

NOTAS PARA UMA GEOPOLÍTICA AMBIENTAL: NARRATIVAS TRANSTERRITORIAIS E O APARATO DE INTELIGÊNCIA PARA A AMAZÔNIA.

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros *

Resumo

Este artigo propõe refletir sobre uma geopolítica ambiental amazônica por meio da análise de narrativas burocráticas que servem ao propósito de um governo estratégico do espaço amazônico. As relações entre política (processos enunciativos de governo) e território (simbolização do espaço) definem concepções para a Amazônia. Assim, analisar de que modo concepções geopolíticas fundamentam práticas ambientais para a Amazônia brasileira é o propósito deste artigo. Tanto a *intelligentsia administrativa* brasileira quanto *think tanks* estadunidenses procuram estabelecer práticas territoriais para a Amazônia, fundamentando estratégias de comércio e desenvolvimento para o Brasil, em geral, e para a Amazônia, em particular. Há uma forte matriz militar nas reflexões/ações das burocracias especializadas tanto no Brasil quanto nos EUA que projetam modelos hegemônicos de desenvolvimento. Por um lado, observamos que a *intelligentsia administrativa* brasileira procura integrar territorialmente a região amazônica ao centro dinâmico da economia nacional, subordinando essa integração a concepções de segurança nacional. Por outro lado, *think tanks* estadunidenses concebem a Amazônia como sendo um armazém de recursos naturais subordinado a interesses comerciais e industriais de seu complexo produtivo civil-militar. Concluímos que os receituários institucionais estabelecem regimes práticos que criam territórios com base na soberania de um ordenamento político-institucional, dando a dimensão de um estado de guerra permanente por narrativas que legitimem planos para a Amazônia.

Palavras-chaves: Geopolítica Ambiental. Amazônia. Burocracia.

NOTES FOR ENVIRONMENTAL GEOPOLITICS: TRANSNATIONAL NARRATIVE AND THE INTELLIGENCE APPARATUS FOR THE AMAZON REGION.

Abstract

The objective of this article is to reflect on environmental geopolitics. Some bureaucratic narratives provide argumentative elements to elaborate governmental actions to the Amazon region. In this sense, conceptions of an Amazon are made through the relationship between policy (a set of ideas or a plan) and territory (embodiment of space). Thus, this article aims at analysing the way geopolitical conceptions can impact environmental practices in the Brazilian Amazon. Both the Brazilian administrative intelligentsia and North American think tanks seek to establish territorial practices for the Amazon, grounding trade strategies. Specialized offices in Brazil and the United States work with a military framework in the reflections and actions for the Amazon, which project hegemonic models of development. The Brazilian administrative intelligentsia seeks to territorially integrate the Amazon region into the dynamic centre of the

* Doutor, mestre e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Sua tese de doutorado foi premiada no V Concurso de Tese do Ministério da Defesa. Possui experiências profissionais em docência, serviço público, instituições multilaterais e licenciamento ambiental. É professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e Especialista em Política Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Artigo recebido em julho/2018
Aprovado em setembro/2018

national economy, subordinating this integration to a national security conception. In turn, US think tanks comprehend the Amazon as a natural resource warehouse, which can be subordinated to their civil and military industrial complex. Therefore, the paper comes to the conclusion that institutional prescriptions establish pragmatic actions which build up an unlike kind of territorialities through different institutional narratives.

Keywords: *Environmental Geopolitics. Amazon. Bureaucracy.*

INTRODUÇÃO: UMA GEOPOLÍTICA MARCADA NO PLANEJAMENTO ESTATAL

O objetivo deste artigo é analisar de que modo concepções geopolíticas fundamentam práticas ambientais para a Amazônia brasileira. Em outro trabalho (MEDEIROS, 2018), traçamos genealogias de concepções geopolíticas tanto de uma *intelligentsia administrativa* brasileira quanto de *think tanks* estadunidenses. Ambos procuram estabelecer práticas territoriais para a Amazônia, fundamentando estratégias de *comércio e desenvolvimento* para o Brasil, em geral, e para a Amazônia, em particular. Há uma forte matriz militar nas reflexões/ações das burocracias especializadas tanto no Brasil quanto nos EUA que projetam um modelo hegemônico de desenvolvimento. Observa-se que a *intelligentsia administrativa* procura integrar territorialmente a região amazônica ao centro dinâmico da economia nacional, subordinando essa integração a concepções de *segurança nacional*. Por sua vez, *think tanks* estadunidenses concebem a Amazônia como sendo um armazém de matérias-primas subordinado aos interesses comerciais e industriais.

Não cabe aqui realizar levantamento teórico-metodológico de categorias analíticas da geografia política, tampouco formular discussão crítica sobre a vertente “determinista” da geopolítica de Friedrich Ratzel (1988) ou sobre a vertente “possibilista” vinculada a Paul Vidal de

La Blache (1954). As preocupações deste artigo não se vinculam exclusivamente aos questionamentos da geopolítica em si, mas, principalmente, de que modo a geopolítica é utilizada na elaboração de construtos técnico-burocráticos, ou melhor, de que modo as *narrativas geopolíticas se tornam pressupostos que constroem projetos político-territoriais para a Amazônia*. Na argumentação deste artigo, esses pressupostos são entendimentos de senso comum que flertam com concepções desenvolvimentistas e ambientalistas, mas que não verticalizam nas compreensões (MEDEIROS, 2018). Assim, os projetos político-territoriais são narrativas geopolíticas em torno de *práticas burocráticas que servem ao propósito de um governo estratégico da natureza*. As relações entre política – processos enunciados de governo (FOUCAULT, 2005) – e território – simbolização do espaço (MASSEY, 2008).¹ – definem as políticas estratégicas para a Amazônia.

