

# Por uma geopolítica sustentável para a Amazônia: soberania, segurança e desenvolvimento<sup>1</sup>

Oscar Medeiros Filho<sup>2</sup>

## Sumário executivo

O presente *policy paper* tem por objetivo analisar desafios e oportunidades que envolvam o futuro sustentável da Amazônia, considerando a centralidade geopolítica da região nas próximas décadas, especialmente no contexto das mudanças climáticas. Por sua riqueza natural e diversidade socioambiental, a Amazônia constitui o grande capital estratégico do Brasil e dos demais países e territórios que compartilham a floresta. Considerando o seu significado geopolítico, buscaremos analisar os principais desafios e oportunidades que envolvem o futuro sustentável da Amazônia.

Como parte de um grande debate sobre o futuro da região, o presente *policy paper* possui caráter propositivo, recomendando a órgãos do Estado brasileiro estratégias de longo prazo. Em termos metodológicos, trata-se de uma proposta descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica com foco no olhar geopolítico para a Amazônia. Nesse sentido, discutiremos as ideias de dois autores que pensaram, ainda nos anos 1980, as conexões entre segurança e desenvolvimento na Amazônia, apontando contribuições para o desenvolvimento regional de forma “sustentável”: Carlos de Meira Mattos e Bertha Becker.

Para tanto, o *policy paper* está dividido em cinco seções. Inicialmente, descreveremos brevemente algumas peculiaridades geopolíticas daquela região. Na segunda seção, trataremos do significado estratégico de Pan-Amazônia segundo Meira Mattos, com ênfase em sua abordagem disruptiva, na qual a Amazônia passa a ser vista em sua totalidade e em que as fronteiras, antes vistas como elementos de separação, passam a constituir “áreas interiores de intercâmbio”. A terceira seção abordará o pensamento de Bertha Becker e da ideia de desenvolvimento regional a partir da ideia da floresta “em pé”. A quarta seção discutirá os desafios e oportunidades atuais, considerando as ideias tratadas pelos autores supracitados.

Por fim, a quinta seção apresentará três recomendações sobre o tema: 1) mudança na comunicação estratégica do Brasil; 2) ampliação da cooperação regional por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); e 3) cooperação fronteiriça. Consideramos que essas recomendações aportam subsídios para a orientação de uma estratégia nacional com fins de desenvolver a Amazônia de forma sustentável, no desafiante contexto de mudanças climáticas e pressão geopolítica internacional.

## Palavras-chave

Geopolítica; Estratégia; Mudanças Climáticas; Sustentabilidade; Amazônia.

1. As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, o posicionamento da Escola Superior de Defesa e/ou do Ministério da Defesa do Brasil.

2. Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Bacharel e Licenciado em Geografia (UFMS), mestre em Geografia Humana e doutor em Ciência Política (USP), com pós-doutorado em Relações Internacionais (UnB). Foi professor de escolas militares e analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). Atualmente é professor da Escola Superior de Defesa (ESD).

## 1. O olhar geopolítico para a Amazônia

A Amazônia, por sua dimensão natural, biodiversidade e recursos minerais, sempre despertou interesse geopolítico. Com o debate sobre mudanças climáticas e de seu papel na regulação do clima, a região ganha ainda mais relevância. A necessidade de se encontrar soluções soberanas para o desenvolvimento local, por um lado, e a pressão internacional pela conservação ambiental, por outro, têm gerado tensões entre soberania nacional e mudanças climáticas. Antes de situarmos a Amazônia nesse debate, gostaríamos de apresentar breves elementos do pensamento geopolítico brasileiro para essa região.

Independentemente de uma filiação conceitual, podemos, de forma ampla, entender geopolítica como a prática de gestão e controle territorial em larga escala. Pode-se afirmar que a primeira abordagem deste tipo em relação à Amazônia remonta ao período colonial e ao modus operandi português de gestão territorial que tinha como base a ideia da centralização do controle do território em áreas remotas. Assim, para assegurar o seu domínio sobre aquela vasta porção territorial, empreendia-se uma séria de medidas, como a instalação de fortes a montante das grandes bacias hidrográficas, nas extremidades do território nacional (Meira Mattos, 2011b). Assim, herdamos de Portugal o histórico desafio de manter o controle territorial de dimensões continentais, do qual derivam os desafios ainda atuais da integração e, conseqüentemente, da coesão nacional.

A elaboração de políticas territoriais, especialmente ligadas à comunicação de transportes<sup>3</sup>, visando à coesão, integração e valorização do território nacional era tema central da Geopolítica brasileira em meados do século passado. Essas “manobras geopolíticas” giravam em torno da necessária vertebração territorial (linha de comunicação de transportes como espinha dorsal), do litoral para o interior ocupando os “espaços vazios”, numa constante “marcha para o Oeste”. Em relação à Amazônia, o grande desafio era integrar a região ao núcleo central do país por meio da construção de vias de acesso ao platô central brasileiro, além da criação de polos de desenvolvimento com potencial de gerar núcleos de povoamento em pontos estratégicos da região.

