades normalmente isoladas dos olhos do Estado. Este é, sem dúvida, um dos maiores desafios do EB e das FFAA, que vem sendo cumprido valorosamente seu dever com a nação.

2 A Ocupação militar da Amazônia nos séculos XVI, XVII e XVIII

Consoante o pensamento de Clausewitz (1996), pode-se entender que a estratégia é uma ferramenta para se atingir objetivos políticos, porém não basta só atingi-los, o mais importante é consolidá-los de forma que as conquistas do passado sejam mantidas pelas gerações futuras, a fim de que a soberania nacional sobre o território seja reconhecida e respeitada pelos demais países da comunidade internacional.

¹ A Amazônia Legal é o espaço de atuação do Exército Brasileiro e o foco de análise deste trabalho, consistindo num vasto ecossistema de 5.100,000 milhões de km², equivalente a 56% do território nacional. Possui um ecossistema bastante diversificado de base geomorfológica, pedológica e geológica, além de suas fabulosas reservas de água doce (cerca de 1/5 da reserva mundial) e uma baixa densidade demográfica. A Amazônia Legal foi estabelecida pela Lei n° 1.806/1953 e compreende os Estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Amapá, Acre, parte do Maranhão (238.961 km²), Tocantins e também parte de Mato Grosso (875.720 km²).

Um dos princípios fundamentais da estratégia é a escolha de posições privilegiadas capazes de garantir um maior controle do geopolítico do território, e nesse sentido, Szu Tzu (2004), Foch (1996), Hart (1989) Beaufre (1998), Masson (2010), estudiosos da guerra separados por século, traçam um entendimento em comum a respeito do posicionamento de efetivos militares. Terá mais vantagens táticas a tropa que tiver seus homens em locais previamente escolhidos e adaptados para a realidade dos combates naquela localidade específica.

O posicionamento estratégico dos efetivos militares e a logística de manutenção, deslocamento e infraestrutura dos exércitos sempre foram considerados, por generais, como premissas indispensáveis para o planejamento de qualquer estratégia, seja ela de ataque ou defesa. Para Azevedo (1998, p. 76) “o posicionamento de homens na vanguarda e nas áreas limites proporcionam inúmeras vantagens táticas para o planejamento das ações do Estado”. Assim, os exércitos de ontem e hoje estão procurando sempre caminhos que possam garantir a segurança de seus territórios nas regiões de fronteiras e, ao mesmo tempo, servem de instrumentos políticos, seja para dissuasão de ameaças pela sua simples presença física no local, ou, em alguns casos, atuando nos chamados “ações preventivas” a possíveis ameaças.

A estratégia de defesa da Amazônia aparece como um processo de construção histórica e política, envolvendo elementos da geopolítica internacional, como Castro & Souza (2006) chamam a atenção, apresentando os elementos políticos do período da União Ibérica, e como essa situação contribuiu para o processo de conquista do espaço Amazônico pelo capitão-mor Pedro Teixeira².

² A conquista da Amazônia foi realizada durante o período da União Ibérica de 1580 a 1640. Nesse espaço de tempo, o capitão-de-infantaria Pedro Teixeira foi autorizado

A abordagem de Castro & Souza (2006) se aproxima muito do conceito de Estratégia Clausewitziano que tem no uso das armas um elemento para atingir os objetivos delineados pela política e, conseqüentemente, esse conceito pode ser alinhado com a concepção de soberania de Waltz (2002), que aponta a autonomia dos Estados Soberanos. No caso, Castro & Souza (2006) analisam a papel soberano da coroa espanhola no processo de conquista da Amazônia.

Para Castro & Souza (2006), o desenho político de ocupação das fronteiras amazônica atende as especificidades de um momento histórico específico, onde portugueses e espanhóis estavam sobre uma mesma bandeira. Assim, no dia 13 de dezembro de 1615 “a expedição de Francisco Caldeira Castelo Branco ao Amazonas – a primeira comandada por um português³ –, ainda que tenha sido organizada sob o impacto da investida francesa no litoral maranhense, tinha um caráter meramente exploratório” (CASTRO & SOUZA, 2006, p 42), sem as pretensões de desenvolver um sistema de defesa, mas apenas de “saber o que havia além do cabo norte”. Dessa forma, a cobiça

pele Estado Espanhol a iniciar um processo de exploração das terras na porção norte da colônia. Castro e Souza (2006, p 46) lembram que Pedro Teixeira nasceu em Portugal, em 1587, e morreu em 1641. Portanto, durante toda sua vida, o capitão a que representa para o EB o “símbolo da luta pela preservação da soberania brasileira na Amazônia” de fato serviu a coroa Espanhola e seu mito é muito forte dentro da Instituição Militar ainda hoje.

³ Para Ribeiro (2006) Os primeiro informes oficiais sobre a descoberta do rio Amazonas foram realizadas pelo descobridor espanhol Vicente Yañez Pinzón, em dezembro de 1499. Ele partiu de *Palos*, à frente de quatro caravelas, com a finalidade precípua de descobrir terras e exercer a posse em nome da coroa espanhola, a 20 ou 26 de janeiro seguinte – portanto antes de Pedro Álvares Cabral ter descoberto para Portugal o Brasil. Costeando a região, Pinzón e os seus foram chegar na foz do Rio Amazonas que recebeu na época o nome de *Santa Maria de la Mar Dulce*. Francisco de Orellana comandou a primeira expedição que percorreu o rio Amazonas da nascente à foz, entre fevereiro de 1541 a agosto de 1542. Até então, a única parte conhecida do rio Amazônia era sua parte litorânea, o interior da Amazônia era um mistério para os espanhóis, que ansiavam por descobrir além da muralha que a Cordilheira dos Andes formava.

portuguesa pela região estava vinculada ao interesse de iniciar o reconhecimento geográfico das terras, a exploração econômica e garantir a posse das terras.

No entendimento de Castro & Souza (2006, p 42), “a expedição ao Amazonas deu continuidade às lutas contra os franceses no Maranhão”, e ao mesmo tempo, foi uma saída política para resolver um impasse interno entre Francisco Caldeira Castelo Branco e Jerônimo de Albuquerque⁴, além de garantir a estabilidade política na região.

Em 12 de janeiro de 1616, a expedição de Castelo Branco encontrou “uma península protegida em seus lados pelos igapós e alagados dos rios que a circundavam” (CASTRO & SOUZA, 2006, p 44) e deu ordem para a construção de um fortim de madeira e cobertura de palha, o qual chamou de Presépio de Belém, em homenagem a data. Ao redor dessa posição militar estratégica na foz do Amazonas nasce o primeiro núcleo colonial português na região, que dará origem à cidade de Belém do Pará⁵. Dessa forma, a questão geopolítica aparece como um elemento central na estratégia portuguesa de conquista da Amazônia, em que as armas estavam à disposição dos objetivos políticos das coroas durante a União Ibérica.

⁴ Castro e Souza (2006, p 43) afirmam que Francisco Caldeira Castelo Branco foi capitão do Rio Grande do Norte rebentaram as lutas no Maranhão, em 1613, quando assumiu o comando de uma força enviada da Bahia e reforçada em Pernambuco. Durante os combates, comprometeu seriamente as posições portuguesas em campo, pois estava decidido a fazer, por conta própria, acordos de paz com os franceses. A atitude exasperou Jerônimo de Albuquerque, que se achava na direção da guerra desde seu início e fora diretamente nomeado para o cargo pelo governador-geral Gaspar de Sousa. Após a vitória sobre os franceses e sua expulsão do litoral explodiu uma tesão entre os dois capitães, e nesse cenário a questão amazônica aparece como uma alternativa a um eminente conflito.

⁵ Ribeiro (2006, p 101) observa que “antes da implantação do forte do Presépio os portugueses já haviam assinalado sua presença em território amazônico, com a construção em 1615 do fortim do Caeté, em uma ilha próxima à foz do rio Caeté, hoje município de Bragança”.

Para Ribeiro (2006) a estratégia das fortificações posicionadas em pontos estratégicos nas principais rotas de acesso a região foram a melhor alternativa para assegurar o controle da região, criando um sistema de defesa que poderia controlar o fluxo das embarcações pelos rios – até então única via de circulação de pessoas e mercadorias.

Nesse contexto, o forte do Presépio tinha por objetivo principal “servir como base para a expulsão de holandeses, irlandeses, ingleses da foz do Amazonas, e também expulsar as população indígenas das áreas que oferecessem resistência à ocupação” (RIBEIRO, 2006, p 101). Com o forte do Presépio, a região de Belém se tornou um núcleo polarizador do eixo das fortificações criando uma rede de fortes militares ao longo do rio Amazonas que, mais tarde, juntamente com as expedições religiosas, dará origens a vários povoados, vilas e cidades na região.

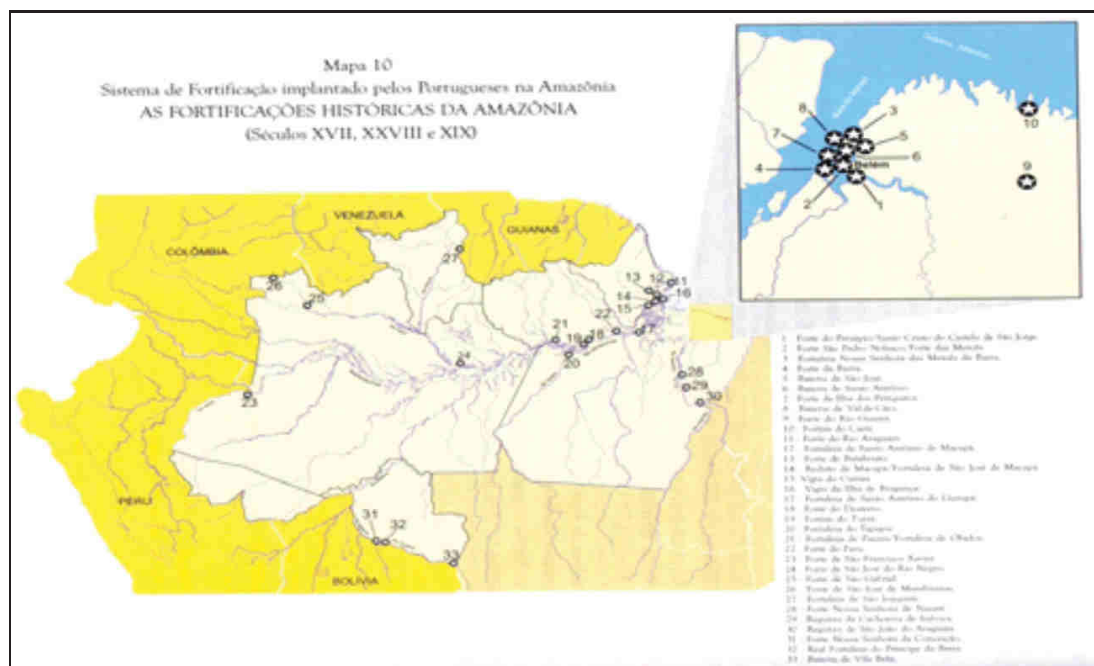


Fig. 1. Sistema de fortificações implantado pelos portugueses na Amazônia. Fonte: RIBEIRO (2006, p. 100)

O sistema de fortificações português se desenvolveu na área de influência direta do forte do Presépio, originando várias outras fortificações em suas proximidades, e servindo, posteriormente, como eixo central de construção de fortins no braço norte da foz do rio Amazonas, hoje Estado do Amapá, que teve como principal objetivo fazer frente à pretensão francesa na região.

O sistema de fortificações se estendeu ao longo do rio Amazonas, onde foram implantadas as fortalezas de Santo Antônio do Gurupá, em 1623, que deu origem à cidade de Gurupá. Em 1638 foi instalado o forte do Desterro, que originou a cidade de Monte Alegre; na mesma época, foi implantado o fortim do Tuerá, às margens do rio Tueré; a fortaleza do Tapajós, instalada em 1697, deu origem à cidade de Santarém; a Fortaleza dos Pauxis, foi instalado entre os anos de 1698 e 1758, que depois passou a ser conhecida como fortaleza de Óbidos e deu origem à cidade de Óbidos; o forte Paru, de 1710, no rio de mesmo nome à margem esquerda do rio Amazonas e o forte de São Francisco Xavier, de 1770, próximo ao rio Javari deram origem ao povoado de Tabatinga.

O sistema de fortificações do eixo rio Negro e rio Branco foi implantado para garantir a dominação portuguesa contra os interesses da coroa espanhola e qualquer outra nação na região. Essa intenção de salvaguarda da soberania portuguesa se tornou mais evidente após o Tratado de Madri; assim, foram instalados na região, em 1669, o forte de São José do Rio Negro, que mais tarde dará origem a cidade de Manaus; em 1791, o governo de Marquês de Pombal implantou no alto do rio Negro o forte de São Gabriel, às proximidades da cachoeira de São Gabriel; em 1763 é implantado o forte de São José de Marabitanas, no rio Cucui,

afluente do rio Negro, as proximidades da Colômbia atualmente; em 1775 foi implantada a fortaleza de São Joaquim, no vale do rio Branco, com a finalidade de deter a entrada de holandeses, espanhóis e ingleses na região.

O eixo de fortificações dos rios Tocantins e Araguaia foi implantado após o Tratado de Madri. Foram implantadas as fortificações de Nossa Senhora de Nazaré, em Alcobaça, em 1780; e, em 1797 o registro da Cachoeira de Itaboca, com a finalidade de fiscalizar e combater o contrabando de ouro e conter ataques das populações indígenas na região. Mais tarde, o registro de São João do Araguaia é instalado na foz do rio Araguaia com o fito de substituir o registro da Cachoeira de Itaboca, devido sua posição inadequada para cumprir sua tarefa.

O último eixo de fortificação se estende pelos rios Madeira, Mamoré e Guaporé, e foi implantado com a finalidade de impedir qualquer tentativa de invasão espanhola na região. Assim, em 1750 foi implantado o forte de Nossa Senhora da Conceição, na margem direita do rio Guaporé; a Real fortaleza do Príncipe da Beira foi implantada em 1776, próximo à confluência dos rios Guaporé e Mamoré e foram construídas para substituir o forte de Nossa Senhora da Conceição; em 1778 foi construída a bateria de Vila Bela, mais tarde denominada de Mato Grosso com a finalidade de defender a capitania de mesmo nome.

Observa-se que, de certa forma, Castro & Souza (2006) e Ribeiro (2006) se complementam em suas interpretações sobre o processo de conquista e ocupação da Amazônia. Enquanto os primeiros observam a questão geopolítica envolvida, Ribeiro aborda o papel crucial das fortificações no processo.

A questão da Amazônia atualmente é contemplada no debate político nacional, principalmente, nas duas políticas

nacionais de referência para o tema, mas não exclusivamente. Ao analisarmos o papel político estabelecido à defesa pela II PDN, ocorrido em 2005, principalmente relacionado à corrente do liberalismo das Relações internacionais focada para uma concepção do cooperativismo na região, e ao mesmo tempo, aplicações do realismo político como um elemento para resguardar a segurança contra qualquer possibilidade de ameaça externa, debate-se como esses conceitos de certa forma influenciaram as diretrizes estratégicas da END (2008).

Os conceitos estratégicos portugueses de séculos atrás ainda refletem alguns princípios de nossa política de defesa nas fronteiras, baseada na atuação dos Pelotões Especiais de Fronteira. Seu posicionamento tático tem a capacidade de articular uma grande rede de ação na região com objetivos de defesa e proteção ainda bem perceptíveis. Durante os séculos XVII e XVIII, a estratégia de defesa na região era baseada no posicionamento de fortificação ao longo dos rios, principal e praticamente única rota de circulação na região; hoje, a estratégia de defesa da região se expandiu para as zonas de fronteiras.

