

Vertente geopolítica nas políticas públicas para a Amazônia

Geopolitical strand in public policies for amazon

DOI:10.34117/bjdv7n12-414

Recebimento dos originais: 12/11/2021

Aceitação para publicação: 01/12/2021

Antonio dos Santos

Mestrando em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG). Analista de Geopolítica, Segurança e Defesa do Centro de Estudos Estratégicos da ESG. Membro do Grupo de Pesquisas do CNPq - Design de Jogos, Processo Decisório e Cenários Prospectivos
E-mail: czosantos@yahoo.com.br

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito - Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL.
E-mail: limaribas@uol.com.br

RESUMO

A geopolítica foi o eixo condutor das soluções adotadas para as problemáticas amazônicas no passado recente. Políticas públicas voltadas para a Amazônia têm por eixo central o binômio: Segurança e Desenvolvimento. A dimensão da região e a complexidade de seus problemas exigem soluções abrangentes e concertadas com os países vizinhos pelos quais se estende o bioma amazônico, objetivando a convergência de uma agenda regional comum. Atualmente observa-se o foco especial da agenda ambiental internacional sobre a Amazônia, o que incomoda segmentos da sociedade brasileira. Questões como preservação ambiental, sustentabilidade, ocupação territorial, provimento de infraestrutura e vivificação das fronteiras deverão estar no bojo das políticas aplicadas à Amazônia. Este artigo objetiva demonstrar que a geopolítica pode contribuir significativamente para orientar as políticas públicas brasileiras frente aos óbices internos e ameaças externas, e que a Amazônia será um trunfo na retomada do crescimento econômico e social no pós-pandemia. A pesquisa caracteriza-se como descritiva e o método utilizado foi o levantamento bibliográfico e documental, com análise qualitativa. Como resultado propõe-se uma sintonia entre a estratégia das ações a serem desenvolvidas e a geopolítica como lente das políticas públicas na Amazônia. Inicialmente apresenta-se a geopolítica como ferramenta estratégica para orientar as políticas públicas, depois a Amazônia num contexto geopolítico e por fim as políticas públicas de segurança e desenvolvimento, com o fito de alcançar os objetivos de interesse nacional. Conclui-se que as políticas públicas devem convergir para conciliar demandas internas e condicionantes conjunturais externas, de modo a permitir harmonizar o desenvolvimento sustentável e a segurança nacional dos países amazônicos.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; planejamento estratégico; geopolítica da Amazônia.

ABSTRACT

Geopolitics was the driving force behind the solutions adopted for Amazonian problems recently. Public policies regarding the Amazon have as their central axis the binomial: Security and Development. The size of the region and the complexity of its problems require comprehensive and concerted solutions with the neighboring countries through which the Amazon biome extends, converging of a common regional agenda. Currently, there is a special focus on the international environmental agenda on the Amazon, which bothers segments of Brazilian society. Issues such as environmental preservation, sustainability, territorial occupation, provision of infrastructure and vivification of borders should be at the heart of policies applied to the Amazon. This article aims to demonstrate that geopolitics can contribute significantly to guide Brazilian public policies in the face of internal obstacles and external threats, and that the Amazon will be an asset in the resumption of economic and social growth in the post-pandemic. The research is characterized as descriptive and the method used was the bibliographic and documentary survey, with qualitative analysis. As a result, it is proposed to align the strategy of the actions to be developed and geopolitics as lens for public policies in the Amazon. Initially, geopolitics as a strategic tool to guide public policies, then the Amazon is presented in a geopolitical context, then finally public policies on security and development, with the aim of achieving the objectives of national interest. It is concluded that public policies must converge to reconcile internal demands and external conjunctural conditions, in order to harmonize the sustainable development and national security of Amazonian countries.

Keywords: sustainable development; strategic planning; geopolitics of the Amazon.

1 INTRODUÇÃO

A geopolítica despertou a nação brasileira no passado, para a relevância da Amazônia, apontando medidas para mitigar os riscos que incidem sobre ela. As providências executadas mantiveram a soberania brasileira neste espaço equivalente a sessenta por cento do território Nacional. Diversos geopolíticos brasileiros desenvolveram trabalhos, que se tornaram fios condutores de políticas públicas e planos governamentais adotados ao longo de décadas. Entre eles destacam-se autores como Mario Travassos, Golbery, Berta Becker e Meira Mattos.

Preservação do meio ambiente, sustentabilidade, ocupação territorial, provimento de infraestrutura, vivificação das fronteiras e defesa, são as principais questões no bojo das políticas públicas nacionais aplicadas à Amazônia.

A transferência do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL) para a vice-presidência da república foi um passo significativo para conferir uma visão holística sobre a região, permitindo que as medidas a serem aplicadas alcancem a sinergia inerente ao

planejamento estratégico. O tradicional binômio da segurança e do desenvolvimento deve ter como eixos estratégicos a proteção e a sustentabilidade, em consonância com os compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro na preservação do meio ambiente.

O Conselho proporciona maior espaço para realização de ações conjuntas e interações, valorizando a cooperação entre os entes políticos, e gerando possível incremento na melhoria de gestão dos recursos. Assim pode ocorrer utilização racional e adequada dos recursos naturais, otimizando a conservação e preservação, possibilitando ganhos significativos de sustentabilidade, e favorecendo o alcance de resultados.

