

**AMAZÔNIA, INTERESSE NACIONAL E SOBERANIA BRASILEIRA:
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DEFESA**
*AMAZON, NATIONAL INTEREST AND BRAZILIAN SOVEREIGNTY: PLANNING,
SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND DEFENSE*

Antonio 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 Escola Superior de Guerra - ESG, Mato Grosso do Sul (Brasil).

E-mail: czosantos@yahoo.com.br.

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Pesquisadora e professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS, Mato Grosso do Sul (Brasil).

E-mail: limaribas@uol.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6871754362505452>.

Submissão: 01.01.2020.

Aprovação: 28.07.2020.

RESUMO

Considerando a importância geopolítica da Amazônia e de reflexões sobre soberania e defesa brasileiras diante de pontuais investidas internacionais, o presente trabalho pretende demonstrar a abrangência e relevância de determinados preceitos constitucionais neste âmbito, bem como a atuação das políticas públicas desenvolvidas e em desenvolvimento nos interesses enunciados. Utilizando-se dos métodos analítico e dedutivo, seu foco recai na observância do planejamento público e na qualificação dos gastos orçamentários, objetivados no desenvolvimento regional sustentável, como nortes das atividades em prol da Amazônia Legal brasileira. Assim, a partir de revisão bibliográfica e de dados secundários, o tema é estudado e decomposto em suas diversas particularidades, a fim de descrever um panorama atual do interesse nacional, tendo como ferramenta imprescindível o planejamento estratégico e a soberania, próprios das relações internacionais. Retardar sua exploração, ocupação e desenvolvimento contrariam os interesses brasileiros de alavancar a estatura estratégica do Brasil, o que não atende ao interesse nacional brasileiro. Dessa forma pode-se afirmar um *link* lógico e consistente entre soberania, planejamento estratégico do Estado brasileiro na Amazônia, que garante o desenvolvimento sustentável da região em favor dos brasileiros, por meio de políticas governamentais efetivas.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Regional; Segurança Internacional; Políticas Públicas; Ingerência Ecológica; Cooperação.

ABSTRACT

Considering the geopolitical importance of the Amazon and the reflection on Brazilian sovereignty and defense regarding specific international advances, the present work intends to demonstrate the scope and relevance of certain constitutional precepts, as well as the performance of public policies developed and under development in the stated interests. Using analytical and deductive methods, its focus is on observing public planning and qualifying budget expenditures, aiming the sustainable

regional development, as the main activities in favor of the Brazilian Legal Amazon. Thus, based on a bibliographic review and secondary data, the theme is studied and broken down into its various peculiarities, in order to describe a current panorama of national interest, using strategic planning and sovereignty as essential tool for international relations. Delaying its exploration, occupation and development is contrary to the Brazilian interests of leveraging Brazil's strategic stature, which does not meet the Brazilian national interest. In this way, it is possible to affirm a logical and consistent link between sovereignty, strategic planning of the Brazilian State in the Amazon, which guarantees the sustainable development of the region in favor of Brazilians, through effective government policies.

KEYWORDS: *Regional Development; International Security; Public Policies; Ecological Interference; Cooperation.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar a Amazônia num contexto de destaque de sua importância geoestratégica para os interesses nacionais e diante das investidas internacionais sobre a região, sem esgotar o tema, mas trazendo um debate atual e importante.

Diante da riqueza de recursos naturais, especialmente grandes reservas voltadas para a produção de ferro, bauxita, alumínio, ouro e pedras semipreciosas, como também minerais ainda não explorados de forma extensiva, como o cobre, o zinco, o níquel, o nióbio, a Amazônia recebe uma posição geopolítica de destaque no cenário internacional.

O desenvolvimento sustentável do estado brasileiro deve ter por balizamento o interesse nacional e o respeito ao meio-ambiente e para isso conta com a ferramenta imprescindível do planejamento estratégico e a soberania, princípio basilar das relações interestatais.

O direito ambiental se conforma prioritariamente no direito internacional e muitas das vezes impingindo barreiras aos estados-nações. É necessário que o estado tenha autonomia para realizar as escolhas que atendem ao interesse nacional de modo a privilegiar os meios disponíveis e mitigar possíveis vulnerabilidades e contornando prováveis óbices.

No caso em tela: desenvolvimento da Amazônia pode ser muito conveniente para outros estados a permanência daquela região inexplorada de modo a proteger o meio-ambiente (biosfera) como tem sido defendido por Organizações Não Governamentais (ONGs) e dignitários de países europeus durante o episódio das queimadas na Amazônia em 2019.

Retardar sua exploração, ocupação e desenvolvimento, cujo resultado pode alavancar a estatura estratégica do Brasil é uma hipótese que não atende ao interesse nacional brasileiro. Desta forma pode-se observar um link lógico e consistente entre soberania, desenvolvimento sustentável e planejamento estratégico do estado brasileiro na Amazônia.

A redução das desigualdades sociais está de forma umbilical ligada ao

desenvolvimento nacional, o que aponta para as prioridades a serem estabelecidas para a Amazônia.

E para garantir a soberania sobre a região o Estado brasileiro tem investido em políticas públicas voltadas ao monitoramento, desenvolvimento sustentável, e até maior militarização das fronteiras amazônicas.

O norte deste estudo é buscar resposta ao problema de pesquisa: De que forma o Brasil garante a Soberania Nacional no âmbito da Amazônia? Os objetivos do Estado brasileiro, a serem concretizados pelo concerto e cooperação de entes com características heterogêneas, na composição federativa, encontram fundamento nos princípios e regras básicas constitucionais que orientam os interesses nacionais e a soberania na Amazônia.

Para tanto, foi feita uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, a partir de um estudo bibliográfico e documental na coleta de fontes e dados, para alcançar os objetivos propostos.

Assim, inicialmente é apresentada a importância do planejamento estratégico, como forma de cumprimento dos desígnios constitucionais. Também é feita uma análise do desenvolvimento econômico sustentável da região. Em seguida são destacadas as principais características da Amazônia Legal brasileira e por fim alguns aspectos que demonstram a forma como o Brasil tem conduzido a garantia da Defesa e Soberania da Amazônia brasileira, bem como resultados alcançados.

2 CONCEITUAÇÃO E IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

O Brasil tem fundamentos que se baseiam tanto nos direitos individuais e coletivos, quanto na liberdade econômica e objetivos que reconhecem ao Estado um papel transformador da realidade, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem discriminação, reduzindo desigualdades sociais e regionais, garantindo o desenvolvimento nacional sustentável, para a promoção do bem comum, conforme preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), especialmente em seus artigos 1º e 3º.

A CRFB dedicou um título (VII) para tratar a ordem econômico-financeira nacional, estabelecendo princípios e regras para a atividade econômica, mantendo as instituições de livre mercado, mas autorizando o Estado a regulá-lo, prestando serviços públicos e exercendo o poder de polícia no controle e acompanhamento, fomentando atividades de interesse público, visando a realização dos fins estabelecidos na ordem constitucional econômica. Isto numa perspectiva do Estado de direito, na busca do desenvolvimento sustentável e do bem-

Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 21, N. 2, pp. 627-662, Mai.-Ago. 2020. 629

estar, na dualidade entre o Estado e o indivíduo, pregada pelo liberalismo.

O que não afasta a ideia de um Estado social, mas incorporando um movimento dirigente (BERCOVICI, 2002, p. 127), em que os fins estabelecidos valem para o Estado e também para a sociedade, nos termos enumerados como princípios da ordem econômica.

Nesse sentido, o constituinte tratou o planejamento no artigo 174 da CRFB: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Além das funções de fiscalização e incentivo da atividade econômica o planejamento é um poder-dever do Estado, no desempenho do papel de agente normativo e regulador, indicativo para o setor privado e determinante ao setor público. No domínio econômico o Estado corrige desvios do mercado, externalidades negativas, ajustando tais comportamentos para atingir os objetivos da ordem econômica.

Na “função de agente planejador, a CRFB ressalta a necessidade de coerência e coordenação na formulação de políticas implementadas no domínio econômico, buscando a correção de falhas de mercado em nome de fins que podem inclusive transcender o interesse dos agentes econômicos.” (PINHEIRO DA SILVA, 2017, p. 76)

Esse planejamento há de estar presente em normas que integrem um conjunto coerente e sistematizado, que qualifique articulação e execução sistemática, resguardando a preservação do mercado, por exigência constitucional, com preservação da livre iniciativa, mas qualificando o valor social do trabalho, equilibrando o capital e o trabalho, opostos na relação capitalista.

Enquanto a livre iniciativa exige o reconhecimento da liberdade de escolha dos agentes econômicos, que só pode ser alterada quando houver incapacidade destes atenderem necessidades sociais e, para tanto o Estado maneja intervenções necessárias e adequadas aos fins públicos, em caráter subsidiário.

Isto porque a regra constitucional é a atuação dos agentes econômicos no regime de livre iniciativa, sendo a atuação do Estado no domínio econômico de caráter excepcional, entendida como subsidiária, no atendimento de seus fins públicos, e onde não houver atendimento pela iniciativa privada.

O Estado mantém sua capacidade de formular políticas interventivas, que se coadunem entre o poder de intervir e a garantia da livre iniciativa, na lógica dialética constitucional, indo além da correção de falhas do mercado e de eficiência econômica, para alcançar a formulação de planos de ação e implementar políticas públicas, fundamentadas

motivadamente.

Na função planejadora o Estado, de forma transparente, revela os motivos que o levaram à formulação de determinada política, vinculando fins a objetivos específicos. O dever de o Estado motivar garante a publicidade e a segurança jurídica dada a transparência dos meios e dos fins pretendidos, realizando o princípio da eficiência administrativa e levando previsibilidade para os agentes econômicos sobre a atuação do Estado, de forma indicativa, em que cabe ao setor privado a decisão econômica sobre aderir ou não aos objetivos do plano. (GRAU, 1977, p. 29)

O planejamento das políticas públicas viabiliza a análise do desempenho por meio de critérios de relevância, eficiência, eficácia e efetividade. A unidade do Direito e uma interpretação sistemática levam a uma análise das regras constitucionais numa visão sistêmica, que há de considerar a importância das regras, iluminadas pela compreensão dos princípios, conjugadas entre os nove títulos em que o constituinte organizou a CRFB, a partir de seu conceito, estabelecido no Preâmbulo.