Em síntese, para Bertha Becker, geopolítico é o “campo de conhecimento que analisa relações entre poder e espaço” (2005, p. 71). O Estado é o principal ator geopolítico na medida em que possui o legítimo monopólio da violência física (WEBER, 2004). O Estado impõe a soberania de seu ordenamento jurídico-institucional dentro de seu território, podendo, pretensiosamente, impor suas concepções territoriais para outros Estados, em condições assimétricas de negociações. Entretanto, o *Estado não é o único ator no jogo*

1 De acordo com Massey (2008, p. 212), espaço é “como a esfera de relações, da multiplicidade contemporânea e, como sempre, em construção”. Na esteira das discussões de Latour (2005) sobre agentes humanos e não humanos, Massey procura um conceito de espaço relacional no qual agrega as noções de que há atores naturais (não sociais), por exemplo, aspectos biofísicos, que também inventam lugares em interação com atores sociais. É nesse conceito de espaço em que me apoio. Para uma discussão detalhada sobre a história da apropriação do espaço em dinâmicas de cartografia e mapas, recomendamos John Pickles (2004).

geopolítica. Para uma compreensão adequada da geopolítica, da ordem narrativa e do governo do território, *esse monopólio precisa ser detalhado (destrinchado ao patamar das elaborações burocráticas)*. A formulação do processo decisório assume feições múltiplas e não só estatais. São variados os atores-sociais que se associam (ou competem) para efetivar um *governo territorial*. As discussões dos neoinstitucionalistas sobre governança, governabilidade e custo de transações (NORTH, 1990) dão conta de uma das instâncias dessa realidade de instituições formais e informações na configuração do processo de formulações políticas. Porém, essa abordagem institucionalista, de inspiração neoclássica, deixa muitas outras instâncias fora de suas análises. A intenção deste artigo é dar um passo mais adiante no intuito de compreender como operam os sistemas classificatórios nas formulações de políticas estratégicas². É dentro da dinâmica metamorfoseada do espectro político (RIBEIRO, 1991) que podemos encontrar o engajamento teórico-prático de burocracias especializadas em políticas estratégicas.

As associações, ao longo da história do Brasil, entre políticos e militares, para a realização de projetos de poder, sempre levaram, inevitavelmente, a rupturas institucionais, e descontinuidade jurídico-legal (CARVALHO, 2004; SODRÉ, 1979). A geopolítica é uma teoria do poder, apoiada fundamentalmente no território, e só tem valor se utilizar os fatores geográficos na

formulação de uma política (MIYAMOTO, 1981, p. 7). A dinâmica de uma geopolítica militar que fundamenta um pensamento político-administrativo para o governo do território, da natureza e da nação, se institui em práticas e categorias historicamente fabricadas para lidar com a complexidade territorial brasileira, em geral, e amazônica, em particular, nitidamente de inspiração alemã e francesa durante a primeira república (SPRANDEL, 2005; STEINBERGER, 1997). É nesse contexto que *opera de modo explícito uma geopolítica ambiental que se utiliza de todo o estoque prático-simbólico das categorias anteriormente instituídas* na lógica da administração do território amazônico (MEDEIROS, 2018). Em que se pese a institucionalização de práticas e categorias expressas em um ordenamento jurídico, o deslocamento do centro dinâmico de como governar o território amazônico – anteriormente estabelecido por fortificações militares, por fluxos migratórios e por tratados internacionais – intensifica-se, no século XXI, com as *narrativas transterritoriais* do meio ambiente, tais como, mudança climática, bioprospecção, recuperação florestal, e conservação da biodiversidade, entre outros, incorporando a Amazônia dentro de uma lógica política globalizante.

Por sua vez, apesar das contradições internas, os Estados, em geral, planejam suas ações nas formulações de uma burocracia especializada que deve ser capaz de lidar com diferentes contextos, países e situações,

2 Durkheim procura refutar as concepções aprioristas e empiristas com relação à definição de categoria, inventando uma terceira ordem de coisas por meio das representações coletivas na elaboração de uma teoria sociológica do conhecimento. Durkheim estabelece a base para um pensamento sociológico radical que busca explicação e compreensão para as coisas (fenômenos) na sociedade. Desse modo, ele institui as categorias na organização social, por consequência a regra da classificação vem da regra da organização social que serve para pensar as coisas via elaboração de categorias e classificações, ou seja, sistemas classificatórios (DURKHEIM, 1996).

a fim de manter sob controle oportunidades comerciais (para seus nacionais) e de segurança (para seus investimentos). Todo esse aparato burocrático está focado em monitorar a conjuntura político-militar dos países. Especificamente, no Brasil, há constante batalha por mobilização de recursos (materiais e humanos) para legitimar ações estratégicas na Amazônia. A burocracia brasileira especializada em questões de segurança nacional, contra-inteligência e políticas ambientais não coordena entre si consenso mínimo para viabilizar uma agenda política comum que possa mobilizar atividades socioambientais capazes de contemplar os *interesses estratégicos nacionais* e da cidadania brasileira. Ao contrário, protagonizam disputas por narrativas hegemônicas, as quais propagam convicções reducionistas, a fim de obter mais visibilidade na opinião pública brasileira que legitime orçamentos maiores para suas pastas. De modo reduzido, este artigo pretende trazer primeiros esboços de uma geopolítica ambiental.