**“...a ideia de desenvolvimento e integração da Amazônia era tratada como questão de segurança nacional, expressa no slogan “integrar para não entregar”.”**

O pensamento geopolítico brasileiro, em meados do século passado, era caracterizado pela busca de superação dos desafios internos, priorizando a consolidação e o desenvolvimento do próprio Estado Nacional. Isso não significa, contudo, que fosse negligenciado o jogo de poder decorrente das relações com os países vizinhos. Desta forma, óbices ao processo de integração nacional eram percebidos como ameaças existenciais. Nesse contexto, a ideia de desenvolvimento e integração da Amazônia era tratada como questão de segurança nacional, expressa no slogan “integrar para não entregar”.

A partir dos anos 1980, entretanto, quando questões fundiárias e ambientais começam a “tocar” mais fortemente a borda sudeste da Amazônia, os desafios geopolíticos para a sua ocupação tornam-se mais complexos. A tensão entre o necessário desenvolvimento e a preocupação ambiental passam a exigir outros modelos de integração e desenvolvimento. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)<sup>4</sup> firmado em 1978 já havia instituído a ideia de

3. A ideia de “comunicação de transportes” aqui presente está relacionada a uma preocupação central no pensamento geopolítico brasileiro produzido em meados do século passado que tinha como principal desafio o processo de integração nacional a partir da pluralidade dos meios de transportes. A ideia de integração da Amazônia ao “núcleo central” brasileiro a partir de projetos de infraestrutura viária foi constantemente considerada pelos clássicos da geopolítica nacional.

4. Assinado em 1978 pelos oito países amazônicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) é um instrumento jurídico de natureza técnica que tem por objetivo promover o

**“No século XXI, a ampliação do conceito de segurança eleva a questão ambiental à condição de centralidade na agenda global e a crise climática dos últimos anos coloca, pela primeira vez na História, o Brasil e a Amazônia em lugar de destaque nos debates de segurança internacional.”**

**“...Meira Mattos descreve como o processo de ocupação da Amazônia brasileira nos últimos séculos foi fortemente marcado pela centralização do Estado, implementada por meio de uma estratégia de presença militar.”**

“desenvolvimento harmônico” da região. Esse debate ganha efervescência com a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável, especialmente após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Se, por um lado, os debates ecológicos e socioambientais ganharam força, por outro lado, ampliou-se o receio de parte da sociedade, especialmente entre os militares, sobre o risco de tais discursos afetarem a gestão soberana sobre a Amazônia, especialmente em relação à implantação de projetos de desenvolvimento regional. Além disso, o aumento de fluxos de toda ordem na região, em boa medida de natureza ilícita, tornaram o debate sobre segurança e desenvolvimento da Amazônia muito mais complexo.

No século XXI, a ampliação do conceito de segurança<sup>5</sup> eleva a questão ambiental à condição de centralidade na agenda global e a crise climática dos últimos anos coloca, pela primeira vez na História, o Brasil e a Amazônia em lugar de destaque nos debates de segurança internacional. Por isso, pensar uma geopolítica sustentável<sup>6</sup> para a Amazônia torna-se tarefa fundamental e urgente.

Nas próximas seções, buscaremos discutir a tensão entre soberania nacional e mudanças climáticas, entendendo que esse debate envolve dois aspectos que, sob a ótica de uma geopolítica sustentável, são interdependentes: segurança e desenvolvimento. Para tanto, discutiremos as ideias de dois autores que pensaram, ainda nos anos 1980, oportunidades estratégicas para o desenvolvimento regional de forma “sustentável”: Carlos de Meira Mattos e Bertha Becker.

## 2. A geopolítica Pan-Amazônica de Carlos de Meira Mattos (1913-2007)

As ideias do general Carlos de Meira Mattos expressam o pensamento fundante da geopolítica militar no Brasil<sup>7</sup>. Entretanto, há três aspectos relacionados à Amazônia que merecem destaque em seu trabalho por sua originalidade: a sensibilidade ecológica; a abordagem pan-amazônica e o sentido de fronteira como espaço de cooperação e desenvolvimento.

Em “Uma Geopolítica Pan-Amazônica”, publicada em 1980, Meira Mattos descreve como o processo de ocupação da Amazônia brasileira nos últimos séculos foi fortemente marcado pela centralização do Estado, implementada por meio de uma estratégia de presença militar. Essa estratégia se manifestou inicialmente na construção de fortes e fortins durante o período colonial e, posteriormente, na adoção de colônias militares no Império. Para Meira Mattos, além da vigilância e proteção, essa estratégia pretendia fixar populações em determinados pontos da fronteira terrestre percebida como desabitada. Assim, buscava-se vivificar a faixa de fronteira e exercer o controle territorial sobre extensos espaços vazios, mesclando-se “a arma de defesa e a enxada da fixação econômica do homem à terra” (Meira Mattos, 2011, p. 112-113).

Entretanto, sem ater-se a essa estratégia clássica de integração territorial, o supracitado livro de Meira Mattos reveste-se de atual relevância ao adicionar o elemento da preocupação am-

desenvolvimento harmonioso e integrado dos países da região. Em 1995 o Tratado ganhou personalidade internacional com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

5. A partir das últimas décadas do século XX o conceito de segurança foi ampliado, para além das dimensões política e militar, abrangendo novos setores, como o econômico, ambiental e societal.

