

**XXIX ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO
EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS**

25 A 29 DE OUTUBRO DE 2005

CAXAMBU – MINAS GERAIS - MG

GRUPO DE TRABALHO – FORÇAS ARMADAS, ESTADO E SOCIEDADE

**PROGRAMA CALHA NORTE (PCN): A AMAZÔNIA NA ROTA DA SEGURANÇA
NACIONAL**

DURBENS MARTINS NASCIMENTO

INTRODUÇÃO¹

A administração José Sarney, em 1985, concebeu e implementou o PCN com o objetivo de garantir a presença do Estado e contribuir para a Defesa Nacional e a assistência às populações locais.² Esses objetivos do PCN se alteram no PPA (Plano Plurianual) 2000-2003, ocasião em que se acrescenta a frase “e fixando o homem na região”, visando, com isso, o desenvolvimento regional com a promessa da manutenção da soberania entendida como espaço limitado e definida institucionalmente e administrada pelo Estado. Na gestão do Presidente FHC implementou-se o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e criou-se o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), para coordenar as ações de defesa na Amazônia brasileira, no âmbito da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal. O SIVAM baseia-se num sistema operacional formado a partir de uma rede de satélites e radares conectados a centros de vigilâncias, com vistas a vigiar o espaço aéreo da Amazônia Legal³, sobretudo, produzir informações de diferentes naturezas para otimizar e agilizar a atuação dos órgãos estatais.

O SIPAM é um sistema multidisciplinar com o objetivo de coordenar as ações de vigilância na Amazônia, buscando integrar as diversas instituições públicas e privadas, a fim de gerenciar informações obtidas com os projetos de natureza científica e tecnológica para fins de segurança nacional e desenvolvimento social regional, bem como reduzir custos infra-

¹ Este texto se beneficiou das reflexões contidas na minha Tese de Doutorado intitulada “Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança Contemporânea”, defendida em 18 de março de 2005, no PDTU/NAEA/UFPA. Nesta oportunidade, agradeço os valiosos comentários, aqui em parte incorporados, dos professores membros da Banca Examinadora, David F. Carvalho (UFPA/UNAMA), Celso Castro (FGV/PUC – Rio), Thomas Hurthienne (NAEA/UFPA), Edna Castro (NAEA/UFPA) e Gilberto Miranda Rocha (UFPA). Conte também com a colaboração da Andréa Lúcia de Oliveira Nascimento e da Aurilene Ferreira dos Santos. Nenhum motivo para atribuir a todos os erros e/ ou equívocos porventura ainda persistentes no artigo.

² No governo de Luís Inácio Lula da Silva, através da Exposição de Motivos n. 616, de 19/12/2003, o PCN sofreu mudanças significativas na sua área de cobertura. Seu raio de ação foi estendido para os Estados do Acre e Rondônia, o que provocou evidentemente uma alteração na área, população e no número de municípios atingidos. Passou para 151, destes, 95 na fronteira política, cobrindo uma área de 10.938 km. Abrange, agora, 25% do território nacional com 2.186.252 km².

³ A Amazônia é concebida como um espaço não-homogêneo, complexo e extremamente diversificado. (Gonçalves, 2001:p.9). A Amazônia de que se fala é aquela que possui um vasto ecossistema de 6 milhões de km², de base geomorfológica, pedológica, geológica, fabulosas reservas de água doce e de ocupação humana ao longo de sua história. Por outro lado, denomina-se Amazônia Legal a porção do território instituída pela Lei n° 1.806/1953, com 4,9 milhões de km², o que representa 60% do território nacional e que compreende os Estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Amapá, Acre, partes do Maranhão (238.961 km²), Tocantins e também parte de Mato Grosso (875.720 km²).

estruturais necessários ao desenvolvimento sustentável e manter a integração nacional; aproveitar e garantir a biodiversidade, assim como gerar bem-estar para os habitantes mediante políticas públicas, na retórica governamental para a região.⁴

Num contexto histórico-social marcado por ameaças à segurança de povos e nações, devido a instabilidade reinante em função da política estadunidense de combate ao terrorismo e ao narcotráfico, e regionalmente, com as tensões na Venezuela, no Equador e na Colômbia, sem deixar de mencionar as históricas relações conflituosas entre Cuba e EUA, nos parece razoável tentar entender projetos e programas desenvolvidos pelo governo brasileiro na fronteira, especialmente ao Norte do país. Ainda mais porque são conhecidos os discursos (verdadeiros ou não) de ameaça à soberania brasileira sobre a Amazônia.

Nesse sentido, nos propomos a refletir sobre alguns aspectos que configuram o PCN, dentre eles a capacidade de financiamento e a orientação política de defesa.⁵ Restringiremos a problemática aos limites impostos pela realidade política e institucional do Estado brasileiro para financiar o Programa. Essas circunstâncias relativas ao perfil da instituição na fronteira, permitirão mensurar o grau de compromisso, ou não, alcançado pelo governo federal, e a participação do Congresso, através do Orçamento, com a defesa nacional na Amazônia.

A redução do alcance empírico da pesquisa fortemente embasada, em grande parte, em fontes oficiais, a ausência de entrevistas com os militares e com os atores locais ou presentes no local, não favoreceu a perda da qualidade das reflexões contidas no texto, em virtude da adoção de procedimentos de análise que fomos obrigados a realizar em função dessas e de

⁴ O problema da definição de Região levantado por Bourdieu (1989:p. 115) consiste, primeiramente, na não coincidência “dos diferentes critérios concebíveis (língua, habitat, tamanho da terra, etc.) nunca coincidem”. Amado (1990:p.8) retoma a problemática e define a Região como uma categoria espacial que expressa uma especificidade, uma singularidade, dentro de uma totalidade. Assim, “(...) a região configura um espaço particular dentro de uma determinada organização social mais ampla, com a qual se articula”, isto é, a formação social concreta cujo aspecto dinâmico e relevante é, para Silveira (1990:p.35), “(...) o nível de articulação das atividades produtivas da região com o modelo de acumulação dominante; na relação com os demais cortes espaciais, cujas ‘fronteiras’ estão em contínuo reajustamento, o aspecto básico é a forma específica de reprodução do capital, portanto, a diferenciação e articulação entre os cortes; e, finalmente, no âmbito interno a própria região, o aspecto básico é o nível de suas forças produtivas e suas relações de produção”. Mas esses aspectos são também constituídos por relações políticas, ou seja, relações de poder que permeiam as relações sociais na região, que na perspectiva da geografia, tem “um fundamento político, de controle e gestão de um território”. (Gomes, 1995:p.73).

⁵ Cf. BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. (1985), *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*, Brasília, datilo.; BRASIL. Governo Federal. Ministério de Defesa. *Projeto Calha Norte*. Disponível. [URL://http://www.defesa.gov.br/pcn/index](http://www.defesa.gov.br/pcn/index) p. 1. Acesso em: 1º dez. 2003, às 19 h.; Costa (1994); Hebette (1987); Miyamoto (1989); Oliveira Filho (1990); e sobre o SIVAM, consultar: BRASIL. Governo Federal. *Sistema de Vigilância da Amazônia*. Coordenação do SIVAM, Brasília. 37 p. e, finalmente, Lourenção (2003).

outras limitações. A análise prima pela tomada do conceito de governança como relevante para compreender as questões concernentes ao financiamento.

Feito isso, ressaltamos que o conceito de governança informa sobre os marcos regulatórios que formalizam a participação de atores sociais, o formato do público e privado e, sobretudo o financiamento das políticas governamentais; enfim, a noção de governança aborda o *modus operandi* das instituições estatais e públicas e a capacidade das instituições políticas em responder aos desafios demandados pela sociedade.

Segundo o Banco Mundial (1992, p.3 e nota 1) a governança (governance), citado por Castro Santos (1997), inclui

a) a forma do regime político (parlamentarismo ou presidencialismo, civil ou militar e autoritarismo ou democracia); (b) os processos pelos quais a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos econômico e social de um país; e (c) a capacidade do governo para formular e implementar políticas, e, em geral, para o governo cumprir suas funções.

Nesse sentido, a governança está presente no processo político-institucional mediante o desenho institucional para gerenciar os recursos políticos e financeiros de um dado contexto societário, com vistas ao exercício das funções efetivas de governo. Por fim, seus pressupostos estão consagrados no Banco Mundial que exorta o fortalecimento institucional do setor público para dotá-lo de mecanismos eficientes de intervenção e gestão.

