

A Amazônia e a relação com as políticas de defesa: o silenciamento dos povos da amazônia nas políticas de defesa do Brasil

The Amazon and the relationship with defense policies: the silencing of the Amazonians by the Brazilian state

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 17–37

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75324

ISSN 2358-3932

MARCIO ROCHA
ISABELLA SILVANO VIEIRA ALVES

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar como a construção de uma identidade oficial da Amazônia foi influenciada pelas políticas voltadas para a Defesa Nacional, bem como a verificação dos impactos dessa construção social para os amazônidas. Por identidade oficial da Amazônia consideramos a imagem pública construída socialmente pelas Políticas de Defesa, as quais priorizam a região como uma área a ser protegida e defendida, em especial contra interesses internacionais, principalmente em termos de materialidade. Os argumentos que justificam essas políticas têm como base o fato da região ser fonte de diversas riquezas naturais ainda não totalmente contabilizadas, assim como pelo seu elevado valor estratégico para o meio ambiente em âmbito mundial. Nos documentos que registram as Políticas de Defesa do Estado brasileiro, editados nos anos de 1996, 2005,

Marcio Rocha é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e possui Mestrado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (Unifã). É graduado em Economia pela UFRN/CEUB e em Ciências Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea (AFA). Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST/INEST/UFF) e da Graduação em Relações Internacionais (Inest/UFF). Contribuiu no artigo com a definição e adequação das Políticas de Defesa, sua relação com o contexto da Amazônia e redação do mesmo. orcid.org/0000-0003-0948-6863. E-mail: marciorochamr@yahoo.com.br.

Isabella Silvano Vieira Alves é mestre em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (PPGEST/INEST/UFF). Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Contribuiu no artigo com o desenvolvimento da base teórica e redação do mesmo. orcid.org/0000-0001-5195-200X. E-mail: isabellasilvano@id.uff.br.

2012 e 2018, pode-se verificar a projeção da Amazônia como um mero território a ser protegido, a partir de uma ótica colonizadora, com poucas menções em relação a cuidados ou proteção aos grupos sociais, à cultura ou à rica história dos seus povos tradicionais (Brasil 1996; 2005; 2012; 2020).

Inicialmente, precisamos destacar que “a região não é apenas uma geografia, e sua história é muito mais que um viveiro de criaturas exóticas de futuro incerto” (Souza 2019, 29). Segundo dados da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA 2021), a bacia da Amazônia é casa de aproximadamente 48 milhões de habitantes, dentre os quais encontramos cerca de 400 povos indígenas que falam mais de 300 idiomas. Em relação à porção brasileira, a população que vive na região saltou de 7,13 milhões de habitantes, em 1970, para mais de 28 milhões em 2020, de acordo com dados do IBGE (2020a apud Santos, Salomão, and Veríssimo 2021, 10). No entanto, verificou-se que a relação dessa população com o Estado brasileiro é marcada historicamente por as ações regionais voltadas para a segurança e a defesa dos interesses do próprio Estado, os quais não correspondem à atenção necessária e à garantia de condições de segurança para os povos que ali vivem, sendo ainda agravado pela distância que se encontram do centro do poder.

Em termos de dimensão territorial, e sendo muito vasta, a Amazônia é praticamente o bioma com a maior biodiversidade do todo o planeta Terra, além de abrigar a maior floresta tropical e a maior bacia hidrográfica do mundo, a do Rio Amazonas. A chamada Pan-Amazônia abrange uma área de mais de 7,8 milhões de quilômetros quadrados na América do Sul, dividida entre oito países, sendo eles: Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru, Guiana, Venezuela, Suriname e Equador, além da França que também possui uma parte do território amazônico situado na Guiana Francesa. Entre os países amazônicos, o Brasil é o que detém a maior parte do bioma, com aproximadamente 64% da Pan-Amazônia sob sua soberania, o que corresponde a cerca de 59% do território brasileiro (Santos, Salomão, and Veríssimo 2021, 1).

Desde a década de 1960, a Amazônia passou a ser objeto de políticas públicas específicas para a região, sendo vista como um território com grandes vazios demográficos e grandes reservas de recursos naturais. O subdesenvolvimento e a baixa presença do Estado sempre foram vistos como possíveis obstáculos à soberania estatal, especialmente devido à percepção existente de que havia cobiça internacional pela Amazônia. Isso era percebido como um risco, pois poderia incentivar um processo de internacionalização fomentado por outros países (Souza 2019; Nunes 2005; Rodrigues and Kalil 2021).

Diante desse cenário, a pesquisa foi orientada com base na seguinte questão: em que medida essa “identidade oficial” da Amazônia foi influen-

ciada pelas Políticas de Defesa e quais os impactos dessa construção social para os próprios amazônidas?

Argumentamos que a Política Nacional de Defesa oficializa a imagem da Amazônia em termos de um território com significativas capacidades e riquezas materiais de interesse do Estado brasileiro. Por outro lado, demonstra-se que essa identidade oficial é, na verdade, uma construção social que acaba por silenciar outras identidades possíveis para a Amazônia — identidades essas que tem como base a rica cultura de dezenas de povos indígenas, ribeirinhos e mesmo da população regional como um todo. Essa abordagem política desenvolvida pelo Estado tem como consequência a manutenção dos amazônidas invisíveis nas políticas estatais. Perpetua-se, assim, situações de insegurança constantes, nas quais tanto os indivíduos são vítimas de uma violência estrutural, quanto o próprio meio ambiente amazônico também é frequentemente ameaçado pela degradação ambiental.

Nesse sentido, o que justifica esta pesquisa é a possibilidade de contribuir com a literatura que aborda as importantes questões envolvendo a Amazônia e, neste caso, realçando uma potencial dissociação entre políticas públicas, com foco na Política Nacional de Defesa, e o que deveria ser os reais interesses e a real identidade da Amazônia.