6. Não há uma definição de “geopolítica sustentável”. Utilizamos a expressão aqui no sentido de um conjunto de ações estratégicas que, sensível às preocupações ambientais, pressupõe como inegociável a gestão soberana de seus territórios.

7. Entendemos como clássica a geopolítica elaborada por intelectuais e militares ao longo do século XX que tinha em comum as seguintes características: estadocêntrica, realista, nacionalmente engajada, centralizadora e baseada em planejamento estratégico de longo prazo, tendo como fundamento as relações de poder, em todas as suas expressões, especialmente as de natureza militar. São exemplos dessa geopolítica o pensamento de autores como Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva.

biental como questão de segurança e desenvolvimento. Do ponto de vista da geopolítica clássica, trata-se de fato de uma inovação. Escrita no contexto da elaboração do TCA — inclusive trazendo o tratado como anexo — a obra incorpora as preocupações de natureza ecológica que começam a ganhar força naquele contexto. Para ele:

Uma das características essenciais do Tratado de Cooperação Amazônica é a sensibilidade de seus negociadores para um dos principais apelos sociológicos do nosso tempo — a consciência ecológica. A importância dos problemas do meio ambiente ali está consignada na postulação do propósito de equilibrar as necessidades do desenvolvimento com o harmônico equilíbrio ecológico. (Meira Mattos, 2011, p. 119).

Outro aspecto da geopolítica proposta por Meira Mattos para a Amazônia diz respeito ao significado estratégico da ideia de cooperação regional como instrumento de dissuasão às pressões internacionais. Nesse sentido, a ideia de condomínio pan-amazônico, constituiria o melhor antídoto contra possíveis ameaças à soberania dos países da região:

Ante as manifestações de cobiça estrangeira e os perigos de internacionalização sob o pretexto do patrocínio de uma organização mundial, cabe às nações amazônicas buscarem, em conjunto, uma solução que retire essa área do pauperismo e do atraso. (...) O que não desejam os países amazônicos é perder a soberania sobre essa região cobiçada sob o pretexto de sua incapacidade para explorá-la. (Meira Mattos, 2011, pp. 132-133)

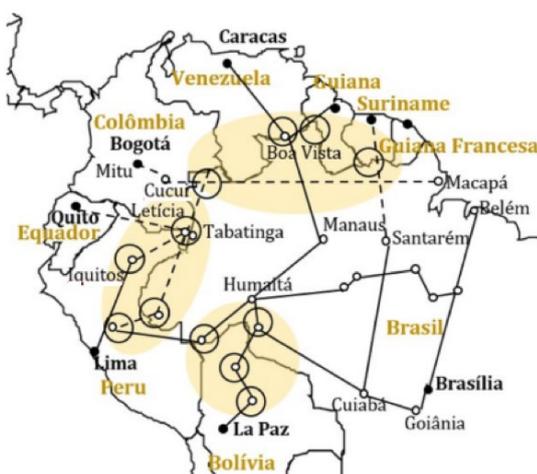
**“Assim, para Meira Mattos, uma das estratégias para enfrentar o aumento da pressão ambientalista internacional e da suposta tese de internacionalização da Amazônia, seria ‘Estreitar nossas relações com os países nossos vizinhos amazônicos...’”**

Assim, para Meira Mattos, uma das estratégias para enfrentar o aumento da pressão ambientalista internacional e da suposta tese de internacionalização da Amazônia, seria “Estreitar nossas relações com os países nossos vizinhos amazônicos, buscando integrá-los na missão de defesa contra a campanha de internacionalização da área” (Meira Mattos, 2006, p. 15).

A ideia de gestão compartilhada dos problemas comuns (“condomínio”), por meio da cooperação entre os países amazônicos, revela-se como uma estratégia iluminada por uma abordagem pan-amazônica geopoliticamente original. Essa contribuição ganha contornos de necessidade na atualidade, especialmente quando se considera a crise climática atual. O fato é que o enfrentamento aos diversos desafios e ameaças, sejam eles relacionados ao desenvolvimento regional ou às mudanças climáticas, torna-se mais eficaz se pensado em termos de cooperação regional.

Outro aspecto paradigmático da geopolítica de Meira Mattos para a Amazônia é a sua proposta de “áreas de intercâmbio fronteiriço” como instrumento de integração regional (fig. 1). A novidade está no fato de que, neste caso, a fronteira não é vista como um “muro” (border) que separa dois países, mas, antes, como um espaço periférico (frontier), carente de desenvolvimento, mas aberto à cooperação.

**Figura 1.** Áreas interiores de intercâmbio fronteiriço



Fonte: Adaptado de Meira Mattos, 2011, p. 149.

Na sua visão, tais iniciativas estimulariam, no entorno das áreas de conexão fronteiriça, a criação de polos binacionais de desenvolvimento socioeconômico<sup>8</sup>, gerando ganhos mútuos.

De fato, a elaboração de estratégias para enfrentamento aos desafios impostos pelas mudanças climáticas na Amazônia sugere a cooperação regional e o envolvimento conjunto dos países amazônicos.