Empiricamente, o conceito favorece a manipulação dos dados contidos no documento *Segurança e Desenvolvimento*, que fixam as fontes e o montante inicial para a implementação do Programa, no PPA 2000-2003, no Orçamento Público, na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e no *Avança Brasil*. Essa postura metodológica permitirá montar um esquema geral sobre as condições de financiamento e a evolução do percentual em relação ao PIB e à dívida externa brasileiros, a fim de realizar uma avaliação do que é destinado, em cada momento dado, haja vista as críticas referentes à irracionalidade do Projeto cujos benefícios estariam aquém dos custos. Para tanto, faremos um levantamento anualmente do PIB, de 1986 a 2002, ao passo que de 1986 a 1988, os dados são do documento *Segurança e Desenvolvimento* porque contém os valores dos três primeiros anos; de 1994 a 2002, são utilizadas informações da LDO, do PPA, do Orçamento de 1998 em diante, e, finalmente, do *Avança Brasil*.⁶

⁶ Cf. BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2000), *PPA 2000-2003*, op. cit.; BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2001), *PPA 2000-2003* –

Numa perspectiva histórica, aparentemente, ele representa um enorme custo para o contribuinte. Entretanto, a afirmação ao invés de significar ineficiência do Estado na aplicação das verbas públicas, revela que os benefícios a médio e longo prazo trarão segurança e representarão a diminuição da incerteza quanto aos riscos da perda da soberania brasileira sobre a Amazônia,⁷ numa área considerada aqui **marrom**⁸ na hipótese de O'Donnell. Em conseqüência, são quantias justificadas à luz das demandas e reflete os benefícios desejados pela elite militar e da razão de Estado pela defesa territorial. Mais ainda: claramente durante a reforma do Estado⁹, no decurso do governo de FHC, apesar de alguns momentos críticos (fala-se do primeiro mandato), houve uma recuperação dos investimentos, contrariando sensivelmente a idéia em voga de que o Plano Real impactou de forma drástica a continuidade sobre a segurança da fronteira política, especialmente no final do segundo mandato.

A questão fundamental que se coloca é a seguinte: Quais as implicações orçamentárias do PCN? Qual o significado da Nova PDN para os contornos do financiamento durante a administração de FHC (1994 a 2002)? Parte-se do pressuposto de que o Estado, dinamicamente, tem buscado controlar e proteger a Amazônia ao longo da história, e desempenhado o seu papel constitucional e político, com iniciativas e medidas preventivas no sentido de dissuadir quaisquer tentativas que expressem perigo à manutenção da integridade territorial. Isso tem se refletido, apesar das crises econômicas e sociais sucessivas pelas quais o país tem mergulhado nos últimos 20 anos, no esvaziamento financeiro do PCN, que se deu,

Avança Brasil. Relatório Anual de Avaliação. Exercício de 2001; e, BRASIL. Congresso Nacional. (2002), Orçamento da União. Exercício financeiro de 2002, Brasília, v. VI.

⁷ Hipótese cara aos discursos em voga entre autoridades militares presentes e/ou, na Amazônia, bem como de segmentos da opinião pública.

⁸ O'Donnell (1993:p.123-145) propôs um modelo de análise para esse tipo de realidade sociopolítica. Ele supõe a criação de três áreas que correspondem a cores diferentes para expressar as diferentes dimensões do Estado. Todas as cores do mapa podem ser aplicadas tanto em perspectiva global, quanto num país em particular ou uma região dentro dele. A cor azul representa um alto grau de presença do Estado em todas as dimensões, isto é, as burocracias existem por toda parte e as leis são respeitadas, ou seja, o Estado enquanto lei realmente funciona e repousa sob bases legítimas. A cor verde designa um alto grau de penetração do Estado territorial e uma presença mais baixa em termos funcionais (burocracia) de classe e do Estado enquanto lei. E a cor marrom, um nível muito baixo ou nulo nessas duas dimensões. Ou seja, as burocracias quando existem não atendem ao mínimo para o atendimento das demandas da cidadania e não há cumprimento da lei, ou quando existe, ocorre em detrimento das camadas mais pobres da população. Neste caso cita, inclusive, cita o Nordeste e a Amazônia como exemplos da dimensão marrom do Estado.

⁹ Para Almeida & Moya (1997), a Reforma do Estado inclui "(...) não apenas mudanças no aparato administrativo e no serviço público, mas também a redefinição das atribuições do setor público e das múltiplas formas de relação entre Estado e sistema econômico. Nesse sentido, ela se confunde com a noção de reformas econômicas orientadas para o mercado. No texto, usamos indistintamente os dois termos." (1ª Nota da pag. 130)

cremos, menos ao programa governamental para ajustar as contas públicas durante a gestão de FHC e o pagamento da dívida externa do que a decisão política de reorientar os investimentos para o Projeto.

Ao mesmo tempo temos razão para acreditar que a Nova PDN, implementada por aquele governo, impulsionou o revigoramento dos projetos de segurança e vigilância e fortaleceu a presença do Estado na fronteira política, bem como almejou adequá-la às transformações em curso regional e internacionalmente, condicionada pela substituição da ordem bipolar para multipolar/unipolar num quadro de incertezas na ordem internacional. Isto é, nas condições econômicas, políticas e sociais do Brasil, e do cenário hemisférico no tocante à defesa, com prioridades públicas no campo social, particularmente educação, habitação, saneamento e saúde, fez surgir a indagação ética de que se haveria necessidade de projetos que visem administrar a fronteira política respaldada no modelo do desenvolvimento econômico-social sustentável, diante dessas e outras prioridades sociais.

Organizei o *paper* em cinco secções, além da Introdução e das Considerações Finais. A primeira revela a importância conceitual da governança, do exame dos planos e das peças orçamentárias de governo na gestão de Fernando H. Cardoso, a fim de avaliar uma política pública; a segunda secção descreve o processo de organização/alocação dos recursos financeiros para o PCN; as duas secções seguintes tratam da forma de distribuição dos recursos públicos durante as gestões dos presidentes José Sarney e Fernando H. Cardoso, respectivamente; enquanto que, a quinta e últimas secções, analisam o impacto da Nova PDN no desenvolvimento das atividades do PCN.

1. GOVERNO FHC: PPA, AVANÇA BRASIL E BRASIL EM AÇÃO

O PPA criado pelo Executivo visa instituir um plano estratégico de desenvolvimento do país em longo prazo. Institui as condições institucionais para planejamento das despesas e do financiamento das políticas públicas;¹⁰ a LDO, por sua vez, é uma peça constitucional, na qual estão previstas as despesas e investimentos para um período de 1 (um) ano. A análise

¹⁰ Por *condições institucionais* entende-se as circunstâncias nas quais estão organizadas as agências e instituições estatais encarregadas da produção e implementação de uma dada política pública, no interior de um determinado contexto sistêmico.

meticulosa dessas peças orçamentárias permite aferir o grau de comprometimento político da administração de FHC enquanto ator político, com o financiamento de políticas públicas em qualquer programa e políticas governamentais.

Em todo o momento do exame desses veículos constata-se que a forma de distribuição obedece a critérios políticos e técnicos. Desse modo, tanto o PPA quanto o *Avança Brasil* orientam-se pelas diretrizes da política macro-econômica. Considerando que ela (a política) cultiva uma relação de cooperação econômico-financeira com os organismos de financiamento internacional, tais como o FMI e o BIRD, se espera que nessa orientação estejam presentes exigências desses organismos, contratualmente pactadas e responsabilidades exigidas. Uma dessas exigências dizia respeito ao cumprimento de metas para o superávit primário em relação ao PIB, no setor público.

O lançamento do *Avança Brasil*, agora denominado de *Brasil em Ação*, se deu num clima de euforia com a reeleição do FHC. Por isso, reflete o otimismo com que o governo pretendia resolver os impasses provocados pela vulnerabilidade externa da economia brasileira, atingida pela crise da economia mexicana. A estratégia contida outra vez era a mesma, ou seja, estabilização monetária a todo o custo e às custas da recessão econômica provocada pelas altas taxas de juros praticadas no mercado, a fim de captar financiamento externo para o cumprimento das obrigações fiscais e monetárias, isto é, equilibrar sua balança de pagamentos.

O *Brasil em Ação* estabelece intenções difíceis de serem realizadas dadas às projeções baseadas em cálculos insustentáveis do crescimento do PIB nos quatro anos do segundo mandato do Presidente. Vê-se logo, que as demandas dos militares por mais recursos estavam atreladas à possibilidade de desenvolvimento macro-econômico do país.

O Orçamento diz respeito a quanto o governo vai arrecadar com impostos e quanto vai gastar com investimento e o custeio da máquina estatal, além de permitir a análise das relações eminentemente políticas da relação Estado/Sociedade. Qualquer matéria de acordo com a Constituição Federal ordena a primazia da Presidência na execução do Orçamento. O Presidente da República está obrigado a enviar para o Congresso o PLO até 30 de agosto e o prazo que este tem para emendar e aprovar o projeto se estende até 15 de dezembro.

As metas e diretrizes definidas pelo PPA e pela LDO são utilizadas pelo Executivo para confeccionar o PLO (Projeto de Lei Orçamentária). Este projeto de orçamento estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subsequente, ou seja, a proposta detalha programas e ações específicas que devem estar de acordo com os dois instrumentos mencionados e que se destinam a vigir no ano seguinte.

