

Amazônia e Defesa: uma abordagem a partir do debate sobre desenvolvimento sustentável, soberania, defesa e segurança nacional na Amazônia brasileira

Aurilene Ferreira¹

Sumário executivo

Este *policy paper* oferece uma análise acerca das dinâmicas da região amazônica brasileira, explorando a interconexão entre soberania, desenvolvimento, defesa, segurança e sustentabilidade. O texto destaca a evolução das políticas de desenvolvimento para a Amazônia Legal², até os debates contemporâneos sobre soberania compartilhada e os desafios enfrentados na busca por um desenvolvimento sustentável. Ao examinar as iniciativas históricas e as perspectivas atuais sobre a Amazônia, enfatiza-se a necessidade de uma abordagem integrada que considere não apenas os aspectos econômicos, mas também os ambientais, sociais e políticos da região. A importância da Amazônia para a segurança nacional e global é ressaltada, destacando a importância de políticas que promovam o desenvolvimento sustentável como meio de fortalecer a soberania e a estabilidade na região, conforme reconhecido pela Estratégia Nacional de Defesa.

Ao longo do texto, são discutidos diferentes enfoques e políticas adotadas desde o período desenvolvimentista, que deu impulso ao processo de planejamento da economia brasileira com uma nova etapa da acumulação que se desenrolou no contexto histórico e político após o Golpe de Estado em 1964, marco inicial da Ditadura Militar no Brasil. Nesse momento, ganhou relevo o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND 1969-1974), instituído pelo governo Médici, batizado em 1970 de Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 1974-1979), implementado na gestão de governo Geisel, que priorizava o aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital, dando enorme estímulo ao avanço do capital na fronteira amazônica. Criado e executado em meio a uma crise da economia mundial, foi o mais elaborado plano econômico do ciclo desenvolvimentista. Esse contexto é relevante para compreender como se deu a evolução das concepções de desenvolvimento até a atual perspectiva de desenvolvimento sustentável.

Na primeira seção, são apresentados os esforços de desenvolvimento regional durante o governo de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, destacando a criação de instituições como a Sudam e o BNDES, voltadas para o estímulo ao desenvolvimento agrícola e à colonização da região. São também abordadas as influências geopolíticas internas e externas, incluindo as visões de autores como Golbery do Couto e Silva (1967) e o General Carlos de Meira Mattos (1980; 1990) sobre a integração da Amazônia brasileira no contexto nacional e Pan-amazônico.

A seção seguinte discute a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia, especialmente após a Rio-92, que trouxe a difusão do conceito de desenvolvi-

1. Cientista política, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento, Doutora em Ciências: desenvolvimento socioambiental. Pesquisadora do Observatório de Estudos de Defesa (OBED/UFGA). E-mail: aurilenef@ufpa.br.

2. Inclui os sete estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), Mato Grosso (Região Centro-Oeste) e parte dos municípios do Maranhão (Nordeste).

to sustentável no Brasil. São destacados os desafios enfrentados, como a exploração predatória de recursos naturais e a falta de monitoramento eficiente das atividades econômicas de alto impacto ambiental. A relação entre desenvolvimento sustentável, segurança nacional e soberania é enfatizada, ressaltando a importância da regularização fundiária e da cooperação internacional na preservação da região.

Posteriormente, é discutida a noção de soberania compartilhada na gestão dos recursos naturais da Amazônia, abordando as perspectivas de cooperação e conflito entre os países amazônicos. São exploradas as implicações dessa abordagem para a segurança nacional e as divergências entre setores da sociedade, especialmente as Forças Armadas, sobre a colaboração internacional na região.

Por fim, busca-se entender como o conceito ampliado de segurança permite incluir as mudanças climáticas, o desmatamento, a perda de biodiversidade, o avanço da fronteira agrícola e as atividades ilegais, como o garimpo e o desmatamento ilegal, no rol das principais ameaças que afetam a região.

A partir do exposto, foram elaboradas as seguintes recomendações políticas:

1. As políticas públicas de desenvolvimento para a Amazônia precisam ser vistas a partir da interligação entre questões de segurança nacional e estratégias de desenvolvimento na região.
2. O Estado deve investir no fortalecimento institucional na região amazônica para diminuir o desafio do desenvolvimento sustentável diante da exploração predatória de recursos e para consolidar a regularização fundiária como elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável e para a defesa e segurança nacionais.
3. É necessário alinhar todas as políticas públicas com foco na Amazônia aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, com mecanismos capazes de avaliar os resultados.
4. O governo federal e seus ministérios precisam planejar políticas e estratégias integradas para promover a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.
5. As políticas de defesa nacional e as estratégias de securitização da fronteira amazônica precisam ressaltar a necessidade de ações adaptativas e cooperativas para enfrentar ameaças transfronteiriças e promover o desenvolvimento sustentável na região.

