



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO**



WICKEN KLAYWER LUZ LOPES

**O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA): Pragmatismo responsável  
em integração regional no governo Ernesto Geisel (1974-1979)**

BELÉM-PA  
2026

**WICKEN KLAYWER LUZ LOPES**

**O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA): Pragmatismo responsável  
em integração regional no governo Ernesto Geisel (1974-1979)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PPGDSTU, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento

Coorientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Eliane Cristina Soares Charlet

BELÉM-PA  
2026

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

L864t Lopes, WICKEN KLAYWER LUZ.  
O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) :  
Pragmatismo responsável em integração regional no governo  
Ernesto Geisel (1974-1979) / WICKEN KLAYWER LUZ Lopes. —  
2026.  
114 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Coorientação: Prof<sup>a</sup>. Dra. Eliane Cristina Soares Charlet  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo  
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2026.

1. Amazônia. 2. Integração Regional. 3. Pragmatismo  
Responsável. 4. Regimes Internacionais. 5. TCA. I. Título.

CDD 327.10109811

---

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Prof. Orientador – PPGDSTU/NAEA/UFPA  
Profª Dra. Eliane Cristina Soares Charlet  
Coorientadora – Docente do Campus Universitário de Bragança - UFPA

Prof. Dr. Armin Mathis – PPGDSTU/NAEA/UFPA  
Examinador Interno

Prof. Dr. João Cauby de Almeida Junior - PPGCMA/ICEN/UFPA  
Examinador Externo

**Aprovado em:** \_\_\_\_\_

**Conceito:** \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, é fundamental reconhecer que a realização deste trabalho somente foi possível graças à formação acadêmica de quem o escreve. Assim, os primeiros louros pertencem à educação pública brasileira, que, apesar de seus desafios, permanece como instrumento essencial de transformação intelectual e social. Nesse sentido, expresso minha profunda gratidão ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), instituição de excelência que me proporcionou conhecimento teórico e também uma formação crítica, sensível e comprometida com a realidade amazônica. Estendo esse agradecimento a todos os professores do programa, em especial àqueles que ministraram cursos memoráveis no âmbito da pós-graduação, cujas aulas deixaram marcas duradouras em minha trajetória acadêmica.

Agradeço, de modo especial, ao meu orientador, Professor Dr. Durbens Martins Nascimento, pelo incentivo constante, pela confiança depositada em meu trabalho e pelas contribuições intelectuais que foram decisivas para o amadurecimento desta pesquisa. Sua orientação foi fundamental não apenas no plano acadêmico, mas também no fortalecimento do compromisso com o rigor científico e a reflexão crítica.

Registro igualmente minha gratidão aos colegas de turma da pós-graduação em Bragança, com quem compartilhei uma etapa significativa da vida acadêmica. Essa foi uma turma verdadeiramente maravilhosa, formada por pessoas fantásticas, generosas e amigas, cuja convivência tornou o percurso mais leve, enriquecedor e humano.

Não poderia deixar de agradecer aos meus amigos pessoais, espalhados por diferentes lugares, mas igualmente presentes em minha vida. São pessoas que me acolheram, ofereceram apoio, amizade sincera e com quem nutro profundo carinho e respeito. Em Viseu, agradeço a Eduardo Lima, Thiago Silva e Igor Oliveira. Em Bragança, a Junivam Ferreira e Paulo Nilber. Em Castanhal, a Daniel Monteiro e Rita de Cássia. Em Belém, a Eduardo Corrêa e Railson Alves. Cada um, à sua maneira, contribuiu para que esta caminhada fosse possível e mais significativa.

Por fim, e de maneira muito especial, meus agradecimentos se dirigem à minha família, meu alicerce mais sólido e permanente. Agradeço profundamente à minha avó Jurema Luz, mulher de força e afeto imensuráveis, por quem meu amor é infinito. Ao meu padrasto Marcos Francisco e à minha irmã Thayane Luz, pela convivência cotidiana, pelo

apoio silencioso e pela presença constante. E, acima de tudo, dedico meus agradecimentos mais sinceros, intensos e profundos à minha mãe, Edisandra Luz, indescritível em sua dedicação, e força. A ela, que sempre acreditou, sustentou e acompanhou cada passo desta trajetória, que sempre me deu apoio e moldou a pessoa que me tornei, vai meu eterno reconhecimento, respeito, gratidão e amor.

## RESUMO

A pesquisa analisa de que modo o pragmatismo responsável, diretriz central da política externa brasileira durante o governo Ernesto Geisel (1974–1979), influenciou o processo de negociação e formulação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), instrumento que posteriormente originou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), demonstrando que o TCA não pode ser compreendido como produto circunstancial, mas como resultado de uma estratégia diplomática articulada. Nesse período, a Amazônia assumiu maior centralidade diante da intensificação do multilateralismo, das pressões internacionais pela sua “internacionalização” e da necessidade de reforçar a soberania brasileira sobre a região, que possibilita compreender o OTCA como um regime multilateral estruturado pela Teoria dos Regimes Internacionais das quais a fundamentação teórica apoia-se nos procedimentos voltados à coordenação entre os países membros. Assim, o estudo identifica que a formulação do TCA se insere em um duplo movimento: cooperação regional, voltada à integração física, científica e econômica entre países amazônicos; e defesa estratégica, fundamentada na preservação da autonomia nacional frente a agendas externas. Nessa perspectiva, argumenta-se que o TCA constitui manifestação concreta dos pilares do pragmatismo responsável — especialmente a busca por autonomia decisória, diversificação de parcerias e fortalecimento da presença estatal na Amazônia — no plano das relações internacionais. Conclui-se, portanto, que a OTCA representa não apenas um mecanismo diplomático, mas a institucionalização de um projeto estratégico de integração amazônica, ancorado nos interesses da política externa brasileiros e no desenvolvimentismo regional.

**Palavras-chave:** Amazônia; Política Externa; Pragmatismo Responsável; Regimes Internacionais; TCA; OTCA; Diplomacia; Desenvolvimento: Integração Regional.

## ABSTRACT

This research dissertation analyzes how *responsible pragmatism*, the central guideline of Brazilian foreign policy during the Ernesto Geisel administration (1974–1979), influenced the negotiation and formulation of the Amazon Cooperation Treaty (ACT), an instrument that later gave rise to the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO). It demonstrates that the ACT cannot be understood as a circumstantial product, but rather as the result of an articulated diplomatic strategy. During this period, the Amazon gained greater centrality amid the intensification of multilateralism, international pressures for its “internationalization,” and the need to reinforce Brazilian sovereignty over the region. This context allows ACTO to be understood as a multilateral regime structured in accordance with International Regime Theory, whose theoretical foundation is based on procedures aimed at coordination among member countries. Thus, the study identifies that the formulation of the ACT was embedded in a dual movement: regional cooperation, oriented toward physical, scientific, and economic integration among Amazonian countries; and strategic defense, grounded in the preservation of national autonomy in the face of external agendas. From this perspective, it is argued that the ACT constitutes a concrete manifestation of the pillars of responsible pragmatism—especially the pursuit of decision-making autonomy, diversification of partnerships, and strengthening of state presence in the Amazon—within the sphere of international relations. It is therefore concluded that ACTO represents not merely a diplomatic mechanism, but the institutionalization of a strategic project of Amazonian integration, anchored in the interests of Brazilian foreign policy and regional developmentalism.

**Keywords:** Amazon; Foreign Policy; Responsible Pragmatism; International Regimes; ACT; ACTO; Diplomacy; Development; Regional Integration.

## LISTA DE SIGLAS

AAS	Antônio Azeredo da Silveira
AD	Acción Democrática
AI-5	Ato institucional nº 5
ALCAN	A Northern Aluminum Company
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
AP	Acción Popular
PARA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
BAUXISA	Bauxita Santa Rita Ltda.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCP	Confederación Campesina Del Peru
CEBs	Comunidades Eclesiásticas de Base
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea
DAM-II	Divisão da América Meridional II
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
ELN	Exército de Libertação Nacional
ENCEMAR	Escola de Comando e Estado-Maior

ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FPN	Frente Popular Nacionalista
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IIHA	Instituto Internacional da Hiléia Amazônica
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MNR	Movimento Nacionalista Revolucionário
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MRN	Mineração Rio do Norte
NPS	Nationale Partij Suriname
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEI	Política Externa Independente
PIN	Plano de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND I	Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento
PND II	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
RPEB	Resenha de política exterior do Brasil
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SIDERBRÁS	Siderurgia Brasileira S.A
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DA PAN-AMAZÔNIA NA DÉCADA DE SETENTA DO SÉCULO XX.....	20
2.1 As Amazônias vizinhas.....	20
2.2 A Amazônia brasileira.....	27
2.3 Integração Nacional e a Transamazônica.....	34
2.4 Conflitos sociais e os Grandes Projetos.....	37
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	44
3.1 Regimes Internacionais.....	44
3.2 O conceito de pragmatismo.....	53
3.3 Teoria do Desenvolvimento.....	54
3.4 Integração regional latino-americana.....	59
4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO ERNESTO GEISEL (1974-1979).....	62
4.1 Características da política externa.....	62
4.2 Bolívia.....	66
4.3 Peru.....	68
4.4 Colômbia.....	71
4.5 Venezuela.....	73
4.6 Equador.....	76
4.7 Guiana e Suriname.....	77
4.8 Conclusão.....	79
5 O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL NA CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.....	82
5.1 As negociações.....	82
6 CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105

## 1 INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Estudamos esta organização internacional multilateral a partir da política externa do governo brasileiro, em particular do Pragmatismo Responsável vigente no governo Ernesto Geisel e no contexto político das iniciativas de integração da América do Sul na sua parte amazônica. Enquadramos o objeto em perspectiva histórica e à luz dos regimes internacionais em Relações Internacionais.