Compreender a nova dinâmica da defesa na região, a estrutura administrativa e operacional do Exército Brasileiro no espaço amazônico são elementos centrais para se entender o dinamismo da política de defesa na fronteira e como operam os principais atores envolvidos nesse processo. Os interesses que moveram os homens dos séculos passados não são tão diferentes dos interesses políticos de hoje em sua essência.

3 A Estrutura Militar do Exército Brasileiro na Amazônia

A estrutura administrativa e operacional do Exército Brasileiro é constituída por sete Comandos Militares - CM, que são organizados e distribuídos pelo espaço brasileiro nas seguintes regiões: o Comando Militar da Amazônia - CMA, sediado em Manaus - AM; o Comando Militar do Oeste - CMO, sediado em Campo Grande - MS; o Comando Militar do Planalto - CMP, sediado em Brasília - DF; o Comando Militar do Nordeste - CMNE, sediado em Recife - PE; o Comando Militar do Leste - CML, sediado no Rio de Janeiro - RJ; o Comando Militar do Sudeste - CMSE, sediado em São Paulo - SP; e o Comando Militar do Sul - CMS, sediado em Porto Alegre - RS.



Fig. 2. Distribuição dos Comandos Militares do Exército Brasileiro.
Fonte: Exército Brasileiro, 2012.

O Comando Militar da Amazônia - CMA tem jurisdição sobre a área territorial da 8ª Região Militar / 8ª Divisão de Exército, sediado em Belém - PA e sobre a 12ª Região Militar, sediada em Manaus - AM. Sua área de responsabilidade abrange os seis Estados da Região Norte e mais uma parte de Tocantins e Maranhão. As Regiões Militares possuem um caráter administrativo, sendo responsáveis pelo apoio logístico aos demais Comandos em casos de necessidades, as Brigadas Militares e todas as unidades militares em sua de atuação. Portanto, o CMA é responsável por 128 Unidades Militares em 62 localidades na Amazônia.

A 8ª Região Militar/8ª Divisão de Exército possui jurisdição administrativa sobre os Estados do Pará e do Amapá, parte do Estado de Tocantins (os municípios de Wanderlândia, Babaçulândia e Xambioá) e parte do Estado do Maranhão (limites ao sul pelos municípios de Açailândia, Imperatriz, Amarante do Maranhão, João Lisboa, Carolina, Montes Altos, Sítio Novo, Estreito e Porto Franco), correspondendo à parte da Amazônia Oriental. A 12ª Região Militar possui jurisdição sobre os Estados na Parte da Amazônia Ocidental, Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia.

O CMA é composto por cinco Brigadas de Infantaria de Selva. A 1ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em Boa Vista - RR; a 2ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em São Gabriel da Cachoeira - AM; a 16ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em Tefé - AM; a 17ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em Porto Velho - RO; e a 23ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em Marabá - PA, além do Segundo Grupamento de Engenharia de Construção, sediado em Manaus - AM, responsável pela construção e manutenção das infraestruturas necessárias para a ação do EB na Região.

Das Brigadas, ainda encontramos quatro Forças de Ação Rápida, que são unidades militares de mantidas em condição de emprego imediato, o que possibilita ao EB uma pronta resposta às situações inesperadas e que exigem uma resposta rápida, tanto em nível nacional, quanto em nível internacional. Essas unidades de Ação Rápidas estão sediadas no 1ª Batalhão de Infantaria de Selva, localizado em Manaus - AM; o 52ª Batalhão de Infantaria de Selva, sediado em Marabá - PA; o 4º Esquadrão de Aviação do Exército e a 3ª Companhia de Forças Especiais, ambas com sede em Manaus - AM.

O Exército Brasileiro se encontra, atualmente, redimensionando seus efetivos no território nacional baseado na sua estratégia de Defesa Nacional; esse processo passa a ganhar mais força com as diretrizes apontadas tanto pela I e II PDN, quanto pelo END, que estabelecem como prioridade a região Amazônica. O efetivo militar do EB na Amazônia é de aproximadamente 25.000 combatentes distribuídos pelas 62 localidades na região.

Esse processo de redimensionamento do efetivo militar na Amazônia é recente, das cinco Brigadas pertencentes ao CMA, três foram transferidas de outras Regiões Militares para a Amazônia a partir dos anos 90. A primeira delas ocorreu no início de 1992, quando a 1ª Brigada de Infantaria Motorizada de Petrópolis - RJ foi transferida para Boa Vista - RR e rebatizada de 1ª Brigada de Infantaria de Selva. No ano seguinte, em 1993, a 16ª Brigada de Infantaria Motorizada de Santo Ângelo - RS foi transferida para Tefé - AM dando origem a 16ª Brigada de Infantaria de Selva. Em 2004, a 1ª Brigada Estratégica de Niterói - RJ é transferida para São Gabriel da Cachoeira - AM. Comparando os anos de 1986 e 2004, o efetivo militar na Amazônia saltou de 6.000 homens

para 22.000 combatentes, um aumento de 16.000 soldados. Essa reconfiguração na estrutura organizacional do EB nos últimos anos pode sinalizar para uma nova postura do Exército em relação aos novos contextos internacionais e as novas percepções de ameaças à soberania nacional.

Essa nova disposição das unidades militares do Exército na Amazônia, apresentadas na Ordem de Batalha do EB, mostra que a infantaria (identificada por um “X” na parte interna da bandeira) é a arma com o maior efetivo na Amazônia, distribuído pela faixa de fronteira, destacando-se a presença dos Batalhões de Infantaria de Selva – BIS e os Pelotões Especiais de Fronteiras – PEF, que são a primeira linha de defesa e vigilância da Amazônia.

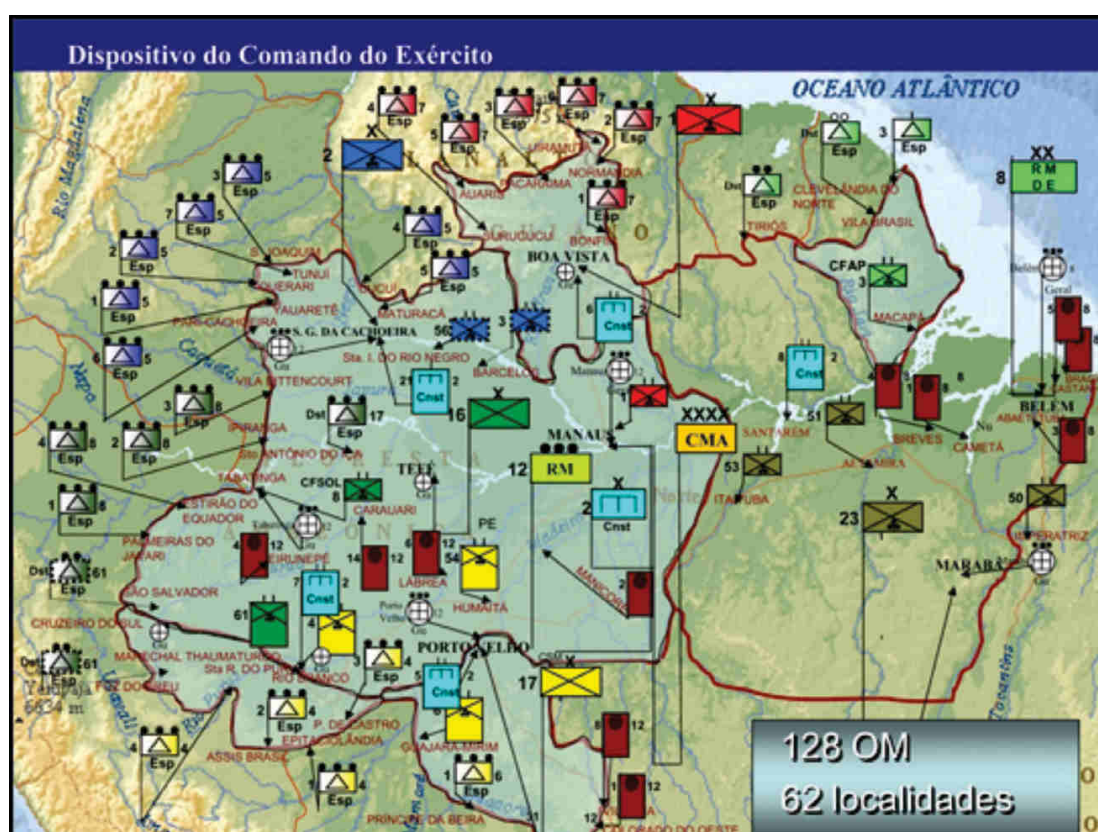


Fig. 3. Ordem de Batalha – Dispositivo Militar do Exército Brasileiro na Amazônia.

Fonte: Ministério da Defesa, 2011.

4 A Logística Militar do Exército Brasileiro na Região Amazônica

A logística sempre foi um fator decisivo nos estudos militares, desde os Exércitos antigos até os mais modernos; sem uma linha de provisão contínua, estariam fadados à ruína. Essa compreensão cristalizada na Ciência Militar é baseada em um princípio simple: um Exército com fome e desprovido de equipamentos, é um exército fraco, e, portanto, fácil de ser conquistado.

A Escola Superior de Guerra - ESG (2006a, p. 93-94), em seu Manual Básico de Assuntos Específicos, traz que a palavra logística tem sua origem no termo francês *logistique*, empregado, pelo Barão Antoine-Henri Jomini, em 1838 no livro *Princípios da arte da Guerra*, que sintetizou os três ramos imprescindíveis da guerra, a saber: a Estratégia (planejamento e o estudo dos meios, já analisado no capítulo 1); A Tática (aplicação dos meios) e a Logística (fornecedora dos meios).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) prioriza a logística, sobretudo na Amazônia, em sua décima primeira diretriz⁶, enfatizando, principalmente, a estrutura de transporte, de comando e controle, capazes de operar num espectro vasto de circunstâncias. Em estudos da ESG (2006a) se constata uma “relação entre a Segurança e o Desenvolvimento, as atividades de Logísticas estão sempre presentes, prevendo e provendo os meios necessários para a realização de Ações Estratégicas.” (ESG - 2006a, p 94). Entendendo que essa atividade engloba

⁶ “Desenvolver, para fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, sobretudo na região amazônica. Daí a importância de se possuir estruturas de transporte e de comando e controle que possam operar em grande variedade de circunstâncias, inclusive sob as condições extraordinárias impostas por um conflito armado”. *Estratégia Nacional de Defesa* - Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

não somente os recursos materiais e provisão, mas também o transporte de recursos humanos.

A introdução da logística na terminologia militar brasileira é recente, derivada da influência da doutrina militar norte-americana e atualmente faz parte da Expressão do Poder Nacional. Dessa forma, a logística é definida pela ESG (2006a, p 95) como “conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos necessários à realização das ações planejadas para a consecução da Estratégia Nacional”. Sendo uma atividade permanente e planejada, requerendo dinamismo e flexibilidade em suas ações tanto na paz, quanto em possíveis situações de conflitos.

A atividade de logística do EB obedece a doze princípios que estão relacionados a um planejamento dinâmico e permanentemente atualizados, que são: objetividade; continuidade; flexibilidade; economia; segurança; controle; prioridade; oportunidade; unidade de direção; amplitude; previsão e coordenação.

No âmbito do Comando Militar da Amazônia - CMA, as atividades logísticas são coordenadas pela 8^o e 12^a Região Militar, em Belém e Manaus, respectivamente. A 8^a RM é responsável pela logística na Amazônia Oriental, enquanto a 12^a RM é responsável pela Amazônia Ocidental. A essa estrutura, somam-se ainda unidades logísticas especializadas no cumprimento dessa tarefa vital para o EB, batalhões e depósitos de suprimentos; parques regionais de manutenção; hospitais; batalhões logísticos e bases logísticas.

Além dessas unidades militares, o Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia tem a responsabilidade de realizar transportes fluviais por meios diversos, além de ter a

incumbência de selecionar recursos humanos, que após o SMO, passarão a compor a reserva de homens capacitados de serem mobilizados para o desenvolvimento dessa atividade.



Fig. 4. Fluxograma Logístico do Exército Brasileiro na Amazônia.
Fonte: Plano Amazônia Protegida – PAP. 2009

5 As Brigadas e os Batalhões de Infantaria de Selva

As unidades de ações táticas das Brigadas de Infantaria de Selva são os Batalhões de Infantaria de Selva – BIS (representados por um “x” na parte superior da bandeira na Ordem de Batalha), posicionados pela área de jurisdição das Brigadas. Normalmente, uma Brigada tem seu efetivo entre 3.000 a 4.000 combatentes, e

são comandadas por um General-de-Brigada. Cada Brigada possui normalmente três BIS com um efetivo entre 450 a 800 homens e são comandados por um Coronel ou Tenente-Coronel. À estrutura das Brigadas também são agregadas unidades e subunidades menores, como Companhia e Pelotões, como armas e/ou funções diferentes (Artilharia, Comunicação, Logística, Engenharia etc.). Os BIS localizados nas zonas de fronteiras são reconhecidos como Comandos de Fronteira; nesse sentido, o 8ª BIS de Tabatinga - AM e também o Comando de Fronteira de Solimões e o 6ª BIS de Guajará-Mirim (RO) é o Comando de Fronteira de Rondônia.

Os BIS nas faixas de fronteira são preparados não somente para a defesa, mas em tempos de paz realizam a vigilância e a vivificação delas. Constituem a presença armada brasileira em regiões fronteiriças, agem como fatores de dissuasão para os elementos externos e como agente de operações psicológicas no seio da população que gravita em torno dos pelotões especiais de fronteira (BRASIL, 1997, pp. 1-9)

Os BIS são formados normalmente por um comando, um Estado-Maior, uma Companhia de Comando e Serviços e três companhias de Fuzileiro de Selva (BRASIL, 1997, pp. 1-6). São comandadas por Capitães e seus efetivos variam entre 150 a 200 homens. Aos BIS também estão subordinadas as Companhias Especiais de Fronteira - CEF e os Pelotões Especiais de Fronteira - PEF. Os CEFs são comandados por um capitão, e seu efetivo é de 120 a 150 combates, tendo normalmente seu comando na sede do Batalhão. Já os PEFs são posicionados na linha de fronteira, sendo comandados por um Tenente; seu efetivo pode variar entre 40 a 60 combatentes estabelecidos conforme um organograma pré-determinado pelo Estado-Maior do Exército.

A organização administrativa dos BIS é baseada em módulos para a prestação do apoio administrativo e logístico à unidade. Sendo divididas em: um módulo de Comando, destinado às atividades de comando da base; um módulo de Divisão de Pessoal, com atribuições voltadas a Ajudância Geral (Secretaria), pagamento de pessoal, relações públicas e serviço de embarque; um módulo de Divisão Administrativa, voltado à administração do patrimônio, fiscalização de produtos controlados, pagamentos e próprios nacionais residenciais; um módulo de Divisão de Suprimentos, encarregado do controle do Almoxarifado e Aprovisionamento; um módulo de Divisão de Saúde, destinado à formação sanitária e do fundo de saúde do Exército; um módulo de Divisão de Manutenção e Transporte, com atividades voltadas para os encargos de suprimento, manutenção, transporte e transporte fluvial; e um módulo de Divisão de Elementos de Fronteira, formada pela CEF e os PEF.

Em determinadas situações, quando o Batalhão Logístico da Brigada sentir dificuldades para prestar o apoio logístico contínuo ao BIS, este pode receber uma sub-base logística destinada, na prática, nos tempos de paz, da abertura de uma subárea de apoio logístico para que a unidade seja devidamente apoiada.