A EPISTEMOLOGIA DO SEGREDO: GEOPOLÍTICA AMBIENTAL E PLANOS ESTRATÉGICOS PARA A MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA.

As burocracias estatais especializadas em lidar com estratégias de defesa possuem em suas constituições funcionais a aura do segredo. Pesquisar burocracias estatais especializadas com a temática da Segurança

Nacional torna recorrente expressões tais como: *dados sensíveis; confidencial; dado negado; dado ostensivo*; tramita em *segredo administrativo; informação classificada*; entre outras. As práticas de informação nessas burocracias especializadas são regulamentadas em ordenamento jurídico específico que disciplina a divulgação de dados e informações em poder dos órgãos de Inteligência.

Este artigo busca argumentar de que modo narrativas que fazem uso dessas categorias procuram legitimar (ou deslegitimar) ações institucionalmente edificadoras de realidades amazônicas.³ No Brasil, o aparato jurídico-legal sobre acesso à informação e o Serviço de Inteligência fundamenta-se nos seguintes dispositivos: Lei nº 9.883/1999 que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Decreto nº 4.376/2002 que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN); Decreto nº 8.905/2016 que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Agência Brasileira de Inteligência; Lei nº 12.527/2011 que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37; e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Nos EUA, a regulamentação e a disponibilização de documentos estão mais consolidadas. Eles têm o *U.S. Department of State Freedom of Information Act* que não só regulamenta o acesso aos documentos produzidos pelo governo federal dos EUA, mas também centraliza

3 A leitura de Max Weber (1979) sobre a dominação legítima estabelece três tipos puros: tradicional, carismático e legal. Veremos que o domínio em virtude da legalidade, na validade do estatuto legal (lei), é a mais reivindicada nas disputas sobre a Amazônia.

nos serviços do *National Archives and Records Administration*, em prédio próprio, a maioria dos documentos já desclassificados, além de disponibilizar serviços on-line de acesso.

De acordo com Eva Horn e Sara Ogger (2003, p. 66), o que diferencia o tipo de Inteligência produzida por servidores públicos militares e civis, entocados em seus gabinetes, arquivos e repartições, do conhecimento construído em universidades, é sua *epistemologia do segredo*. Isso cria, ainda segundo essas autoras, um peculiar efeito de hipnose e paranoia. O segredo e a natureza fechada do serviço de Inteligência obstaculizam qualquer competição, desde instrumentos de correção até a mensuração dos ganhos com os esforços empregados (medidas de eficiência e eficácia). Os serviços de Inteligência, em cooperação com o aparato de guerra, projetam inúmeros cenários hipotéticos de guerra, catástrofes naturais, tudo o que coloque à prova a capacidade de as agências governamentais manterem a segurança nacional, i.e., ratificar a aptidão de reproduzir o poder dos Estados nacionais e de proteger os interesses dos que se vinculem a ele. A sanha da *máquina de guerra* (DELEUZE & GUATTARI 1992) se transforma no furor das ações estratégicas que se projetam na premissa de uma *guerra permanente* (LEIRNER, 2009). O consenso na literatura especializada é que coletar e interpretar são o que caracterizam o trabalho de Inteligência (KENT, 1945; HILSMAN, 1958; BETTS, 1978; HEYMAN, 1985; LAQUEUR, 1985; HAMILTON, 1987; HERMAN, 1996; SHULSKY, 1992; WARNER, 2002; SCOTT & JACKSON,

2004). Coleta de dados ostensivos (públicos), manejo de fontes e produção de informações em investigações próprias com agentes de campo são um lado da moeda. O outro lado contém processamento, avaliação, interpretação e, o mais importante, repasse da informação para decisão dos formuladores de políticas públicas, os quais decidem agir com base nos diagnósticos apresentados (HORN & OGGER 2003, p. 68)⁴. Esses dois lados de uma mesma moeda compõem o que a literatura especializada denomina de trabalho de Inteligência e, mesmo que desde os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA, essa concepção venha recebendo pesadas críticas e se reformulando, ainda é a fórmula empregada.