**“...sensibilidade ecológica, abordagem regional e cooperação fronteiriça são aspectos extraídos da obra de Meira Mattos fundamentais para se pensar, hoje, uma geopolítica sustentável para a Amazônia.”**

Não obstante o peso do tempo e a atualização dos termos desse debate público, sensibilidade ecológica, abordagem regional e cooperação fronteiriça são aspectos extraídos da obra de Meira Mattos fundamentais para se pensar, hoje, uma geopolítica sustentável para a Amazônia.

### 3. O caráter estratégico<sup>9</sup> da “floresta em pé” de Bertha Becker (1930-2013)

A geopolítica de Bertha Becker para a Amazônia é pensada a partir dos anos 1980, em um contexto marcado por dinâmicas social e de poder complexas que, para a autora, exigiriam perspectivas transdisciplinares e críticas (Becker, 2012<sup>10</sup>). Daí seu esforço por romper barreiras entre o conhecimento acadêmico e o saber geopolítico tradicionalmente afeito ao ambiente militar.

Em meio à transição dos governos militares para os civis, Bertha Becker via no conhecimento geopolítico, desenvolvido no Brasil a partir de uma tradição militar, uma ferramenta estratégica necessária ao estabelecimento de políticas públicas territoriais no contexto da redemocratização. A perda desse saber se constituiria em “empecilho à gestão democrática do território.” (Becker, 2012, p. 117).

É nesse momento, em que preocupações ambientais ganham vulto, que Bertha Becker escreve, “Geopolítica da Amazônia” (1982), expondo claramente as tensões entre, por um lado, os imperativos da defesa da soberania nacional pela ocupação e integração a todo custo, e, por outro, as consequências deste modelo de planejamento territorial autoritário e centralizado e as consequências socioambientais: violência agrária, degradação ambiental etc. (Costa e Théry, 2016).

Destacaremos de sua obra três aspectos fundamentais: a cooperação regional, o modelo de desenvolvimento sustentável e a pressão internacional sobre a Amazônia.

**“Bertha Becker defende a integração da Amazônia sul-americana como uma nova escala para se pensar e agir na região.”**

Em relação à cooperação regional, assim como Meira Mattos, Bertha Becker defende a integração da Amazônia sul-americana como uma nova escala para se pensar e agir na região. Para ela, havia múltiplas razões nesse sentido, desde o estabelecimento de projetos conjuntos quanto para o aproveitamento da biodiversidade e da água, especialmente entre “cidades-gêmeas” fronteiriças, locais onde “já existem embriões de integração, fluxos e equipamentos que podem acelerar o intercâmbio” (Becker, 2005, p. 80), até a possibilidade de cooperar para conter atividades ilícitas em áreas fronteiriças.

Quanto ao modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, Becker ressalta a necessidade de “tentar encontrar modos de compatibilizar o crescimento econômico com a conservação dos recursos naturais e a inclusão social” (Becker, 2005, p. 72).

8. Apesar de entender como estratégicos, Meira Mattos não avança o modelo dessas iniciativas, mantendo a discussão de forma ampla: “Estes impulsos, gerados pelas áreas interiores de intercâmbio, produzirão irradiações de desenvolvimento econômico e social que difundirão energia renovadora em círculos do dinamismo gerador.” (Meira Mattos, 2011, p. 169).

9. O sentido de caráter estratégico aqui vai além do sentido de relevância (importância ou prioridade) da região. Em sentido clássico, remete à ideia de ações ou decisões que são planejadas com um foco no longo prazo, relacionando objetivos, meios e fins de forma abrangente.

10. Este artigo foi anteriormente publicado na Revista Brasileira de Geografia, vol. 50, nº 2, 1988, pp. 99-125.

Becker (2005, p. 74) sugere que a relação entre meio ambiente e desenvolvimento tem se expressado na Amazônia em duas diferentes lógicas: a civilizatória e a da acumulação. A primeira, de natureza ambientalista, manifestava preocupação legítima com a natureza pela questão da vida. A segunda, tendia a ver a natureza como recurso escasso e como reserva de valor para a realização de capital futuro. Essas lógicas tendiam a polos opostos: a primeira, focando na preservação, inibia o desenvolvimento; a segunda, de natureza predatória, tendia a ignorar os aspectos socioambientais. Para ela, a despeito de sua contribuição para incutir a importância do cuidado com o meio ambiente na Amazônia, e para produzir a legislação necessária, o ambientalismo preservacionista não gerava riqueza, trabalho e renda, “que são hoje a demanda de uma região cuja base de recursos naturais é a esperança de seu desenvolvimento.” (Becker, 2006, p. 211).

**“Para além do ambientalismo estridente e do desenvolvimentismo destrutivo, fazia-se necessário encontrar saídas sustentáveis para a ocupação e desenvolvimento da Amazônia.”**

Assim, “o ambientalismo não solucionou o problema do desflorestamento nem promoveu o uso adequado da floresta.” (Becker, 2006, p. 240). Em síntese, afirmava que “Se o desenvolvimentismo foi perverso e seu antídoto não foi capaz de solucionar os grandes conflitos regionais, o que fazer?” (Becker, 2006, p. 241). Para além do ambientalismo estridente e do desenvolvimentismo destrutivo, fazia-se necessário encontrar saídas sustentáveis para a ocupação e desenvolvimento da Amazônia.