A inserção internacional condiciona os países a se alinharem às diretrizes ambientais como forma de ampliar as relações comerciais, econômicas e políticas, promovendo maior credibilidade e aceitação como parceiro confiável. O Estado brasileiro deve balizar suas políticas públicas por esse eixo, mitigando o risco de pressões internacionais e reduzindo possíveis desgastes perante a opinião pública internacional.

Como a geopolítica pode orientar as políticas públicas, focando na segurança e o desenvolvimento, superando as dificuldades internas e enfrentando ou contornando ameaças externas? Destaque-se na conjuntura atual a necessidade de retomada do desenvolvimento econômico e social no pós-crise Covid-19.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva e foi utilizado o levantamento bibliográfico e documental, com análise qualitativa. Como resultado propõe-se que haja uma sintonia entre a estratégia das ações a serem desenvolvidas, orientadas pela geopolítica como lente das políticas públicas na Amazônia.

Apresenta-se inicialmente a geopolítica como ferramenta estratégica de políticas públicas, destinadas à realização de objetivos de interesse nacional. A seguir, apresentam-se os aspectos relevantes da Amazônia e seus nexos com a Geopolítica. Em seguida descrevem-se as peculiaridades das políticas públicas aplicadas à Amazônia. Ainda que sem esgotar o assunto, conclui-se que as políticas públicas hão de convergir para conciliar demandas internas e condicionantes conjunturais externas e assim alcançar o desenvolvimento sustentável, fortalecendo a segurança nacional.

2 GEOPOLÍTICA: UMA LENTE SOBRE A REALIDADE AMAZÔNICA

A realidade amazônica é complexa e desafiadora. Necessário o Estado brasileiro utilizar instrumentos de análise que permitam tratar as inúmeras variáveis, condicionantes externas e objetivos regionais econômicos e sociais. Deve ainda de forma simultânea,

despertar a sociedade brasileira como um todo para a gestão compartilhada com os estados nacionais vizinhos desse imenso manancial de riquezas naturais ainda não mensurado.

Geopolítica tem como objeto de estudo a influência exercida por fatores geográficos sobre o comportamento e a capacidade dos estados no âmbito internacional, sobre sua política externa e sobre as relações mútuas de poder (HUGON, 2009, p. 10). Entendida como método de análise da identidade política do Estado e de sua capacidade de ação, vincula fatores como localização geográfica, dimensão territorial, clima, recursos naturais, população e características topográficas que são classificados como determinantes para a análise do poder e evolução das potencialidades de desenvolvimento político-militar, econômico e tecnológico de um Estado.

A estreita relação entre a geopolítica e as políticas públicas é destacada por Wanderley Messias da Costa quando trata das obras de Golbery: “com isso o autor entende que cada vez mais a geopolítica vincula-se à política nacional de integração e valorização territoriais, enquanto a estratégia de segurança nacional estaria associada à geoestratégia (a posição brasileira em face das relações internacionais)” (COSTA, 2016, p. 205).

A Amazônia sempre foi objeto da atenção diplomática e militar do Estado brasileiro. A necessidade de cooperação entre os países amazônicos foi visualizada como vertente essencial para desenvolver a região e neutralizar os riscos de ingerência. Citação de Moniz Bandeira realça o tema:

O desenvolvimento da Amazônia dependia, entretanto, da cooperação com os países vizinhos, porquanto sete das dez fronteiras internacionais do Brasil localizavam-se quase integralmente naquela região, somando 12.114 km, o que representava cerca de 80% do total de sua fronteira terrestre. Assim, com o propósito de incrementar o desenvolvimento trans-fronteiriço, o Itamaraty, durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) empreendeu as negociações, a cargo do embaixador Rubens Ricupero, para a celebração, em 3 de julho de 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica. (BANDEIRA, 2010, p. 81).

Sobre a Amazônia pesam de fato ameaças significativas? O que revelam as percepções dos especialistas? Indicadores apontam para a continuidade do desafio geopolítico da Amazônia, exigindo do Brasil medidas e atitudes para neutralizar, ou ainda mitigar, possíveis ameaças. Nos cenários traçados para o Brasil até 2035, são descritas evidências de um óbice incontornável:

A Amazônia deve continuar sendo um foco de tensão, envolvendo tanto atores estatais (como os países pelos quais se estende o território amazônico) quanto não estatais – como organizações não governamentais (ONGs), comunidades indígenas, empresas e membros da comunidade científica. Desafios como o desmatamento e a redução da biodiversidade, atividades de biopirataria e dificuldade de fiscalização e controle dessa região continuarão sendo significativos, motivando iniciativas e parcerias internacionais, como o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua subsequente operacionalização por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). (IPEA, 2017, p. 191).

Observa-se ainda, que os cenários traçados apontam para a escassez de recursos naturais variados como motivo de provável fricção entre os Estados. Os riscos são consideráveis. No trecho abaixo transcrito, das cenas paz, defesa e segurança dos cenários para o Brasil em 2035, os cenaristas são categóricos em afirmar que a Amazônia continuará a ser foco de tensão, envolvendo diversos atores.