O TCA foi criado em 03 de julho de 1978, por oito países amazônicos. Estes atores são: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Posteriormente se institucionaliza em uma organização intergovernamental, a Organização de Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja iniciativa visa integrar por meio da cooperação Sul-Sul em múltiplas dimensões: político-diplomática, estratégica e técnica, além de criar interações com governos, organizações multilaterais, agências de cooperação, sociedade civil organizada, movimentos sociais, comunidade científica, setores produtivos e a sociedade.<sup>1</sup>

O espaço socioambiental da OTCA é a Pan-Amazônia, uma região composta por diversos estados latino-americanos que são esses o Brasil, Guiana, Suriname, Guiana Francesa, Colômbia, Peru, Bolívia, Venezuela, com seus 7,8 milhões de quilômetros quadrados corresponde em torno de 60% do território sul-americano (Filho, 2013), sendo uma região rica em recursos dos mais variados tipos e uma biodiversidade considerável.

A região esteve ligada a discursos de poder com objetivos de exploração desses recursos e do desenvolvimento dos espaços, e esses objetivos sendo justificados pela integração regional, quando implantados causavam grande impacto socioambiental e profundas mudanças na geografia da região, afinal, os chamados Grandes Projetos da Amazônia são obras que não desenvolveram sua estrutura de exploração e rede de fluxos isoladamente, ou seja, o epicentro de qual fosse o tipo de recurso buscado necessitava de uma rede de infraestrutura adjacente para atender a demandas do planejamento.

No século XX, a construção de uma hidrelétrica para aproveitar os recursos hídricos ou um projeto para extração mineradora do solo, por exemplo, precisarão de uma

---

<sup>1</sup> (<https://otca.org/pt/quem-somos/>).

rede de transporte capaz de adentrar nos lugares mais longínquos da região, desde fluviais até ferrovias, além de capitais industriais e humanos, “utilizando dos caminhos, estradas e rios para transportarem toneladas de produtos que gerarão milhões em dinheiro, deixando para a região um saldo social, econômico e ambiental negativo” (Silva, 2021, p. 30).

Daí os impactos socioambientais provenientes das mudanças antrópicas do território e de sua composição geográfica como migrações, desmatamento, poluição, criações de novas estradas ou assentamentos urbanos, na quais interessa ao financiamento dos empreendimentos, que leva a investimentos de capitais de países de fora do mapa da região, o que incentiva ainda mais o discurso de dominação e usufruto da região, só que de estados na qual nem se localizam no território, além dos interesses do capital internacional, que foca nas diferentes atividades exploratórias da região, e que pouco contribuem para o desenvolvimento da região pelo lucro e ao haurir os recursos naturais da região (Silva, 2021, p. 32).

Por se tratar de uma região rica em fauna e flora, e de importância singular para a situação climática mundial, diversos países demonstram interesse no controle do território, ao menos se quer fazendo parte dele. Esse argumento é corroborado no fundamento de que a Amazônia é uma região de importância global, então sua responsabilidade é alocada aos países interessados, assim forma-se uma tese de internacionalização da amazona, que por conta dos discursões ambientais da década de 70 terão bastante propostas, justificando as tentativas de controle da região (Niño, 2017, p. 18).

No período da ditadura militar brasileira os olhos voltados para a integração regional e para o desenvolvimento e exploração dos recursos nacionais levou-os dirigentes a uma extensa política à Amazônia. Ruffini e Martins de Souza (2020) explicam que as ditaduras alinhadas aos capitais e as intervenções internacionais voltam-se para projetos em lugares considerados atrasados e isolados do resto do país, e como há nesse aspecto uma importante demonstração de poder de ação, leva a região amazônica a ser um palco para os governantes brasileiros da época, que justificam esse suposto atraso em comparação com um projeto de civilização baseado na civilização do financiador externo, considerados modelos internacionais, na qual os ditadores buscavam tornar o Brasil.

Em contraposição, Edgar Niño (2017) mostra que a integração regional desse período pode ser pensada de outra forma na História da Amazônia contemporânea. A integração regional da Amazônia ocorre a partir do protagonismo dos países amazônicos na defesa de seus interesses na região, contrariando as tentativas de intrusão dos estados, que não fazem parte da região, contestando a tese de internacionalização, sendo assim estrategicamente viável a cooperação mútua entre os países da região. Entende-se o conceito de integração como “um processo de aproximação gradual entre atores, países ou regiões, o que pode ocorrer através de diversos âmbitos” (Silva, 2012, p. 54) mas que também pode ser pensada na forma de um:

processo objetivamente criado por atores políticos e econômicos com vistas a impulsionar a construção de infraestruturas físicas, por exemplo, através da construção e interligação de estradas rodoviárias e eixos hidroviários, construção de usinas hidrelétricas, visando o intercâmbio comercial entre regiões afins (Silva, 2012, p. 54).

Segundo Neto e Nogueira (2014), as rodovias e estradas são um importante elemento proporcionador da integração regional, pois garante o acesso e comunicações entre os cantos remotos de uma nação, além de garantir a ocupação das fronteiras, para defesa e deslocamento de recursos. Vale ressaltar, que essa finalidade não apenas é confirmada pelas rodoviárias, mas também por outros projetos de interconexão como ferroviárias, pontes, rotas fluviais e comunicação, temas abrangentemente abordados nas documentações entre as embaixadas do Brasil e dos demais países da Pan Amazônia, tanto no âmbito bilateral quanto na formulação do TCA.

Uma questão em que a experiência da análise de uma construção integradora pode levar-nos a refletir sobre a situação internacional da Amazônia. Por se tratar de uma região que abarca diferentes países, as relações internacionais não devem ser desprezadas, o que diz Aragón é que cada um desses estados só tem a preocupação de tomar a entender suas próprias questões, e nunca a do estado vizinho, e completa ele dizendo que “esse desconhecimento leva à formulação de políticas conforme os interesses nacionais” (Aragón, 2018, p. 16), o que gera problemas na região. Ao verificar o teor da documentação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil para as embaixadas pan-amazônicas percebe-se uma iniciativa de contornar esse movimento individualista e esboçar uma contribuição multilateral cooperativa entre os países, alinhando os interesses comuns na região.

Entre os anos de 1974 e 1979 a presidência do Brasil esteve em posse do militar Ernesto Geisel, considerado político da linha branda da ditadura militar brasileira, que durou do golpe de 1964 até a redemocratização em 1985. No âmbito externo, o período que seguiu seu governo é caracterizado pela situação de *détente* na qual há uma flexibilização no relacionamento entre as duas potências da guerra fria, Estados Unidos e União Soviética, e mediante isso há uma nova fase das relações internacionais (Saraiva, 2008, p. 233) onde, no Brasil, se reflete na reabertura de relações com países do leste europeu, incluído a própria URSS. Além disso, o país enfrentou um problema econômico causado pela crise do petróleo de 1973, na qual os países árabes produtores de petróleo aplicaram um aumento nos preços do petróleo, o que levou o embargo a reverberar na economia mundial (Frieden, 2010).

A implementação do II PND e abertura diplomática com outros países foi para que pudesse contornar a crise, como é o caso da construção da usina hidrelétrica de Itaipu que teve material industrial proveniente da URSS. Portanto, o governo orienta suas decisões mais por critérios pragmáticos do que ideológicos, apesar de filiação ao campo ocidental liderado pelos EUA.

Internamente, o golpe de 1964, por entre outros motivos, foi fundamentado na propaganda anticomunista, instaurando uma ditadura que cassou políticos e militantes de esquerda, e no plano internacional reabriu relações diplomáticas com esses países que representavam o bloco socialista no mundo. Além disso, o governo se mostrou dessa forma ao lançar o processo de reabertura política. É no governo de Geisel que as primeiras menções à redemocratização são mencionadas, conhecida como distensão, em 1978, Geisel revogou o AI-5, um dos atos institucionais reconhecidos por autenticar os atos repressivos da ditadura militar, como o fim do direito ao *habeas corpus*, a cassação de políticos opositores e a perseguição de qualquer um considerado subversivo ao regime.

Contudo, o processo de reabertura política foi planejado para acontecer de forma lenta e gradual, tanto que só se consolidou no mandato seguinte de seu sucessor, João Baptista Figueiredo, garantindo que não haja anistia apenas para os subversivos, mas futuramente para os próprios militares que cometeram truculências. No próprio governo de Geisel um episódio muito importante da história do Brasil ocorreu, trata-se da morte do jornalista Vladimir Herzog na qual foi divulgada supostamente como um suicídio, hoje já

se sabe que ele teria sido assassinado pelos militares, gerando grande repercussão aos atos dos militares.

A produção intelectual desses processos da política externa do país se fundamenta em um alinhamento de práticas das relações exteriores que o ministério brasileiro adotou. Dessa forma, durante de Geisel a política externa chamada de Pragmatismo Responsável foi orientada pelo seu Ministro Antonio Azeredo da Silveira e por práticas de realismo político. Desse modo, análise da criação de acordos multilaterais na América do Sul, se insere em um contexto sociopolítico de afirmação da necessidade de o Brasil incrementar a integração com os países da Pan-Amazônia.

A política externa pragmática, é baseada na ideia de que as decisões e ações diplomáticas devem ser guiadas pela realidade prática e pelas circunstâncias concretas, em vez de ideologias rígidas ou princípios abstratos, focando em alcançar objetivos específicos e mensuráveis, priorizando os interesses nacionais. Ela valoriza a capacidade de se adaptar às mudanças nas condições internacionais e de ajustar as estratégias conforme necessário. A busca por parcerias e alianças estratégicas com outros países, independentemente de suas orientações políticas, desde que isso beneficie o interesse nacional, mostra que a diplomacia tem aptidão pela cooperação internacional. Essa abordagem muitas vezes leva a uma diplomacia mais prática e menos idealista, focada em resultados tangíveis.

Na política externa brasileira, o termo "pragmatismo" é muitas vezes associado ao período conhecido como "pragmatismo responsável" ou "pragmatismo ecumênico e responsável", que ocorreu durante o governo, esse conceito foi elaborado principalmente pelo então Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira.