O dever de planejamento do Estado, embora assente em princípios constitucionais, é regra que vincula a atuação estatal a atendimento de outros fins da ordem jurídica. Ao agir de forma planejada, a atuação estatal se torna incompatível com a surpresa, externando previsibilidade aos cidadãos e administrados, garantindo segurança jurídica, no dizer de Geraldo Ataliba (2011, p. 169).

Em sentido formal a segurança jurídica objetiva evitar a arbitrariedade e no sentido material está ligada à aceitação das decisões, de tal forma que o agir estatal seja recebido como racional pelos destinatários, dados seus fundamentos e legitimidade.

A norma constitucional de planejamento dispõe sobre o exercício de uma competência, balizando a atuação e os limites, enfrentando o arbítrio do querer agir ilimitado. “O planejamento, enquanto processo que explicita as razões da escolha de determinados meios para o atendimento de fins específicos, é a linha mestra para a atuação do Estado...” (PINHEIRO DA SILVA, 2017, p. 66).

A compreensão do planejamento supõe uma metodologia integrativa numa interpretação que considere a unidade constitucional para promover conexão e integração entre regras e princípios de variadas dimensões: econômica; social; ambiental; financeira; Estado; direitos e garantias; segurança e defesa.

No processo de planejamento se faz necessária a fixação de objetivos e metas a serem monitorados e controlados para o sucesso das políticas públicas a serem implementadas. Os indicadores estabelecidos para controle dos resultados, também na fase de planejamento, é

que permitem que as ações e os programas sejam submetidos aos órgãos de controle interno, externo e social, em diferentes momentos, que vão desde a elaboração até à avaliação de seus resultados, conforme defendido em outra oportunidade. (RIBAS e SILVA, 2013, p. 398).

Em termos de planejamento e de execução (programado e verificado) a aproximação qualifica os resultados para o alcance dos objetivos fundamentais do Estado.

A importância do planejamento para a atividade de controle caracteriza-se em veículo indutor de evolução institucional e como instrumento de responsabilização dos gestores públicos. As possibilidades de responsabilização alcançam as esferas da responsabilidade financeira, dos atos de improbidade e dos crimes de responsabilidade. Tais consequências são atribuíveis ao gestor, em relação ao dever de planejar.

Também é o planejamento elemento que permite a coordenação entre as várias políticas públicas e programas da Administração pública, consubstanciados no Plano Plurianual (PPA); a implementação e o atingimento das metas que regem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os custos constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Este sistema orçamentário constitucional brasileiro deve acompanhar a realidade financeira pública e se aproximar cada vez mais dos problemas fundamentais das finanças públicas, introduzindo limites e valores estruturantes, como balizas à atuação dos poderes públicos, a partir de adequado planejamento público.

No dizer de Pinheiro da Silva “O planejamento foi o método identificado pelo constituinte para potencializar os resultados de seu agir (racionalidade/eficiência), promovendo a transparência (publicidade) de sua atuação e com isso difundindo a previsibilidade (segurança jurídica) no domínio dos agentes privados.” (2017, p. 26)

Na elaboração e implementação de políticas públicas o processo de planejamento é que promove a estabilidade e a previsibilidade das relações jurídicas e a racionalidade no emprego dos recursos públicos.

O planejamento estatal emerge como necessário à complementaridade nas relações entre Estado e Particulares. Somente diante de uma atuação estatal planejada e conhecida os particulares podem prever e direcionar investimentos, agindo para realizar seus objetivos e atuando no mercado segundo os ditames constitucionais, garantida a necessária segurança jurídica, para a promoção do desenvolvimento sustentável.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

No Brasil, o planejamento público é uma atividade que, partindo da CRFB como sistema, considera vários subsistemas internos interagindo e recebendo influências de outros

sistemas externos, no âmbito econômico, político, científico e até militar, de forma dinâmica.

O planejamento estratégico é o processo contínuo, que está norteado para o futuro e que vai sendo atualizado pelas mudanças internas e externas, apto a oferecer instrumental ao decisor. Numa realidade muito competitiva de mercado a adoção de métodos e técnicas de planejamento oferecem o suporte adequado o orientado para as decisões importantes.

A Escola Superior de Guerra (ESG) produziu e adotou metodologia de planejamento governamental, conforme preconizado no Manual da Metodologia de Planejamento Estratégico de 2019, que permite oferecer, “com visão do futuro, subsídios para impulsionar o desenvolvimento e assegurar a manutenção da segurança nacional, o que abrangeu a administração pública e outras organizações.” (ESG, 2019, p. 15).

Assim, acontece a partir do foco no Bem Comum e tendo como base os Objetivos Fundamentais, os princípios (que traduzem os valores da sociedade), as regras do sistema e a identificação dos fatores internos e externos, em um esforço que é direcionado para reduzir incertezas e riscos, para superar fragilidades e aproveitar oportunidades e enfrentar ameaças.

A metodologia para o planejamento estratégico está dividida em fases, etapas e estágios que permitem manejar informações e variáveis, associadas a métodos, técnicas e ferramentas. Usado adequadamente, esse conjunto permite obtenção de melhores resultados, podendo superar limitações e resistências no caminho de mudanças.

Tomadas as decisões é estabelecida a respectiva programação, composta por planos, programas e projetos que orientam a operacionalização e são associados ao orçamento. Quando da gestão, que se refere à execução e controle do planejamento, o gestor também se utilizará de vários processos que garantam os resultados. E estes serão aferidos pelo monitoramento e avaliação, na fase de controle e a partir de indicadores, que já estavam associados aos planos, programas e projetos previstos.

O alcance dos objetivos pretendidos exige a construção de estratégias que passam pela reflexão de dificuldades passadas, desafios presentes e possibilidades do futuro. Estes subsídios alimentam as políticas públicas a serem realizadas.

As melhorias devem alcançar todas as áreas, por exemplo, com ênfase no ensino, na construção de fundamentos de qualidade e com avanços na formação, para atender o mercado de trabalho. Assim também, no tocante ao meio ambiente, objeto deste estudo.

Mas as transformações passam por investimentos em infraestrutura social e econômica, que devem estar planejados a partir de escolhas no processo de desenvolvimento sustentável. É de se reconhecer que os recursos de que dispõe o Estado para a realização de seus fins exige racionalidade no emprego desses recursos para a potencialização dos

resultados.

A adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Económico (OCDE) levará à adoção de um modelo de gestão estratégica e o planejamento governamental será mais exigido, com a definição da agenda de metas estratégicas e coordenação das atividades na integração dos esforços das várias áreas e às melhores práticas.

A sinergia necessária para superar os óbices naturais da hileia (nome alternativo dado para a Floresta Amazônica) guarda perfeita e íntima relação com a metodologia integrativa do planejamento estatal que promove a coordenação de várias interfaces nos campos econômico e social.

É cada vez mais importante investir em planejamento estratégico, completando o ciclo virtuoso, com o processo de avaliação das políticas públicas, complementares ao planejamento e ao monitoramento, conforme compromisso assumido pelo Governo:

[...] a avaliação promove a tomada de decisão com base em evidências, o que aumenta a efetividade na alocação de recursos e a transparência das ações governamentais. Aplicada tanto no momento de formulação e desenho como após a implementação das políticas, a avaliação permite que o Governo use os recursos para criar, expandir e aperfeiçoar programas realmente capazes de gerar resultados relevantes para a sociedade. Em 2019, foi instituído o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instância de natureza consultiva que avaliará um rol de políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsidiados da União, que serão selecionadas com base em critérios objetivos de relevância e materialidade. Para 2020, a intenção do Governo é desenvolver um sistema integrado de avaliação de políticas públicas, com liderança compartilhada entre os órgãos que compõem o Centro de Governo brasileiro, em arranjos que envolverão a participação ativa de entidades da sociedade civil. (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2020, p. 17).

O planejamento estratégico sistêmico favorece o desenvolvimento, permitindo o estabelecimento de metas e objetivos também focados em áreas portadoras de futuro. E é o planejamento estratégico garantidor da sustentabilidade que interessa ao desenvolvimento.

A Amazônia exige solução de variados problemas em todos os campos do poder e será o planejamento estratégico institucional que vai permitir a coordenação entre todas as políticas públicas proporcionando a sinergia suficiente para romper a inércia do imobilismo naquela região.

3 SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade pressupõe equidade intergeracional, equacionando o problema não só do esgotamento dos recursos ambientais, mas também dos recursos públicos, contendo-se

déficits, favorecendo aspectos sociais, de tal forma que cada geração viva dentro de seus parâmetros de riqueza.

Daí a necessidade de se equacionarem os benefícios e custos do uso dos recursos presentes e futuros, garantindo condições de existência condigna às gerações seguintes. O que obriga o planejamento público a avaliar os investimentos públicos, os encargos da dívida pública e demais encargos.

3.1 EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO, ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Num Estado social, a Constituição estabelece um conjunto de bens públicos, chamados por Casalta Nabais, de *bens públicos por imposição constitucional* (2011, p. 15), cujos custos são repartidos por todos os contribuintes, que indiretamente financiam novas formas de atuação econômica e social do Estado. Este quadro corresponde ao contrato social base do Estado democrático de direito.

Esta forma de atuação do Estado foi assumida a partir da segunda metade do século XX, por meio de uma compreensão política e jurídica da sociedade e do Estado. Mas sua origem começou a surgir com o fim da Primeira Guerra Mundial, em que os Estados, tiveram que intervir na economia, sendo inclusive objeto de militarização.

Só depois da Segunda Guerra Mundial foi compatibilizado o intervencionismo econômico e social do Estado, conjugado ao Estado de direito e ao Estado democrático. Este fenômeno levou ao Estado social de direito na União Europeia. E que foi sendo seguido na busca da sustentabilidade dos países, numa economia de mercado, nas dimensões econômica, ambiental, social e institucional, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, desde o nível local até o nível transnacional (SACHS, 2004, p. 11). Deste quadro se impõe a sustentabilidade financeira.

No âmbito de ação do Estado com os limites impostos pela CRFB, os custos com sua atuação têm origem praticamente nos tributos. Isto exige que a distribuição dos encargos tributários não configure o que Casalta Nabais chama de *apartheid fiscal* (2011, p. 36), onde haja regimes tributários especiais para alguns que pagam menos tributos que os demais.

