

LEITURA COMENTADA DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 018/85

Para um civil, o primeiro contato com os documentos oficiais referentes ao PROJETO CALHA NORTE pode provocar um verdadeiro espanto. Como é da natureza mesma de um projeto estratégico, o "Calha Norte" procura articular uma multiplicidade de problemas, situações e informações, consistindo numa complexa empreitada. O volume de dúvidas suplanta o de certezas, e reclama mais informações para um estudo aprofundado que permita uma abordagem mais segura dos objetivos a que o "Calha Norte" se propõe. Vou dedicar-me, aqui, à leitura de um dos documentos pertinentes ao caso, sob o enfoque da tomada de decisão política em relação a um projeto dessa ordem.

O documento em questão é a Exposição de Motivos nº 018/85, encaminhado pelo General Rubens Bayma Denys, Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, ao Presidente José Sarney, e por este aprovada em 19/06/85.

Uma Exposição de Motivos é um documento oficial através do qual os Ministros de Estado justificam e propõem medidas e providências ao Presidente da República. Em geral, a praxe na técnica de redação das Exposições de Motivos adota o método da numeração dos parágrafos, ou dos conjuntos de idéias, ou das etapas lógicas que informam de terminadas providências que são sugeridas. Reproduzirei aqui, textu

almente, e na ordem em que se encontram redigidas, as formulações do gal. Denys, enquanto comento algumas implicações por elas sugeridas, que possam auxiliar na elucidação do problema da tomada de decisões :

"Excelentíssimo Senhor Presidente da República.
Como é do conhecimento de Vossa Excelência , a região ao norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas tem se consubstanciado em uma preocupação constante ao longo dos anos, no que tange à sua efetiva integração ao contexto nacional, devido às grandes dificuldades impostas pelo meio ambiente ao desenvolvimento."

Neste trecho inicial, o gal. Bayma delimita uma região e caracteriza-a como preocupante quanto à sua integração ao restante do País. Vincula a idéia da sua integração à do seu desenvolvimento, e atribui a qualidade de preocupação às dificuldades impostas pelo meio ambiente. Faz-nos supor que o objetivo da sua exposição é o Desenvolvimento Nacional. E aponta um obstáculo: as conhecidas dificuldades impostas pelo meio ambiente.

A pertinência da relação desenvolvimento/integração me parece indiscutível, não só para a área em questão, mas para qualquer outra região não desenvolvida do país, ou, ainda, como base para as nossas relações exteriores. É uma lei geral. A qualidade de preocupação dada ao meio ambiente não é uma lei geral, mas tem procedência histórica para toda a Amazônia. As informações e relações aqui descritas caracterizam o quadro geral da Amazônia e não apenas o da região delimitada. Nem é geograficamente concebível considerar o desenvolvimento e a integração da área, sem pensar o desenvolvimento e a integração de toda a Amazônia ao restante do País.

2. "Trata-se de área praticamente inexplorada, correspondendo a 14% do Território Nacional e delimitada por uma extensa faixa de fronteira praticamente habitada por indígenas."

O tópico é iminentemente descritivo e se refere à área específica. Contém duas informações básicas sobre a área: a de que corresponde a 14% do Território Nacional e a de que é limitada pela faixa de fronteira. À primeira informação, atribuiu o General a qualidade de

"praticamente inexplorada", e à segunda atribuiu duas qualidades: é "extensa" e "praticamente habitada por indígenas". As informações são mais específicas; as qualificações poderiam ser atribuídas a outras regiões amazônicas, sobretudo se considerarmos os "praticamente".

A primeira informação, com a respectiva qualificação contém um elemento de potencialidade geoeconômica, que nos remete às relações anteriormente estabelecidas. A segunda informação introduz um elemento de geopolítica - a faixa de fronteira - que vem acompanhada de uma qualidade agravante: "habitada por indígenas".

No primeiro tópico, e na primeira parte do segundo, as dimensões geoeconômica e geopolítica da Amazônia (ou da área delimitada) se superpõem, e sugerem a necessidade de uma política de desenvolvimento. Quando, no entanto, o gal. Bayma introduz o problema da fronteira e da presença de indígenas nela, dá ao seu raciocínio uma dimensão estritamente estratégica. Já não é mais a relação integração/desenvolvimento, tendo o meio ambiente como obstáculo, que está em questão. Mas, sim, a relação defesa/ocupação, tendo os indígenas como obstáculo. Por outro lado, é o elemento estratégico que dá sentido à delimitação da área referida no primeiro tópico, conferindo-lhe a especificidade que a distingue da Amazônia em geral, apesar de que a fronteira amazônica, com

presença indígena, vai além da delimitação proposta.