Voltou-se para a Amazônia com interesses de projetos desenvolvimentistas do pensamento ditatorial exposto por Ruffini e Martins de Souza (2020). Pode-se concluir os objetivos e impactos dessa política a partir do volume de documentos trocados entre embaixadores de países latino-americanos e o Ministro, além dos despachos que ele enviou ao presidente contendo nos assuntos interamericanos a questão de integração regional da Amazônia e planejamentos de projetos de benefício mutuo no desenvolvimento de obras de interconexões viárias, fomento a trocas e ao turismo,

exploração dos recursos, obras que entre outros objetivos teriam a característica do crescimento urbano e a boa convivência e relação entre os países vizinhos.

As características da política externa desse período servem para compreendermos as noções norteadoras e efetivas das relações internacionais brasileiras. O pragmatismo responsável, no geral, conduziu práticas do realismo político, ou seja, a busca por resultado de ganhos reais nas relações internacionais, em resultados proveitosos para a economia interna, que para serem alcançados deve-se analisar o contexto da execução de acordos na qual se desvencilhe condutas ideológicas norteadoras, principalmente as mais rígidas que, no caso, deram a tônica ao contexto global bipolar do período.

Deve-se dizer também que, os processos diplomáticos que serão abordados aconteceram entre os atores estatais, porém é comum personificar os países como entidades diplomáticas monolíticas. O foco principal dessa pesquisa está ligado ao pioneirismo da política externa brasileira, sobretudo no pragmatismo responsável, no contexto da diplomacia dos acordos que levaram a cooperação internacional amazônica, entretanto não se deve desprezar a estrutura interna do corpo diplomático brasileiro dentro do Itamaraty e os governos dos países pan-amazônicos. O ministério das relações exteriores e o Itamaraty, representam mais que um prédio físico, sua responsabilidade está no assessoramento das relações internacionais e na formação do corpo de diplomatas que irão compor a entidade administrativa interna e externamente, aparecendo como uma entidade burocrática na qual seus componentes recebem treinamento e especializam-se para exercer a tarefa diplomática de forma alheia aos interesses, o máximo possível, sendo um braço fundamental do exercício da política externa dentro e fora do país. Externamente, dos governos de cada país amazônico e seus respectivos ministérios de assuntos internacionais. Afinal, houve debates, pressões políticas, conveniências, e até desconfianças acerca do pioneirismo brasileiro ser uma tentativa de hegemonia do país sobre toda a região.

Portanto esse trabalho analisa em que medida e de que forma o pragmatismo responsável influenciou a construção política e diplomática do Tratado de Cooperação Amazônica durante o governo Ernesto Geisel, e como os discursos oficiais e documentos diplomáticos expressam essa relação no contexto da integração regional amazônica. O pragmatismo responsável, expressão da política externa brasileira é uma variável determinante para o consenso na formulação do acordo de cooperação de integração

regional, face ao discurso de internacionalização da Amazônia, por agentes externos, de intensificação do multilateralismo e das ações bilaterais como novos eixos do governo Ernesto Geisel?

No contexto de desenvolvimento teórico e científico, o Tratado de Cooperação Amazônica ser tema de importância para a pesquisa, como supracitado, evidenciado por Niño, diz-se que:

Pensar na importância da região amazônica para a integração sul-americana, assim como nas políticas externas dos países amazônicos não é um tema secundário na reflexão acadêmica sobre integração regional e na análise da agenda interna e externa dos países da região (Niño, 2017, p. 14).

O que leva a questionar o problema da qual há uma relação na política externa pragmática com a formulação do tratado, que artificialmente é respondido negativamente pela falta de abordagem dessa relação nos trabalhos de história das relações internacionais do Brasil em geral e história da política externa brasileira.

Portanto, a análise dos discursos produzidos se torna necessária para entender a construção da ideia de integração regional e transnacional da Amazônia, para entender o potencial político dessa integração que aparece recorrentemente nos projetos de estadistas e governantes do Brasil. E principalmente, analisar o quanto o realismo político do pragmatismo responsável esteve presente na formulação do tratado a partir do que é exposto nas fontes documentais.

Mas que isso, compreender as origens e objetivos do TCA, é fundamental para compreensão dos seus resultados. Edna castro coloca a compreensão do tratado da seguinte maneira:

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) tem cumprido importante papel político na aproximação entre os países-parte (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), identificados por uma problemática comum relacionada com o desenvolvimento e a conservação ambiental. Promove o intercâmbio de conhecimentos do universo amazônico, por intermédio de encontros, seminários e projetos de pesquisa e facilita a concentração entre as partes, em foros internacionais, nas matérias relacionadas ao meio ambiente amazônico. (Castro, 2008, p. 40)

Ademais, essas características, se bem avaliadas, ajudam a compreensão sobre o estudo do próprio OTCA, que não deve ser desvinculado da temática, esse que foi

promovido posteriormente ao governo de Geisel, mas que é uma concretização dos assuntos abordados no Tratado de Cooperação Amazônica (Castro, 2008, p. 40).

O objetivo geral da pesquisa é analisar de que modo o pragmatismo responsável orientou a atuação do Estado brasileiro nas negociações e na formulação do Tratado de Cooperação Amazônica (1974–1979), identificando na diplomacia os fundamentos políticos, geopolíticos e regionais que sustentaram a proposta de integração amazônica, resultará em um expressivo resultado. Para isso, durante a pesquisa irão se desenrolar temas como a construção de uma interpretação sobre a trajetória política e institucional do TCA na perspectiva da integração regional, os fundamentos da política externa brasileira no que tange à Amazônia durante a presidência de Ernesto Geisel e os principais eixos do discurso de internacionalização da Amazônia, do multilateralismo e da integração regional do final da década de 70 do século passado.

Esses objetivos irão adquirir forma a partir da metodologia aplicada a pesquisa que consiste em um estudo misto, pois é baseada na interpretação de fontes documentais a partir de uma base fundamental e teórica de trabalhos que abordem os principais elementos e conceitos do tema. Como estudo qualitativo existem possibilidades amplas que aparecem no decorrer da pesquisa, o processo de coleta de dados pode mudar à medida que as portas se abrem ou se fecham para a coleta, além disso “a teoria ou padrão geral de entendimento vai surgir à medida que ela começa com códigos iniciais, desenvolve-se em temas mais amplos e resulta em uma teoria baseada na realidade ou na interpretação ampla” (Creswell, 2007, p.186). E como pesquisa quantitativa explora seriadamente conceitos presente nos textos documentais e bibliográficos, daí a importância da análise do discurso que irei discorrer posteriormente.

Essa metodologia precisa ser averiguada com cautela, e suas etapas exploradas nos mínimos detalhes, respeitando seus requisitos e atentando para as possibilidades de equívocos que ao serem percebidos devem passar por correção. Imprecisões podem comprometer a pesquisa, portanto, deve-se “aplicar o princípio da coesão e coerência, cotejando com objetividade e subjetividade interpretativa, pois assim será possível articular melhor os saberes internacionais com suas construções multidisciplinares” (Castro, 2016. p. 276).

O primeiro passo para a interpretação desses dados consiste nos procedimentos de coleta desses. As fontes documentais pertinentes a esse trabalho estão disponibilizadas pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História contemporânea (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas em dois acervos. O primeiro consiste no acervo de Antônio Azeredo da Silveira enquanto Ministro das Relações, são os documentos referentes a proposta de formação do pacto amazônico e a diplomacia entre os países nas matérias de desenvolvimentos em diversos setores da economia e infraestrutura. Além disso, existem pastas documentais de assuntos gerais do mesmo acervo, que tratam sobre os principais relatórios da atuação do ministro em sua gestão, de certa forma esses documentos complementam e reforçam as matérias do primeiro, principalmente na descrição dos acordos e resultados reais, além de relatórios, do próprio texto do Tratado e de bibliografia produzida acerca do tema.

Creswell (2007, p. 192) aponta algumas dificuldades que surgem durante essa etapa como: a disponibilidade para o acesso a documentação e a dificuldade de encontrá-los, a exigência de transcrição ou leitura ótica ao passar para os computadores ou outros equipamentos de escrita, a possibilidade dos materiais não estarem completos ou não serem autênticos. Por isso, deve-se ter muita cautela nessa etapa da pesquisa, ao selecionar o material utilizado.

Para lidar com as dificuldades no trato das fontes, presente trabalho partirá da Análise de conteúdo em torno das fontes documentais, desenvolvendo as interpretações seguindo a cadeia de etapas sugeridas por Bardin (1977), a escolha do método foi priorizada por conter os elementos necessários para a codificação dos textos, sendo ideal para uma pesquisa que apresente temas recorrentes com uma razoável frequência ou até mostrar um padrão frequente, como é o caso dos textos apresentados nas fontes documentais relatadas, usando a técnica da análise documental e bibliográfica. Consiste em:

Procedimento de pesquisa com características específicas, com finalidades de investigação muito próprias, pode ser também utilizada como uma técnica complementar, validando e aprofundando dados obtidos por meio de outros procedimentos como, entrevistas, questionários e observação (Junior, 2021, p 45).

A primeira parte do estudo, a pré-análise será feita uma leitura flutuante de todo material recolhido para se ter a noção total do conjunto das fontes, e conseguir achar

pontos em comuns nas diversas pastas de documentações além do indicado pela literatura disponível, a fase de leitura flutuante “consiste em estabelecer contacto com os documentos a analisar e em conhecer o texto de deixando-se invadir por impressões e orientações” (Bardin, 2077, p. 96).

A hipótese que guiará a pesquisa sugere que o TCA, concebido como um instrumento de cooperação e integração na/da América do Sul com nações nas fronteiras ao Norte do Brasil, atores multilaterais, resulta do lado brasileiro do pragmatismo responsável em política externa, na medida em que a narrativa da internacionalização da Amazônia, por agentes externos, requer resposta face a intensificação do multilateralismo, do regionalismo e das ações bilaterais como novos eixos do governo Ernesto Geisel.