Finalmente, o cenário internacional de segurança provavelmente nos reserva uma surpresa inevitável: a temática dos recursos naturais e energéticos deve alcançar um lugar de destaque na agenda internacional nos próximos vinte anos, com uma maior ênfase para a segurança alimentar, a hídrica e a energética, basilares para o bom desempenho das atividades humanas. O esgotamento de recursos não renováveis, como combustíveis fósseis e minérios, pode ser um ponto de tensão particularmente problemático (UNEP, 2011). Além disso, o crescimento populacional e o aumento do consumo *per capita* impõem fontes de pressão sobre a extração e o uso de recursos naturais (Krausmann *et al.*, 2009). (IPEA, 2017, p. 190).

De se destacar a prioridade atribuída pela defesa da Amazônia em vários diplomas legais. O cenário internacional se mantém imprevisível, exigindo providências pragmáticas compatíveis com a realidade. As relações complexas e instáveis entre os Estados são um paradigma permanente no cenário internacional (PND, 2012 p. 16).

A Amazônia se apresenta como prioridade nacional com base em diversos enfoques o que destaca sua relevância, como no texto da PND (2012):

7.6. Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais (PND, 2012, p. 17).

Considera-se aqui uma visão centrada na figura do Estado pelo papel relevante exercido por este ator no sistema internacional, a despeito de todas as críticas cada vez mais frequentes na atualidade, em relação à extensão dessa capacidade (FERRAJOLI, 2002, p. 48). A defesa e seu planejamento direcionam-se para ameaças externas

prioritariamente. Avalia-se o ambiente internacional como anárquico, e que cada Estado busca maximizar seu poder em relação aos demais.

A Amazônia continua a ter destaque nos diplomas legais de defesa, confirmando a prioridade que o Estado brasileiro concede à região; veja-se trecho do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), em processo de aprovação no Congresso Nacional:

A região Norte equivale a mais de 45% do Território Nacional e se caracteriza, entre outros elementos, por possuir baixa densidade populacional e extensa faixa de fronteira. A Amazônia, com mais 4 milhões de km², representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A Pan-Amazônia, equivalente à totalidade da Amazônia na América do Sul, corresponde em números aproximados, 40% da área continental sul-americana e detém 20% da disponibilidade mundial de água doce. A maior parcela de extensão amazônica pertence ao território brasileiro (cerca de 70%), abriga reservas minerais de toda ordem e a maior biodiversidade do planeta. (BRASIL, 2020, p. 16).

Ainda no LBDN, são apresentados os pressupostos da política nacional de defesa em que se lê na alínea “d. promover a proteção da Amazônia Brasileira” (BRASIL, 2020, p. 18), configurando mais uma vez a prioridade atribuída à Amazônia pela defesa nacional. Ainda nesta linha a Estratégia Nacional de Defesa (END), também como o LBDN, não se furtou de destacar a centralidade da Amazônia, assegurando a prioridade do Estado brasileiro para a região:

A Amazônia, assim como o Atlântico Sul, também é uma área de interesse geoestratégico para o Brasil. A proteção da biodiversidade, dos recursos minerais, hídricos, além do potencial energético, no território brasileiro é prioridade para o País. A dissuasão deve ser a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região. A exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais. Para a ampliação dessa segurança, é imprescindível o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos. (END, 2020, p. 17).

De tudo acima exposto, se depreende a complexidade da questão amazônica e a aplicabilidade da geopolítica como instrumento de análise para direcionar as políticas públicas internas e as condutas de política externa. São os fundamentos da geopolítica que contribuirão para contornar os inevitáveis embates com outros atores estatais e não governamentais dos mais diversos matizes, fomentando a cooperação com os vizinhos. Apenas a geopolítica pode emprestar a dose ideal de realismo, reduzir os ufanismos, utopias e nacionalismos improdutivos, revestindo as ações do Estado brasileiro de confiabilidade, assertividade e caráter dissuasório.

3 CONDICIONANTES GEOPOLÍTICAS DA AMAZÔNIA

A Amazônia por suas dimensões e riquezas naturais, localização geográfica, potencial econômico e outras variáveis acaba por influenciar seu entorno geográfico. Também outros atores e instituições procuram moldar os destinos da Amazônia, dentro dos modelos diplomáticos tradicionais de coerção e cooperação, ou por pressões veladas em simbiose com outros interesses.

O tema preservação ambiental entrou definitivamente na agenda internacional depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida na cidade de Estocolmo, Suécia, no ano de 1972. Naquela ocasião a comunidade científica alertou para os riscos graves que a ação antrópica oferecia ao meio ambiente como um todo, colocando em risco a humanidade. Essa ameaça não se esmaeceu, sinalizando a necessidade de harmonizar objetivos econômicos e preservação ambiental, garantindo a imagem do Estado brasileiro no exterior.

A propaganda contestatória à política ambiental brasileira na Amazônia evolui de forma significativa de óbices para antagonismos, tentando promover a relativização da soberania brasileira na região e denegrindo a imagem de setores produtivos nacionais relevantes.

O vocábulo Amazônia envolve outros termos conexos como: meio ambiente, ecologia, índios, populações tradicionais, exploração econômica, soberania, escassez de recursos naturais, floresta, oxigênio, água, biodiversidade, preservação, desenvolvimento sustentável. Neste sentido, mais que o determinismo geográfico regional, as dimensões conceituais desses termos apontam para soluções complexas e abrangentes que devem ser concertadas de modo multilateral por todos os Estados nacionais do condomínio amazônico.