Impõe-se um combate a essa proliferação de regimes especiais (favorecidos), à evasão e planejamento tributário abusivo, como também à excessiva oneração das micro e pequenas empresas, pelos excessivos deveres acessórios.

O rigor nas contas públicas é requisito de estabilidade financeira e desafio para o Estado, que exige o adequado planejamento. O alcance do equilíbrio orçamentário, pelo

menos em médio prazo, é condição essencial para o crescimento econômico do país e tendente à diminuição de valores da dívida pública. No dizer de Catarino:

Um equilíbrio orçamental mais rigoroso permite ainda uma redução mais rápida do peso da dívida pública sobre a economia, contribui para a redução das pressões que o financiamento dessa dívida exerce sobre as taxas de juro e amplia o espaço para a iniciativa privada e o financiamento do sector privado.

[...]

Finalmente, o equilíbrio orçamental facilitará a concretização de uma política de rigor na execução da despesa pública, ampliando a margem de manobra, por exemplo, no plano de política fiscal, permitindo a redução de impostos, a constituição de novos incentivos à poupança, proporcionando um maior desenvolvimento empresarial, a criação de mais emprego, dando um impulso decisivo para a atividade econômica. (CATARINO, 2011, p. 157).

O equilíbrio entre receitas e despesas é desejável a todos os entes públicos, como regra, considerando-se que em momentos de depressão econômica o Estado pode impulsionar a economia, numa política fiscal de despesas intensivas, conforme a teoria geral Keynesiana, *apud* Estevão Horvath (2014, p. 161), em busca do equilíbrio da economia.

Só eventos extraordinários justificam déficits públicos, uma vez que os contribuintes atuais transferem parte dos custos do governo para os contribuintes futuros, o que não pode ser considerado normal, mas em condições muito especiais para a economia e bem fundamentados.

A União Europeia estabeleceu critérios de disciplina orçamentária, limitando o gasto público e destacando a importância do orçamento como estabilizador, especialmente a partir da crise financeira de 2008.

O que leva a uma importante posição de política orçamentária é a definição de se considerar o equilíbrio para cada exercício ou num determinado ciclo plurianual. Estevão Horvath pugna por um equilíbrio num ciclo plurianual, sem a necessidade de que isso ocorra a cada ano, havendo estabilidade orçamentária, mesmo que com desequilíbrio em algum momento desse ciclo (2014, p. 168), como é o caso do “Pacto de Estabilidade e Crescimento” europeu, que prevê medidas para combate ao déficit excessivo, que deve ser debelado em certo prazo.

Sendo a política orçamentária elaborada em conjunto com a fiscal e a econômica, necessário é que a alocação de recursos ocorra com o equilíbrio das contas, que há de considerar entradas e saídas de recursos públicos, ou seja, previsão dos gastos e estimativa de receitas.

No âmbito do direito comunitário havia inicialmente sido estabelecido que o déficit

não poderia ser excessivo e ultrapassar 3% do Produto Interno Bruto (PIB) e a dívida 60% do PIB, mas em 2012 passou a ser exigido o equilíbrio ou superávit.

Não só na Europa, mas também nos Estados Unidos houve grande uso de recursos públicos na economia em busca de saída de crises, ainda que com uma defesa de intervenção mínima do Estado na economia, como regra.

No Brasil o equilíbrio orçamentário (entre receitas e despesas) previsto na CRFB é que no orçamento anual o total das despesas fixadas seja igual ao das receitas previstas. Acontece que às vezes pode ser configurado um equilíbrio forjado se a previsão da arrecadação for muito otimista ou as despesas subestimadas.

O equilíbrio orçamentário foi dado pela Lei Complementar n. 101/2000, com fundamento da CRFB, e enquanto norma geral que submete não só a União, como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Sendo o Brasil uma federação, embora todos os entes federados gozem de autonomia, não são soberanos. A Norma Geral, editada pelo Congresso Nacional, é uma exceção ao princípio federativo.

Para se falar em equilíbrio orçamentário deve haver volume de receitas suficientes para satisfazer os gastos (HORVATH, 2014, p. 194). E esse equilíbrio deve se dar na elaboração, na execução e na avaliação (monitoramento e controle). Sendo identificada tendência de desequilíbrio as medidas previstas deverão ser tomadas para o retorno ao equilíbrio.

O endividamento e a intervenção do Estado na vida em sociedade, próprios do liberalismo prevaleceram, de modo geral, até o início do século XX, mas com o surgimento do Bem-Estar social (*Welfare State*) houve uma maior preocupação com o aspecto social, levando o Estado a uma maior intervenção, controle e até protecionismo estatal. Com maior ou menor intensidade as ideias de Keynes, principalmente em relação ao endividamento público, foram sendo flexibilizadas pelos benefícios do endividamento público, em favor de interesses maiores da sociedade.

De toda a forma pode-se afirmar que o equilíbrio das contas públicas é um anseio da sociedade e de governantes. Eventuais desequilíbrios em determinados momentos no ciclo plurianual não caracterizam desequilíbrio. A estabilidade orçamentária caracteriza-se pelo equilíbrio entre receitas e despesas e gestão de ambas no ciclo plurianual.

Helena Torres (2014, p. 383) na defesa do intervencionismo para a realização dos fins constitucionais do Estado, mas com qualidade de controle, defende o controle do orçamento público, mas num âmbito de Estado Democrático de Direito, em que haja prevalência de substância sobre a forma, em matéria de controle das contas públicas e não apenas o critério

Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 21, N. 2, pp. 627-662, Mai.-Ago. 2020. 637

de equilíbrio orçamentário.

O importante é descobrir as causas de eventual desequilíbrio em certo ciclo plurianual, o que é válido e necessário pelo monitoramento e controle das contas públicas, com a certeza de critérios de controle, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora a CRFB não tenha dispositivo afirmando o equilíbrio orçamentário o ideal é que quando em favor da qualidade do gasto público para o atingimento dos fins constitucionais do Estado, possam haver políticas públicas com gastos que pontualmente e dentro do ciclo plurianual desequilibrem o exercício anual, mas façam prosperar a concreção dos ideais do país e garantam a estabilidade ao longo de período certo e avaliado de forma dinâmica.

O que não pode ser aceito são endividamentos crescentes, com aumento de desequilíbrio constante. Ao contrário, a sustentabilidade do Estado fiscal exige redução significativa das despesas públicas, no dizer de Casalta Nabais, “de modo a restabelecer um equilíbrio adequado às forças da economia de mercado para gerar resultados tributáveis, como à capacidade contributiva dos contribuintes no quadro de um Estado que possa ainda ser tido por Estado social.” (2011, p. 55)

A qualidade do gasto público está vinculada à legitimidade e à economicidade, previstas no artigo 70 da CRFB. Este último princípio tem sido construído pelo Tribunal de Contas da União, órgão de auxílio ao Congresso, como órgão de controle externo, nos aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

A sustentabilidade financeira pressupõe também seja considerada no domínio econômico, ambiental, social, institucional, de forma mais ampla, que leva à sustentabilidade fiscal.

A fixação das despesas e a previsão das receitas no orçamento do Estado se constituem em programa de política financeira, configurando um instrumento na dimensão econômica, por exemplo, e em destaque, tem as despesas de investimentos buscando harmonizar objetivos conflitantes da política econômica: estabilidade de preços, elevado nível de emprego, crescimento econômico estável e equilíbrio das contas internas e externas. Numa economia de mercado se faz necessário esse equilíbrio em níveis adequados ao correspondente tamanho do Estado.

Já na dimensão ambiental, pela sua dependência com as finanças, mesmo com outros instrumentos na tutela ambiental, como as imposições e o controle, e até de incentivos (benefícios fiscais, em que os contribuintes arcam com esses benefícios para os poluidores não poluírem), ou fazendo os poluidores pagar pela poluição. Melhor que os tributos

ambientais se configurem em taxas, para que haja internalização dessas externalidades.

No âmbito social também passam pela receita e despesa do Estado a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais (NABAIS, 2011, p. 26). Quando o mercado não proporcione o gozo dos direitos sociais cabe ao Estado garantir o nível mínimo desses direitos.

Garantir a preservação e fortalecimento das instituições (públicas e privadas) é dever do Estado, desafio à soberania fiscal e compromisso com o Estado Democrático de Direito. Vista a democracia brasileira sob ações institucionais dos atores políticos que “devem se pautadas pelo zelo no trato da soberania nacional, no respeito à cidadania e à dignidade do ser humano, no trabalho como instrumento de desenvolvimento social, na defesa da livre iniciativa e na pluralidade política.” (FREIRE, 2019, p. 172)

As instituições exercem funções executivas e normativas e são criadas para responder aos interesses, necessidades e aspirações da comunidade nacional, cujo funcionamento adequado e permanente aperfeiçoamento sistêmico fortalecem o Estado Democrático de Direito e contribuem significativamente para a sustentabilidade.

Entre esses âmbitos em que a sustentabilidade se assenta, tem como núcleo o desenvolvimento, no qual ela adjetiva a equidade intergeracional.

3.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O desenvolvimento econômico completa o crescimento econômico, na medida em que ao crescimento do fluxo real de renda, ou seja, com o incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo, seus benefícios são estendidos à população para satisfação de necessidades sociais. Nesse processo são incrementados produto, renda e emprego, que permitem a inclusão social e econômica, com melhoria de qualidade de vida, serviços e infraestrutura. No dizer de Oliveira:

[...] o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformados para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras. (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Tal não ocorre em todos os lugares e ao mesmo tempo. Essa dinâmica regional pode advir de um desenvolvimento endógeno na economia regional ou também por movimentos externos absorvidos e propagados internamente.

Além de outros resultados, em 2019, com a aprovação da Nova Previdência houve avanço na sustentabilidade fiscal; criação de aproximadamente 644 mil novos empregos formais; consequente retomada da confiança e dos investimentos produtivos, com a redução de juros, do risco no país e da inflação. Estes indicadores de bons resultados evidenciam sinais da retomada do crescimento econômico no Brasil (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2020).

Apesar do crescimento brasileiro do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019 ainda ter tido uma taxa inferior a 2%, é um resultado importante e que mostra uma tendência de elevação, conforme Resultado Primário 2019 – expectativas de mercado, no gráfico abaixo, o que permitirá maior espaço para o desenvolvimento econômico do país, considerando-se um contexto favorável que se apresenta, no âmbito interno e externo.

