O PROGRAMA CALHA NORTE

Redefinição das Políticas de Segurança e Defesa nas Fronteiras Internacionais da Amazônia Brasileira

Licio Caetano do Rego Monteiro

Resumo *O Programa Calha Norte (PCN) foi concebido na década de 1980, mas assumiu novas configurações após sua retomada em 2003. Neste artigo, analisamos o PCN a partir da diferença entre os momentos inicial e atual, considerando a redefinição das políticas de segurança e defesa do Estado brasileiro nas fronteiras internacionais da Amazônia nas últimas duas décadas. O argumento principal é o de que as mudanças de concepção do PCN entre esses dois períodos demonstram como a aplicação das políticas dirigidas pelo governo central, mesmo na área de segurança e defesa, depende das mediações em escalas local e regional que legitimam e dão forma aos resultados obtidos. Para isso, analisamos os documentos relativos ao PCN, a relação entre o PCN e as demais políticas de controle territorial na Amazônia e o mapeamento das verbas aplicadas pelo PCN nos municípios de sua área de abrangência, entre 2003 e 2007.*

Palavras-chave *Programa Calha Norte; segurança; Amazônia brasileira; fronteiras; Forças Armadas.*

COMPARAÇÃO ENTRE DOIS MOMENTOS DO PROGRAMA CALHA NORTE

Três argumentos principais orientam a construção de nossa abordagem sobre o Programa Calha Norte (PCN).

Em primeiro lugar, o Programa, apesar de possuir o mesmo nome desde sua concepção na década de 1980, não manteve uma mesma configuração em mais de duas décadas de existência. Podemos demarcar pelo menos três períodos distintos em seu funcionamento, que serão explicitados ao longo de nossa análise. Particularmente, ressaltamos a diferença acentuada de motivações e formato entre os anos finais da década de 1980 e o período de retomada do PCN, a partir de 2003.

Em segundo lugar, uma das características que singularizam o período de retomada do Programa Calha Norte na década de 2000 é a relação estabelecida entre o comando definido desde cima pelo Estado central e as mediações efetuadas pelos poderes municipais e estaduais.

Por fim, a retomada do Calha Norte apresenta uma versão atualizada do binômio segurança e desenvolvimento na Amazônia brasileira, em um contexto bastante diferente daquele marcado pela doutrina de segurança nacional dos anos 1970.

Apesar da permanência do nome e de vários aspectos formais, o Programa Calha Norte apresenta diversas diferenças entre o momento inicial na década de 1980 e o momento atual de retomada, dentre as quais podemos destacar as motivações geopolíticas, a área de abrangência, a obtenção e o direcionamento dos recursos, o órgão de comando e o nível de centralização.

O Programa Calha Norte começou a ser concebido em 1985, no momento de abertura democrática e de transição do papel das Forças Armadas na política nacional. Novas questões eram apresentadas naquele momento como problemáticas para a administração da fronteira norte, entre elas, a proteção das comunidades indígenas, a garimpagem de metais preciosos e o tráfico de drogas (Mattos, 1990, p. 106), principalmente em Roraima, com o conflito entre garimpeiros e indígenas.

O contexto da Guerra Fria ainda vigorava como uma preocupação geopolítica para o Estado brasileiro. Uma das principais justificativas para o PCN apresentadas pelo Conselho de Segurança Nacional em 1985 era a possível "projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte norte da América do Sul" (Exposição de Motivos 018 *apud* Oliveira, 1990, p.19), por meio das disputas fronteiriças envolvendo Venezuela, Guiana e Suriname, da emergência de lideranças personalistas nos governos da Guiana e do Suriname, da projeção dos movimentos revolucionários do Caribe e da influência cubana (Oliveira, 1990, p. 19). Durbens Nascimento (2006, p. 100) acrescenta ainda a permanência de reflexos do combate à guerrilha do Araguaia como um dos motivos que mobilizavam as iniciativas das Forças Armadas na Amazônia.

O projeto assumiu três objetivos principais desde o seu início: colonização e desenvolvimento, controle territorial e defesa nacional, e relações bilaterais com os países vizinhos, embora este último objetivo tenha sido relegado para o segundo plano. Ao longo dos anos, algumas mudanças ocorreram em suas justificativas e em sua forma de apresentação. A página do Ministério da Defesa assim apresenta o programa:

> O *Programa Calha Norte* (PCN) tem como objetivo principal contribuir com a manutenção da *soberania* na Amazônia e contribuir com a promoção do seu *desenvolvimento* ordenado.
> Foi criado em 1985 pelo Governo Federal e atualmente é subordinado ao Ministério da Defesa. Visa aumentar a presença do poder público na sua área de atuação e contribuir para a Defesa Nacional.
> Na sua etapa de implantação era chamado Projeto Calha Norte e tinha uma atuação limitada, prioritariamente, na área de fronteira. Hoje, o Programa foi expandido e ganhou importância em vista do agravamento de alguns fatores. Entre eles, o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação das práticas ilícitas na região. Nesse contexto, cresce a necessidade de vigilância de fronteira e proteção da população. Ao proporcionar assistência às populações, as ações do Programa pretendem fixar o homem na região amazônica.
> O PCN busca desenvolver ações de desenvolvimento que sejam socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. Para isso, é indispensável respeitar as características regionais e os interesses da Nação (Ministério da Defesa, 2009, grifos nossos).

Nessa apresentação podemos identificar algumas ideias que orientam a formulação do programa. Em primeiro lugar, a soberania e o desenvolvimento ordenado estão associados à maior presença do Estado, que possibilita, por meio da assistência às populações, "fixar o homem na região" – ideia que permanece como elemento simbólico do controle combinado sobre o território e a população na Amazônia. Em segundo lugar, existe a percepção de que os problemas que deram origem ao PCN se agravaram, o que justifica a ampliação de sua área de abrangência para além da faixa de fronteira da Calha Norte, definida inicialmente. Enquanto o "esvaziamento demográfico" permanece como preocupação seguindo uma visão tradicional das concepções de segurança e defesa, a "intensificação das práticas ilícitas" assume uma importância cada vez maior como elemento de

insegurança. Em terceiro lugar, pode-se notar a incorporação de um discurso que valoriza questões ambientais, justiça social e características regionais, o que pode ser interpretado como uma tentativa de renovação da imagem conservadora tradicionalmente vinculada às Forças Armadas.

A atual área de abrangência do PCN cobre 194 municípios, que correspondem à totalidade dos municípios dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e ao entorno da Ilha de Marajó na porção norte do Estado do Pará. Inicialmente, a área do PCN circunscrevia-se aos municípios da faixa de fronteira situados entre o rio Solimões (município de Tabatinga-AM) e a foz do rio Amazonas, nas proximidades da Ilha de Marajó. A ampliação da área de atuação do PCN ocorreu em dezembro de 2003, concomitantemente à reestruturação e ao aumento das verbas direcionadas ao programa. Atualmente, o PCN cobre 32% do território nacional. Dos 194 municípios atendidos, 96 estão situados na faixa de fronteira.