Já me referi à pertinência da relação integração/desenvolvimento e da identificação do meio ambiente como obstáculo. Parece-me inquestionável a importância geopolítica da faixa de fronteira e a presença de indígenas é estrategicamente relevante. Também considero essencial a relação entre desenvolvimento/defesa, que a montagem do texto do gal. Denys faz emergir. Não consigo imaginar uma melhor política de defesa do que a que se estabeleça a partir do efetivo desenvolvimento regional.

Integração/desenvolvimento, de um lado, e ocupação/defesa, de outro, são relações conexas, mas a transposição mecânica de seus elementos qualitativos pode comprometer inteiramente o equilíbrio da conexão.

O meio ambiente, por exemplo, é motivo de justa preocupação quanto ao Desenvolvimento Regional, mas como elemento geopolítico, sempre nos foi mais favorável historicamente. A maior acessibilidade à região por vias navegáveis, a partir da foz do Amazonas, é que nos permitiu a ocupação da maior parte da bacia amazônica e, posteriormente, a anexação do Acre. Se, em vez da floresta, tivéssemos nesse espaço um deserto, talvez não controlássemos hoje, sequer, a Ilha de Marajó. Os

espanhóis poderiam ter descido facilmente os Andes, atingido partes na vegáveis dos rios amazônicos e fundado colônias mineradoras em toda a extensão territorial que lhes cabia nos termos do Tratado de Tordeslhas. Devemos a Amazônia à floresta e, a partir dela, jamais sofremos um ataque externo digno de registro.

Acrescente-se que nem sempre (ou quase nunca) as políticas de ocupação resultam em desenvolvimento efetivo. Destruímos a zona da mata nordestina com a agricultura da cana. Erodimos as minas gerais, que caíram em profundo desalento com o esgotamento do ciclo da mineração. Já é muito menor, hoje, a fertilidade dos solos paulistas e paranaenses, em virtude de uma prática agrícola mais intensa, mas também imprevidente. Algumas experiências de desmatamento indiscriminado em vastas áreas amazônicas, já revelam a fragilidade do ecossistema regional, onde a pluviosidade, associada à fina espessura do solo agricultuável, apontam para um potencial de rápida desertificação.

Uma política de ocupação pode ser vista como positiva para uma política de desenvolvimento, na medida em que puder dominar a floresta, ou o meio ambiente. Da mesma forma, qualquer política de ocupação pode ser positiva para uma estratégia de defesa, enquanto perdurar. Mas se a política de ocupação não conduzir ao desenvolvimento efe

tivo, permanente e socialmente equilibrado, com o tempo, um rastro de destruição e de conflitos tornará mais difíceis do que nunca as possibilidades futuras de desenvolvimento e profundamente vulneráveis quais quer estratégias de defesa.

Cabe acrescentar, ainda, uma informação relevante que não consta da discriminação sintética da área apresentada pelo gal. Bayma. Não há homogeneidade ambiental na região delimitada. Há uma parte da região em planície, ao longo da calha principal e de seus afluentes, recoberta pela densa mata equatorial. Há uma outra parte montanhosa e árida, nos contrafortes do Maciço da Guianas, recoberta de campos e savanas e em cujo divisor de águas se localiza a fronteira nacional. É, em geral, nessas terras secas e íngremes que se encontram a informação geopolítica da fronteira com a sua qualidade de ocupação indígena.

As políticas para o desenvolvimento da Amazônia que forem planejadas para superar o obstáculo histórico do meio ambiente (floresta, umidade, calor, enchentes, insetos, doenças, etc...), não serão necessariamente aplicáveis à área da fronteira propriamente dita, que motivou a delimitação proposta pelo gal. Bayma. Ali quase tudo difere da Amazônia. A nossa soberania foi assegurada pelas altitudes contíguas à floresta, e não por ela própria. As populações indígenas são também ra

refeitas, mas não pela abundância pouco penetrável da floresta, como na Amazônia em geral, mas pela baixíssima fertilidade dos solos dos descampados, fator que explica o nomadismo dos indígenas como a única forma de ocupação permanente até hoje experimentada nos trechos de terras - altas.

Outra forma de ocupação continuada das áreas mais próximas da fronteira, por índios ou não índios, poderá redundar em fome, ou em investimentos permanentes que subsidiem a subsistência da população ocupante.

+ Discutirei, ainda mais adiante, alguns rudimentos de uma geografia política do índio, disciplina que desconheço, mas que poderia encerrar importantes ensinamentos para os países americanos.

3. "Este último aspecto, por si só, vem acrescentando nova magnitude ao problema geral da área, uma vez que a conhecida possibilidade de conflitos fronteirizos entre alguns países vizinhos aliada à presente conjuntura no Caribe podem tornar possível a projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte Norte da América do Sul".

O "último aspecto" é o geopolítico: "uma extensa faixa de fronteira praticamente habitada por indígenas". Este é o aspecto que o General destaca para informar a problemática que ele passará a construir, relegando à mera condição de pano de fundo o "problema geral da área", que é outro problema. A partir daqui, o problema Amazônia, Desenvolvimento, Integração, Meio Ambiente, etc... só será referido subsidiariamente, ou como figura de retórica.