Deve-se buscar implementar ações de maneira intersetorial, envolvendo Forças Armadas, órgãos de segurança e órgãos ambientais, para minimizar as dificuldades de atuação em áreas de fronteira e diminuir as vulnerabilidades existentes.

Palavras-chaves

Amazônia; Desenvolvimento; Segurança e Defesa; Sustentabilidade; Soberania.

“..o desafio de associar o estudo das políticas de fronteira à Política Exterior do Brasil reflete a lacuna entre formulação política e implementação nas áreas de fronteira.”

“A Amazônia, como uma região de importância global, historicamente atrai a atenção internacional e neste contexto as interconexões entre desenvolvimento, segurança, defesa e soberania mostram-se relevantes para uma análise mais ampliada sobre a complexidade presente nessa região do Brasil.”

1. Introdução

O debate sobre a defesa da Amazônia tem revelado a influência das questões de segurança nacional nas políticas para a região, calcadas na indissociabilidade entre Política de Defesa e Política Externa, questão essencial para a estabilidade e cooperação regional, conforme arremata o Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2020a). Além disso, ao se falar sobre as fronteiras amazônicas, o desafio de associar o estudo das políticas de fronteira à Política Exterior do Brasil reflete a lacuna entre formulação política e implementação nas áreas de fronteira³.

No entendimento de Galvão (2012) um dos grandes desafios para os estudos sobre políticas de fronteira para a Amazônia brasileira é associar seu estudo à Política Exterior do Brasil “à luz dos processos e dinâmicas locais (fronteiriças) que preenchem uma lacuna existente entre a formulação política nos centros decisórios e a sua implementação nas áreas de fronteira” (Galvão, 2012, p. 88-89). A Amazônia, como uma região de importância global, historicamente atrai a atenção internacional e neste contexto as interconexões entre desenvolvimento, segurança, defesa e soberania mostram-se relevantes para uma análise mais ampliada sobre a complexidade presente nessa região do Brasil.

Este *policy paper* propõe uma análise considerando a complexidade da conexão entre diferentes aspectos vistos historicamente na literatura como isolados, a fim de compreender as dinâmicas que envolvem a Amazônia no cenário internacional, inclusive no que se refere a questões ambientais. Ao mesmo tempo, o texto busca integrar, intersetorialmente, a compreensão ampla da Amazônia e da defesa, problematizando as lacunas existentes entre as políticas de desenvolvimento sustentável, a defesa nacional, e as estratégias de securitização das ações das instituições de segurança e das Forças Armadas na fronteira, face às ameaças de atores agindo no espaço transfronteiriço, local e global. Reforça-se a necessidade de manutenção dos pressupostos políticos-institucionais da soberania como definida na constituição brasileira, bem como a preservação e o fortalecimento dos investimentos necessários para cimentar as articulações do desenvolvimento sustentável com o combate aos agentes predatórios na região.

2. A Amazônia no centro das políticas de desenvolvimento e a ótica do poder central

A Amazônia, de modo mais intenso que outras regiões do Brasil, dada a sua importância estratégica, geopolítica e ambiental, foi e continua sendo alvo de diversos planos governamentais direcionados a seu processo de ocupação e de uso de seu território, como resultado de um planejamento geopolítico para a efetiva incorporação dessa imensa região ao território nacional, com o objetivo de integrá-la à economia nacional e estimular a migração. Após a etapa exitosa do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, porém, o planejamento, por estar em sintonia com as políticas de consolidação do modelo capitalista de desenvolvimento no

3. Neste sentido, com o objetivo de orientar ações do Executivo para promover segurança, desenvolvimento sustentável e proteção social nas fronteiras brasileiras com os demais entes federativos e outras instituições, recentemente foi instituída pelo governo federal a Política Nacional de Fronteiras (PNFron), por meio do Decreto n. 12.038 de 29 de maio de 2024.

“A Amazônia, de modo mais intenso que outras regiões do Brasil, dada a sua importância estratégica, geopolítica e ambiental, foi e continua sendo alvo de diversos planos governamentais direcionados a seu processo de ocupação e de uso de seu território, como resultado de um planejamento geopolítico para a efetiva incorporação dessa imensa região ao território nacional, com o objetivo de integrá-la à economia nacional e estimular a migração.”

“Nesse contexto, não se pode considerar menos importante enfatizar que, historicamente, as questões relativas à segurança e à defesa nacionais estão interligadas às estratégias de desenvolvimento da Amazônia brasileira.”

Brasil, é marcado pela depressão característica da fase de ascensão e crise do populismo-nacionalista, principalmente nos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) e nos primeiros anos do regime militar.