A gestão do PCN está vinculada ao Ministério da Defesa, depois de já ter passado por diversos órgãos diretamente vinculados à Presidência da República.[1] São duas dimensões de atuação do PCN: a "vertente militar", que corresponde à "Manutenção da Soberania e Integridade Territorial", e a "vertente civil", que corresponde ao "Apoio às Ações de Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional" (Ministério da Defesa, 2007, p. 8). A vertente civil, vinculada ao desenvolvimento local, tem sido realizada por meio dos convênios municipais, que são parcerias com as prefeituras municipais da área de atuação do PCN. São sete áreas temáticas de atuação dos convênios: 1) infraestrutura social; 2) infraestrutura de transportes; 3) infraestrutura econômica; 4) viaturas, máquinas e equipamentos; 5) esportes; 6) educação e saúde e 7) segurança e defesa (Roppa, 2007, p. 45).

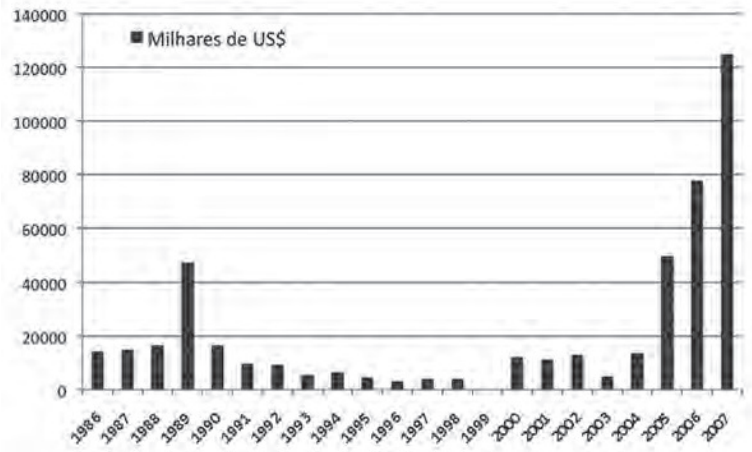
1 Originalmente, o PCN esteve sob coordenação da SEPLAN (1986-1988), da Saden (1988-1990), da SAE, (1990-1998), do MEPE (1999), quando finalmente passou a estar vinculado ao Departamento de Política e Estratégia da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, no âmbito do Ministério da Defesa (cf. Nascimento, 2006, p. 104-5).

Na *vertente civil*, os parlamentares do Congresso Nacional apresentam emendas ao Programa para que os convênios sejam estabelecidos. Essa opção fica facultada também aos governos municipal e estadual, bem como a entidades civis. Até 1997, foram 90 municípios atendidos pelos convênios com o PCN. As *Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte* e o manual *Convênios: Normas e Instruções* estão disponíveis no site do Ministério da Defesa para orientarem a relação entre os proponentes e os concedentes dos recursos destinados às ações. As ações propostas pelos convênios têm de estar enquadradas dentro dos objetivos do Programa, mas não há algum direcionamento explícito sobre regiões ou locais prioritários dentro da área do PCN.

Em 1990, o PCN sofreu uma acentuada redução de verbas e ficou limitado a ações internas às Forças Armadas, como apoio à melhoria e à implantação de infraestrutura militar na região amazônica, que ganhava cada vez maior importância nas políticas de segurança e defesa. Os recursos destinados ao PCN se mantiveram escassos até 2004, quando o programa se reestrutura, já com verbas ampliadas para a efetivação de seus objetivos.

O Gráfico 1 indica os recursos aplicados no PCN desde sua criação até o ano de 2007. Percebe-se um crescimento dos valores entre 1986 e 1989, seguido de um acentuado decréscimo em 1990 e da permanência de baixos valores até o ponto mais baixo em 1999. Entre 2000 e 2004, o Programa recupera um patamar pouco acima dos US$ 10 milhões (com exceção de 2003) para retomar um acentuado crescimento entre 2005 e 2007.

Gráfico 1 – Recursos do PCN (1986-2007)



Fonte: Ministério da Defesa, 2007

A periodização proposta nesta pesquisa diferencia três momentos do PCN: 1) entre 1985 e 1989, período marcado pela concepção inicial do Programa, pela transição do contexto político interno e externo, cujos marcos foram a redemocratização e o fim da Guerra Fria, e pelo patamar relativamente elevado dos investimentos; 2) entre 1990 e 2002, período de recursos escassos para as Forças Armadas como um todo e especificamente para o PCN, quando a relação civil-militar foi redefinida em novas bases, com destaque para o lançamento da Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1998); e 3) a partir de 2003, período de retomada, principalmente em relação aos recursos e à ampliação da área de abrangência. Nossa análise focaliza sobretudo esse terceiro período.

As perspectivas do Calha Norte no primeiro e no segundo períodos podem ser ilustradas por duas abordagens contrastantes, escritas em 1990 e 2003. Meira Mattos (1990) enfatiza, principalmente, o aspecto de presença institucional na fronteira amazônica, concebida como a ação direta dos agentes do governo central, em particular das Forças Armadas. O Calha Norte, analisado ainda em seu início, demonstrava a atualização da perspectiva de que as Forças Armadas e a diplomacia eram as únicas instituições que mantinham uma preocupação permanente com as fronteiras ao longo da história do Brasil. A segurança e o desenvolvimento da região seriam obtidos por meio do povoamento em torno das unidades militares instaladas e as Forças Armadas dariam suporte às populações locais por meio de sua infraestrutura.

O entusiasmo de Meira Mattos em 1990 contrasta com a cautela de Lourenção em 2003. A pergunta inicial de sua tese é: "levando-se em conta que a Amazônia já é assistida militarmente através do projeto Calha Norte, qual a necessidade estratégica de mais um projeto de defesa como o Sivam?" (Lourenção, 2003, p. 10). A resposta encontrada aponta as limitações do PCN e as inovações tecnológicas propiciadas pelo Sivam. Lourenção se refere às limitações tanto de ordem orçamentária, visto que, diferentemente da expectativa de Meira Mattos em 1990, o PCN teve suas verbas drasticamente reduzidas entre 1990 e 2003; quanto de ordem política e operacional, pois o PCN ficou estigmatizado como um projeto de militarização da Amazônia, visto que cerca de 80% das verbas eram direcionadas para os ministérios militares e os projetos eram tratados em caráter sigiloso. Apesar disso, Lourenção critica, tanto no PCN quanto no Sivam, a ausência de um foro

definido para as tomadas de decisão, o que resulta em uma centralização que está sempre submetida, em última instância, ao Presidente da República (Lourenção, 2003, p. 52).