A seguir, o General introduz o mundo. Associa a presença de indígenas na fronteira à possibilidade de eclosão de conflitos fronteiriços entre os nossos vizinhos, depois à "conjuntura no Caribe" e, finalmente, ao "antagonismo Leste-Oeste". É a essência do seu raciocínio geopolítico: as superpotências poderiam se apropriar das disputas fronteiriças entre os países da área. e, num contexto de conflito, reabririam a discussão sobre as fronteiras brasileiras, via questão indígena. É a possibilidade, da possibilidade, da possibilidade. Vejamos as possibilidades e as probabilidades.

É fato conhecido a presença de indígenas na área de fronteira. São diversas comunidades, algumas relativamente numerosas (alguns milhares de indivíduos), e que ainda preservam as suas culturas, costumes e memórias históricas, sendo portanto, menos aculturadas. Habitam

* multiseccularmente aquelas terras, em geral não são guerreiras e, em alguns casos, são binacionais, no sentido de que grupos de uma mesma comunidade ou nação habitam territórios pertencentes a dois países diferentes.

É um caso exemplar o da Nação Yanomami, que vive parte (11.000) na Venezuela e parte (9.000) no Brasil. Ocupa "uma extensa faixa de fronteira", no norte e no oeste do território de Roraima e no norte do Amazonas, e uma área de mais de nove milhões de hectares, só em território brasileiro. Esta Nação é internacionalmente considerada como a mais numerosa entre as relativamente isoladas, em todo o mundo. A sobrevivência dessa comunidade é reconhecida pela ONU como de interesse para toda a humanidade. Há inúmeras entidades e organizações civis e eclesiásticas, no Brasil e no Exterior, que dedicam uma enorme atenção a todos os fatos que se referem à vida dos Yanomamis.

Nenhuma dessas comunidades tem condições políticas, técnicas, econômicas, populacionais ou militares de avocar a si um projeto nacional independente. Não há precedente, neste século, em todo Continente Americano. Nenhum país teria interesse em reconsiderar fronteiras nacionais em função de emancipar comunidades indígenas pré-colombianas. As fronteiras brasileiras, desde que foram fixadas pelo Tratado de

Madri e pelos acordos internacionais posteriores de Portugal (e Brasil) com a Grã-Bretanha, a Holanda e a França, nunca foram objeto de contestação formal por qualquer país, em qualquer foro internacional. Não foram também, desde então, objeto de qualquer ação ou ameaça militar, ou movimento migratório significativo. Os maiores conflitos na área se referem às eventuais práticas do contrabando e do tráfico de drogas, contra as quais se conjugam esforços de todos os países da região; ou ainda, decorrem das políticas de ocupação mal-planejadas ou não-planejadas pelos respectivos governos, do Brasil ou dos países limítrofes, sem maiores implicações internacionais. Em vista de tudo isso, a possibilidade de apropriação da questão indígena como elemento desestabilizador da fronteira brasileira é, a meu ver, nula, pelo menos a curto ou médio prazo. O gal. Bayma poderia, no entanto, objetar, ressuscitando a possibilidade: há sempre uma primeira vez.

O enfoque geopolítico de uma comunidade indígena não pode ser o mesmo de um agrupamento populacional qualquer. A origem étnica, a identidade cultural, a organização social e a base produtiva são elementos comuns numa comunidade indígena e só a ela aqueles elementos todos são comuns. Isso faz com que uma comunidade indígena e um agrupamento não-indígena qualquer tenham relações diferentes com uma mesma

ordem política. A relação com os não-índios é constituída, mas para os índios ainda está sendo (ou por ser) constituída. Por exemplo: as políticas sociais estatais são, no primeiro caso, atenuadoras de conflitos. No segundo, na medida em que se chocarem com uma outra estrutura pré-existente, serão geradoras de conflitos.

No caso de uma comunidade indígena que vive nos dois lados de uma fronteira bi-nacional, a situação geopolítica é mais complexa. Tentar dizimá-la à força poderá redundar num desastre geopolítico, a menos que essas ações se façam articuladamente pelos dois estados nacionais limítrofes. Só que, nessas condições políticas, uma ação concertada para aproximá-la e preservá-la até que ela própria decida pela sua integração na sociedade envolvente, levaria a um resultado geopolítico melhor para ambos os países. E sempre que não houver a condição de ação política combinada com a do outro estado nacional, melhor será a situação geopolítica do estado que melhor acolha a sua parcela daquela comunidade indígena, e é por ela reconhecido. Estes são os caminhos de menor conflito e os que menos expõem as fronteiras nacionais à apropriação externa que, eventualmente, se pretenda fazer das comunidades indígenas fronteiriças.