O exame da proposta é realizado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, sendo em seguida apreciado pelas duas Casas do Congresso: a Câmara e o Senado Federal. O PLO, posteriormente, é devolvido ao Executivo para sanção, com ou sem vetos (Pereira & Mueller, 2002).

O art. 165 da Constituição estabelece que cabe ao Executivo estimar as receitas e ao Congresso indicar emendas desde que indiquem as receitas. Finalmente, é importante ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal limita a ação dos Estados e Municípios na medida em que fixa os gastos com pagamento de pessoal e investimentos públicos em 70% do Orçamento das respectivas instâncias estatais.

2. ESTRUTURA E FINANCIAMENTO DO PCN

Nesse sentido, o Orçamento é peça importante na discussão sobre a governança, uma vez que está associada ao financiamento do processo da reforma do Estado na perspectiva do mercado. É na reforma que a governança reflete, como se referiu anteriormente, o reforço da autoridade das instituições políticas; o tipo de desenho dessas instituições; o regime político e sistema de governo; assim como o ordenamento institucional que define as articulações entre o público/privado e o *modus operandi* das políticas públicas no sentido da capacidade do governo de identificar, produzir, sustentar, monitorar e implementá-las, com o objetivo de resolver os problemas da sociedade.

Esse debate surgiu no clima da crítica ao Estado intervencionista e no rastro palmilhado pelo aparecimento de novas relações dele com a sociedade, o mercado e o cidadão. E cara o Estado na perspectiva de sua função de agir eficientemente em busca de seus objetivos, definidos e delimitados por autoridades investidas de mandato eleitoral, bem como de agentes públicos com prerrogativas emanadas constitucionalmente para exercerem funções técnicas que vão além do mandato eleitoral, haja vista que são carreiras de Estado. Diz respeito, portanto, a um conjunto de instituições organizadas para ampliar a participação e tornar eficaz o processo de gestão pública.

É importante frisar que nesta concepção, o Estado, ainda que na ânsia de reduzir os custos no exercício de suas atividades, apresenta-se como o articulador e promotor do desenvolvimento e agente da modernização econômica. Por isso, qualquer discussão sobre essas políticas públicas, ainda mais aquelas destinadas a fortalecer a segurança, exige,

obviamente, a análise dos aspectos políticos que conformam o jogo na disputa por recursos do Orçamento Público. Uma tal empreitada, contudo, de mérito reconhecido, está fora do alcance dos objetivos de análise que se propõe.

Primeiro porque, para os reformistas, o Estado deve ser capaz de elaborar políticas públicas eficazes, atingir suas metas a um custo reduzido sem prejuízo da qualidade operacional. Isto implica na capacidade estatal de buscar os meios tecnológicos necessários para dotar, no caso da PDN, as Forças Armadas (FFAA), de equipamentos tecnológicos e informacionais de última geração com o objetivo da vigilância. Segundo, como diria um especialista, gasto público realizado por uma dada escala de governo, num conjunto fixo de políticas públicas, num dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais. (Rezende, 1997)

3. RECURSOS DESTINADOS AO PCN NA GESTÃO DE JOSÉ SARNEY (1986-1990)

No *Segurança e desenvolvimento* (1985) as quantias previstas são exclusivamente públicas. Dividem-se conforme os Programas e seus valores mudam de acordo com a ação específica correspondente. Os Ministérios Militares (à época) – Exército, Marinha e Aeronáutica -, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Interior (MINTER), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), além de órgãos específicos responsáveis pela execução de políticas setoriais, a saber, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e as Comissões de Demarcação de Limites e outras, estão envolvidos, todos, na manipulação de verbas destinadas às ações específicas.

Os recursos foram garantidos pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) no contexto da crise econômica e social pela qual passava a sociedade durante os anos de 1985 e 86. Mas essa crise não impediu que se determinasse como prioridade de governo a execução imediata do Projeto. O exame detalhado das cifras destinadas revela que, embora na mudança de regime político, de um autoritário para a democracia, de um governo militar para um civil, dada a concórdia entre os principais atores do processo político brasileiro no sentido de impedir uma radicalização de determinados grupos políticos, marcados ideologicamente e que foram perseguidos pelo *regime militar* durante os *anos de chumbo*, inalterada, permaneceu a vontade emergida dos quartéis para a Amazônia brasileira.

Para os anos entre 1986 e 1990, foram previstos Cz\$ 628.892 milhões, o que para valores de 2002, chegam a US\$ 92.645 milhões. Esses recursos foram distribuídos da seguinte forma no decorrer de cinco anos, como ilustra o planejamento contido no documento anteriormente mencionado: 1986 (35,1%), 1987 (40,2%), 1988 (12,4%), 1989 (6%) e 1990 (6,3%).¹¹

Como se pode ver na Tabela 1, o governo concentrou os investimentos nos dois primeiros anos o que reflete a intensidade da forma de aplicação do Projeto. Outro aspecto a destacar é o seu conteúdo notoriamente afinado com o Exército que obtém o máximo do dinheiro daquele reservado, o que faz dele o responsável direto pelo seu êxito. Sendo a Marinha, dentre os órgãos de governo da área da defesa, agraciada com apenas Cz\$ 134.354 milhões e no conjunto dos Ministérios, contudo, a menor quantia recebera o MRE, com Cz\$ 13.351 milhões.

TABELA 1
Recursos Aplicados pelos Ministérios (1986-1990) – Milhões/Cz\$

Ministérios	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Marinha	76.114	58.240	-	-	-	134.354
Exército	65.549	114.531	41.922	8.641	10.279	290.922
Aeronáutica	17.963	12.277	15.333	10.281	10.281	166.135
Interior – FUNAI	33.910	31.070	18.050	18.050	18.050	119.130
Relações Exteriores	5.911	5.760	1.680	-	-	13.351
Acompanhamento	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	5.000
Total	220.477	252.878	77.985	37.972	39.610	628.892

Fonte: BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. (1985), *Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

O Exército mantém sua hegemonia também nos Projetos Especiais, sobretudo no ano 1987. Assim, conforme as Tabelas 1 e 2 e o Gráfico 1, o que trata do Aumento da Presença Militar na Área, coordenado por este Ministério, foi beneficiado com Cz\$ 290.927 milhões, seguido de perto pelo Ministério da Marinha que obteve Cz\$ 134.354 milhões. Com relação ao montante destinado às atividades e ações a serem desenvolvidas pela FUNAI, Tabela 3, percebe-se com exatidão o objetivo de provocar alteração no padrão de atuação do órgão junto aos índios, o que provocaria manifestações dos antropólogos e ativistas dos direitos humanos. Pelo volume do numerário, demonstra-se a necessidade do governo em situar a

problemática das comunidades indígenas num outro patamar, a saber, aquele da disputa política pela legitimidade do controle do território.

TABELA 2

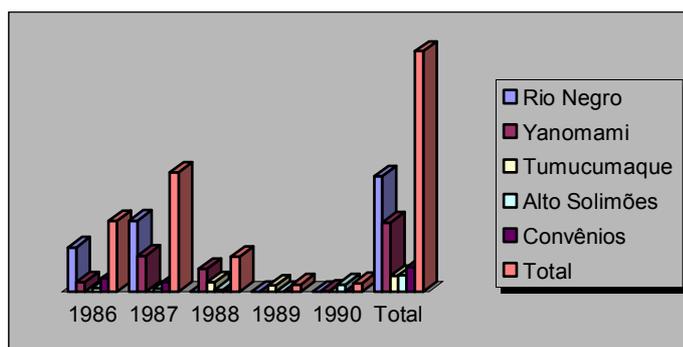
Aumento da Presença Militar na Área/Exército - Milhões/Cz\$

Projeto	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Rio Negro	53.459	86.274	-	-	-	139.733
Yanomami	11.311	43.681	27.314	-	1.091	83.397
Tumucumaque	-	-	11.335	7.550	-	18.885
Alto Solimões	5.139	3.377	2.182	-	8.752	19.450
Convênios	15.640	11.199	1.091	1.091	436	29.457
Total	85.549	144.531	41.922	8.641	10.279	290.922

Fonte: BRASIL. Governo Federal. (1985), *SG/CSN. Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

GRÁFICO 1

Aumento da Presença Militar na Área/Exército - Milhões/Cz\$



Fonte: BRASIL. Governo Federal. (1985), *SG/CSN. Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

Além disso, a Aeronáutica recebeu para Projetos Especiais de construção e ampliação de Aeródromos e atividades de apoio aéreo Cz\$ 66.135 milhões, durante o referido período. Ao passo que, para recuperação e adensamento de marcos limítrofes, o MRE, de acordo com a Tabela 1 e o Quadro, recebeu a importância modesta de Cz\$ 2.000 milhões.