A partir desse ponto, se iniciará com uma contextualização histórica da Amazônia, em seguida serão apresentadas as principais teorias científicas que ajudaram a fundamentar a escrita. Adiante, acerca do regime de Geisel, descrevendo as instâncias e atores que influenciam na sua política externa, como o segundo Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND II), o Ministro das relações exteriores, o Ministério, seu corpo diplomático e demais atores estatocêntricos (Castro, 2016, p. 434). Verifica-se, além da descrição de cada governo dos países amazônicos desse período da década de 70, a noção do tipo de relacionamento que cada ator internacional terá no âmbito bilateral.

Nesse momento, exploram-se o conteúdo real e histórico das fontes, com apoio bibliográfico, o objetivo é de averiguar quais projetos diplomáticos de fato foram institucionalizados e quais ficaram no âmbito do planejamento. Seguindo essa leitura, buscará compreender o volume da diplomacia bilateral com cada país amazônico referenciado nas fontes, produzindo dados comparáveis aos materiais bibliográficos que os mencionam, assim compara-se com a realidade histórica. A metodologia busca quais são os assuntos mais explorados pela política externa e a relação com cada país, além das quais foram mais exploradas como um todo, tendo em vista a formação dessas relações dentro do contexto de regimes internacionais. Quais projetos se repetem e quais são exclusivos, uma vez que objetivos da política externa se repetem para os objetivos em uma mesma região, além dos acordos formados por três ou mais países que não necessariamente configuram o foro regional amazônico.

Quantos desses projetos saíram do âmbito do planejamento e foram postos em práticas, posto os objetivos do PND sobre a política externa pragmática, tanto em relações bilaterais e multilaterais sobre integração e desenvolvimento, quanto a formação do foro regional, e o que isso representa para a integração regional de forma física ou em forma de cooperação internacional.

A estrutura narrativa, a menção as formas de coleta de dados e a relação com o tipo de análise escolhida, para Creswell (2007), são as formas de “verificação de questões para elaborar um procedimento de métodos mistos” (Creswell, 2007, p. 211). Essa pesquisa baseia-se na natureza do método que surge “resposta à necessidade de esclarecer o objetivo de reunir dados quantitativos e qualitativos em um único estudo” (Creswell, 2007, p. 211). e “com o desenvolvimento e com a percepção da legitimidade da pesquisa qualitativa e quantitativa nas ciências humanas e sociais, a pesquisa de métodos mistos, empregando coleta de dados associada às duas formas de dados (Creswell, 2007, p. 211).

Todas essas análises em conjunto concluem o método qualitativo com apoio da bibliografia ao buscar processos históricos não monolíticos, e quantitativo ao buscar seriadamente o conteúdo das fontes documentais. Os “quais” e os “quantos” fazem parte da metodologia mista.

Assim, veremos o quanto as negociações que levaram o TCA, a sua estrutura, e sua institucionalização, teve correlação da mesma orientação interna da política externa e do mesmo regime internacional. esse trabalho visa avaliar o balanço das relações internacionais do Brasil com os países da Pan Amazônia durante o governo de Geisel, para em seguida analisar como o pragmatismo responsável orientou a ação diplomática em torno da elaboração do Tratado de Cooperação Amazônica.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DA PAN-AMAZÔNIA NA DÉCADA DE SETENTA DO SÉCULO XX

### 2.1 As Amazônias vizinhas

A Pan-Amazônia é uma das regiões mais ricas e estratégicas do planeta, não apenas por sua biodiversidade, mas também pela pluralidade de povos, culturas e modos de vida que abriga. Ao longo do século XX, esse território passou por transformações, marcadas pela incessante busca por desenvolvimento econômico e pela exploração intensa de seus recursos naturais e por políticas estatais voltadas à sua integração ao restante dos países que a compõem. Desta forma, busca-se dissertar sobre contexto histórico e social vivido na década de 1970, e é fundamental refletirmos sobre os caminhos trilhados.

Durante a década de 1970, os regimes militares que governavam o Brasil e diversos países da Pan-Amazônia (como Peru, Bolívia e Colômbia) imprimiram à região uma nova lógica de ocupação e desenvolvimento, baseada em doutrinas autoritárias, nacionalistas e anticomunistas. A Amazônia, antes tratada como território periférico<sup>2</sup>, passou a ser vista como um espaço estratégico. Os governos ditatoriais enxergavam a floresta como uma fronteira a ser conquistada, uma zona vulnerável a influências externas, movimentos revolucionários e ameaças internacionais, justificando assim a adoção de políticas agressivas de integração territorial, militarização e expansão da infraestrutura.

No Brasil e nos países vizinhos, o contexto foi semelhante. Ditaduras no Peru como a de Juan Velasco Alvarado e na Bolívia também intensificaram projetos de colonização da floresta, muitas vezes com financiamento de bancos internacionais e apoio de empresas transnacionais.

A lógica era a mesma, promover o crescimento econômico por meio da exploração de recursos naturais e da “modernização” das áreas consideradas improdutivas. A floresta já era vista como obstáculo, e os povos que nela viviam eram sistematicamente

---

<sup>2</sup> A Amazônia foi mantida, durante grande parte da sua história, na visão de fronteira de expansão, refletindo a prioridade nacional pelo desenvolvimento territorial ao invés da integração social e econômica plena; somente a partir dos anos 2000 passa a adquirir centralidade geopolítica e ambiental. Fonte: THÉRY, Hervé. *Situações da Amazônia no Brasil e no continente. Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. [resumo], abr. 2005

marginalizados, silenciados ou forçados a se integrar a um modelo desenvolvimentista excludente.

A ditadura no Peru sob o governo do general Juan Velasco Alvarado (1968–1975) atuou na configuração da Amazônia peruana durante a década de 1970. Embora não fosse uma ditadura nos moldes repressivos clássicos da América do Sul, o regime de Velasco foi autoritário, nacionalista e fortemente intervencionista, e suas políticas tiveram impactos profundos na região amazônica, dessa forma “el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas decretó una serie de câmbios de naturaliza claramente autoriaria, nacionalista y antioligarquica que sacudieron los cimentos de la sociedad” (Cotler, 2002, p.70). Velasco chegou ao poder por meio de um golpe militar que derrubou o presidente Fernando Belaúnde Terry, justificando sua ação como uma revolução peruana voltada para a justiça social, a soberania nacional e a redistribuição da riqueza.

Entre suas principais ações, destacam-se a reforma agrária radical, a nacionalização de empresas estrangeiras e o incentivo à ocupação de regiões “abandonadas” (Cotler, 2002, p. 70).

Durante o governo militar de Juan Velasco Alvarado a militarização da Amazônia também se intensificou com a presença das Forças Armadas em áreas remotas e o controle direto sobre as populações originárias e camponesas. Com a justificativa de implementar uma reforma agrária e integrar os “espaços vazios” à economia nacional, comunidades tradicionais foram deslocadas, territórios foram apropriados pelo Estado e os modos de vida locais sofreram forte repressão.

Fiel a su carácter militar, sin embargo, el regime no aprovechó la posibilidad de establecer mecanismos políticos para la mediación, la negociación y el arbitraje com el objeto de controlar y, andando el iempo, absorber el movimiento de masas que se estaba formando. (Cotler, 2002, p. 71)

Como pudemos ver, o Peru vivenciou um dos mais marcantes períodos de reformismo militar da América Latina. O governo empreendeu um projeto de modernização nacional com forte viés estatizante e redistributivo. Esse período, assim como ora foi supracitado, foi marcado por esses projetos reformistas, o país experimentou uma série de reformas estruturais de viés nacionalista, incluindo essas citadas, de nacionalização de empresas estrangeiras, a reforma agrária e a intervenção em setores

estratégicos como mineração, petróleo e finanças. No entanto, a combinação de crise fiscal, resistência empresarial e ineficiências administrativas minou os resultados pretendidos. Com a substituição de Velasco por Francisco Morales Bermúdez em 1975, iniciou-se um processo de transição que levaria ao retorno da democracia em 1980.

As reformas e a ideologia inicialmente surpreenderam, mas gradualmente conquistaram apoio popular, além de simpatia de países e movimentos de esquerda, nacionalistas e do bloco soviético. Embora tenham perseguido alguns membros do governo anterior, os militares evitaram reprimir partidos e sindicatos, buscando impedir oposição organizada. Preferiram deslegitimar a AP e a APRA, acusando seus líderes de traição, na tentativa de atrair seus eleitores e promover uma transferência massiva de lealdades políticas para o regime (Cotler, 2002, p. 71).

Assim, a vida política do regime é marcada por contradição entre seu direcionamento em relação as classes baixas. O objetivo era integrar amplos setores sociais, no entanto, as reformas radicais estimularam a mobilização política de camponeses, trabalhadores e setores médios e o regime, mantendo sua lógica militar, não criou mecanismos democráticos de mediação e negociação para canalizar esse ativismo, em vez disso, respondeu com crescente repressão (Cotler, 2002, p. 71).

A resistência a esse processo foi frequentemente criminalizada, e os camponeses, trabalhadores e os povos originários tiveram suas culturas e territórios ameaçados em nome da modernização.

A questão agrária no Peru, como destaca Ribeiro (2013), esteve historicamente vinculada à problemática indígena, especialmente a partir da segunda metade do século XIX. Até então, as chamadas “repúblicas de índios” gozavam de certa autonomia relativa, desde que cumprissem com o pagamento de tributos ao Estado. No entanto, com o boom da exportação de guano, um fertilizante natural extraído de excrementos de ave, o país passou a sofrer transformações grandes. O presidente Ramón Castilla<sup>3</sup>, aproveitando a bonança econômica, aboliu a escravidão e também extinguiu o tributo indígena, o que, paradoxalmente, levou ao desinteresse estatal pelas terras indígenas. Com isso, elites

---

<sup>3</sup> O mesmo presidente Ramón Castilla, em seu segundo mandato (1855–1862), usou a Amazônia peruana para garantir a navegação livre no rio Amazonas por meio da Convenção Fluvial de 1858 com o Brasil, criou o Departamento Marítimo e Militar de Loreto e implantou em Iquitos uma flotilha fluvial composta pelos vapores Pastaza, Morona, Napo e Putumayo, marcando assim a consolidação da presença estatal na região.

locais e grandes proprietários se viram livres para avançar sobre os territórios comunitários, inicialmente para criação de gado na serra e, posteriormente, para a produção de açúcar na costa.