A Amazônia é compartilhada por nove países: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname, e Guiana Francesa (departamento ultramarino francês), Peru e Venezuela. O bioma amazônico se destaca pela dimensão física e elevada complexidade, no entanto, quando se referem à região, em geral os documentos e estudos focam na Amazônia de um só país, desconsiderando a dimensão multilateral do bioma. Por estas razões, a gestão, preservação, defesa e desenvolvimento da Amazônia exigem uma política externa sólida, articulada com os vizinhos, e que atenda às condicionantes do contexto de uma ordem mundial em reconstrução. Essa condição multilateral da Amazônia indica a cooperação regional como instrumento valioso, visando afastar

possíveis ingerências ou intervenções de qualquer natureza advinda de atores extrarregionais.

As percepções da Amazônia são diversas, dificultando a análise e exigindo centralização por parte do Estado para conciliar as necessidades em todos os campos do poder. No entanto é sobre o território que se materializam as políticas como se pode confirmar no trecho abaixo transcrito:

Em nível global, a Amazônia é uma fronteira percebida como espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta. Coexistem nessa percepção interesses ambientais legítimos, e também interesses econômicos e geopolíticos, expressos respectivamente num processo de mercantilização da natureza e de apropriação do poder de decisão dos Estados sobre o uso do território. Em nível nacional, onde igualmente coexistem interesses diversos, a percepção dominante ainda atribui à Amazônia a condição de fronteira de recursos, isto é, área de expansão do povoamento e da economia nacionais, que deve garantir a soberania do Brasil sobre esse imenso território. O que não significa a inexistência de interesses ambientalistas que coexistem com os “desenvolvimentistas”. Para a sociedade regional, em particular, e parte da brasileira, a fronteira é o espaço de projeção para o futuro. Em nível regional/local, a incidência dessas percepções e ações, somadas às demandas sociais, é expressa numa dinâmica territorial de grande velocidade de transformação e numa nova geografia amazônica (BECKER, 2009, p. 21).

A dimensão internacional da Amazônia em nível global refere-se à atenção que o mundo vem dando à região pelo seu importante papel nas mudanças climáticas e abundância de recursos naturais, cada vez mais demandados pela economia ao redor do mundo. Tal atenção tem alertado os países amazônicos sobre os cuidados que merece a região sob a ameaça de contestação das próprias soberanias sobre esses territórios (ANTIQUERA, 2006, p. 19). Essa atenção se transforma em questionamentos sobre a gestão da floresta e a própria soberania dos países amazônicos sobre suas respectivas Amazônias, sob alegação de defesa do bem comum ou do equilíbrio ambiental do planeta.

A Amazônia é destaque nacional e internacional dada sua relevância geopolítica, principalmente devido aos recursos naturais, biodiversidade, clima e sustentabilidade. Abrange 59% do território brasileiro, distribuída em 775 municípios, representando 67% das florestas tropicais do globo. No centro da América do Sul, possui 1/5 da água doce do planeta, com a maior bacia hidrográfica do mundo; 1/3 das florestas da terra; 20% das espécies de fauna e flora existentes; em relação à vegetação é o maior ecossistema da terra; com valioso estoque de minerais e um enorme banco genético (DOS SANTOS; RIBAS, 2020, p. 644-645).

A Amazônia sempre se destacou na política externa brasileira. Desde que o Brasil era colônia, a floresta apresenta lugar de destaque nesse contexto. Esta participação

continua se deveu mais às questões de segurança e soberania do que a questões ligadas à sua biodiversidade. (BEZERRA, 2013, p. 153)

A temática ambiental realçou ainda mais o papel da Amazônia. No decorrer das negociações da Convenção da Mudança do Clima, em especial na questão das emissões globais de carbono, e pela vulnerabilidade daquele bioma em razão das mudanças climáticas, avanços e limitações da política externa na área ambiental ganharam evidência e efetividade, consignando-se o Brasil como importante ator e que buscou um papel de líder no processo. (SILVA, 2012, p. 133)

A importância da geopolítica como lente para estrategistas e planejadores, subsidiando políticas públicas para a Amazônia pode ser constatada no dizer de Berta Becker, no qual ela destaca sua relevância:

A geopolítica sempre se caracterizou pela presença de pressões de todo tipo, intervenções no cenário internacional desde as mais brandas até guerras e conquistas de territórios. Inicialmente, essas ações tinham como sujeito fundamental o Estado, pois ele era entendido como a única fonte de poder, a única representação da política, e as disputas eram analisadas apenas entre os Estados. Hoje, esta geopolítica atua, sobretudo, por meio do poder de influir na tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território, uma vez que a conquista de territórios e as colônias tornaram-se muito caras. (BECKER, 2005, p. 71)

Garantir a soberania, a integridade e o desenvolvimento da região tem sido ação constante e desafio contínuo que o Estado brasileiro tem priorizado. O planejamento estratégico, de médio e longo prazos tem resultado em políticas públicas consistentes e efetivas. Os óbices ainda desafiam a coordenação e cooperação dos entes federativos para desenvolver as políticas, que atendam a população na educação, infraestrutura, saúde, saneamento básico e segurança. Essas políticas devem amenizar as desigualdades sociais e regionais, contribuindo para o atingimento de um desenvolvimento social e econômico justo e equilibrado.