11 Ver Oliveira Filho, *op. cit.*, p. 20. Entretanto, ao final do processo de execução orçamentária a relação era seguinte, respectivamente: 13%, 13,7%, 14,9%, 43,4% e 15%.

QUADRO

Recuperação de Marcos Limitrofes/MRE – Milhares/Cz\$

Projeto	1986	1987	1988	Total
Recuperação e Adensamento de Marcos Limitrofes	720	640	640	2.000

Fonte: BRASIL. Governo Federal. (1985), *SG/CSN. Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

TABELA 3

Estruturação Regional da FUNAI na Faixa de Fronteira/MINTER – Milhões/Cz\$

Local de Atuação	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Yanomami	13.670	2.030	2.630	2.630	2.630	24.190
Alto Rio Negro	5.700	9.210	4.640	4.040	4.640	28.830
Alto Solimões	2.665	2.245	2.245	2.245	2.245	11.645
Áreas do Tumucumaque	5.900	11.230	3.400	3.400	3.400	27.330
Delimitação e localização de Áreas Indígenas	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	34.575
Projeto de Desenvolvimento Comunitário	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	7.500
Administração	1.560	3.340	720	720	720	5.060
Total	33.910	31.070	28.050	18.050	18.050	119.210

Fonte: BRASIL. Governo Federal. (1985), *SG/CSN. Segurança e desenvolvimento...op. cit.*

No geral, realmente, pelas prioridades orçamentárias, a análise concludente é que se investia pesadamente na presença militar, bem como numa alvitre política indigenista para a região, opinião revelada pelas somas aplicadas na reestruturação da FUNAI, Tabela 3, no âmbito do Ministério do Interior. Significativamente, a prioridade fora delimitação e localização de áreas indígenas e não, como os defensores das comunidades Yanomami fizeram crer, focalizados nessa etnia, apesar dos Cz\$ 24.190 milhões. A concepção de ocupação militar para a defesa das fronteiras políticas não previa um paradigma de desenvolvimento ou, se previa, era aquele dos grandes projetos em andamento na época, porque, ao contrário do que constaria nas décadas posteriores, são desprovidos de importância os valores direcionados ao estímulo do desenvolvimento local através de projetos de incentivo a atividades produtivas comunitárias. Por fim, destacam-se mudanças relevantes no processo e execução do Projeto na gestão de FHC.

4. FINANCIAMENTO NA GESTÃO DE FHC (1995-2002)

A nova equipe que assumiu em janeiro de 1995, obedecia a uma plataforma político-econômica de estabilidade monetária mediante ajustes nas contas públicas, redução dos gastos governamentais, privatização de empresas públicas, abertura comercial e financeira da economia e desregulamentação das relações trabalhistas para priorizar as parcerias mediante contratos coletivos de trabalho, num novo paradigma jurídico-institucional para o setor.

Uma avaliação ampla dos aspectos políticos tanto negativos quanto positivos do governo FHC, é insustentável pela ausência de espaço para esse debate aqui. No entanto, em oito anos, o governo enfrentou diversas turbulências internacionais. As crises das economias latinas - México em 1994, Argentina e Brasil no primeiro semestre de 1997 - , asiáticas - Cingapura, Malásia, Taiwan e Coreia, em 1997 -, e a Rússia em 1998. Além disso, as relações interestatais estiveram conturbadas com a emergência da guerra separatista na Iugoslávia, a Guerra do Golfo, da Somália e a invasão do Afeganistão. Do ponto de vista do desenvolvimento, ainda pensados nos moldes tradicionais, foi um período de fraco desempenho das economias industrializadas, estagnação e depois recuperação da economia norte-americana e, regionalmente, vale o registro de que somente o Chile cresceu no continente.

No aspecto social, o drama do desemprego atingiu índices alarmantes no mundo inteiro, motivado quer por causas estruturais quer por fatores conjunturais a exemplo da introdução da flexibilização nas relações de trabalho, e a mudança no paradigma da estruturação do trabalho engendrada pela inovação tecnológica. Tudo isso teve impacto nas políticas públicas dos países em geral e, no Brasil, em particular. Aqui teve o agravante das privatizações e das resistências dos setores recém-criados com a terceirização na economia absorver o contingente de desempregados e, como consequência, o crescimento da informalidade. Mas um aspecto positivo o governo central logra êxito: o combate à inflação e o ajuste nas contas públicas com o Plano de Estabilização Monetária (PEM) e a modernização do gerenciamento de algumas agências prestadoras de serviços públicos. E, em suma, o governo teve que administrar as ocupações de fazendas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e as greves dos servidores públicos federais e, sobretudo, o movimento em defesa das empresas estatais.

Nesse quadro adverso, o governo tem que lidar com a capacidade regulatória do Estado compatibilizando uma economia aberta com políticas públicas em áreas onde o

mercado não promove a eficiência a curto e em longo prazo, a fim de manter a governança através do funcionamento ótimo das instituições políticas e, no segundo mandato, um ousado plano de constituição de agências regulatórias dos serviços públicos, pensados como um novo paradigma da relação do Estado com o cidadão.

É nesse contexto de mudanças e alterações na gestão pública do Estado, que a segurança nacional altera sua disposição com a política de defesa, exemplificado no lançamento da Nova PDN (1996), a revitalização do PCN em 1997 e a sua transformação em programa a partir de 2000, assim como tornado prioridade de defesa por iniciativa do então ministro da defesa Geraldo Quintão em 2001,¹² e, sobretudo, não menos importante, a criação do Ministério da Defesa (1999).

Investiu-se até 2002, US\$181.188 milhões e durante o período de 1995 a 2002, os valores totalizaram US\$ 41.066 milhões, contra US\$ 140.122 milhões no período anterior, isto é, de 1986 a 1994. A média deste é de US\$ 15.569 milhões anuais. Em contrapartida, aplicou-se em média no governo reformista de FHC, US\$ 5.133 milhões. Embora baixa, é preciso considerar que, quando o Presidente assumiu, o Projeto estava implementado como previra o cronograma anterior, e esses valores se destinam à recuperação e revitalização dos equipamentos de infra-estrutura disseminados na fronteira política. Para tanto, a fim de extrair as conseqüências interpretativas objetiva-se perscrutar comparativamente a relação do PIB e a DEL (Dívida Externa Líquida) e investimentos em termos quantitativos dentro do orçamento da defesa com finalidade de mensurar o envolvimento do governo com as causas da paralisia orçamentária, conforme Tabelas 4 e 5.

¹² Cf. O MINISTRO DA DEFESA Geraldo Quintão, quer transformar o Calha Norte em prioridade de governo. (2001), *O Globo*, Rio de Janeiro, 09 jul. O País, 1º Caderno, p. 7.

TABELA 4
População Residente e PIB/Brasil – 1992-2000

Ano	População Residente	PIB	
		Total (1.000.000 R\$)	Per Capita R\$
1992	152.226.988	840.537	5.552
1993	154.512.692	881.930	5.708
1994	156.775.230	933.548	5.955
1995	159.016.334	972.955	6.119
1996	161.247.046	998.861	6.194
1997	163.470.521	1.031.556	6.310
1998	165.687.517	1.032.928	6.234
1999	157.909.738	1.041.267	6.202
2000	170.143.121	1.086.700	6.387

Fonte: IBGE. (2002), *Estudos & Pesquisas: Informação Geográfica*, n° 02, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - Brasil 2002, Rio de Janeiro, p.131.

TABELA 5
Demonstrativo Comparativo do PIB, da Dívida Externa e Investimentos no PCN.

Anos	PIB		Dívida Externa = milhões US\$				DEL/PIB % **	PCN = US\$ milhões/2003		
	Milhões US\$	Taxa/ cresc. Real	DEL	Desembolso	Juros	Amortização		PCN	% / DEL	% / PIB
1986	257,810	7,5	101.759	13.232	13.072	10.245	39,5	14.120	13,8	5,4
1987	282,360	3,5	107.759	11.973	13.630	9.319	38,1	14.916	13,8	5,2
1988	205,710	-0,1	102.555	15.470	17.049	10.591	49,9	16.298	15,8	7,9
1989	415,920	3,2	99.285	31.326	34.688	10.937	23,8	47.311	47,6	11,3
1990	469,318	-4,3	96.546	4.143	8.778	10.868	20,5	16.357	16,9	3,4
1991	405,679	1,0	92.996	5.827	7.721	9.493	22,9	9.652	10,3	2,3
1992	387,295	-0,5	110.835	27.304	8.402	8.278	28,6	9.261	8,3	2,3
1993	429,685	4,9	114.270	12.355	9.711	9.329	26,5	5.616	4,9	1,3
1994	543,087	5,9	119.668	54.651	46.158	8.140	22,0	6.591	5,5	1,2
1995	705,449	4,2	129.313	17.429	10.409	10.427	18,3	4.798	3,7	0,6
1996	775,475	2,7	144.092	25.867	13.754	12.389	18,5	2.950	2,0	0,3
1997	807,814	3,3	167.760	45.768	25.235	13.500	20,7	4.063	2,4	0,5
1998*	787,889	0,1	220.350	61.048	29.791	15.321	27,9	3.912	1,7	0,4
1999	536,554	0,8	203.338	40.557	45.437	17.100	37,8	676	0,3	0,1
2000	602,207	4,4	196.179	37.319	31.977	17.096	32,5	10.084	5,1	1,6
2001	510,360	1,4	192.720	34.624	35.151	17.621	37,7	5.533	2,8	1,0
2002	451,005	1,5	195.587	18.594	31.025	15.275	43,3	9.050	4,6	2,0
Total	8.573.617	-	2.395.012	457.487	381.988	205.929	27,9	181.188	7,5	2,1

Fonte: BACEN/DIEESE.

