

A Amazônia e a geopolítica mundial*

Adma Hamam de Figueiredo**

Resumo

A Amazônia estratégica no contexto nacional não só devido à sua extensa linha de fronteira externa com a América do Sul, como, internamente, na condição de área de avanço da fronteira agropecuária. Nesse sentido, esse artigo pretende enfatizar o entendimento da Amazônia em termos de componente intrínseco da ordem federativa e, portanto, como questão de caráter e de âmbito nacionais, ao lado de seu comprometimento renovado como área de interesse mundial. Nesse campo, a região adquiriu, contemporaneamente, uma conotação geopolítica singular ao acrescentar à sua condição de fronteira econômica e política do país a fronteira da biodiversidade mundial, abrindo novas perspectivas e referências político-administrativas à integração interna ao país e frente ao mundo exterior.

Palavras-chave: Amazônia, geopolítica, território, federação.

Inserindo-se na geopolítica mundial como país tropical, atlântico e sul-americano de dimensões continentais¹, o Brasil tem na Região Amazônica uma síntese da imagem que o identifica no mundo e, através dela, o país interage naturalmente com a área geográfica mais imediata de ação de sua política externa, de seus interesses econômicos e de sua estratégia de segurança nacional: a América do Sul.

Contudo a percepção da Amazônia² no mundo vai mais além, ao ser reconhecida, diretamente, como reserva de grande parte da biodiversidade e da água doce do planeta, isto é, enquanto possuidora de alguns dos fatores naturais de importância estratégica do novo milênio. Sob este pris-

Abstract

The Amazon is a strategic region in the Brazilian national context not only due to its extensive external frontier with the rest South America, but also due to its internal frontier with the expanding agriculture and cattle ranching area. This article intends to emphasize the knowledge of the Amazon region is an intrinsic component of the federative order, and, therefore, an important issue of national interest along with its renewed compromise as an area of international interest. The Amazon region has acquired a contemporary singular geopolitical connotation, as it adds to its condition of an economical and political frontier, a frontier of global biodiversity, opening new political and administrative perspectives and references to its integration to the rest of Brazil and to the world.

Key words: Amazon, geopolitics, territory, federation.

ma, essa região tem sido vista, fundamentalmente, como um recurso global, de forte identidade natural, como a Antártida e os oceanos, pelo qual o Brasil é responsável perante o mundo.

Com efeito, na agenda política contemporânea, essa região se confunde com a área de floresta tropical úmida (*rain forest*) a ser preservada e com o território original de inúmeras culturas e "conhecimentos" indígenas que ali sobrevivem em estágios diferenciados de integração com a sociedade envolvente, muitas delas compartilhando um espaço fronteiriço sul-americano comum.

Ao abrigar 65,6% dos 5.846.100 km² da Bacia do Rio Amazonas, a Amazônia se afirma,

* Recebido para publicação em 23 de junho de 2005.

** Geógrafa da Coordenação de Geografia da Diretoria de Geociências do IBGE, adma.figueiredo@ibge.gov.br

¹ Com uma superfície de cerca de 8.500.000 km², o Brasil ocupa quase a metade da América do Sul e constitui o quinto país em extensão territorial do mundo. A vastidão do território brasileiro revela-se tanto em latitude (entre os paralelos de 5016'20" de latitude norte e 33045'03" de latitude sul), quanto em longitude (entre os meridianos de 340 47'30" e 73059'32" a oeste de Greenwich).

² A Amazônia aqui mencionada refere-se ao recorte territorial da Amazônia Legal criado pela Lei nº 5.173, de 27/10/66, abrangendo, atualmente, os Estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Acre, Roraima, Amapá, Tocantins e Mato Grosso, além da porção ocidental do Maranhão limitada pelo meridiano de 44° e da área de Goiás situada ao norte do paralelo 13°. Sua extensão abrange, aproximadamente, 60% do território nacional.

também, enquanto um dos maiores reservatórios de água doce do planeta³, cujo uso requer uma gestão compartilhada com os países que compõem a Amazônia sul-americana, ao mesmo tempo que por essa grande região passa, em certa medida, a discussão atual em torno do equilíbrio dinâmico das condições climáticas do planeta.

Essa visão contemporânea da Amazônia no mundo foi sendo construída a partir dos anos de 1970, passando por Estocolmo e consagrando-se no Rio de Janeiro durante a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, em 1992, quando a consolidação da questão ambiental na agenda política das nações contribuiu para reforçar a tendência observada nos campos financeiro e econômico no sentido da fragilização crescente da soberania nacional⁴ pela aceleração do processo de globalização.

A partir dos anos de 1980, trabalhava-se, assim, em nível mundial, com um cenário que apontava para uma sensível diminuição do conteúdo geopolítico das fronteiras entre as nações. Nesse sentido, o processo de globalização afetava, de certo modo, o equilíbrio federativo de nações de grande dimensão territorial, como o Brasil, seja através da reespecialização produtiva, da criação de grandes áreas para preservação do meio ambiente e/ou pela rearticulação das economias e atores regionais/locais com o exterior, alterando, sensivelmente, o espaço de regulação dos governos nacionais.

Na escala nacional, as mudanças globais repercutiram na percepção e, mais diretamente, na atuação do poder público na Amazônia, traduzindo-se na passagem, ao longo dos anos de 1980, de um projeto comprometido com o desenvolvimentismo, portador de uma visão homogeneizadora do espaço amazônico para a construção de um modelo de ocupação semelhante a um mosaico de usos diferenciados, no qual se projetam áreas com distintas legislações e, principalmente, distintas destinações.

Em termos do discurso e da prática política sobre o território regional, entre meados dos anos de 1960 e o início da década de 1990, alterava-se a lógica dos pólos de desenvolvimento, que deveriam difundir a ocupação moderna sobre o “atrasado” espaço amazônico, pela lógica da “pactuação de usos e de conflitos de uso” empregada nos Zoneamentos Ecológico-Econômicos, que procurava antes ajustar padrões diferenciados de ocupação da região do que induzir a um crescimento expansivo.

Conceitualmente, as idéias motoras que presidiram o projeto de ocupação da Amazônia nos anos de 1970 apostavam na difusão dos “efeitos propulsores” (*spread effects*) de Myrdal e nos “efeitos de filtração” (*trickling down*) de Hirschman, com vistas à superação das desigualdades regionais analisadas, no âmbito das relações “centro-periferia”, tanto em termos das desigualdades verificadas entre as grandes regiões brasileiras, quanto internamente à Amazônia (CARVALHO, 1987).

Vale lembrar que, naquele período, o componente regional dos Planos Nacionais de Desenvolvimento voltava-se, basicamente, para a expansão da fronteira econômica e demográfica - em direção ao Planalto Central, vales úmidos do Nordeste e Amazônia - visando a tirar proveito da dimensão continental do país através da ampliação do mercado interno pela incorporação de novas áreas e utilização da mão-de-obra abundante.