Gráfico 1:



Entre outros o potencial do agronegócio no ambiente interno e cujas vantagens competitivas vêm se destacando no cenário internacional; ainda no plano internacional a candidatura de adesão à OCDE que recebeu apoio dos EUA e ainda pedido de urgência no atendimento, o que indica um desfecho rápido e favorável.

A OCDE é um centro de estudos que tem por objetivo identificar políticas públicas que deram certo e sugeri-las para países membros e para aqueles que participam como convidados. Há sempre recomendação e cobrança de políticas públicas direcionadas para a melhoria de indicadores sociais nas áreas de saúde, educação e meio ambiente, o que promove o desenvolvimento econômico, pela mobilização de recursos produtivos.

O desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais previstos na CRFB, que também estabelece entre outros a redução das desigualdades sociais e regionais, o que demanda uma agenda voltada à diminuição das diferenças, principalmente entre sul e

norte/nordeste.

Um exemplo que traduz toda a questão multidimensional se apresenta na “comparação entre uma criança nascida no Norte-Nordeste em relação a outra nascida no Centro-Sul: enquanto a primeira tem até 16% de chances de chegar aos 15 anos sem capacidade de ler e escrever, o risco desse desenlace para a segunda criança será de, no máximo, 6%”, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2020, p. 43).

Muitas iniciativas estão contribuindo para a mudança da realidade menos favorecida dessas regiões, como a produção, consumo e abastecimento de outros mercados urbanos, de produtos introduzidos mais recentemente, como frutas, laticínios, mel. Estas alternativas ainda demandam melhor rede de Internet, qualificação de mão de obra e mobilização de investidores e mercados para o alcance de melhores resultados econômicos, com organização de cadeias produtivas em torno dessas vocações, visando a educação, a produção e a renda.

São 5.570 Municípios no Brasil que precisam avançar nesse concerto entre os entes da Federação e de forma articulada estrategicamente no Desenvolvimento Regional e Urbano. O Governo instituiu em 2019 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e afirma a promoção do “desenvolvimento das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, além de administrar os Fundos Constitucionais de Financiamento e os Fundos de Desenvolvimento Regional.” Esses Fundos de Desenvolvimento: da Amazônia (Sudam), do Nordeste (SUDENE) e do Centro-Oeste (SUDECO) receberam R\$ 1,2 bilhão em 2019 e foram desburocratização, recebendo atualização normativa. (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2020, p. 91-92).

Outro elemento importante é que ainda é grande a concentração de recursos e poderes no governo central, que tem sido pressionado pelas unidades da Federação, no sentido de ampliar esses recursos e poderes aos Estados e Municípios, num modelo de maior cooperação entre os entes, pela renovação de um Pacto Federativo.

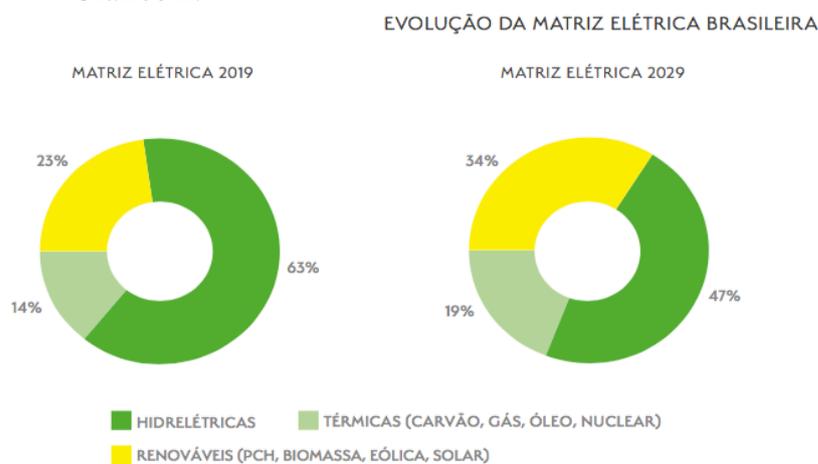
Há previsão para 2020 para que o Brasil passe a trilhar um caminho que saia da rota dessa tensão federativa e passe por tratativas de cooperação:

Além de agendas nas unidades da Federação, para dar continuidade à integração regional e à priorização de políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento local, está em curso a revisão do Portal Federativo. A ideia é transformá-lo em um portal de serviços com estímulo à participação das partes interessadas da Rede Federativa +Brasil. Deverão integrar o conteúdo do portal, dentre outros, os seguintes elementos: atualização dos dados dos governos, das prefeituras e dos gestores estaduais e municipais; participação nas pesquisas; e respectivas mobilizações em eventos e ações internacionais. (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2020).

Essa articulação contribui muito para a implementação da Agenda 2030, cujo destaque contempla as dimensões ambiental e social, por meio de uma série de programas, ações e diretrizes voltados aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que orientam os trabalhos da Organização das Nações Unidas (ONU), mas que destaca a perspectiva econômica, com investimentos para o crescimento econômico, que caminha junto com o meio ambiente, fomentando o desenvolvimento sustentável inclusivo.

A grande diversidade natural, associada à evolução tecnológica permitiram a diversificação e menor custo para uma matriz energética limpa e diversificada, como usinas de biomassa, grandes e pequenas centrais hidrelétricas, solares e eólicas, que em muito têm contribuído para o desenvolvimento. No gráfico abaixo a evolução da matriz elétrica brasileira é um exemplo de destaque.

Gráfico 2:



Fonte: Mensagem do Congresso Nacional, 2020, p. 17

Desenvolvimento há de ser sustentável e inclusivo, demandando estudos e avaliações, visando a educação, saúde e governança pública, a partir de políticas públicas transversais estruturadas no planejamento.

Além das potencialidades evidenciadas, o Brasil se coloca num quadro em que se aproxima e aparece no cenário internacional com parcerias em aspectos econômicos, culturais, políticos, agora mais respeitado nesse cenário, seja na posição firme entre EUA e China, além da aproximação com Israel, de onde surgem apoios de inovação tecnológicos a favor do desenvolvimento regional, especialmente nas necessidades básicas de acesso a água, com apoio de logística de acesso às regiões mais afastadas do Norte e Nordeste.

O Brasil foi editando nas últimas décadas um conjunto de normas com o objetivo de

assegurar a sustentabilidade da produção e o uso racional de seus recursos naturais, que contam com a iniciativa privada nesse compromisso.

Além da área interna o Brasil participa de acordos globais na área ambiental desde a década de 1960 e tem estabelecido compromissos e tem conseguido atingir a maioria das metas, por exemplo, redução do desmatamento na Amazônia e redução das emissões de CO₂, além de ter a matriz energética mais limpa e diversificada do planeta. No Brasil 45% da matriz energética são fontes renováveis, enquanto esse percentual é de 10% nos países da OCDE e 14% no resto do mundo, em relação às demais fontes (FIESP, 2020).

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades regionais, a promoção do bem-estar geral em uma perspectiva inclusivista são todos elementos de justiça material que reconhecem no Estado um veículo transformador da realidade. Quanto à promoção do desenvolvimento econômico, ao incluí-lo no rol de deveres do Estado, o constituinte reconhece neste um valor que transcende os benefícios individuais de determinada classe dominante, servindo de alicerce para o atingimento dos demais objetivos constitucionais.

4 AMAZÔNIA

A Região Amazônica é destaque em debates nacionais e internacionais pela importância geopolítica, especialmente pelos seus recursos naturais, desenvolvimento sustentável, mudança de clima e biodiversidade.

Neste contexto é importante destacar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), conforme descrito pelo Ministério das Relações Exteriores, como bloco socioambiental formado pelos Estados que partilham o território Amazônico: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, que objetiva conjugar esforços para o desenvolvimento e preservação do meio ambiente.

Esta organização foi criada em 1978, a partir de uma iniciativa brasileira, com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), com o objetivo de promover o desenvolvimento integral da região e o bem-estar de suas populações, reforçando a soberania dos países sobre seus territórios amazônicos. Vinte anos depois, em Caracas, os países firmaram Protocolo de Emenda ao Tratado, criando essa organização internacional, com secretaria permanente e orçamento próprio. Em dezembro de 2002, foi feito um acordo entre o Governo brasileiro e a OTCA para estabelecer a sede permanente em Brasília.

A importância dessa organização multilateral tem-se concretizado com o fortalecimento da cooperação regional e se fortalecido com atividades pautadas pelas diretrizes da Nova Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, firmadas em 2010 e revistas em 2018, nos 40 anos da assinatura do TCA, que refletem as prioridades dos países amazônicos e suas realidades políticas e sociais na região.

Em execução vários projetos direcionados ao meio ambiente e de interesse das populações locais, com assuntos específicos indígenas, de inclusão social, outros ligados ao turismo e alguns de ciência e tecnologia. “Entre eles, destaca-se o Projeto Monitoramento da Cobertura Florestal na Região Amazônica, executado desde meados de 2011 em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).” (Ministério das Relações Exteriores)

Outro projeto em destaque é o projeto

‘Ação Regional na Área de Recursos Hídricos’ (Projeto Amazonas), coordenado pela Agência Nacional de Águas (ANA) desde 2012, que contempla encontros técnicos regionais e cursos de capacitação em gestão de recursos hídricos na bacia amazônica. Rede piloto de monitoramento hidrometeorológico está sendo instalada em pontos selecionados de três países (Bolívia, Colômbia e Peru), a fim de prover informação precisa e em tempo real sobre a situação dos rios amazônicos. O projeto teve sua primeira fase recentemente concluída em junho de 2017. (Ministério das Relações Exteriores).

O mapa 1 abaixo apresenta o Brasil e os nove países que configuram a Amazônia e o mapa 2 destaca a Amazônia Brasileira em relação ao território nacional.

