

---

# A natureza das ameaças na Pan-amazônia

Oscar Medeiros Filho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2530-7477>

oscarfilho.medeiros@eb.mil.br

## Resumo

Durante décadas, a região amazônica tornou-se uma prioridade estratégica e de defesa nacional para o Brasil. Além de sua vasta extensão territorial e abundância de recursos naturais, a região ganhou destaque por concentrar três dimensões que representam ameaças à segurança nacional: 1) questões geopolíticas ou tradicionais; 2) ameaças à segurança relacionadas a vulnerabilidades estatais, fragilidades institucionais e combate a atos ilícitos de toda ordem; e 3) desafios socioambientais. Além dos problemas internos que enfrenta, a região forma um vasto espaço coletivo de oito países que compartilham desafios semelhantes e precisam buscar soluções conjuntas. Por esse motivo, sugere-se que a cooperação regional, por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), seja a melhor estratégia para enfrentar as ameaças que afetam a região. O artigo está, portanto, dividido em três seções e uma breve conclusão. A primeira aborda a natureza das ameaças na região. A segunda discute os desafios, especialmente as vulnerabilidades do Estado e as fraquezas institucionais nas áreas de fronteira. A terceira busca discutir as oportunidades de cooperação regional, destacando, na conclusão, o papel relevante da OTCA para a região.

**Palavras-chave:** Pan-Amazônia, Ameaças, Fronteiras, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, Cooperação Regional.

## Introdução

Há mais de três décadas, a Amazônia tornou-se uma prioridade estratégica e de defesa para o Brasil. Essa situação foi impulsionada pelo aumento da pressão internacional sobre a região amazônica e pela proliferação de crimes transnacionais que aumentaram sua relevância. O processo de securitização da crise ambiental nos últimos anos contribuiu para o aumento da importância da questão, colocando esse território no centro dos debates sobre segurança internacional.

A importância da Amazônia para a segurança nacional baseia-se em duas razões fundamentais: primeiro, o crescente escopo de segurança observado nas últimas décadas; e segundo, o fato de a Amazônia servir como ponto de encontro de todas as dimensões relacionadas às preocupações de segurança. Isso abrange

desde aspectos geopolíticos em nível interestadual, passando por questões transfronteiriças e de segurança pública, até aspectos ligados a questões socioambientais com implicações locais e globais.

### A natureza das ameaças na Amazônia

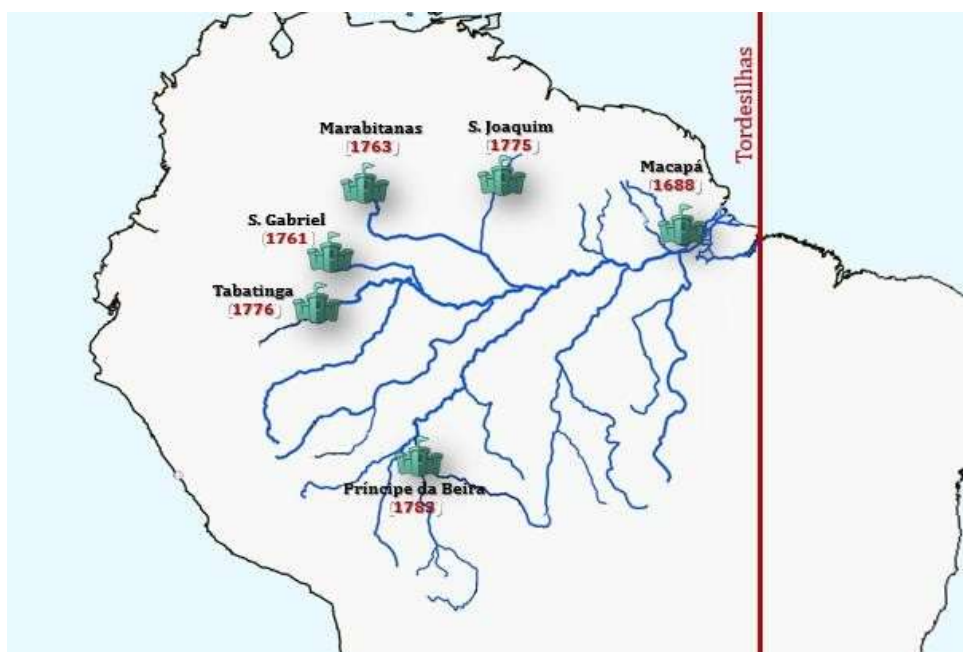
Do ponto de vista das ameaças e preocupações militares, a Amazônia é considerada um "ponto de contato" para o qual convergem tanto as funções tradicionais das Forças Armadas (Forças Armadas) relacionadas à defesa externa quanto as novas demandas de defesa e segurança em termos de combate a crimes ambientais e insurgência criminosa. Para entender as implicações dessas questões para a defesa nacional, será feita uma análise da natureza das ameaças na Amazônia, utilizando uma tipologia que divide as principais questões de segurança e defesa em três categorias: geopolíticas, de segurança e socioambientais.