Nesse contexto, a abertura da Amazônia servia não só à exploração e utilização de seus recursos naturais, como também à transformação do avanço territorial em input para o capital em expansão (ALTVATER, 1995) no Sudeste, assim como em elemento central da geopolítica de defesa da fronteira norte do país.

Embora o processo de consolidação da democracia no país⁵ tenha contribuído, também,

³ De acordo com o International Water Management Institute (IWMI, 2001) os países da América Latina, Caribe e a África Subsaariana apresentam taxas de exploração da água utilizada inferiores a 20%, contrastando com taxas mais altas apresentadas pelos países do Leste asiático e, principalmente, por aqueles situados no Sul da Ásia, Oriente Médio e África do Norte.

⁴ Princípio rigidamente sedimentado e considerado até há bem pouco tempo como “naturalmente” posto, a soberania do Estado, constitui, sem dúvida, um dos fundamentos da vida política moderna, que codifica uma resposta a questões surgidas ao longo do tempo, não sendo, portanto, aqui compreendido como um conceito imutável, alheio ao movimento da história.

⁵ Foi incluído o processo de descentralização ocorrido na divisão do poder na federação brasileira que, ao admitir o município como entidade federativa, embora não tenha quebrado a dependência financeira dos pequenos municípios frente aos estados e, principalmente, à União, tem contribuído para quebrar antigos esquemas clientelistas, arejando as relações estabelecidas entre as esferas públicas e privadas e, afetando, enfim, o ambiente de formulação e institucionalização das políticas públicas. Nesse sentido, cabe observar que o federalismo tem como pressuposto o pluralismo territorial, isto é, a repartição das atividades estatais entre o poder central e as ordens jurídicas parciais - a União e os estados-membros, acrescentando-se, no modelo brasileiro, os municípios (LEUZINGER, 2002).

para distender o ambiente de formulação das políticas públicas de ocupação e uso do território amazônico nesse período, não se pode, contudo, menosprezar o papel desempenhado pelos governos, opinião pública, organizações civis, agências de financiamento e fundos internacionais no sentido de reverter as formas de atuação do Estado brasileiro na Amazônia.

No contexto de fragilização das fronteiras internacionais, o ambientalismo veio, desse modo, reforçar a tendência contemporânea de aprofundamento das diferenças no uso do território amazônico, ao mesmo tempo em que tornava mais complexa a gestão do território regional ao atuar localmente segundo uma lógica e interesses articulados, em sua grande parte, em nível global.

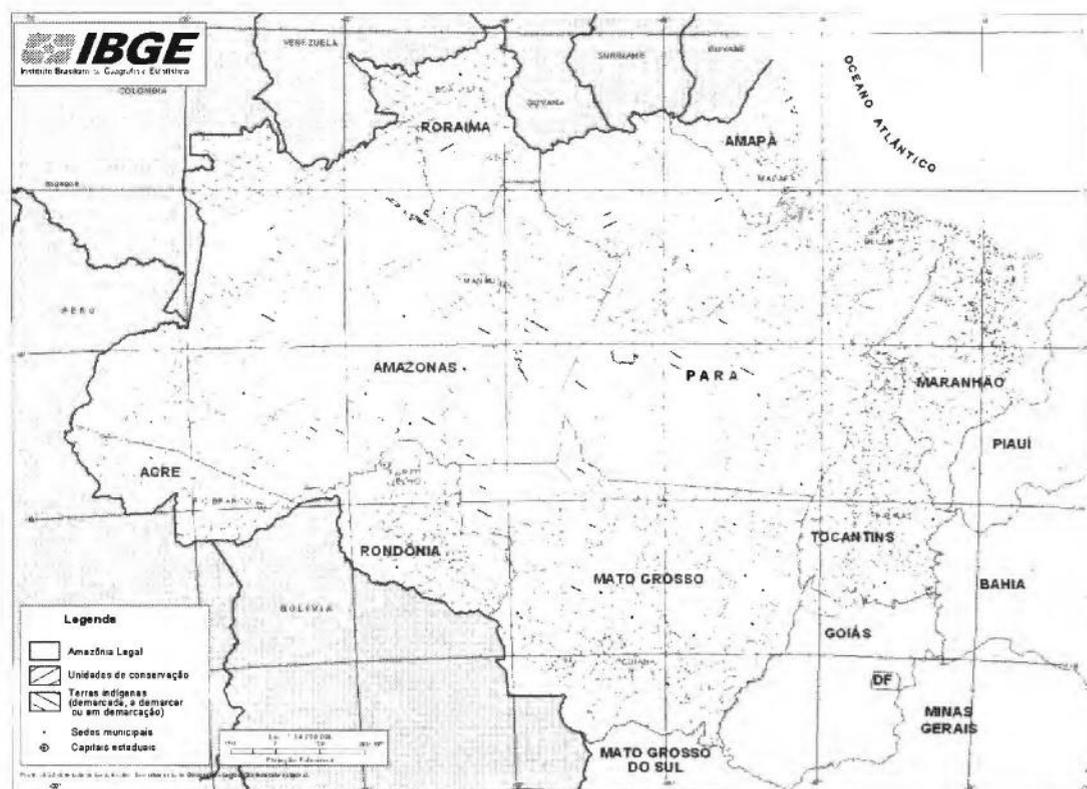
Apesar de não reivindicar o domínio da representação político-administrativa, uma nova divisão territorial - e uma nova malha territorial -, constituída pelas Terras Indígenas e Unidades de Conservação, reconfigurou o mapa político regional e acabou adquirindo legitimidade, interna e externamente, por via da força política alcançada mundialmente pelo movimento ambiental.

Na análise do mapa político da Amazônia contemporânea (Mapa 1) contrapõe-se, assim, a lógica da divisão política do espaço associada à repartição de competências e encargos tributários, que enquadra a base territorial e a ação administrativa de acordo com a sistemática de arrecadação-distribuição de recursos financeiros a uma outra (e nova) lógica de divisão territorial, de viés não necessariamente utilitarista, pautada numa apreciação do valor intrínseco e, portanto, não-instrumental, da natureza e de formas culturais a serem preservadas.

Tal lógica torna difícil negar os conflitos entre crescimento e proteção ambiental, uma vez que eles irão se impor ao longo do processo político, assim como da ação do Estado sobre o território, apesar de as condições de fraca densidade econômica e demográfica, presentes em extensas porções da Amazônia, amortecerem, de alguma forma, o confronto de interesses presentes nas diferentes formas de dividir e de se apropriar, politicamente, o espaço amazônico nos dias atuais.