Seguindo um viés diferente dos autores citados, analisaremos o programa a partir do papel do governo local e a relação entre segurança e desenvolvimento. Em nossa abordagem chamamos atenção para os efeitos paralelos e os objetivos emergentes do Calha Norte, reconhecendo a importância da dinâmica local na redefinição e na reorientação das ações concebidas *de cima para baixo*. Embora a estrutura do programa ainda permaneça centralizada, as formas de obtenção de recursos e de escolha dos investimentos têm proporcionado uma dinâmica que favorece uma gestão menos hierárquica em termos de interação entre os entes federativos.

CONTEXTO GEOPOLÍTICO

Os diferentes momentos do Programa Calha Norte podem ser confrontados com as mudanças no contexto geopolítico interno e externo entre 1985 e a década atual. Os três momentos em que se divide o PCN estão inseridos dentro de um contexto geral pós-Guerra Fria e pós-Ditadura Militar, que se demarca da geopolítica vigente na década de 1970. O período inicial do programa está situado justamente em uma transição entre dois modelos e guardava ainda aspectos fortemente relacionados ao modelo geopolítico anterior. Essa transição é verificada em diferentes escalas de análise.

Em primeiro lugar, no plano global, o fim da Guerra Fria deu lugar a um sistema internacional marcado pela supremacia militar dos Estados Unidos, pela expectativa de uma governança global mais harmoniosa e multilateral e pela emergência de novos temas na agenda global de segurança. A perspectiva de conflito internacional era pouco presente na sociedade e o neoliberalismo e a ideia de governo mundial eram os paradigmas dominantes nas relações internacionais.

Durante a década de 1990, crises humanitárias, problemas ambientais globais, tráfico de drogas, criminalidade transnacional, imigração ilegal, estados falidos e proliferação de armas nucleares se tornaram novas fontes de preocupação e motivos para o engajamento dos Estados e das organizações internacionais em conflitos e intervenções. Com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, houve uma reorientação da política internacional, dentro de uma condução unilateral norte-americana, para inserir os conflitos emergentes dentro de um paradigma de "guerra global contra o terrorismo".

Para o Brasil, essa nova agenda global foi assimilada por meio das iniciativas de proteção ambiental da floresta amazônica, da adesão aos regimes internacionais de combate ao tráfico de drogas e não proliferação de armas nucleares. Em relação ao terrorismo internacional, o envolvimento do Brasil foi relativamente distante.

No plano regional sul-americano, a década de 1990 foi marcada pela emergência da Guerra às Drogas (War on Drugs). Os países do norte andino – principalmente Peru, Colômbia e Bolívia, maiores produtores de coca e cocaína – passaram a realizar, sob os auspícios dos EUA, políticas de repressão com o objetivo de erradicar os cultivos ilícitos e combater a produção de cocaína. A Iniciativa Andina, iniciada pelo Governo Bush I buscava comprometer as forças armadas dos países sul-americanos com a luta antidrogas (Vargas, 2005). A Guerra às Drogas foi o resultado da difusão do discurso jurídico-político transnacional em relação ao tráfico de drogas (Del Omo, 1990, p. 68) a partir da experiência norte-americana, que se consolida como modelo dominante com a

Convenção da ONU em Viena, 1988. Além de ratificar a Convenção de Viena, o Brasil estabelece nesse período diversos acordos bilaterais para "prevenção, controle, fiscalização e repressão ao uso indevido e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas" (MRE, 2009).

O direcionamento dos militares para a região amazônica ocorreu simultaneamente ao processo de integração Brasil-Argentina. Enquanto a Argentina era tida como um potencial inimigo, a preocupação geopolítica militar estava centrada na questão platina. Nesse período, a questão amazônica permanecia em segundo plano, do ponto de vista internacional, apesar das medidas de impacto aplicadas na década de 1970 com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (Miyamoto, 1990, p. 54).

No plano nacional, a segunda metade da década de 1980 foi marcada pela abertura política e pela descentralização do Estado, principalmente a partir da Constituição de 1988.

O encerramento do ciclo militar no comando do Estado brasileiro teve implicações diretas na redefinição da atuação das Forças Armadas, principalmente nos anos 1990. A neutralização da influência política dos militares no Estado brasileiro correspondeu à subordinação do poder militar ao poder civil e teve como marcos a definição da Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1998). Diferentemente do que ocorreu em outros países da América Latina, os militares brasileiros resistiram à pressão norte-americana para que assumissem o papel de polícia contra o tráfico de drogas. No entanto, o Brasil assimilou de forma adaptada as prescrições globais para o combate ao tráfico de drogas e aos crimes conexos. Nesse contexto podemos enquadrar as medidas empreendidas em dois momentos: no início da década de 1990 – como a criação do Sivam e acordos bilaterais para o controle do tráfico de drogas (entre 1987 e 1991) – e a partir da segunda metade da década de 1990 – como o controle de precursores químicos para a fabricação de cocaína (1995), a aprovação da Lei do Abate (1998) e a criação do Sistema Nacional Antidrogas (1998).

A descentralização do Estado e a valorização da esfera local a partir da Constituição de 1988 aumentou o poder de negociação dos governos subnacionais em relação às políticas do Estado central. O desconforto com as relações hierárquicas entre centro e periferia tem levado à crítica às decisões tomadas em esfera federal com desconhecimento de seus efeitos nas esferas subnacionais (Machado et al, 2007, p. 88).

Aqui cabe abrir uma observação para avaliar os impactos específicos da mudança ocorrida na geopolítica da Amazônia entre as décadas de 1970 e 1990. A instabilidade econômica da região amazônica foi objeto de preocupação do governo central, que ao longo do século XX orientou esforços coordenados de integração e desenvolvimento. Tais esforços tiveram como objetivo, do ponto de vista do governo central, a garantia de soberania interna e externa sobre a Amazônia brasileira e o aproveitamento econômico da região. Daí a convergência entre as políticas de segurança e de desenvolvimento, com diferentes formas de articulação em cada período.

O processo de expansão da fronteira, sob a orientação do Estado central, se deparou com o duplo desafio de atrair população para as terras devolutas e fixá-la como força de trabalho sem dar-lhe a propriedade da terra (Machado, 1990, p. 109). A solução em tempos autoritários foi a manipulação do espaço, por meio de políticas de distribuição controlada de terras e seletiva de créditos agrícolas, somada à política de desenvolvimento urbano (Machado, 1990, p. 109). O viés de desenvolvimento centralizado e autoritário teve como ator principal o Estado. No caso da Amazônia, a ocupação dirigida favoreceu a apropriação privada da terra pelos agentes monopolistas, principalmente empresas agro-

pecuárias e fazendeiros individuais (Becker, 2001, p. 25). Em 1980, a preocupação do Conselho de Segurança Nacional com a escalada de conflitos de terra e resistências em escala local resultou à delegação de plenos poderes às Forças Armadas para intervirem na região amazônica, militarizando a política regional (Becker, 2001, p. 40-2).