Do outro lado do Maciço das Guianas, a potencialidade de conflitos fronteiriços é real. Há três pendências fronteiriças principais

entre os nossos vizinhos: entre a Venezuela e a Guiana, pela região do Essequibo (2/3 do território da Guiana); entre a Guiana e o Suriname, pelo controle da margem direita do Rio Corentyne; entre o Suriname e a Guiana Francesa, por uma parte do território até hoje controlado pela França. Há ainda, um quarto conflito, entre a Venezuela e a Colômbia, pelo acesso terrestre e marítimo ao Golfo da Venezuela, mas este já se situa a uma grande distância da fronteira brasileira.

Este conjunto de pendências faz do norte da América do Sul a região mais instável do Continente, embora essa instabilidade não inclua o Brasil. O recente processo de descolonização das Guianas, ainda não efetivado na Guiana Francesa, fez com que as nações emergentes não herdassem apenas os problemas de fronteira nunca resolvidos entre as nações colonizadoras da área (Grã-Bretanha, Holanda, França). Acrescentou novos problemas, em função do apoio dado pelos EUA às nações européias, mesmo diante da inevitabilidade da independência da Guiana e do Suriname. Os governos desses novos países, bloqueados pelo chamado Primeiro Mundo, recorreram a Cuba e à URSS como solução de sobrevivência. Os alinhamentos Leste-Oeste não se deram em função dos conflitos de fronteira, mas em função da soberania propriamente dita das nações emergentes. A apropriação, pelas potências atuais, dos conflitos herda

dos das antigas potências é uma operação complexa, mas possível.

A composição étnica das populações guianenses é heterogênea, e as distingue do complexo latino-americano, mantendo maiores semelhanças com algumas nações caribenhas. É muito significativa a presença de contingentes orientais (hindus, chineses, javaneses) e são majoritárias as etnias de ascendência africana. A presença de brancos europeus é irrisória e bem inferior à dos pré-colombianos.

A região das Guianas, sendo parte da América, pertence ao espaço de influência geopolítica dos EUA, no contexto das disputas Leste-Oeste. É lícito supor que a iniciativa de eventual apropriação ou intervenção, no caso, seria dos EUA. Poderiam fazê-la a partir da Venezuela ou da colônia francesa, caso não optassem por fazê-la diretamente, atacando, por exemplo, as suas cidades e capitais, como fizeram recentemente em Granada. Na verdade, atacar pela fronteira coloca inúmeras dificuldades, inclusive para os países-bases da intervenção, como demonstra o conflito Nicarágua-Honduras.

A Venezuela, talvez sabendo disso, recorreu em 1.985 à ONU, em busca de mediação diplomática para o conflito com a Guiana. A pendência histórica em relação ao Essquibo, aliás, é com a Grã-Bretanha, império colonial a que os EUA se aliaram, sendo o seu legítimo conti-

nuador. De resto, se a opção da Venezuela em relação à Guiana fosse militar, mais prudente lhe seria a obtenção de um acordo com o Brasil, o que dispensaria maiores satisfações aos EUA. Talvez o gal. Bayma tenha conhecimento de alguma gestão neste sentido. Eu desconheço.

Quanto à Guiana Francesa, a situação é mais complexa em virtude da sua condição colonial. É pouco provável que um governo livre em Caiena tivesse interesse num conflito armado com o Suriname. No entanto, desde a ascensão de Butersi ao poder, a França sepultou as polémicas passadas e adotou os brios coloniais ressentidos da Holanda, antevedendo a sua possível situação diante de uma eventual ruptura da Guiana Francesa com o sistema colonial. Atualmente, a França favorece a insurgência dos asiáticos surinameses, principalmente os chineses, que detêm ali o controle do comércio e são marginalizados da estrutura de poder atual. Cede, inclusive, o território, como base para operações militares contra o território do Suriname.

Talvez esteja aqui o perigo, em vista da opção diplomático-militar do gal. Venturini, durante o governo Figueiredo, que levou o Brasil a tornar-se o principal fiador do governo Butersi. É bom observar que a Guiana Francesa ficou excluída do Tratado do Pacto Amazônico, estimulado pelo governo Geisel, e que inclui, além do Brasil, o Su

riname, a Guiana, a Venezuela, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Bolívia. Uma das cláusulas do referido tratado exclui a possibilidade de novas adesões. Cabe aqui registrar, também, o significativo fluxo migratório de brasileiros que atualmente se deslocaram para a Guiana Francesa, em busca de empregos e de melhores salários. A maior parte desses brasileiros lá se encontra ilegalmente.

A hipótese de um conflito Brasil-Suriname versus França-Holanda-EUA é imaginosa, mas a sua absoluta improcedência, no que se refere às preocupações do gal. Bayma Denys, é perceptível nesse mesmo texto, e cabalmente verificada na análise do Projeto Calha Norte, no qual a fronteira Brasil-Guiana Francesa é relegada ao último lugar na escala de prioridades para a segurança nacional.