A região atrai a atenção de outros países pela diversidade de recursos naturais, biodiversidade, minerais estratégicos e água. Ultimamente alguns países têm se utilizado de narrativas disfarçadas de proteção ao meio ambiente para, de forma injusta e difamatória, apontarem com apoio de parte da mídia, que o Brasil não preserva de forma adequada a Amazônia.

Parte desses ataques sugere a Amazônia como detentora de produção agrícola considerável e que a expansão da área plantada estaria colaborando com o desmatamento da região. A produção agrícola amazônica é reduzida se comparada com as demais

regiões do país. Exemplificando, o cultivo da soja no Brasil está concentrado nas regiões centro-oeste e sul do país. É falaciosa a narrativa de que a produção de soja estaria reforçando o desmatamento da Amazônia. Tal assertiva denota desconhecimento sobre o agronegócio brasileiro. Segundo Mourão, presidente do CNAL:

O Brasil é o maior produtor e exportador de soja do mundo, abastecendo mais de 50 países com grãos, farelo e óleo. Detém domínio tecnológico para dobrar a atual produção com sustentabilidade, seja em áreas já utilizadas, seja recuperando pastagens degradadas, não necessitando de novas áreas. Toda a produção nacional tem controle de origem. (FOLHA DE SÃO PAULO, p. A-15, 2021)

O Brasil tem conseguido evidenciar sua relevância no cenário sul-americano, e destacar como prioridade a defesa da Amazônia, adotando uma Política Nacional de Defesa transparente e fortemente dissuasória com base em ações estratégicas consistentes.

A soberania é pilar essencial dos Estados nacionais. O Estado como sujeito da ação, deve estar revestido de soberania. O monopólio do uso legítimo da força no âmbito interno, para garantir o bem-estar e a segurança do cidadão, e contra outros Estados no caso de agressões ou intromissões indesejadas, revela o caráter interno e externo da soberania.

Os países não devem enfraquecer o conceito de soberania, sob pena de favorecer atos de afronta ao princípio da não intervenção. Se confirmando essa premissa potências centrais com economias consolidadas estariam comprometendo a estabilidade política internacional e a paz social desejáveis no âmbito internacional, ao intervir em assuntos internos de outros Estados nacionais.

Corroborando a defesa dos argumentos acima expostos a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Nacional publicou declaração de direitos ambientais ao término da V Conferência de Direito Ambiental, na qual enfatiza a soberania plena do Brasil sobre suas riquezas naturais:

1) Pela oportunidade DE NOSSA CONFERÊNCIA NACIONAL e no momento em que estamos todos - os milhares de colegas advogados que participam de nosso evento e todos nós palestrantes - avançando juntos no caminho do desenvolvimento sustentável **é fundamental reafirmar que todo Estado tem, e deve exercer livremente, a soberania plena e permanente sobre todas as suas riquezas, recursos naturais e atividade econômica.** (OAB, 2021, p. 1)

Atuando nesta linha, as organizações internacionais que gerenciam a governança mundial, como a ONU, evitam que grandes potências atuem em detrimento de países com menor poder no ambiente internacional, embora a tensão esteja sempre presente. A soberania nacional é sempre um obstáculo aos interesses estranhos ao bem comum dos nacionais.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

Para tratar políticas públicas direcionadas à Amazônia, necessário se faz identificar e contextualizar aspectos como: características, especificidades, e potencialidades da região, resgatando sua evolução a partir da visão geopolítica, bem como destacar os interesses nacionais e o papel do Estado brasileiro, como ator relevante e líder regional.

O binômio desenvolvimento e segurança é o fio condutor das políticas públicas para a Amazônia. O desenvolvimento nacional continua sendo perseguido como forma de reduzir os desequilíbrios regionais e tornar a sociedade brasileira mais igualitária, ensejando a construção de um Estado nacional homogêneo e socialmente justo. No entanto, a sustentabilidade e a preservação ambiental continuarão orientando esse esforço nacional de forma definitiva.

Importante ressaltar que os antagonismos, diferentemente dos fatores adversos, se originam de atos de vontade e passam por modificações dinâmicas decorrentes do processo de ação e reação entre as partes envolvidas, ao se considerar a pressão externa, oriunda de vários atores estatais e não estatais, a exemplo das organizações não governamentais. Para enfrentar um antagonismo, a ação estatal deve ser planejada de forma sistêmica, envolvendo vários segmentos nacionais. (ESG, 2020, p. 23)

O planejamento sistêmico exige autonomia do Estado nacional para fazer as escolhas mais convenientes. Essas escolhas devem ser soberanas e livres de qualquer pressão, atendendo as condicionantes de preservação ambiental, como já defendido anteriormente:

A soberania é hodiernamente um conceito contestado. Apesar da não aceitação dessa ótica defende-se que as respostas ao desafio amazônico devem ser eficientes e condicionadas por paradigmas atuais e apoiadas em políticas públicas sintonizadas com a preservação ambiental e com a PNMA. As relações de poder num mundo em transformação afetam o contexto geopolítico regional exigindo uma dose mínima de realismo. (RIBAS, DOS SANTOS, 2021, p. 151).