O sistema de povoamento regional da Amazônia sofreu uma retração dos investimentos do governo federal, principalmente após 1984 (Machado, 1999, p.123). Apesar disso, a população na região continuou crescendo, principalmente a população urbana, processo que esteve mais relacionado com o crescimento urbano das cidades já existentes do que com a criação de novos municípios (Machado, 1999, p. 124). Após a Constituição de 1988, que retirou da União e restituiu aos Estados a prerrogativa de conceder autonomia municipal, houve um aumento explosivo no número de municípios na Amazônia (Machado, 1999, p. 130). A questão então passou a ser como garantir as condições econômicas necessárias para o desenvolvimento local e para uma gestão autônoma dos municípios amazônicos.

O rearranjo do federalismo brasileiro promovido com a descentralização política pós 1988 inaugurou novas relações entre as esferas de poder, nas quais os municípios buscaram ampliar o espectro de possibilidades de arrecadação para que se tornassem mais autônomos financeiramente e menos dependentes da União. Exemplo disso é a tributação do ICMS para a comercialização de produtos minero-metalúrgicos e a Compensação Financeira sobre a Exploração Mineral (Coelho et al., 2003, p. 667), com benefícios diretos aos municípios, principalmente na Amazônia Oriental.

Por fim, destacamos mudanças no nível operativo das políticas de segurança e defesa. As relações hierárquicas e a capacidade de centralização e comando do Estado central em relação às regiões e lugares foram alteradas, não só pela incorporação de novas modalidades de controle, mas também pelas práticas interativas e adaptativas dos diferentes agentes envolvidos na aplicação das políticas.

Alguns elementos característicos das novas modalidades apontam para a redefinição dos papéis das agências e suas jurisdições, as interações interagências para o compartilhamento de informações, sistemas de vigilância e procedimentos normativos e a cooperação internacional em matéria de segurança e defesa. As atuais lógicas de controle territorial são redefinidas frente aos desafios à soberania estatal, tais como a maior autonomia dos poderes locais em relação ao Estado central, a "proliferação de atores no sistema internacional acima, abaixo, ao lado e no interior do Estado" (Slaughter, 2002, p. 13) e a securitização de questões como criminalidade transnacional, direitos indígenas e meio ambiente.

Muitas vezes a dinâmica cooperativa de abertura das fronteiras para os fluxos econômicos é pensada em oposição aos mecanismos de fechamento para a garantia da segurança nacional. Para além dessa visão dicotômica, as iniciativas de cooperação internacional para a segurança e controle de uma fronteira compartilhada contra ameaças comuns a mais de um Estado podem abrir uma nova possibilidade de integração. Por outro lado, a necessidade de combinar segurança e desenvolvimento tende a originar formas de controle que pressupõem espaços seguros, abertos e conectados, nos quais a ação do Estado interage com outros importantes agentes econômicos interessados mais em oportunidades do que em defesa e proteção.

A delimitação tradicional entre esferas de atuação dos agentes estatais no controle do território tende a ser substituída pela imbricação de agências que operam de forma combinada sobre temas transversais e muitas vezes combinam esferas públicas e privadas/não governamentais. Essa tendência ocorre também na cooperação internacional: agentes

de diferentes países podem atuar de formas combinadas através de conexões que não percorrem todos os níveis hierárquicos do Estado. É o que Didier Bigo (2005, p. 63) caracteriza como "arquipélagos institucionais" em um estudo sobre a transnacionalização dos agentes de segurança. Em todos esses casos, existe uma oposição entre hierarquia e rede que acaba por se expressar no interior do próprio Estado, visto que algumas iniciativas de incorporar a lógica das redes nas instituições do Estado se defrontam com as estruturas hierárquicas já estabelecidas.

"É preciso redes para enfrentar redes" – reconhecem Arquilla e Ronfeldt (2001, p. 15) – e o lado que melhor dimensionar a forma rede obtém vantagem em relação ao adversário. Isso não significa somente o uso de novas tecnologias em rede, mas sim a capacidade de inovar nos modos de organização, com a formação de novos mecanismos interagências, interserviços, multijurisdicionais e de cooperação transnacional (Ronfeldt, 2003, p. XVII). Apesar da supervalorização da dimensão cibernética e tecnológica, é o aspecto organizacional das redes que determina sua operabilidade, por meio da comunicação e da coordenação dos agentes, desde o compartilhar de informações até operações táticas conjuntas.

Junto desse processo, podemos destacar que a relação entre comando e controle é alterada pela consideração de dinâmicas adaptativas e complexas que inviabilizam as operações unidirecionais de cima para baixo.

> Mais do que pensar que "comando" e "controle" operam ambos de cima para baixo nas organizações, nós devemos pensá-los como um processo adaptativo no qual o "comando" é gerido de cima para baixo e o "controle" é a resposta de baixo para cima. […] Comando e controle são desse modo fundamentalmente uma atividade de influência recíproca envolvendo trocas entre todas as parte de cima para baixo e lado a lado" (Schmitt, 1997, p. 108-109).

A sincronização não é efetuada por meio de operações centralizadas de comando e controle, mas da cooperação entre múltiplos agentes que atuam independentes um do outro em resposta às condições locais (Schmitt, 1997, p. 110). A distância entre "a geoestratégia elaborada linearmente de cima para baixo pelos governos centrais e as atuações efetivas dos diversos agentes no terreno" reforça o quadro de incerteza em que se operam as negociações internas e externas do espaço soberano (Machado, 2007, p. 27).

CONTROLE ESTATAL E MEDIAÇÕES LOCAIS

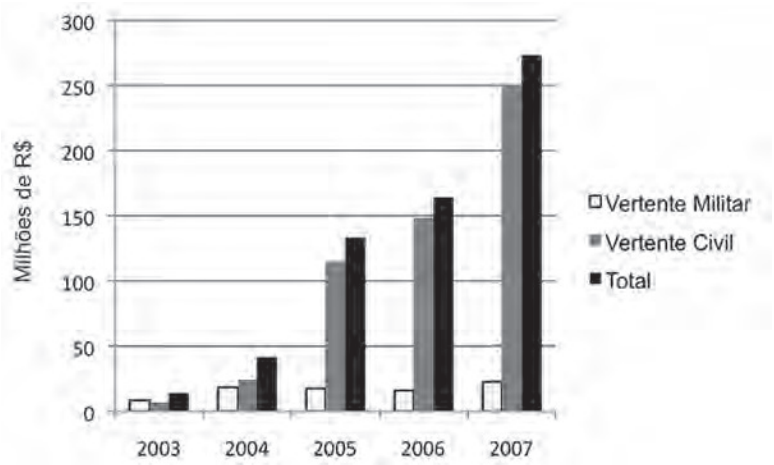
O Programa Calha Norte oferece um ponto de vista privilegiado para explicitar as novas configurações de comando e controle, por meio da negociação entre governo central e esferas locais e regionais para a aplicação de políticas de controle estatal. A questão a ser demonstrada nesse tópico é o modo como o envolvimento dos municípios e unidades da federação interfere nos direcionamentos do Programa Calha Norte conferindo-lhe legitimidade local.