A organização detalhada deste BIS e a sua respectiva dotação de material constam do Quadro de Organização e Quadro de Dotação de Material aprovados pelo Estado-Maior do Exército. Nessa estrutura, os BIS são compreendidos como elementos de ligação entre os PEF e as Brigadas no sistema de defesa e proteção da Amazônia, possuem uma infraestrutura maior e oferecem apoio direto aos PEF. Além disso, podem oferecer ações de apoio as comunidades locais em seu raio de atuação.

A missão dos Batalhões de Infantaria de Selva está estabelecida no Manual de Instruções Provisórias IP: 72-20 (BRASIL, 1997, pp. 1-3) e determina: **a.** O Batalhão de Infantaria de Selva, na ofensiva, tem a missão de destruir o inimigo localizado em sua área de atuação e/ou conquistar objetivos específicos do terreno. **b.** Na defensiva, o batalhão de infantaria de selva tem a missão de manter acidentes capitais, especialmente os que permitem bloquear e/ou controlar vias de circulação fluviais e terrestres. **c.** No contexto da Segurança Integrada, o batalhão pode pacificar ou participar da pacificação de uma área. **d.** Quando sediado em área de fronteira, além das suas missões normais, recebe a missão de vigilância da faixa fronteiriça. **e.** No combate de resistência pode operar em uma área de combate (A Cmb), empregando alternadamente uma de suas companhias de fuzileiros de selva **f.** Quando instalados na faixa de fronteiras, atuam também em Ações Cívico-Sociais – ACISO⁷ destinadas a atender as populações locais oferecendo vários tipos de serviços.

Os BIS ainda são habilitados para atuarem, de acordo com o Manual de Instruções Provisórias, a operar em regiões de selva, combinando o fogo, o movimento e o combate aproximado. A fluidez decorre da capacidade de atuar com grande descentralização de suas frações, do seu adestramento para deslocar-se através da floresta, dos meios fluviais orgânicos e do adestramento para operar com aeronaves e embarcações propiciadas pelo escalão superior, o que lhe permite atuar sobre os pontos vulneráveis do inimigo e rapidamente retrair. A capacidade de operar continuamente em região de selva,

⁷ “As Ações Cívico-Sociais ou ACISO são atividades realizadas pelo Exército Brasileiro para prover assistência e auxílio a comunidades, desenvolvendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, para resolver problemas imediatos e prementes.” BRASIL, (2012).

por sua vez, resulta do preparo psicológico, da aclimatação, do adestramento e do apoio logístico para o combate neste ambiente operacional (BRASIL, 1997, pp. 1-4).

Nesse sentido, é importante ressaltar que a preparação do EB, proposta no Sistema de Planejamento do Exército - SIPLEx-4 - é voltada para o combate de selva em seus diversos cenários de atuação, sendo que sua preparação está destinada ao combate travado com tropas regulares, Exércitos Convencionais, ou Exércitos Irregulares, como grupos guerrilheiros, a exemplo as FARC.

Para Marques (2007, p 82) isso se correlaciona ao fato do EB “desde o início deste século, foca sua preparação em capacidades e não mais em ameaças”. O que parece ser algo em descompasso com a END e a II PDN, na verdade está em consonância, pois esse conceito proposto por Marques (2007) na verdade faz referência a antiga Lei de Segurança Nacional do período do Regime Militar, que previa as ameaças internas e externas para serem combatidas pelas FFAA.

6 A Companhia de Comando e Apoio

Os BIS sediados nas faixas da fronteira possuem ainda uma estrutura de subunidades com a função de dar apoio necessário às atividades desenvolvidas pelos BIS e PEF na faixa de fronteira, que são as Companhias de Comando e Apoio. Estas Subunidades são constituídas por um comando e duas seções, sendo uma de comando e uma de batalhão; e três pelotões, sendo um de reconhecimento, um de saúde e um de comunicação. Este último se caracteriza por ser atividade essencial para o desenvolvimento militar na Amazônia. Esta subunidade, além da missão de

apoio, também é capacitada para o desenvolvimento da defesa antiaérea.

Segundo o Manual IP 72-20 (1997), os pelotões de reconhecimento dessas unidades são capacitados para realizarem atividades de reconhecimentos em proveito do batalhão, inclusive de zonas de embarque e desembarque de helicópteros. Na ausência de guias aeromóveis, podem ainda operar em tais zonas, cooperando na reorganização da tropa e realizando da segurança. O pelotão de comunicação tem por missão estabelecer e manter as uma comunicação eficiente e ininterrupta entre as unidades militares.

Aos Pelotões de Saúde cabe dar o apoio necessário às unidades na triagem e evacuação de feridos, bem como aplicar medidas de medicina preventiva e realizar a assistência médica de urgência. Em tempos de paz podem prestar serviços de assistência médica às populações carentes da faixa de fronteira, desenvolvendo atividades relacionadas às ACISO.

7 A Engenharia Militar na Amazônia

A engenharia militar do EB é considerada uma arma de apoio ao combate com a missão de apoiar a mobilidade, a contramobilidade e a proteção pelo Manual de Campanha C - 5-1, que trata do emprego da Engenharia, tendo sua atuação, geralmente, na retaguarda do exército de campanha, na zona de administração ou na zona de interior, onde executam trabalhos que exigem técnicas mais aprimoradas ou grande capacidade de construção. (BRASIL, 1999, pp.1-6).

Em tempos de paz, os Batalhões de Engenharia de Construção (BEC) do EB atuam em atividades de interesse da

população civil da região, como: **a.** construção de instalações (hospitais, escolas, habitações); **b.** criação de infraestrutura essencial (saneamento básico e luz); **c.** assistência às atividades econômicas produtivas; **d.** construção de estradas e pontes (BRASIL, 1999, pp. 9-12). Essas atividades estão voltadas a uma estratégia de presença do EB na Amazônia, onde, assim como se realizou o processo de transferências de Brigadas do Sudeste para a Amazônia, o mesmo aconteceu com algumas unidades de Engenharia do Exército.

O 2^a Grupamento de Engenharia de Construção (2^a Gpt E) conhecido como Grupamento Rodrigo Octávio, sediado em Manaus, no Amazonas, é administrado pelo CMA, e tem por atribuições a de comandar, controlar, coordenar e supervisionar as atividades dos seus quatro batalhões de engenharia subordinados.

A Engenharia Militar do EB é bastante atuante na região amazônica, principalmente sendo a responsável pela construção de cerca de 90% das estradas federais existentes na Amazônia e a implantação de aeródromos, portos e aquartelamentos (BRASIL, 2009, p 78), além de atuarem em conjunto com vários outros órgãos de segurança dos Estados em situações de calamidades e desastres ambientais (como nas enchentes na Amazônia), mantendo-se fieis ao seu lema: “Construindo caminhos, diminuindo distâncias e transformando vidas!”, algo muito significativo numa região já identificada como área marrom nos estudos de O’Donnell (1993) e Nascimento (2005), sendo esse uma das principais autoridades referentes a atuação militar na Amazônia.

8 Os Pelotões Especiais de Fronteira – PEF

Os Pelotões Especiais de Fronteira (representados na Ordem de Batalha por um triângulo) possuem uma missão institucional estabelecida pelo Manual de Instruções Provisórias IP: 72-20 (BRASIL, 1997, pp. 5-9). São responsáveis pela vigilância da fronteira, cooperando ainda com a “vivificação” (vida) dessas áreas. Assim, as suas tarefas não se limitam à atividade militar (combate), estendendo-se também às atividades complementares (trabalho). Estas últimas se interligam basicamente à produção, em pequena escala, de gêneros alimentícios de origem vegetal e animal e à prestação de serviços para si próprio e para a comunidade civil existente ao redor do aquartelamento.

Os PEF são estruturados como pequenas unidades que possuem certa autonomia de funcionamento. São compostos por um comando, normalmente um Oficial Tenente, possuindo um Estado-Maior e um grupo de comando e serviços; possuem turmas que exercem funções administrativas, de suprimento e aprovisionamento, saúde, manutenção e serviços gerais, além de grupos de combate, navegação fluvial e apoio. As missões de combate dos PEF estão relacionadas com a vigilância de pontos ou frentes limitadas e reconhecer áreas, frentes e eixos fluviais e terrestres, em sua área de atuação, atuando em missões ofensivas e defensivas de pouca envergadura e curta duração.

Além dessas atividades, os PEF têm outras atividades específicas nas faixas de fronteira, as quais são: dar apoio⁸ a órgãos públicos na faixa de fronteira; assistência de saúde às

⁸ As atividades de apoio são normatizadas pela IP: 72-20 que estabelece que as companhias de fuzileiros de selva e com os pelotões especiais de fronteira (PEF), em tempos de paz, o BIS pode cooperar, mediante ordem, com os órgãos públicos federais e estaduais responsáveis por questões ligadas a: (1) indígenas; (2) problemas fundiários; (3) narcotráfico; (4) contrabando; (5) exploração ilegal e predatória de recursos naturais; (6) saúde; (7) atividades educacionais. (BRASIL, 1997, pp. 5-9)

populações nativas; atuação nas reservas indígenas, nos limites da lei; atuação em face de aeronaves, veículos e embarcações estrangeiras; atuação em face de organizações militares e autoridades civis estrangeiras; e cooperação com o Comando do BIS na solução de pendências localizadas, antecipando-se ao surgimento de conflitos em sua área de responsabilidade.

A estratégia estabelecida para ação dos PEF no Plano Amazônia Protegida⁹ concebe que os PEF deverão possuir um moderno sistema de vigilância, controle e mobilidade, sendo capazes de fazer o monitoramento do espaço aéreo brasileiro a baixa altitude. A articulação entre as Forças Militares é incentivada e tem por objetivo interligar entre si, ao longo da faixa de fronteira, no sentido horizontal, todos os PEFs, ampliando o sistema de vigilância e intensificando a presença militar na linha de fronteira. Os PEF se comunicarão em profundidade no território nacional com sub-unidades estrategicamente posicionadas além dos 150km² estabelecidos pela Constituição, mas, em profundidade, ainda estarão posicionado os Batalhões e em seguida as Brigadas, conforme o destaque apresentado na Ordem de Batalha abaixo.

⁹ “O Plano Amazônia Protegida está inserido no Plano de Articulação do Exército com base na Estratégia Nacional de Defesa - END compreende um conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre na região Amazônica, visando a soberania brasileira nessa região, apresenta como um dos aspectos mais importantes o aumento da vigilância/monitoramento sobre a faixa de fronteiras. Em sua Fase 1, determinada pelo Decreto nº 6.513, de 2008, faz referência à implantação de 28 novos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) na região Amazônica, à adequação da infra-estrutura e à modernização operacional dos 21 PEF já existentes; além de compreender a condução de projetos transversais nas áreas de ciência e tecnologia, mobilidade e bem estar da família militar. BRASIL, 2009.

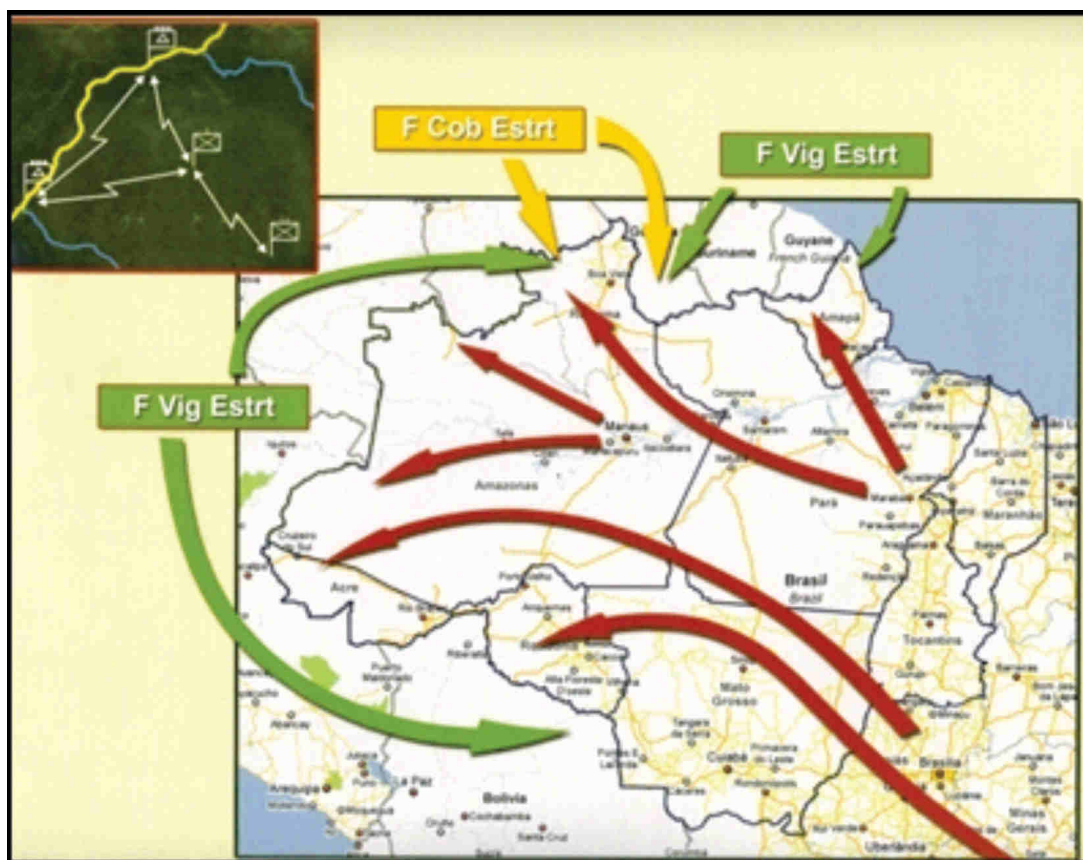


Fig. 5. Ordem de Batalha: Ação da Rede de Defesa de Fronteira.

Fonte: Exército Brasileiro – PAP. 2009.

Atualmente, o CMA possui 27 Pelotões Especiais de Fronteira e Destacamentos Especiais de Fronteiras – DEF, implantados ao longo da fronteira internacional com sete países sul-americanos, entre eles, três produtores de cocaína (Colômbia, Peru e Bolívia), nações com vazios institucionais (Guianas) e atuação de guerrilhas (Venezuela). Os PEF estão distribuídos por seis Estados da região norte: Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá. O maior número está concentrado no Amazonas, Roraima e Acre, com 23 pelotões, em razão dos problemas na faixa de fronteira. Muitas unidades foram instaladas na região durante o Programa Calha Norte –

PCN e ainda hoje se encontram em operação, sendo algumas a única presença do Estado Brasileiro em quilômetro de distância, o que levou a essas unidades a desenvolverem boas relações sociais com comunidade isoladas dessas áreas e atuando, assim, no processo de “vivificação” da faixa de fronteira.

O PAP do Ministério da Defesa pretende implantar até 2021 mais 28 pelotões ao longo da faixa da fronteira, elevando seu número para 55 PEF, sendo posicionados preferencialmente em terras indígenas. Serão distribuídos pelos seis Estados da região, sendo: 7 PEF no Estado do Amazonas, o PEF de Tunuí, às margens do Rio Içana – afluente do Rio Negro já está em processo de implantação, com mais 6 unidades a serem abrigadas nas localidades de Jurupari, Marauaiá, Demini, Traíra, Puruê e Bom Jesus; 4 PEF no Estado do Pará, em Tiriós, próximo ao Suriname, já implantado, e os de Curiaú, Cafuni e Trombetas em fase de estudos; 4 PEF no Estado do Acre, sendo um já implantado na localidade de Marechal Thaumaturgo, na fronteira do Acre com o Peru e mais 3 a serem instalados nas localidades de São Salvador, Jordão e Laco; 3 PEF no Estado do Rondônia, nas localidades de Surpresa, Pimenteiras do Oeste e Rolim de Moura; 6 PEF no Estado de Roraima, nas localidades de Entre Rios, Jacamin, Vila Contão, Serra do Sol, Ericó e Uaiacás; e mais 4 PEF no Estado do Amapá nas localidades de Vila Brasil, Queriniuti, Jari e Amapari. O PAP prever ainda a modernizar e ampliar os 27 PEF já existentes.