* A crise no mercado mundial resultou na redução do PIB, em dólares, em 1998 e 1999, devido à flexibilização cambial de 1999.

** DEL

Em primeiro lugar, traçando um paralelo é fácil perceber que o percentual aplicado no PCN ao longo da série histórica, nos parece insignificante em relação à importância da proteção da extremidade Norte se comparados com o dispendido em desembolso, juros e amortizações da dívida externa, em conformidade com o que ilustram as Tabelas 4 e 5. Deduz-se, logicamente, que esses gastos são superiores ao desembolsado para a ação do PCN

na fronteira política. Outro aspecto a destacar é que, embora o PIB de 1990 fosse o maior dentre os anos definidos, a participação do PCN no Orçamento continua bastante reduzida, ou seja, 3,4%, do PIB, embora se considere que os recursos para o PCN foram concentrados nos quatro primeiros anos.

Em segundo lugar, observa-se que a intensidade das liberações se concentra em 1989. Se lembrar também que, de acordo com o planejamento inicial contido no documento “Segurança e desenvolvimento”, naquele ano, era prevista a liberação de 6% do total, os dados revelam que nada disso ocorreu. Na verdade, dadas as vicissitudes da economia brasileira e as contingências sociais e políticas, o desbloqueio das verbas no ano de 1989 chegou a 43,4 %, em relação ao período analisado, isto é, de 1986 a 1990. Neste ano, o último da série de acordo com o cronograma inicial, apenas 15% do conjunto dos valores, quando era previsto 6%.

O mais importante da análise da Tabela 5, diz respeito ao problema da relação entre o PIB, a dívida externa e os recursos destinados ao Programa. Em 1997, portanto, durante o mandato de FHC, o PIB bate recorde com US\$ 807,814 milhões, quatro vezes mais do que em 1988. De 1991 até 1999, o governo reduz drasticamente os meios financeiros destinados até o limite de US\$ 676 mil dólares, em 1999, nessa espécie de década perdida para o Projeto.

Interpretando o conjunto da Tabela 5, substancialmente, há relação entre PIB e DEL por um lado, e, por outro lado, nada indica que exista esta relação com o PCN, haja vista que um conjunto de pesquisas na área das ciências sociais tem demonstrado que o pagamento da dívida externa condiciona a aplicação dos meios financeiros em vários programas governamentais (isso não tem a ver com a ideologização do debate em torno do tema, nem tampouco há espaço para refletir sobre suas implicações sociopolíticas), mas as evidências indicam que aquela relação não implica no contingenciamento de recursos a não ser no ano de 1999, com a clara crise dos mercados financeiros internacionais que atingiram sobremaneira a economia brasileira. Senão vejamos.

De 1986 a 1997, o PIB cresce paulatinamente, com exceção de 1992 quando interrompe essa trajetória. Embora os investimentos no PCN tivessem se recuperado em 2000, aquele continua em queda livre em relação ao pagamento da dívida externa apesar da líquida ter sido reduzida em função da renegociação com os credores internacionais. Em consequência, não se pode afirmar que a redução das aplicações orçamentárias seja resultado da queda do PIB porque, no momento, os investimentos aumentam, em 2000 e 2002, e ele continua em declínio. Conclui-se que outras razões que transcendem às relações econômico-financeiras explicam a crise de financiamento do Projeto.

A hipótese da determinação política do governo é plausível, pois traz componente consensual acerca da relevância da defesa da Amazônia no contexto das prioridades governamentais. Se não for essa, como explicar que durante o governo de José Sarney numa ponta, no início de sua gestão, com um PIB três vezes abaixo do de 1997, e no final do mandato de FHC, na outra, com PIB duas vezes abaixo do referido ano calculado nominalmente, e ambos os governos imergidos numa crise social e econômica, mas com maioria no Congresso, os recursos para o PCN aumentaram em vez de diminuírem como seria lógico?

A motivação da decisão política de marginalizar o PCN poderia ser em função da presença exorbitante da verba destinada à defesa? A análise do PIB e do Orçamento Público com relação à defesa poderá mostrar a positividade ou não, da resposta.

Mensurar comparativamente a participação dos gastos em defesa no Brasil com os países da América do Sul, sobretudo, com aquelas sociedades que se assemelham no aspecto da economia, dos bens naturais e genéticos, população e extensão territorial, tais como, EUA, Rússia, China e Índia, é a postura analítica que se adotará para situar e aferir a posição do Brasil no sistema internacional e com seus vizinhos na América do Sul. É evidente que a geopolítica contemporânea não reduz o cálculo estratégico somente a essas variáveis. Por exemplo, a biodiversidade, as reservas de água doce, os novos materiais, a tecnologia de ponta e a informação, são considerados relevantes para a mensuração do poder e influência política no concerto das nações. Contudo, é também evidente que esses fatores elencados nos anos da Guerra Fria, ainda preservam seu valor geopolítico.¹³

Dos chamados “monster countries”, com vantagens comparativas suficientes para pretensões hegemônicas, o Brasil é o que investe insuficientemente para manter uma nação desse porte em condições de enfrentar os desafios de cenários conturbados, ainda que não se vislumbre ameaças concretas no hemisfério sul.

¹³ A Amazônia é frequentemente pensada como problema para o campo científico. De fato, a reflexão sobre as questões sócio-ambientais está na ordem do dia. Pouco se produziu, entretanto, sobre a problemática da política de defesa nacional, especialmente a partir das preocupações da política de segurança.

TABELA 6

Despesas Militares e PIB dos Maiores Países em População, Território e Recursos – 2002.

Países	PIB* = US\$ trilhões	Defesa = bilhões	% = 100
EUA	10,4	276,7	3,2
Rússia	1,35	-	-
China	5,7	55,91	4,3
Índia	2,66	11,52	2,3
Brasil	1,34**	13,408	1,9

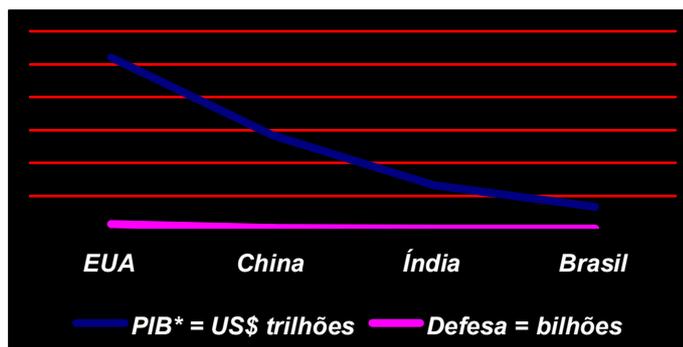
Fonte: Elaborada pelo autor calcado em diversas fontes

* Usa-se o critério do poder aquisitivo para o cálculo do PIB, em vez do cambial como fora feito nas outras Tabelas, uma vez que essa é a disposição dos dados na fonte.

** O Brasil apresenta esse valor, diferente do que consta em outras Tabelas, por causa desse cálculo.

GRÁFICO 2

Comportamento das Despesas Militares e PIB dos Maiores Países em População, Território e Recursos - 2002.



Fonte: Elaborada pelo autor calcado em diversas fontes

Em termos absolutos os EUA são, de longe, o país que gasta mais em defesa (Tabela 6 e Gráfico 2). São nada menos que US\$ 276,7 bilhões aplicados internamente e no exterior, com a manutenção de um arsenal convencional de 250.000 militares no mundo inteiro e 7.500 armas nucleares a um custo de 30 bilhões de dólares.¹⁴ Podem fazer isso porque tem o maior PIB do mundo, com um pouco mais de US\$ 10 trilhões, e precisam exercer a supremacia entre as nações contemporâneas. Em contraste, a República Popular da China, no tocante à

relação PIB/Gastos Militares é quem lidera o ranking mundial no setor. Simplesmente a China investe um total, para o ano de 2002, de US\$ 55,91 bilhões. Esse valor representa 4,3% do PIB, o que é o maior percentual do mundo. Só para se ter uma idéia, como ilustra a Tabela 6, a média de gastos em relação ao PIB dos países ricos que compõem o G-7 é 2,0%, e o conjunto dos países industrializados aplica 2,2%, apesar de relativamente por região do planeta o Oriente Médio mais a Turquia, registrarem um índice superior em relação ao PIB, 6,8%. Em síntese, a Tabela 7 revela que a América Latina e o Caribe são a região que menos gasta com defesa nacional, onde o Brasil investe apenas 1,15% do PIB – mesmo assim o maior orçamento da região.