A base teórica que fundamentou esta pesquisa está centrada nas diferentes abordagens acerca do conceito de “Segurança”, contrapondo tanto o entendimento das Teorias Feministas dos Estudos de Segurança, quanto da Teoria Realista. Buscou-se compreender como essas diferentes perspectivas teóricas contribuem para a compreensão da imagem e da identidade do objeto de estudo desta pesquisa.

O artigo está dividido em três seções, sendo que na primeira foram exploradas as questões teóricas relativas ao conceito de segurança, isto é, como as duas correntes anteriormente citadas interpretam-no. Na segunda seção, foi discutida a concepção que o Estado Brasileiro tem da região amazônica e como ela foi utilizada nas atualizações da Política Nacional de Defesa (PND). Por fim, na terceira seção buscou-se analisar as contradições presentes na identidade oficial da Amazônia presentes nos documentos oficiais e que fundamentam as ações do Estado Brasileiro para a região. Além disso, são apresentados alguns dos impactos no âmbito específico relacionados à segurança das populações locais, provocados pela imagem oficial e pela política de Estado.

AS TEORIAS FEMINISTAS E REALISTA NOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

As Relações Internacionais surgem, enquanto disciplina, como consequência do fenômeno social da Primeira Guerra Mundial, sendo que o ponto de partida considerado para as atividades desta área do conhecimento foi marcada, no pós-guerra, em 1919, pela instituição da Cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional na Universidade de Gales. A guerra e a paz, bem como as relações entre os Estados nacionais no sistema internacional constituíram, em um primeiro momento, o seu objeto de estudo, delimitando qual seria o escopo da nova área de conhecimento. Nas Relações Internacionais, a corrente teórica realista é considerada como parte do *mainstream* da disciplina, juntamente com a corrente liberal, as quais deram forma aos primeiros “Grandes Debates” da área (Buzan and Hansen 2012; Oliveira 2015).

Foram a partir dessas lentes específicas de análise do sistema internacional — liberalismo e realismo — que se desenvolveram os primeiros estudos de Relações Internacionais, sendo que até hoje ambas as correntes teóricas são tradicionalmente utilizadas como forma de encontrar explicações para os problemas de política internacional. Suas influências no ambiente acadêmico e, inclusive, fora dele, são indiscutíveis. Para o objetivo desta pesquisa, no entanto, a proeminência do realismo se explica devido sua íntima relação com os chamados Estudos Estratégicos.

A teoria realista tem como fundamento uma concepção objetiva e materialista da realidade. Nesse sentido, o Sistema Internacional seria formado pelos Estados nacionais, caracterizados como unidades dotadas de poder político e com capacidades materiais distribuídas de maneira desigual. O principal objetivo de um Estado seria, portanto, a manutenção de sua soberania — isto é, a garantia da sua própria sobrevivência — frente aos interesses egoístas das demais unidades do sistema. Mijares (2020) aponta que o realismo dá centralidade ao poder em seu arcabouço teórico, fazendo com que a capacidade de cada Estado de impor seus próprios valores e interesses aos outros Estados seja uma preocupação constante.

A anarquia do Sistema internacional, por outro lado, é a principal característica do ambiente externo, diferente do que ocorre no ambiente interno de cada unidade, onde vigora a soberania do poder estatal. Por serem unidades com capacidades materiais distintas, visto que alguns possuem maiores capacidades de se preservarem do que outros, a lógica da autoajuda que perpassa a anarquia internacional favorece um ambiente conflituoso entre as unidades, marcado pela existência de ameaças concretas a serem neutralizadas em prol da segurança do próprio Estado (Mijares 2020).

Assim como as Relações Internacionais, os Estudos Estratégicos também são um campo de estudo relativamente novo, ainda que questões sobre estratégia e a relação entre guerra e política já fossem desenvolvidas desde a primeira metade do século XX, especialmente sob o arcabouço teórico de Carl von Clausewitz (Oliveira 2015, 173).

Foi nos anos finais da Segunda Guerra Mundial que surgiu a necessidade de se dar o devido tratamento científico às questões estratégicas de segurança e de defesa dos Estados, visto que essas passaram a transcender o ambiente militar. Sendo assim, apesar de os estudos sobre as questões estratégicas do Estado terem nascido fora da academia civil, ainda assim sua essência ontológica e epistemológica seria de substância política. Isso se dá pelo fato de que o Estado é “o agente por excelência da formulação, do planejamento e da ação estratégica” (Figueiredo 2015, 115) em busca da consecução de seus próprios interesses perante os demais atores do Sistema Internacional.

Destaca-se que foi notória a influência do arcabouço teórico realista no desenvolvimento dos Estudos Estratégicos pós-Guerra Fria, sendo que esses acabaram por se tornar a vertente realista, ou melhor, neorealista, dentro do mais amplo campo dos Estudos de Segurança Internacional (Buzan and Hansen 2012). A própria dinâmica política da bipolaridade entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética, durante o período da Guerra Fria, acabou por propiciar a aproximação dos Estudos Estratégicos com a corrente realista das Relações Internacionais, resultando na consolidação de um novo paradigma teórico-metodológico: o paradigma “estratégico-realista”, fundamentado em uma perspectiva racionalista/neopositivista da segurança internacional (Oliveira 2015, 174). Dessa forma, os conceitos e as preocupações centrais no pensamento realista são amplamente incorporadas pelos Estudos Estratégicos, tais como o pressuposto do Estado como unidade de análise da área e dos problemas relacionados à sua própria segurança.

Adota-se nos Estudos Estratégicos a formulação clássica do conceito de segurança, isto é, uma formulação voltada para a segurança do próprio Estado. O Estado é o objeto referente da segurança, no sentido de ter sua sobrevivência garantida por meio da preservação da soberania estatal, das fronteiras e dos regimes. Logo, segurança para o pensamento realista implica na neutralização das diversas ameaças que podem afetar a soberania de um determinado Estado (Mijares 2020).