Dessa forma, diante desses opostos, Becker propõe a ideia de que é preciso desenvolver a Amazônia mantendo a floresta em pé, por meio de uma “verdadeira revolução científico-tecnológica para a Amazônia (...), que estabeleça cadeias tecno-produtivas com base na biodiversidade, desde as comunidades da floresta até os centros da tecnologia avançada” (Becker, 2005, p. 85).

O terceiro aspecto extraído da obra de Bertha Becker diz respeito à pressão internacional sobre a Amazônia e os riscos à nossa soberania. A autora identifica, no contexto da globalização, uma nova modalidade de se fazer geopolítica: “Trata-se menos da necessidade de conquistar territórios e mais da ênfase em múltiplas formas de pressão para influenciar a tomada de decisão sobre o uso dos territórios dos Estados soberanos.” (Becker, 2006, p. 225).

Assim, “De forma velada, cria-se a possibilidade de intervenção em nome do bem comum. São duas as formas pelas quais as limitações à soberania podem se manifestar: adesão a acordos internacionais e condições estabelecidas em financiamentos externos e na cooperação internacional.” (Becker, 2006, p. 226).

Considerando a necessidade do financiamento externo para o desenvolvimento da Amazônia, Bertha Becker identifica na interseção entre os aspectos internos e externos da questão o ponto frágil da soberania sobre a Amazônia. Para ela,

No Brasil, e em particular na Amazônia, as instituições internacionais de ajuda econômica e técnica têm encontrado um espaço de manobra amplo o suficiente para formar parcerias com os agentes locais. Essa dinâmica é favorecida pela incapacidade do Estado em atender às diferentes reivindicações sociais e gera recortes territoriais que escapam à decisão nacional sobre seu uso. Assim, é por meio da interferência nas políticas públicas e na ação direta junto a segmentos da sociedade local que o Estado vai perdendo o controle sobre o que se passa no território amazônico. Em outras palavras, a perda de soberania é a contrapartida da fraca presença do Estado.” (Becker, 2006, p. 243).

Portanto, conclui: “A cooperação internacional é fundamental para o desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia no Brasil. Mas, por vezes, essa cooperação tecno-científica tem um excesso de autonomia. A questão crucial é o controle da informação” (Becker, 2005, p. 78).

O quadro a seguir apresenta uma síntese do que consideramos ser os elementos principais para uma geopolítica soberana e sustentável da Amazônia segundo os dois autores.

Meira Mattos	Bertha Becker
Abordagem “pan-amazônica” como uma nova escala para se pensar e agir na região.	Cooperação regional e importância do Tratado de Cooperação Amazônica.
“Áreas de intercâmbio fronteiriço” como instrumento de integração regional e espaço de cooperação e desenvolvimento local.	Desenvolvimento sustentável, permitindo a exploração racional e controlada dos recursos naturais por meio de uma revolução científico-tecnológica para a Amazônia.
Sensibilidade ambiental, expressa na ideia de se equilibrar as necessidades do desenvolvimento com o harmônico equilíbrio ecológico.	Pressão internacional “preservacionista” como instrumento geopolítico de coerção velada.

## 4. Desafios e oportunidades estratégicas na Amazônia

Buscaremos nesta última seção apresentar dois desafios e duas oportunidades que consideramos centrais para uma geopolítica sustentável da Amazônia, considerando aspectos do contexto atual que diferem do quadro presente nos anos 1980 e os aspectos geopolíticos destacados nas seções anteriores.

### 4.1. Desafios

#### 4.1.1. Afirmação soberana e pressões internacionais

Em 2019 Stephen Walt publicou, na revista *Foreign Policy*, o artigo “*Who Will Invade Brazil to Save the Amazon?*” (Quem irá invadir o Brasil para salvar a Amazônia, em tradução livre). Nele, o autor apresenta um ensaio teórico sobre a pertinência de intervenção internacional para prevenir catástrofes ambientais usando como estudo de caso a Amazônia brasileira. Recentemente, Tássio Franchi publicou um interessante artigo (Franchi, 2024) analisando o quanto a questão ambiental relacionada à Amazônia brasileira (como ilícitos ambientais e crimes contra povos indígenas) atrai atenção internacional e, potencialmente, serve como mecanismo de constrangimento externo nos assuntos internos do Brasil e tem sido usada como pretextos para travar negociações de acordos comerciais benéficos ao país, fazendo menção aos acordos atuais entre União Europeia e Mercosul (Franchi, 2024). Franchi lembra que Bertha Becker via com ceticismo a criação de regimes e instituições internacionais para tratar de “interesse comuns”, pois, em função do poder desigual entre os países, e em um contexto de tensão e disputa, as normas expressam os interesses dos Estados mais poderosos.

De fato, do ponto de vista de uma geopolítica brasileira, o que se percebe é o risco de que por trás da “defesa pelo bem-comum” residem interesses do mercado internacional de commodities que buscariam, num primeiro momento, “demonizar” a imagem de produtos agropecuários brasileiros, com o objetivo de (re)conquistar mercado, e, em um segundo momento, criar obstáculos para a gestão soberana de espaços nacionais por meio de ações de “neutralização territorial”, como a criação de áreas ecológicas de preservação ambiental com gestão internacional – direta ou indireta (Medeiros Filho, 2019).