Todavia, esse processo de industrialização não impediu o desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro no mesmo período, em contraposição aos vários diagnósticos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e da Organização das Nações Unidas (ONU), instituições que exerciam influência no pensamento econômico, social e político latino-americano. O Golpe de Estado em 1964 impulsionou o processo de planejamento da economia brasileira, destacando-se, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND 1969-1974), instituído pelo governo Médici, denominado de Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo; e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 1974-1979), implementado na gestão de governo Geisel, que priorizava o aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital do país, destacando-se pelos estímulos ao avanço do capital na fronteira amazônica. Criado e executado em meio a uma crise da economia mundial, foi o mais elaborado plano econômico do ciclo desenvolvimentista.

Nesse contexto, não se pode considerar menos importante enfatizar que, historicamente, as questões relativas à segurança e à defesa nacionais estão interligadas às estratégias de desenvolvimento da Amazônia brasileira. Prova disso encontra-se na história do país, principalmente no segundo governo de Getúlio Vargas, que inaugurou diversas ações voltadas para o desenvolvimento regional da Amazônia, inclusive do ponto de vista do fortalecimento institucional do Estado na região. Isso não significa que os resultados dessas políticas tenham se manifestado de forma inteiramente positiva. Nesse contexto, merece destaque a criação de instituições como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), substituída mais tarde pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES); e autarquias como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, dentre outras, cuja finalidade era incentivar o desenvolvimento agrícola e a colonização do país. Independentemente das consequências intencionais ou não intencionais da política de desenvolvimento varguista, o fato é que ela lançou as raízes para a era desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek (JK), influenciando os governos militares até o ano de 1980. No governo de JK, o Plano de Metas era o documento síntese dos compromissos desenvolvimentistas. Entretanto, o grande desafio era e continua sendo elaborar políticas públicas para o desenvolvimento baseadas na ideia de modernização e de eliminação dos obstáculos ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país.

Nesse período houve, contudo, uma reflexão necessária acerca das ideias de desenvolvimento que orientavam os planos para a Amazônia. Além da influência cepalina no modelo de desenvolvimento influente no Brasil, convém ressaltar o pensamento de Golbery do Couto e Silva (1967), talvez o mais célebre dos autores presentes no pensamento militar da época. As ideias de Golbery priorizam a geopolítica interna, defendem a incorporação efetiva e a vitalização de todo o amplo domínio brasileiro. Em sua visão do território nacional, o núcleo central de desenvolvimento era a região sudeste, existindo, segundo ele, três “penínsulas” onde o desenvolvimento estaria presente em menor grau: as regiões sul, centro-oeste e nordeste. Haveria ainda uma imensa região ilhada das demais, a região amazônica, na qual o desenvolvimento não se daria de modo automático e que necessitaria de um projeto de integração. Segundo Tílio Neto (2003), esse projeto consistia no fortalecimento das três regiões centrais, para posteriormente inserir a região amazônica.

O entendimento do General Meira Mattos (1980; 1990), por outro lado, também se sobressai nesse campo atinente à geopolítica brasileira. Ele era defensor de que a Amazônia fosse prioritária no processo de integração, ou melhor, a Pan-Amazônia, uma vez que concebia a Amazônia brasileira e as demais Amazonas de outros países sul-americanos (Equador, Colômbia, Peru, Bolívia, Venezuela, Suriname, Guiana), como parte da estratégia de segurança de desenvolvimento da região. As abordagens de Meira Mattos acerca da integração da Amazônia se classificam em duas: uma delas se daria pelo rio Amazonas e seus diversos afluentes; outra se daria por terra, descendo do Planalto Central à Amazônia.

Os Planos de Desenvolvimento elaborados para a Amazônia a partir dos anos 60 se pautavam nessa ideia de integração e modernização. Portanto, vê-se aqui um exemplo da influência que o General Meira Mattos exerceu sobre o projeto desenvolvimentista dos governos militares. Ainda sob sua ótica, identifica-se uma última abordagem acerca desse assunto, a de que a integração se daria por meio de uma frente fronteiriça que vai de Roraima a Rondônia. Essa frente faz fronteira com a Guiana, Peru, Venezuela, Colômbia e com a parte norte da Bolívia. Segundo essa orientação, essa proposta seria indispensável para a integração das diversas Amazonas e para o desenvolvimento de uma Pan-Amazônia.

3. A Amazônia e o desenvolvimento sustentável

“A Amazônia constitui-se como um território de importância estratégica para o Brasil, não apenas pela sua vasta extensão territorial, mas também pelos recursos naturais e pela biodiversidade que abriga.”

A Amazônia constitui-se como um território de importância estratégica para o Brasil, não apenas pela sua vasta extensão territorial, mas também pelos recursos naturais e pela biodiversidade que abriga. No entanto, o desenvolvimento sustentável dessa região tem sido um desafio constante, especialmente diante da pressão por atividades econômicas como a exploração madeireira, a mineração e o agronegócio, que muitas vezes são realizadas de maneira predatória.