Na atualidade, os recortes territoriais voltados para a conservação da natureza e da cultura indígena representam cerca de 20% do território

Mapa 1 - Amazônia Legal 2000



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia; Legislações federal e estadual.

brasileiro, atingindo, aproximadamente, 30% da área territorial da Amazônia Legal⁶. Cabe observar que essa região concentra cerca de 94% do território abrangido pelas Terras Indígenas e Unidades de Conservação no País, que, em janeiro de 2002, alcançavam, respectivamente, 101.822.449 ha e 76.544.735 ha no total do Brasil, dos quais 99% e 87% se encontravam naquela região.

Na Amazônia, as Terras Indígenas e Unidades de Conservação ganharam expressão política concreta, uma vez que muitos municípios dos Estados de Roraima e Amazonas, por exemplo, possuem grande parte de seus territórios submetidos a contingenciamentos legais derivados da necessidade de se conservar seja a natureza, seja a cultura indígena, tornando mais complexa a discussão acerca do uso e da gestão do espaço amazônico em diferentes escalas de representação política.

Nesse sentido, a substituição da idéia da Amazônia como um território a ser ocupado economicamente na condição de uma "fronteira de ocupação" pela idéia da região como um mosaico de ativos de recursos naturais pode trazer em si um sentido positivo de ampliação das possibilidades de apropriação sustentável e, não necessariamente, de preservação sistemática de seu potencial natural.

Tal substituição, contudo, deixa em aberto o risco de uma fragmentação "seletiva" do espaço territorial amazônico, notadamente quando se leva em conta a complexidade das forças, internas e externas, que condicionam, de diferentes maneiras, as formas dominantes de ocupação e uso desse território.

Em um mundo globalizado, a partir do momento em que o motor do crescimento da economia nacional deixa de ser a formação do mercado interno - na qual se inseria, de alguma forma, a idéia de expansão/modernização da Amazônia enquanto fronteira de recursos do País - para ser a integração à economia e às pressões políticas internacionais, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desapare-

cem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas (FURTADO, 1992).

Nesse sentido, o grande dilema que ronda a ação pública voltada para o planejamento territorial da Região Amazônica, na atualidade, parece residir na procura de uma agenda positiva capaz de conciliar as forças indutoras do processo de integração regional, constantes nos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID); e os esforços de gestão regulada de seu patrimônio natural, cuja mobilização de recursos e opções estratégicas de desenvolvimento sustentável, estarão, de qualquer forma, contingenciados pela definição constitucional de Patrimônio Nacional dada à Amazônia.

Além dos riscos inerentes às opções "internas" de consolidação da ocupação regional, os cenários projetados para a Amazônia comportam, ainda, a crescente instabilidade que ronda a geopolítica internacional, colocando, em novos termos, a complexa questão em torno da afirmação da soberania nacional e dos rumos (e opções) que irão tomar o Estado brasileiro em relação à região.

Com efeito, em um mundo que parece, cada vez mais, mover-se em blocos, torna-se necessário saber transitar articuladamente entre os vários conjuntos de nações e interesses comuns sem perder de vista a identidade nacional e seus próprios interesses.

Mudanças no cenário internacional e a necessidade de fortalecimento da coordenação nacional sobre a fronteira amazônica

Nesse início de milênio a instável e cada vez mais imprevisível geopolítica mundial vem colocando novas questões no cenário externo⁷ que, embora não contrariem a percepção e a sensibilidade da opinião pública global em relação ao papel da

⁶ De acordo com Veríssimo (2000 *apud* Banco Mundial, 2002), análises baseadas em imagens de satélite e estudo de campo para identificar sinais de ocupação e potencial florestal, assim como valores de alta biodiversidade, revelam que, sem uso competitivo, cerca de 9% da Amazônia brasileira poderia ainda ser incluídas em áreas de proteção à biodiversidade, enquanto cerca de 14% poderiam ser destinadas à silvicultura.

⁷ Os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, ao alterarem as prioridades e as forças hegemônicas do planeta, colocaram em xeque não só a superioridade da principal força militar do mundo, como o suposto universalismo do projeto modernizador difundido pela cultura ocidental. O impacto desse evento, ainda mal dimensionado devido à sua proximidade no tempo, terá, contudo, uma forte influência na evolução futura da história e da geografia de um mundo em rápida transformação. Na América do Sul, as conseqüências mais visíveis dessas mudanças têm sido a ênfase dada às questões envolvendo a atuação dos migrantes de origem árabe na região da Tríplice Fronteira - Brasil, Paraguai e Argentina - e, diretamente, o Plano Colômbia.

Amazônia, devem alterar a posição estratégica da região no mundo e influenciar, de forma direta, a atuação do Estado brasileiro em defesa da coesão interna e externa de seu território.

Com efeito, a turbulência e a incerteza converteram-se em regra, na atualidade, embaladas pela rapidez das mudanças de toda ordem que desestabilizam a contemporaneidade, devido à velocidade tecnológica, à conectividade geral, à “fuga” dos territórios, tornando incertos, até mesmo, os conceitos políticos mais rígidos construídos pelo mundo moderno, como o da soberania nacional.

Nesse contexto, é que se coloca como força motriz na contemporaneidade a idéia da construção de uma “nova soberania” que não perca de vista a integração e o domínio territorial do Estado-Nação, notadamente em países de dimensões continentais, como o Brasil, ao mesmo tempo em que promova a inclusão crescente do país nos fluxos e oportunidades abertas no espaço econômico globalizado.

O fortalecimento da coordenação nacional sobre o território amazônico parece urgente, no momento em que a Amazônia sul-americana tornou-se área de alto risco no desdobramento das concepções estratégicas americanas em relação ao Caribe e ao Cone Sul, com a ênfase dada ultimamente ao combate conjugado ao terrorismo e ao tráfico de drogas.

O que está em jogo, no campo de forças no qual gravita a política nacional e internacional, parece ser a capacidade institucional do Estado federativo brasileiro em exercer, junto com a sociedade civil e a iniciativa privada, a autoridade econômica, política e administrativa para gerenciar o imenso território brasileiro e amazônico.

Não por acaso as agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial (2002),

começam a chamar a atenção para a imbricação existente entre desenvolvimento, gestão de recursos naturais e existência de conflitos armados que desafiam a autoridade e, portanto, o exercício da soberania por parte de Estados reconhecidos internacionalmente.

Segundo esta fonte, dentre os países detentores de recursos naturais estratégicos, que carecem de crescimento sustentado e estão mais propensos a *sufrir la tragedia del conflicto armado* estão a Nicarágua, El Salvador, Guatemala, Trinidad e Tobago, Costa Rica e República Dominicana, na América Central, e Guiana, Bolívia, Peru, Equador, Brasil e Colômbia⁸, além do Chile e Paraguai, na América do Sul, concentrando-se, portanto, em grande parte da Amazônia sul-americana. Mais recentemente, a instabilidade política pela qual passa a Venezuela coloca quase a totalidade da Amazônia sul-americana nessa área de risco.