O Estado brasileiro atende a população da região amazônica em seus interesses, por meio da defesa de 11.248 km de fronteira; 1.620 km de litoral; pela articulação dos modais de transportes e apoio de saúde na região. A realidade regional tem exigido a participação ativa das forças armadas no cotidiano dos amazônidas. Assim também em relação ao desmatamento e às queimadas, que têm sido objeto de intensas ações de combate, cujos resultados são efetivos, seja na diminuição da média histórica¹, seja pelas ações específicas, principalmente a Operação Verde Brasil², formada desde maio de 2020, no Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).

Coordenado pelo CENSIPAM, o Grupo Integrado de Proteção da Amazônia (GIPAM), é composto, permanentemente, por diversos órgãos em que se destacam: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Polícia Federal (PF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Fica caracterizado o viés interagências do GIPAM, e a sinergia e efetividade proporcionadas na execução das políticas públicas em curso.

A visão e desenho sistêmico do planejamento estratégico estão norteando os diversos subsistemas, interagindo para a consecução dos objetivos. Esse processo orientado para o futuro é base das decisões, que partem de muitas variáveis e dimensões, considerando as várias fases para alcançar o bem comum e questões ligadas à Amazônia, estão explicitadas no Planejamento Estratégico (ESG, 2020, p. 84-85).

O planejamento está associado ao atingimento de metas a serem alcançadas. O controle do desempenho é importante instrumento no exercício da gestão pública. Na fala de Regis de Oliveira “Nada se faz, evidentemente, sem o devido acompanhamento, controle, planificação e programação dos resultados” (2014, p. 23).

¹ O combate ao desmatamento tem sido objeto de intensificação por um conjunto de políticas públicas, com diminuição da média: enquanto nos últimos 20 anos, contados a partir de 1999, foi de 12,6 mil km², a média dos últimos 10 anos foi de 6,5, conforme mapa de biomas e de vegetação do IBGE, de 28.08.19 (FIESP, 2020). O ciclo de desmatamento a partir de ago/2020 fechou o ano com queda de 18%, em comparação com o mesmo período do ciclo anterior, segundo dados do INPE. Essa tendência de queda teve início em julho de 2019. As áreas de alertas de desmatamento em março de 2021 foram de 367,61 km², comparadas com as de março de 2020, configurando-se um aumento de 12% (VICE-PRESIDÊNCIA REPÚBLICA, 2021).

² Balanço apresentado em 30.04.21: 16.435 mil focos de incêndios combatidos; 335 prisões em flagrante; 843 equipamentos inutilizados ou destruídos; apreensões de 2,1 mil embarcações, 990 veículos, 751 kg de drogas, 506,1 m³ de madeira; 5.480 multas aplicadas, no valor de R\$ 3,35 bilhões; num total de 105.135 ações desenvolvidas. Em execução o Plano Amazônia 2021/2022. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2021)

O Estado brasileiro tem feito uso de ferramentas adequadas, configurando uma nova governança, cujas decisões intentam em prol do bem social e da preservação ambiental, assumindo compromisso com a transparência, fato demonstrado na citação a seguir:

O governo vem investindo na gestão estratégica e ao adotá-la fortalece a governança, que influencia no resultado de políticas públicas, programas e nas organizações públicas, o que “significa: coordenar e alinhar planos, ações e instrumentos de gestão; promover o uso de evidências para tomada de decisão, integrando a gestão de riscos ao planejamento estratégico e fortalecendo o monitoramento e a avaliação; usar o planejamento e a avaliação da estratégia como *locus* de inovação, engajando as lideranças no processo.” Associam-se à boa governança a transparência e a promoção da *accountability*. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

A publicação, em diário oficial da União de vinte e sete de outubro de 2020, da Estratégia Federal de Desenvolvimento materializa o firme propósito do Estado brasileiro em trabalhar as políticas públicas de forma centralizada e com fulcro no planejamento estratégico. A referida estratégia tem horizonte temporal de dez anos e parte de cenários macroeconômicos e premissas sólidas; uma delas: “identificar e explorar, de maneira sustentável, as potencialidades econômicas de cada Região, com foco na inovação tecnológica para aumento do valor adicionado das cadeias produtivas locais estratégicas” (DECRETO 10.531, 2020); premissa esta que se adéqua perfeitamente ao escopo das necessidades da Amazônia.

O desafio é criar condições de desenvolvimento sustentável e responsivo, que inspirem uma economia mais inclusiva e regenerativa, configurando um sistema que atenda as necessidades básicas das pessoas de forma digna, num quadro institucional que considere as dimensões: ambiental; política; financeira e a social; atuando também no desemprego estrutural; na diminuição da desigualdade e da concentração de riqueza. Só o planejamento estratégico pode apreender a complexidade dos processos sociais e efetivar políticas públicas que considerem os saberes e arranjos produtivos locais, no enfrentamento das necessidades coletivas e a necessária redução das deficiências estruturais.

Desenvolver para tanto um conjunto de meios e ações que permitam minimizar o impacto ambiental e social das atividades extrativas, de transformação e transporte. Simultaneamente conformar uma estrutura que garanta o melhor aproveitamento econômico e social, para superar a pobreza e a miséria, preservar a estabilidade política e manter a paz existente na região de modo sustentável. Adicionalmente efetivar uma nova

arquitetura financeira regional para atender as demandas peculiares locais dos projetos extrativos, industriais e tecnológicos, priorizando a materialização de matrizes inovadoras.