9 Considerações finais

Verifica-se a complexidade do sistema de gerenciamento das operações militares de defesa e proteção da Amazônia

Brasileira e de assistência, tantos aos militares e suas famílias e as populações indígenas e ribeirinhas na região. Nesse cenário, o papel da comunicação, logística, engenharia e infraestrutura são fatores diretamente envolvidos com o sucesso ou fracasso das atividades desenvolvidas pelo Exército Brasileiro nas regiões da fronteira Norte do país, devido às particularidades de acesso e controle desse espaço geográfico.

O Programa Amazônia Protegida tem por finalidade o estabelecimento de uma estrutura de defesa para a região que seja, no mínimo, compatível com o projeto político brasileiro, tanto a nível nacional quanto na América do Sul, e para isso, o controle, fiscalização e defesa das fronteiras terrestres, principalmente na região norte do país é prioridade do programa. Assim, os mais de 4,9 milhões de km² de fronteira podem ser considerados como áreas sensíveis da defesa e, portanto, objetivos de políticas públicas (IIPDN e END) específicas para a região. Os CEFs e PEF são considerados unidades militares mais extremas nos limites territoriais, considerados por alguns como a “cabeça de lança” dessa estrutura de defesa, onde as adversidades de áreas consideradas inóspitas e as dificuldades de logística tornam suas atividades limitadas no sentido operacional, mas que, mesmo assim, cumpre seu papel fornecendo além das suas atividades fins, a defesa da região, assistência médica, educacional e outros serviços às comunidades que habitam as áreas de fronteira e geralmente são carentes dos serviços prestados pelo Estado.

10 Referências

AZEVEDO, P. C. F. **História Militar**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.

BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Manual de Campanha C 5-1 – Emprego da Engenharia**, 3. d. 1999.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior de Exército. **Concepção Estratégica (SIPLEx-4)**. Brasília, 2006b.

_____. Ministério do Exército. Estado Maior do Exército. **IP 72-20: O Batalhão de Infantaria de Selva**. Brasília, 1997.

_____. Escola Superior de Guerra. **Elementos Doutrinários**. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico – Volume II: Assuntos Específicos**. Rio de Janeiro, 2006a.

_____. **Amazônia Protegida**. O Exército Brasileiro e a Amazônia. Brasília: Pancrom, 2009.

CASTRO, Celso; SOUZA, A. B. Defesa militar da Amazônia: entre história e memória. In: CASTRO, Celso (Org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

FOCH, Ferdinand. **A conduta da guerra**. Rio de Janeiro: Bibliex. 1986

HART, Liddell. **A defesa da Inglaterra**. Rio de Janeiro: Bibliex. 1989.

MARQUES, A. A. **Amazônia: presamento e presença militar**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MASSON, Philippe. **A Segunda Guerra Mundial: história e estratégias**. São Paulo: Contexto, 2010.

NASCIMENTO, Durbens. **Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança hemisférica na Governança Contemporânea**. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Umido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005. Disponível em: <http://www.obed.ufpa.br/pdfs/tese_projeto_calha_norte.pdf>. Acesso em: 23 Mar. 2009.

O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 36, p. 123-145, 1993.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **A questão Geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita**. Belém: EDFUPA, 2006.

SUN TZU, SUN PIN. **A arte da guerra**. Edição completa. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Gradiva, 2002.

CRIMINALIDADE EM UMA CIDADE AMAZÔNICA

12

Jarsen Luis Castro Guimarães

1 Introdução

Informações do Instituto Sangari (2010) mostram dados da criminalidade no Brasil por Região entre o período 2002 a 2007, tendo como indicador dessa análise a taxa de crimes de homicídio acontecidos nesse período. Os dados revelam uma redução da criminalidade no Brasil em 4%, em função principalmente das taxas negativas de São Paulo e Rio de Janeiro. Porém, na maior parte das capitais brasileiras a criminalidade aumentou no mesmo período. No Sul destaca-se o Estado do Paraná com aumento de 39,80%; no Sudeste, o Estado de Minas Gerais com 37,82%; Goiás com 11,84% no Centro-Oeste; no Nordeste, Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia, com 89,58%, 97,34% e 108,30%, respectivamente. No Norte, o Estado do Pará apresenta o maior índice de criminalidade, com 85,83% de aumento.

Em Santarém, cidade localizada no Oeste do Estado do Pará, observando os dados sobre a criminalidade no período de 2000 a 2010 verifica-se um aumento na ordem de 114,64% (POLÍCIA CIVIL, 2011), o que retrata a significância dessa atividade no Município de Santarém.

Diante desse quadro, este estudo busca contribuir para um melhor entendimento da motivação que leva o indivíduo a cometer um crime. Em que medida a regra de decisão

motivadora da criminalidade é a mesma para diferentes tipos de crimes? Existem diferenças e, se existirem quais são, e que fatores econômicos e sociais contribuem para sua ocorrência, na regra de decisão motivadora para a prática delitiva? Que fatores sociais e econômicos estão relacionados ao incremento da criminalidade em Santarém?

Buscando responder a esses questionamentos, para a realização deste trabalho, coletaram-se informações, por meio de aplicação de questionários, de detentos da Penitenciária Silvio Hall de Moura localizada em Santarém-PA, no primeiro semestre de 2011. O objetivo é estudar a criminalidade cometida por presos na região oeste do Pará, com foco no Município de Santarém, relacionando-a com variáveis econômicas e sociais. Assim, a principal razão para a realização deste estudo é contribuir para um melhor entendimento da real motivação que levou o preso a cometer um dos crimes pesquisados. A partir disso, servir de referência na construção de políticas públicas de segurança específicas de combate à criminalidade.

2 Metodologia

Para a investigação da possível relação existente entre variáveis socioeconômicas e criminalidade, os crimes praticados por detentos da Penitenciária de Santarém são divididos em quatro categorias: 1) crimes contra a vida; 2) crimes contra o patrimônio; 3) crimes contra os costumes e 4) crimes de tráfico de entorpecentes. A base de dados foi obtida com aplicação de questionários entre os reclusos daquele estabelecimento, presos provisórios ou condenados pela justiça, nos meses de março a

abril de 2011. A população carcerária pesquisada oscilou de 500 a 520, sendo preenchidos 408 questionários. Foi escolhida para a pesquisa somente a população carcerária masculina. Todos os questionários foram administrados pelo autor.

Do total de questionários preenchidos, 85 delitos foram classificados na categoria de crimes contra a vida; 32 contra os costumes; 123 contra o patrimônio, 156 de tráfico de entorpecentes e 16 outros tipos.

Este trabalho procura entender o comportamento do indivíduo envolvido na atividade criminosa e sua relação com variáveis socioeconômicas obtidas com a aplicação do questionário por meio de estimação de modelos econométricos.

A parte econométrica segue a metodologia utilizada por Mendonça et al (2003a), Shikida et al (2005) e Shikida et al (2006), chegando-se a um modelo de variável qualitativa tipo *Probit* (JOHNSTON E DINARO, 2001), com aplicação do procedimento de Heckman (1979) relativo à correção de viés de seleção.

3 Modelo de Variável Qualitativa para a Criminalidade

Será utilizado o modelo *probit*. De acordo com Johnston e Dinaro (2001), o modelo *probit* é usado quando as variáveis dependentes (representadas por variáveis binárias 1 e 0) são qualitativas. Será 1 se o evento ocorrer e 0 (zero) em caso contrário. A probabilidade de ocorrência do evento depende de um conjunto de variáveis explicativas segundo a seguinte forma funcional:

$$\text{prob}(Y_i = 1) = \Phi(\mathbf{X}_i\beta) = \int_{-\infty}^{\mathbf{X}_i\beta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \exp\left(-\frac{z^2}{2}\right) dz$$

Exceto as variáveis “idade” e “número de indivíduos no imóvel”, todas as variáveis empregadas são *dummy's*, ou seja, assumem valor 0 ou 1. Vale ressaltar que as informações referem-se ao período que antecede o delito.

A separação por categorias de crime possibilita verificar se a motivação básica do indivíduo é a mesma para os diferentes tipos de crimes. Para cada categoria estudada apresenta-se o modelo geral de que se retiram somente as variáveis estatisticamente significantes em um nível de 10% para fazerem parte do modelo primário. Assim, observam-se quais são as variáveis que parecem ter influência na categoria de crime estudada. Utiliza-se a metodologia proposta por Heckman (1979), ou seja, irá se trabalhar com duas equações: primária e comportamental. A primária representa a categoria de crime que está sendo estudada, da qual fazem parte as variáveis estatisticamente significantes encontradas no modelo geral, objetivando mostrar a relação existente entre a categoria de crime e seus determinantes. Já a equação comportamental qualificará ou não o agente à prática do crime em análise e será formada por variáveis que não se encontram na equação primária, mas fazem parte do modelo geral.

Como variáveis explicativas das categorias de crimes, destacam-se: idade, escolaridade, renda, religião, bairro de residência, local do crime, bairro do crime, estado civil, emprego, prisão anterior, uso de drogas, registro de violência na infância/adolescência, presos na família.

Para definição da equação primária das categorias de crimes, utilizou-se a seguinte equação geral

$$Y = X \beta + t ,$$

onde Y representa a categoria de crime, assumindo 1 para crimes contra a vida e 0 para as outras categorias, X é a matriz das variáveis explicativas do modelo, β é o vetor de parâmetros e t o termo aleatório assumido com distribuição padrão normal.

Foram feitos testes de consistência de validação dos modelos, presença de autocorrelação e heterocedasticidade e os resultados obtidos mostram ausência desses problemas.

3.1 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes contra a vida:

a) Equação primária:

Categoria de crime contra a vida = f [*prisão anterior, uso de droga(s), registro de violência, bairro onde aconteceu o crime é central, local do crime (bar, local via pública)*].

Na Tabela 1, encontram-se as estimativas e sinais de parâmetros das variáveis da equação primária e os resultados que expressam a consistência do modelo.

Tabela 1: Equação primária: Estimativas de parâmetros das variáveis para a categoria de crimes contra vida com seleção de amostra – Modelo *probit*.

	Coefficiente	Desvio Padrão	P
Número de observações: 396			
LR chi2 (7) = 157,92			
Log likelihood = -126,9809			
Prob. > chi2 = 0,0000			
Pseudo R2 = 0,3834			
Equação primária (crimes contra a vida)			
Escolaridade: até 4 anos de estudos	0,311	0,24	0,023
Escolaridade: de 4 até 8 anos de estudos	-0,047	0,30	0,089
Prisão anterior	0,322	0,18	0,082
Uso de droga (s)	1,595	0,18	0,000
Crime cometido em bairro central	-1.304	0,29	0,000
Local do crime: bar	1,063	0,48	0,029
Local do crime: via pública	0,742	0,19	0,000
Registro de violência	-0,687	0,34	0,049

Esses resultados corroboram o encontrado por Mendonça et al (2003a), quando destacam que indivíduos provenientes de famílias relativamente estáveis tendem a praticar menos crimes violentos.

O sinal do parâmetro da variável que representa a “escolaridade do indivíduo (mais de 4 até 8 anos de estudos)” sinaliza para o fato de que ter uma boa educação reduz a probabilidade de o preso cometer tais crimes. Para cada indivíduo preso que passa a ter um nível de “escolaridade até 4 anos de estudo”, a probabilidade de cometer crimes contra a vida é positiva, porém ao possuir um maior nível de escolaridade (mais de 4 até 8 anos de estudos) a probabilidade de cometer esse tipo de delito é menor. Esses resultados estão de acordo com apresentados por Fajnzylber e Araújo Jr. (2001) e Andrade (2003)

os quais observaram que a educação influencia de maneira inversa na taxa de crimes contra a pessoa.

O sinal positivo do parâmetro da variável “prisão anterior” sinaliza para o fato de que uma interação familiar fragilizada aumenta a probabilidade de o preso cometer delitos contra a vida.

A cada prisão anterior de um mesmo indivíduo aumenta a expectativa de cometer crimes dessa natureza. Esse resultado é corroborado pelos encontrados por Cerqueira e Lobão (2003b) e Andrade (2003) ao observarem as experiências em penitenciárias como um estímulo aos crimes de homicídio e roubo.

O sinal positivo dos parâmetros das variáveis “uso de droga(s)”, “local bar” e “via pública”, indicam que a probabilidade de o preso cometer crimes contra a vida aumenta em função dessas variáveis. Já os sinais dos parâmetros das variáveis “crime cometido em bairro central” e “registro de violência”, sinalizam para a redução da probabilidade do infrator cometer crimes contra a vida.

Observa-se que pessoas de boa formação tendem a agir de modo menos violento. Conforme Mendonça (2003a), tal característica resulta do meio onde o indivíduo formou-se, existindo, assim, implícita, alguma regra de comportamento, fazendo com que ele ultrapasse, ou não, certos limites que lhe foram impostos. Para testar essa hipótese, utiliza-se a metodologia proposta por Heckman (1979) adaptada à hipótese de que indivíduos de boa índole agem de modo menos violento.

Assim, para escolher variáveis que possam ser utilizadas como *proxies* de boa formação e, ainda, as que serão utilizadas como explicativas desta, tem-se como referência o trabalho de Shikida et al (2005), que obtém resultados mais confiáveis

estatisticamente quando as *proxies* de “travas morais”, como forma de inibir esses tipos de crimes, são “ser católico” e/ou “acreditar em Deus”. Mendonça (2003a) também corrobora essa ideia fazendo uso da variável “acreditar em Deus” como a que representa algo relacionado à melhor índole ou formação do indivíduo. Shikida et al (2006), estudando o comportamento do criminoso nas penitenciárias do Paraná, observaram que indivíduos que têm alguma religião têm menos tendência a se envolver em crimes violentos. Dessa forma, trabalha-se como *proxy* de boa formação a variável “religião”, atuando como “travas morais” inibidoras de crimes contra a vida.

As variáveis com maior probabilidade de explicar uma crença em Deus por parte do preso seriam aquelas relativas às condições existentes dentro da própria família, derivando, daí, a interação com a sociedade, destacando-se a boa relação dos indivíduos com os seus pais aliada ao relacionamento estável deles e o tipo de relacionamento que o indivíduo tem com a sua companheira. Ainda em relação à família, é relevante o fato de a mãe estar viva, uma vez que, no Brasil, pessoas do gênero feminino tendem a ser mais religiosas. Além disso, Mendonça (2003a) observa que filhos de casais com problemas na justiça podem possuir uma tendência menor de acreditar em Deus. Outro fator considerado para explicar a crença em Deus é o local de residência do indivíduo, pois bairros com infraestrutura melhor tendem a possuir igrejas e templos, o que facilita essa preferência. Assim, escolheram-se seis variáveis que podem atuar como regressores da equação comportamental: “relacionamento dos pais é casado”; “relacionamento dos pais é união estável”; “reside com pai e mãe”, “existe(m) preso(s) na família”, “estado civil do indivíduo é casado” e “reside em bairro central”.

Dessa forma, a equação comportamental fica assim estabelecida.

b) Equação comportamental

Religião = f [com quem residia (reside com pai e mãe), estado civil dos pais (casado, união estável), preso(s) na família, estado civil do indivíduo (casado) e bairro de residência (centro)].