Há uma extensa literatura especializada que procura codificar os trabalhos de Inteligência dentro dos Estados modernos contemporâneos. Geralmente, os próprios operadores da máquina administrativa que executa os trabalhos de Inteligência também são seus maiores formuladores. Por exemplo, Mark M. Lowenthal, presidente do Intelligence & Security Academy (LLC) dos EUA e ex-membro da CIA, define Inteligência como sendo algo que se refere a dados reconhecidamente ou declaradamente necessários para informar *policy makers* e que tenham sido coletados, processados e especificados para suprir tais demandas. Nas próprias palavras do autor:

Intelligence is a subset of the broader category of information. Intelligence and the entire process by which it is identified, obtained, and analyzed respond to the needs of policy makers. All intelligence is information; not all information is intelligence (...) Intelligence is the process by

4 A separação entre o analista de informação e o agente de campo no modelo de Inteligência norte-americana levou a críticas da NSA, CIA e do FBI após os ataques suicidas de 11 de setembro de 2001.

which specific types of information important to national security are requested, collected, analyzed, and provided to policy makers; the products of that process; the safeguarding of these processes and this information by counterintelligence activities; and the carrying out of operations as requested by lawful authorities (LOWENTHAL, 2009, p. 1-8)⁵.

Essa definição estabelece a Inteligência estatal como processo de informar mediante uma demanda por informações específicas que orientem políticas governamentais, significando requerer, coletar, disseminar e produzir certos tipos de informações estratégicas para os interesses que alguns julguem como da nação e do Estado. Assim, Inteligência é todo o processo de coleta e análise de informação que se formula em organizações estatais com a função de reproduzir orientações nacionais estratégicas de defesa, proteção, projeção de poder geopolítico, entre outros. Ainda de acordo com essa literatura específica, as agências de Inteligência existem por quatro razões principais: evitar surpresas estratégicas; promover *expertise* em longo prazo; dar suporte ao processo político; e manter o sigilo de informação. Para as questões acerca da *Amazônia* e dos mecanismos político-administrativos e político-militares de formulação de uma geopolítica ambiental amazônica, precisamos reconhecer a necessidade de um serviço de Inteligência instrumentalizado e capaz de exercer suas funções de planejamento em longo prazo.

Na literatura norte-americana especializada, há relativo consenso em relacionar Inteligência com segurança nacional, i. e., política de defesa e política externa, por um lado, e segurança territorial e segurança interna, por outro. As instituições brasileiras seguem a mesma doutrina, mas ainda com pouca publicação. No Brasil o *Gabinete de Segurança Institucional* (GSI) tem promovido, por meio da *Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais*, seminários, congressos e publicações na área. Há também nas universidades centros e institutos voltados para as questões estratégicas e de Inteligência, geralmente vinculados às pesquisas de departamentos de Relações Internacionais, Ciência Política e História. Outra instituição que converge para promover discussões e publicações nessa temática no Brasil é a Associação Brasileira de Estudo de Defesa (ABED). Mesmo havendo uma distinção entre temáticas e objetos de Inteligência e política estratégica quando comparamos Brasil e EUA, percebemos que em termos conceituais as publicações brasileiras ainda acompanham a doutrina da segurança nacional norte-americana.

Desde a aprovação do *National Security Act* (1947), em acréscimo com outros atos administrativos do executivo, que instituíram a Agência de Segurança Nacional (National Security Agency), o Conselho Nacional de Segurança (National Security Council) e a Agência Central de Inteligência (Central

5 “Inteligência é um subgrupo de uma categoria mais abrangente de informação. Inteligência e todo o processo pelo qual ela é identificada, obtida, e analisada, respondem às necessidades dos legisladores (policy makers). Toda inteligência é informação; nem toda informação é inteligência. [...] Inteligência é o processo em que tipos específicos de informação, importantes para a segurança nacional, são solicitados, coletados, analisados e apresentados aos legisladores; os produtos deste processo; a salvaguarda dos processos e da informação por meio de atividades de contrainteligência; e a realização de operações por demanda das autoridades competentes” (tradução livre).

Intelligence Agency)⁶, a *Inteligência* nos EUA mudou bastante com os ataques de 11 de Setembro de 2001 e a aprovação da Lei nº 108-458 (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, de 2004). As práticas de Inteligência norte-americanas precisaram se reinventar porque a ameaça à *segurança nacional* não era mais uma questão de guerra convencional contra exércitos instituídos, mas contra insurgentes contra seus próprios governos pró-EUA e militantes com convicções político-religiosas profundas. No início do século XXI, há uma aproximação da Inteligência estatal com atores não-estatais na formulação de novas estratégias de produção de informação (LOWENTHAL, 2009, p. 5).

Por sua vez, a Inteligência brasileira foi reformulada pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 e pelo Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que institui o *Sistema Brasileiro de Inteligência*, cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e estabelece a integração das ações de planejamento e execução da atividade de Inteligência no Brasil. A redemocratização do país demandou um novo modelo de Inteligência. De acordo com a lei 9.883,

[...] entende-se como Inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Nem todas as agências ou sistemas de Inteligência no mundo são comparáveis.

Elas exercem funções e possuem objetivos distintos conforme as legislações de cada Estado. Os principais modelos de Inteligência são os da: Inglaterra (M15, M16 e *Government Communications Headquarters*); China (*Central Military Commission e Communist Party*); França (DGSE – *Générale de la Sécurité Extérieure*, desde 1982); Rússia (antiga KGB – *Soviet Socialist Republic State Security Committee*); e o de Israel (*Mossad*). O modelo brasileiro se aproxima mais do norte-americano, na medida em que possui várias agências estatais integradas em um sistema com uma agência central, sendo os controles e as fiscalizações externas exercidos pelo Congresso Nacional.