A resistência das comunidades, embora constante, era duramente reprimida, marcando o início de uma longa trajetória de conflitos agrários no país. Nas décadas seguintes, surgiram iniciativas de organização sindical e movimentos camponeses, que, mesmo enfrentando repressão, reivindicavam o direito à terra e denunciavam as expropriações sistemáticas. Um deles, a Confederación Campesina Del Peru (CCP) logrou esforços para garantir uma reforma agrária diferente da proposta do governo, sendo ela considerada desobrigada das responsabilidades dos grandes proprietários, indulto não disponibilizado para os posseiros que, além de tudo, contrariavam dívida pela posse (Ribeiro, 2013, p. 135).

A conjuntura político-econômica peruana, assim, revela uma dinâmica de avanço do capital sobre territórios tradicionais, legitimada por discursos de progresso e enfrentada por lutas sociais persistentes, especialmente nas regiões amazônicas e andinas.

O discurso de Velasco se assemelhava ao de outros regimes militares da região: a Amazônia precisava ser incorporada à nação por meio da presença do Estado, da infraestrutura e da produção. No entanto, essas ações foram conduzidas de cima para baixo, sem consulta às populações locais e ignorando os modos de vida tradicionais dos povos amazônicos. Ainda que Velasco buscasse um projeto de "descolonização econômica", sua política em relação à floresta manteve os mesmos traços de autoritarismo e imposição externa que caracterizaram os regimes vizinhos do Brasil e da Bolívia.

Percebemos também como a ditadura de Hugo Banzer Suárez na Bolívia, entre 1971 e 1978, marcou profundamente a história política e social do país, inclusive com efeitos diretos sobre a região amazônica boliviana. Os anos 1970 dos bolivianos foram dominados pelo governo militar do general, instaurado após o golpe contra o presidente Juan José Torres em 1971, daí formou-se uma coalizão governamental civil-militar chamada Frente Popular Nacionalista (FPN). O MNR, liderado por Víctor Paz Estenssoro na época, foi um dos principais partidos que integrou essa coalizão e apoiou o regime militar inicial de Banzer (Whitehead, 2002, p. 153). Apesar da repressão política, o regime

promoveu crescimento econômico graças à exploração de recursos naturais, especialmente estanho e petróleo.

Fortemente alinhado aos Estados Unidos e às ditaduras militares do Cone Sul, como as do Brasil e Chile, seu governo é lembrado tanto pelo crescimento econômico apoiado em investimentos estrangeiros, quanto pela repressão brutal aos movimentos sociais, camponeses, indígenas e setores progressistas (Whitehead, 2002).

No contexto da Guerra Fria, Banzer posicionou a Bolívia como uma aliada estratégica das potências ocidentais na luta contra o comunismo. Isso justificou políticas de segurança nacional que resultaram em censura à imprensa, perseguição política, tortura de opositores e a dissolução de sindicatos e movimentos populares, e inclusive a eliminação do envolvimento do MNR entrando na ilegalidade, um rompimento de uma frente de esquerda que ora esteve aliada a Banzer (Whitehead, 2022 p.155). Estima-se que milhares de pessoas tenham sido presas arbitrariamente durante o regime, enquanto diversas lideranças indígenas e rurais foram criminalizadas por se oporem à expansão forçada do agronegócio e da colonização interna.

Sob Banzer, a Amazônia foi tratada como uma fronteira produtiva e geoestratégica, útil tanto para a economia quanto para o controle do território frente à suposta ameaça de movimentos armados ou estrangeiros. A militarização da região também aumentou, com instalação de postos do Exército e repressão a qualquer resistência, ecoando o padrão de ocupação violenta já observado em outros países da Pan-Amazônia durante o mesmo período.

A memória coletiva, enquanto fenômeno dinâmico e discursivo, revela-se como um campo de disputa simbólica e política fundamental para compreender os processos históricos vividos por sociedades que enfrentaram regimes autoritários. Como destaca Ramírez López (2019), pensar a memória coletiva pressupõe reconhecer que ela não é um simples repositório de fatos do passado, mas uma construção intersubjetiva formulada por atores sociais e políticos inseridos em contextos culturais e históricos específicos.

Essa abordagem, de natureza construtivista, preocupa-se com os processos e os sujeitos envolvidos na constituição e formalização das memórias, sobretudo quando se trata de grupos vitimados por ditaduras e práticas de terrorismo de Estado. Assim, a memória torna-se um fenômeno vivo, marcado por conflitos de interpretação, onde se

atualizam os sentidos atribuídos ao passado à medida que as demandas sociais e políticas se transformam ao longo do tempo.

No caso boliviano, Ramírez López (2019) evidencia como a ditadura de Hugo Banzer (1971–1978) e os eventos traumáticos relacionados ao terrorismo de Estado seguem marcando a disputa por memória e justiça no país. Mesmo após o fim do regime e a transição para a democracia, a construção de uma memória oficial das vítimas permaneceu inacabada. As iniciativas de responsabilização e investigação, como os julgamentos de crimes da ditadura e a criação de uma Comissão da Verdade, foram sistematicamente desmobilizadas por interesses políticos que asseguraram a impunidade dos responsáveis. A culminância dessa distorção histórica se deu em 1997, quando o próprio Banzer retornou ao poder por meio de eleições democráticas, consolidando uma narrativa de reconciliação que ignorou as dores do passado (Cunha Filho, 2011, p. 227).

O contexto Colombiano há uma característica marcante, a região amazônica foi historicamente negligenciada pelo Estado, mas passou a ser integrada aos planos de desenvolvimento nacional a partir dos anos 1970, com a ampliação da fronteira agropecuária e a exploração de hidrocarbonetos.

A manutenção do sistema de alternância bipartidária do “Frente Nacional” proporcionou estabilidade institucional formal, mas não resolveu os graves problemas sociais e rurais do país. As guerrilhas marxistas, como as FARC e o ELN, cresceram em meio à exclusão social e à ausência de reformas estruturais, houve grupos agrários que buscaram nas FARCS apoio para um programa de reforma agrária (Souza, 2019, p. 300). Essa relativa estabilidade, portanto, repousava sobre bases frágeis, marcadas pela violência armada e pela desigualdade.

No entanto, grupos armados ilegais e o narcotráfico tornaram essa região um palco de intensos conflitos. As políticas públicas recentes têm buscado combinar proteção ambiental com desenvolvimento local, ainda que enfrentem resistência e limitações estruturais.

Segundo Mora (2002) a Amazônia é uma zona estratégica para a exploração petrolífera no Equador desde os anos 1960. Governos sucessivos priorizaram essa atividade como fonte de receitas. A construção de oleodutos, estradas e bases logísticas alterou profundamente a dinâmica socioambiental da região. Conflitos entre comunidades

indígenas e empresas multinacionais são recorrentes, e o debate sobre desenvolvimento sustentável permanece até os dias atuais.

Na Guiana, a região amazônica tem sido foco de atividades de mineração, muitas vezes ilegais, e de uma ocupação relativamente recente, impulsionada por interesses econômicos e pela pressão demográfica de países vizinhos. Contudo, há pressão crescente por parte da mineração, especialmente de ouro, e de interesses externos voltados à exploração madeireira. O Estado tem investido em políticas de conservação, mas enfrenta dificuldades para controlar atividades ilegais e promover um modelo de desenvolvimento que concilie proteção ambiental e geração de renda para as populações locais (OTCA, 2017).

A Amazônia cobre a maior parte do território nacional do Suriname permanece relativamente preservada, esse país se torna independente da Holanda no ano de 1975, e inicia seu projeto político nesse período, incluído as relações internacionais:

Os primeiros indícios de independência começaram no ano de 1973, quando o Partido Nacional do Suriname (NPS) – de base crioula –, liderado por Hinck Arron, venceu as eleições, tornando-se primeiro-ministro. A independência foi proclamada dois anos depois, em 25 de novembro de 1975, com o consentimento holandês. Após a proclamação da independência, aproximadamente um terço da população – que era detentora de cidadania holandesa – transferiu-se para os Países Baixos, implicando em carência de recursos humanos qualificados no então novo país. (Silva; Silva, 2014, p. 53).

Na Venezuela atual, a região amazônica tem sido incluída em projetos de desenvolvimento econômico vinculados ao Arco Mineiro do Orinoco (Galvão, 2011, p. 20), que prevê a exploração de vastas reservas minerais, muitas vezes sem a devida consulta às comunidades. A crise econômica e política nacional agravou a pressão sobre os recursos naturais e enfraqueceu os mecanismos de governança (Nunes, 2011, p. 55), apesar disso, há também iniciativas de cooperação internacional e de resistência local que visam defender o território e promover alternativas sustentáveis.

Porém, Venezuela já viveu um dos períodos de maior crescimento econômico de sua história recente durante os anos 1970, o governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) promoveu a nacionalização da indústria petrolífera e implementou amplos programas sociais e de infraestrutura, em um esforço para distribuir a riqueza petroleira (Ewell, 2002, p. 341). Segundo Nunes:

A administração Andrés Pérez buscou libertar-se da dependência dos grandes centros e nacionalizou os setores do petróleo, aço e cobre. A multilateralização das relações ocupou diversos níveis: em âmbito mundial, o país fez frente junto ao Movimento dos Não-Alinhados; e no plano hemisférico buscou a criação de um novo órgão de promoção da integração – o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) (Nunes, 2011, p. 53).

Apesar disso, surgiram críticas à ineficiência do Estado, ao aumento da corrupção e à persistente exclusão das camadas populares, o que indicava a fragilidade do pacto democrático sustentado unicamente pela bonança econômica.