A superação da influência da concepção de macro desenvolvimento econômico anteriormente mencionada, cuja tentativa de implementação foi frustrada em países não desenvolvidos, cedeu espaço para se pensar uma nova forma de desenvolvimento que levasse em consideração os aspectos ambientais, na busca de uma sustentabilidade associada às realidades regionais e locais.

O resultado do debate ocorrido durante a Rio-92 convergiu para a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável no Brasil. Pode-se nominar esse novo modelo de desenvolvimento como uma estratégia para uma ação coletiva através de uma cooperação ambiental, social, política, inclusive com outros países, amazônicos ou não, que seja capaz de propor e executar ações que revertam a tendência da exploração predatória e não sustentável dos recursos naturais. Neste contexto, crescimento econômico não significa mais sinônimo de desenvolvimento. Este passou a incorporar variáveis ambientais, sociais, políticas, territoriais, específicas de cada região ou local que se pretende desenvolver. Entretanto, um grande desafio está no fato de que parte das atividades econômicas de potencial impacto ambiental por conta do desmatamento ainda não estão sendo monitoradas com eficiência por autoridades ligadas às instituições de controle e fiscalização ambientais, ou quando monitoradas, não apresentam resultados esperados de redução dos índices de desmatamento.

“...um grande desafio está no fato de que parte das atividades econômicas de potencial impacto ambiental por conta do desmatamento ainda não estão sendo monitoradas com eficiência por autoridades ligadas às instituições de controle e fiscalização ambientais, ou quando monitoradas, não apresentam resultados esperados de redução dos índices de desmatamento.”

Repensar o modelo de desenvolvimento na Amazônia é também essencial para garantir a segurança e a soberania nacional. Um dos principais documentos da área de Defesa Nacional do Brasil, a Estratégia Nacional de Defesa (END), reforça essa ideia explicitamente, como se vê:

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, 2020b, p. 33).

Do ponto de vista da END, ao priorizar o desenvolvimento sustentável na Amazônia, o Brasil não apenas fortalece sua Defesa Nacional, mas também reafirma seu compromisso com a preservação do meio ambiente e com o bem-estar das gerações futuras. De fato, o desenvolvimento na Amazônia está intrinsecamente ligado à segurança, tanto no nível nacional quanto internacional.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU propõem uma estrutura abrangente para abordar os desafios socioambientais. O modo como esses objetivos se relacionam

com as mudanças climáticas na Amazônia destaca a necessidade de integrar ações para promover o desenvolvimento sustentável, reduzir as desigualdades e proteger o meio ambiente.

Dentre os principais ODS que estão relacionados ao desenvolvimento sustentável da Amazônia, incluem-se de modo mais abrangente:

1. ODS 13: Ação Contra a Mudança Global do Clima. Este objetivo busca combater as mudanças climáticas e seus impactos, o que é crucial para proteger a biodiversidade e os ecossistemas da Amazônia, bem como para promover a resiliência das comunidades locais.
2. ODS 14: Vida na Água. Este objetivo busca conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos, o que é importante para a preservação dos rios e cursos d'água da Amazônia, bem como para a proteção de sua biodiversidade aquática.

A abrangência dos objetivos acima elencados demonstra a necessidade de pensar o desenvolvimento sustentável com base nas relações transfronteiriças, levando em conta que a questão ambiental não tem fronteiras e, inevitavelmente, a disputa por recursos naturais pode se tornar o pivô de conflitos nacionais e internacionais. Portanto, questões referentes ao desenvolvimento estão intimamente ligadas à soberania, segurança e defesa nacional. Pensar o desenvolvimento sustentável requer não apenas planejar levando em consideração os limites físicos e territoriais, mas, sobretudo, as questões sociais, econômicas e estratégicas para o Brasil e para a Amazônia e seus povos.

4. Soberania, desenvolvimento e segurança nacional

“A Amazônia, dada a sua importância e complexidade, desafia a noção tradicional de soberania, uma vez que se estende por vários países, como Brasil, Venezuela, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Colômbia, e Bolívia, mais o território da Guiana Francesa.”

A Amazônia, dada a sua importância e complexidade, desafia a noção tradicional de soberania, uma vez que se estende por vários países, como Brasil, Venezuela, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Colômbia, e Bolívia, mais o território da Guiana Francesa. O Brasil é o detentor da maior parte de todo esse território, com mais de 65% da área total. Só de fronteira, a Amazônia tem aproximadamente 12 mil quilômetros. Para se ter uma ideia dessa predominância, o país que fica em segundo lugar, o Peru, possui uma área de cerca de 13%. Isso significa que é uma região que envolve nove soberanias nacionais, de nove países. Autores como Stephen Krasner (1999) e sua teoria de soberania compartilhada oferecem perspectivas sobre como os Estados podem cooperar na gestão de recursos transfronteiriços, respeitando a soberania de cada nação. Neste sentido, o governo Lula, durante Encontro da União Europeia (UE) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), ratifica essa ideia de compartilhamento sobre a Amazônia, ressaltando sua importância na área científica, conforme discurso abaixo:

É importante que as pessoas levem a sério que a Amazônia é um território soberano do Brasil, no caso dos 4 milhões de quilômetros quadrados que o Brasil tem responsabilidade [...]. Mas o Brasil não quer transformar a Amazônia no santuário da humanidade. Nós queremos transformar num centro de desenvolvimento, queremos compartilhar a exploração científica com o mundo que quer participar. Porque nós achamos que é possível extrair do ecossistema da Amazônia e da riqueza da biodiversidade (Presidente Lula, 2023).