Fico pensando que, talvez, o General tema uma intervenção soviética na América do Sul. A referência que ele faz à "conjuntura no Caribe" pode indicar isso. A presença de Cuba pode ser a "conjuntura no Caribe", apesar de que no mesmo período em que o gal. Bayma ultimava a presente Exposição de Motivos, o reatamento de relações entre Brasil-Cuba estava na pauta do Conselho de Segurança Nacional e, dela, saiu aprovado. Talvez o seu texto tenha sido redigido antes da invasão norte-americana em Granada, e a "conjuntura no Caribe" já não seja

mais a mesma. Talvez se imagine que a Nicarágua fica no Caribe, mas na Costa Atlântica vivem somente índios daquele país. De qualquer forma, a referência à "conjuntura no Caribe" só faz sentido como suporte à hipótese de uma intervenção de um dos pólos do "antagonismo Leste-Oeste". É o recurso à ameaça Leste-Oeste o que procura dar alguma probabilidade efetiva de ameaça às nossas fronteiras pois, como é sabido, mesmo juntos, os países da área não poderiam enfrentar militarmente o Brasil.

Uma intervenção soviética na área me parece incabível. Teria implicações mais sérias do que no caso do Afeganistão, por exemplo, que se situa na esfera de influência geopolítica da URSS. Se essa hipótese é improvável em relação ao conflito aberto na América Central, o que sustentaria em relação à América do Sul? Mas, supondo que uma tal loucura ocorresse, como imaginar que a URSS poderia se acometer de uma loucura ainda maior, buscando apropriar-se da questão indígena para de sestabilizar a fronteira brasileira?

A estratégia do gal. Bayma não é transparente. Ele não ousa transcrevê-la claramente.

4. "À vista dessas preocupações e, ainda da di

retriz de Vossa Excelência que determina a busca de soluções para se eliminar desigualdades regionais, encomendei à Secretaria - Geral do Conselho de Segurança Nacional um levantamento de dados sobre a situação atual dessa área, com vistas ao fortalecimento das expressões do Poder Nacional na região".

Novo resgate das "preocupações" geopolíticas, em primeiro plano, e o recurso acessório ao universo integração/desenvolvimento, agora sob a forma de "se eliminar desigualdades regionais", conforme diretriz presidencial. A submissão do desenvolvimento fica melhor compreendida quando recompomos a estrutura lógica do trecho em questão, suprimindo-o. Vou reescrevê-lo: "à vista do que já foi dito (mais acessório) encomendei estudos com vistas ao fortalecimento das expressões do Poder Nacional na região".

O conceito de "Poder Nacional" é ambíguo. Poderia significar simplesmente "governo". Ou, num sentido mais genérico, "poderio nacional", o que incluiria o peso econômico do Brasil frente aos seus vizinhos do Norte e, portanto, às políticas de desenvolvimento / inte

gração. O recurso ao texto do Projeto Calha Norte, mais uma vez esclarece totalmente a questão. O que aqui aparece como "expressões do Poder Nacional", lá comparece na forma de "Expressão Militar do Poder Nacional", com as iniciais em maiúsculas. Reescrevendo novamente o trecho: "à vista do dito (mais acessório) encomendei estudos com vistas ao aumento da presença militar na região". Fica a impressão de que o "ainda" significa, mesmo, "apesar", além do suspense quanto ao "levantamento de dados sobre a situação atual dessa área".

5. "Concluído o trabalho, ficaram demonstrados fatos e fatores adversos, destacando-se em síntese:

- o imenso vazio demográfico da região, o ambiente hostil e pouco conhecido, a grande extensão da faixa de fronteira, escassamente povoada, bem como a suscetibilidade da Guiana e do Suriname à influência ideológica marxista, aspectos estes que tornam vulnerável a soberania nacional".

O resultado do "levantamento de dados" aponta "fatos e fatos adversos", mas a sua caracterização, até o "bem como", não apresenta nada de novo em relação ao já dito. Ao contrário, omite a qualidade principal da descrição anterior, que é a presença de indígenas na fronteira. Essa fica diluída em formulações do tipo: "imenso vazio demográfico", ou "escassamente povoada". A novidade é a "susceptibilidade da Guiana e do Suriname à influência ideológica marxista, aspectos estes que tornam vulnerável a soberania nacional".

A transposição que o gal. Bayma faz aqui da dimensão geopolítica para a ideológica, é um exagero de retórica. Falta-lhe rigor, nesse caso. A adequação dos estados socialistas ao marxismo é polêmica, tanto entre os estados, muitas vezes antagônicos uns aos outros, como entre os teóricos marxistas que formam, hoje, um leque ideológico muito maior do que o rótulo pode sugerir. O que o gal. Bayma quer abordar é a existência da aliança política dos governos da Guiana e do Suriname com a URSS e o bloco socialista. Essa imprecisão conceitual poderia ser considerada irrelevante se não constasse de um documento oficial e, como tal, pudesse alimentar desconfianças e até reações além-fronteira. A caracterização ideológica de um país, em linguagem diplomática, constitui uma intromissão nos seus assuntos internos. A

caracterização geopolítica é mais aceita, afinal, todo mundo tem costa dos.