Mapa 1 – Amazônia



Fonte: Conheça melhor a Amazônia

Mapa 2 – Amazônia Brasileira



Fonte: Conheça melhor a Amazônia

São características da Amazônia: 2/5 da América do Sul; 1/5 de água doce do planeta; maior bacia hidrográfica do mundo, que conta com a bacia do rio Amazonas e o Aquífero de Alter-do-Chão, com um volume de 86 mil quilômetros cúbicos de água; 1/3 das florestas do

planeta; *habitat* de 20% de todas as espécies de fauna e flora existentes; grande banco genético e valioso estoque de minerais. (CONHEÇA MELHOR A AMAZÔNIA, 2019)

A Amazônia Legal está no centro da América do Sul e em seu território está mais de 30% da biodiversidade da Terra. Distribui-se por nove Estados e 342 Municípios abrigando 10% da população brasileira. Tem ainda como características: 11.248 km de fronteira terrestre; 1.620 km de litoral; com articulação terrestre muito dificultada, os modais aéreo e hidroviário são vitais para a região. É a maior floresta tropical do mundo (equivalente a 15 países europeus), com 3,52 milhões de km² de vegetação nativa; em relação à vegetação é o maior ecossistema do mundo, com florestas tropicais e campos; e a temperatura ambiente varia entre 27° no inverno e 35° no verão. (IBGE, 2011)

Está na Amazônia a maior bacia hidrográfica do planeta, cerca de 20% da água doce da superfície da terra, que representa importante sistema de transporte e articulação da região. Com 23.000 km² de rios navegáveis e 2/3 do potencial hidroelétrico brasileiro. Suas principais riquezas minerais: ouro, estanho nióbio, petróleo, gás natural, potássio, calcário, manganês, ferro, alumínio, diamante, cromo e linhito.

A Amazônia é dotada de corredores de proteção ecológica, áreas de proteção ambiental, que são Unidades de Conservação e Terras Indígenas: demarcadas, em demarcação e a demarcar. Quando se sobrepõem estes espaços se percebe claramente a coincidência das áreas o que poderá no futuro dificultar ou até mesmo inviabilizar a exploração econômica destas riquezas. Observa-se a presença de inúmeras organizações não governamentais estrangeiras que sob o pretexto de proteger a região ou seus habitantes tentam pesquisar e mapear esses mananciais, ensejando risco à soberania nacional.

Outros problemas são o desmatamento e as queimadas. O combate ao desmatamento tem sido objeto de intensificação por um conjunto de políticas públicas, o que tem produzido bons resultados, 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).

Também em relação aos focos de queimadas na Amazônia Legal houve diminuição da média dos últimos 20 anos para os últimos 10 anos, cerca de 18%. Durante o período de 1999 a 2018, com dinâmicas diferentes, tanto as queimadas como o desmatamento caíram significativamente (FIESP, 2020).

Usando tecnologia no monitoramento, diferentes órgãos vigiam a Amazônia com condições eficazes de mostrar em detalhes o quadro geral e de tudo o que se passa; são eles: INPE, EMBRAPA, IBGE e CENSIPAM.

A Amazônia é um desafio e aí se destaca a necessidade de o estado exercer seu protagonismo ao proporcionar as condições para a iniciativa privada lá se instalar, de acordo com o art.174 da CFRB.

O desafio de garantir a soberania e a integridade da região se decompõe em vigilância, monitoramento e defesa, mais também enfrentar a integração e atendimento às comunidades locais. O Estado brasileiro controla estrategicamente a região, promovendo o desenvolvimento sustentável, a mobilidade e a segurança da região.

A Amazônia brasileira é um importante ecossistema, de grandes desafios e ainda maiores oportunidades, mas como demonstrado nas seções anteriores tem recebido atenção especial e as ações, projetos e programas a partir de toda a expertise brasileira, traduzida no planejamento adequado ao desenvolvimento regional e nacional que interessa aos brasileiros. E que pode ser apoiado por outros países, em especial os países limítrofes, no âmbito da OTCA, e sob a égide da soberania nacional brasileira e é assim que querem os brasileiros e o governo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

No que diz respeito ao desenvolvimento regional da Amazônia pode-se destacar o modelo da Zona Franca de Manaus (ZFM), como política pública para a região Amazônica, administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), com o objetivo central de promover o desenvolvimento dos municípios da região Amazônica.

Este polo de desenvolvimento é composto por três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário, embora o industrial seja a sustentação do modelo, que tinha como objetivos também a substituição de importações e a promoção da industrialização. Foi estimulado a partir de incentivos fiscais e creditícios e conta com mais de 600 empresas instaladas, entre empresas nacionais e internacionais, que atendem o mercado nacional e fazem interligação com o mercado exterior. Os principais segmentos são: eletrodomésticos, termoplástico, químico, mecânico, metalúrgico, duas rodas e informática.

A ZFM tem promovido uma integração produtiva e social a partir da Amazônia Ocidental e também contribui na garantia da soberania do Estado sobre suas fronteiras.

A carência de infraestrutura torna-se inibidora de investimentos e reveladora da ausência estatal em rincões tão distantes dos centros de poder nacional, mas nem por isso menos brasileiros que os demais.

Importa destacar que além da ZFM, e com a quantidade de água e rios navegáveis a pesca é uma das mais tradicionais e importantes atividades extrativistas na Amazônia, representando a principal fonte de proteína na alimentação das comunidades locais, o que contribui muito para o desenvolvimento regional sustentável, pela ação da coletividade no processo de gestão de recursos naturais por parte principalmente das populações ribeirinhas.

Em conclusão de pesquisa sobre manejo participativo: “Os ribeirinhos têm vivido há décadas experiências bastante exitosas quando se trata de manejo participativo, o que o torna cada vez mais atraentes para as populações ribeirinhas.” (ADDOR; LIANZA, p. 57)

Outra questão relevante no âmbito da Amazônia diz respeito às suas reservas indígenas. Embora existam povos, cuja cultura ainda pode ser considerada primitiva, existem também já nas áreas indígenas modelos de desenvolvimento regional sustentável aplicado na Amazônia Legal brasileira, com reconhecidas práticas de gestão, com inovação e sustentabilidade.

Os povos indígenas têm aprimorado qualitativamente a produção e inovado processos com tecnologia e aperfeiçoando nas relações sociais e comerciais com instituições que potencializam a produção para o mercado interno e até para o mercado exterior. Não só a agricultura, mas até a venda de carbono são fontes de renda em alguns casos.

O conhecimento tecnológico internalizado, associado ao uso de sistemas de gestão ambiental, permite atender regulamentações ambientais e de mercado, que têm alavancado a produção agrícola da região. Desenvolvimento esse que tem garantido a valorização da cultura e a conservação do meio ambiente. Essa agregação de valor aos produtos permite alcançar um projeto de Selo Verde, que em muito contribui para o mercado, interno e externo. Ainda é pequeno o investimento em ciência e tecnologia na Amazônia, 2% dos investimentos em ciência e tecnologia, se comparado ao total aplicado no país, ainda mais quando se constata a contribuição de 8% do PIB brasileiro (BNDES, p. 32)

A importância do BNDES é destacável na sustentabilidade desse processo, junto com o Ministério do Meio Ambiente e de outros ministérios, a fim de apoiar projetos nesse contexto, evitando inclusive problemas de gestão de resíduos sólidos. Também relevante o Fundo Amazônia e sua aplicação em projetos orientados ao atendimento de projetos em sintonia com políticas públicas do Estado.

Merece destaque, por ser produto da região, o extrativismo do açaí, pela valorização do meio ambiente conjugado de forma harmônica ao desenvolvimento regional, pelo processo de sustentabilidade na cadeia produtiva.

A vegetação natural existente é vasta e rica, o que para a maioria da população tem

representado uma fonte de subsistência. A cadeia produtiva contempla várias fases: a coleta dos frutos na floresta; o beneficiamento tradicional ou semi-industrial nas residências daqueles que possuem maquinário; a colocação em embalagens e a entrega aos vendedores ambulantes, que comercializam na localidade ou em pontos de venda.

Também outros frutos como o buriti e patauá são fonte de renda e colhidos na época da safra nativa e na entressafra do açaí. Além do cultivo do cacau, café, frutas e de outras espécies locais.

A Amazônia tem zoneamento ecológico-econômico, que deve ser atualizado e utilizado como instrumento de políticas públicas. Tal instrumento contribui para proveito da Amazônia, exclusivo para brasileiros e descendentes e evitar “as tramoias externas para internacionalizá-la ou neutralizá-la.” (SILVA, 1991, p. 143).

Entre outros programas desenvolvidos para atender a ampliação e melhores condições para as famílias que residem em regiões remotas da Amazônia, como vetor de desenvolvimento socioeconômico, o Governo está implementando o “Mais Luz para a Amazônia”, na promoção do acesso à energia pela população em regiões de difícil acesso, atendendo os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão. O Estado de Tocantins já está com acesso universalizado.

Por meio deste programa será substituída a geração de energia elétrica a diesel, que atende grande parte da região, por energia renovável, contribuindo para incentivar a utilização de fontes renováveis e a preservação da floresta Amazônica.

Diversos desafios se apresentam, considerando a preservação e a recuperação da biodiversidade, a redução do desmatamento ilegal, o combate à extração ilegal de fauna e flora silvestres e desenvolver atividades e instrumentos que permitam a inclusão produtiva e social das comunidades locais.

Conforme apresentado no 6º Relatório Nacional da Biodiversidade ao Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), há indicação do Brasil como um dos países que mais avançaram no cumprimento das 20 metas estabelecidas para a biodiversidade entre 2011 e 2020 (MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, 2020, p. 119).

Já se apresentam algumas alternativas de como incentivar o desenvolvimento de cadeias produtivas a partir de plantas da região, gerando renda e desenvolvendo tecnologia e saúde pública.

Outro desafio que vem sendo superado se refere ao aumento da produtividade agrícola, não só na Amazônia, mas também da região Centro-Oeste, que têm contribuído muito para a produção de grãos, principalmente milho e soja. O escoamento dessa produção

foi aumentado em cerca de cinco vezes, de 2009 a 2019, pelos portos da região Norte e Nordeste, cuja logística estrategicamente tem-se adequado a esse aumento, com investimentos nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário, conforme levantamento de Marcelo Barros, feito na Aprosoja Brasil. O Brasil é atualmente o maior produtor mundial de soja, isto porque com inovação e tecnologia, vem aumentando a produção e a produtividade. (APROSOJA, 2020).

Partindo de uma visão sistematizada, o avanço no desenvolvimento sustentável passa pela construção efetiva de uma economia da floresta tropical, considerando que esta ocupa quase metade do país. Para isso, embora a atividade madeireira já faça parte de processos de manejo sustentável e também haja serviço ambiental, não só restrito a carbono, deve haver agregação de valor, para que seja associado à capacidade existente de industrialização, para transformação desses produtos, numa governança efetiva para a Amazônia, com articulação federativa, incluindo o Judiciário e o Ministério Público (BNDES, p. 25).