O conceito clássico de soberania estatal é crucial para entender as relações entre os países amazônicos e suas políticas internas e externas. Questões como a gestão dos recursos naturais, controle de fronteiras e autonomia em decisões internas destacam-se nesse contexto. Do mesmo modo, o conceito de segurança nas Relações Internacionais é fundamental para o debate acerca da soberania. Contudo, a necessidade de adaptação desse conceito é imperativa, uma vez que sua formulação se deu ainda num contexto de Guerra Fria (Filippi e Brandão, 2017).

“O conceito clássico de soberania estatal é crucial para entender as relações entre os países amazônicos e suas políticas internas e externas. Questões como a gestão dos recursos naturais, controle de fronteiras e autonomia em decisões internas destacam-se nesse contexto.”

Essa reformulação também se deu em relação às questões ambientais, uma vez que foram inseridas na agenda política internacional e nos estudos de segurança como “segurança ambiental”, fortemente presente atualmente como objeto nos Estudos de Segurança Internacional (ESI). Contudo, há uma certa contradição entre a noção de soberania estatal, que diz respeito à delimitação de espaços geopolíticos, mas diante de questões de caráter transfronteiriço, como os danos ambientais.

Diante disso, o debate sobre diplomacia ambiental surge como uma possibilidade interessante, especialmente no que se refere à Amazônia e seus grandes desafios ambientais que extrapolam fronteiras. Haas (1992, p. 3) define a diplomacia ambiental como “o processo de negociação e cooperação entre Estados para enfrentar desafios ambientais globais”. A análise das políticas de cooperação e conflito entre os países amazônicos à luz das teorias diplomáticas pode oferecer insights sobre as dinâmicas de poder e colaboração na região.

No mesmo sentido, o conceito de “soberania compartilhada” nas relações internacionais, refere-se ao pressuposto de que os Estados concordam em ceder parte de sua autoridade soberana a instituições internacionais ou a processos de tomada de decisão que envolvam a cooperação e a participação conjunta. Essa abordagem implica, entretanto, a uma renúncia parcial da autonomia estatal em favor de um sistema mais cooperativo e interdependente.

A colaboração entre setores governamentais, instituições locais e comunidades é essencial para alcançar objetivos comuns (Oliveira, 2021). De outro modo, a soberania compartilhada muitas vezes é observada em contextos de integração regional, onde Estados soberanos concordam em delegar certas competências a organizações supranacionais em algumas áreas específicas. Um exemplo notável é o da União Europeia, onde os Estados-membros compartilham soberania em áreas como comércio, legislação e política monetária.

Além disso, a participação em organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), também implica numa forma de soberania compartilhada, pois os Estados-membros concordam em seguir princípios, tratados e resoluções que podem impor limitações à sua autonomia em prol do bem comum e da paz mundial.

Do ponto de vista dos problemas ambientais e de defesa e segurança nacional, a cooperação internacional é essencial para enfrentar ameaças transfronteiriças (Gomes, 2019). Em problemas que transcendem fronteiras nacionais, como mudanças climáticas, segurança global e saúde pública, a soberania compartilhada pode envolver a colaboração em nível internacional. Estados aceitam limitações voluntárias em sua autonomia para buscar soluções coletivas.

Entretanto, em relação à Amazônia, há reservas quanto à soberania compartilhada por governantes e principalmente da parte de militares. Setores militares têm historicamente defendido uma visão tradicional de soberania na Amazônia, resistindo a propostas de compartilhamento com nações estrangeiras. Essa resistência reflete uma preocupação com a autonomia e o controle do território nacional.

Há divergências entre as visões das Forças Armadas e outros setores da sociedade. Enquanto alguns argumentam que a cooperação internacional pode fortalecer a proteção ambiental e a segurança na região, outros veem isso como uma ameaça à soberania nacional. Isto porque, segundo Zhouri (2002, p.4),

A Amazônia constitui-se num campo em que espaços e lugares sociais, políticos, históricos e simbólicos são altamente disputados por divergentes grupos em níveis local, regional, nacional e transnacional. Assim, temas como etnicidade, fronteira nacional e soberania recortam preocupações rivais, tais como as divergentes concepções de desenvolvimento, os interesses econômicos particulares e o destino do planeta e da humanidade.