## **2.2 A Amazônia brasileira**

Nos anos 70, no Brasil, a região passou por processos de transformação, impulsionados pelo avanço das políticas de ocupação territorial, grandes projetos de infraestrutura e novas dinâmicas socioambientais. (Dos Santos, 2020). Segundo Dos Santos (2020), a consolidação da ocupação da Amazônia brasileira durante o regime militar visava não apenas integrar a região ao restante do território nacional, mas também inseri-la na lógica do capital internacional.

No caso do Brasil, o regime militar (1964–1985) deu origem a megaprojetos de infraestrutura e ocupação, como a construção da rodovia Transamazônica, Rodovia Perimetral Norte, Hidrelétrica de Tucuruí (Souza, 2019, p. 306), a criação de polos agropecuários e a implantação de projetos de colonização com incentivo à migração de agricultores do Sul e Nordeste. Essas políticas buscavam consolidar a presença nacional, promover o "progresso" e criar barreiras sociais contra possíveis levantes de esquerda ou movimentos armados nas fronteiras, ainda sob o temor da Guerra Fria.

Outro ponto, a militarização da Amazônia se intensificou com a instalação de bases do Exército, expansão de zonas de vigilância e repressão a qualquer forma de resistência local. Povos indígenas, seringueiros e comunidades tradicionais passaram a ser tratados como obstáculos ao desenvolvimento. Muitos foram deslocados à força, sofreram violências sistemáticas ou tiveram seus territórios invadidos sob o pretexto de progresso. Vejamos esse processo no contexto de ex-seringueiros do Acre, segundo Batista (2016):

Com a falência da atividade extrativista em escala nos seringais e o desaparecimento da figura dos seringalistas, livres do sistema de "aviamento", os seringueiros, estabelecidos em colocações, passaram a se dedicar a suas culturas de subsistência, caça, pesca e comercialização de produtos florestais junto aos comerciantes dos rios, os "regatões".

Nesse contexto, instituíram bases para viver na floresta de modo mais autônomo em relação ao domínio das relações mercantis de produção, tornando-se, a partir daí, legítimos posseiros. Este modo de vida, no entanto, foi completamente solapado quando os seringais do período da borracha entraram no circuito de venda de terras, sendo transformados em fazendas, sob impulso das novas políticas de ocupação econômica fomentadas pelo Estado (Batista, 2016, p. 175).

A repressão aos movimentos sociais na região seguiu o mesmo padrão de autoritarismo vivido nos centros urbanos, mas com o agravante da invisibilidade midiática e da ausência quase total de direitos legais para as populações afetadas.

Os lemas “Integrar para não entregar” e “Terra sem homens para homens sem-terra”, surgiu no mesmo contexto em que o Estado brasileiro implementou um conjunto de políticas públicas voltadas à ocupação e exploração sistemática do território amazônico. Foram criados programas como o Plano de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), além do fortalecimento institucional do INCRA, que promoveu projetos de assentamento em larga escala (Souza, 2019, p. 301). Essa estratégia de desenvolvimento baseava-se em uma concepção modernizadora e economicista, inspirada em teorias do crescimento que desprezavam os impactos socioambientais da intervenção estatal. Como consequência, a Amazônia, passou a abrigar grandes projetos de mineração, pecuária e infraestrutura, intensificando desigualdades, conflitos fundiários e degradação ambiental, enquanto desconsiderava a presença e os direitos das populações tradicionais, Dos Santos, (2020) estuda esses casos especialmente em regiões como o Sudeste do Pará, na Amazônia brasileira.

Portanto, é essencial tentar entender a Pan-Amazônia nesse período, abordando os principais acontecimentos que impactaram seu desenvolvimento e evidenciando os desafios enfrentados pelos habitantes locais. A delimitação temporal considera especialmente as políticas implementadas ao longo da década de 1970, bem como seus efeitos duradouros na estrutura social e econômica da região.

Contudo, devemos ter em mente que a geopolítica da Pan-Amazônia se refere ao conjunto de dinâmicas estratégicas, políticas e econômicas que participam diretamente e fazem relações com governança e o uso dos recursos naturais na região amazônica, envolvendo múltiplos atores nacionais e internacionais.

Portanto, esta abordagem analisa como os interesses dos países que compartilham esse território, interagem para estabelecer políticas de desenvolvimento, conservação e exploração. A relevância geopolítica da Pan-Amazônia está ligada à sua riqueza ambiental e estratégica, tornando-a um espaço de disputa entre interesses econômicos, sociais e ambientais.

No cenário internacional, a geopolítica da Pan-Amazônia é influenciada por acordos de cooperação e disputas relacionadas à preservação ambiental e ao controle sobre seus recursos estratégicos. Organizações multilaterais, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), buscam promover a gestão sustentável da região, equilibrando os interesses dos países envolvidos e dos povos indígenas que habitam a floresta. Ao mesmo tempo, a crescente demanda por commodities e a pressão por expansão econômica geram tensões entre políticas de conservação e projetos de exploração, levando à necessidade de negociações diplomáticas entre governos e atores econômicos globais.

As autoras Santos e Pontes (2019) discutem e nos ajuda a entender a Pan-Amazônia sob uma perspectiva crítica e integrada, destacando a crescente importância da cooperação internacional como resposta às transformações socioambientais e geopolíticas que a região enfrenta.

De acordo com Penna-Filho (2013) além dos aspectos ambientais e econômicos, a geopolítica da Pan-Amazônia também envolve questões de segurança e soberania territorial. Podemos perceber que na Amazônia que a grandeza e vastidão da floresta amazônica, combinada com a presença de grupos ilegais, como garimpeiros e narcotraficantes, gera preocupações sobre o controle efetivo das fronteiras e a manutenção da ordem pública. Os governos da região frequentemente precisam lidar com desafios associados ao tráfico de drogas, à exploração ilegal de recursos e à defesa da soberania nacional diante de interesses externos.

Logo, a geopolítica da Pan-Amazônia não se limita apenas ao desenvolvimento econômico e ambiental, mas também envolve estratégias de segurança e governança territorial para garantir a estabilidade na região.

O conceito de Pan-Amazônia surgiu como uma forma de reconhecer a interconexão entre os países amazônicos e a necessidade de cooperação para enfrentar os

desafios ambientais e sociais da região. A floresta amazônica não pertence apenas ao Brasil, e a preservação desse ecossistema depende de esforços conjuntos entre todas as nações que compartilham sua biodiversidade.

Segundo De Souza Lima (2023), o conceito de Pan-Amazônia deve ser compreendido como uma construção geopolítica e geocultural que ultrapassa as fronteiras nacionais e busca abarcar, sob um mesmo referencial, os territórios dos países inseridos na bacia amazônica e compreendendo-a como unidade ecológica, estratégica e simbólica compartilhada por múltiplos Estados. A partir da análise de autores como Djalma Batista (2007) e Carlos de Meira Mattos (1980), o autor destaca que a Pan-Amazônia é compreendida não apenas como uma unidade hidrográfica, mas também como um espaço simbólico e estratégico, marcado por especificidades ambientais, étnicas e políticas. Enquanto usa referencial de Batista e reforça a multiplicidade de critérios hidrográficos, fitogeográficos e culturais que fundamentam uma definição ampliada da região, e em outro momento utiliza também da visão de Meira Mattos (1980) para chamar atenção para o caráter fragmentado das visões nacionais, nas quais cada país amazônico interpreta a Amazônia a partir de suas fronteiras internas e interesses próprios.

De Souza Lima (2023) enfatiza ainda que o uso do termo Pan-Amazônia é fundamental para a construção de uma abordagem integrada, especialmente no contexto de acordos multilaterais. Nesse sentido, o conceito adquire centralidade não apenas na delimitação de um espaço físico, mas também na articulação de políticas regionais e no reconhecimento da Amazônia como um território de interesse transnacional. Ainda que haja divergências quanto à inclusão de países como as Guianas, a proposta pan-amazônica visa justamente superar essas disputas conceituais, priorizando uma visão abrangente, ecológica e solidária do espaço amazônico.

O fato é que países que compõem essa região sofrem pressões de setores empresariais e interesses internacionais devido às riquezas naturais presentes, como minérios, madeira e biodiversidade (Batista, 2016 p. 171). A falta de delimitação clara de áreas indígenas em alguns países da Pan-Amazônia é um dos desafios enfrentados, dificultando a proteção dos povos originários e suas terras (Batista, 2016, p. 171).

No Brasil, por exemplo, o regime militar adotou a política de conquistar “vazios demográficos”, promovendo um projeto agressivo de ocupação da Amazônia Legal

(Marques, 2007 p. 49). Obras de grande porte, como a construção da Rodovia Transamazônica, foram concebidas para ligar regiões isoladas e permitir a instalação de projetos agropecuários e mineradores.

Podemos ver o exemplo da década de 1960, as primeiras iniciativas de prospecção de bauxita na região do rio Trombetas, na Amazônia, marcaram o início da trajetória que culminaria, anos depois, na consolidação de um dos maiores projetos mineradores da região.

Conforme relatam Campos Machado e Lima (2023), a descoberta das reservas comerciais de bauxita foi resultado direto da expansão das pesquisas iniciadas pela empresa canadense Aluminas (Grupo Alcan), que, diante da limitação das jazidas do Sudeste brasileiro, voltou sua atenção à imensa e ainda pouco explorada Amazônia. A descoberta foi possível graças à atuação do geólogo Johan Arnold Staargaard e ao uso de tecnologias como a estereoscopia de imagens aéreas obtidas junto à Petrobras.

Apesar das dificuldades logísticas, técnicas e burocráticas, o empenho das subsidiárias da Alcan, como a Bauxita Santa Rita Ltda. (BAUXISA), possibilitou a confirmação da primeira grande reserva comercial de bauxita no platô de Saracá em 1967, sob a coordenação do geólogo Igor Mousasticoshvily.