Os resultados estimados podem ser vistos na Tabela 2.

Tabela 2: Estimativa de parâmetros das variáveis e resultado final do modelo econométrico para a categoria de crimes contra vida com seleção de amostra – Modelo *probit*.

	Coeficiente	Z	Prob. > Z
Número de observações: 396			
Observações censuradas: 104			
Observações não censuradas: 292			
Wald chi2 (8) = 199,15			
Log likelihood = -296,7378			
Prob. > chi2 = 0,0000			
Equação primária (crimes contra a vida)			
Escolaridade: até 4 anos de estudos	0,075	1,35	0,017
Escolaridade: de 4 até 8 anos de estudos	-0,026	-0,38	0,070
Prisão anterior	0,104	2,65	0,008
Uso de droga (s)	0,463	9,64	0,000
Crime cometido em bairro central	-0,198	-3,90	0,000
Local: bar	0,270	3,26	0,011
Local: via pública	0,134	0,04	0,001
Registro de violência	-0,145	-2,21	0,027
Equação de comportamento			
Reside com pai e mãe	-0,315		
Preso(s) na família	-0,346	-1,60	0,019
Relacionamento dos pais casado	0,577	3,37	0,017
Relacionamento dos pais união estável	-0,491	3,37	0,001
Estado civil casado	0,422	-1,89	0,058
Reside em bairro central	1,279	1,49	0,013
ρ	-0,202	2,48	0,013
Teste de razão de Máxima verossimilhança			
Ho: $\rho = 0$			
Chi2 (1) = 0,60			
Prob. > chi2 = 0,0043			

Como se pode perceber, a hipótese estabelecida de que a correlação entre os distúrbios das duas equações quando nula é rejeitada, isto é, $\rho \neq 0$ (Prob > Chi2 = 0,0043). Nota-se, também, que o coeficiente de correlação entre os resíduos das duas equações (primária e comportamental) apresenta sinal negativo, constatando que nos crimes contra a vida a motivação básica do preso é diferente dos demais das outras categorias. Todas as variáveis são estatisticamente significantes em um nível de 10% (Prob. > Z) e o modelo consistente no seu teste (Prob. > Chi2).

Assim, pode-se observar que a motivação da criminalidade para o indivíduo preso por crime contra a vida é diferente dos demais inclusos em outras categorias e que aquele tipo de delito está relacionado a fatores de interação social.

3.2 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes contra o patrimônio

a) Equação primária

Categoria de crime contra o patrimônio = f [*local do crime (via pública, local casa alheia), prisão anterior, uso de drogas, idade, registro de violência e chefe da família (próprio)*].

Tabela 3: Equação primária: Estimativas de parâmetros das variáveis para a categoria de crimes contra o patrimônio com seleção de amostra – Modelo *probit*.

	Coefficiente	Desvio Padrão	P
Número de observações: 396			
LR chi2 (7) = 118,82			
Log likelihood = -185,9442			
Prob. > chi2 = 0,0000			
Pseudo R2 = 0,421			
Equação primária (crimes contra o patrimônio)			
Local: via pública	0,7708	0,18	0,000
Local: casa alheia	1,1735	0,25	0,000
Prisão anterior	0,7577	0,16	0,000
Uso de droga (s)	-0,8870	0,18	0,000
Idade	-0,0459	0,00	0,000
Registro de violência	-0,6858	0,32	0,037
Chefe da família é o próprio	0,5004	0,33	0,043

Os fatores relacionados a questões não econômicas do indivíduo apresentam resultados de maior influência na criminalidade, destacando-se “relacionamento dos pais união estável”, “local do crime casa alheia”, “local do crime via pública” e “registro de violência”. Os sinais dos parâmetros das variáveis “uso de droga(s)”, “idade” e “registro de violência” sinalizam para a redução da probabilidade de o preso cometer crimes contra o patrimônio. Já o das variáveis “prisão anterior”, “local via pública”, “local casa alheia”, e “chefe da família o próprio” apontam para um aumento da probabilidade de o infrator cometer crimes dessa natureza. Esse resultado está de acordo com os encontrados por Cerqueira e Lobão (2003a),

Cerqueira e Lobão (2003b), Andrade (2003), quando observam as experiências em penitenciárias, e Kume (2005), que relata o preconceito da sociedade com relação ao indivíduo preso impedindo-o de retornar ao mercado de trabalho legal, como fatores de estímulos à prática de crimes contra o patrimônio.

Conforme Mendonça (2003a) existe uma diferença entre a regra ótima de decisão do preso condenado por crime violento (homicídio e estupro) e a regra ótima dos demais presos. Fernandez e Maldonado (1999), no sentido econômico, classificam o crime em dois grandes grupos: lucrativo e não lucrativo. Como crimes do grupo lucrativo, citam: furto, roubo, extorsão, estelionato, entre outros. Para o caso dos crimes não lucrativos: homicídio, estupro, tortura, entre outros. Assim, deve existir uma diferença na motivação básica entre o preso da categoria de crimes contra o patrimônio e o das demais categorias. Para testar essa hipótese será utilizada a metodologia proposta por Heckman (1979).

A equação de comportamento associará uma variável que represente a situação econômica do preso com os seus determinantes. Conforme Pezzin (1986) e Miethe (1991) a pobreza contribui para a ocorrência de crimes contra o patrimônio. Mendonça (2003) corrobora esta ideia ao observarem que a desigualdade social tem efeito positivo sobre a criminalidade. O mesmo se aplica a Beato Filho et al (1998) ao relatar que as causas da criminalidade são oriundas de fatores de natureza econômica. Warner e Pierce (1993) também encontraram relação entre esses tipos de crimes e a mobilidade social.

Assim, para escolher variáveis que possam ser utilizadas como *proxies* da situação econômica do indivíduo e ainda

aquelas que serão utilizadas como explicativas dela, a referência é o trabalho de Becker (1968), segundo o qual uma das formas de se combater o crime é dar uma melhor distribuição de recursos.

Assim, como *proxy* de boa condição econômica do indivíduo, trabalha-se com variável que possa representar esta situação. Escolheu-se a variável “possui residência própria”.

Como regressores da equação de comportamento buscou-se *proxys* condizentes com a situação econômica do indivíduo estabelecida. Dessa forma, as variáveis “renda”, “estado civil”, “nível de escolaridade” corroboram com essa perspectiva. O uso da variável “mais de 4 até 8 anos de estudos” baseia-se nas considerações de Fajnzylber e Araújo Jr. (2001). Trabalha-se, ainda, como regressora, a variável “bairro de residência periférico”, pois se acredita que é mais fácil adquirir casas nesses bairros.

Dessa forma, a equação comportamental fica assim estabelecida.

b) Equação comportamental

Residência própria = f [renda familiar 1, reside com mulher, bairro de residência (periférico), escolaridade (mais de 4 até 8 anos de estudos)].

Os resultados podem ser vistos na Tabela 4.

Tabela 4: Estimativa de parâmetros das variáveis e resultado final do modelo econométrico para a categoria de crimes contra o patrimônio com seleção de amostra - Modelo *probit*.

	Coefficiente	Z	Prob. > Z
Número de observações: 396			
Observações censuradas: 216			
Observações não censuradas: 180			
Wald chi2 (7) = 51,78			
Log likelihood = -387,013			
Prob. > chi2 = 0,0000			
Equação primária (crimes contra o patrimônio)			
Local: via pública	0,178	2,24	0,025
Local: casa alheia	0,512	4,19	0,000
Prisão anterior	0,145	-1,88	0,061
Uso de droga (s)	-0,282	-2,98	0,003
Idade	-0,010	-3,42	0,001
Registro de violência	-0,265	-2,16	0,031
Chefe da família é o próprio	0,651	3,36	0,001
Equação de comportamento			
Reside com mulher	0,268	2,27	0,023
Renda familiar 1	-0,466	-4,09	0,000
Bairro resid. periférico	0,924	4,30	0,000
Mais de 4 até 8 anos de estudo	0,923	5,59	0,000
ρ	-0,844		
Teste de razão de Máxima verossimilhança			
Ho: $\rho = 0$			
Chi2 (1) = 30,09			
Prob. > chi2 = 0,0000			

Observa-se que todas as variáveis do modelo são significantes em um nível de 10% (Prob. > Z), bem como o modelo, Prob > Chi2 = 0,0000. Assim, num nível de significância de 10%, a hipótese estabelecida de que a correlação entre os distúrbios das duas equações seja nula é rejeitada, ou seja, $\rho \neq 0$, ou seja, Prob. > Chi2 = 0,0000. Nota-se, também, que o sinal do coeficiente de correlação entre os resíduos das duas equações (primária e comportamental) é negativo. Dessa forma, pode-se constatar que a motivação da criminalidade para o indivíduo preso por crime contra o patrimônio é diferente dos demais inclusos em outras categorias e que aquele tipo de delito está relacionado à condição econômica do indivíduo.

3.3 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes contra os costumes

a) Equação primária

Categoria de crime contra os costumes = f [*idade, prisão anterior, registro de violência na infância/adolescência, escolaridade (até 4 anos de estudo), local (casa alheia), residência própria*].

Tabela 5: Equação primária: Estimativas de parâmetros das variáveis para a categoria de crimes contra os costumes com seleção de amostra – Modelo *probit*.

	Coefficiente	Desvio Padrão	P
Número de observações: 396			
LR chi2 (52) = 136,59			
Log likelihood = -42,8768			
Prob. > chi2 = 0,0000			
Pseudo R2 = 0,6143			
Equação primária (crimes contra os costumes)			
Idade	0,076	0,01	0,000
Prisão anterior	-1,251	0,42	0,003
Registro de violência na infância/adolescência	2,970	0,47	0,000
Até 4 anos de estudo	-1,850	0,59	0,002
Local: casa alheia	1,150	0,41	0,005
Residência própria	0,784	0,36	0,034

Conforme os resultados da Tabela 5, na prática desses crimes, os fatores relacionados à questões de interação social e herança familiar apresentam resultados de maior influência na delinquência, como “idade”, “registro de violência na infância/adolescência”, “prisão anterior” e “local casa alheia”. Os sinais dos parâmetros das variáveis “prisão anterior” e “até 4 anos de estudos” indicam uma redução da probabilidade do preso cometer crimes dessa natureza. Já os das variáveis “idade”, “local casa alheia”, “residência própria” e “registro de violência na infância/adolescência” aumentam a probabilidade de o delituoso cometer crimes dessa categoria.

O sinal do coeficiente para o nível de escolaridade do detento, representado por “até 4 anos de estudo”, indica redução

na expectativa de o preso cometer esses delitos. Esse resultado é referendado por Fajnzylber e Araújo Jr. (2001), segundo os quais os níveis de educação reduzem a taxa de crimes contra a pessoa. Nesse caso, mesmo com baixo nível, a escolaridade atua como contentora da criminalidade. Para o delituoso preso anteriormente, o sinal do coeficiente indica que a probabilidade de cometer esse tipo de crime é reduzida. Já para cada indivíduo que apresenta “registro de violência na infância/adolescência” o sinal do coeficiente indica que a probabilidade de cometer delitos dessa natureza aumenta. Vale ressaltar, no que tange a violência na infância/adolescência, que Currie e Tekin (2006), em estudos da economia do crime, chegam a conclusões parecidas, principalmente quando observam que o mau-trato tende a aumentar o risco de o indivíduo se envolver com o crime.

Após definição da equação primária, procura-se definir a de comportamento. A variável dependente da equação de comportamento escolhida como *proxy* de boa formação do preso e tem como referência o trabalho de Sutherland (1942), Gottfredson e Hirschi (1990), Agnew (1991) e Sampson (1997), os quais acreditam que a propensão do indivíduo ao crime é resultado de um ambiente familiar instável, pertinente à má concepção do caráter dessa pessoa. Dessa forma, trabalha-se como *proxy* de boa formação a variável “estado civil dos pais casado”. O critério de escolha dos regressores é análogo ao verificado na categoria de crimes contra a vida, quando se destaca a boa relação do preso com os seus pais, o fato de a mãe estar viva e a questão de o indivíduo ser filho de casais com problemas na justiça ou de existirem presos na família. A diferença consiste em acrescentar ao modelo variáveis que representem questões relacionadas à herança familiar do indivíduo. Para isso, escolheram-se

três variáveis que representam a boa relação do preso com os pais e a estabilidade do núcleo familiar, ou seja, variáveis que demonstrem as questões da interação social e de herança familiar para atuarem como regressoras na equação de comportamento.

b) Equação comportamental

Estado civil dos pais é casado = f [*tipo de religião (católica), com quem residia (pai e mãe), chefe da família (mãe)*].

Os resultados podem ser vistos na Tabela 6.

Tabela 6: Estimativa de parâmetros das variáveis e resultado final do modelo econométrico para a categoria de crimes contra os costumes com seleção de amostra - Modelo *probit*.

	Coefficiente	Z	Prob. > Z
Número de observações: 396 Observações censuradas: 213 Observações não censuradas: 183 Wald chi2 (7) = 185,06 Log likelihood = -190,6773 Prob. > chi2 = 0,0000			
Equação primária (crimes contra os costumes)			
Idade	0,006	3,72	0,00
Prisão anterior	-0,004	-0,15	0,08
Registro de violência na infância/adolescência	0,583	1,10	0,00
Até 4 anos de estudo	-0,099	-2,34	0,01
Local: casa alheia	0,057	1,35	0,07
Residência própria	0,066	2,34	0,01
Equação de comportamento			
Reside com pai e mãe	0,977	5,62	0,00
Religião católica	0,210	1,38	0,01
Chefe de família mãe	-1,301	-3,52	0,00
ρ	-0,063		
Teste de razão de Máxima verossimilhança Ho: $\rho = 0$ Chi2 (1) = 0,03 Prob. > chi2 = 0,0097			

Observando a Tabela 6, a hipótese estabelecida de que a correlação entre os distúrbios das duas equações seja nula é rejeitada. O coeficiente de correlação entre os resíduos das equações primária e comportamental apresenta sinal negativo. Dessa forma, o modelo mostra que indivíduos de “boa formação ou boa índole” têm uma tendência menor de se envolverem em crimes dessa natureza.

De acordo com o teste de razão de verossimilhança, observa-se que $\rho \neq 0$, ou seja, ao se trabalhar com informações relativas apenas a pessoas presas, o resultado mostra que os indivíduos da categoria de crimes contra os costumes possuem uma motivação para a criminalidade distinta da dos demais presos (Prob. > Chi2 = 0,0097).

A ideia aqui é que tanto as questões de interação social quanto as de herança familiar têm influência direta nessa categoria de crimes. Assim, quanto maior for o elo e a integração dos infratores com as normas da sociedade e quanto mais estável for a sua família, menor será a probabilidade de delinquirem.

3.4 Modelo de variável qualitativa para a categoria de crimes de tráfico de entorpecentes

Conforme Mendonça (2003a e 2003b), a causa que leva o indivíduo a praticar esse tipo de delito pode ser atribuída a diversos fatores, destacando-se os de ordem econômica e o custeio do próprio vício. Fernandez e Maldonado (1999) ressaltam que as causas determinantes da prática desse tipo de delito podem ser tanto de origem individual como de cunho social. A ambição, a cobiça, o ganho fácil, a inveja, entre outras, são as de origem individual. As de cunho social são de natureza conjuntural, ligadas a fatores como pobreza, desemprego e ignorância.

As estimativas, sinais de parâmetros das variáveis da equação primária e o Nível Descritivo (p), que fornece a significância de cada variável dessa categoria de crimes, encontram-se na Tabela 7.

Tabela 7: Equação primária: Estimativas de parâmetros das variáveis para a categoria de crimes de tráfico de entorpecentes com seleção de amostra – Modelo *probit*.