TABELA 7

Gastos em Defesa em Percentagem do PIB para o Ano de 2002.

Regiões/países	Gasto militar em % do PIB
Todos os países	2,6
Economias desenvolvidas	2,2
Países mais industrializados (G-7)	2,0
Outras economias desenvolvidas	2,3
Países asiáticos de industrialização emergente	3,6
Economias em desenvolvimento	3,3
África	3,2
Ásia	3,2
Oriente Médio e Turquia	6,8
América (sem EUA e Canadá)	1,6
Economias em Transição	2,5
Europa Central e Oriental	2,4

Fonte: Centro de Estudios Nueva Mayoría. Disponível.
[URL:http://www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)

A Tabela 8 e o Gráfico 3 mostram que o Brasil é, ao lado da Argentina, o que mais despense recursos para a defesa na América do Sul. Todavia, as FFAA e o setor da defesa em conjunto são os que menos recebem recursos se se considera o estritamente aplicado no desenvolvimento e manejo das questões ligadas ao setor, a saber, treinamento, operações de rotina, tecnologia, equipamentos etc, devido ao fato de que, parte do que é considerado, inclusive pelas autoridades gastos militares, equivocadamente, incluem a seguridade social

¹⁴ Ver Korb. (1999), “Armas de Destruição em Massa: A Experiência dos Estados Unidos”. *Revista Eletrônica da USIA*, v. 4, n. 2, set. p.9.

que é de responsabilidade dos Ministérios Militares (agora Ministério da Defesa, após a Constituição de 88), exemplificado no pagamento de pessoal, incluindo ativos, inativos e pensionistas.

Selecionou-se para efeito de análise comparativa, no Executivo, o Ministério da Defesa que possui excessivo gasto com pessoal e encargos sociais e outros dois órgãos. O Ministério da Fazenda com o segundo valor e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano com o menor. No Judiciário, a Justiça do Trabalho tem o maior recurso para essa categoria e, finalmente, a Câmara dos Deputados, no Poder Legislativo. O paralelismo entre os órgãos apresenta um resultado nada animador.

A Defesa, isoladamente, arca com três vezes mais do que o segundo órgão da República em numerário para financiar pessoal e encargos sociais. Ao mesmo tempo, a amplitude de suas metas, investimento em reformas de escolas e outros equipamentos sociais relacionados com o processo de constituição dos aparelhos urbanos na fronteira política, revela a dificuldade de se saber o que consiste, efetivamente, gasto militar. Embora seja com a defesa numa concepção ampla o envolvimento desses recursos.

TABELA 8

Gastos no Setor Militar dos Países da América do Sul para o Ano de 2002

Regiões/países	Gastos militares = milhões US\$	Total/percent ual %
Total Global	842.717	100
Argentina	1.386	0,16
Brasil	9.651	1,15
Uruguai	212	0,03
Paraguai	54	0,01
Total Mercosul	11.303	1,34
Bolívia	119	0,01
Chile	2.557	0,30
Colômbia	2.840	0,34
Equador	685	0,08
Guiana	5	0,00
Peru	865	0,10
Suriname	8	0,00
Venezuela	1.081	0,13
Total resto da América do Sul	8.160	0,97
Total América do Sul	19.463	2,31

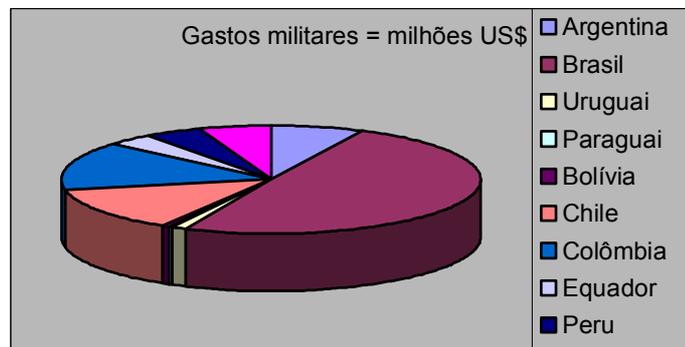
Fonte: Elaborada pelo autor calcado em diversas fontes.

* Usa-se o critério do poder aquisitivo para o cálculo do PIB, em vez do cambial como fora feito nas outras Tabelas, dado que essa é a disposição dos dados na fonte.

** Novamente, o Brasil apresenta esse valor, diferente do que consta em outras Tabelas por causa desse cálculo.

GRÁFICO 3

Gastos no Setor Militar dos Países da América do Sul para o Ano de 2002



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de fontes diversas.

TABELA 9

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais/ R\$ Mil

Ministério	2000	2001	2002
Total Nacional	51.930.700	59.200.000	68.497.793
Executivo			
Defesa	15.120.654	18.725.111	20.568.009
Fazenda	4.560.983	4.978.552	5.115.645
Secretaria de Des. Urbano	1.491	1.893	1.574
Judiciário			
Justiça do Trabalho	3.791.775	4.251.334	4.296.503
Legislativo			
Câmara dos Deputados	983.852	1.168.088	1.407.582

Fonte: BRASIL. Congresso Nacional. (2003), Lei nº 10.524, de 25/07/2002, inciso IV, do Anexo das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003.

Todavia, quando se comparam os órgãos de governo em relação às despesas do Orçamento, como sugere as Tabelas 9 e 10, visualiza-se facilmente que a Defesa, entre os órgãos hierarquicamente situados no cômputo geral, representa 4.0% do orçamento em tela. Perde, respectivamente, para a Previdência Social e a Saúde. Portanto, nessa base constata-se que certamente o peso dos gastos com pessoal e encargos sociais é significativo, o que torna o setor em desvantagem na reivindicação de elevação do teto da dotação orçamentária diante de

outras prioridades da sociedade brasileira. É certo que em países onde o sistema de direitos sociais mais avançou com um amplo e seguro programa de bem-estar, que não é o caso do Brasil, normalmente a educação, a saúde e a seguridade social são aquinhoadas com elevadas somas do Orçamento Público.

TABELA 10

Orçamento de Despesas dos Principais Ministérios do Governo

Órgão/Ministério	2002	%
Total do Orçamento	650.409.519	100
Agricultura e Pecuária e Abastecimento	5.184.948	0.8
Educação	17.421.384	2.6
Previdência e Assistência Social	95.211.730	14.6
Saúde	28.551.445	4.3
Defesa	26.205.556	4.0
Integração Nacional	6.835.045	1.0
Demais	470.999.411	72.4

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento. (2002), *Orçamento do ano de 2002*. Disponível. URL: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em: 22 abr 2003, às 13 h.

TABELA 11

Recursos Aplicados Mediante Parcerias com Prefeituras

Ano	Recursos = R\$
2000	3.100.000,00
2001	3.090.000,00
2002	2.490.000,00
2003	2.421.491,00
Total	11.101.491,00

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa/SPEAI/DPE. (2003), Disponível. URL: <http://www.defesa.gov.br> Acesso em: 12 nov 2003, às 17 h.

Ainda assim, com os problemas de otimização e eficiência nos gastos da defesa, ainda pouco investigados, a crítica de que os militares mantiveram uma influência capaz de impactar politicamente no Estado, demandas crescentes de recursos os quais se fariam em detrimento a outras prioridades governamentais devido aos decantados problemas sociais, não procede na sua intensidade e amplitude.

Com o decréscimo no deslocamento de recursos, os militares foram obrigados a responder com criatividade aos constantes cortes de verbas públicas. Uma das medidas tomadas, como revela a Tabela 11, diz respeito à flexibilidade na condução orçamentária com a aplicação de uma política articulada com outras esferas de governo, objetivando possibilitar a formação de parcerias com organismos públicos e a iniciativa privada por intermédio de convênios para manter em condições mínimas, o funcionamento institucional das ações, mormente prefeituras da área da Calha Norte. Esses facultaram a reforma e construção bem como o reaparelhamento de inúmeros equipamentos urbanos. Por exemplo, no biênio 2000-2001, convênios com 24 prefeituras resultaram em obras para as comunidades carentes, especialmente no Estado do Amazonas.