No período de retomada do PCN verificamos mudanças simultâneas ocorridas na forma de captação de recursos e na relação entre as Forças Armadas e os governos subnacionais. A justificativa social do PCN passa a incorporar interesses locais, fazendo com que agentes dos governos municipais e estaduais se mobilizem para obter verbas que possam ser incorporadas ao Programa. É o que se pode ver através do montante dos

recursos do PCN levantados pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional. Em 2007, foram R$ 136,5 milhões liberados por emendas individuais, R$ 13 milhões por comissões e R$ 271,5 milhões pelas bancadas dos estados cobertos pelo PCN (Ministério da Defesa, 2007, p. 2).

O aumento das verbas recebidas pelo Programa Calha Norte está diretamente relacionado à ampliação do número de convênios e a ampliação da vertente civil das ações do programa. A partir de 2005, as verbas são discriminadas entre "recursos do MD" e "emendas parlamentares", sendo que esta última representa a maioria do montante destinado ao PCN. A introdução de "emendas parlamentares" no orçamento do programa explica o *boom* de recursos disponíveis nos últimos três anos.

Gráfico 2 – Verbas do PCN, vertente civil e militar (2003-2007)



Fonte: Ministério da Defesa, 2011

A mudança fica evidente se compararmos à centralização característica de programas federais nas décadas de 1970 e 1980. Se antes a relação vertical se estabelecia como uma via única – de cima para baixo –, atualmente o desenvolvimento institucional local e a perda de influência política das Forças Armadas na política nacional propiciam situações de negociação entre as partes. Ao mesmo tempo, a condição especial de estar situado em áreas pretensamente vulneráveis a ameaças externas favorece a obtenção de recursos para os municípios, pois os benefícios proporcionados pela maior segurança do Estado são apresentados como compartilhados por todas as unidades da federação.

A leitura dos Relatórios de Situação (2003-2007) permite verificar essa mudança, embora sua quantificação seja difícil de estabelecer. Segundo os Relatórios, existe um montante total destinado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) que inclui uma parte das verbas alocadas diretamente ao Ministério da Defesa e outra parte alocada a partir de Emendas Parlamentares. Somente uma porcentagem dos créditos alocados pela LOA é liberada pelo Ministério da Defesa, sendo distribuídos entre as ações do programa referentes ao próprio ano e os restos a pagar dos anos anteriores. Portanto, a definição do valor total destinado a cada ação ou vertente é variável, embora seja notável o aumento dos recursos destinados à vertente civil, bem como sua importância em relação aos recursos da vertente militar (ver Gráfico 2 e Tabela 1). Entre as Forças Armadas, o Exército é o que recebe o maior montante.

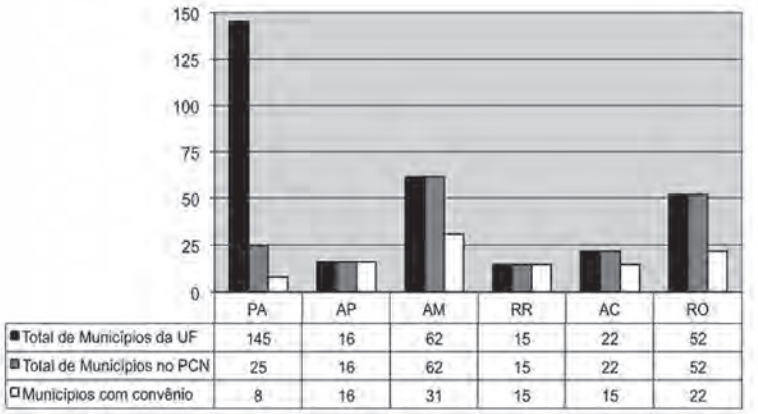
Tabela 1 – Valores destinados ao PCN pela LOA e parte destinada a cada Força (R$)

	2003	2004	2005	2006	2007
LOA	42.445.611	67.327.280	235.694.311	191.531.197	455.021.000
Gastos Efetivados	14.330.430	41.606.205	132.802.582	163.802.582	273.298.120
Vertente civil	6.295.955	23.658.516	115.242.367	147.967.707	250.637.781
Exército	5.102.359	12.876.183	11.359.784	15.589.636	13.596.432
Marinha	2.207.916	2.526.506	4.150.500	3.829.739	5.580.800
Aeronáutica	724.200	2.545.000	2.148.716	1.765.500	3.483.108

Fonte: Ministério da Defesa. Relatórios de Situação do PCN (2003 a 2007)

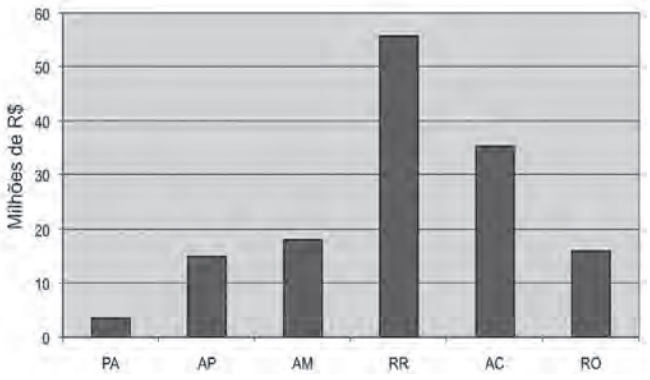
O número de convênios e de municípios envolvidos aumentou consideravelmente entre 2003 e 2007, saindo de um patamar de 9 para 63 municípios, entre 2003 e 2006. Nesse período, nenhum estado concentrou fortemente a maioria dos convênios, havendo alternância ao longo dos anos. Os estados do Amapá e de Roraima possuem convênios em todos os municípios. O valor total empenhado nos convênios é superior em Roraima e no Acre, enquanto o Pará é o menos favorecido tanto em número de municípios conveniados quanto em valores totais (ver Gráficos 3 e 4).