Portanto, é com base nos fundamentos da teoria Realista e dos Estudos Estratégicos que se deve pensar e compreender as formulações das Políticas de Defesa Nacional. Trata-se de uma política concebida para articular os interesses nacionais com as reais capacidades militares para garantir ou

alcançar os objetivos políticos traçados. Assim, a concepção de segurança nacional dos Estudos Estratégicos, por se restringir ao campo político-militar, acaba por focar apenas nas necessidades estatais de segurança e de defesa, não admitindo que a segurança de outros atores/grupos seja assunto de igual relevância quanto a sobrevivência do Estado.

Apesar do tradicionalismo que o paradigma estratégico-realista alcançou nos Estudos de Segurança Internacional, isso não significa que ele é o único paradigma para estudar temas de segurança. Como aponta Oliveira (2015), as limitações do paradigma em explicar o desfecho da Guerra Fria e outras ocorrências no sistema internacional, fomentaram o surgimento de novas abordagens que desafiavam claramente os pressupostos teóricos dos tradicionalistas.

Verificou-se que abordagens pós-positivistas começaram a ganhar terreno nos Estudos de Segurança Internacional, promovendo uma virada sobre o objetivismo e o racionalismo metodológicos sob os quais o paradigma estratégico-realista se sustenta. Com isso, foi possível ampliar o objeto de estudo dos Estudos de Segurança Internacional, em busca de abrigar temas de segurança que antes não eram contemplados pelos tradicionalistas, por não serem diretamente relacionados com as “questões estratégicas” dos Estados e suas capacidades militares (Oliveira 2015). Essas novas abordagens ficaram conhecidas sob o rótulo de “estudos críticos de segurança”.

Ainda assim, constata-se que o paradigma estratégico-realista ainda é a perspectiva dominante, inclusive no Brasil, quando se trata de estudos acadêmicos de segurança e de defesa, mesmo depois da ampliação das possibilidades de perspectivas a partir das epistemologias pós-positivistas. Oliveira defende que esse protagonismo do positivismo acaba por transparecer certa ideia de superioridade perante as outras alternativas epistemológicas e, por isso, argumenta a necessidade de se adotar “uma base epistemológica mais diversificada que seja compatível com o estudo da complexidade e da variedade dos fatores e questões que influenciam o processo de construção social da agenda de defesa no Brasil e no mundo” (Oliveira 2015, 176). Os novos arcabouços teóricos que surgem a partir das epistemologias pós-positivistas fornecem, assim, novas lentes de análise para o campo de estudos, as quais enxergam outros problemas de segurança que não são contemplados pelas lentes dos Estudos Estratégicos.

Nesse sentido, são contestados dois pressupostos epistemológicos do paradigma estratégico-realista: a relação mente-mundo e a relação conhecimento-observação. Para os positivistas, existe uma separação — daí o “dualismo” — entre a mente do observador e o mundo real, sendo que para os pós-positivistas essa separação não existe, o observador compõe

também a própria realidade analisada — por isso, diz-se que são “monistas”. No tocante à relação conhecimento-observação, para os primeiros é possível, e tão somente, analisar os fatos e fenômenos tais como eles são, de modo a mensurá-los e, por isso, são considerados “fenomenalistas”. Já para os pós-positivistas — os “transfactualistas” — os fatos e fenômenos existem, mas não é possível ao observador acessá-los de forma que não seja interpretativa: nem todo objeto de estudo é puramente observável e mensurável (Oliveira 2015, 182–3).

Essa diferença entre as epistemologias permite a contestação da concepção estatocêntrica de segurança dos Estudos Estratégicos, favorecendo a ampliação do próprio conceito de segurança. Buzan e Hansen apontam que uma das principais diferenças epistemológicas entre as correntes teóricas dos Estudos de Segurança Internacional é, justamente, o tipo de concepção de segurança com que cada uma trabalha. Para os autores, essas concepções podem ser objetivas, subjetivas ou discursivas, sendo que as objetivas geralmente definem segurança em termos materiais e as subjetivas, apesar de se preocuparem com a sensação de se sentir seguro, ainda mantém certo referencial objetivo. Por outro lado, as concepções discursivas rejeitam completamente a possibilidade de se definir segurança em termos objetivos, isto é, materiais. Nesse caso, segurança seria, na verdade, um ato de fala, sendo que uma ameaça só se transformaria em uma ameaça material a partir do momento em que fosse aceita por atores políticos significativos e por uma audiência como tal, fato que coloca o processo de construção de ameaças como essencial para se analisar as questões de segurança (Buzan and Hansen 2012, 66–75).

Desse modo, esta pesquisa buscou, também, amparo na Teoria Feminista nos Estudos de Segurança Internacional, como forma de ampliar as opções de análises na relação do Estado Brasileiro com a região amazônica.

Considera-se que, a partir de 1980, as concepções subjetivas de segurança passam a desafiar também a centralidade do Estado e sua posição como objeto referente do conceito, contestando, inclusive, o papel “natural” do Estado de proteger todos os seus cidadãos e garantir seus direitos. Isso ocorre devido em muitas situações a segurança nacional não implicar necessariamente na manutenção da segurança de seus próprios indivíduos, pois eram os próprios Estados que perpetuavam violências estruturais. Uma das correntes que emerge desse conflito, envolvendo segurança individual e segurança coletiva, são os Estudos Feministas de Segurança, momento em que se percebe que as mulheres — e os grupos vulneráveis em geral — se encontravam em um estado de insegurança internamente fomentado pelo próprio Estado (Buzan and Hansen 2012, 213–23).

Assim, o questionamento que os Estudos Feministas fazem no momento é: “Segurança para quem?”, sendo que a partir dessa provocação o gênero passa a integrar o conjunto de variáveis analisadas em Estudos de Segurança Internacional (López 2020).