### Ameaças geopolíticas

A preocupação militar mais antiga na região remonta à estratégia de ocupação territorial executada pelos portugueses durante o período colonial. Essa estratégia foi caracterizada pela construção de fortes e fortalezas nas áreas de fronteira dos diferentes rios da bacia amazônica (Figura 1).

#### Figura 1

Presença portuguesa e controle territorial na Amazônia (séculos XVII e XVIII)



Fonte: Elaboração própria<sup>1</sup>

Essa abordagem de controle territorial fechado, herdada dos portugueses, perdurou tanto no Brasil imperial quanto no republicano. Em meados do século XIX, o Brasil começou a adotar o conceito de colônias militares, que representava uma evolução do antigo conceito português. De acordo com Meira Mattos,<sup>2</sup> "o império, em 1840, ao criar as colônias militares, pretendia estendê-las como um processo de povoamento em certos pontos da fronteira terrestre desabitada; o forte já não era tão necessário, mas o quartel o substituiria, oferecendo um ponto de apoio social à população adjacente". Com essa estratégia, o império buscou "ocupar sua fronteira mais distante, combinando a arma de defesa e a ideia da fixação econômica do homem na terra".<sup>3</sup>

As ameaças geopolíticas estão, portanto, relacionadas aos interesses em jogo entre as nações, à manutenção da soberania e à principal função de qualquer força armada: garantir a integridade territorial do Estado-nação. No caso específico da Amazônia, a abundância de recursos naturais, como água, diversidade de flora e fauna e minerais raros, confere ao seu território um caráter estratégico. Historicamente, os militares temem a possibilidade de "expropriação territorial", ou seja, que a região seja cobijada por entidades externas que buscam extrair seus recursos estratégicos.

Em tempos mais recentes, as preocupações têm se concentrado na ideia de "negação territorial", que implica estabelecer uma governança global sobre a região amazônica, limitando ou até mesmo impedindo a gestão soberana desse território. Sob a narrativa de proteger os bens comuns globais, a comunidade internacional busca negar propostas de desenvolvimento para a região, com o argumento de "preservá-la para as gerações futuras". No entanto, sabe-se que por trás dessa suposta defesa do bem comum podem se esconder os interesses do mercado internacional de commodities, que busca "demonizar" a imagem dos produtos agrícolas nacionais e, em última instância, retomar o controle do mercado e impedir a gestão soberana dos espaços nacionais por meio de ações de "neutralização territorial", como a criação de áreas de preservação ambiental com gestão internacional direta ou indireta.

Portanto, de acordo com essa tipologia, há, entre as questões geopolíticas, dois tipos de ameaças: a) expropriação territorial (cobiça internacional por nossos recursos naturais) e b) preservação territorial (pressão internacional pela preservação ambiental na região, com a utilização dessa narrativa para causar perdas competitivas aos produtos agrícolas nacionais no comércio internacional). As características internacionais indicam que, sem negar a primeira, as maiores pressões tendem a se concentrar na segunda. Para enfrentá-la, é necessário um conjunto de estratégias estatais que, além das capacidades militares, envolvam o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região.