Trazendo essa discussão para refletirmos sobre o impacto do aparato de Inteligência para o planejamento da Amazônia brasileira, aludimos à questão da *geopolítica ambiental*. Não é novidade relacionar riscos de segurança nacional com as crescentes questões ambientais. Johan Holst (1989), Alexander López (2009), Thomas Homer-Dixon (1991; 1994; 1995; 1996), Andrew Hurrell (1992), Ans Kolk (1996), entre outros, realizaram pesquisas que vinculam a politização e a militarização dos desafios ambientais no mundo e se aproximam do que denominamos *geopolítica ambiental*. Em termos analíticos, a Amazônia como região estratégica está cada vez mais politizada e militarizada dentro de construções teórico-empíricas da região, o que impacta diretamente nas formulações técnico-burocráticas de instituições estatais e não-estatais. Não há uma limitação evidente, as formulações das instituições estão muito

6 É na administração do presidente Herry Truman (1945-1949) que é instituída a lei de Segurança Nacional nos EUA. A bibliografia especializada atribui a este ato presidencial uma completa mudança da organização das Forças Armadas dos EUA, dando novos contornos à condução da política externa.

atreladas às análises acadêmicas, havendo muita porosidade nos enunciados. Por exemplo, há preocupações com hipóteses de escassez de recursos ambientais e o impacto disso em conflitos sociais. Algumas das análises, tanto acadêmicas quanto de instituições estatais, apontam para a deterioração das condições ambientais que desfrutamos hoje, o que causará consideráveis riscos de desestabilização social (violência civil, conflitos étnicos, insurgências, desobediência civil, guerras por recursos naturais). Muitas das previsões dizem que mudanças ambientais levarão a profundas consequências sociais. Não é difícil, como temos analisado, perceber que a Amazônia entra tanto na ordem das proposições de potenciais soluções às ameaças de *mudança climática* quanto na ordem prática de estabelecimento de ações territoriais efetivas para concretizar decisões políticas.

Os significados operacionais da *guerra permanente* opõem os Estados nacionais: por um lado, o aparato de Inteligência dos EUA procura projetar para além de suas fronteiras os objetivos nacionais. Nesse sentido, cada vez mais a Amazônia constitui ponto relevante para a segurança interna dos EUA quando se fala em recursos naturais, mudança climática, escassez de água, produção de alimento, metais estratégicos (por exemplo, nióbio); por outro lado, o aparato de Inteligência brasileiro desempenha o papel de desarticular interesses estranhos aos objetivos nacionais brasileiros (contrainteligência), idealmente, disposto a exercer sua função de promover

os interesses internos; contudo, com o enorme desafio de limitar as ingerências políticas. Esse é o jogo posto. Só que muitos outros jogadores estão em campo além dos aparatos de Inteligência estatais e para além do que se julgue interesse nacional e objetivos nacionais.

OUTROS ATORES NO JOGO GEOPOLÍTICO: MINERAIS ESTRATÉGICOS, TECNOLOGIA E SOCIEDADE CIVIL.

Instituições não-estatais possuem convicções bastante diversas, porém se assemelham em alguns aspectos na medida em que procuram realizar suas convicções particulares ao mesmo tempo em que instrumentalizam operações estatais, a fim de concretizar missões e interesses que se atribuem. Mesmo que no nível das proposições não haja fronteiras rígidas entre práticas estatais e não-estatais, as instituições estatais elaboram narrativas estratégicas e possuem competências de planejamento com execução orçamentária pública e se servem de uma formalidade diferenciada em termos de operacionalidade de agentes públicos investidos em cargos públicos. As organizações não-estatais combinam narrativas ativistas direcionadas a programas, obras e projetos específicos, muitas vezes, vinculados a recursos e regulamentações estatais, mesmo sendo uma ação privada⁷. Aqui, optamos por analisar uma instituição não-estatal, Organização Não-Governamental (ONG), que se coloca como contraponto para pensar os limites, os

7 Há ampla área de pesquisa interdisciplinar que discute as relações entre poder público e privado. Contudo, foge de competência deste artigo fazer levantamento exaustivo dessa temática (RUA, 1998; ABRUCIO, 2002).

conflitos e as interferências de ações estatais e demonstrar como as disputas por conceitos estão para além do aparato estatal.