	Coefficiente	Desvio Padrão	P
Número de observações: 396			
LR chi2 (8) = 167,83			
Log likelihood = -181,5918			
Prob. > chi2 = 0,0000			
Pseudo R2 = 0,3161			
Equação primária (crimes de tráfico de entorpecentes)			
Local: a própria casa	1,332	0,22	0,000
Local: outros	0,862	0,21	0,000
Uso de droga (s)	-0,988	0,21	0,000
Preso anteriormente	0,921	0,16	0,000
Preso (s) na família	0,384	0,16	0,021
Registro de violência na infância/adolescência	-1,036	0,33	0,002
Residência própria	0,4893	0,15	0,001

Verifica-se a influência, tanto dos itens que retratam a situação econômica do indivíduo quanto às de interação social e herança familiar, como motivadoras desses crimes. No grupo de variáveis socioeconômicas, destaca-se a questão residência própria. Outra variável que corrobora para essa análise é a “prisão anterior”. Esses resultados são ratificados pelos trabalhos de Soares (2005) e Misse (1997) ao atribuírem, em parte, a ocorrência desse tipo de delito à condição econômica do indivíduo.

Como variáveis de interação social e herança familiar destacam-se o “local do crime (própria casa)” e o “uso de droga (s)”. A primeira aumenta a possibilidade de o detento cometer esse crime; já a segunda, a reduz. Esses resultados estão de acordo com os relatos de Levitt e Dubner (2005), quando observam que a maioria dos traficantes reside no local onde o *crack* costuma ser vendido e “os integrantes da gangue são seriamente aconselhados a não fazer o uso do produto”.

Observa-se que os crimes de tráfico parecem encontrar respaldo em motivos econômicos e não econômicos, corroborando afirmações de Fernandez e Maldonado (1999). Soares (2005) observa que o tráfico de drogas é resultante de um processo econômico e social, estimulante de toda uma cadeia de crimes, seja roubo, furto, homicídio, sequestro. Essa hipótese será testada por meio da metodologia proposta por Heckman (1979).

Assim, a equação primária ficou definida da seguinte forma:

a) Equação primária

Categoria de crime de tráfico de entorpecentes = f [*local do crime (própria casa, outros), uso de droga, prisão anterior, preso(s) na família, registro de violência na infância/adolescência, residência própria*].

Determinada a equação primária, o próximo passo será definir a equação de comportamento. Para se escolher variáveis que possam ser utilizadas como *proxies* da condição econômica do indivíduo, da família, de sua boa formação familiar e interação social e suas variáveis explicativas, teve-se como referência os trabalhos de Agnew (1991), Agnew e White (1992) e Entorf e Spengler (2000), os quais buscam nas relações sociais e na ligação do indivíduo com a família e com a sociedade explicações para

o crime. Trabalhou-se também com Levitt e Dubner (2005) e Fernandez e Maldonado (1999). Assim, o próximo passo é buscar uma *proxie* que represente a boa formação do indivíduo, sua integração com a sociedade e a condição econômica dele e/ou de sua família, a fim de testar a hipótese para essa categoria de crimes.

A variável “renda familiar 3” (renda até 2 salários mínimos) se mostrou satisfatoriamente aceitável para representar uma *proxie* que represente não só a condição econômica do indivíduo, mas também familiar e sua interação com a sociedade. O critério de escolha dos regressores é análogo ao verificado na categoria de crimes contra o patrimônio, contra a vida e contra os costumes quando se busca representar a condição econômica do indivíduo, a sua relação com a família e com a sociedade. A diferença consiste em acrescentar ao modelo variáveis que representem todas essas questões em uma única equação. Para isso, escolheram-se variáveis que retratam a sua condição econômica, como “renda” e “escolaridade”, que expressem a condição familiar do preso, como “chefe da família” e “pais casados” e de interação social, como “número de indivíduos no imóvel” e “estado civil dos pais” (casados) para atuarem como regressores da equação de comportamento. Dessa forma, a equação de comportamento fica definida por:

b) Equação comportamental

Renda familiar 3 (até 2 salários mínimos) = f [Renda individual 1(até meio salário), chefe da família (pai), pais casados, número de indivíduos no imóvel e escolaridade do indivíduo (mais de 4 até 8 anos de estudos)].

Os resultados podem ser vistos na Tabela 8.

Tabela 8: Estimativa de parâmetros das variáveis e resultado final do modelo econométrico para a categoria de crimes de tráfico de entorpecentes com seleção de amostra - Modelo *probit*.

	Coefficiente	Z	Prob. > Z
Número de observações: 396			
Observações censuradas: 351			
Observações não censuradas: 45			
Wald chi2 (7) = 66,59			
Log likelihood = -98,4969			
Prob. > chi2 = 0,0000			
Equação primária (crimes de tráfico de entorpecentes)			
Local: própria casa	0,666	6,45	0,00
Local: outros	0,569	4,98	0,00
Usava droga (s)	-0,394	-2,98	0,00
Preso anteriormente	0,175	-207	0,03
Preso (s) na família	0,197	2,30	0,02
Registro de violência na infância/adolescência	-0,652	2,23	0,02
Residência própria	0,053	0,58	0,00
Equação de comportamento	-1,748	-7,59	0,00
Renda individual 1	0,730	2,99	0,00
Chefe da família o pai	0,423	2,23	0,02
Pais casados	0,080	1,91	0,05
Número de indivíduos no imóvel	-0,602	-2,03	0,04
Mais de 4 até 8 anos de estudos	-0,826		
ρ			
Teste de razão de Máxima verossimilhança			
Ho: $\rho = 0$			
Chi2 (1) = 10,30			
Prob. > chi2 = 0,0013			

Conforme a Tabela 8, a hipótese estabelecida de que a correlação entre os distúrbios das duas equações seja nula é rejeitada. O coeficiente de correlação entre os resíduos das

equações primária e comportamental apresenta sinal negativo. Dessa forma, o modelo mostra que indivíduos para possuírem uma tendência menor de envolvimento em crimes dessa natureza é necessário não só uma “relativa condição econômica”, mas “boa formação ou boa índole” e uma “maior interação com a sociedade”, ou seja, a condição financeira tem de estar aliada ao respeito e as normas estabelecidas pela sociedade e a boa educação e estruturação familiar.

De acordo com o teste de razão de verossimilhança, verifica-se que $\rho \neq 0$, ou seja, ao se trabalhar com informações relativas apenas a pessoas presas, o resultado mostra que os indivíduos da categoria de crimes de tráfico de entorpecentes possuem uma motivação para a criminalidade distinta da dos demais presos (Prob. > Chi2 = 0,0013).

A ideia nesta última tabela é que tanto as questões econômicas quanto às de interação social e de herança familiar têm influência direta nessa categoria de crimes.

4 Considerações finais

O presente estudo procurou identificar a motivação que levou o indivíduo preso da penitenciária Silvio Hall de Moura, situada na cidade de Santarém-PA, a cometer crime. É uma análise baseada em características socioeconômicas, herança familiar e de interação social do preso, que pretende contribuir para um melhor entendimento da criminalidade nesta região. Para tanto, utilizou-se a metodologia proposta por Heckman (1979). Para verificar a motivação do crime, os delitos foram divididos em quatro categorias: contra a vida, contra o patrimônio, contra os costumes e tráfico de entorpecentes.

O modelo de Heckman mostrou-se consistente na obtenção dos objetivos propostos, inicialmente na resolução do problema da variável “controle”. Como não se trabalhou com indivíduos de características idênticas as dos presos, porém que nunca cometeram crimes (não presos), o modelo, para equacionar essa questão, trabalhou duas equações: equação primária e equação de comportamento ou secundária. Segundo Heckman (1979), escolhas quantitativas, em sua maioria, não são determinadas exogenamente, mas por regras já estabelecidas. Uma vez que essa regra é ignorada, as pessoas para as quais ela vale são comparadas com aquelas para as quais ela não vale. Logo, há a generalização dos resultados obtidos.

Outra consistência desse modelo reside na escolha das variáveis. Trabalhou-se com três grupos de variáveis: caráter econômico, interação social e herança familiar. Para cada equação de comportamento utilizou-se variáveis específicas desses grupos. Dando maior consistência ao modelo, as teorias observadas foram divididas também em três grupos: teorias de caráter econômico, teorias de herança familiar e teorias de interação social. Somente a partir da integração entre essas teorias, variáveis e modelo foi possível generalizar as conclusões observadas.

De acordo com os resultados obtidos neste trabalho, constata-se que a motivação básica é diferente para o preso cometer crimes contra a vida, contra os costumes, contra o patrimônio e crimes de tráfico de drogas. Nos crimes contra a vida observou-se a interação social como a principal motivação. crimes contra os costumes encontraram motivação na interação social e na herança familiar. Os crimes contra o patrimônio foram

explicados com base na condição econômica do indivíduo. Já nos crimes de tráfico de drogas, a condição econômica do indivíduo, os aspectos relacionados à questão familiar e de interação social explicaram a motivação do indivíduo no cometimento desse tipo de delito.

5 Referências

AGNEW, R. A longitudinal test of social control theory and delinquency. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, [S.l.], v. 28, 1991.

AGNEW, R.; WHITE, H. R. An empirical test of general strain theory. **Criminology**, [S.l.], v.30, 1992.

ANDRADE, M. V.; MACHADO, A. F.; GUIMARÃES, C.; TELLO, R. Perfil ocupacional das vítimas e criminosos no Município de Belo Horizonte: um estudo exploratório. **Texto para discussão**, Belo Horizonte, n. 195, UFMG/CEDEPLAR, 2003.

BEATO FILHO, C. C. et al. Minas Gerais: [S.n.], 1998. **Criminalidade violenta em Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br>> cvmg.pdf. Acesso em: 28 Mar. 2010.

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v.101, 1968.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.

_____. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b.

CURRIE, J.; TEKIN, E. **Does child abuse cause crime**. NBER Working Paper n.12171. Abr. 2006.

ENTORF, H.; SPENGLER, H. Socioeconomic and demographic factors of crime in Germany: evidence from panel data of the German states. **International Review of Law and Economics**, v. 20, 2000.

FAJNZYLBER, P.; ARAUJO JR., A. **Violência e criminalidade**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

FERNANDEZ, J. C.; MALDONADO, G. E. C. A economia do narcotráfico: uma abordagem a partir da experiência boliviana. **Bela Economia**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 137-173, Dez. 1999.

GOTTFREDSON, D. C.; HIRSCHI, T. **A general theory of crime**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

HECKMAN, J. Sample selection bias as a specification error. **Econometrica**. [S.l.], v.47. n.1, 1979.

INSTITUTO SANGARI. **Mapa da violência 2010 - Anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.institutosangari.org.br/mapadaviolencia>>. Acesso em: 18 Jan. 2011.

JOHNSTON, J.; DINARO, J. **Métodos econométricos**. 4 ed., [S.l.], Ed. Mc Graw Hill, 2001.

KUME, Leandro. **Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira: uma aplicação em painel dinâmico**. Rio de Janeiro: EPGE, 2005.

LEVITT, Steven. D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta**. 7 ed. São Paulo: Campus, 2005.

MENDONÇA, M. J. C.; LOUREIRO, P. R. A.; SACHSIDA, A. **Criminalidade e interação social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.

_____. **Criminalidade e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b.

MIETHE, T. D.; HUGHES, M.; McDOWALL, D. Social change and crime rates: na evaluation of alternative theoretical approaches. **Social Forces**, [S.l.], v. 70, 1991.

MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. **Contemporaneidade e educação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 1997.

PEZZIN, L. **Criminalidade urbana e crise econômica**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

POLÍCIA CIVIL. **Setor de operações - Informações sobre registro de ocorrências**. Dados gerados pela 16^o Seccional urbana de Santarém. Santarém, 2005.

_____. **Setor de operações - Informações sobre registro de ocorrências**. Dados gerados pela 16^a Seccional Urbana de Santarém. Santarém, 2011.

SAMPSON, R.T. Collective regulation of adolescent misbehavior: validation results from eighty Chicago neighborhoods. **Journal of Adolescent Research**, [S.l.], v.12, 1997.

SHIKIDA, Cláudio D.; JÚNIOR, Ari F. A.; SHIKIDA, Pery F. A. **A moral importa?** Minas Gerais: IBmec MG Working paper - WP31, 2005.

SHIKIDA, Cláudio D. et al. Determinantes do comportamento criminoso: um estudo econométrico nas penitenciárias central, estadual e feminina de Piraquara - Paraná. **Pesquisas & Debates**, São Paulo, v. 17, 2006.

SOARES, Luis Eduardo; BILL, MV; ATHAYDE, Celso. **Cabeça de porco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

SUTHERLAND, E.H. Development of the theory. In: SCHUESSLER, K. (ed.) **Edwin Sutherland on analyzing crime**. [Private Paper published posthousmously]. Chicago, IL: Chicago University Press, 1942/1973 (revised edition).

WARNER, B. D.; PIERCE, L. Reexamining social disorganization theory using calls to the police as a measure of crime. **Criminology**, [S.1.], v.31, 1993.

13 ASPECTOS RELEVANTES DO PLANEJAMENTO URBANO: INSTRUMENTOS CAPAZES DA GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

Aldeci da Silva Dias

1 Introdução

O planejamento urbano torna-se importante e necessário na medida em que há mandamento Constitucional, uma vez que atribuiu para os Municípios a elaboração de seus Planos Diretores. Sua importância se revela a partir do momento que passou a ter tratamento normativo e ainda por considerar a necessidade do traçado das diretrizes gerais para o ordenamento espacial na cidade.

Um dos instrumentos capazes de contribuir neste planejamento é o Plano Diretor, em que assume vital importância, procurando estabelecer diretrizes de racionalidade do uso dos espaços da cidade.

Observa-se atentamente que este plano tem por objetivo, além de orientar os Municípios, estabelecer o princípio da função social da propriedade, o que não se limita apenas à enunciação de sua existência, mas de uma maneira especial de suas perspectivas de concretização dos objetivos definidos a partir de sua elaboração.

Além da preocupação de inquirir sobre a natureza social da propriedade, o instituto da enfiteuse¹, como instrumento que corrobora com a ocupação espacial, impõe às pessoas uma nova relação jurídica com o espaço e suas dimensões territoriais, e assim revela a intenção do legislador em imprimir novas configurações na cidade.

Um dos principais desafios do planejamento urbano, com a evolução da função social da propriedade, é adicionar o aspecto ambiental, que em termos práticos, possibilitaria incorporar, nesta função social, a dimensão natureza, com garantias de que o prever ao social também esteja presente a preocupação com a qualidade de vida.

2 O Plano Diretor do município de Macapá e sua relação com ordenamento espacial.

O Art. 182 da CF/1988 reconhece a necessidade da política urbana, a qual deverá ser exercida pelo Município (BRASIL, 1988). **Não se trata simplesmente de uma regra de desenvolvimento urbano, mas também de estabelecer uma política de desenvolvimento em perfeita interação com o tratamento global reservado ao meio ambiente e à defesa da qualidade de vida.**

¹ Enfiteuse é o desmembramento da propriedade, do qual resulta o direito real perpétuo em que o titular (enfiteuta), assumindo o domínio útil da coisa, constituído de terras não cultivadas ou terrenos por edificar (prazo, bem enfitêutico ou bem foreiro) é assistido pela faculdade de lhe fruir todas as qualidades, sem destruir a substância, mediante a obrigação de pagar ao proprietário (senhorio direto) uma pensão anual invariável (foro); portanto, o senhorio tem direito a uma pensão, ou foro anual, certo e invariável. Disponível em: http://www.centraljuridica.com/doutrina/110/direito_civil/enfiteuse.html. Acesso em: 04 Mar 2012.