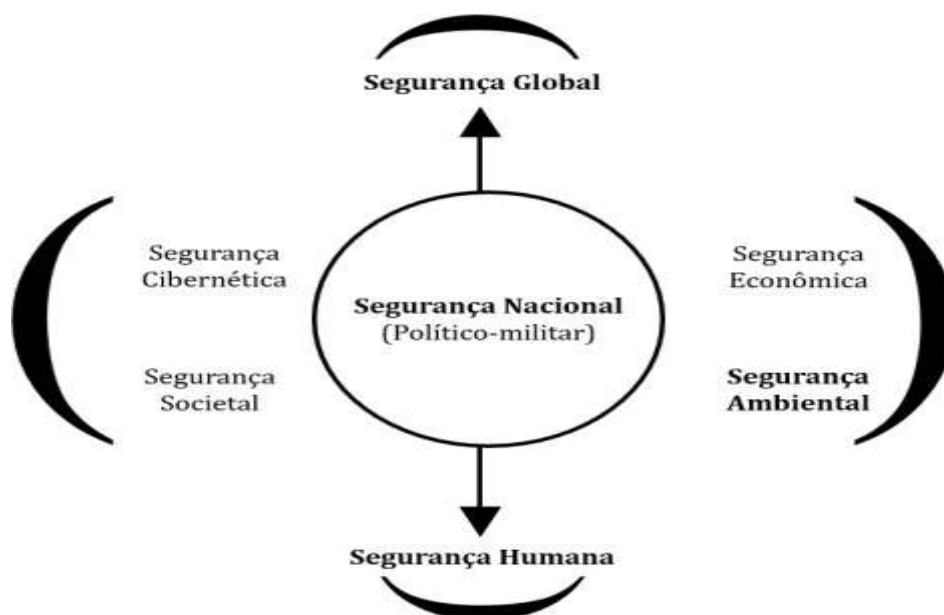
### Ameaças à segurança

Esse segundo tipo de ameaça não está necessariamente relacionado a uma disputa de poder entre nações, mas às vulnerabilidades e fraquezas que contribuem para a proliferação de atividades ilícitas na região amazônica. Essas atividades englobam uma ampla gama de problemas, como pobreza, desastres naturais, meio ambiente, tráfico de armas e de drogas, que passaram a ser considerados "novas ameaças" na perspectiva multidimensional de segurança adotada pelas forças armadas da região desde a Conferência Especial sobre Segurança promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2003, na Cidade do México.

É importante destacar que, nesse contexto, foi gerado um amplo debate acadêmico sobre a expansão do conceito de segurança, que agora adquire um caráter multidimensional. Isso implica considerar várias questões setoriais, como a economia, o meio ambiente, o social e o cibernético, e ampliar e aprofundar os níveis de análise. Em uma perspectiva ampla, a segurança abrange desde questões globais até aspectos mais específicos, tendo os indivíduos (segurança humana) como alvo de referência.<sup>4</sup> A imagem a seguir ilustra esse processo (Figura 2).

**Figura 2**

Conceito de segurança ampliado



Fonte: Elaboração própria

No caso específico da Amazônia, além das ameaças presentes ao longo de toda a fronteira, como o tráfico internacional de armas e drogas, há também ameaças

ao meio ambiente, como queimadas, desmatamento ilegal e biopirataria. Há também a possibilidade de crescimento de movimentos guerrilheiros na região.

De modo geral, pode-se afirmar que as ameaças à segurança estão relacionadas às dificuldades enfrentadas pelo Estado em exercer efetivamente o monopólio da violência legítima, o que abre espaço para a proliferação de atos ilícitos, em um contexto de círculo vicioso em que a miséria, a devastação e a violência se alimentam mutuamente, daí o desafio de manter a soberania interna sobre o vasto território amazônico.