É nesse sentido que iremos analisar o documento que a ONG *Environmental Defense Fund* (EDF), organização da sociedade civil estadunidense que atua na defesa de direitos indígenas e na preservação da floresta amazônica em cooperação com ONGs brasileiras, elaborou, no fim da década de 1990, para contrapor argumentos de que os interesses norte-americanos em questões indígenas e ambientais tinham, antes de quaisquer convicções humanitárias e ecológicas, um viés geopolítico para conservar minerais potencialmente estratégicos. O Fundo consultou os anuários produzidos pelo *Bureau of Mines*, órgão vinculado ao *U.S. Department of the Interior*. Os documentos analisados pelo EDF foram: *Mineral Commodity Summaries*, 1995; e “Potentially Critical Materials (Bureau of Mines, OFR-28-88, Division of Policy Analysis, March 1988). O *Bureau of Mines* produzia anualmente relatórios de acompanhamento de minerais estratégicos no mundo. Com base nesses documentos o EDF afirma que

[...] pensar que a política internacional gira em torno de depósitos de matéria prima é a geopolítica do século passado (séc. XIX), geopolítica jurássica. Recursos naturais são menos ‘estratégicos’ do que a tecnologia que os transforma. E ainda, se não fosse assim, os norte-americanos estariam se preocupando com o subsolo do Canadá, da África do Sul e da Rússia muito antes do da Amazônia.

O EDF procura desconstruir a perspectiva de que haveria um “complô planetário” para se apropriar ou para se manter em reservas

minerais estratégicas na Amazônia brasileira. De acordo com o EDF, o argumento do “complô planetário” pressupõe dois fatos: primeiro que existem na Amazônia recursos em escassez nos mercados internacionais; segundo que há reservas minerais excepcionais na Amazônia. Com base nisso, imagina-se que a defesa de direitos indígenas está a serviço de um controle do mercado de minérios, gerando um grande concerto estratégico para controlar essas reservas. O documento do EDF procura desfazer esses dois pressupostos. Primeiro, diz que o Brasil só tem 12% (doze por cento) da reserva de ouro do mundo, portanto, uma importância relativa com relação ao ouro. Com relação ao estanho (feito da cassiterita), o Brasil possui a maior reserva mundial, mais do que o dobro do segundo colocado (China), contudo, de acordo com o documento do EDF, os EUA possuem uma enorme reserva interna, além de o estanho ser produto superabundante no mercado internacional. A Associação de Países Produtores de Estanho (APPE) realiza esforços para diminuir a oferta para obter preços mais vantajosos. Portanto, não é um mineral estratégico, na perspectiva do EDF. Mesmo que fosse, a mudança tecnológica pode mudar esse quadro a qualquer momento. O EDF diz:

[...] quando nos meados da década de 1980, o Paranapanema abriu a mina de Pitinga, no Amazonas, virou as costas para a APPE e encheu o mercado internacional com grandes quantidades de cassiterita de alto teor de estanho. Resultado: o preço caiu pela metade e os mineiros bolivianos, cujos custos de produção eram maiores, e cujo minério era de teor mais baixo de estanho, foram para a rua. Ninguém, nos EUA, que importa estanho, se preocupou nem um pouco.

Ainda segundo o documento do EDF, com relação a diamantes industriais, o Departamento de Minas dos EUA avaliava que o Brasil possuiria 15 milhões de quilates de reserva base, “quase nada perto da Austrália, que tem 900 milhões, ou do Zaire, com 350 milhões”. O maior argumento é acerca dos minérios realmente estratégicos que têm aplicabilidade na produção bélica e na indústria aeroespacial. O documento do EDF analisa o documento “Materiais Potencialmente Críticos”, publicado pelo *Bureau of Mines*, OFR 28-88, Division of Policy Analysis (1988). O documento analisa 14 substâncias-chave de uso em alta tecnologia dos quais os EUA dependem da importação e que não possuem estoques suficientes. Alguns exemplos são: o germânio (Ge) “usado nos instrumentos de ótica infravermelha, sistema de direcionamento e mira de armas, sensoriamento remoto e outros”; háfnio (Hf) que é o “único material admissível para varas de controle nos reatores nucleares dos submarinos da marinha dos EUA”; gálio (Ga) utilizado em “instrumentos óticos-eletrônicos e lasers para fibras óticas dos mais avançados”. O relatório do EDF conclui que para esses 14 metais estratégicos existiria um país com reservas importantes, em oito desses casos, o Canadá:

O Brasil aparece, uma vez, como uma das cinco fontes principais de alumina (o *galium* ocorre como subproduto da transformação da bauxita em alumina). O Departamento de Minas fez essa listagem em 1988 e, depois, não fez mais. É difícil acompanhar as mudanças tecnológicas, tanto em materiais novos para alta tecnologia quanto em processos de produção.

O relatório da EDF afirma que muito dos

materiais estratégicos são subprodutos do processamento de um ou mais metais comuns, demandando processos mais qualificados de processamento para se aferir benefício comercial e industrial da mineração. A Amazônia brasileira tem reservas consideráveis de minerais “não-estratégicos”, como ferro, manganês e bauxita, “mas a oferta mundial é abundante e barata”.

De acordo com o especialista do EDF, durante a preparação do artigo sobre metais estratégicos, o levantamento anual e a publicação do boletim sobre os metais estratégicos no mundo foram suspensos sem explicação prévia. O especialista, com quem conversei, afirmou que ligou nos órgãos competentes para saber a razão do fim do monitoramento. Segundo ele, o responsável pelo levantamento afirmou que não havia mais minerais estratégicos no mundo porque isso dependeria da tecnologia. O estratégico é a tecnologia, portanto, o mineral pode mudar de prioridade com facilidade. Também a extração é o mais complexo. Garantiu ainda que não adianta ter o mineral na terra, é preciso ganho de escala para viabilizar economicamente a extração.