Inicialmente, precisamos considerar que gênero diz respeito às construções políticas, sociais, culturais e discursivas sobre papéis sociais, estando relacionado, na verdade, com a dicotomia masculinidade/feminilidade — e não exclusivamente com o grupo “mulheres” (López 2020). Logo, são papéis sociais que definem quais são as expectativas que a sociedade espera que seus homens e suas mulheres atinjam, a partir das características tidas como “naturalmente” masculinas, ou seja, força, coragem, racionalidade, protetor, público, etc.; e femininas, quais sejam, fragilidade, emocionalidade, protegida, privado, etc. Portanto, são tipos ideais de masculinidade e de feminilidade construídos socialmente nos quais todos os indivíduos e/ou grupos são enquadrados, em menor ou maior grau (Tickner and Sjoberg 2013, 206). Inclusive, são essas definições de masculinidade e de feminilidade que fundamentam o chamado “mito da proteção”. Segundo Tickner e Sjoberg (2013, 213–4), esse mito difunde a ideia de que os homens são “naturalmente” os protetores, por serem fortes e corajosos, e têm o dever de proteger os grupos tidos como vulneráveis (mulheres, crianças, idosos etc.), caracterizados por sua fragilidade também “natural”.

Quando o recorte de gênero é introduzido nas análises das relações de poder percebe-se, então, que há uma clara hierarquia na dicotomia masculino/feminino, fato que se traduz no domínio de uma agenda política específica: quem define o que vira políticas públicas e o que não vira é o grupo dominante (López 2020). Tickner e Sjoberg (2013, 206) apontam que homens, mulheres e Estados vivem geralmente atribuindo um valor mais positivo às características masculinas do que às femininas, pelo menos na esfera pública. Assim, indivíduos que performam masculinidades estão acima na hierarquia perante os que performam feminilidades.

Torna-se importante ressaltar que o feminismo não é sobre mulheres apenas, isso porque as feminilidades não são de caráter exclusivo das mulheres. Por ser uma análise mais inclusiva, que busca ampliar as possibilidades para o objeto referente da segurança, o feminismo acaba por colocar luz sobre os problemas de (in)segurança dos grupos marginalizados que são sistematicamente invisibilizados e silenciados na política interna e externa dos Estados. Nesse sentido, os Estudos Feministas de Segurança contestam a concepção clássica de segurança — estatocêntrica — com a justificativa de que, já que o pessoal é político também é preciso considerar as experiências e as condições dos grupos marginalizados para se pensar as políticas estatais e as questões de (in)segurança (López 2020).

A questão envolvendo a Segurança para a teoria feminista é compreendida de maneira ampla, “em termos multidimensionais e de vários níveis, como a diminuição de todas as formas de violência, incluindo física, estrutural e ecológica”, ou seja, “segurança em termos de ameaças ao bem-estar humano e à sobrevivência, segurança do indivíduo e de seu ambiente, bem como do Estado” (Tickner and Sjoberg 2013, 213).

Partindo de uma análise de baixo para cima, com foco no indivíduo e nas comunidades, ao invés de iniciar o estudo no nível nacional/internacional, essa corrente teórica busca compreender como as políticas de segurança e defesa nacional implementadas acabam por resultar em inseguranças no nível local para quem está à margem do Estado, perpetuando violências estruturais (Tickner and Sjoberg 2013, 213).

A importância de considerar as diferentes narrativas e experiências, tanto dos que estão no topo quanto dos que estão na base da pirâmide de poder de um Estado, fica evidente no estudo de Cynthia Enloe (1996) intitulado “*Margins, silences and bottom rungs: how to overcome the underestimation of power in the study of international relations*”. Ao analisar o caso do México, durante as negociações com os Estados Unidos, envolvendo o Acordo de livre-comércio da América do Norte (Nafta), a autora demonstra como é necessário que os indivíduos que estão às margens sejam ali mantidos e silenciados para que se possa fortalecer a ideia do próprio Estado. O México, assim como qualquer outro Estado, nada mais é que uma ficção, a qual só é possível existir devido à manutenção diária de um centro de poder exatamente onde ele é e também das suas margens. Nenhum grupo permanece marginalizado porque é assim naturalmente condicionado, ou porque prefere e não se importa com sua condição, eles são mantidos ali pelo grupo que teve o poder para fazer do seu lugar o centro do poder.

Quem vive às margens são os silenciados: “eles são imaginados como tendo vozes que simplesmente não podem ser ouvidas de tão longe, ou são retratados como carentes de linguagem e articulação”, por isso, se encontram fora do poder público e acabam por se tornar objeto do poder de outras pessoas (Enloe 1996, 186–7). Portanto, é preciso analisar mais profundamente os sistemas políticos, sendo preciso escutar especialmente as vozes marginalizadas para se compreender as dinâmicas de poder que conferem suposta estabilidade àquele Estado, permitindo que o topo da pirâmide do poder possa falar como representante de um todo coerente (Enloe 1996, 200).

Dessa forma, com base nas teorias apresentadas, fica evidente que os Estudos Estratégicos e os Estudos Feministas de Segurança fornecem lentes de análise distintas, as quais possibilitam diferentes abordagens visando a compreensão da relação do Estado para com a Amazônia brasileira.

Isto é, por apresentarem concepções e abordagens teóricas distintas, elas nos auxiliam a visualizar problemas de segurança, também distintos, para a região amazônica e sua população.