Vale observar que essa visão transmite, de certa forma, o interesse dos Estados Unidos no sentido de um envolvimento mais abrangente dos países amazônicos no combate à guerrilha colombiana identificada, cada vez mais, pela diplomacia daquele país, no contexto do combate ao terrorismo internacional.

Nesse sentido, assiste-se, no momento, a articulações intensas por parte do governo americano em torno do envolvimento direto dos países mais próximos - Equador e Venezuela - e indireto, como no caso do Brasil⁹, país que possui uma fronteira remota em termos de densidade demográfica, diferentemente, por exemplo, da Venezuela.

A superposição do combate ao narcotráfico e ao terrorismo com a geopolítica do petróleo, notadamente no caso da Colômbia e da Venezuela¹⁰, que possuem posição expressiva na extração-distribuição do petróleo no mundo, não deixa dúvida

⁸ Os países sublinhados constituem aqueles onde ocorreram, na década de 1990, conflitos civis armados com mais de 1.000 mortos.

⁹ Embora insistindo no discurso oficial de que o Brasil irá concentrar sua ação na defesa das fronteiras (JB, 15/08/99), já existem especulações recentes em torno do fornecimento de aviões da Embraer para ajudar o governo colombiano no combate à guerrilha (JB, nov. 2002).

¹⁰ A Venezuela possui a segunda reserva conhecida de petróleo do mundo, superada, apenas, pelos países do Golfo Pérsico; além disso esse país constitui o segundo fornecedor de petróleo ao Brasil, sendo, portanto, de grande importância estratégica na economia mundial e, em especial, sul-americana.

quanto ao peso que essas relações estão adquirindo no redimensionamento da Amazônia na geopolítica mundial. Nesse sentido, o combate ao tráfico, segundo Lessa (2002), pode vir a justificar, até mesmo, a densificação de bases militares¹¹ para garantir o suprimento de petróleo no futuro.

Cabe observar que a imagem mais próxima que se tem da evolução do conturbado contexto político no qual se encontra o poder público na Colômbia e do envolvimento crescente dos Estados Unidos no conflito interno desse país, com o pretexto de combater o terrorismo internacional, é a do Vietnã, onde a escalada americana passou por um período semelhante de assessoramento militar, envio de equipamento e ajuda financeira.

O risco da “decomposição territorial” dos países vizinhos, como no caso da Colômbia, deixa claro que a ação conjunta sobre o meio ambiente amazônico requer uma articulação que vai muito além dos princípios acordados no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978, isto é, dentro de um contexto histórico anterior não só à Conferência de Estocolmo como aos novos desafios que viriam a ser colocados pelas contingências geopolíticas que atingem, diretamente, o uso estratégico da Amazônia sul-americana e os limites impostos à regulação nacional sobre seus territórios nessa discussão.

Com efeito, estando em vigor desde 1980, o TCA abriu caminho para a articulação política em escala adequada das questões envolvendo a unidade natural da Bacia Amazônica. Naquele momento, no plano externo, o TCA representava uma evolução de atitudes, respaldada na liberalização progressiva de regimes políticos em diversos países amazônicos, gerando uma base democrática comum capaz de facilitar o diálogo e eliminar receios recíprocos e, portanto, facilitar a intensificação das relações no espaço fronteiriço entre Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e o Suriname.

Nesse sentido é que se insere a discussão de se lançar a Agenda Amazônia 21 como uma versão moderna do TCA, formulado ainda em 1978, no sentido de servir de base para uma eventual união com os países vizinhos numa regionalização amazônica sul-americana.

Tendo em vista o crescimento do número de Estados, aí incluídos os países produtores de drogas ilícitas na América do Sul, em risco de desagregação quanto ao monopólio da força e à integridade do território nacional, é que a Amazônia volta a ocupar o centro da geopolítica do continente sul-americano, colocando na ordem do dia as questões atinentes à coordenação nacional sobre as políticas que afetam, diretamente, a regulação e uso do território brasileiro e amazônico em especial.

O cenário externo de realização mais provável nesse início de milênio, com rebatimento imediato sobre o espaço amazônico, parece ser, portanto, o de reversão ou, ao menos, de alteração do quadro de estabilidade geopolítica que acompanhou os avanços verificados no processo de democratização dos países sul-americanos nos anos de 1980, quando da implementação do TCA, que acentuou, naquele momento, o papel da diplomacia “civil” *vis-à-vis* à geopolítica de inspiração militar (COSTA, s/d).

A resposta nacional a esse quadro torna-se mais complexa quando se observa, portanto, que as forças aceleradoras da globalização passaram a demandar, além de ações político-econômicas comprometidas com o avanço da integração da infra-estrutura e do comércio no continente sul-americano, enquanto plataforma de fortalecimento regional frente aos blocos hegemônicos mundiais, um outro tipo de atuação, de forte viés militar, comprometido com o ombate ao terrorismo internacional¹².

No contexto da Fronteira Norte¹³, os intercâmbios e conexões aí desenvolvidos resultam, assim, de processos diversificados que se manifestam

¹¹ Segundo esse autor, o Plano Colômbia pode ser analisado como seqüência a um cordão de bases militares localizadas no Caribe e no Equador. A obsolescência do canal do Panamá, frente à dimensão dos graneleiros atuais, abre, também, a perspectiva do uso do espaço colombiano cuja integridade territorial encontra-se, atualmente, sob o risco de se decompor frente às diversas facções armadas que desafiam o poder oficialmente constituído neste país.

¹² Ao contrário da globalização puxada pela universalização dos mercados financeiros e econômicos, que embora possa ser portadora da exclusão social contém um forte sentido de diluição das diferenças culturais, a globalização alicerçada no combate ao terrorismo parece, ao contrário, reafirmar as diferenças culturais, raciais e religiosas, contendo um enorme potencial de geração de instabilidades e antagonismos de difícil solução pelas vias diplomáticas.

¹³ A Fronteira Norte corresponde à faixa contínua do território da Amazônia Legal, que se limita com sete países da América do Sul, constituindo-se no mais extenso segmento fronteiriço do Brasil. Ela possui uma extensão superior a 10 mil quilômetros, representando cerca de 70% do total da área de fronteira terrestre brasileira.

da escala local à mundial, passando pela regional e nacional, operando de forma isolada ou articulada. A faixa de fronteira representa, portanto, o lugar de concretização dessas interconexões, seja na escala local ou, em uma dimensão territorial mais ampla, na passagem para diferentes redes, físicas ou não, que cruzam as fronteiras, de modo legal e ilegal.