Em pesquisa na *Library of Congress* em Washington D.C., consegui encontrar o *U.S. Geological Survey*, vinculado ao Departamento do Interior, que ainda mantém o monitoramento e a publicação desse material. Agora em bases muito mais amplas. Eles monitoram 91 substâncias. Por exemplo, no último levantamento, o Brasil possui 84% da reserva mundial de nióbio (Nb), Canadá 9%, Alemanha 2%, Estônia 2%, outros 3%. O nióbio é considerado um metal extremamente estratégico por

ser um supercondutor com potencial uso em processadores mais sofisticados do que os de silício para a indústria aeroespacial, tem utilização na indústria nuclear e na produção de jatos e foguetes. A pesquisa do EDF ainda precisa ser atualizada porque o monitoramento continua sendo feito e o cenário mudou um pouco na medida em que o Brasil possui a maior reserva de nióbio. O Brasil produz 91% do minério comercializado no mundo. O segundo maior produtor, o Canadá, é responsável por 7% da produção mundial. A dependência norte-americana do nióbio brasileiro é ponto de preocupação deles. Recentemente o site WikiLeaks publicou um relatório do *Homeland Security Department* em que se expõe essa dependência classificando-a de preocupante (REF: STATE 6461).

Podemos tirar algumas conclusões de uma geopolítica amazônica que envolva o Estado brasileiro e o Estado norte-americano, organizações não-governamentais brasileiras e norte-americanas, todos atuando na lógica do *governo do território*. Primeiro, é fato que existe um aparato político-institucional nos EUA interessado em práticas de gestão ambiental e governança global que se traduzem em monitoramentos de ofertas de minerais classificados como “materiais potencialmente críticos”, entre outros tópicos. Segundo, o monitoramento de oferta de minérios e o financiamento a instituições não-estatais interessadas em gestão ambiental não significam necessariamente que haja um complô por trás para destituir a soberania brasileira sobre seu território. Terceiro, pode-se argumentar sobre a legitimidade de interesses comerciais estratégicos em matérias-primas em território brasileiro na medida em que tais

interesses procurem prever comercialmente a oferta internacional de produtos, sem politizar a questão. Quarto, não há dúvidas, dentro dos atuais pressupostos do direito internacional público, que a regulamentação da extração de minerais estratégicos e do governo territorial da Amazônia brasileira cabe ao poder público brasileiro.

CONCLUSÕES

Tanto os articuladores de teorias da conspiração quanto os atores institucionais mais pragmáticos de instituições brasileiras concordam que o poder dos EUA se faz sentir em diversas instâncias institucionais que lidam com a Amazônia: seja no financiamento de sua infraestrutura; no desenvolvimento de empreendimentos privados; em financiamento de ONGs; na influência de missionários religiosos; na venda de tecnologia de monitoramento aeroespacial; em acordos bilaterais de processamento de imagens de satélites para monitorar desmatamento; e em modelos e concepções de preservação ambiental. Ou seja, a presença dos EUA se faz sentir em múltiplas dimensões.

Em última instância, podemos concluir que a Amazônia se torna uma peça de ficção codificada em conceitos, regulamentações legais e convicções políticas que não expõem as contradições de suas formulações internas. Apresentam-se ao público verdades especializadas com pouco espaço de contestação e reflexão. Nesse sentido, as narrativas burocráticas, intelectuais, ambientais, militares, comerciais, históricas, jurídicas, midiáticas e não-governamentais pavimentam fluxos de conhecimento entre as redes especializadas e o público em geral, sem

prover, efetivamente, trâmites contraditórios próprios das reflexões, edificando narrativas de verdades hegemônicas, impróprias para contextos socioambientais tão diversos como o território amazônico.

A geopolítica ambiental no século XXI é sutil e se apresenta na necessidade de dominação técnica, no controle do conhecimento em patentes, na logística de compra e venda de minerais estratégicos que precisam de escala para se tornar rentáveis, e no processamento da natureza. Não adianta ter a maior reserva de nióbio do mundo se não se processa sua potencialidade industrial e tecnológica. É fundamental pensar nas potencialidades internas que, em última instância, só se realizam em território estrangeiro ou com recurso estrangeiro. Instituições estadunidenses procuram influenciar os interesses brasileiros, estabelecendo a lógica das políticas para a Amazônia, em uma dinâmica de troca de dólares por natureza (exportação de recursos naturais ou preservação da floresta). Ou seja, em nossa análise, as instituições estatais

e não estatais dos EUA utilizam-se de mecanismos financeiros para prover recursos tecnológicos, investimentos, diminuição de dívidas, entre outros, em troca de opinar no destino da floresta e dos recursos naturais do território amazônico. Por sua vez, em geral, instituições brasileiras estatais e da sociedade civil pouco fazem para integrar suas ações no nível estratégico. Na maior parte do tempo, as instituições brasileiras exercem papel subsidiário no jogo transnacional de conhecimento estratégico sobre a Amazônia à medida que pouco promovem a integração interna com orientação estratégica. Assim, assuntos como monitoramento aeroespacial, controle de desmatamento, empreendimentos de infraestruturas para garantir o suprimento de matéria prima para o mercado internacional, oferta de produtos agropecuários *in natura* (soja, laranja, algodão e proteína animal), vigilância das fronteiras terrestres, criação de áreas protegidas, entre outros, são desmembrados e não integram um plano nacional para a Amazônia brasileira.