5. O IMPACTO DA NOVA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL NO FINANCIAMENTO DO PCN

Pode-se afirmar, então, que a revitalização com a conseqüente elevação do montante de dinheiro público, fora motivada pelas exigências de implantação da nova PDN e a criação do Ministério da Defesa? Poder-se-a conjecturar razoavelmente que sim.

A PDN estabelece e incentiva a reorientação estratégica e geopolítica do Brasil para a região amazônica vista como prioritária. Contudo, a investigação até aqui, demonstra que, de fato, não têm sido materializadas a contento as diretrizes contidas em suas bases doutrinárias. Menos ainda o alcance de suas metas. Lançada em 1996, somente em 2000 e 2002, haverá um ligeiro acréscimo no aporte financeiro, como examinado no tópico anterior. O desafio do governo reformista é aproximar o hiato entre as promessas contidas na Nova PDN, o ajuste fiscal e as ambições do PPA. Há uma assimetria, portanto, entre a dimensionalidade estratégica dos fundamentos da PDN e os contornos efetivos da vontade política para tornar a Amazônia prioridade.

Não parece convincente, de saída, que a unificação dos Ministérios Militares na Defesa tenha exercido alguma influência na determinação dos recursos. Mas, é fato que a retomada do trabalho coincide com a aplicação do PPA 2000-2003, cujo objetivo era o de *criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável* e na peculiaridade da defesa, *garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento*.

O Plano foi instituído pela Lei nº 9.989, de 21/07/2000 que cumpre as exigências legais do Decreto nº 2.829, de 29/10/1998, o qual define as normas para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos da União. No âmbito da política orçamentária do governo, o PPA 2000-2003 contém os valores por programas e os valores presumidos para o financiamento. Estabelece também a Ação, a Caracterização do Produto, a Unidade de Medida, a Meta Vigente e a Meta Saldo. Um apoio importante tem recebido o Ministério da Defesa na busca desenfreada para resolver o grave problema de cortes nos investimentos, da Comissão de Defesa Nacional do Senado Federal. Esta tem agido, sucessivamente, no sentido de pressionar por verbas extras para “salvar” o PCN.

O Relatório de Avaliação para os anos correspondentes apresenta os créditos orçamentários para cada programa e ação executada pelo Governo Federal, e as respectivas metas e indicadores de resultado com a finalidade de efetuar a avaliação. O Plano também seguiu um rito de alcance de resultados através de etapas definidas num cronograma bastante rígido.

Antes de iniciar o exame meticuloso do PPA, é necessário evidenciar que, dentre dezenas de programas, houve um entendimento de que situasse o PCN na esfera do programa “Proteção da Amazônia”. Somente a partir de 2002, ele passa nominalmente a constar expressamente no tópico “Ministério da Defesa”. Em 2000 e 2001, os recursos destinam-se exclusivamente ao SIMPAM/SIVAM¹⁵. Este era e é prioritário no âmbito da vigilância da Amazônia. A perplexidade que a Tabela 12 abaixo revela, são valores liberados, absolutamente, superiores às metas previstas no PPA. Não obstante o montante significativo em 2002, percebe-se que é ligeiramente abaixo do que foi a soma de 2000, apesar de 2001 ficar aquém de ambos, como se viu anteriormente.¹⁶ Extrai-se também, como dedução, que não obedece à lógica da linearidade contida seja no PPA, seja no PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual) e na LOA (Lei Orçamentária Anual), com exceção do ano de 2003.

¹⁵ Porque chefiado pelo Comandante da Aeronáutica, Brigadeiro-do-Ar Carlos Baptista e pelo major brigadeiro José Orlando Bellon, presidente do CCSIVAM, pesa sobre o SIVAM a opinião de que é um projeto militar.

¹⁶ Ver AUMENTO de militares é cortado. (2001), *O Globo*, Rio de Janeiro, 1 set. O País, 2º Caderno, p 8.

TABELA 12

Recursos Previstos e Liberados no Orçamento do PPA 2000-2003 – Em R\$

	2000	2001	2002	2003
Previsto no PPA	3.763.000,00	3.780.900,00	3.988.500,00	4.349.000,00
Previsto no PLOA	2.881.147,00	5.763.000,00	6.840.053,00	14.328.253,00
Previsto na LOA	24.981.147,00	36.940.336,00	44.790.053,00	42.445.611,00
Liberado	29.246.000,00	16.047.357,00	26.247.701,39	?

Fonte: BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa. *Projeto Calha Norte*, Brasília. Disponível. URL: <http://www.defesa.gov.br> Acesso em: 11 de fev 2003, às 18 h.

O valor liberado em 2000, abaixo do previsto, em 2001 gerou uma série de críticas dos representantes dos comandantes militares. Essas críticas se expressam na Justificativa de cada Programa. O exercício de 2001, no *Macroobjetivo 27*, “Garantir a defesa como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento”, os militares manifestam inquietação com os constantes cortes no orçamento da defesa, que inviabilizou o cumprimento das metas previstas:

Comando da Aeronáutica: Programa: “Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica”:

Na alocação dos recursos do PPA 2000-2003 era previsto aumento de dotação orçamentária a partir de 2001, o que não se concretizou na Lei Orçamentária Anual – LOA. Os aportes em 2001 e 2002 permanecem abaixo do previsto. Dentro desta perspectiva, será difícil alcançar índices condizentes com uma Força Aérea operacional.¹⁷

Comando da Marinha: Programa: “Adestramento e operações militares da marinha”:

Em que pese todos os esforços da Marinha para alcançar os resultados apresentados, os sucessivos cortes orçamentários que vêm sendo impostos ao programa, poderão levar à degradação dos navios, aeronaves e meios dos fuzileiros navais que, em função de uma indesejável adequação aos recursos financeiros disponíveis, sofrerão alterações nas rotinas do Sistema de Manutenção Planejada – SMP e nas atribuições de prioridades resultando um menor índice de operacionalidade da Força Naval.¹⁸

Comando do Exército: Programa: “Adestramento e Operações Militares do Exército”:

¹⁷ Cf. BRASIL. Governo Federal. (2000), *PPA 2000-2003. Avança Brasil*, op. cit., p. 787.

¹⁸ Idem, p. 789.

O contingenciamento dificultou a execução do programa, uma vez que o planejamento inerente a cada ação não foi executado na época oportuna. No entanto, com o descontingenciamento em novembro, o índice do programa evoluiu de maneira satisfatória, mantendo-se num patamar compatível com o desejado.¹⁹

Apesar das críticas, que prosseguem em 2002 e 2003 aos cortes no orçamento da defesa, que dificultaram a continuidade desses e de outros programas, os objetivos das FFAA de defender o território nacional, manter a integridade territorial e do patrimônio público, bem como a manutenção da segurança das fronteiras políticas, foram alcançados, embora precariamente.

Todavia, no programa de “Proteção da Amazônia”, verifica-se uma certa melhora, apesar de ter permanecido aquém do programado. Foram executadas as seguintes ações: - Implantação de mais de 80% da infra-estrutura do SIVAM; – integração de dezesseis órgãos federais e estaduais, dentro do conceito de parceria preconizada pelo Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM); – capacitação de 144 pessoas que atuarão diretamente no SIPAM e/ou firmarão interface com o sistema; – implantação de 88% da integração da base de dados do SIPAM.²⁰

Em vista disso, a PDN e o PPA, naquilo que estipularam para gerar efeitos positivos na fronteira Norte, tornam insustentáveis a defesa da crítica da incapacidade do governo em arcar com as condições econômico-financeiras a fim de garantir suas necessidades e cumprir com as obrigações constitucionais no âmbito dos Projetos especificados: 1) Construção de Embarcação para Controle e Segurança da Navegação Fluvial; 2) Implantação de Infra-Estrutura Básica nos Municípios mais Carentes; e 3) Implantação de Unidades Militares. Evidentemente, à guisa de conclusão, dado o passivo histórico do poder central com a região, essas ações, ainda que positivas, estão distantes para representar, efetivamente, uma solução ótima.

¹⁹ Idem, p. 790.

²⁰ Idem, p. 805.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano da defesa terrestre, enquanto políticas desenvolvidas para a ocupação da fronteira política entendida como fator imprescindível para gerar uma “fortaleza” em defesa da Amazônia, apresenta elementos concretos para a efetiva proteção da fronteira política. Dadas as características da área em apreço, a legitimidade institucional do Estado para definir e executar um planejamento estratégico numa área consagrada como de segurança nacional com legislação específica e de apanágio da União, pelo volume dos recursos financeiros, remanejamento de pessoal, definição de área prioritária para as FFAA, sobretudo, de exacerbação da tensão social e política devido ao contrabando, o narcotráfico, a biopirataria, e as guerrilhas, o PCN, enquanto programa de desenvolvimento econômico-social e sustentável da fronteira política, guarda similaridades com outras iniciativas, o que confirma a existência de um padrão de apropriação do território servindo-se, para tanto, da organização de meios burocráticos e financeiros, ainda que escassos, para resolver pendências históricas e reviver no presente a tradição do poder central de controlar a Amazônia, especialmente a Faixa de Fronteira Norte.