A AMAZÔNIA NAS POLÍTICAS DE DEFESA DO BRASIL

É fato que a Amazônia nem sempre teve uma atenção, ou preocupação estratégica, por parte do Estado Brasileiro como nas últimas cinco décadas. Apesar da relativa atenção que recebeu do poder público durante os ciclos econômicos do látex, foi somente a partir de 1950 que a região começou a adentrar o pensamento estratégico e político brasileiro. Destaca-se que, somente em 1953, com a aprovação da Lei n° 1.806, no governo de Getúlio Vargas, foi criada a região que ficou conhecida como Amazônia Legal, cujo objetivo foi o de concentrar esforços para combater o subdesenvolvimento naquela área (Rodrigues and Kalil 2021; Brasil 1953). Hoje, a Amazônia Legal corresponde aos estados do Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e parte dos territórios do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, ou seja uma área de 5.015.067,75 km² que corresponde a cerca de 58,9% do território nacional, segundo o IBGE.¹

A Amazônia passou a ser objeto de iniciativas mais concretas a partir de 1964, transformadas em megaprojetos para a região e conduzidos pelo próprio poder público, principalmente por meio da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) criada em 1966. Todo o planejamento estratégico do Estado brasileiro para a região foi desenvolvido pela Escola Superior de Guerra (ESG), sendo que a política para a Amazônia conjugou projeto de desenvolvimento com as ideias de ocupação e integração na chamada Operação Amazônia (Souza 2019, 304–5)

O Governo Militar passou a intervir na Amazônia principalmente por meio dos projetos de construção de grandes infraestruturas — como a construção da Transamazônica e de hidrelétricas — e de incentivos para o desenvolvimento do agronegócio na região de transição entre o cerrado e a floresta, com o suporte da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do próprio governo federal, atraindo inúmeros fazendeiros para a Amazônia e transformando-a na nova fronteira agrícola do país (Rodrigues and Kalil 2021, 12–3).

Mesmo após a redemocratização e a ascensão dos governos civis, argumenta-se que não ocorreram mudanças significativas nas políticas estatais para a Amazônia. Logo, as políticas amazônicas nos dias de hoje ainda seguem a linha do binômio segurança/desenvolvimento, formulado nos anos 1960, combinando a lógica militar da segurança nacional com a busca pelo desenvolvimento econômico integrado com o restante do

país como Política de Defesa Nacional. Exemplos dessa continuidade são a permanência do Projeto Calha Norte com o hoje intitulado Programa Calha Norte, a implantação do Sistema de Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia (Sipam/Sivam) para monitorar toda a área da Amazônia Legal, assim como a forte presença das Forças Armadas desenvolvendo ações subsidiárias na região. Apesar do lema “monitorar para não entregar” parecer mais adequado para descrever as políticas amazônicas do Estado brasileiro, a lógica permanece praticamente a mesma (Rodrigues and Kalil 2021).

No entanto, é a Política de Defesa Nacional (PDN) que melhor demonstra o caráter estratégico que a região amazônica tem para o Brasil. Em 1996, na edição da primeira Política de Defesa do Brasil, aprovada no governo Fernando Henrique Cardoso, a Amazônia começa a aparecer oficialmente como região estratégica. Apesar de considerar a América do Sul como a área mais desmilitarizada do mundo e, por isso, distante dos conflitos internacionais, ainda assim o documento ressalta que o contexto regional pode contrariar os interesses nacionais devido à atuação de bandos armados e do crime organizado nas fronteiras da Amazônia brasileira. Além disso, a Política de Defesa Nacional aponta, também, como objetivos a “garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais”, a “salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira”, dentre outros (Brasil 1996, 8).

No ano de 2005, foi aprovada a primeira atualização da PDN, a qual passa a comportar um texto mais completo, ampliado e diferente da PDN de 1996. Surge, então, a concepção de entorno estratégico do Brasil que acaba por extrapolar o continente sul-americano, incorporando também o Atlântico Sul e a costa oeste da África. No tocante à Amazônia, a nova PDN enfatiza que, apesar de o planejamento de defesa levar em consideração o país como um todo, as prioridades claras são a Amazônia e o Atlântico Sul, devido à riqueza de recursos e à vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima. A imagem que o Estado brasileiro tem sobre a Amazônia brasileira e quais são as políticas adequadas para a região são expressas nos parágrafos 4.4 e 6.13 do Decreto oficial:

A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilí-

bitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia [...]. (Brasil 2005, n. p.).

Durante o governo Dilma Rousseff, em 2012, a PDN foi novamente atualizada, passando agora a se chamar Política Nacional de Defesa (PND). A Amazônia permanece com o papel de região estratégica, mas nota-se maior ênfase para as questões do meio ambiente amazônico e do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, “o termo exploração sustentável é substituído por uso sustentável e a presença do Estado brasileiro nas fronteiras da região, notadamente representada pelas Forças Armadas, é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, abrangendo as esferas social, econômica e ambiental” (Brasil 2012, 23–4, 31).

Por fim, a atualização mais recente da PND ocorreu em 2020, sendo ressaltada a necessidade de integração da Amazônia com o restante do país, visando a proteção da região e o desenvolvimento nacional. Além disso, foi incorporado ao novo texto preocupações com a atuação de entidades exógenas na região, além de indicar a cooperação regional como o caminho para aumentar sua segurança:

A proteção da biodiversidade, dos recursos minerais, hídricos, além do potencial energético, no território brasileiro é prioridade para o País. A dissuasão deve ser a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região. A exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais. Para a ampliação dessa segurança, é imprescindível o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos. (Brasil 2020, 33).

Pode-se perceber que as políticas de segurança do Brasil para a Amazônia possuem forte vinculação com o paradigma estratégico-realista. Ou seja, o foco de todas as políticas nacionais de defesa, isto é, a quem deve ser garantida a segurança, é o Estado brasileiro. A Amazônia é considerada

uma região estratégica porque, na lógica estatal, é alvo de cobiça internacional, constituindo possível ameaça à soberania nacional. Logo, é preciso protegê-la, em primeiro lugar, para a garantia da sobrevivência do Estado e, em segundo lugar, pelos recursos estratégicos que ali existem e que podem ser traduzidos, futuramente, em capacidades materiais, ou seja, poder para o Estado. Por outro lado, nesse documento não se verifica e nada se aborda sobre a população que ali também reside e vive.