Em razão da dimensão geográfica, do viés geopolítico, da necessária cooperação regional, e da preservação do meio ambiente, cresce a importância de coordenar e integrar as políticas públicas da Amazônia como um todo, num processo endógeno. A agenda política se configura como resultado das aspirações sociais trabalhadas por grupos de pressão, mas compreendida no atendimento integral, para satisfazer as necessidades humanas, a partir dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF). O Estado tem papel indutor do desenvolvimento e normatizador do mercado. Daí a necessidade de dotar a região de infraestrutura mínima de transportes e energia que permita os investimentos necessários para alavancar esse desenvolvimento sustentável responsivo desejado.

Os nortes estabelecidos na Constituição Federal (CF) se espalham pelo conjunto de regras e ações, em várias dimensões, concertadas a partir do contrato social que rege as atribuições do Estado. Sendo o Estado o ator central e garantidor desse pacto, necessário se faz que ele propicie o empoderamento da sociedade, e que garanta o fortalecimento da soberania em seu favor. A governança deve ser dialogal, a partir da importância do direito coletivo. A transformação da sociedade há de se dar com o envolvimento no processo pela via da participação coletiva e mecanismos de inclusão social de forma refundante, com efetiva participação da sociedade civil organizada e da academia.

Para a construção de estratégias de longo prazo para a Amazônia se faz necessário a construção de um projeto que contemple políticas públicas resultantes da convergência de escolhas e prioridades na esfera pública, a partir da ampliação do diálogo com os diversos atores envolvidos. As políticas de longo prazo usam intensivamente a ferramenta cenários prospectivos. Esses cenários devem ser monitorados confirmando prognósticos e tendências, favorecendo a correção de rumos tempestiva, caso necessário.

É imperativo realizar o monitoramento e avaliação das estratégias pactuadas para evitar que sofram solução de continuidade ao longo do período de execução, e o Brasil não fique à mercê de “ditas estratégias de outros”. A construção de cenários prospectivos tem ganhado espaço e metodologia que orientam os “tomadores de decisão sobre possíveis cenários e perspectivas que se descortinam para a construção do futuro que o Brasil poderá vivenciar” (IPEA, 2017, p. 9).

A região amazônica é prioritária para a segurança, defesa e desenvolvimento do Brasil, e, por conseguinte, o equacionamento de seus problemas passa pelas tentativas de revalorizar a soberania brasileira sobre este espaço, de forma a realçar sua iminência enquanto tema securitizável. Esta assertiva encontra amparo, inclusive, nos principais instrumentos normativos tais como a Política e a Estratégia Nacional de Defesa - PND/END (em apreciação no Congresso Nacional) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2020).

Em um cenário pós-Covid-19, no qual uma redução no nível de evolução da atividade econômica se impôs, e cujas proporções e efeitos ainda não podem ser dimensionados, crescerá de importância o cabedal de soluções que a Amazônia pode oferecer, se adequadamente gerenciado todo seu potencial. Assim, torna-se ainda mais relevante para o Estado brasileiro um cuidadoso planejamento estratégico estatal e a adoção de políticas públicas contextualizadas com o grave momento de transformação do cenário internacional, permitindo se atribuir prioridade adequada ao essencial.

O caráter social das políticas públicas é a dimensão primeira a não ser descurada. Tal dimensão que está em sintonia com o contrato social e que valorize a cultura em prol do desenvolvimento regional, se projetando também em uma perspectiva de melhor compreensão entre o indivíduo e a comunidade em que se encontra inserido, reconhecendo a sociedade como fonte de legitimação emancipatória, capaz de “efetivar práticas que salientem a autonomia, a descentralização, a tolerância, o localismo, a participação e a diversidade” (ALBUQUERQUE; DOS SANTOS; RIBAS, 2020, p. 16).

As amplitudes e complexidades das políticas públicas para a Amazônia materializam a necessidade de uma agenda política construída a partir da priorização dos interesses da sociedade. Tal diretriz está presente e norteia a transferência do CNAL para a vice-presidência da república, que foi um passo significativo com o condão de permitir uma visão mais holística sobre a região. A necessidade de conciliar no bojo das políticas públicas soluções que dissuadam as pressões externas e atendam os anseios internos têm também amparo positivo na criação do Conselho da Amazônia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A geopolítica utiliza fatores diversos para análise do poder e das potencialidades de desenvolvimento político-militar, econômico e tecnológico de um Estado. Sua lente permite equacionar políticas públicas que protejam os interesses nacionais, valorizando a integração nacional, a soberania e a cooperação multilateral.

O tema preservação ambiental entrou definitivamente na agenda internacional. A transversalidade do tema preservação ambiental é incontestável. Dessa forma o Estado brasileiro deve ter a política ambiental agregada às demais políticas públicas, garantindo de modo endógeno sua proteção de ingerências ecológicas indevidas, e exercendo papel no cenário internacional compatível com sua estatura político estratégica.

Numa visão prospectiva de médio e longo prazos a Amazônia ocupará destaque cada vez mais relevante no cenário internacional, em razão de sua dimensão geográfica, das riquezas naturais ali existentes e pelo peso que sua preservação tem para a dinâmica ambiental, em especial nas mudanças climáticas.

A Amazônia exige a exploração sustentável dos recursos naturais, inserida em um modelo que favoreça a transição para uma economia de baixo carbono, com uso intensivo de tecnologias ambientalmente adequadas. Essa tarefa hercúlea tem como imperativo o papel do Estado como indutor desse ciclo virtuoso, devendo também alicerçar a redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais.