Gráfico 3 – Participação dos municípios no PCN, por UF (2003-2007)



Fonte: Ministério da Defesa (2003 a 2007)

Gráfico 4 – Verbas destinadas aos municípios, por UF (2003-2007)



Fonte: Ministério da Defesa (2003 a 2007)

Embora o montante destinado a cada município não seja tão expressivo nas contas municipais, as verbas do PCN são muito requisitadas devido à maior facilidade dos trâmites necessários para sua obtenção. Segundo informações do trabalho de campo realizado no Acre em 2006, a representante da Associação dos Municípios do Estado do Acre destacou a eficiência do Programa em disponibilizar as verbas pedidas. Os investimentos do PCN nos municípios do Acre podiam ser notados em diversas placas de obra (Fotos 1 e 2).

Fotos 1 e 2 – Placas indicam os investimentos do Programa Calha Norte em conjunto com a Prefeitura Municipal e o Ministério das Cidades, em Epitaciolândia-AC.

Fonte: Ribeiro e Monteiro (2006). Fotos: Licio Monteiro

Ao analisarmos as verbas destinadas a cada vertente do Programa Calha Norte, verificamos que as ações da vertente militar se referem, principalmente, à infraestrutura das Organizações Militares (OM) presentes na região, podendo também servir às atividades de assistência às populações locais. As Organizações Militares são responsáveis pela execução das ações, que podem ocorrer em seus municípios de localização ou em outros municípios, o que dificulta o entendimento sobre a área de abrangência de cada ação. Por conta disso, as Organizações Militares situadas em Manaus-AM e Belém-PA, que possuem o maior número de OM da região amazônica, recebem grande parte das verbas, apesar de as ações estarem localizadas em outros municípios.

Comparando-se com a vertente civil, notamos que Manaus-AM e Belém-PA não aparecem entre os municípios favorecidos por convênios.[2] Já as capitais estaduais Boa Vista-RR e Rio Branco-AC receberam quase um terço dos recursos totais empenhados em convênios entre 2003 e 2007.

Na vertente militar, a presença das Forças Armadas nos municípios e localidades justifica os investimentos. As verbas são destinadas à manutenção de aerovias, rodovias, embarcações, portos e pequenas centrais elétricas, implantação de unidades militares, infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira e infraestrutura básica local. O apoio às comunidades do Calha Norte é realizado por meio de Ações Cívico Sociais, apoio às comunidades indígenas e às comunidades dos municípios mais carentes da região.

As capitais estaduais assumem papel de comando na hierarquia das Organizações Militares, principalmente Manaus (AM) e Belém (PA), e também nos convênios municipais, principalmente Boa Vista (RR) e Rio Branco (AC).

Capitais estaduais:

- Manaus (AM) e Belém (PA) que receberam recursos somente na vertente militar, principalmente para equipamentos e infraestrutura das OM situadas nesses municípios;

2 Belém-PA não está na área coberta pelo PCN e só recebe recursos direcionados à vertente militar por estarem localizadas na cidade diversas Organizações Militares que executam suas ações em municípios cobertos pelo PCN, principalmente na localidade de Tiriós, onde foi implantado um Pelotão Especial de Fronteira.

- Boa Vista (RR) e Rio Branco (AC), grandes receptores de verbas dos convênios municipais (acima de R$ 10 milhões), estabelecidos na vertente civil do PCN e receptores de recursos da vertente militar, em valor muito menor;
- Porto Velho (RO) e Macapá (AP) receberam recursos dos convênios municipais entre R$ 1 milhão e R$ 2 milhões e recursos da vertente militar em valor aproximado.

Os municípios e localidades que aparecem entre os receptores dos investimentos executados pelas Organizações Militares se distinguem entre aqueles que possuem unidades militares e aqueles que são identificados como carentes de infraestrutura. A partir dessa diferenciação podemos classificar alguns tipos de investimento feitos pelo PCN.

Municípios:

- grandes receptores de recursos via convênio municipal, sem qualquer recurso advindo da vertente militar. Ex: Alto Alegre (RR), Rurainópolis (RR), São Luiz (RR), Iracema (RR), Sena Madureira (AC), Cantá (RR) e Santana (AP);
- grandes receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, para infraestrutura militar. Ex: Cruzeiro do Sul (AC), Bonfim (RR) e Tabatinga (AM);
- grandes receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, como apoio à infraestrutura local e assistência social. Ex: Caracaraí (RR), Uiramutã (RR) e Mâncio Lima (AC);
- pequenos receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, para infraestrutura militar. Ex: Pacaraima (RR), Normandia (RR), São Gabriel da Cachoeira (AM), Barcelos (AM) e Assis Brasil (AC);
- pequenos receptores de recursos via convênio municipal, com recebimento de recursos da vertente militar, como apoio à infraestrutura local e assistência social. Ex: Laranjal do Jari (AP), Rio Preto da Eva (AM);
- receptores de recursos da vertente militar, para infraestrutura militar, sem qualquer convênio estabelecido. Ex: Santarém (PA) e Tefé (AM);
- receptores de recursos da vertente militar, como apoio à infraestrutura local e assistência social, sem qualquer convênio estabelecido. Ex: Santa Rosa do Purus (AC), Porto Walter (AC) e Jordão (AC).

Quadro 1 – Caracterização dos municípios do PCN, por tipo de recurso

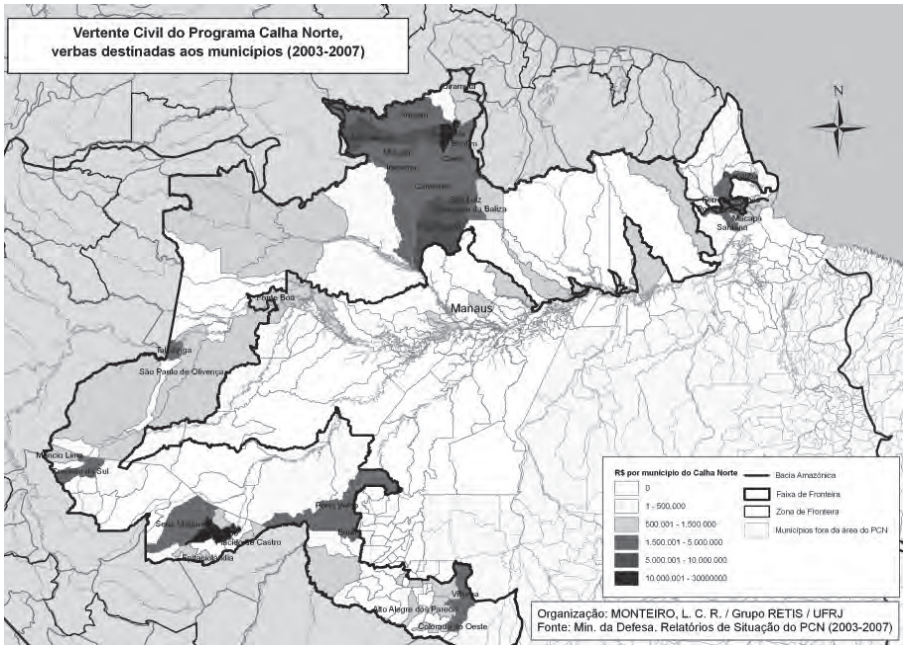
Vertente civil	Vertente militar		Exemplo
	Infra militar	Infra civil	
XXX			Alto Alegre (RR)
XXX	X	X	Tabatinga (AM)
XXX	X		Cruzeiro do Sul (AC)
XXX		X	Caracaraí (RR)
X	XXX	X	São Gabriel da Cachoeira (AM)
X	X		Pacaraima (RR)
X		X	Laranjal do Jari (AP)
X			Cabixi (RO)
	X	X	Santa Rosa do Purús (AC)
	X		Santarém (PA) e Tefé (AM)
		X	Jordão (AC)