REFERÊNCIA

ABRUCIO, Fernando Luiz e Marcos Vinícius. Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública. *Relatório de pesquisa* ENAP. Brasília: ENAP, 2002.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados* 19 (53), 2005.

BETTS, R. Analysis, war, and decision: why intelligence failures are Inevitable. *World Politics, Princeton*, n. 31, out. 1978.

CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

DELEUZE, Gilles & Félix Guattari. O que é a Filosofia? Trad. de Bento Prato Jr. e Alberto Muñoz. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.

DURKHEIM, Emílio. As formas elementares da vida religiosa. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade. Curso no Collège de France (1975-1976)*. Trad. de Maria Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *A verdade e as formas jurídicas*. Trad. de Roberto Cabral Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: NAU Editora, [1973] 2003.

HAMILTON, Lee. *The Role of Intelligence in the Foreign Policy Process*. Essays on Strategy and Diplomacy. Claremont, CA: Claremont College, Keck Center for International Strategic Studies, 1987.

HERMAN, Michael. *Intelligence Power in Peace and War*. New York: Cambridge University Press, 1996.

HEYMANN, Hans. Intelligence/Policy Relationships. In: *Intelligence: Policy and Process*. Ed. Alfred C. Maurer and others. Westview Press, 1985.

HILSMAN, Roger. *Strategic Intelligence and National Decisions*. Glencoe. Free Press, 1958.

HOLST, Johan. Security and the Environment: A Preliminary Exploration. *Bulletin of Peace Proposal*, no. 29 (2), pp.123-128, 1989.

HOMER-DIXON, Thomas. On the Threshold. Environmental Change as Cause of Acute

Conflict. *International Security*, vol.16, no.2. pp. 76-116, 1991.

_____ Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidences from the Cases. In: *International Security*, v.19, n. 1, summer, p. 5-40, 1994.

_____ *Strategies for Studying Causation in Complex Ecological Political Systems*. Toronto. Occasional Paper for the project on Environment, Population and Security, 1995.

_____ Debate. In: *Environmental Change and Security Project Report*, issue 2, pp. 49-57, 1996.

HORN, Eva ; Sara Ogger. *Knowing the Enemy: The Epistemology of Secret Intelligence*. Published by The MIT press, 2003. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1262623>. Acesso em: 11 maio 2003.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1945.

KOLK, Ans. *Forests in International Environmental Politics*. Utrecht: International Books, 1996.

LA BLACHE, Paul Vidal de. *Princípios de Geografia Humana*. 2. ed. rev. Lisboa (Portugal): Ed. Cosmos, 1954.

LAQUEUR, Walter. *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence*. New York: Basic Books, 1985.

LEIRNER, Piero. Etnografia com militares: fórmula, dosagem e posologia. In: *Antropologia dos militares: reflexões sobre pesquisas de campo*. Celso Castro e Piero Leirner (orgs). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LÓPEZ, Alexander. The Brazilian Amazon in an Environmental Security and Social Conflict Framework. In: *Facing Global Environmental Change*. Springer Berlin Heidelberg (Publisher), v. IV. June 04, 2009.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence from Secrets to Policy*. Fourth Edition. Washington, DC: CQ Press, 2009.

MASSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Trad. de Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MEDEIROS, R. A. L. de. *Decodificando a internacionalização da Amazônia: análise de uma Geopolítica Ambiental*. Brasília: Tagore Editora, 2018. v. 1. 503p.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Pensamento Geopolítico Brasileiro (1920 – 1980)*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo, 1981.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

PICKLES, J. *A history of spaces: cartographic reason, mapping and the geo-coded world*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2004.

RATZEL, F. *Géographie Politique*. Paris: Éditions Régionales Européennes, [1903] 1988.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado. Nova Utopia/ Ideologia do Desenvolvimento.. *Revista de Antropologia*, n. 34, p. 59-101, 1991.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho (Org.). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SCOTT, Len and Peter JACKSON. *The Study of Intelligence in Theory and Practice*. Intelligence and National Security 19: 139-169; Summer 2004.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História Militar do Brasil*. 3. ed. Civilização Brasileira, 1979.

SPRANDEL, M. A. Breve genealogia sobre os estudos e fronteiras e limites no Brasil. In: CARDOSO DE OLIVEIRA, R.; BAINES, S. G. (org.). *Nacionalidade e etnicidade em fronteiras*. Brasília: Ed. UnB, 2005.

STEINBERGER, M. A influência alemã na geografia política do Brasil. In: MENEZES, A.; KOTHE, M. (org.). *Brasil-Alemanha 1827-1997: perspectivas históricas*. Brasília: Thesaurus, 1997.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: Max Weber. Col. *Grandes Cientistas Sociais*. Org. e trad. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 1979.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva*. v. 1 e 2. Trad. de Regis e Karen Barbosa. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial e Editora UnB, 2004.