Assim, Franchi atenta para o fato de que, caso não estejamos atentos, agendas que parecem defender ‘bens comuns’ podem vir a se constituir “cavalo de Tróia” (Franchi, 2024, p. 7). Faz-se necessário compreender bem o fenômeno que envolve a relação entre “mudanças climáticas” (e a necessidade de encontrar soluções sustentáveis) e “soberania” (o direito de uma nação independente de afirmação e

**“Faz-se necessário compreender bem o fenômeno que envolve a relação entre “mudanças climáticas” (e a necessidade de encontrar soluções sustentáveis) e “soberania” (o direito de uma nação independente de afirmação e gestão autônoma de seu destino) para comunicar a questão de forma estratégica...”**

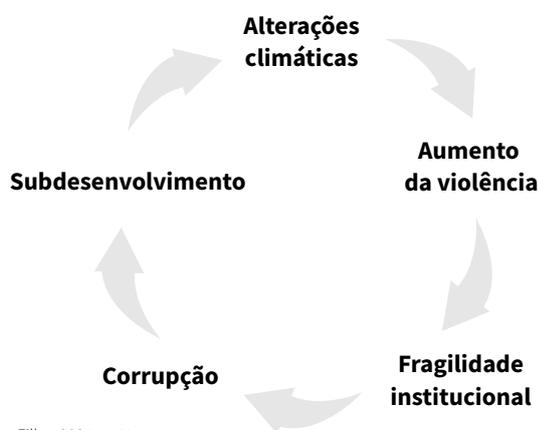
gestão autônoma de seu destino) para comunicar a questão de forma estratégica, como será sugerido nas recomendações.

### 4.1.2. Vulnerabilidades regionais

A segurança na Amazônia – inclusive a climática – só será possível com o desenvolvimento. Há uma correlação entre pobreza e vulnerabilidade ambiental que precisa ser superada. No final dos anos 1980, o Relatório Brundtland já sugeria que a pobreza reduz a capacidade das pessoas de usar os recursos de forma sustentável, intensificando a pressão sobre o meio ambiente (Brundtland, 1991).

De fato, populações desassistidas parecem presas a um ciclo nefasto que relaciona alterações climáticas, aumento da violência, fragilidade institucional, corrupção e subdesenvolvimento, conforme esquema abaixo.

**Figura 2.** Ciclo nefasto do aquecimento global em Estados fragilizados



Fonte: Medeiros Filho, 2021, p. 11.

Os crimes ambientais observados em território yanomami nos primeiros meses de 2023, especialmente a mineração ilegal, revelam os riscos da insurgência criminal<sup>11</sup> naquela região e os riscos disso para o meio ambiente. Inegavelmente, a expansão dos fluxos ilegais, especialmente de cocaína, que cruzam a bacia do Amazonas como rota do tráfico para a África e a Europa, amplia a presença do crime organizado transnacional em uma região já vulnerável devido à ausência do Estado, o que é extremamente preocupante, sugerindo uma possível conexão entre criminalidade transnacional e degradação ambiental.

Essas constatações reforçam as preocupações com a proteção e a resiliência socioambiental, apontando para a necessária aproximação entre as noções de justiça social e das ações climáticas. A superação das vulnerabilidades daquela região exige práticas que, além de promover a conservação ambiental, proporcionem desenvolvimento e segurança, pois pessoas em situações de necessidade tornam-se presas fáceis para atividades ilícitas. Assim, a superação das vulnerabilidades regionais sugere desenvolvimento socioeconômico e “adensamento estatal”.

## 4.2. Oportunidades

### 4.2.1. Cooperação regional

A primeira oportunidade aparece como uma unanimidade entre os estudiosos da região: a necessidade de mais cooperação regional. De fato, se já compartilhamos os problemas, temos também que compartilhar as soluções.

**“A superação das vulnerabilidades daquela região exige práticas que, além de promover a conservação ambiental, proporcionem desenvolvimento e segurança, pois pessoas em situações de necessidade tornam-se presas fáceis para atividades ilícitas.”**

11. Alessandro Visacro nos lembra que o termo insurgência criminal foi cunhado por John Sullivan, com o propósito de descrever a criminalidade de alta intensidade, que resulta das disputas pelo controle, total ou parcial, da economia ilegal. Em termos práticos, se traduz em conflitos por territórios, rotas de ilícitos e mercados consumidores (Visacro, 2021).

Considerando os desafios listados anteriormente (afirmação soberana e vulnerabilidades regionais), a OTCA se mostra como o constructo regional adequado para a gestão desses problemas. Não obstante o potencial estratégico dessa organização para a região, o fato é que os desafios institucionais, financeiro e políticos ainda são enormes. Do ponto de vista institucional, a OTCA precisa de maior envolvimento da sociedade civil e da classe política dos países membros que, em grande medida, desconhecem a existência da própria organização. “Outra fragilidade da OTCA é a ausência de um plano regional de ciência e tecnologia que integre as universidades dos países-membros e promova o desenvolvimento de pesquisas sobre a sustentabilidade do território amazônico” (Gonçalves *et al.*, 2023, p. 24).