Essas preocupações estão relacionadas ao risco de "anomia territorial", que tem sido uma realidade historicamente presente nas últimas décadas, devido à expansão do crime organizado na região. Essas preocupações decorrem menos de ameaças militares "stricto sensu" e mais de problemas decorrentes da fragilidade do estado de direito e do alto grau de violência social presente na Amazônia. Essas vulnerabilidades estão notadamente enraizadas na falta de presença do Estado, na prestação de serviços básicos à população e na aplicação efetiva da lei, combinadas com o crime transnacional no espaço interfronteiriço pan-amazônico.

### Ameaças socioambientais

Esse terceiro tipo de ameaça ganhou importância com o surgimento da questão da "mudança climática". A Estratégia de Segurança dos Estados Unidos (EUA), publicada no ano passado, sugere que a crise climática é o desafio existencial de nosso tempo.<sup>5</sup>

De fato, quando associada à escassez de recursos, a mudança climática pode catalisar conflitos existentes e tensões sociais que, devido à frágil capacidade de gerenciamento das instituições e dos Estados, podem evoluir para um conflito armado.<sup>6</sup> Assim, as consequências do aquecimento global aumentam os problemas e a violência, especialmente em países frágeis, transformando essas regiões em verdadeiras incubadoras de insegurança.

Pode-se argumentar que esse terceiro tipo de desafio aumenta os elementos geopolíticos e de segurança. Em primeiro lugar, ele envolve relações de poder em cenários de escassez e disputas por recursos naturais que podem gerar conflitos diretos entre comunidades políticas (questões geopolíticas). Em segundo lugar, a degradação ambiental e suas consequências socioambientais em espaços vulneráveis, como enchentes, desmoronamento de encostas, crises de alimentos e água, deslocamento, podem gerar, direta ou indiretamente, violência social (questões de segurança).

Devido ao seu caráter transnacional, o debate sobre mudanças climáticas implica uma discussão sobre governança global e tende a gerar questionamentos mais

frequentes por parte das potências sobre a capacidade de alguns Estados nacionais exercerem a gestão soberana de seus territórios, sendo a Amazônia um alvo constante.

Dada a complexidade desse tipo de desafio, é necessário compreender o fenômeno e comunicar a relevância do tema, tanto em termos de combate às causas do problema quanto de manutenção da gestão soberana dos territórios nacionais. Nesse contexto, é essencial buscar a racionalidade política, evitando tanto a ingenuidade geopolítica quanto a insensibilidade socioambiental.

### **Desafios: vulnerabilidades estatais e fragilidades institucionais**

Conforme observado na seção anterior, na Amazônia, as diferentes dimensões da segurança estão entrelaçadas com a noção de "defesa nacional", gerando um complexo de insegurança com desafios significativos. As características naturais da região, como seu vasto território coberto por densas florestas e atravessado por rios e igarapés, sua baixa densidade populacional e a escassa presença do Estado, não têm sido suficientes para combater os fluxos ilegais, especialmente aqueles ligados ao tráfico de drogas, que se expandiram na região.

A fragilidade dos mecanismos de vigilância nas áreas periféricas da Amazônia agrava a preocupação. Diante desses desafios, dois aspectos são fundamentais: um de natureza geopolítica e outro de natureza militar.

O aspecto geopolítico destaca a necessidade de entender que a Amazônia não pertence apenas ao território nacional, mas faz parte de uma região complexa compartilhada por países vizinhos que enfrentam problemas semelhantes. Como ressalta Meira Mattos,<sup>7</sup> "As palavras Amazônia e pan-amazônia deveriam simbolizar a mesma imagem geográfica. Na realidade, esse não é o caso. Essa imensa região natural, com uma ecologia uniforme, que engloba o território de seis países tributários, é abordada por seus proprietários com uma visão particular". Estratégias eficazes não podem ser encontradas isoladamente na região. Se os problemas são compartilhados, as soluções também devem ser compartilhadas.