A reintrodução do tema Leste-Oeste - que não requereria maio res estudos - agora, dando nomes aos bois, reforça a impressão de que o recurso anterior à "conjuntura do Caribe", queria expressar, mesmo, a hipótese de uma intervenção soviética ou cubana. Os "aspectos estes que tornam vulnerável a soberania nacional", é o último aspecto, já que os demais arrolados foram referidos anteriormente e são estru turais. O elemento conjuntural, que torna vulnerável a soberania na cional, é a aliança entre a Guiana, o Suriname e o Leste. O "levanta mento de dados" parece fantasmagórico. O resultado também.

Prossegue o item 5 da Exposição de Motivos:

"- a análise desses aspectos e de outros de or dem econômica, política e social, permite con- cluir por um planejamento abrangente, visando direcionar a atuação governamental, em conjun- to com a iniciativa privada, para promover a o cupação e o desenvolvimento da área de modo mais harmônico e adequado aos interesses nacio nais".

Novo resgate privilegiado do aspecto estratégico, nova colagem subsidiária do universo geoeconômico. Mas, agora, concluindo, planejando e direcionando, o governo e a iniciativa privada, a ocupação e o desenvolvimento, a partir do eixo-mestre dos "interesses nacionais". Nesse tópico, os "interesses nacionais" tomam o lugar da "soberania nacional", tida como vulnerável no tópico anterior e que, por sua vez, se remetia às "expressões do Poder Nacional" que o General queria ver fortalecidas, antes ainda. O cerco vai se fechando. O objetivo é canalizar todo o esforço governamental e privado para as "preocupações" com a fronteira. É forçar a ocupação como fator estratégico, ato seguinte ao aumento emergencial da presença militar na região, até que, mais a longo prazo, o "desenvolvimento" dê conta do "problema geral da área".

É próprio dos estrategos considerar todas as hipóteses possíveis. Eles raciocinam a partir de um leque de alternativas. Nesse sentido, nada a objetar quanto à admissão da hipótese de uma intervenção soviética na região. Porém, quando se passa da análise geopolítica para os planos de governo, os critérios de viabilidade e prioridade devem ser politicamente determinantes. E implicam num cronograma exequível, onde o que é mais urgente antecede o que é menos. O recurso

à hipótese da intervenção soviética, com o risco de apropriação da questão indígena para desestabilizar a fronteira brasileira é, no caso, o elemento urgentizador das providências militares, em detrimento dos esforços de desenvolvimento regional. Estes ficarão para o médio ou longo prazos e se adequarão aos "interesses nacionais".

O gal. Bayma vai além, prosseguindo o item 5 da Exposição de Motivos:

"- Esse planejamento, além de objetivar o fortalecimento das expressões do Poder Nacional, não deveria deixar de incluir o relacionamento com os vizinhos do Norte. Destarte, seria recomendável, pelas razões já citadas, ampliar as relações bilaterais, especialmente com a Guiana e o Suriname. É preciso lembrar, entretanto, que a aproximação com esses países apenas atingirá níveis satisfatórios na medida em que o peso específico do benefício político dela resultante prevaleça sobre as possíveis dificuldades comerciais e financeiras, entre outras".

Na primeira frase desse trecho, o gal. Bayma sugere que o "planejamento" não vise apenas uma maior presença militar na fronteira, mas que esta deve consistir numa operação dissuasiva ativa, combinada com o esforço diplomático-comercial e não limitada ao contexto nacional. Na seguinte, ele propõe a ampliação das "relações bilaterais" precisamente com os países "marxistas", que constituem a ameaça potencial. A providência é inteligente, mas a sua viabilidade política é inversamente proporcional ao aumento do contingente militar na fronteira. Essa dessintonia fica implícita na última frase, quando é posta em perspectiva a prevalência estratégica dos "benefícios políticos" sobre "as possíveis dificuldades comerciais e financeiras".

A referência às "dificuldades comerciais" procede, pois as economias brasileira, guianense e surinamesa são pouco complementares e a sua efetiva integração é projeto de mais longo prazo. Mas o que o General parece querer referir é que um certo sacrifício comercial brasileiro deve resultar em "benefícios políticos". Presença militar e sacrifício comercial, objetivando os tais "benefícios". Esse objetivo final ficará mais explícito no último tópico do item 5 da Exposição de Motivos:

"- Além disso, pode-se esperar que a integração desse espaço geoeconômico ao resto do País venha reforçar o relacionamento com os vizinhos, podendo surgir o Brasil como opção mais confiável do que quaisquer outros alinhamentos".