Legenda: XXX: acima de R$ 2 milhões. X: valor qualquer. Monteiro (2009)

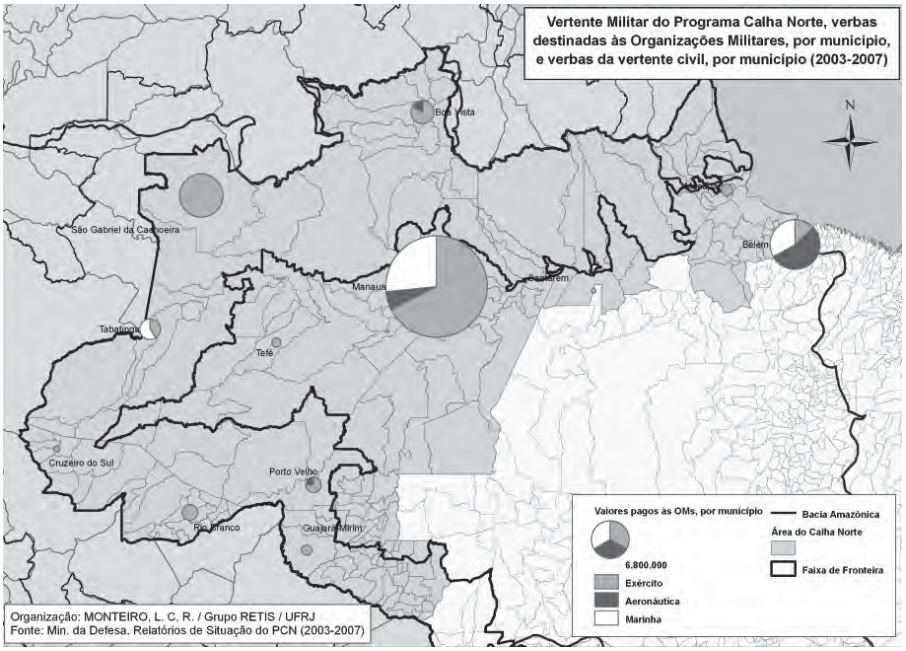
Finalizada a categorização dos municípios pelo montante, fonte e finalidade dos recursos recebidos, buscamos interpretar a distribuição espacial dos recursos do PCN por meio do mapeamento dos recursos, diferenciados pelas vertentes civil e militar. Os mapas indicam uma dissociação das áreas de investimento dos recursos para as duas vertentes. Na vertente civil, os municípios do estado de Roraima aparecem como os principais receptores, seguidos pelo Acre. Na vertente militar, os principais receptores são as capitais estaduais Manaus-AM e Belém-PA, sedes dos comandos das Forças Armadas.

Os ganhos das Organizações Militares de Tabatinga-AM (R$ 2 milhões) e São Gabriel da Cachoeira-AM (R$ 9 milhões) se destacam em relação aos demais municípios situados na faixa de fronteira, inclusive capitais estaduais como Porto Velho-RO, Rio Branco-AC e Macapá-AP. Outra característica específica desses dois municípios, situados no segmento da faixa de fronteira Brasil-Colômbia, é que eles apresentam ganhos na vertente civil e nas duas modalidades da vertente militar (infraestrutura militar e civil). Essa situação demonstra uma tentativa de estabelecer uma redundância de vínculos institucionais entre Forças Armadas, municípios e comunidades locais para operar as políticas de segurança no segmento fronteiriço Brasil-Colômbia (Monteiro, 2010, p. 199). A fronteira Brasil-Colômbia foi foco de diversas outras políticas de controle territorial, como as Operações Combinadas das Forças Armadas, desde 2002, a Operação Cobra, iniciada em 2000, a transferência e a instalação de bases militares do Exército e da Aeronáutica e acordos bilaterais de cooperação em segurança e defesa (Monteiro, 2009).

Mapa 1 – Programa Calha Norte – Vertente civil (2003-2007)



Mapa 2 – Programa Calha Norte – Vertente militar (2003-2007)



A hipótese sobre a relação entre gastos civis e militares é de que as ações de apoio à infraestrutura civil executadas diretamente pelas Organizações Militares ocorrem em municípios com pouca capacidade de captação de recursos por outras vias institucionais. Em alguns casos, as comunidades mais isoladas acabam dependendo das ações sociais das Forças Armadas, um dos poucos agentes estatais com capacidade logística de atendê-las. Por outro lado, reforça a ideia de poder tutelar exercido pelos militares como agente do Estado responsável pela assistência às populações locais. Essa hipótese é reforçada ainda pelo papel desempenhado pelos militares junto às populações indígenas.

Outra ideia recorrente é a necessidade de atuação do Estado nos vazios demográficos da Amazônia. Entre os municípios atendidos pelas OM, seis estão entre os 20 municípios de menor densidade demográfica da área do PCN.

O peso do estado de Roraima no direcionamento das verbas destinadas à vertente civil do PCN pode ser explicado pelo papel dos militares na disputa, vigente nos últimos anos, em torno da demarcação em área contínua da Reserva Indígena Raposa/Serra do Sol. Vários setores das Forças Armadas se manifestaram contrariamente à demarcação em área contínua, com o argumento de que a reserva indígena na faixa de fronteira poderia representar uma ameaça à soberania brasileira. As negociações políticas para a concretização da demarcação em área contínua dependem das contrapartidas do governo brasileiro para atender aos interesses das partes envolvidas. Recentemente, o Governo Federal transferiu cerca de seis milhões de hectares da União para o estado de Roraima, como forma de compensar as perdas territoriais com a demarcação das terras indígenas. No caso dos militares, a garantia da permanência das unidades militares e a ampliação do número de Pelotões Especiais de Fronteira nas terras indígenas neutralizaram as posições radicalmente contrárias.[3]

O pertencimento à faixa de fronteira também influi no direcionamento dos recursos, visto que dos 194 municípios, 98 estão situados na faixa de fronteira (50,5%) e dos 107 municípios que firmaram convênios, 78 estão situados na faixa de fronteira (72,9%).