Sua dimensão, associada à própria forma do território brasileiro e aos processos históricos contingenciados por sua condição fronteiriça, constitui um dos aspectos responsáveis por sua importância estratégica. Com uma extensa zona de contato com países do continente sul-americano, voltados tanto para o Pacífico como para o Caribe e o Atlântico, a Fronteira Norte mantém intercomunicação com diferentes áreas culturais e estruturas sociopolítico-econômicas próprias, que podem contribuir ou não para sua vivificação de forma positiva, dependendo da natureza das relações e dos fluxos que nela se estabeleçam.

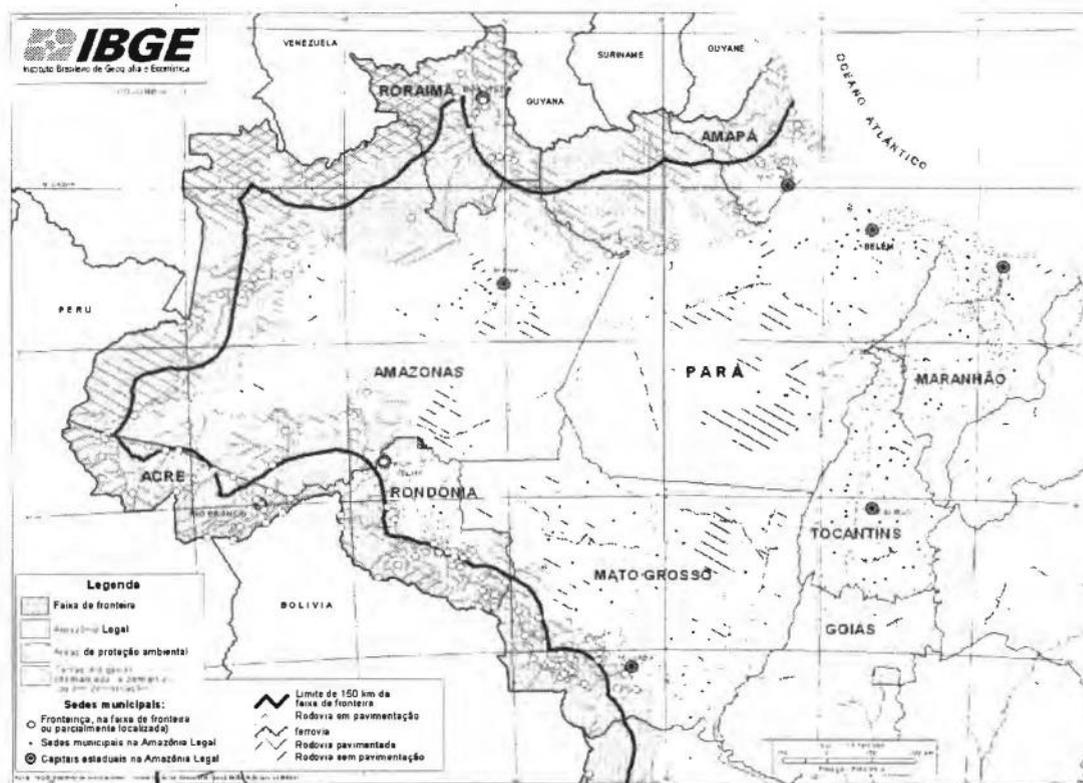
Numa faixa de 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres, conforme estabelecido pela Constituição de 1937 e mantido até hoje (Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, e Constituição de

1988), estão contidos na Fronteira Norte, total ou parcialmente, 123 municípios da Amazônia Legal pertencentes aos Estados do Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Rondônia e Mato Grosso (Mapa 2).

A Fronteira Norte do país volta a ser o foco das preocupações do Estado brasileiro, aí incluídos os segmentos militares que nas duas últimas décadas alteraram o foco de suas preocupações na Fronteira Sul do país, com o fim da centenária rivalidade com as forças militares argentinas tidas como o principal adversário brasileiro na disputa que os dois países empreendiam pelo papel hegemônico no Cone Sul do continente.

Com efeito, com a substituição da tensão na fronteira com a Argentina por um esforço contínuo de construção de uma parceria estratégica de união do subsistema Cone Sul, via Mercosul, liderada pela integração comercial entre Brasil e a Argentina, desmobiliza-se o efetivo militar na estável Fronteira Sul em direção à área de crescentes conflitos político-institucionais e agora, também, com a perspectiva não muito remota de uma escalada de conflitos armados, em áreas próximas à Fronteira Norte.

Mapa 2 - Faixa de fronteiras



Fontes: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia; Legislação federal e estadual

Segundo Dreifuss (1998), estamos entrando em um estágio da humanidade em que as fronteiras de alguns estados, como os europeus, se diluem “de forma estonteante”, enquanto existem outras realidades, também absolutamente contemporâneas, em que os limites dos países ainda devem ser vigiados, demarcados, controlados, como é o caso das “infinitas fronteiras amazônicas”.

Na mesma linha de argumentação, pode-se afirmar, como Cavagnary (1994), que caberia à geopolítica tornar a Amazônia objeto de reflexão e de ação das Forças Armadas, constituindo elas, portanto, um segmento que não pode ser negligenciado na discussão de estratégias territoriais para a Amazônia e sua extensa faixa de fronteira.

Um dos pontos essenciais de afirmação do poder do Estado brasileiro sobre o território amazônico deverá estar focado, desse modo, na sua constituição enquanto um interlocutor capaz de negociar para dentro e para fora de suas fronteiras políticas uma complexidade de questões que vão muito além da mera visão da Amazônia como uma reserva mundial da natureza.

Nesse contexto, torna-se necessário ampliar a articulação física da base territorial sul-americana através não só da construção de uma infra-estrutura viária interligada, como da complementação de recursos (minerais, energéticos) entre países vizinhos. Essa estratégia deve se voltar para a consolidação de uma plataforma regional sul-americana fortalecedora da presença da Amazônia na geopolítica mundial enquanto uma base territorial integrada detentora de ativos ambientais diversificados e não, apenas, como um patrimônio natural a ser preservado.

Somente nos últimos anos é que se puderam observar movimentos mais efetivos do Brasil na direção de políticas territoriais explicitamente integracionistas e capazes de envolver um amplo conjunto de países que, apesar de compartilharem uma fronteira política e um ambiente natural comum, como é o caso da Bacia Amazônica e a do Prata, pouco compartilharam, ao longo da história, seu processo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural.

Numa visão empresarial, segundo Silva (1996), o essencial no processo de integração do espaço regional latino-americano é discutir o tipo de logística¹⁴ que seria mais eficiente, autofinanciável e, simultaneamente, apropriado em termos ambientais e comunitários. Para esse autor, a integração física oferece uma oportunidade única para a integração comercial e econômica para a América do Sul, aí incluída a intensificação das relações entre os dois países hegemônicos do Cone Sul, Brasil e Argentina.