A recente Estratégia Federal de Desenvolvimento tem função catalisadora e agregadora na esfera pública e privada, promovendo a integração das cadeias produtivas por meio do uso intensivo de tecnologia na região amazônica. Assim, deve perseguir o aperfeiçoamento da mão de obra, a geração de emprego e renda, e a sustentabilidade dos arranjos produtivos locais, exercendo papel singular na proteção ambiental e no fortalecimento do mercado regional amazonense, reduzindo deficiências estruturais, além de proporcionar segurança e desenvolvimento.

A visão e desenho sistêmico do planejamento estratégico devem nortear os diversos subsistemas, interagindo para a efetivação dos objetivos, cujo desafio é efetivar políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e responsivo. Desse modo é efetivada uma governança que apreenda os complexos processos sociais em favor de uma economia mais inclusiva e regenerativa, que inclua maior cooperação entre os entes federados.

O Brasil deve aperfeiçoar suas políticas públicas de modo a conciliar as necessidades internas de desenvolvimento com os compromissos internacionais de preservação do meio ambiente, assumidos pelo Estado brasileiro. O desafio amazônico exige cooperação multilateral com os vizinhos e firmeza de posições na defesa da soberania brasileira na região. O uso da lente geopolítica no planejamento estratégico nacional é vertente essencial no cenário internacional hodierno convulsionado por uma pandemia que acelerou o reordenamento de poder mundial.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Gisele G. O.; DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Pluralismo Jurídico: judiciário e mediação como instrumentos de democratização do direito. **Rev. de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**. Evento Virtual, v. 6, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2020.

ANTIQUERA, Daniel de C. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira**: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização Internacional (1978-2002). 2006. 201 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e Política Exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília, DF: FUNAG, 2010.

BECKER, Bertha K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BECKER, Bertha K. Dossiê Amazônia Brasileira I. **Geopolítica na Amazônia**. Estud. v. 19 (53). Abr, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005>. Acesso em: 10 jul 2021.

BEZERRA, J. C. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. **Ideias**, Campinas, SP, v. 4, n. 1, p. 151–173, 2013.

BRASIL. **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE**. Como se monitora o desmatamento da Amazônia? Brasília, dados atualizados dinamicamente. Disponível em: www.inpe.br/faq/index.php?pai=6. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional Brasil 2020 (LBDN)**. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND)**. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Verde Brasil 2 encerra com queda no desmatamento**. 30.04.21. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/operacao-verde-brasil-2-encerra-com-queda-no-desmatamento>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização. **Gestão e Governo Digital**. Secretaria de Gestão. Guia Técnico de Gestão Estratégica. v. 1.0. Brasília: ME; SEDGG; SEGES. Versão1, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031.** Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Disponível em: [BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 109, de 15 mar. 2021. Disponível em: \[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.03.2021/CON1988.asp\]\(https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.03.2021/CON1988.asp\). Acesso em: 26 jun. 2021.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institu%C3%ADda%20a%20Estrat%C3%A9gia,Art. Acesso em: 26 jun.2021.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Vice-Presidência da República. **Monitoramento de desmatamento e queimadas.** Brasília: 2021. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/nota_infor_dados_of_queimadas_dsmt.pdf/view. Acesso em: 26 jun. 2021.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica:** Discursos sobre território e o Poder. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2016.

DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Amazônia, Interesse Nacional e Soberania Brasileira: planejamento, desenvolvimento sustentável e defesa. **Revista Argumentum – RA.** Marília/SP, v. 21, n. 2, p. 627-662, maio/ago. 2020.

ESG. **Metodologia do Planejamento Estratégico.** Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. **Amazônia:** você precisa saber. São Paulo: 2020. Apresentação de Power Point. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/amazoniavoceprecisasaber/>. Acesso em: 04 mar.2020.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno:** nascimento e crise do Estado Nacional. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HUGON, Philippe. Geopolítica da África. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2009.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. **Brasil 2035:** cenários para o desenvolvimento. Brasília: IPEA: Assecor, 2017.

MOURÃO rebate críticas de Macron sobre soja. **Folha de São Paulo.** São Paulo, ano 100, n. 33.524, 14 jan. 2021. Economia e negócios, p. A15.

OAB. Conselho Federal. **Carta de Diretrizes em Direito Ambiental.** Comissão Nacional de Direito Ambiental do CFOAB. 2021. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2021/06/17ad422f-c8c3-4e74-ad3e-43d97d84ab57.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFD FE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar/ago, p. 13-24, 2014.

RIBAS, Lúcia Maria; DOS SANTOS, Antonio. Preservação Ambiental no Brasil uma Trajetória Responsável: Política Nacional do Meio Ambiente e o Bioma Amazônia. Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal; Comissão Nacional de Direito Ambiental (Org.). **Coletânea de artigos sobre os 40 anos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81)**. Brasília: OAB Editora, 2021, p. 133-158.

SILVA, Rodolfo Ilário. A política externa brasileira para o meio ambiente: antecedentes e evolução da agenda até a RIO+20. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 1, n. 2, p. 118-139, jul/dez. 2012. ISSN 2316-8323. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/1714/1338>. Acesso em: 11 abr. 2021.