Esse processo culminou na posterior criação da Mineração Rio do Norte (MRN), que passaria a operar industrialmente a extração de bauxita com vistas ao mercado internacional, especialmente para abastecer a produção da Alcan no Canadá (De Campos; Machado, 2023).

Essas políticas e outras também incentivaram a migração interna, trazendo milhares de famílias do Sul e Nordeste do país para ocupar terras até então habitadas por povos indígenas e comunidades tradicionais (Batista, 2016, p. 172). O mesmo tipo de abordagem se repetiu em outras partes da Pan-Amazônia, com diferentes intensidades, mas sempre marcado pela lógica de exploração econômica em detrimento da preservação ambiental e dos direitos humanos.

Vejamos por exemplo, segundo de Neto e Nogueira (2017) no qual explicitam que parte dos grandes projetos como a construção da BR-319 (Manaus-Porto Velho) buscava integrar os grandes eixos de circulação nacional, com destaque para aqueles localizados

na Amazônia brasileira. Esta região passou a ocupar posição estratégica no contexto de integração sul-americana, sobretudo após a criação do Mercosul, que intensificou os fluxos intercontinentais de pessoas e mercadorias. É observado que os fluxos regionais e continentais atravessam o interior da América do Sul por meio da infraestrutura técnica e física existente na Amazônia, tanto no Brasil quanto nos demais países pan-amazônicos.

A reativação de rodovias e a ampliação de outros modais, como o ferroviário, são enxergados como instrumentos centrais para viabilizar essa integração. Nesse cenário, a ideologia na América Latina converge e leva para um projeto de interligação física entre países e blocos econômicos, sendo a Amazônia um ponto nodal nessa engrenagem geopolítica.

Contudo, como alerta Becker (2001), a implementação desses projetos encontra entraves nas legislações ambientais estabelecidas desde os anos 1970, especialmente em razão da exigência de estudos de impacto ambiental como condição para obtenção de financiamentos internacionais. A rodovia Manaus–Porto Velho, por exemplo, tornou-se símbolo dessa tensão, apesar de seu potencial integrador, sua recuperação foi condicionada à realização de EIA/RIMA, conforme exigido pelo IBAMA ao DNIT, como pré-requisito para liberação das obras durante o primeiro Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), trata-se, portanto, de um exemplo emblemático da complexa conciliação entre desenvolvimento infraestrutural e proteção ambiental na Pan-Amazônia.

A partir dessa visão desenvolvimentista e produtivista, que enxergava a floresta como um espaço vazio e improdutivo se legitimava a devastação de grandes áreas, o desmatamento acelerado e a instalação de empreendimentos de grande impacto, como usinas hidrelétricas, estradas e polos agroindustriais. No entanto, os custos sociais dessas intervenções foram altos: comunidades inteiras foram desestruturadas e surgiram conflitos fundiários em várias partes da região, populações indígenas foram expulsas de seus territórios, como é o caso do deslocamento de indígenas do Nhambiquara que foram deslocados para o cerrado pela FUNAI para acentuar o objetivo estratégicos de interesses produtivos naquelas terras (Batista, 2016, p. 174).

Enquanto isso, começaram a emergir vozes de resistência. Organizações de base, movimentos sociais, sindicatos rurais e setores da Igreja Católica<sup>4</sup>. Passaram a denunciar as violações de direitos e a defender os povos da floresta. Ainda assim, a ausência de políticas ambientais consistentes e o foco quase exclusivo no crescimento econômico fizeram da Pan-Amazônia um espaço de profundas contradições na década de 1970 ao mesmo tempo em que era apresentada como a grande promessa de desenvolvimento nacional, no caso do Brasil, tornava-se também um dos epicentros das desigualdades sociais, da degradação ambiental e da luta por justiça.

O trabalho de Márcio Souza (2019) é expoente para a historiografia da ocupação amazônica de longa duração, antes da década de 1970, essa ocupação da Amazônia brasileira foi marcada por ciclos econômicos extrativistas, baixa densidade populacional e forte presença de populações indígenas e tradicionais que viviam em relativa autonomia em relação aos centros políticos e econômicos do país.

Desde o período colonial, a região foi alvo de interesses econômicos voltados à exploração de recursos naturais, como as drogas do sertão no século XVII, a borracha nos séculos XIX e XX.

Durante o ciclo da borracha, entre o final do século XIX e início do século XX, cidades como Manaus e Belém chegaram a experimentar um florescimento econômico e cultural, levantado principalmente pela demanda internacional pelo látex. Mas, com o declínio do ciclo, causado principalmente pela concorrência asiática, a região voltou a experimentar isolamento econômico, baixa presença do Estado e poucas alternativas para o desenvolvimento das populações locais (Souza, 2019).

Foi apenas com o avanço do discurso de integração nacional e de desenvolvimento,<sup>5</sup> que a Amazônia passou a ser considerada uma prioridade estratégica. Esse novo olhar rompeu com a lógica histórica de marginalidade e lançou a região no centro de disputas econômicas, políticas e territoriais.

Com fronteiras internacionais, a Amazônia sempre despertou preocupação geopolítica por parte dos Estados nacionais. A baixa ocupação populacional e a imensidão da floresta alimentavam o temor de “internacionalização” da região. Como resposta,

---

<sup>4</sup> Especialmente por meio das Comunidades Eclesiais de Base e da Teologia da Libertação

<sup>5</sup> Notoriamente a partir da década de 1960 e com maior intensidade nos anos setenta.

governos promoveram ações simbólicas de ocupação militar, criação de bases de vigilância e abertura de vias de acesso.

### **2.3 Integração Nacional e a Transamazônica**

No Brasil, o Programa de Integração Nacional (PIN) foi o principal projeto do governo militar brasileiro para a ocupação e desenvolvimento da Amazônia. Criado em 1970 pelo então presidente Emílio Garrastazu Médici, o PIN tinha como objetivo central promover a integração física, econômica e social da região amazônica com o restante do país, eliminando o que o regime via como o “vazio demográfico” e “atraso” da floresta (De Souza, 2020).

Para isso, o programa investiu maciçamente em obras de infraestrutura, com destaque para a construção da rodovia Transamazônica (BR-230), considerada a espinha dorsal da ocupação regional (Neto, 2013).

A Transamazônica foi concebida como uma estrada que cortaria a floresta de leste a oeste, ligando a região Norte ao Centro-Sul do Brasil, facilitando o escoamento da produção agrícola e mineral, além de incentivar a migração interna de colonos e trabalhadores (Moran, 1977). Segundo Iane Batista:

Para execução do plano de colonização do PIN eram garantir o acesso a terra para 100.000 famílias de agricultores; absorver os excedentes demográficos do Nordeste e promover nas Terras da Amazônia uma economia rural com base na agricultura e na pecuária. (Batista, 2016, p. 152)

O PIN também previa a construção de outras rodovias, linhas de transmissão de energia, aeroportos, portos e a instalação de polos agropecuários, mineradores e industriais. Essa infraestrutura buscava consolidar a presença estatal, estimular o “progresso” e ampliar a soberania nacional sobre a região (Neto, 2013; De Souza, 2020).

No entanto, apesar do entusiasmo oficial, as obras enfrentaram enormes desafios ambientais e sociais. A construção da Transamazônica, por exemplo, foi feita em condições precárias, com equipamentos insuficientes e em meio a uma floresta densa e hostil (Moran, 1977). Muitas partes da estrada ficaram intransitáveis em períodos chuvosos, limitando o alcance do projeto. O impacto da construção gerou tensões diplomáticas até mesmo com a Venezuela, aumentando as ressalvas do país em torno dos interesses brasileiros (Nunes, 2011, p. 56)

Outro ponto, o PIN incentivou o assentamento de milhares de famílias de colonos oriundos principalmente do Sul e Nordeste do país, que, em busca de terra e melhores condições de vida, encontraram um ambiente difícil, com solo pobre e falta de infraestrutura básica (De Souza, 2015).

O impacto social dessas obras foi complexo: a chegada dos colonos gerou conflitos fundiários com populações indígenas e comunidades tradicionais, que sofreram com a perda de territórios e a invasão de suas áreas (De Souza, 2020). A pressão sobre os recursos naturais acelerou o desmatamento, a degradação dos rios e a perda da biodiversidade. Percebe-se também, o projeto não levou em consideração as práticas sustentáveis e os conhecimentos locais, privilegiando uma lógica produtivista que se mostrou insustentável a médio e longo prazo (Neto, 2013).

O PIN e a Transamazônica são símbolos de uma estratégia governamental que buscava a integração territorial e econômica da Amazônia, mas que também revelou os limites do modelo militar de desenvolvimento autoritário. A obra simbolizou a tensão entre progresso e preservação, entre ocupação e direitos sociais, deixando um legado de problemas sociais, ambientais e de infraestrutura que ainda desafiam a região (De Souza, 2015).

O INCRA, criado inicialmente para implementar a reforma agrária, assumiu na Amazônia um papel diferente: organizou projetos de colonização agrícola com caráter estratégico, instalando núcleos populacionais ao longo das novas estradas especialmente a Transamazônica.

Essas áreas, conhecidas como projetos de assentamento dirigido, ofereciam lotes de terra a famílias migrantes, que recebiam promessas de infraestrutura básica, insumos e assistência técnica. Na prática, muitos colonos encontraram um cenário adverso: solos pobres, falta de apoio estatal, doenças tropicais e isolamento. Ainda assim, milhares de famílias se estabeleceram e formaram novas comunidades, modificando profundamente a demografia da região (De Souza, 2015).

Ao lado do INCRA, a SUDAM atuava como articuladora dos incentivos fiscais e financiamentos para grandes projetos privados na Amazônia. Enquanto o INCRA lidava com a pequena propriedade, a SUDAM favorecia grandes empreendimentos agropecuários, mineradores e industriais. Essa dualidade reforçou a concentração

fundiária e, frequentemente, gerou conflitos entre colonos e empresas, além da pressão sobre territórios indígenas e áreas ambientalmente sensíveis (Neto, 2013).