Consolidou-se, portanto, ao longo desse tempo, uma imagem oficial do que é a Amazônia, a qual é indiscutivelmente tributária da imagem que o próprio Estado construiu — e ainda sustenta — para a região. Assim, a região amazônica é definida como território de grandes vazios demográficos, mas com imensas reservas de recursos estratégicos que podem contribuir para o desenvolvimento nacional. Desse modo, a Amazônia é intencionalmente reduzida às suas materialidades e prevalece uma lógica colonizadora por parte do Estado brasileiro. Conforme Souza (2019, 32): “sem densidade política, a Amazônia como um todo é tratada pelo governo federal brasileiro como um território colonial e uma área vazia de inteligência”.

É nesse cenário, e contrastando com a visão e a percepção do Estado Brasileiro em relação à região amazônica, que verificamos uma dicotomia em relação ao pensamento e percepção da população que reside e vive naquela região.

AS DEMANDAS E O SILÊNCIO DOS AMAZÔNIDAS

Na prática, quando pensamos em Segurança na Amazônia, partindo de perspectivas teóricas para além da Teoria Realista e dos Estudos Estratégicos, conseguimos visualizar nesse cenário outros sujeitos que não somente o Estado brasileiro. Como verificado nos documentos de defesa, constatamos que o cerne desses documentos incorpora amplamente a concepção estatocêntrica de segurança, ou seja, sempre preocupados com as ameaças à soberania nacional e como área prioritária para o planejamento de defesa.

O fato de vez ou outra aparecer nos documentos de defesa a questão da proteção e da preservação ambiental, além do desenvolvimento sustentável, sendo que estes assuntos não pertencem a “alta política”, na visão dos realistas, por não serem de cunho político-militar, ainda assim isso não caracteriza uma mudança no paradigma que fundamenta a análise da segurança para a região. O que se destaca é que a preservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais são objetivos da Política de Defesa, mas não por ser o meio ambiente também o objeto de referência dessa política, mas sim porque a degradação ambiental impacta de forma

negativa o potencial de capacidades materiais que o Estado brasileiro pode vir a demandar futuramente. Esse potencial é apresentado na própria imagem oficial em termos de riqueza de biodiversidade, riqueza de recursos hídricos, riquezas minerais e energéticas, etc.

Por outro lado, quando analisamos os impactos da Política de Defesa para a região amazônica, agora utilizando as lentes fornecidas pela Teoria Feminista, é possível perceber que a lógica do “mito da proteção” também opera na relação Estado *versus* Amazônia Brasileira. Isso porque a imagem que o Estado projeta da Amazônia, descrita na própria PND, é de uma imagem carregada de características consideradas femininas, isto é, além de ser uma região de beleza imensurável, é uma região extremamente vulnerável, passível da cobiça de outras nações, que pode ser influenciada por “entidades exógenas”, tais como as organizações não-governamentais, e que por isso precisa ser protegida. Já o Estado Brasileiro precisa ser forte e poderoso frente aos outros Estados e, também, precisa ter a capacidade, pois já tem o dever, de protegê-la. O Estado precisa fortalecer as características da masculinidade para lidar com as possíveis ameaças à sua soberania na região. E, mesmo que ainda se admita na PND que a cooperação entre os países amazônicos é um caminho plausível, sendo que cooperação é geralmente associada com feminilidade, ainda assim a dissuasão de ameaças devido às capacidades materiais, a força do Estado é uma necessidade incontornável. Por isso, é “a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região” (Brasil 2020, 33).

Considerando essas reflexões fica patente um questionamento acerca desse debate, qual seja, a necessidade de o Estado proteger a Amazônia permite afirmar que essa região é considerada um mero território? E nesse sentido, poderíamos considerar essa postura essencialmente como colonizadora? Ainda, é possível afirmar que essa Amazônia “oficial” não privilegia as minorias, os marginalizados, a população amazônida?

A Amazônia não é somente um território a ser ocupado, integrado e desenvolvido a todo e qualquer custo. Conforme Souza (2019, 47–9), deve ser considerado que a Amazônia não era um vazio demográfico mesmo antes da chegada dos europeus à região. Atualmente, há mais de 28 milhões de indivíduos vivendo ali, bem longe do centro do poder público. Sendo assim, a ideia da Amazônia como terra sem homens para homens sem terras pode ser melhor estruturada, na verdade, como a terra dos invisíveis, tal o hiato que existe entre esses povos e o centro do Poder.

É nesse sentido que os Estudos Feministas de Segurança contribuem e apontam para a importância dos discursos, ou seja, na possibilidade de se perceber quem fala, quem não fala, ou não é sequer ouvido. A postura e narrativa do Estado brasileiro construiu uma identidade para a Amazônia,

ao mesmo tempo em que implicou no silenciamento de diversas outras identidades, também socialmente construídas. A identidade oficial só enxerga as inseguranças que lhe interessa enxergar, o que implica na invisibilidade de situações de insegurança constantes que os indivíduos e, até mesmo, o meio ambiente estão submetidos. A atual Política Nacional de Defesa contribui para a continuidade de violências estruturais na região justamente ao escondê-las, ou não permitir as condições para que possam ser externadas. Nesse caso, à exemplo da Teoria Feminista, questiona-se: Segurança para quem? A própria Política Nacional de Defesa responde esse questionamento: para o Estado.

Enloe (1996) afirma que os marginalizados, por estarem fora do centro de poder, não exercem influência na definição da agenda política — ou quando conseguem, ainda exercem influência de maneira muito restrita — fato esse que faz com que eles sejam objetos do poder dos que estão no grupo dominante. Isso se aplica claramente para a situação dos amazônidas, os quais são sistematicamente mantidos silenciados, inclusive em pautas diretamente relacionadas e de interesse deles.