Outro aspecto a merecer atenção diz respeito à regularização fundiária, em conjunto com outras políticas públicas e com outro aspecto essencial, que é o da governança, na medida em que o poder público é importante, mas outros atores devem agir no processo, além de ampliar o uso das redes sociais, voltado às populações que vivem nessa região e avancem nas relações com o resto do país.

A boa gestão ambiental e as práticas de sustentabilidade são fatores que contribuem não só para o desenvolvimento da Amazônia, mas também para a Segurança e Defesa Nacionais.

4.2 FRONTEIRA AMAZÔNICA

A fronteira amazônica para o Brasil teve inicialmente um papel diferenciado na consolidação dos limites do Estado, com a criação de colônias militares, aliás, como em outras regiões fronteiriças, em meados do século XIX, cuja função era basicamente marcar a soberania nacional no território.

Numa especificidade de fronteiras Latino-Americanas Oscar Medeiros Filho cita Vargas e faz a distinção entre “os limites territoriais de um Estado” e “fronteira, mais do que tão somente apartar, tem também o condão de unir povos vizinhos.” (2020, p. 79).

Essa caracterização dessas duas formas, chamadas pela literatura de “*border*” e “*frontier*” diz muito com o papel militar, que não apenas cumpre a missão relativa à geopolítica clássica, mas também englobam outras responsabilidades estatais, no desenvolvimento regional nas áreas de saúde, obras de engenharia, educação e até outras

advindas de políticas públicas de interesse individual e coletivo. Essa presença também objetiva desde então a integração nacional e territorial.

Se inicialmente o exército cumpria a manutenção da ordem e da expansão do progresso, essenciais à soberania nas fronteiras, numa *dimensão geopolítica*, mantendo o território diante de eventuais interesses externos, no caso específico da Amazônia, sendo um território com abundância de recursos naturais, de solo e subsolo ricos (diversidade biológica, minerais e água), o controle e a gestão soberana desses recursos naturais diante da cobiça potencial de outras potências se apresentam como desafio constante.

Alguns episódios são usados como pano de fundo, tentando justificar interesses escusos, como na reunião do G7 (24 a 26 de agosto de 2019), em que foi incluído o tema das queimadas na Amazônia e o presidente Emmanuel Macron sugeriu a possibilidade de atribuição de “*status internacional*” para a Amazônia.

No período de queimadas em 2019 o Brasil respondeu com a Operação Verde Brasil e foram debelados 1.835 focos de incêndio, tanto por via terrestre quanto aérea, tendo participado cerca de 10 mil pessoas, entre militares e integrantes de agências municipais, estaduais e federais.

Na sequência ocorreram incêndios até de maiores proporções em outros países, como por exemplo, na Austrália, mas sequer houve maiores manifestações internacionais a respeito, o que reforça a clara intenção de interesses em relação à Amazônia.

Outras vezes houve investidas na tentativa de internacionalização da Amazônia, como o Sínodo, de 26.10.2019, cujo tema tratou e ao final propôs ações da Igreja para a região Amazônica.

Já com relação à *dimensão securitária*, como *frontier*, o desafio se refere à manutenção da soberania doméstica pelo vasto território amazônico. Neste caso, Oscar Medeiros Filho exemplifica a fragilidade advinda da violência e do império da lei, conjugados à criminalidade transnacional comum na região, como na fronteira entre a Colômbia e o Brasil, que o autor caracteriza como ameaças mais urgentes atinentes a problemas de natureza criminosos e não a questões geopolíticas de fronteira (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 85).

Tais ameaças têm origem na incapacidade dos Estados adotarem políticas públicas combinadas e direcionadas às vulnerabilidades sociais na região.

Ainda que a Amazônia fosse trabalhada no contexto geral fronteiriço brasileiro, em meados dos anos 1980, o Exército passou a dedicar suas ações de forma mais intensa à brasileira Amazônia, inclusive com transferência de atenções do sul para o norte, caracterizando o foco estratégico sobre a região.

Num quadro de ampliação da escassez de recursos naturais, países voltam sua atenção para a Amazônia, porque até já historicamente se apropriaram e exploraram recursos de outras nações.

Fato é que em várias oportunidades houve declarações de líderes relevantes e que exercem influências globais sobre a relativização da soberania da Amazônia, em favor da humanidade, mas se tornam cada vez mais claros os interesses econômicos que estão por trás dessas manifestações, que impõem ao Brasil cada vez mais um papel de esclarecer a comunidade internacional sobre a real situação e desmistificar o que fica criado e propagado, pelo desconhecimento da ecologia global, e pela existência de outros interesses sobre a região.

Aliada a essa investida internacional feita por países com retórica preservacionista, a ação de ONGs que ainda acrescentam a questão indigenista para a promoção de interesses contrários aos nacionais.

Tais respostas brasileiras devem se dar na área diplomática, com a continuidade e ampliação das ações dos órgãos envolvidos na preservação e defesa ambiental e também com o reforço da presença militar, que no caso da Amazônia tem tido um avanço nas últimas décadas com “novos Pelotões Especiais de Fronteira, Companhias e Batalhões, foram instaladas seis Brigadas de infantaria”, como demonstrado por Tassio Franchi, que também destaca a “ressignificação da importância da Amazônia no desenho dos dispositivos de defesa do país.”. (OMPV.ECEME, 2019)

Também se podem destacar as áreas que se destinam ao uso sustentável e de preservação socioambiental, que no Brasil, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA), chegam a 2.5 milhões de quilômetros quadrados, em que um milhão e cem mil quilômetros quadrados estão na Amazônia, equivalente a 28% do bioma, sem igual no planeta.

Além destas áreas as propriedades rurais têm obrigação legal de manter reservas para preservação, controladas por um cadastro obrigatório, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que correspondem a 25,6 % do território nacional.

Estas medidas estratégicas no desenvolvimento sustentável se associam ao fortalecimento militar da região e à cooperação com países vizinhos, conforme a Política de Defesa Nacional (PDN).

A (PND) apresenta um planejamento de alto nível e se caracteriza na segurança e defesa da região amazônica, como área prioritária para a defesa nacional, visando também a integração e o desenvolvimento, como evidenciado na próxima seção.

5 INGERÊNCIA, SOBERANIA E DEFESA DA AMAZÔNIA

A Amazônia se configura em um desafio que exige que o Estado exerça de forma plena as suas atribuições, de modo a possibilitar o desenvolvimento com segurança. Tratou-se anteriormente de várias iniciativas estatais e dos diplomas legais que normatizam o papel do Estado nesta singular região.

Descreveu-se, também, de forma sucinta, os óbices enfrentados para solucionar variados problemas e a participação indesejável de alguns atores que desejam protagonizar soluções para a região em dissonância, com os ditames do direito internacional e nacional e em claro prejuízo aos interesses nacionais brasileiros.

De que forma deve-se estabelecer a autoridade brasileira na solução dessas demandas? A resposta é: de forma soberana e harmônica com os países vizinhos, em razão da indissociabilidade do bioma amazônico.

A seguir são descritas as características da soberania e suas relações com o Estado nacional e a relevância desse conceito para as relações interestatais, e no caso em tela, para a Amazônia brasileira. Destaca-se, também, como se conforma a ingerência em desacordo com o princípio universal da não ingerência e os riscos aos interesses nacionais.

A Soberania é um conceito central em Relações Internacionais, Direito (Teoria do Estado), Direitos Humanos e outras áreas afins do conhecimento. O Estado soberano ainda é visto como fundamento da organização política e legal, nos níveis nacional e internacional. Nos séculos XX e XXI, as organizações internacionais e outros atores passaram a dividir o espaço com os Estados, provocando modificações significativas no cenário global.

Em tempos hodiernos o Estado é detentor da Soberania; sobre ele pesam as tentativas de enfraquecê-lo ou de retirar-lhe o domínio dessa qualidade. Com isso a soberania passou a ser contestada, alegando-se até mesmo que ela estaria atrapalhando os processos de integração. Esta nova ordem internacional tem experimentado, em razão da crescente integração da economia e da institucionalização das organizações internacionais, empreendidas ao longo do século XX, uma tensão entre os ditames do direito internacional e os limites impostos pela soberania do Estado.

O conceito de soberania tem forma híbrida e complexa. Seus contornos se espalham pela ciência política, nas condicionantes jurídicas e dentro de um arcabouço histórico que favorece sua análise e evolução.

Seu caráter absoluto é questionado de há muito tempo, em especial quando se choca hodiernamente com a proteção dos direitos humanos. A soberania adjetiva o estado nacional, que está naturalmente, e por definição imbricada à primeira; seus conceitos se inter-relacionam, e se complementam. O manual de Fundamentos do Poder Nacional da Escola Superior de Guerra explicita essa relação intrínseca como se pode verificar na citação transcrita abaixo:

A Nação, ao organizar-se politicamente, escolhe um modo de aglutinar, expressar e aplicar o seu Poder de maneira mais eficaz, mediante a criação de uma macroinstituição especial – o Estado – a quem delega a faculdade de instituir e pôr em execução o processo político-jurídico, a coordenação da vontade coletiva e a aplicação judiciosa de parte substancial de seu Poder. Para se chegar a um conceito de Estado, deve-se considerar a existência de três elementos que o integram. Embora haja divergências terminológicas entre autores, pode-se considerar que esses elementos são: **Povo**, **Território** e **Soberania** (BOBBIO, 1985, p. 94). Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. (ESG, p. 31-32).

Para tratar a soberania apresenta-se sua definição, recorrendo a Bobbio, em seu Dicionário de Político:

I. DEFINIÇÃO. — Em sentido lato, o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito. (BOBBIO, 1992, p. 1179).

O conceito de soberania traz em seu bojo o poder, a ideia de mando, a possibilidade e capacidade do uso da força, e naturalmente ocorreram tentativas de obter sua exclusividade, característica essa que enfrentou vários adversários. A Liga das Nações, criada em 1919, sob a inspiração kantiana, foi uma tentativa mal sucedida de impor limites à soberania estatal, e que falhou ao não evitar a Segunda Guerra Mundial.