O aspecto militar refere-se à necessidade de as forças armadas estarem presentes ou "se fazerem presentes" por meio do desenvolvimento de capacidades de vigilância remota e mobilidade estratégica. A natureza das ameaças presentes na região exigiu que os militares adotassem uma espécie de "doutrina dupla". Nesse sentido, é preciso dar atenção especial à estrutura e à preparação das unidades de fronteira, maximizando as tecnologias, a inteligência e as operações entre agências para lidar com a natureza de segurança das ameaças presentes, além de promover a cooperação com os países vizinhos ou regionais.

### Oportunidade: cooperação e liderança regional

Do ponto de vista geopolítico, a Amazônia é considerada um espaço de articulação regional e um eixo fundamental na integração sul-americana. O General Carlos de Meira Mattos propôs o caráter estratégico da cooperação pan-amazônica como um arranjo geopolítico para salvaguardar a soberania dos países da região. É sob essa perspectiva que, diante da crescente pressão de potências extrarregionais na Amazônia na década de 1970, Meira Mattos passou a adotar a ideia de que a gestão territorial compartilhada dessa região não seria permitida, a não ser na forma de um "condomínio", por meio da cooperação com os países amazônicos. Essa ideia está exposta em sua obra "A Pan-Amazonian Geopolitics", publicada em 1980,<sup>8</sup> que traz como anexo uma cópia do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978. Nessa obra, Meira Mattos revela sua consciência estratégica e sensibilidade socioambiental em relação à região:

"Razões de peso militam a favor da importância do Pacto Amazônico para o Brasil (...). Uma das características essenciais do Tratado de Cooperação Amazônica é a sensibilidade de seus negociadores para uma das principais atrações sociológicas de nosso tempo - a consciência ecológica. A importância das questões ambientais se reflete na postulação do propósito de equilibrar as necessidades de desenvolvimento com um equilíbrio ecológico harmonioso. Nesse sentido, apoiando uma tese tão atual, o Pacto Amazônico é o primeiro acordo dessa dimensão multinacional que abraça a moderníssima fase de preservação ecológica".<sup>9</sup>

Com base nessa consciência, a cooperação pan-amazônica seria o melhor antídoto contra as ameaças à região. "Diante das manifestações da cobiça estrangeira e dos perigos da interação sob o pretexto de patrocinar uma organização mundial, cabe às nações amazônicas buscarem juntas uma solução que tire essa área do empobrecimento e do atraso. O pacto representa um esforço para sensibilizar os países vizinhos da região quanto à necessidade de criar um órgão de cooperação regional para reunir as alavancas capazes de despertar a região Pan-Amazônica de sua letargia multissecular. Não será possível, nesse esforço heroico, renunciar ao capital e à tecnologia dos países mais avançados do mundo, nem às organizações internacionais de apoio financeiro e tecnológico. O que os países amazônicos não querem é perder a soberania sobre essa cobiçada região sob o pretexto de sua incapacidade de explorá-la. Para isso, terão de agir em conjunto: mostrar inteligência, deixar de lado as desconfianças mútuas e revelar uma vontade real de conseguir isso".<sup>10</sup>

Assim, para Meira Mattos, uma das estratégias para enfrentar o aumento da pressão ambientalista internacional e a suposta tese da internacionalização da Amazônia seria "fortalecer nossas relações com os países amazônicos vizinhos, procurando

integrá-los na missão de defesa contra a campanha de internacionalização da área".<sup>11</sup>

Outro aspecto importante do trabalho de Meira Mattos, que reforça a noção de cooperação regional, é sua reinterpretação do conceito de fronteira na região amazônica. Historicamente, prevaleceu a ideia de conter e fechar fronteiras, com uma clara conotação de "fronteira". No entanto, em 1977, um ano antes da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), ele propôs a "criação de áreas de intercâmbio fronteiriço ao longo da linha terrestre dos países sul-americanos onde elas estão confinadas".<sup>12</sup>