Significa, ainda, que o desenvolvimento urbano deverá ser norteado por princípios e diretrizes que orientem a sua consecução, com base no que prevê legislação infraconstitucional.

O espaço urbano construído consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (espaço urbano aberto) em que vive o ser social (LUZ, 2006) recebeu tratamento destacado, não só no artigo 182 e seguintes da CF/1988, mas também no Art. 21, Inciso XX, no Art. 5º, Inciso XXIII (BRASIL, 1988), bem como no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que em seu Art. 2º, define a política urbana.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental (BRASIL, 2001).

É importante visualizar o acréscimo de artigo, em que o legislador procurou evidenciar alguns aspectos de cunho social.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à

qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

Nessa vertente e com base no que a Lei determinou, a propriedade urbana deve cumprir uma função social², no momento que há uma exigência expressa, resultado do Plano Diretor, e que tais exigências devem estar focadas no atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas. Nesse sentido, o caráter social, deve estar vinculado à concepção de um meio ambiente equilibrado, e que deve permear as políticas de desenvolvimento urbano, por meio de planejamento setorial do Município.

O Plano Diretor é considerado como instrumento de desenvolvimento e de expansão urbana para o Município de Macapá, onde estabelece as diretrizes e regras fundamentais para a ordenação territorial com vistas de que a propriedade urbana cumpra sua função social. Visa ainda, a implantação e a consolidação de um processo de planejamento que propicie o desenvolvimento sustentável do Município. Deste modo, fornece diretrizes que, interpretando as potencialidades econômicas e sociais dos recursos ambientais do Município de Macapá, induzam ao desenvolvimento sustentável, indiquem as prioridades de investimento e promovam a melhoria da qualidade de vida da sua população (MACAPÁ, 2004).

Para efeito de elucidação sobre a legalidade da obrigatoriedade do Plano Diretor, o Supremo Tribunal Federal

² O que se observa, na maioria das vezes, é a especulação imobiliária. No caso do bairro Perpétuo Socorro vem ocorrendo uma valorização imobiliária que, após serviços de melhorias, implicou em aumento significativo no valor dos imóveis e sua demanda também fora aumentada.

reconheceu, mesmo com a previsão já contida no Estatuto da Cidade, em sede de Repercussão Geral³, a obrigatoriedade do Plano Diretor como instrumento essencial para o ordenamento urbano.

Com aprovação do Estatuto da Cidade, abre-se também uma perspectiva para o Poder Executivo Municipal atuar de forma racional em relação ao desenvolvimento urbano, aplicando novos instrumentos de políticas. Neste sentido, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades definidas pelo Plano Diretor. (PMM, 2004)

Vale ressaltar o desafio que se impõe quando se estimula o desenvolvimento econômico e urbano, respeitando o meio ambiente. Esta compreensão perpassará pela importância deste setor, e que deverá estar contemplado no Plano Diretor através da orientação de um planejamento que prevê mudanças atitudinais dos diferentes agentes sociais e políticos e, principalmente, nos procedimentos governamentais. Além de que o Plano Diretor possibilitará um sistema de informações que deverá contribuir para a base permanente de dados que possam ajudar no planejamento das políticas urbanas, e assim ordenar e integrar as ações municipais.

Analisando o Plano Diretor do Município de Macapá, observa-se que há quatro setores considerados importantes:

1) Estratégias de Desenvolvimento: considera os temas relevantes a serem tratados pelo município, e que sem os quais

³ O Instituto da Repercussão Geral é dado a temas relevantes do ponto de vista social, econômico, político ou jurídico. No entanto, verifica-se que em situação *lato sensu* a grande maioria dos municípios brasileiros ainda fica sob a determinação da vontade política dos seus gestores, o que tem prejudicado sensivelmente o desenvolvimento de políticas urbanas.

prejudica o desenvolvimento urbano e ambiental, com foco na equidade social, distribuição de bens, sustentabilidade, acessibilidade, gestão participativa e planejada. (MACAPÁ, 2011).

No tocante a questão ambiental, o documento aponta que a participação da população é importante, uma vez que a cidade não tem uma política clara para este segmento, o que contribuiu de forma decisiva para o comprometimento da qualidade de vida no município.

2) Política habitacional: reconhece a necessidade de implantação de uma efetiva política fundiária e uma política habitacional para Macapá, com referência à estruturação municipal urbana e destaque para o sistema ambiental e mobilidade municipal e urbana.

3) Instrumentos de controle urbano e indutores do desenvolvimento urbano: considera a necessidade de regular o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, do Parcelamento, Edificação e utilização do IPTU Progressivo no Tempo, Direito de Superfície, da Concessão da Outorga do Direito de Construir, do Usucapião Urbana e da Concessão do Direito Real de Uso.

4) Implantação de um Sistema Municipal de Gestão Territorial: a partir de sua criação, se enfatizará suas competências com previsão, já no Plano Diretor, onde tomará decisões de natureza política e projetos urbanísticos. Além do que haverá, para subsidiar o Sistema de Gestão Territorial, um sistema de informações com dados atualizados sobre o município.

No Plano Diretor, verificou-se detalhamento do sistema ambiental urbano com configuração das áreas, de ressacas de Macapá, isso por estar previsto na Lei nº 948/98-PMM, que

instituiu a Lei Ambiental do Município de Macapá, trazendo em seu artigo 1º os principais objetivos do município, sendo: “(...) a proteção, controle, conservação e melhoria do Meio Ambiente do Município de Macapá.” (MACAPÁ, 1998).

No entender de Tostes (2006, p. 112),

a não recuperação do patrimônio ambiental tem sido outro fato grave, haja vista que Macapá aos poucos vai sofrendo um forte processo de antropização das suas áreas de ressacas, o que se constata nos altos índices de ocupação, já praticamente em estágio irreversível.

Logo, tem sido presenciado pela inexistência de uma política urbana que possa pensar o espaço de forma racional e que não provoque danos ao meio ambiente.

Prosseguindo Tostes (2006) cabe uma indagação, e suas raízes vão de muito longe: por que os planos diretores não surtiram o efeito esperado? No Brasil é tradição se pensar a Lei sem antes avaliar os seus dispositivos aplicativos na prática. Isso pode ser entendido se considerar o Brasil de dimensões continentais, o que de certa forma contribui para a falta de enquadramento de certas regiões dentro de um mesmo cenário e, principalmente, se analisar a realidade econômica e financeira dos municípios, notadamente aqueles com índice de IDH⁴ muito baixo, favorecido pelo precário planejamento e gestão urbana.

⁴ O **Índice de Desenvolvimento Humano** (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de «desenvolvimento humano» e para separar os países desenvolvidos (elevado desenvolvimento humano), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) *per capita* (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional através da fórmula apresentada na seção Metodologia mais abaixo. Todo ano, os países membros da ONU são classificados de acordo com essas medidas. Em 2010 o Brasil ficou na 73ª posição entre 169 países. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/idh/idh/idh_oqe.pdf>. Acesso em: 12 Jan. 2012.

Somada à inexistência de uma participação popular mais efetiva na discussão do Plano Diretor em Macapá, há também a despreocupação com temáticas ambientais presentes na paisagem urbana. Questões como esgoto sanitário e qualidade da água, perpassam para um direcionamento específico no documento, o que não se verifica no plano de Macapá.

Na verdade, a dimensão ambiental da análise urbana extrapolou o enfoque sanitaria, outrora bastante utilizado. Na perspectiva da abordagem urbano/ambiental, a requalificação, o controle e a manutenção dos espaços públicos passam a ser objeto da gestão ambiental do território urbano, de modo que ativos naturais como a praia, os rios e a cobertura vegetal, sejam encarados como um patrimônio da sociedade e, portanto, preservados para serem desfrutados pelas gerações atuais e futuras. (TOSTES, 2006, p. 73)

Para que haja viabilidade do Plano Diretor é preciso chamar atenção para algumas questões. 1) Não considerar como meta prioritária a estética da cidade em detrimento dos problemas cruciais, como por exemplo o trânsito da cidade Macapá; 2) não dimensionar como características essenciais soluções a longo e a curto prazo, mas observar as características e peculiaridade da realidade estudada, e em que tempo-resposta é considerável; 3) racionalizar os custos para a elaboração do plano, pois o suporte, na maioria das vezes, vem dos contribuintes; 4) controle e adequação da municipalidade constituído de um Conselho Municipal Multidisciplinar, com a participação de membros da sociedade civil organizada.

3 Gestão ambiental e regime enfiteutico da propriedade: seus reflexos no ordenamento Jurídico-Constitucional

Uma outra questão importante é o zoneamento ambiental.⁵ Este deve ser estabelecido pelo município e integrar-se à legislação ambiental, dando suporte ao Plano Diretor, instrumento básico e referencial do planejamento municipal, possibilitando dessa forma, que o planejamento territorial contemple o zoneamento urbano e rural com a preocupação ambiental (RIBEIRO, 2001).

Esse instrumento funciona principalmente como planejamento territorial com vistas ao desenvolvimento sustentável. Isto em virtude da divisão de determinado território em zonas com diferentes regimes de uso, gozo e fruição da propriedade.

O zoneamento ambiental é resultado de um processo político-administrativo, em que a participação dos setores privados e da sociedade civil são imprescindíveis para que ele seja adequado à realidade ambiental e sócio-econômica da área a ser zoneada, desta maneira, contribuindo de forma substancial para que sejam adotadas políticas no Município (CAMARGO,

⁵ O zoneamento ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, consiste em procedimento de divisão de determinado território em áreas onde “se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras” em razão das características ambientais e sócio-econômicas do local. Pelo zoneamento ambiental são instituídos diferentes tipos de zonas nas quais o Poder Público estabelece regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade na busca da melhoria e recuperação da qualidade ambiental e do bem-estar da população. Suas normas, que deverão obrigatoriamente respeitar o disposto em legislação ambiental, vinculam todas as atividades exercidas na região de sua incidência, o que implica na inadmissibilidade de ali serem exercidas atividades contrárias a elas. A regulamentação desse instrumento se deu pelo Decreto 4297 de 10 de julho de 2002 que estabelece os critérios para o zoneamento ecológico-econômico – ZEE do Brasil. Disponível em: <www.ibap.org/10cbap/teses/marcelocamargos_tese.doc>. Acesso em: 14 Out. 2011.

2011). Contudo, a não participação da sociedade civil em fase de elaboração do zoneamento, o que aconteceu no Município de Macapá, pode comprometer a sua efetividade e adequação à realidade.

Um outro problema que se apresenta são as normas que não levam em conta os interesses de todos os atores envolvidos na utilização dos recursos naturais. As normas devem buscar minimizar conflitos e o zoneamento deve levar em conta a legislação brasileira e particularmente a legislação ambiental.

Um dos caminhos para se buscar a Gestão Ambiental da cidade, perpassa pela valorização do meio ambiente, em razão de que este espaço sofre, continuamente, transformações pelas práticas sociais de diferentes atores (uso e apropriação dos espaços disponíveis), determinado pela, na maioria das vezes, ausência de políticas públicas que pudesse garantir a sistematização de ações afirmativas para o uso racional das potencialidades naturais.

Sem dúvida, a Gestão Ambiental perpassa pela compreensão que se tem sobre a nova configuração global que se impõe aos países após a ECO-92 sediada no Brasil, e que transfere para a União, Estados, e de forma particular para os Municípios, através dos Planos Diretores, a responsabilidade de se garantir aos moradores um ambiente equilibrado sustentado na transparência de diretrizes que se coadunam com este propósito.

Quadro 1. Tratamento da propriedade nas Constituições Brasileiras. Fonte: Autor, 2012.

ORD.	CONSTITUIÇÃO	PROPRIEDADE
01	1824 (outorgada)	Pertencia ao rol dos direitos individuais. Esse direito era considerado absoluto, podendo ser excepcionado apenas quando se tratava de desapropriação.
02	1891	Continuava sendo um direito absoluto, nos moldes do Código Napoleônico.
03	1934	Não poderia ser exercida de forma contrária ao interesse social e coletivo.
04	1937	Não representou significativo avanço. Isso porque remeteu para leis posteriores sua regulamentação.
05	1946	Um bem inviolável, com exceção quando se tratar de desapropriação.
06	1967 (outorgada e modificada pela EC de 1969)	Foi usado o termo função social da propriedade com o fito de dar necessária coexistência entre os interesses dos proprietários de sociedade.
07	1988	O direito de propriedade não mais possui o cunho absoluto de antigamente, uma vez que só terá sentido se alcançada a função social, ou seja, sua natureza jurídica não é absolutória de quem a possui.

No tocante à propriedade e para que se entenda como esta foi compreendida em diferentes contextos históricos é preciso que haja uma revisão das diferentes constituições brasileiras.

É perceptível que, no plano jurídico, os institutos que mencionam a qualidade de vida como um direito difuso, prevejam o regramento da sanção cível, administrativa e penal, de forma a coibir o ímpeto do interesse econômico. Daí a necessidade de se estabelecer a propriedade como um instituto que atenda

o interesse social e ambiental. Nesse sentido o Ministro do STF Eros Grau assim ponteuou:

a admissão do princípio da função *social* (e ambiental) da *propriedade* tem como consequência básica fazer com que a *propriedade* seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo). Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função *social* e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente. (GRAU, p. 122, 1997).

Em suma, a função social ambiental não pode ser considerada só a partir da aplicação da norma, mas de maneira especial, quando estiver objetivamente ameaçando a coletividade, independente de estarem participando diretamente de uma mesma relação jurídica⁶

O direito ao meio ambiente saudável e sustentável pertence à coletividade e não ao indivíduo isolado, a gestão ordenada do solo urbano também representa um direito difuso, como soma e síntese de interesses individuais que merecem proteção jurídica de forma diferenciada daquelas previstas pela regras processuais do direito clássico.

⁶ O despejo de esgoto sanitário no rio Amazonas não é só de interesse dos moradores que residem nos bairros próximos ao rio, mas de sobremaneira, interessa a todos, uma vez que a captação de água para a cidade de Macapá vem do rio Amazonas.

Ao discutir o direito a um ambiente saudável, a presença de moradores em áreas de riscos revela ausência de uma continuada política habitacional orientada para as pessoas mais pobres. Somado a isso, também há a inércia do poder público em permitir que essas ocupações aconteçam, notadamente em ano eleitoral quando as autoridades estão disputando cargos políticos, incentivando algumas vezes, essa ocupação.

Em se tratando de sua autonomia, definida pelos Arts. 18, 19 e 30 da CF/1988 (BRASIL, 1988), em que as ações normativas estão inseridas no poder discricionário do município, notadamente em desenvolvimento de políticas de interesse local, verifica-se que o zoneamento ambiental⁷ é fator determinante para dirimir os conflitos gerados pelo desenvolvimento urbano, além de regulamentar a preservação dos recursos naturais. Nessa questão, é importante dotar o município de instrumentos capazes de programar o zoneamento ambiental. Assim, os condicionantes estruturais (delimitação da área, instrumentos) devem ser colocados à disposição dos setores que estão planejando a ocupação do espaço urbano.

O estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo é crescente, haja vista que é necessário manter o padrão de qualidade de vida, chamando para a responsabilidade o governo Estadual e a própria União. Sendo assim, o Estatuto da Cidade é o instrumento normativo mais eficaz para o desenvolvimento de

⁷ Dentro dos instrumentos fornecidos pela Lei nº 6.938/81 o zoneamento ambiental (art. 9º, inc. II) ocupa função deveras importante, pois visa subsidiar e auxiliar, através coleta de dados e a realização de estudos específicos, metodologicamente conduzidos, os processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do território nacional, realizando a correta e necessária utilização dos recursos naturais disponíveis. Disponível em: SILVA, Rodrigo Brum. **Zoneamento ambiental e medidas coibitivas de atos atentatórios ao meio ambiente**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2165, 5 jun 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12924>>. Acesso em: 22 Nov. 2010.

políticas públicas, através do planejamento urbano, enfatizando novas propostas de sustentabilidade para este novo século.