A ideia da construção de um ‘inimigo externo’ cria e justifica um papel para as Forças Armadas, segundo o qual o novo contexto político pós redemocratização as obrigou a redefinir seu lugar político (Zhouri, 2002). Assim, o pensamento militar presente nos documentos de defesa e de segurança (Política de Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Livro Bran-

“Entretanto, em relação à Amazônia, há reservas quanto à soberania compartilhada por governantes e principalmente da parte de militares. Setores militares têm historicamente defendido uma visão tradicional de soberania na Amazônia, resistindo a propostas de compartilhamento com nações estrangeiras. Essa resistência reflete uma preocupação com a autonomia e o controle do território nacional.”

co de Defesa Nacional, etc.) em relação à Amazônia, está voltado a questões de segurança nacional, justificando e influenciando suas posturas que vão de encontro ao pressuposto de soberania compartilhada, já que, segundo essa concepção — que representa não somente militares como o governo brasileiro — a Amazônia brasileira é estratégica para a segurança e defesa do país.

5. Defesa na Amazônia e segurança nacional

“Assim, a implementação de políticas e estratégias integradas que promovam a conservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a cooperação internacional são fundamentais para enfrentar as ameaças acima mencionadas, uma vez que elas estão intrinsecamente ligadas às questões ambientais e aos desafios sociais e econômicos característicos dessa região.”

O conceito de segurança, segundo Buzan e Hansen (2012), era considerado subdesenvolvido e não problematizado por aqueles que o utilizavam, além de ser um conceito antagônico para quem estuda a paz. Ele destaca a relevância da Escola de Copenhague de Estudos de Segurança e do periódico do Instituto de Pesquisa da Paz de Oslo, para que o conceito de segurança fosse adotado por novos e antigos críticos de Estudos Estratégicos. Buzan e Hansen (2012) propuseram uma definição mais abrangente de segurança que vai além das ameaças militares tradicionais. Ou seja, o conceito de segurança não se limita apenas à ausência de guerra, mas também envolve a minimização de várias ameaças que afetam o bem-estar dos indivíduos e das sociedades.

Desse modo, uma abordagem sobre segurança na Amazônia, seguindo os princípios de Buzan e Hansen (2012), deve considerar não apenas as ameaças tradicionais à soberania territorial, mas também as novas ameaças ambientais que colocam em risco a sustentabilidade da região e o bem-estar das gerações presentes e futuras. As mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, o avanço da fronteira agrícola e as atividades ilegais, como o garimpo ilegal e o desmatamento, são todos fenômenos que ultrapassam as fronteiras nacionais.

A título de exemplo, segundo relatado pela Comissão Externa do Senado Federal, somente na Terra Indígena Yanomami, “as áreas devastadas pelo garimpo, cresceram de 1.236 hectares, em 2018, para 5.053 hectares, em 2022, um crescimento de mais de 300%, com mais 50% da área degradada total sendo aberta em 2022” (Senado, 2023). Esse dado é importante para ilustrar o tamanho que esse problema representa para a região amazônica e para seus povos. Assim, a implementação de políticas e estratégias integradas que promovam a conservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a cooperação internacional são fundamentais para enfrentar as ameaças acima mencionadas, uma vez que elas estão intrinsecamente ligadas às questões ambientais e aos desafios sociais e econômicos característicos dessa região.

“A baixa capacidade institucional existente na região amazônica também se constitui como uma ameaça ao desenvolvimento, defesa e segurança, sobretudo nas fronteiras.”

Essas ameaças representam um desafio significativo para a segurança da Amazônia, pois impactam não apenas no meio ambiente, mas também na segurança humana e no desenvolvimento sustentável da região. A degradação ambiental pode levar a consequências devastadoras, como a escassez de recursos naturais, conflitos sociais, migrações forçadas e perda de biodiversidade, afetando diretamente a segurança e o bem-estar das populações locais e globais. A baixa capacidade institucional existente na região amazônica também se constitui como uma ameaça ao desenvolvimento, defesa e segurança, sobretudo nas fronteiras. Nascimento (2010, p. 188) destaca que

A legitimidade institucional do governo para garantir a governança nesta área mediante o fortalecimento das instituições estatais na fronteira da Amazônia confere a este poder o papel de definir e executar um planejamento estratégico numa área consagrada como de segurança nacional com legislação específica demonstrada pelo volume dos recursos financeiros empenhados para as políticas de defesa na Amazônia.