3 *União doa 6 milhões de hectares de terra a Roraima*, O Globo, 29/01/2009.

Com o lançamento da Estratégia de Defesa Nacional (2008), houve uma orientação para combinar esforços entre o Programa Calha Norte e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) na Amazônia, o que poderia ampliar o papel dos municípios situados na faixa de fronteira dentro do PCN. O apoio às interações transfronteiriças, aspecto com pouca importância no PCN até então, poderia representar um novo vetor de investimento. Em 2009, a iniciativa de integrar a gestão do PCN ao PDFF no âmbito do Ministério da Integração não avançou, devido à dificuldade de ajuste gerencial entre os programas.

Licio Caetano do Rego Monteiro *é geógrafo; mestre e doutorando em Geografia (UFRJ); pesquisador vinculado ao Grupo RETIS/ UFRJ; bolsista CNPq. Email: liciocaetano@yahoo.com.br*

Artigo recebido em agosto de 2011 e aprovado para publicação em outubro de 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. "The advent of netwar (revisited)" In: ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. (Ed.) *Network and netwars*: the future of terror, crime, and militancy. Santa Monica: RAND, 2001.

BECKER, B. *Amazônia*. São Paulo: Editora Ática, 2001.

BIGO, D. "La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in) sécurisation". *Cultures & Conflits* n. 58 (2005) p.53-100.

COELHO, M. C. N. et al. "Estratégias de modernização na Amazônia e a (re)estruturação de municípios: o caso da implantação de empresas minero-metalúrgicas e de energia elétrica". In: GONÇALVES et al. *Regiões e cidades, cidades nas regiões.* O Desafio urbano-regional. São Paulo: Unesp, 2003.

DEL OLMO, R. *A face oculta das drogas.* Rio de Janeiro: Revan, 1990.

KLARE, M. *Rogue states and nuclear outlaws*: America's search for a new foreign policy. New York: Hill & Wang, 1995.

LOURENÇÃO, H. J. *A defesa nacional e a Amazônia*: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2003.

MACHADO, L. O. "Urbanização e migração na Amazônia Legal: sugestão para uma abordagem geopolítica". In: BECKER, B.; MACHADO, L.; MIRANDA, M. *Fronteira amazônica*: questões sobre a gestão do território. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1990.

_____. "Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira". *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 1, 1999.

_____. "Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira". *Cadernos IPPUR*, Ano XXI, n. 1, Jan-Jul, 2007.

_____. et al. "O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica". In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). *Território sem Limites*. Estudos sobre Fronteiras. Campo Grande: Editora da UFMS, 2007.

MATTOS, C. M. *Geopolítica e teoria das fronteiras*: fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte.* Brasília, 2007.

_____. *Estratégia de Defesa Nacional (2008).* Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acesso em 13 fev. 2011.

_____. *Exposição de Motivos* – Nº 616, de 19 de dezembro de 2003. Expansão da área de atuação do Programa Calha Norte. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/noticia/calhanorte/>. Acesso em 13 fev. 2009.

_____. *Política de Defesa Nacional (2005).* Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/pdn/>. Acesso em 13 fev. 2011.

_____. *Programa Calha Norte:* Relatórios de Situação Final (2003, 2004, 2005, 2006 e 2007). Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/relatorio-de-situacao.html>. Acesso em 13 fev. 2009.

_____. *Programa Calha Norte.* Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php>. Acesso em 13 fev. 2009.

MIYAMOTO, S. "Amazônia, militares e fronteiras". In: OLIVEIRA, J. P. (Org.). *Projeto Calha Norte*: Militares, índios e fronteiras. Rio de Janeiro: PETI/UFRJ, 1990.

MONTEIRO, L. C. R. "Dimensão amazônica do conflito colombiano e seus efeitos nas políticas de segurança continental e brasileira". In: SILVA, F. C. T.; CHAVES, D. *Terrorismo na América do Sul*: um ótica brasileira. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010.

_____. *Políticas territoriais do Estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia*: controle estatal e ameaças transnacionais. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2009.

_____. "Novas territorialidades na fronteira Brasil-Colômbia: deslocamentos populacionais e atuação da guerrilha". *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*. Belém: ANPUR, 2007.

NASCIMENTO, D. "Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional". In: CASTRO, C. (Org.) *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

OLIVEIRA, J. P. "Segurança na fronteira e novo indigenismo: formas e linhagem do Projeto Calha Norte". In: OLIVEIRA, J. P. (Org.) *Projeto Calha Norte*: Militares, índios e fronteiras. Rio de Janeiro: PETI/UFRJ, 1990.

RIBEIRO, L.; MONTEIRO, L. *Relatório de trabalho de campo*: fronteira do Acre com Bolívia e Peru. Grupo RETIS/ UFRJ/ CNPq, 2006.

RONFELDT, D. "Foreword: netwar observations". In: BUNKER, R. (Ed.) *Non-state threats and future wars*. London: Routledge, 2003.

ROPPA, O. F. / PCN. *Convênios*: Normas e Instruções. Brasília, 2007.

SCHMITT, J. "Command and (Out of) Control: The Military Implications of Complexity Theory". In: ALBERTS, D.; CZERWINSKI T. (Eds.) *Complexity, Global Politics, and National Security*. Washington, D.C.: National Defense University, 1997.

SLAUGHTER, A-M. "Breaking out: the proliferation of actors in the international system". In: DEZALAY, Y.; GARTH, B. (Org.) *Global prescriptions*: the production, exportation, and importation of a new legal orthodoxy. Michigan: University of Michigan Press, 2002.

VARGAS MEZA, R. *Narcotráfico, guerra y política antidrogas*: una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano. Bogotá: Acción Andina Colombia, 2005.

ABSTRACT *The Programa Calha Norte – PCN (The "Calha Norte" Programme) was designed in the 1980s but took on new configurations after its resumption in 2003. This article analyzes the differences between the former and the later moments at the PCN, considering the redefinition of Brazilian security and defense policies for the Amazon international borders in the last two decades. The main argument is that changes in the PCN between these two periods show how the implementation of policies directed by the central government, even in security and defense, depends on the mediation of local and regional scale*

that legitimize and shape the results. For this argumentation the documents relating to the PCN, the relationship between the PCN and other policies of territorial control in Amazônia and the mapping of the funds applied by the PCN in the municipalities of their coverage area, between 2003 and 2007, are analysed.

KEYWORDS *Calha Norte Programme; security; Brazilian Amazon; borders; military.*