O objetivo final é o alinhamento da Guiana e do Suriname ao Brasil, que surgirá "como opção mais confiável" quando a Amazônia estiver integrada ao resto do país. Até lá, continuaremos sendo menos confiáveis, interpondo a dissuasão comercial e a militarização da fronteira ao desenvolvimento e à integração da região. E estes últimos não constituem um fim em si mesmos, mas um meio para se chegar ao alinhamento. São fatores de convencimento que virão depois da dissuasão.

O grau de objetividade da ameaça do Leste justifica o preço dessas distorções? A Guiana e o Suriname aceitarão o jogo dissuasório se tiverem opção de sobrevivência? Não poderá a priorização do objetivo estratégico-militar comprometer, no nascedouro, o próprio objetivo final? E o que proporá o gal. Bayma se a manobra dissuasória fracas-

sar? Uma invasão brasileira? A indução a uma guerra entre os vizinhos do norte? Uma intervenção norte-americana? Que outros preços haverá a pagar?

Não há nesse contexto - e nem no Projeto Calha Norte - qualuer indício de cogitação de estratégias alternativas.

6. "Neste ponto, permito-me resumir, em elenco, as necessidades fundamentais e imediatas, julgadas prioritárias por esta Secretaria - Geral:

- a) incremento das relações bilaterais;
- b) aumento da presença militar na área;
- c) intensificação das campanhas de recuperação dos marcos limítrofes;
- d) definição de uma política indigenista apropriada à região, tendo em vista, principalmente, a faixa de fronteira;
- e) ampliação da estrutura viária;
- f) aceleração da produção de energia hidrelétrica;

- g) interiorização de pólos de desenvolvimento econômico;
- h) ampliação da oferta de recursos sociais básicos".

A simples reflexão sobre cada uma dessas providências demonstra serem todas cabíveis e necessárias à região. Estão aqui formuladas genericamente e o seu detalhamento é que consubstancia o Projeto Calha Norte. Demandarão dotações orçamentárias não previstas nos programas de governo para a Amazônia. Redefinirão, portanto, esses programas. Não discutirei os custos do "Calha Norte", e nem ele próprio, pois suscitaria muitas outras polêmicas e requereria maiores informações. Registro, apenas, que o texto desse projeto, ao reportar-se a este item da presente Exposição de Motivos, caracteriza os quatro primeiros sub-ítems como tendo implicações diretas para a segurança nacional, o que lhes distingue como prioridades dentre as prioridades. Os outros quatro sub-ítems, pinçados do universo desenvolvimento/integração, são "prioritários", porém, acessoriamente.

Por que não teria o General (e o Presidente) cogitado de uma estratégia menos tortuosa? Por exemplo: por que não concentrar os recursos disponíveis para investimento na Região numa política de de-

envolvimento menos corrupta e mais racional do que a que vem sendo a dotada nas últimas décadas, levando em conta, inclusive, o potencial das relações com os vizinhos do norte, definindo as necessidades de defesa em decorrência dos eixos de integração/desenvolvimento emergentes na área? Ou ainda: por que não considerar os índios e o meio ambiente como sobreviventes possíveis e desejáveis dessas políticas, já que são patrimônios do Brasil e da humanidade e poderão contribuir melhor para a segurança nacional e para a integridade territorial se forem respeitados?

Podemos imaginar, ainda, se o objetivo realmente desejado pelo gal. Bayma não seria o de preparar uma agressão militar. Nesse caso, as providências sugeridas seriam preparatórias, e não seria mesmo conveniente explicitar alternativas a um fracasso na dissuasão. Se assim fosse, poderia o Presidente não estar informado dos desdobramentos possíveis? Poderia ele aceitar que os reais interesses nacionais no desenvolvimento, na integração interna e externa da Amazônia, fossem reduzidos à condição de cortinas de fumaça, biombos simulados de uma agressão? Esta hipótese parece inteiramente absurda. O governo de transição estaria às portas das suas "Malvinas". De tudo isso, fica apenas a tortuosidade da estratégia proposta.

7. "Em face da situação que acabo de descrever à Vossa Excelência e diante da importância e da complexidade do problema, tenho a honra de submeter o assunto à sua elevada apreciação, sugerindo que seja intituído um Grupo de Trabalho Interministerial, integrado pela Secretaria do Planejamento da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Interior, o qual terá incumbência de consolidar e apresentar um Plano para desenvolvimento da região".

Este tópico, aparentemente pouco relevante às "preocupações" do gal. Denys, busca fundamentalmente comprometer as áreas-chave do governo federal com a orientação estratégica do Conselho de Segurança Nacional. São elencados os ministérios responsáveis pela política externa e de desenvolvimento interno, além da Seplan, planejadora da aplicação dos recursos orçamentários e dos encaminhamentos técnicos dos projetos de governo. O que o General não escreveu é que o papel definidor e executor do Projeto Calha Norte caberá ao referido

Conselho. Os ministérios arrolados não informam os objetivos almeja- dos e, muito menos, os decidem. A sua função é de "consolidar" esses objetivos, a eles submetendo as suas próprias prioridades quanto à área e viabilizando a sua execução. O "Plano" referido se chamará mais tarde Projeto Calha Norte. Note-se, ainda, a recorrência do tema "de- senvolvimento", como que para indicar aos ministérios citados o seu i gual papel de pano de fundo.