Com base nessas considerações com o fito de resolver algumas questões, a enfiteuse considerada como o direito real sobre coisa alheia poderá ser transmitida por herança, o qual muitos doutrinadores entendem como o mais amplo direito sobre propriedade alheia (MENEZES, 2004). O Código Civil de 2002 não autorizou a criação de novas enfiteuses ou subenfiteuses, mantidas as existentes até sua extinção. Em seu lugar criaram o direito de superfície, mas sem a perpetuidade, onde se vedou o prazo indeterminado, mas com possibilidade de transferência a terceiros e por morte do superficiário aos seus herdeiros.

Os direitos reais sobre a propriedade podem ser desmembrados, tal que é possível a alienação de suas frações. Assim, pelo instituto da enfiteuse, o direito de propriedade é dividido em domínio útil e direto (MENEZES, 2004).

Observa-se claramente que o instituto enfiteuse resolvia algumas questões de utilização do espaço. Como foi dito anteriormente, com aprovação do novo Código Civil, que passou a vigorar a partir de janeiro de 2003, a enfiteuse deixou de existir, sendo substituída pelo Direito de Superfície. O artigo 2.038 do referido Código proíbe a constituição de novas enfiteuses, utilizando-se das existentes do Código Civil de 1916, até que sejam extintas.

Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se às existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.

§ 1º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso:

I - cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações;

II - constituir subenfitense.

§ 2º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial (BRASIL, 2002).

Isso porque o desinteresse pelo instituto (enfiteuse) se deve pela impossibilidade do aumento do foro, além do que os problemas de ocupação no Brasil, tem sido encarados por instrumentos jurídicos, além do uso de implementação de políticas públicas através de pressão exercida por organizações corporativa, como é o caso do Movimento dos Sem Terras (MST).

Quanto à gestão pública é preciso lembrar o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla elaborado em 2004. Este projeto surge como uma ação inovadora do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, e pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, buscando orientar e programar os municípios para uma política nacional que harmonize e articule as práticas patrimoniais e ambientais, com o planejamento de uso e ocupação desse espaço que constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira. (BRASIL, 2004).

Este projeto é importante para a cidade de Macapá, uma vez que dentre suas diretrizes, observa-se a preocupação com o meio ambiente de uso sustentável e racional de um bem comum (praias). Infelizmente, apesar de sua importância, ainda não se deu a devida atenção para o projeto, principalmente para o desenvolvimento local, notadamente para a dinamização do

setor turístico, tão carente de políticas efetivas, com grandes possibilidades de conseguir recursos do Governo Federal.

A tutela do meio ambiente, no entendimento de Rangel (2003), expressa-se de forma mediata, quando se refere ao direito à vida no *caput* do Art. 5º da CF/1988. Considera, ainda, o Art. 225, como aspecto determinante o direito à vida, ao apontar que não basta apenas o direito de viver, mas também o direito de viver com qualidade. Já o Art. 1º menciona o respeito à dignidade humana como um dos fundamentos da República; no Art. 6º, quando alude aos direitos sociais, e no Art. 24 quando estabelece a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, visando dar uma maior proteção a estes valores, dentre outros. (BRASIL, 1988).

Nesta linha de raciocínio, e de modo específico, há também uma proteção mediata, na qual se reserva a proteção constitucional imediata nos Arts. 182 ao instituir capítulo sobre a política urbana, Art. 21, Inciso XX, quando prevê diretrizes para o desenvolvimento urbano e no Art. 5º, Inciso XXIII, quando estabelece que a propriedade deverá ter uma função social (BRASIL, 1988).

4 Considerações Finais

O princípio da função ambiental da propriedade que se impõe às pessoas, distingue-se de outros princípios pela nova compreensão jurídica que se estabelece, e por força das normas gerais que vincula à ação do poder executivo Municipal no desenvolvimento de políticas sociais e urbana, a fim de garantir o uso da propriedade de forma mais racional. O Plano Diretor da Cidade Macapá, infelizmente, não faz menção sobre essa

concepção da função ambiental da propriedade, o que inviabiliza um planejamento que adequasse o uso e a preservação ambiental.

A concretização da função ambiental passa por uma nova compreensão do instituto da propriedade. Esse elemento é importante, pois serve de baliza para a elaboração de uma nova normatização aplicada ao direito de propriedade e de sua indissociável vinculação social.

A gestão ambiental da propriedade urbana perpassa por um componente histórico, onde as discussões orbitavam sempre no viés do direito à propriedade consagrada pelo liberalismo e ratificada pelo capitalismo. O Estado fruto de uma construção história e ideológica, deve garantir e incorporar seu uso, não só para fins de moradia, mas também para uma constante adequação de ordem ambiental de permanência. A partir desse marco, pode-se considerar que a violação da função ambiental ensejaria o manejo de ações de natureza administrativa e cível.

Na Constituição Federal de 1988 o legislador atribuiu, além da função social, o caráter ambiental da propriedade. Os dispositivos constitucionais que tratam sobre o meio ambiente, introduzem o caráter do meio ambiente como pertencente a uma preocupação permanente e que faz parte do direito de 3ª geração, proibindo o uso econômico do bem quando coloca em risco o direito ao meio ambiente equilibrado.

No entanto, a presença de pessoas de forma regular ou irregular, sejam estas propriedades públicas ou particulares, de interesse ambiental para ocupações diversas, representa grave lesão ao patrimônio, com impactos extremamente negativos sobre a qualidade ambiental urbana, uma vez que tais ocupações ocorrem com bastante frequência na cidade de Macapá.

Esse cenário é bastante complexo, de modo que de um lado existe a necessidade de tutelar os bens patrimoniais ambientais, e de outro a existência de pessoas excluídas e marginalizadas pela ausência de política habitacional.

A enfiteuse na tentativa de regularizar o uso da terra, uma vez que sua natureza é de direito real sobre coisa alheia imóvel, não conseguiu equacionar o problema o uso dos espaços, isso porque é cultura da população estar na posse não se preocupando com a sua devida regularização.

Essa situação pode ser compreendida como desvio de uso da propriedade, no sentido de entender que as posses urbanas com construções irregulares traduzem, na maior parte das vezes, o grave problema que a sociedade enfrenta atualmente, notadamente pela falta de moradia para as pessoas de baixa renda. Essas pessoas sobrevivem de forma precária sem qualquer tipo de infraestrutura com repercussões graves à saúde dos moradores, concomitantemente com prejuízos ao meio ambiente, assim contribuindo para o agravamento deste cenário através da inércia do poder público em corrigir essas distorções.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm> Acesso em: 11 Dez. 2010.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 22 Nov. 2010.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 22 Dez. 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 17 Dez 2010.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>> Acesso em: 12 Dez. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Atualizada a partir da emenda constitucional de revisão nº 06 de 07 de junho de 1994 e até a emenda constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 Dez. 2010.

_____. Lei Nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 04 Jun. 2011.

_____. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**

da União, Brasília, 2011. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 Jan. 2013.

_____. Lei N° 6.938, de 31 de agosto de 1981 Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1981. Disponível: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 Jan. 2013.

_____. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília, Ministério do meio ambiente. 2004. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=11>>. Acesso em: 15 Jan. 2011.

CAMARGO, Marcelo Nogueira. **Desafios da implementação do zoneamento ambiental**: preservação dos manguezais e exploração de seus recursos naturais por população tradicional. Disponível em: <www.ibap.org/10cbap/teses/marcelocamargos_tese.doc>. Acesso em: 11 Out. 2011.

GRAU, Eros Grau. Princípios fundamentais de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, n. 2, 1997.

LIMA-E-SILVA, Pedro Paulo de, et al. **Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais**. Rio de Janeiro: Thex Ed., 1999.

LUZ, Elaine Maria Tavares. A competência municipal em matéria de proteção ao meio ambiente artificial. O confronto entre o mundo do ser e do dever ser. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 11, n. 984, 12 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8071>>. Acesso em: 20 Nov. 2010.

MENEZES, Roberto Santana de. Regime patrimonial dos terrenos de marinha. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, n. 486, 5 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5855>>. Acesso em: 20 Nov. 2010.

MACAPÁ. **Lei complementar nº 026/2004-PMM, de 20 de janeiro de 2004**. Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá e dá outras providências. Macapá, 2004. Disponível em: <<http://www.camarademacapa.com.br/>>. Acesso em: 07 Jan. 2011.

_____. **Projeto de gestão integrada da orla marítima. Plano de intervenção na orla fluvial do município de Macapá**. Macapá, s/d. Disponível em: <http://www.camarademacapa.com.br/>. Acesso em: 18 Mar. 2011.

_____. **Lei N° 948/98 - PMM**. Dispõe sobre a Lei de Proteção, Controle, Conservação e Melhoria do Meio Ambiente do Município de Macapá e dá outras providências. Macapá, 1998. Disponível em: <http://www.sema.ap.gov.br/publicacoes/lema/codigo_ambiental/codigo_amb_municipio_macapa_lei_pmm948-98.pdf>. Acesso em: 12 Out. 2011.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

RANGEL, Paulo. Direito processual penal. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003. **Revista dos Tribunais**, n. 623, p. 31.

TOSTES, José Alberto. Plano Diretor e a Sustentabilidade Urbana. **Revista do Plano Diretor Participativo de Santana**, p. 70-74, 20 jun. 2006.

http://www.centraljuridica.com/doutrina/110/direito_civil/enfiteuse

http://www.dhnet.org.br/dados/idh/idh/idh_oqe.pdf

http://www.ibap.org/10cbap/teses/marcelocamargos_tese.doc

<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12924>

SOBRE OS AUTORES

Adriana Dorfman

Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora adjunta do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia, coordenadora de publicações da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) Seção Porto Alegre. Publicou com SCHEIBE, L. F. *Ensaio a partir de "A Natureza do Espaço"*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. v. 1. 182p. E-mail: adriana.dorfman@gmail.com.

Aiala Colares de Oliveira Couto

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU). Bolsista CAPES pelo Pró-Estratégia. Professora da Universidade Estadual do Pará (UEPA). Pesquisadora do Observatório de Estudos em Defesa da Amazônia (OBED). E-mail: aialacolares@hotmail.com.

Aldeci da Silva Dias

Mestre em Desenvolvimento Regional 1 pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) - 2011. Professor do Curso de Pós-Graduação no Centro Universitário (FACINTER). E-mail: aldeci-dias@hotmail.com.

Aldomar A. Rückert

Pesquisador do CNPq. Doutor em Ciências: Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP) - 2002, sendo Professor Associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Realizou Estágio de Pós-Doutorado na Universidade de Paris VII Denis

Diderot (2011), com apoio da CAPES. É Professor Permanente dos programas de pós-graduação em Geografia (POSGEA) e em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Organizou, recentemente, a publicação dos anais do “Seminário Reforma do Estado e Território. Políticas Territoriais Contemporâneas na Europa e no Brasil/Mercosul” pelos programas de pós-graduação em Geografia e em Planejamento Urbano e Regional (2011). Tem publicado regularmente em periódicos nacionais e, no exterior, análises de diferentes aspectos de políticas territoriais ressaltando-se, recentemente, observações de campo na região transfronteiriça do Reno Superior entre França e Alemanha (2012), bem como a análise de políticas comparadas entre a UNIÃO EUROPEIA e o Brasil. Email: aldomar.ruckert@gmail.com

Ana Regina Ferreira da Silva

Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora horista da Universidade do Estado do Pará (UEPA). Livro publicado: *Perspectivas das Políticas Públicas Territoriais na Faixa de Fronteira da Amazônia Oriental Brasileira: estados do Pará e do Amapá*. Belém: Publit, 2013, 258p. E-mail: areginaf@ig.com.br.

Camilo Pereira Carneiro Filho

Doutorando em Geografia pela UFRGS (2009-2013). Doutorado sanduíche pela Universidade Paris 1, Panthéon-Sorbonne (novembro de 2011 a maio de 2012). Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Pesquisador do Projeto MERCOSUL e Regiões de Fronteira (IPEA/FEE). Publicou: *Tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: transfronteirização através do crime*. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, vol. 2, n. 16. Curitiba: UniCuritiba, 2012, pp. 84-101; La Grande

Région, région transfrontalière européenne. Paris: Confins: *Revue franco-brésilienne de géographie* n. 16, 2012. 36p. E-mail: ms-09@ig.com.br.

Durbens Martins Nascimento

Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFPA. Pesquisador/professor do NAEA/UFPA. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) – UFPA. Diretor Adjunto do NAEA. Fundador e coordenador do Observatório de Estudo de Defesa da Amazônia (OBED). Livros publicados (Org.): *Governança, Integração e Meio Ambiente*. Belém: Edufpa, 2007. 128 p. *Relações Internacionais e Defesa da Amazônia*. Belém: Editora NAEA, 2008. 244 p.; *Amazônia e defesa: dos Fortes às novas conflitualidades*. Belém: Editora NAEA, 2010. 224 p.; e dois outros livros com Jadson Porto: *Interações Fronteiriças no Platô das Guianas*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2011 e *Dinâmicas Periférico-Estratégicas da Fronteira Setentrional da Amazônia*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2013. E-mail: durbens.naea@gmail.com. Site: <http://www.obed.ufpa.br>.

Emmanuel Raimundo Costa Santos

Mestre em Planejamento do Desenvolvimento – PLADES pelo NAEA/UFPA. Doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professor Adjunto I da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). E-mail: emmanuel@unifap.br.

Gutemberg de Vilhena Silva

Mestre em Geografia pela UFRGS (2008). Professor de Geografia Política no curso de Relações Internacionais da UNIFAP. Coordenador do Observatório das Fronteiras do Platô das

Guianas (OBFRON) e do Grupo de Pesquisa Percepções do Amapá. Email: bgeografo@gmail.com

Jadson Luís Rebelo Porto

Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor titular da UNIFAP, docente do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIFAP. Livros publicados: *Amapá: Principais Transformações econômicas e Institucionais (1943-2000)*. Macapá: SETEC/GEA, 2003.198p. Em parceria com Durbens M. Nascimento, publicou *Interações Fronteiriças no Platô das Guianas*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2011 e no Prelo, *Dinâmicas Periférico-Estratégicas da Fronteira Setentrional da Amazônia*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2013. E-mail: jadsonporto@yahoo.com.br.

Jarsen Luis Castro Guimarães

Doutorado pela UFPA-NAEA (2012). Professor Adjunto III da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Foi Diretor da Faculdade de Direito do Campus de Santarém, coordenador do Curso de Especialização em Ciências Criminais da Amazônia com ênfase na região Oeste do Pará. E-mail: jarsen@bol.com.br.

Miguel Patrice Philippe Dhenin

Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF) - 2010. Doutorando em Ciência Política pela UFF, Brasil, com período co-tutela em Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3. E-mail: miguel_uvsq@yahoo.fr.

Paula Gabriele Sena dos Santos

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela UNIFAP/PPG/MDR. E-mail: aluapgabriele@yahoo.com.br.

Paulo Roberto de Sena Junior

Mestre em Ciência Política pelo PPGCP/UFGA. E-mail: paulosena_1986@hotmail.com.

Wando Dias Miranda. Mestre em Ciência Política pelo PPGCP/UFGA. Pesquisador do OBED. Professor colaborador do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP). E-mail: wdmiranda23@hotmail.com.