Dentre os grandes sistemas de ligação já delineados para a integração física da Amazônia Sul-Americana destacam-se: o eixo intermodal (hidrovias e rodovias) entre Belém, no Atlântico, e os portos na costa peruana (Paita) e equatoriana (Guayaquil) do Pacífico, envolvendo ainda a passagem pelo porto fluvial peruano de Sarameriza, no rio Marañón, até a cidade de Iquitos e os rios Solimões e Amazonas; a ligação rodoviária entre Rio Branco (Acre), e a BR-364, ao Porto de Ilo (Peru), além da ligação rodoviária, já concluída, de Manaus a Boa Vista e daí até Caracas (Venezuela), através de BR-174, estrada de cerca de 1.800 km que vai ligar a Amazônia brasileira ao Caribe.

No rastro da consolidação dessa ligação terrestre o Mercosul já anunciou a intenção de reduzir bruscamente tarifas no comércio com a América Central (Mercado Comum Centro Americano - MCCA) e Caribe (Comunidade e Mercado Comum do Caribe - Caricom), até meados de 2003, no interior de uma estratégia visando a reforçar os laços com os países do continente e fortalecer sua posição para negociar com a Alca e a União Européia.

Além dessas ligações, os acordos bilaterais Brasil-Venezuela, estendendo uma linha de transmissão de energia (hidrelétrica) da cidade venezuelana de Gury até Boa Vista, e o acordo de exploração conjunta de gás e petróleo entre Brasil-Bolívia-Peru-Colômbia e Equador apontam, igualmente, para um processo de adensamento de atividades e de relações fronteiriças, embora sujeito a retrocessos devido ao aumento de instabilidades de toda ordem, presentes hoje em dia no continente sul-americano como um todo e nos países amazônicos em particular.

¹⁴ O termo logística introduz uma visão sistêmica à noção de integração articulando a análise das redes de transporte, telecomunicações e energia à questão de custos envolvidos na estocagem, circulação e transbordo de mercadorias.

O eixo rodoviário que faz a ligação com a Venezuela viabiliza não só a integração da parte norte do Brasil com o sul daquele país, mas, principalmente, a integração com os países do Pacto Andino e do Tratado de Cooperação Amazônica, além do intercâmbio comercial com o Caribe e o Atlântico Norte.

A saída para o Pacífico, o Caribe e o Atlântico Norte, esta última reforçada, também, pelo início da ligação rodoviária entre Macapá e Caiena (Guiana Francesa)¹⁵, não só irá pressionar a intensificação de fluxos comerciais e a superação de obstáculos à livre circulação de produtos à longa distância, como representará, no nível local, a possibilidade da estruturação de comunidades e/ou aglomerados urbanos fronteiriços que poderão estreitar vínculos no campo econômico, e, através de processos variados de articulação, compartilhar interesses e vontades coletivas, de toda ordem.

Finalmente, cabe observar que o pólo industrial de Manaus será diretamente beneficiado com os avanços verificados na integração econômica com a região da América Central e, mais diretamente, do Caribe, a partir de onde se abre uma perspectiva promissora não de ampliação/diversificação de negócios, mas de renovação segura de seus objetivos iniciais.

Mudanças no cenário interno: a Amazônia como questão nacional

Simultaneamente às ações voltadas ao aprofundamento das relações internacionais, a começar pelas relações transfronteiriças, impõem-se, também, aquelas voltadas ao próprio conhecimento da Amazônia entre a sociedade brasileira como patrimônio nacional e um dos símbolos de sua identidade no mundo.

Por um lado, a noção de cooperação transfronteiriça não pressupõe a abdicação da segurança, que normalmente está associada à idéia da fronteira. Ao contrário, a noção de segurança é agora revista dentro de uma conotação positiva, não conflituosa,

fazendo da articulação e do estreitamento de relações uma garantia mais sólida da própria defesa do território nacional, uma vez decorrente da construção conjunta da cooperação entre nações vizinhas, onde a segurança mútua nas fronteiras passa a ser assegurada a partir do próprio esforço de integração. Nesse sentido, cabe observar que a própria política atual de defesa nacional, definida em 1996, aponta como prioritárias a defesa da Amazônia e a integração do Brasil com os países vizinhos¹⁶.

Por outro lado, a afirmação da Federação, privilegiadora da coesão interna do território, em um momento de afirmação de processos globalizantes e de predomínio de forças espacialmente seletivas e portadoras de exclusão na ordem econômico-financeira mundial, nacional e regional, contribui para reforçar um ângulo por vezes negligenciado na visão estratégica da Amazônia que, ao representar mais de 50% do território nacional, transfere necessariamente o peso de sua dimensão física para a representatividade que possui, politicamente, no conjunto da nação brasileira.

Nos dias atuais, o desafio maior de se sugerirem estratégias geopolíticas reafirmadoras da Federação brasileira e de sua soberania sobre a Amazônia constitui, em essência, a questão de o Estado brasileiro saber transitar em um mundo no qual a antiga dicotomia externo-interno parece diluir-se, sem que ele abra mão, ao mesmo tempo, do controle efetivo sobre aquele vasto espaço regional e de sua extensa faixa fronteiriça.

Com efeito, em decorrência da presença de problemas reais decorrentes da ocupação predatória, a Amazônia transforma-se em alvo de interesses internacionais conflitantes, existindo, de um lado, a consciência ecológica legítima e, de outro, as pressões geopolíticas associadas à valorização da biodiversidade como fonte de ciência e tecnologia e como fonte de poder, expressando as contradições entre as próprias potências dominantes e a definição de grandes mercados supranacionais (BECKER, 1994).

¹⁵ Além dessa ligação, encontra-se em fase de projeto uma rodovia que interligará Macapá a Boa Vista, passando pela Guiana Francesa, o Suriname e a República da Guiana (esta já ligada a Boa Vista via Georgetown e a BR-174).

¹⁶ Já vai longe, portanto, a velha doutrina que associava a incorporação da fronteira amazônica ao espaço nacional com o "tamponamento" de suas fronteiras externas que dominava o pensamento do Gal. Golbery à época do regime militar.

Nesse contexto, tais estratégias devem possuir uma visão integrada de um espaço geográfico, como o amazônico, composto por múltiplas interações e circunstâncias que se desenvolvem entre diferentes escalas e hierarquias de poder, tanto externa como internamente.

O Estado brasileiro tem realizado, nesse sentido, um esforço contínuo de ajustes jurídico-institucionais, visando criar, internamente, um campo jurídico-administrativo e operacional renovado (e ágil), capaz de promover um cenário interno ancorado em valores democráticos e estáveis indutores da divisão de competências e atribuições entre as diferentes esferas do poder público.

Em relação à legislação constitucional brasileira, pode-se afirmar que a necessidade de fortalecer a coordenação nacional sobre o uso dos recursos naturais no Brasil e na Amazônia, em especial, vai ao encontro dos princípios básicos do federalismo cooperativo pregados pela Constituição Federal de 1988, ao deixar claro que, em matéria ambiental, haverá sempre a obrigatoriedade de observância das normas gerais federais e das normas estaduais específicas, ainda nos casos em que a competência executiva do município seja exclusiva¹⁷.