8. "Caso Vossa Excelência esteja de acordo, peço vên^{ia} para sugerir, ainda, seja determina- do aos demais Ministérios apresentarem uma pro gramação prioritária para a área, num prazo de 60 dias, bem como a indicação dos respectivos Secretários Gerais como elementos de ligação com o Grupo de Trabalho".

Nesta etapa, envolve-se o conjunto do governo federal na em preitada, estabelecendo um prazo curto e geral que não discrimina o envolvimento e a disponibilidade relativa de cada ministério em rela- ção à questão. E segue, ainda, o gal. Bayma, concluindo a Sua Expositi-

ção de Motivos:

9. "Por último, permito-me acrescentar que poderiam, também, fazer parte do referido grupo, na qualidade de co-participantes, representações das Unidades Federativas da região.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos do meu mais profundo respeito.

General Rubens Bayma Denys"

Sem distinguir entre estados e territórios, o gal. Bayma fecha o último dos círculos concêntricos, envolvendo agora a esfera dos governos locais, que ficam também comprometidos com a "consolidação" do "Plano". Consolida-se, assim, o papel efetivo de governo que a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional passará a exercer sobre aqueles "14% do Território Nacional". Esclarece-se, portanto, o último objetivo estratégico pretendido, agora de ordem interna. Aliás, último do texto, mas o primeiro a ser atingido, a partir da aprovação do mesmo. Se, por quaisquer razões, a fronteira não for militarmente ocupada, os indígenas não puderem ser controlados, os vizinhos

do norte não aceitarem submeter-se à estratégia de segurança dos militares brasileiros, ou o desenvolvimento amazônico jamais for alcançado, ainda assim, a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional terá governado o Brasil Equatorial.

Encerro as considerações sobre o texto da Exposição de Motivos nº 018/85, com mais perguntas do que respostas, como afirmei no início desse comentário. E a essas perguntas dedico uma última: que respostas lhes daria o Presidente da República, ao decidir prontamente pela aprovação das providências que lhe foram sugeridas?

Qual seria, para o Presidente, a prioridade no tempo, a ênfase principal de governo: desenvolvimento ou defesa? Qual seria, no seu entender, a efetividade da ameaça do Leste? Qual seria a sua avaliação sobre como obter a maior segurança possível quanto ao papel geopolítico dos índios da fronteira? O que pensaria ele sobre o viés dissuasório e suas implicações para a política externa brasileira? E quanto aos desdobramentos do eventual fracasso dissuasório? E sobre o Brasil enquanto paradigma para alinhamentos? E sobre as consequências dos novos espaços de governo e de orçamento que concedeu ao Conselho de Segurança Nacional? Que avaliação teria sobre o encaminhamento lógico do gal. Bayma? E sobre a ambiguidade dos seus conceitos e de

suas formulações estratégicas?

Certamente, o Presidente e o Conselho de Segurança Nacional dispõem de outras fontes e informações que transcendem este ou qualquer outro texto possível para uma Exposição de Motivos. Mas, por alguma razão, foram estas as informações selecionadas pelo gal. Bayma Denys e sobre estas o Presidente após a sua assinatura. Se outras informações havia, os brasileiros, tão cedo, não as conhecerão. E, desde já, os recursos públicos e o aparelho do estado estarão à disposição do "Plano".

Ao imaginar o Presidente decidindo sobre esta Exposição de Motivos, lembro-me do recorrente tema da solidão no exercício do poder. O Presidente Sarney, ao aprová-lo de próprio punho assumiu, perante a História, a responsabilidade por eventuais consequências. Estas, porém, recairão por sobre os Índios, a Nação, o Estado e sobre governos futuros. E assim também seria, aliás, qualquer outra que fosse a sua decisão sobre a matéria.

Esse quadro me parece configurar, claramente, uma situação típica em que o Congresso Nacional deveria partilhar a responsabilidade da decisão como, aliás, prescreve a Constituição vigente. Permito-me terminar essa leitura comentada sugerindo à Assembléia Nacional

Constituinte uma redefinição ou explicitação das competências do Poder Legislativo e, eventualmente, do Judiciário, nas situações que envolvam as políticas de fronteira e a apropriação, por estas, em tempos de paz, das nossas relações externas, dos esforços de desenvolvimento regional, das políticas ambientalistas e indigenistas, e dos limitados recursos orçamentários disponíveis.

MARCIO SANTILLI

abril/1987