Do ponto de vista financeiro, a Organização carece de recursos necessários para a manutenção de seus planos estratégicos. O fato é que os países da OTCA ainda dependem de aportes financeiros internacionais e dos mecanismos do mercado de carbono. Como consequência, “O grande desafio da OTCA e, principalmente do governo brasileiro, é garantir investimentos em soluções de longo-prazo em áreas como pesquisa, fomento ao conhecimento e integração científica e tecnológica” (Gonçalves *et al.*, 2023, p. 26).

Do ponto de vista dos desafios políticos, faz-se necessário, ainda, superar certos entraves no debate doméstico entre governo e setores da sociedade civil que divergem quanto às estratégias e ações planejadas, marcados pela “tensão entre a política ambiental, o desenvolvimento sustentável, a matriz econômica agroexportadora e os interesses do agronegócio na Amazônia” (Gonçalves *et al.*, 2023, p. 27).

Apesar desses desafios, tem-se observado nos últimos anos ações do governo brasileiro no sentido da reativação da organização. O primeiro movimento nesse sentido foi a realização, em agosto de 2023, da Cúpula da Amazônia, em Belém (PA), com o objetivo de discutir e fortalecer estratégias em benefício da região. A Declaração de Belém – documento final do evento – revela a tentativa de se ampliar o escopo de temas relacionados ao desenvolvimento sustentável e soberano da Amazônia. Um dos temas tratados – ainda que muito timidamente – diz respeito à segurança. O fato é relevante pois, historicamente, desafios securitários e geopolíticos não têm sido tratados no âmbito da OTCA. Não há programas, projetos, nem mesmo grupos de trabalhos relacionados à segurança e combate à criminalidade que opera na região, por exemplo.

A partir da Cúpula da Amazônia isso pode estar mudando. Muito embora os termos “segurança” e “defesa” não tenham sido citados no documento, a Declaração de Belém trata da ideia de cooperação policial e de inteligência no combate a atividades ilícitas (item 36); e do estabelecimento de um “Centro de Cooperação Policial Internacional da Amazônia” e de um “Sistema de Controle de Tráfego Aéreo integrado entre os Estados Partes” (itens 38 e 39, respectivamente).

O fato é que, por sua importância estratégica, questões geopolíticas (pressão internacional e coerção velada) e securitárias (ilícitos transnacionais e insurgência criminal) demandarão cada vez mais respostas concertadas pelos países da região, o que sugere a sua inclusão na agenda da OTCA.

#### 4.2.2. Desenvolvimento sustentável

A leitura das seções anteriores aponta para a importância de modelos de desenvolvimento sustentável não apenas para o Brasil, mas para a região amazônica. Esses devem ser capazes de conciliar a conservação ambiental com o progresso econômico e social. Para Bertha Becker, esse era um desafio fundamental, afinal “A floresta só deixará de ser destruída se tiver valor econômico para competir com a madeira, com a pecuária e com a soja.” (Becker, 2005, p. 85). Importante destacar a atenção que deve ser dada à inclusão social, por meio da incorporação do valor econômico da floresta aos processos produtivos locais. Nesse sentido, as ati-

“...deve-se evitar a adoção automática de modelos de desenvolvimento exógenos sem que se leve em consideração as características específicas de cada área e os saberes amazônidas, com todo o seu potencial de tecnologia social e de biotecnologia.”

vidades de ecoturismo se revestem de importância na medida em que conseguem conjugar muito bem a conservação ambiental com benefícios econômicos para as populações locais (Becker, 2006).

Faz-se necessário, assim, compreender a complexidade da região e a diversidade de atores ali presentes, valorizando o conhecimento tradicional das comunidades locais na gestão dos recursos naturais da Amazônia e reconhecendo sua sabedoria e experiência acumulada ao longo de gerações. Para tanto, deve-se evitar a adoção automática de modelos de desenvolvimento exógenos sem que se leve em consideração as características específicas de cada área e os saberes amazônidas, com todo o seu potencial de tecnologia social e de biotecnologia.

Bertha Becker acreditava ser possível a adoção de um modelo de produção sustentável na Amazônia que, incorporando a tecnologia social e o saber acumulado dos povos locais, além de ciência, tecnologia e informação, fosse “capaz de promover o desenvolvimento e a inclusão social sem degradar o patrimônio natural” (Becker, 2006, p. 203).

## 5. Recomendações

Uma geopolítica sustentável para a Amazônia sugere aos tomadores de decisão no nível político-estratégico do Governo Federal, especialmente ligados à Presidência da República, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério da Defesa:

“O grande desafio estratégico do Brasil será o de comunicar, ao mesmo tempo, nossa responsabilidade ambiental e a defesa “inegociável” de nossa soberania.”

### **MUDANÇA NA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: de uma postura reativa a uma proativa e coerente**

O Brasil é uma potência ambiental, energética e alimentar. Detentora da maior parte da Amazônia, o País está no centro do debate sobre mudanças climáticas. O grande desafio estratégico do Brasil será o de comunicar, ao mesmo tempo, nossa responsabilidade ambiental e a defesa “inegociável” de nossa soberania. A melhor forma de refutar declarações infundadas de potências internacionais que questionam a gestão soberana daquela região é comunicar ao mundo, de forma coerente, o quanto os países da região têm se esforçado para a proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Não há incompatibilidade entre afirmação soberana e sensibilidade socioambiental.