Convém ressaltar que os atores estatais ao se verem envolvidos em conflitos de interesses se utilizam da geopolítica como lente para avaliar riscos e possibilidades dos oponentes e aliados de forma pragmática. Desse modo, o realismo ganhou força como teoria

de Relações internacionais, reforçando o conceito de soberania e a visão do mundo, por parte significativa da academia. Como afirmado em outra oportunidade “um jogo de múltiplos interesses que afetam não só a estabilidade regional, mas também a ordem mundial. Pode-se perceber a influência e a relevância da geopolítica como fator explicativo e orientador das atitudes dos atores envolvidos”. (DOS SANTOS, p.7)

A visão realista da soberania foi fortemente influenciada por Hobbes que excedeu Bodin em sua análise, como se depreende da citação abaixo:

Hobbes foi mais longe do que Bodin. Este, conforme se viu, inseriu o poder soberano no contexto de um contrato entre o governante e o povo. A consequência acarretada foi a de o governante, em Bodin, encontrar-se limitado pelo direito natural e pelo direito costumeiro. Em Hobbes, contudo, o Estado é ilimitado, ilimitável, irresponsável e onipotente. Ele não acredita na existência das leis não escritas do direito natural, apenas no comando gerado pelo direito positivo legislado pelo Leviatã. No que se refere ao direito costumeiro, Hobbes acredita na sua validade, mas ressalva que ela só se justifica pela aquiescência tácita do soberano: basta ele não estar de acordo com uma norma costumeira para que ela perca imediatamente seu poder de mando, independentemente do fato de ter sido observada ao longo dos séculos. A obra de Hobbes foi decisiva para que o conceito de soberania passasse a ocupar a posição central hoje reconhecida no pensamento político. (Herman, 2011, p.73)

O Estado e a Soberania estão umbilicalmente ligados por força de o Estado ser o sujeito da ação e esta estar revestida pela Soberania. O monopólio do uso legítimo da força no âmbito interno e seu uso contra outros Estados revela o caráter interno e externo da Soberania. Assim, não cabe aceitarem-se intromissões indesejadas, mesmo que com caráter de discurso político, com o claro objetivo de tolher a liberdade de escolha das decisões a serem tomadas por um estado soberano e caracterizando uma intromissão indesejada nos negócios internos de um país, que poderia se transformar em uma intervenção. Pautasso defende que a soberania é desigual entre os Estados:

Nesse sentido, é evidente que há Estados com maior ou menor soberania dentro do sistema. Ou como destaca Halliday (1999, 97), ter o monopólio do poder e a legitimidade dentro de um território, bem como reconhecimento diplomático e jurídico internacionais, não implica desconhecer que há limites nacionais e globais à capacidade de controle do Estado. Assim, não faz sentido a própria separação rígida entre externo e interno, pois implica em negligenciar as clivagens e assimetrias que perpassam essa dialética de formação do sistema internacional. Se, por um lado, o princípio da soberania reside na capacidade de garantir autonomia decisória e independência ao país, por outro, este não é absoluto, pois a interdependência é da natureza formativa do sistema internacional. (Pautasso, 2017, p. 229).

O princípio da não intervenção está correlacionado com a soberania interna e externa e acaba por proteger os países dotados de menor poder, de outros de maior capacidade como podemos compreender na citação de Vattel abaixo transcrita:

UM SOBERANO NÃO PODE ERIGIR-SE EM JUIZ DA CONDUTA DE OUTRO SOBERANO: O soberano é aquele a quem a Nação confiou o

poder superior e o dever de governar. Ela o investiu de direitos e somente ela está diretamente interessada na maneira pela qual o dirigente faz uso do poder que ela lhe confiou. Não compete, pois, a nenhuma potência estrangeira tomar conhecimento da administração desse soberano, erigir-se em juiz de sua conduta e forçá-lo a fazer qualquer mudança na sua administração. Se ele sobrecarrega os súditos com impostos, se os trata com severidade, é assunto da Nação; nenhuma outra é chamada a corrigir a conduta do soberano, a forçá-lo a seguir princípios mais eqüitativos e mais sábios. Cabe à prudência identificar as ocasiões em que se lhe possa fazer representações officiosas e amigáveis. (VATTEL, 2004, p.308-309).

As potências centrais tem grande interesse em enfraquecer o conceito de Soberania e de modo subjacente o princípio da não intervenção. Suas economias estão consolidadas e em estágio avançado do capitalismo o que demanda matérias primas e mercados que muitas das vezes se localizam em países que não são favoráveis aos seus interesses. A democracia nesses primeiros países encontra-se em elevado grau de amadurecimento o que contribui para uma estabilidade política que atrai investimentos e apresenta um status de paz social invejável. O mesmo não se pode afirmar dos demais países em especial os periféricos que apresentam crescimento econômico tardio e instabilidade política em alto grau sendo classificados por diversas vezes como estados falidos. Como veremos abaixo Pautasso se alinha a esse argumento e segue o mesmo fio condutor ao interpretar o discurso das potências centrais no trato da soberania como verificamos na transcrição abaixo:

É por estas razões que a soberania assumiu sentidos políticos distintos, entre sua formulação vestfaliana e a atualidade. Não por acaso, para as potências, o conceito de soberania deixou de estar no centro das formulações político - diplomáticas e tampouco acadêmicas. Isso decorre, em primeiro lugar, do fato de a soberania estar (ou parece) equacionada no âmbito territorial pela superioridade militar historicamente consolidada. Segundo, porque tais potências possuem capacidade de resistir a decisões contrárias a seus interesses domésticos, mesmo que decorrentes de regimes e organismos internacionais. [...] Terceiro estas potências são as grandes construtoras dos ordenamentos legais, de modo que estes convergem com seus interesses mais gerais. Em suma, as necessidades destas potências viabilizam-se justamente pela extensão de seus interesses em escala global por meio da força, das corporações e/ou de seus regimes internacionais – o que pressupõe a flexibilização, justamente, dos Estados e de sua soberania. Não se trata como é óbvio, de desacreditar as organizações interestatais e os regimes internacionais e seus mecanismos de governança. Mas sim alertar para o fato de que o alargamento das atribuições de tais organizações, sob domínio das grandes potências, acompanhado da consequente fragilização dos Estados nacionais, têm recrudescido a assimetria do sistema internacional. Em outras palavras, ao reconhecer a relação entre soberania e as capacidades estatais de cada país, podemos compreender as motivações e as contradições que envolvem as relações entre Estados nacionais e as organizações e regimes internacionais. (Pautasso, 2017, p.230-231).

Corroborando ainda dentro dessa linha de interpretação, as leis internacionais são obedecidas pelos estados fracos, pois os estados fortes desobedecem às organizações internacionais e alegam que essas mesmas leis estão ferindo sua soberania, e quando desejam atender seus interesses fazem valer a lei por meio do uso da força, com o apoio significativo das organizações internacionais por eles muitas vezes controladas. O Oriente Médio oferece diariamente exemplos de interpretações que se adequam aos interesses das potências centrais, em detrimento dos países desprovidos de poder. Nesse viés temos a situação de catástrofe humanitária do Iêmen como exemplo. Nessa linha de entendimento trecho da obra de Barber, que aponta na direção do argumento acima apresentado:

A lei é, na melhor das hipóteses, utilitária - feita sob medida para atender a determinados interesses de nações ou mercados - e na maior das hipóteses, é um meio expediente de racionalização para encobrir a força pura e simples. A grande lição de Hobbes continua a ser verdadeira nos dias atuais: "Pactos sem espadas" não passam de palavras, sem qualquer utilidade para assegurar coisa a homens ou nações. As organizações internacionais não dispõem de espadas além daquelas de seus membros soberanos, portanto não têm capacidade para fazer a lei contra países-membros mais poderosos. As corporações multinacionais tampouco dispõem de armas, porém operam em um sistema transnacional politicamente anárquico no qual o poder econômico é força suficiente. (Barber, 2003, p. 266).

Aqui se encontra um link relevante entre segurança e defesa que se aplica de forma inequívoca à Amazônia brasileira, em razão de suas necessidades de ocupação, desenvolvimento e defesa. O papel supranacional que as organizações internacionais necessitam executar em proveito de todos não é alcançado porque lhes falta capacidade de coerção sobre os Estados e outras empresas quando a capacidade econômica não for suficiente. Vê-se também que a soberania nacional é sempre um obstáculo aos interesses estranhos ao bem comum dos nacionais. Barber explora esses aspectos e enfatiza a insuficiência de organizações internacionais como a ONU e a OTAN. Na transcrição abaixo se confirma este ponto de vista:

Este é o paradoxo sobre o qual se ergue o próprio conceito da instituição internacional; uma instituição verdadeiramente global depende da cooperação de estados soberanos cuja soberania limita qualquer ação sua; entretanto sua capacidade de agir internacionalmente fica prejudicada de maneira radical pelo enfraquecimento dessas mesmas soberanias nacionais que limitam a sua ação, pois ela não dispõe de outra fonte de legitimidade política nem de outros meios para cumprir sua missão. As instituições internacionais são, conseqüentemente, impotentes como entidades autônomas por causa da soberania nacional; pois sem o agenciamento, a boa vontade e, principalmente, sem a capacidade de intervenção armada das nações hegemônicas das quais elas dependem, essas instituições não têm as condições mínimas de atuar. As instituições internacionais não podem viver

com nem sem seus turbulentos membros soberanos, como bem demonstra a paralisia das nações unidas e da OTAN na questão da Bósnia. (Barber, 2003, p. 267-268).

A complexidade que envolve o constructo histórico, político e jurídico da soberania revela que não existem soluções simples quando se trata desse conceito. As disputas intensas protagonizadas por atores estatais no cenário internacional exhibe a relevância desse conceito. O Estado de natureza westfaliana carrega em sua evolução o adjetivo soberano e isto dificulta a interpretação das ações estatais sem considerar sua adjetivação e todos os óbices que isso acarreta.

As conjunturas anteriores vêm apontando para a intensificação do processo de globalização e conseqüente ampliação da interdependência entre os estados, implicando em maior possibilidade de conflito em razão do incremento dos choques de interesses e também da necessidade de cooperação como na pandemia do coronavírus, ora em curso.

Dessa forma o estado, ator central do sistema internacional se encontra pressionado por outros atores não estatais, antes inativos e também pela sociedade internamente, por conta dos questionamentos crescentes sobre o contrato social.