A estratégia para a ampliação e o fortalecimento de instituições estatais na Amazônia é muito necessária, pois tem a intenção de reduzir a vulnerabilidade da fronteira. É nessa região que circulam produtos e mercadorias dos agentes da ilegalidade, seja do contrabando, seja do tráfico de drogas, contra os quais o Estado procura tomar medidas a fim de reprimi-las, porque criam as condições sociais para a instabilidade e a insegurança tanto da sociedade

quanto da defesa do país. Estas preocupações estão explicitadas desde a primeira Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005. Nela, as diretrizes estavam relacionadas não apenas à segurança e à defesa nacionais, mas com a forma de incentivar o desenvolvimento regional na área de fronteira, haja vista que entre suas principais diretrizes constam: V - Aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil; VI - aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira (PDN, 2005).

Em 2020, na versão mais recente da já renomeada Política Nacional de Defesa (PND), embora a Amazônia não seja explicitamente mencionada nos Objetivos Nacionais de Defesa (OND), nota-se que estão relacionados sobretudo à garantia da soberania e à defesa nacional. Desse modo, os ONDs visam:

garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa; preservar a coesão e a unidade nacionais; salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior; ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional; contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais (PND, 2020b, p.25).

“...temas complexos como soberania, segurança, defesa e desenvolvimento socioambiental requerem das instituições políticas do Estado uma abordagem integrada, que considere que a interdependência entre soberania, desenvolvimento e defesa é crucial para o sucesso de políticas públicas para a Amazônia. No que tange às estratégias de defesa na Amazônia, sugere-se que as políticas e as ações por elas direcionadas sejam adaptativas e colaborativas, envolvendo Forças Armadas, órgãos de segurança e agências ambientais.”

Nessa discussão mais abrangente que envolve a defesa e a segurança externa, enquadram-se a Política Nacional de Defesa (Brasil, 2020b), a Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2020b) e o Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2020a). A concepção sobre a Amazônia presente nesses documentos é de que a fronteira amazônica é estratégica para a soberania nacional e, por essa razão, é preciso securitizá-la, isto é, criar políticas específicas para essa área, como as citadas anteriormente, como uma forma de mostrar que o Estado se faz presente nela, seja por meio das Forças Armadas atuando na fronteira, seja por meio de outros órgãos estatais. Teoricamente, esse argumento baseia-se no conceito de securitização, definido por Buzan e Hansen (2012) como um movimento que vai além das regras do jogo, uma versão mais extrema da politização. A securitização de uma questão, ainda que relevante, passa pelo convencimento dos atores com poder de securitização (agentes do Estado), além da capacidade de politizar o tema junto a outros setores da sociedade, o que de fato ocorre não somente com políticas públicas de defesa e segurança, mas também em outras áreas nas quais há a capacidade de mostrar à sociedade a importância de um determinado tema tornar-se uma política pública.

Nesse contexto, conforme se discutiu no decorrer deste *policy paper*, temas complexos como soberania, segurança, defesa e desenvolvimento socioambiental requerem das instituições políticas do Estado uma abordagem integrada, que considere que a interdependência entre soberania, desenvolvimento e defesa é crucial para o sucesso de políticas públicas para a Amazônia. No que tange às estratégias de defesa na Amazônia, sugere-se que as políticas e as ações por elas direcionadas sejam adaptativas e colaborativas, envolvendo Forças Armadas, órgãos de segurança e agências ambientais (Ferreira, 2017).

6. Conclusão

O *policy paper* abordou a centralidade da Amazônia nas políticas de desenvolvimento, destacando a histórica ligação entre segurança nacional e estratégias de ocupação da região. Desde o governo de Getúlio Vargas até os anos militares, houve um esforço para promover o desenvolvimento regional, especialmente sob a influência de figuras como o General Meira Mattos. No entanto, surgiram questionamentos sobre os modelos de desenvolvimento, culminando na necessidade de adotar uma abordagem sustentável, considerando os desafios ambientais e sociais da região. A visão de desenvolvimento sustentável na Amazônia passou a ser fundamental não apenas para a preservação ambiental, mas também para a segurança nacional, conforme expresso na Estratégia Nacional de Defesa (2020b). Todavia, as estratégias de implementação dessas políticas não se mostraram capazes de resolver problemas

históricos presentes na Amazônia desde seu processo de ocupação: conflitos territoriais pelo uso da terra, exploração desordenada de recursos naturais, garimpos ilegais, dentre outros problemas sociais.

A análise das dinâmicas complexas na região amazônica, tendo como ponto de partida conceitos fundamentais das Relações Internacionais e das Ciências Sociais, revelou a interdependência entre soberania, desenvolvimento e defesa na Amazônia. A Amazônia desafia a noção tradicional de soberania estatal, exigindo abordagens inovadoras que considerem a cooperação internacional transfronteiriça. A resistência à ideia de soberania compartilhada por parte de setores militares brasileiros reflete preocupações com a autonomia e o controle do território nacional. Essa resistência destaca a complexidade das discussões sobre o futuro da região e a necessidade de encontrar soluções equilibradas que promovam o desenvolvimento sustentável, enquanto respeitam os interesses nacionais. A abordagem integrada entre soberania, desenvolvimento e defesa na Amazônia é essencial para promover a sustentabilidade e a estabilidade na região.