Nesse sentido, como adverte Bastos (1992, *apud* LEUZINGER, 2002), “as competências expressas no artigo 30 não devem estimular uma visão exageradamente grandiosa da autonomia municipal, uma vez que as diversas matérias ali explicitadas sofrem a restrição de uma normatividade superior. Segundo esse autor, esse é o caso relativo à ordenação do território, que deverá respeitar os planos nacionais e regionais sobre a matéria”, sem abrir mão das oportunidades que se abrem na economia do mundo.

A nova realidade constitucional do país não só garante como, de certo modo, impõe a presença do poder público, representado em suas diferentes esferas de representação política, no sentido de regular, da melhor forma possível, o território amazônico definido, pela Constituição de 1988, como Patrimônio Nacional¹⁸.

A noção de Patrimônio Nacional vai além, portanto, de um tratamento meramente administrativo da base territorial para fins de arrecadação e divisão de recursos, em direção à idéia de gestão participativa e sustentável que implica tanto a “mobilização adequada de recursos quanto opções estratégicas de apropriação e uso do território” (PNUMA/MMA/IBAMA. GEOBrasil, 2002).

Mais ainda, segundo esse Relatório, a idéia de transmissão, própria ao termo Patrimônio, significa legar para o futuro o recurso e a possibilidade de renovação dos métodos de seu uso colocando em questão os chamados “direitos de terceira geração” como o “direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, o direito à paz e o direito de comunicação” (LEUZINGER, 2002)¹⁹.

Dentre as questões básicas que o Estado brasileiro terá que enfrentar no encaminhamento de soluções sustentáveis para o território amazônico destaca-se a do controle público ou privado da terra, por ele passando, em grande parte, o problema do uso adequado dos ecossistemas florestais. Nesse contexto, a última Carta Constitucional, em seu artigo 5º, XXII, garante o direito de propriedade, determinando, entretanto, que a propriedade cumpra sua função social (art. 5º, XXIII), o que, em termos práticos, significa que o direito de pro-

¹⁷ A Constituição Federal de 1988, inovando em relação às cartas anteriores, tratou em artigos diferentes as competências legislativa e executiva e, relativamente a esta última, adotou técnica de repartição semelhante à utilizada para a repartição de competências legislativas, conferindo à União competência exclusiva para atuar em relação às matérias enumeradas no artigo 21 (“manter relação com estados estrangeiros”, “declarar guerra e celebrar a paz”, “assegurar a defesa nacional”, entre outras), aos municípios competência exclusiva para atuar em relação às matérias enumeradas no artigo 30 (“instituir e arrecadar tributos de sua competência”, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, entre outras), bem como competência para atuar quando houver interesse local predominante e, aos Estados-membros, competência exclusiva para agir sobre tudo o que não for de competência exclusiva da União ou dos municípios (LEUZINGER, 2002).

¹⁸ Além da Floresta Amazônica a Constituição Federal definiu como Patrimônio Nacional as formações físico-bióticas da Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

¹⁹ Segundo esse autor, os direitos de terceira geração desvinculam-se de critérios patrimoniais e abandonam a idéia tradicional de direito subjetivo, que demanda a individualização de um titular. Tais direitos cuidam, basicamente, da preservação ambiental e cultural, dos direitos dos consumidores e das minorias étnicas e sociais, caracterizando-se como direitos difusos, de conteúdo eminentemente não-patrimonial (em seu sentido de desfrutar individualmente de um bem).

priedade hoje perdeu a função de direito absoluto de uso, gozo e disposição da terra em qualquer circunstância, sem qualquer limite. Nesse sentido, o direito de propriedade sofre restrições decorrentes, entre outras, do cumprimento da chamada "função socioambiental", tendo em vista o direito fundamental de todos - e das gerações futuras - ao "meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Essas normas gerais apontam para a existência de um arcabouço normativo interno capaz de assegurar a construção de canais democráticos e, portanto, de cenários políticos estáveis e ativos quanto à sua capacidade de responder aos desafios postos pela busca de um modelo histórico de consolidação sustentável do uso do território amazônico que faça frente à crescente instabilidade do mundo exterior.

Nesse contexto, a proposta de redefinição do mapa político da Amazônia Ocidental²⁰ através da criação dos Territórios Federais em áreas fronteiriças no Alto Solimões, Alto Rio Negro e Juruá (Mapa 3), ora em discussão no Senado Federal, pode ser vista como instrumento fortalecedor da coesão territorial de um país de dimensões continentais, cujas regiões periféricas se debatem entre a fragilidade do poder público local e os imperativos de forças dominantes na geopolítica mundial como as ligadas, de um lado, ao comércio ilegal de drogas e, mais recentemente, ao recrudescimento da guerrilha e fragilização institucional dos Estados vizinhos.

Essas forças se rebatem na própria forma como o Estado brasileiro irá enfrentar o desafio de compatibilizar os efeitos potenciais da globalização, aí incluído o "universalismo" da questão ambiental, com políticas públicas que promovam o fortalecimento da coesão do território nacional.

Com efeito, o que parece estar em jogo, nos dias atuais, é a avaliação do risco da crescente abertura (que não precisa ser necessariamente econômica) da Amazônia para o exterior sobre a articulação territorial do país, fragilizando os laços de solidariedade política entre suas regiões. Nesse sentido, cabe ao Estado nacional integrar as áreas remotas ou de densidade demográfica muito baixa situadas em zonas de fronteira que estejam sendo ou possam vir a ser po-

larizadas, direta ou indiretamente, por centros e/ou forças políticas situadas fora do território nacional.

Nesse contexto, enfatiza-se o entendimento da Amazônia como componente intrínseco da ordem federativa e, portanto, como questão de caráter e de âmbito nacionais, ao lado de seu comprometimento renovado como área de interesse mundial. Nesse campo, a região adquiriu, contemporaneamente, uma conotação geopolítica singular ao acrescentar à sua condição de fronteira econômica e política do país a de fronteira da biodiversidade mundial, abrindo novas perspectivas e referências político-administrativas à sua integração interna ao país e frente ao mundo exterior.