Outro fato a ser considerado é que grande parte dos projetos políticos implementados na Amazônia não consideraram as experiências e as condições das comunidades locais. Esses projetos não nasceram no nível local, eles foram formulados em âmbito nacional e impostos à região por serem de caráter estratégico e de interesse do Estado. Considerando, por exemplo, as políticas de vivificação, com a construção de grandes infraestruturas e incentivos estatais para o desenvolvimento do agronegócio e outros empreendimentos privados na região, o Estado acabou criando uma fronteira agrícola no Norte do país e as consequências negativas foram consideráveis nos âmbitos social e ambiental, pois

[...] esta parte do Brasil se tornou a maior produtora de soja do mundo, enquanto a mesma região tem o maior índice de desmatamento na floresta amazônica. A fronteira agrícola do norte e centro-oeste do Brasil também registrou um conflito constante entre colonos, fazendeiros e garimpeiros e as populações indígenas e camponesas, resultando em massacres, destruição ambiental e deslocamento forçado dos povos originários. (Rodrigues and Kalil 2021, 12, tradução nossa).

Os conflitos por terra, o garimpo ilegal, o desmatamento ilegal, o tráfico internacional de ilícitos, a invasão e degradação de reservas indígenas e áreas de proteção ambiental, entre outros são problemas que conferem ainda mais insegurança para os marginalizados, mas o Estado brasileiro somente enxerga a si mesmo como objeto referente, como se apenas a sobe-

rania estatal ali estivesse ameaçada. Porém, para os Estudos de Segurança Feministas, segurança implicaria no fim de todas as formas de violência, inclusive das violências estruturais.

Dentre essas ameaças, o desmatamento é uma das que vem ganhando cada vez mais destaque, seja em âmbito nacional ou internacional. Em tempos nos quais a agenda ambiental vem sendo alçada para campo da alta política, o desmatamento ilegal na maior floresta tropical do mundo é motivo de muitas contestações por parte de outros países e da própria sociedade civil brasileira. No entanto, apesar da importância de se demandar políticas ambientais mais eficientes por parte dos países amazônicos, ainda é preciso analisar de maneira crítica essa pressão internacional. Isto é devido a que muitas vezes a imagem que os outros países possuem da Amazônia não diferem muito do que o Estado brasileiro também entende como Amazônia: um pedaço de terra a ser preservado. Porém, nada muito diferente pode ser dito sobre os outros Estados. A concepção estatocêntrica de segurança ainda é dominante, porque apesar do paradigma estratégico-realista acreditar que pode observar objetivamente a realidade, na verdade ele acaba por construir e reproduzir essa realidade.

Enloe (1996) aponta outro ponto importante de análise: as relações hierárquicas que sustentam os sistemas políticos são sempre baseadas na política da sexualidade. A variável do gênero está presente em todas as camadas das sociedades, inclusive nas margens. Sendo assim, há grupos ainda mais vulneráveis dentro do próprio grupo dos marginalizados, sendo suas condições também de insegurança, tais como o elevado índice de violência sexual contra mulheres e crianças na região do “arco do desmatamento”. A segurança de que trata a PND também não apresenta opções de como enfrentar essas importantes e complexas questões.

CONCLUSÃO

A pesquisa teve o objetivo de contribuir para a compreensão de como o Estado Brasileiro, ao desenvolver e aplicar as Políticas de Defesa Nacional, principalmente nas últimas décadas, influenciou na criação de uma identidade oficial da Amazônia. Nesse cenário, verificou-se discrepâncias relacionadas ao pensamento oficial e o pensamento e percepção de realidade pelos povos que vivem e residem naquela região.

No caso do Estado Brasileiro, a postura adotada pode ser explicada pela adoção da concepção de segurança nacional, tendo como base as teorias dos Estudos Estratégicos e Realista. Essas teorias priorizam as necessidades estatais de segurança e defesa, ou seja, ficam restritas ao campo político e militar e, assim, não consideram a segurança de outros atores ou grupos

sociais. Esta é uma postura que contribuiu para a manutenção dos amazônidas marginalizados, mantidos em situações de insegurança constante e vítimas de violência estrutural.

Porém, como forma de ampliar a compreensão dessa realidade, a pesquisa utilizou, também, a Teoria dos Estudos Feministas de Segurança. Distinta do Realismo e Estudos Estratégicos, esta teoria nos permitiu visualizar e compreender problemas envolvendo povos e grupos sociais em situações de insegurança na Amazônia. A lente da Teoria Feminista de Segurança permitiu constatar (in)seguranças antes invisíveis aos nossos olhares. Isso oferece, agora, a possibilidade de ações para a divulgação e ampliação pública dessas inseguranças, com vistas a colocá-las na agenda política atual.

Sendo assim, a Teoria Feminista de Segurança nos ajuda a compreender como as políticas de segurança e defesa nacional implementadas acabaram por resultar em inseguranças no nível local para quem está à margem do Estado, perpetuando violências estruturais. Somente devido ao silenciamento constante das vozes dos que estão na base da pirâmide de poder é que é possível construir e sustentar a identidade oficial de Amazônia, além de implementar políticas de segurança em nível local, mesmo que essas tenham sido formuladas sem a consideração das experiências dos indivíduos e das comunidades que ali vivem e que são afetadas diretamente em sua condição de (in)segurança.

REFERÊNCIAS

Barros, M. O. 2007. “Contribuições Feministas para as Relações Internacionais”. *Cena Internacional* 9, no. 1: 166–81.

Brasil. 1953. *Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 1996. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 2005. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 2012. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. *Política Nacional de Defesa*. Presidência da República, Brasília, 2020. www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf.

Buzan, B., and L. Hansen. 2012. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp.