A partir do exposto, foram elaboradas as seguintes recomendações políticas:

1. As políticas públicas de desenvolvimento para a Amazônia precisam ser vistas a partir da interligação entre questões de segurança nacional e estratégias de desenvolvimento na região.
2. O Estado deve investir no fortalecimento institucional na região amazônica para diminuir o desafio do desenvolvimento sustentável diante da exploração predatória de recursos e para consolidar a regularização fundiária, como elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável e para a defesa e segurança nacional.
3. É necessário alinhar todas as políticas públicas com foco na Amazônia aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, com mecanismos capazes de avaliar os resultados.
4. O governo federal e seus ministérios precisam planejar políticas e estratégias integradas para promover a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.
5. As políticas de defesa nacional e as estratégias de securitização da fronteira amazônica, precisam ressaltar a necessidade de ações adaptativas e cooperativas para enfrentar ameaças transfronteiriças e promover o desenvolvimento sustentável na região.

Deve-se buscar implementar ações de maneira intersetorial, envolvendo Forças Armadas, órgãos de segurança e órgãos ambientais para minimizar as dificuldades de atuação em áreas de fronteira e diminuir as vulnerabilidades existentes. ■

Referências

1. Brandão, L. e Filippi, E. (2018) Segurança Ambiental em Relações Internacionais: perspectivas teóricas, unidades de análise e principais desafios no estudo sobre recursos hídricos internacionais. *Conjuntura Austral*. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/75598> (Acesso: 04 jan. 2024).
2. Brasil. 2005. Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília.
3. Brasil (2020a) Livro Branco de Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasília, DF. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro-branco_congresso_nacional.pdf (Acesso: 12 dez. 2023).

4. Brasil (2020b) Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Brasília, DF, Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf (Acesso: 20 jun. 2024).
5. Brasil (2024) Decreto n. 12.038, de 29 de maio de 2024. Política Nacional de Fronteiras e o seu Comitê Nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.038-de-29-de-maio-de-2024-563051550> (Acesso: 31 julho 2024).
6. Buzan, B. e Hansen, L. (2012) A evolução dos Estudos de Segurança Internacional. São Paulo: UNESP.
7. Ferreira, A. (2017) Dinâmica institucional nas políticas para a faixa de fronteira Norte: PDDF e Enafon. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.
8. Galvão, T. G. (2011) Relações Fronteiriças do Brasil: uma curvatura na dimensão histórica sul-americana. Em: Martins, E. C. R. e Moreira, F. K. (Org.). As Relações Internacionais na fronteira norte do Brasil: coletânea de estudos. Boa Vista-RR: UFRR, p. 85-110.
9. Haas, P. M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Environmental Politics. In: Haas, P. M. (Ed.), Knowledge, Power, and International Policy Coordination. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press. Disponível em: <https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf> (Acesso: 06 fev. 2024).
10. Krasner, S. D. (1999) Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/japanese-journal-of-political-science/article/abs/stephen-d-krasner-sovereignty-organized-hypocrisy-princeton-princeton-university-press-1999/C482FE99A47B2B4FD5D41A05A93C7A08> (Acesso: 06 fev. 2024).
11. Mattos, C. M. (1990) A Geopolítica e a Teorias de Fronteira. Rio de Janeiro: Bibliex.
12. Mattos, C. M. (1980) Uma Geopolítica Pan-Amazônica. Rio de Janeiro: Bibliex, 1980.
13. Nascimento, D. M. (2010) Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. In: Nascimento, D. M. (Org.). Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades. Belém: Editora NAEA/UFGPA, p. 177-200.
14. Oliveira, A. C. (2021) O Debate Contemporâneo Sobre o Princípio de Soberania na Literatura Ocidental de Relações Internacionais. Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil, 10(1), p. e59724. doi: 10.12957/neiba.2021.59724
15. Presidente Lula. (2023) Encontro da União Europeia (UE) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), 19/07/2023, Bruxelas. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c88vj72n9650> (Acesso: 12 fev. 2024).
16. Senado Federal. (2023) Comissão Temporária Externa para acompanhar a situação dos Yanomami e a saída dos garimpeiros. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5a0071ee-1c5b-4a21-86d5-93b8bf519a55> (Acesso: 29 jun. 2024).
17. Silva, G. C. (1967) Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio.
18. Tilio Neto, P. (2003) Soberania e ingerência na Amazônia brasileira. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo (Acesso: 14 fev. 2024).
19. Zhouri, A. (2002) “O fantasma da internacionalização da Amazônia revisitado: ambientalismo, direitos humanos e indígenas na perspectiva de militares e políticos brasileiros”. Em: XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu. Disponível em: <https://comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/08/img/artigo.pdf> (Acesso: 02 fev. 2024).