A soberania é pilar dos estados nacionais, em especial os de reduzido poder e desenvolvimento econômico tardio. A componente adjacente da não ingerência permite a defesa da soberania dos estados em um cenário internacional ambíguo e conflituoso. Apesar da complexidade e incongruências que o conceito de soberania, sua validade não pode ser desperdiçada.

As concepções políticas ocidentais tratam as teorias com base na visão estadocêntrica, privilegiando o Estado e a soberania como conceitos centrais. O interesse nacional, como afirma Hans Morgenthau em seu segundo princípio, é definido em termos de poder. Não existe interesse nacional mais relevante que a sobrevivência do próprio estado, em especial na quadra atual da conjuntura internacional, quando as nações buscam firmar posições, conquistar mercados e agir em conjunto contra os insubmissos. Assim, a soberania é alçada a local de destaque nos conceitos utilizados nas relações entre os Estados.

Conclui-se pela relevância do conceito de soberania como argumento sólido para a defesa intransigente do interesse nacional brasileiro na Amazônia, de modo a possibilitar que o Estado brasileiro desenvolva seu planejamento estratégico, ora isoladamente ora em harmonia com os países vizinhos, como já vem sendo feito no âmbito da OTCA.

CONCLUSÃO

Ao cabo deste estudo é possível formular algumas considerações finais, sem qualquer pretensão de esgotar o tema ou apresentar verdades absolutas, mas pontuando ideias trabalhadas a partir dos referenciais construídos.

Só um planejamento de curto, médio e longo prazos, com estratégias bem definidas nas várias áreas, como em educação, infraestrutura, saúde, saneamento básico, segurança, é capaz de amenizar as desigualdades sociais e regionais, melhorando indicadores de resultados, que vão garantindo a soberania e a defesa na Amazônia brasileira.

O planejamento estratégico sistêmico favorece o desenvolvimento, considerando o estabelecimento de metas e objetivos também focados em áreas portadoras de futuro. E é o planejamento estratégico garantidor da sustentabilidade que interessa ao desenvolvimento.

Mesmo após mais de trinta anos de ordem constitucional brasileira, o planejamento, a coordenação e cooperação das ações estatais entre os entes federativos ainda desafiam a democracia brasileira. As estruturas das ordens ambiental, institucional, social, econômica e financeira reclamam uma postura comprometida dos administradores públicos com a atuação planejada em favor do desenvolvimento sustentável.

O equilíbrio das contas públicas é um anseio da sociedade e dever de governantes. Eventuais desequilíbrios em determinados momentos no ciclo plurianual não caracterizam desequilíbrio orçamentário. O equilíbrio adquire uma flexibilidade para alcançar um lapso maior de tempo, o ciclo (plurianual) e não mais o ano.

Necessário assegurar critérios de estabilidade no orçamento para o atingimento dos fins constitucionais do Estado, e não, necessariamente o equilíbrio orçamentário. Mas em movimento de índole liberal, apoiado na política de responsabilidade fiscal, controle e qualificação de gastos e planejamento de médio e longo prazos.

O endividamento e a intervenção do Estado na vida em sociedade é decisão de amparo constitucional, desde que constatados pelo efetivo monitoramento e controle que condigam com políticas públicas de correção de desvios do mercado para atender os objetivos da CRFB.

A Amazônia brasileira atrai a atenção de outros países pelas suas potencialidades e recursos, principalmente biodiversidade, minerais e água, o que exige maior presença do Estado na região e permanente formulação de estratégias para a defesa e desenvolvimento sustentável, na proteção da soberania e do patrimônio nacional.

Ainda que o desmatamento e os focos de queimadas tenham diminuído nos últimos vinte anos é necessário continuar definindo estratégias para perseguir essa redução. O Brasil

lidera mundialmente a conservação de florestas tropicais, tem a matriz energética mais limpa e diversificada e é o maior exportado de alimentos para o mundo.

Os bons resultados da economia brasileira em 2019 evidenciam sinais da retomada do crescimento econômico no Brasil e a PNDR afirma a promoção das potencialidades evidenciadas. O Brasil se coloca num quadro em que se aproxima e aparece no cenário internacional com parcerias firmadas e em andamento nos aspectos econômicos, culturais e políticos.

Demonstrada a competência e capacidade que têm os órgãos brasileiros atuais e a expertise adquirida para conduzir os interesses nacionais e o desenvolvimento sustentável da Amazônia em favor dos brasileiros, por meio de políticas governamentais efetivas.

Esta presença cada vez maior do Estado na Amazônia deixa a certeza da nação brasileira afirmar sua soberania e capacidade de defender e de desenvolver de forma sustentável a região.

Dessa forma surge cristalina a necessária e indispensável participação estatal na ocupação, desenvolvimento, segurança e defesa da Amazônia brasileira. O desenvolvimento de políticas públicas adequadas aos interesses nacionais não podem prescindir da prerrogativa primeira do Estado que é a soberania. Em especial na Amazônia onde outros atores, com destaque para os não estatais, buscam conformar as decisões internas brasileiras por meio de pressões de toda ordem, e em consonância com agendas alienígenas na maioria das vezes obscuras e conflitantes com os interesses nacionais.

O Brasil elegeu a soberania como princípio fundamental na carta magna sendo o primeiro vocábulo citado. Estipulou ainda no seu artigo terceiro a garantia do desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da república federativa brasileira. E nos preceitos que devem reger o Brasil nas relações internacionais fixou o princípio da não intervenção. Assim ficam materializadas a legitimidade e pertinência dos argumentos apresentados e a relevância para a consecução dos objetivos nacionais brasileiros.

REFERÊNCIAS

ADDOR, Fábio; LIANZA, Núbia. Manejo Participativo do Pirarucu como Desenvolvimento Regional Sustentável no Amazonas. *In Amazônia: Aspectos Singulares para o Desenvolvimento Regional*. Ponta Grossa (PR): Atena Editora, p. 45-60, 2019.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

APROSOJA. *Agência de Notícias*. Brasília – DF: APROSOJA, 2019. Disponível em: <https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2019/10/28/escoamento-pelo-arco-norte->

umenta-cinco-vezes-em-dez-anos/ Acesso em: 05 mar.2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Amazônia em debate: oportunidades, desafios e soluções*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2010. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1906> Acesso em: 05 mar. 2020.

BARBER, Benjamin R. R. *Jihad X Mc Mundo*. São Paulo: Editora Record, 2003.

BARROS, Marcelo. *Escoamento de grãos pelo Arco Norte aumenta cinco vezes em dez anos*. DefesaTv. 29 out. 2019. Disponível em: <https://www.defesa.tv.br/escoamento-de-graos-pelo-arco-norte-aumenta-cinco-vezes-em-dez-anos/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Federal e o papel do Estado no domínio econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, v. 2, p. 117-129, 2002.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. *Dicionário de Política*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1, anexo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2020: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. *Ministério das Relações Exteriores*. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>. Acesso em: 21 fev. 2020.

CATARINO, João Ricardo. *Princípios de Finanças Públicas*. Coimbra: Almedina, 2011.

CONHEÇA MELHOR A AMAZÔNIA. *Editor Jornalista Políbio Braga*. Porto Alegre: Blog Políbio Braga, 2019 Vídeo (6 min.). Português. Disponível em: <https://polibiobraga.blogspot.com/2019/08/dica-do-editor-conheca-melhor-amazonia.html>. Acesso em: 25.01.20.

DOS SANTOS, Antonio. A Guerra da Síria e seus desdobramentos geopolíticos. *In OMNIFEANALYSIS Instituto de Geopolítica e Estudos Estratégicos*. Rio de Janeiro – ESG, 2018. Disponível em: <https://www.esg.br/publi/OMNIDEFANALYSISDIO4SETEMBRODE2018.pdf>. Acesso em 07 jan.2020.

EMBRAPA. *Cadastro Ambiental Rural-Boletim Informativo*. 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/car/resultados>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Fundamentos do Poder Nacional*. Rio de Janeiro: ESG,

2019.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Metodologia do Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: ESG, 2019.

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.

FRANCHI, Tassio. *Amazônia: dimensão geopolítica e meio ambiente*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=171. Acesso em: 21 fev. 2020.

FREIRE, Ricardo Rodrigues. Como Entendemos a Democracia? *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor REPATS*. Brasília, v. 6, n. 1, p. 160-174, Jan-Jun, 2019.

GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*. 1977. 262 p. Tese (Livre-Docência em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 1977.

HERMAN, Breno. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília. FUNAG, 2011.

Hobbes, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e civil*. C. Col. Os Pensadores, Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural,1979.

HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. 418 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Geoestatísticas de recursos naturais da Amazônia Legal – 2003*. IBGE, Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais: Rio de Janeiro, 2011.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier. In: *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*. Rio de Janeiro: ECEME, v. 14, n. 49, p. 77-97, jan/abril 2020.

MORGENTHAU, H. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

NABAIS, José Casalta. Da Sustentabilidade do Estado Fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (Org.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Edições Almedina. 2011. p. 11-59.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. *Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento*. Revista FAE. Curitiba, v. 5, nº2, p.37-48, maio/ago, 2002.

PAUTASSO, Diego; FERNANDES, Marcelo Pereira. Soberania ou Globalização! Reflexões

AMAZÔNIA, INTERESSE NACIONAL E SOBERANIA BRASILEIRA: PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DEFESA

sobre um aparente antagonismo. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. V. 6, n. 11, jan/jun.2017, p. 221-240.

PINHEIRO DA SILVA, Hendrick. *Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética*. *Revista Contas Abertas*, ano 3, n. 3, p. 24-27, 2017.

PINHEIRO DA SILVA, Hendrick. *Transação Tributária Como Ferramenta de Política Fiscal: planejamento e controle*. Orientador: Estevão Horvath. 2017. 177 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2017.

RIBAS, Lídia Maria; SILVA, Hendrick Pinheiro. Reflexões sobre a importância do estabelecimento de limites orçamentários e indicadores de monitoramento na gestão de políticas públicas no Brasil. *In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. Trajectórias de sustentabilidade, tributação e investimento*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2013. p. 387-405.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Ignacy Sachs - Rio do Janeiro: Garamond, 2004.

SILVA, Roberto Gama e. *Olho grande na Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1991.

TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da constituição financeira*. 2014. 864 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014.

VATTEL, Emerich de. *O direito das gentes*. Brasília: IPRI-EDITORA-UNB, 2004.