Castro, C. (Ed.). 2006. *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Enloe, C. Margins. 1996. “Silences and bottom rungs: how to overcome the underestimation of power in the study of international relations”. In *International theory: positivism and beyond*, edited by S. Smith, K. Booth, and M. Zalewski: 186-202. Cambridge: Cambridge University Press.

Figueiredo, E. L. 2015. “Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 2: 107–28.

Fuccile, A. 2015. “Amazônia e Defesa Nacional: Um olhar a partir da perspectiva brasileira”. *Paiaguás: Revista de Estudos sobre a Amazônia e o Pacífico* 1, no. 2: p. 131–50 jul./dez.

Gasztold, Aleksandra. 2017. *A feminist approach to security studies*. University of Warsaw: 179–89. DOI:10.14746/pp.2017.22.3.13.

Lacerda, J. M. A. F; M. Marzzini, and M. P. O. L. Ribeiro. 2020. *Política internacional contemporânea: questões estruturantes e novos olhares*. Brasília: EDUFT.

López, M. T. 2020. “Feminismo y Seguridad: ¿(In)seguridad para quién?” In *Seguridad y Asuntos Internacionales*, edited by A. L. Vázquez and A. R. Sumano. Cidade do México: Siglo XXI Editores.

Silva, I. C. 2004. *Amazônia e Política de Defesa no Brasil (1985-2002)*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual de Campinas.

Menezes, L. M. 2016. “Mulher e gênero na História e nas Relações Internacionais”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 8, no. 15: 205–25.

Mijares, V. 2020. “Realismo y Seguridad Internacional”. In *Seguridad y Asuntos Internacionales*, edited by A. L. Vázquez, A. R. Sumano. Cidade do México: Siglo XXI Editores.

Oliveira, G. C. 2015. “Rompendo o Paradigma Estratégico-Realista: por uma Perspectiva Epistemológica Eclética dos Estudos de Defesa”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 2: 173–95.

OTCA. 2021. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Nossa Amazônia*. otca.org/pt/a-amazonia/.

Pieranti, O. P., and L. H. R. Silva. 2007. “A Questão Amazônica e a Defesa Nacional”. *FGV/Cadernos EBAPE* 5, no. 1.

Rodrigues, T., and M. Kalil. 2021. “A Military-Green Biopolitics: The Brazilian Amazon Between Security and Development”. *Brazilian Political Science Review* 15, no. 2: e0005.

Nascimento, D. M. 2010. *Amazônia e Defesa: dos fortes às novas conflitualidades*. NAEA/UFPA.

Nunes, P. 2015. “Internacionalização da Amazônia: Agentes e Perspectivas”. *Textos & Debates* 1, no. 27: 161–76.

Santos, D., R. Salomão, and A. Veríssimo. 2021. *Fatos da Amazônia 2021*. amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf.

Souza, M. 2019. *História da Amazônia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record.

Tickner, J. A. and L. Sjoberg. 2013. “Feminism”. In *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. T. Dunne, M. Kurki, and S. Smith (Eds.). 3 ed. Oxford: Oxford University Press: 205–22.

Zhour, Andréa. 2006. “O Ativismo Transnacional pela Amazônia: entre a Ecologia Política e o Ambientalismo de Resultados”. *Horizontes Antropológicos* 12, no. 25: 139–69, Porto Alegre (jan./jun.).

O SILENCIAMENTO DOS POVOS DA AMAZÔNIA NAS POLÍTICAS DE DEFESA DO BRASIL

RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar como a construção social de uma identidade oficial de Amazônia foi influenciada pelas políticas de Defesa Nacional. O que justifica a pesquisa é a possibilidade de contribuir com a literatura que aborda importantes questões envolvendo a Amazônia e, neste caso, realçando uma potencial dissociação entre políticas públicas, com foco na Política Nacional de Defesa, e as demandas locais/regionais. A base teórica que fundamentou esta pesquisa está centrada no conceito de Segurança, tendo como foco os Estudos Feministas de Segurança e a Teoria Realista. Buscou-se compreender como essas diferentes perspectivas teóricas contribuem para a compreensão da imagem construída e consolidada em torno do objeto de estudo aqui delimitado, a Amazônia Brasileira, pelo Estado. A conclusão aponta para a existência de discrepâncias entre o pensamento oficial e a(s) realidade(s) dos povos que vivem naquela região. A partir da perspectiva feminista, demonstrou-se que a identidade “oficial” da Amazônia, a qual sustenta toda a formulação de políticas estatais para a região, implica no silenciamento de outras identidades amazônicas, além de invisibilizar as condições de (in)segurança dos amazônidas e do seu meio ambiente.

Palavras-chave: Amazônia; Política de Defesa; Estudos Feministas de Segurança; Defesa Nacional.

ABSTRACT

This research aimed to analyze how the National Defense policies influenced the social construction of an official identity of the Amazon. What justifies the research is the possibility of contributing to the literature that addresses critical issues involving the Amazon and, in this case, highlighting a potential dissociation between public policies, focusing on the National Defense Policy, and local/regional demands. The theoretical basis for this research is centered on the concept of Security, focusing on Feminist Security Studies and Realist Theory. We sought to understand how these different theoretical perspectives contribute to the understanding of the image built and consolidated around the object of study here delimited, the Brazilian Amazon, by the State. The conclusion points to the existence of discrepancies between official thinking and the reality of the people living in that region. From a feminist perspective, it was shown that the “official” identity of the Amazon, which underpins all the formulation of state policies for the region, implies the silencing of other Amazonian identities, in addition to making invisible the conditions of (in)security of the Amazonians and their environment.

Keywords: Amazon Rainforest; Defense Policy; Feminist Security Studies; National Defense.

Recebido em 23/12/2022. Aceito para publicação em 20/11/2023.

NOTAS

1. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14 ago. 2021.