### **COOPERAÇÃO REGIONAL: fortalecimento da OTCA**

A OTCA, por sua representatividade e legitimidade internacional, desempenha papel fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas compartilhadas para a convergência entre atividades econômicas e ordenamento do território, que ajude a promover, de forma responsável na região, o equilíbrio harmonioso entre desenvolvimento e meio ambiente. Entendemos, por outro lado, que a legitimidade da OTCA fortalece a comunicação estratégica para a preservação da soberania dos países amazônicos. Além disso, entendemos que a Organização pode contribuir para o combate aos crimes transfronteiriços na região. Nesse sentido, a possibilidade de inclusão da agenda de segurança na pauta da OTCA constitui uma oportunidade estratégica. Sabemos das limitações orçamentárias da União para levar a cabo uma política como a sugerida, mas essas dificuldades não podem eclipsar a sua relevância estratégica.

### **COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA: combate aos crimes ambientais fronteiriços**

Nos espaços fronteiriços da Amazônia, os Estados nacionais já compartilham os problemas, mas não as soluções. Sugere-se incrementar a cooperação (bilateral e regional) militar, policial e de inteligência entre os países da região, especialmente no que diz respeito ao enfrentamento a ameaças transfronteiriças e em atividades de combate a ilícitos ambientais. Nesse sentido, a sugestão de criação do Centro de Cooperação Policial Internacional da Amazônia

proposta na Declaração de Belém parece ser uma interessante ideia. Nesse contexto, a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) pode se constituir uma oportunidade de cooperação regional. Em termos nacionais, sugere-se pensar na criação de um comando conjunto permanentemente ativado na região Amazônica, a ser responsável especialmente pela coordenação entre forças armadas, polícias federais, estaduais e forças de segurança municipal na região. ■

## Referências

1. Araújo, L. N. O. A. de. (2021) *Sistema Jurídico Policial - A verdadeira guerra travada por seus operadores*. Curitiba: Juruá Editora.
2. Becker, B. (2012) 'A Geografia e o Resgate da Geopolítica', *Espaço Aberto*, 2 (1), pp. 117-150.
3. Becker, B. (2006) 'Amazônia: desenvolvimento e soberania' in Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ed.) *Brasil, o estado de uma nação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 199-250.
4. Becker, B. (2005) 'Geopolítica da Amazônia', *Estudos Avançados* (Dossiê Amazônia Brasileira I), 19 (53), pp. 71-86.
5. Brundtland, G. H. (1991) *Nosso Futuro Comum: Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
6. Franchi, T. (2024) 'Soberania e Meio Ambiente: as denúncias de crimes ambientais e a proteção aos povos indígenas como mecanismos de constrangimento internacional ao Brasil'. *Soberania e Clima*, pp. 1-25. Disponível em: <https://soberaniaclima.org.br/publicacoes/artigos/soberania-e-meio-ambiente-as-denuncias-de-crimes-ambientais-e-a-protecao-aos-povos-indigenas-como-mecanismos-de-constrangimento-internacional-ao-brasil/> (Acesso: 26 mar. 2024).
7. Gonçalves, A. L.; Reis, A. P.; Mello, B. B. (2023) 'O Brasil e os desafios da OTCA para a construção de um projeto de conservação amazônica regional'. *Boletim NEAAPE*, 7 (3), pp. 18-27. Disponível em: <http://neaape.com.br/wp-content/uploads/2024/01/Boletim-NEAAPE-v.7-n.3.pdf> (Acesso: 10 jul. 24).
8. Medeiros Filho, O. (2019) 'Por uma geopolítica para a Amazônia: desafios e oportunidade' *EBLog*. Disponível em: <https://eblog.eb.mil.br/w/por-uma-geopolitica-para-a-amazonia-desafios-e-oportunidade>. (Acesso: 07 mai. 2024).

9. Medeiros Filho, O. (2021) 'Mudança climática, soberania e segurança: cenários futuros', *Diálogos Soberania e Clima*, 01 (1), pp. 01-13. Disponível em: <https://soberaniaeclima.org.br/publicacoes/revista-dialogos/v1-n1-2022/> (Acesso: 08 jul. 2024)
10. Meira Mattos, C. de. (2011) 'Uma Geopolítica Pan-Amazônica' in Meira Mattos, C. de. (ed): *Geopolítica (Volume II)*. Rio de Janeiro: FGV e Biblioteca do Exército, pp. 13-214.
11. Meira Mattos, C. de. (2006) 'A tese da internacionalização da Amazônia' *Revista da Escola Superior de Guerra*, 21 (45), pp. 9-16.
12. Visacro, A. (2021) 'Insurgência criminal e a renegociação do contrato social'. In: Rogério Greco; Leonardo Novo Oliveira Andrade de Araújo. (Org.). *Sistema Jurídico Policial - A verdadeira guerra travada por seus operadores*. Curitiba: Juruá Editora.