Pelas propriedades de **área marrom** - enorme taxa de densidade demográfica e alta taxa de concentração urbana concentradas nas principais cidades da região, economia extrativista, e com um caleidoscópio de rotas de contrabando e tráfico de animais silvestres, madeira, minérios, peles, armas e cocaína entre outros entorpecentes, administrações públicas municipais e estaduais falidas para ensejar uma esperança de intervenção positiva para além dos marcos federais -, torna-se necessário, por isso, examinar as condições das finanças públicas dos municípios da área numa outra pesquisa.

O Estado na aplicação do dinheiro público revela que cumpre relativamente com seus deveres constitucionais proporcionando segurança na fronteira política a fim de diminuir a incerteza quanto aos riscos, sempre na perspectiva do discurso de quem tem a missão de defender o território soberano, de perda da soberania brasileira sobre a Amazônia. Portanto, são recursos justificados à luz das demandas econômicas e sociais da região e reflete o interesse da elite militar pela defesa territorial.

Na determinação do ambiente totalizante da reforma do Estado sobre a crise de financiamento e a continuidade institucional do Programa, não fica claro que isso se deve à reforma do Estado. Outros fatores explicam, todavia, a letargia no desenvolvimento e consolidação das atividades sociais, econômicas e na defesa e segurança da fronteira política.

Não há evidências empíricas de que o *break* na continuidade tenha sido motivado pelo ambiente político pós-transição democrática. Contudo, o principal motivo que levou a intermitência nos investimentos, de acordo com o conjunto dos dados mostrados e a penetrante análise realizada sustentada no conceito de governança, conclui-se que foi a vontade política de não tratar a região amazônica como prioridade de defesa em detrimento do discurso contido nas peças orçamentárias. A reversão se materializa com a projeção do *Avança Brasil* e do PPA 2000-2003, quando são cravadas, levemente, elevações na dotação orçamentária apesar das metas não terem sido alcançadas a contento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. Tavares de & Moyo, Maurício. (1997), “A reforma negociada: o congresso e a política de privatização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12, 34:119-132.
- AMADO, J. (1990), “História e região: reconhecendo e construindo espaços”, in M. A. da SILVA (org.), *Repúblicas em migalhas: história regional e local*, São Paulo, Editora Marco Zero, CNPq.
- AUMENTO de militares é cortado. (2001), *O Globo*, Rio de Janeiro, 1º set. O País, 2º Caderno, p.8.
- BOURDIEU, P. (1989), *O poder simbólico*, Rio de Janeiro, Editora Difel. 311 p.
- BRASIL. Governo Federal. SG/CSN. (1985), *Segurança e desenvolvimento na região ao norte das Calhas dos rios Solimões e Amazonas. Projeto Calha Norte*, Brasília, datilo.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2000), *Plano Plurianual, PPA 2000-2003. Avança Brasil. Relatório de Avaliação, exercício 2000, Anexo I, Orçamento Fiscal e Seguridade*, Brasília.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2001), *Plano Plurianual – PPA 2000-2003 – Avança Brasil. Relatório Anual de Avaliação, exercício de 2001*, Brasília.
- BRASIL. Governo Federal. *Sistema de Vigilância da Amazônia*. Documento. Coordenação do SIVAM, Brasília, s/d. 37 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. (2002), *Orçamento da União. Exercício financeiro de 2002*, Brasília, v. VI.

- BRASIL. Congresso Nacional. (2002), Lei nº 10.524, de 25 set., inciso IV, do Anexo das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003.
- CASTRO SANTOS, M. Helena de. (1997), “Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente”. *Dados*, Rio de Janeiro, 3 (40):1-32. Disponível. URL:<http://www.scielo.br> Acesso em:12 set. 2004, às 12 h
- COSTA, Eugenio P. Diniz. (1994), *O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 190 f, datilo.
- GOMES, P. C. (1995), “O conceito de região e sua discussão” in *Geografia: conceitos e termos*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil.
- GONÇALVES, C. W. P. (2001), *Amazônia: Amazônia*, São Paulo, Editora Contexto.
- KORB, L. (1999), “Armas de destruição em massa: a experiência dos Estados Unidos”. *Revista Eletrônica da USIA*, v. 4, n. 2, set.
- HEBETTE, Jean et al. (1987), *Projeto Calha Norte: Autoritarismo e Sigilo na Nova República*. Série Documentos GIPCT, n. 2, Belém, NAEA.
- IBGE. (2002), *Estudos & Pesquisas: Informação Geográfica*, n. 2, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável Brasil 2002, Rio de Janeiro, 170 p.
- LOURENÇÃO, Humberto J. (2003), *A defesa nacional e a defesa da Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (sivam)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Campinas-São Paulo, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2003. 233 f, datilo. Disponível. URL:<http://www.unicamp.br/bc/pdf> Acesso em: 10 nov. 2003, às 11:21 h.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. (1989), “Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1 (1), p. 45-163 mar.
- O’DONNELL, G. (1993), “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.
- OLIVEIRA FILHO, J. P. (1990), “Segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagem do Projeto Calha Norte”. *Antropologia & Indigenismo: Projeto Calha Norte, militares, índios e fronteiras*, Rio de Janeiro, Museu Nacional, n. 1.
- O MINISTRO DA DEFESA Geraldo Quintão, quer transformar o Calha Norte em prioridade de Governo. (2001), *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 jul. O País, 1º Caderno, p.7.

PEREIRA, C. & MUELLER, B. (2002), “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2. Disponível. [URL:http://www.scielo.br/dados](http://www.scielo.br/dados) Acesso em: 12 out. 2003, às 13 h.

REZENDE, F. C. (1997), “Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994)”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.

SILVEIRA, R. G. (1990), “Região e história: questão de método” in SILVA, M. A. da. (Ed.). *República em migalhas: história regional e local*, São Paulo, Editora Marco Zero/CNPq.

Outras Fontes On Line

Banco Central do Brasil - BACEN. Disponível. [URL:http://www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BRASIL. Governo Federal. Ministério de Defesa. *Programa Calha Norte*. Disponível. [URL://http://www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Defesa/SPEAI/DPE. Disponível. URL. <http://www.defesa.gov.br>

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Ano de 2002. Disponível. URL. <http://www.planejamento.gov.br>

Centro de Estudos Nueva Mayoría. Disponível. [URL:http://www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE. Disponível. [URL://http://www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

O paper é uma versão dos resultados alcançados na Tese de Doutorado intitulada *Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na Governança Contemporânea*, defendida e aprovada em 18 de abril de 2005, no âmbito do PDTU/NAEA/UFPA.

Cientista Político, doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA e professor adjunto do Departamento de Ciência Política da UFPA. Publicou na obra coletiva *Contando a História do Pará*, o texto *O Araguaia na Rota da Guerrilha* (Editora E-Motion). Participa do Projeto de Pesquisa *Relações Internacionais na Pan-Amazônia: atores, dinâmicas e redes regionais e globais*.

E-mail: durbensm@gmail.com

Endereço Residencial: Residencial Morada do Sol Ponte, Bloco B, Apto 401
Nova Marambaia – Belém – Pará

66635-110

Tels. 091 32483800 e 091 91513736

Resumo – O artigo examina sob a ótica da governança o Programa Calha Norte (PCN) destinado a proteger e desenvolver a fronteira (Arco Norte) da Amazônia. A análise permite verificar que a despeito das constantes crises de financiamento do Estado brasileiro ao longo da evolução do Projeto, isto é, de 1986 a 2002, as autoridades governamentais buscaram nutrir condições mínimas de funcionamento, o que reflete o impacto das conjunturas críticas no desenvolvimento de políticas governamentais na Amazônia, e que, a partir do final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em consequência da aplicação da Nova Política de Defesa Nacional (PDN), houve um aumento gradativo dos recursos públicos para financiar as ações na fronteira Norte onde se instala o PCN.

Palavras - Chave: Programa Calha Norte; Política de Defesa Nacional; Financiamento; Amazônia.

Abstract - This article examined the “Calha Norte” Program (CNP) designed to protect and develop the Amazon border (North Arc), within a governance framework. Such analysis allows us to verify that, despite several crises in the financing aspects of the Brazilian state, throughout the project evolutionary period (i.e. 1986-2002), public authorities always tried to provide the minimal operational conditions for the project, therefore reflecting the impact of critical evaluations upon public policy development in Amazonia. As of the second term of President Fernando Henrique Cardoso (FHC), there was a gradual increase in public resources to finance actions in the Northern border, where the CNP is located resulting from the application of the New National Defense Policy (NDP).

Words Key: Calha Norte Program; National Defense Policy; Financing; Amazon.