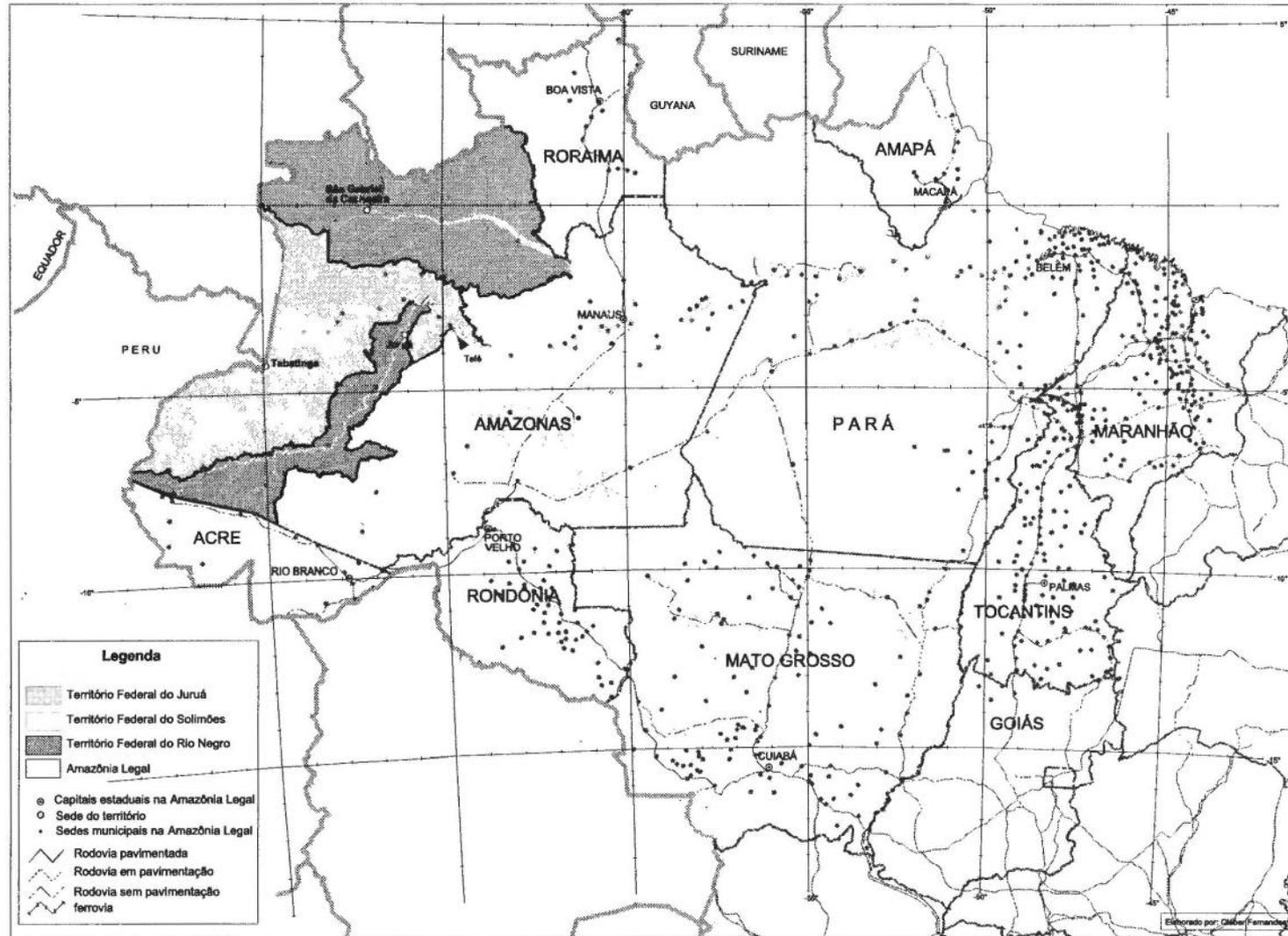
Na dimensão territorial cabe ainda observar que o processo de integração se desdobra, em grande parte, na esfera urbana, uma vez que são as cidades que concretizam, de forma mais imediata, o processo de integração regional aqui entendido segundo uma visão abrangente do espaço da fronteira, que vai além da constituição de uma infra-estrutura comum e da intensificação de fluxos econômico-comerciais, abarcando, também, a sedimentação de autonomias locais e mesmo de uma cultura construída na convivência diária de uma espaço compartilhado.

Nesse sentido, os habitantes de um espaço fronteiriço delimitado por cidades conurbadas, como no caso de Tabatinga (no Amazonas) e Letícia (na Colômbia), podem consolidar a percepção de que, apesar das diferenças e divergências que possam dividi-los, existem fortes afinidades e interesses comuns advindos do sentimento compartilhado de pertencimento a uma comunidade territorialmente próxima.

Nesse início de milênio, a percepção de um processo urbano comum aos dois lados da fronteira constitui, enfim, uma abordagem inovadora à visão naturalizada que quase sempre marcou o estudo da fronteira amazônica, usualmente vista como o limite físico do poder soberano sobre o território, ao mesmo tempo em que se revela o espaço geográfico de maior permeabilidade natural frente às forças positivas e negativas provenientes do exterior.

²⁰ Segundo o Decreto-Lei nº 356, de 15/08/1968, a Amazônia Ocidental é constituída pela área atualmente abrangida pelos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima.

Mapa 3 - Territórios federais



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia; Legislações federal e estadual.

Referências

- ALTVATER, E. *O preço da riqueza*. São Paulo, Editora UNESP, 1995, 333p.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2003. Desarrollo sostenible em um mundo dinámico*. Washington, D.C., 2002.
- BECKER, B. A Amazônia pós-ECO 92: por um desenvolvimento regional responsável. In: BURZTYN, M. (org.) *Para repensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora Braziliense, 1994.
- _____. *Reflexões sobre políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*. Brasília, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2000, 51p.
- CARVALHO, M. J. C. *Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia: 1975 - 1985*, Belém, Universidade Federal do Pará, Tese de doutorado, 1987, 330p.
- CAVAGNARI, G.L. Defesa com democracia e desenvolvimento. In: *Teoria e Debate*. Revista Trimestral do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, n.24, mar/abr/maio.1994, pp.9-11.
- COSTA, W. M. *Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul- americana*. São Paulo, Universidade de São Paulo, s/d, 17 p. (mimeo.)
- DREIFFUS, R. O ocaso das fronteiras. In: *Problemas Brasileiros*. São Paulo, n. 328 - julho/agosto, 1998, pp. 4 - 11.
- FIGUEIREDO, A. H. *A divisão da floresta: uma interpretação do mapa político da Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Tese de doutorado, 1998, 302p.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- LESSA, C., COSTA, D. & EARP, F. S. *A crise internacional e o Brasil depois do atentado*. Rio de Janeiro, Garamond, 2002, 161 p.
- LEUZINGER, M. D. *Meio ambiente - propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro, Editora Esplanada, 2002, 150 p.
- PNUMA/MMA/IBAMA. *GEOBrasil 2002 - Perspectivas do meio ambiente no Brasil*. Brasília, IBAMA, 2002. 446 p.
- SILVA, E. B. *Infrastructure for sustainable development and integration of South America*. Business Council for Sustainable Development - Latin America (BSCD-LA), 1996 (mimeo.).