Assim, em sua abordagem do conceito de fronteira, Meira Mattos vai além da ideia de "fronteira", que enfoca a separação político-jurídica entre territórios soberanos. Reconhecendo essa primeira expressão, incorpora também o conceito de "fronteira", que se refere a regiões periféricas, subdesenvolvidas, com ausência da presença do Estado e de políticas públicas para combater as vulnerabilidades socioeconômicas da região. Nesse sentido, as estratégias de cooperação e integração adquirem novos significados. Corresponde a um momento paradigmático que ele chama de "um amanhecer da aurora, não só no Brasil, mas em todos os nossos vizinhos".<sup>13</sup>

### Conclusões

O artigo concentrou-se na discussão de questões relacionadas à segurança e à defesa da Amazônia, considerando os desafios e as oportunidades estratégicas, bem como suas implicações militares para os países da região Pan-Amazônica. Como resultado dessa análise, o fortalecimento da OTCA surge como uma oportunidade estratégica significativa para preservar a soberania e permitir que o Brasil exerça um papel de liderança proeminente na região. A OTCA é um elemento crucial para neutralizar as "manobras de internacionalização", atribuindo a responsabilidade exclusiva pelo destino da região aos países vizinhos. Além disso, foi destacada a possibilidade de ela se tornar um instrumento regional valioso na luta contra o crime transfronteiriço. Apesar de não ter feito parte da agenda inicial, seu papel central como um arranjo institucional necessário para coordenar as políticas regionais nas áreas de defesa e segurança é reconhecido. Isso é ainda mais relevante em vista do desaparecimento de acordos regionais anteriores, como o Conselho de Defesa Sul-Americano. Na ausência de um arranjo regional capaz de coordenar políticas que transcendam as fronteiras nacionais, a OTCA se apresenta como um instrumento legítimo e apropriado.

### Sobre o autor

O autor é Coronel do "Quadro Complementar de Oficiais" (ESAEX, 1995). É bacharel e mestre em Geografia (UFMS, 1995). É mestre em Geografia Humana (USP, 2005),

doutor em Ciência Política (USP, 2010) e realizou estágio pós-doutoral em Relações Internacionais (UnB, 2018). Além disso, leciona na ESPCEX, na AMAN e no Instituto Meira Mattos (ECEME). Atualmente, atua como Coordenador de Pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos do Exército e é professor de Relações Internacionais no Uniceub.

### Notas de fim:

---

<sup>1</sup> Carlos de Meira Mattos. "Uma Geopolítica Pan-Amazônica" (Rio de Janeiro, FGV, 2011. v. 2), 21.

<sup>2</sup> Ibid., 108.

<sup>3</sup> Ibid., 112-113.

<sup>4</sup> Barry Buzan; Lene Hansen. "A evolução dos estudos de segurança internacional" (São Paulo, Unesp, 2012).

<sup>5</sup> The White House. "National Security Strategy" (2022), 27.

<sup>6</sup> Raul K. Boeno. "A militarização dos desastres: a securitização das alterações climáticas e o pensamento das Forças Armadas ibero-americanas" (Tese de doutoramento. Universidade de Lisboa, 2018).

<sup>7</sup> Carlos de Meira Mattos. "Uma Geopolítica Pan-Amazônica" (Rio de Janeiro, FGV, 2011. v. 2), 16.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., 119.

<sup>10</sup> Ibid., 132-3.

<sup>11</sup> Carlos de Meira Mattos. "A tese da internacionalização da Amazônia" (Revista da Escola Superior de Guerra. v. 21, n 45, 2006), 15.

<sup>12</sup> Carlos de Meira Mattos. "Uma Geopolítica Pan-Amazônica" (Rio de Janeiro, FGV, 2011. v. 2), 202.

<sup>13</sup> Ibid.