Os fluxos migratórios alteraram a paisagem social da Amazônia, fato. Cidades surgiram ou cresceram rapidamente, como Altamira (PA), Porto Velho (RO) e Marabá (PA), abrigando populações vindas de diferentes culturas regionais. Esse mosaico humano produziu novas dinâmicas sociais, com redes de solidariedade, mas também tensões, precariedade e desigualdade (De Souza, 2020). A chegada massiva de migrantes também intensificou o desmatamento, uma vez que a principal alternativa de sobrevivência era a agricultura de derrubada e queimada, prática que rapidamente degradava o solo (Neto, 2013).

Um dos efeitos mais graves foi o deslocamento forçado. Com a construção de estradas como a Transamazônica e a implementação de assentamentos rurais e grandes empreendimentos agroindustriais, milhares de indígenas foram expulsos de seus territórios ancestrais. As terras indígenas, muitas vezes ainda não demarcadas ou protegidas por lei, eram tratadas como "vazias" e disponíveis para ocupação (Souza, 2019, p. 313). O avanço das frentes de colonização e a chegada de migrantes, madeireiras e pecuaristas criaram conflitos fundiários violentos, muitas vezes mediadas por forças do Estado ou milícias armadas a serviço de interesses econômicos (De Souza, 2020).

Além dos deslocamentos, as populações indígenas enfrentaram violências diretas: massacres, contaminação por doenças trazidas por não indígenas (como gripe, sarampo e hepatite), destruição de aldeias, e interferência cultural imposta por agentes governamentais (Souza, 2019, p. 316). Casos emblemáticos como os registrados pelo Relatório Figueiredo (ainda que anterior, mas refletido nas décadas seguintes) e os dossiês do CIMI (Conselho Indigenista Missionário) documentam abusos sistemáticos contra diferentes etnias. A atuação da FUNAI, criada em 1967, foi ambígua: em parte tentava mediar conflitos, mas também participou de estratégias de assimilação cultural forçada e remoção de povos para áreas consideradas "mais adequadas" pelo governo.

Apesar da brutalidade do contexto, os povos indígenas não foram passivos. Diversas etnias organizaram estratégias de resistência, tanto por meio da reocupação de seus territórios quanto por articulações com entidades indigenistas, missionárias e, mais tarde, movimentos sociais.

A década de 1970 assistiu aos primeiros sinais de organização política indígena no Brasil e em países vizinhos, onde lideranças começaram a denunciar a violência do Estado e a reivindicar direitos territoriais e culturais. Essa resistência foi fundamental para pressionar por demarcações de terras, reconhecimento legal e proteção de identidades coletivas.

As comunidades tradicionais como ribeirinhos, seringueiros e castanheiros também foram afetadas. Suas formas de ocupação e uso da terra, baseadas em sistemas extrativistas e manejos sustentáveis, foram desvalorizadas e ameaçadas pela expansão do latifúndio, da pecuária extensiva e da mineração. Muitos foram marginalizados, empurrados para zonas periféricas das cidades em expansão ou obrigados a mudar drasticamente seus modos de vida para sobreviver (Batista, 2016).

#### **2.4 Conflitos sociais e os Grandes Projetos**

A Amazônia passou a ser tratada cada vez mais como uma fronteira agropecuária e mineral, dentro da lógica do desenvolvimento acelerado promovido pelos regimes militares, especialmente no Brasil, mas também com ecos em países como Bolívia, Peru e Colômbia. Essa nova abordagem via a floresta não como um ecossistema a ser preservado, mas como um território a ser explorado economicamente com o apoio ativo do Estado e financiamento internacional.

A expansão da agropecuária foi impulsionada principalmente por políticas de crédito subsidiado, incentivos fiscais (via SUDAM, por exemplo) e abertura de infraestrutura, como estradas e energia elétrica. Grandes áreas de floresta foram desmatadas para dar lugar à criação extensiva de gado e, em menor escala, à agricultura mecanizada. O gado bovino se tornou símbolo do progresso na Amazônia, mesmo em regiões com solos frágeis e baixa aptidão agrícola (Batista, 2016, p. 176). O Estado facilitava a concessão de terras, muitas vezes sobrepostas a áreas habitadas por povos indígenas ou comunidades tradicionais, intensificando os conflitos fundiários (Trindade, 2023).

Já a mineração, tanto legal quanto ilegal, avançou com força durante esse período. O regime militar incentivou a prospecção de minerais estratégicos como bauxita, ferro, manganês (Souza, 2019, p. 306) e estanho e atraiu empresas nacionais e estrangeiras com promessas de infraestrutura e isenção fiscal (Batista, 2016, p. 176).

Projetos como o de Carajás, no sudeste do Pará, representam esse modelo: envolviam grandes investimentos públicos e privados, desapropriação de territórios e o surgimento de polos urbanos ligados diretamente à exploração mineral. E mais, garimpos ilegais se multiplicaram em regiões remotas, com impactos sociais severos, como trabalho análogo à escravidão, violência e degradação ambiental (Araújo, 2009).

Tanto o agronegócio quanto a mineração contaram com apoio de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que viam a integração da Amazônia aos mercados como uma forma de modernização. Esse financiamento externo também reforçava o discurso de que a floresta deveria "produzir" riquezas para o crescimento nacional, sem considerar adequadamente os custos ecológicos ou sociais.

À medida que diferentes grupos como migrantes, empresas, povos indígenas e comunidades tradicionais passaram a disputar o uso e a posse da terra, o território amazônico se transformou em um dos mais conflituosos do país e da Pan-Amazônia quase como um todo pois no Peru não foi diferente.

De acordo com Loureiro e Pinto (2005) um dos principais fatores foi a grilagem de terras públicas, incentivada pela falta de fiscalização, pela informalidade no processo de ocupação e pela conivência, quando não participação direta, de autoridades locais e nacionais.

Grandes extensões de terras da União ou de comunidades foram fraudulentamente apropriadas com documentos falsos, legalizando latifúndios e permitindo a venda ou exploração ilegal dos recursos naturais. Esse processo resultou na concentração fundiária e na exclusão de pequenos produtores e populações locais, além de alimentar um ciclo de violência.

Segundo Edna Castro (2005) houve uma escalada do desmatamento, impulsionado pela abertura de estradas, avanço da pecuária, extração de madeira e implantação de monoculturas. O desmatamento não era apenas uma consequência da atividade econômica, mas também uma estratégia de ocupação territorial desmatar era uma forma de “provar” a posse e garantir futuramente o título da terra.

Podemos perceber através de trabalhos como De Oliveira (2017) a floresta passou a ser vista como obstáculo ao progresso, e sua destruição, como sinal de produtividade. Isso gerou impactos irreversíveis sobre os ecossistemas, os ciclos hídricos e a biodiversidade, afetando diretamente a vida das populações que dependiam dos recursos naturais para sua sobrevivência.

Essas tensões culminaram em conflitos armados e episódios de violência extrema, com o envolvimento de fazendeiros, grileiros, pistoleiros contratados, forças policiais e até militares. Lideranças camponesas, indígenas e religiosas que se opunham à invasão de terras ou denunciavam abusos passaram a ser perseguidas, ameaçadas e, em muitos casos, assassinadas. O ambiente de impunidade e a ausência de mediação por parte do Estado tornaram a região uma das mais perigosas do mundo para defensores do meio ambiente e dos direitos humanos.

A grilagem de terras, ou seja, a falsificação de documentos para apropriação ilegal de grandes áreas tornou-se prática comum e amplamente tolerada. Com a posse “legalizada” dessas terras, vinham o desmatamento e a degradação ambiental, pois a conversão da floresta em áreas de pastagem ou cultivo era usada como forma de “provar” a ocupação produtiva exigida pelo Estado.

Logo, a floresta amazônica foi vista como obstáculo ao progresso, e seu desmatamento se transformou numa prática incentivada, sobretudo ao longo das grandes rodovias como a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém.

Pistoleiros passaram a ser contratados para ameaçar ou assassinar lideranças camponesas, indígenas e religiosas que se opunham ao avanço do agronegócio e da mineração. A ausência de presença efetiva do Estado para mediar conflitos ou proteger os mais vulneráveis criou um ambiente de impunidade e violência estrutural.

Casos emblemáticos de violência na Amazônia, como os assassinatos de líderes sindicais e missionários, marcaram profundamente a partir da década de 1970. Um exemplo foi o assassinato do sindicalista João Canuto de Oliveira, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Maria (PA), morto em 1985, embora sua trajetória de luta remonte à década anterior, em meio à crescente tensão agrária impulsionada por grandes projetos agropecuários e mineradores.

Outro caso de grande repercussão foi o assassinato da missionária norte-americana Dorothy Stang, ocorrido em 2005 em Anapu (PA), cuja atuação junto a comunidades rurais e projetos de desenvolvimento sustentável era vista como um obstáculo por setores ligados ao desmatamento e à grilagem.

Esses episódios são abordados por autores como Araújo (2012), que analisa a violência no campo como reflexo das disputas estruturais por terra, e por Mendonça e Costa (2008), ao tratarem do papel dos agentes religiosos na defesa de direitos socioambientais.

Num contexto de autoritarismo, exclusão social e violência contra os mais pobres, a atuação pastoral da Igreja se transformou também em resistência sociopolítica, oferecendo apoio, voz e organização às populações marginalizadas em especial camponeses, indígenas, seringueiros e ribeirinhos (Batista, 2016 p. 177).

As CEBs, pequenas comunidades cristãs que uniam a leitura popular da Bíblia com a reflexão sobre a realidade social, se espalharam rapidamente pela região amazônica. Nos encontros das CEBs, os pobres passaram a interpretar suas próprias vidas à luz das Escrituras, reconhecendo-se como sujeitos históricos e não como vítimas passivas.

Percebe-se também a acessão da Teologia da Libertação, inspirada por pensadores como Gustavo Gutiérrez<sup>6</sup> e Leonardo Boff<sup>7</sup>, forneceu a base teórica para essa atuação pastoral engajada. Ela defendia que a missão cristã não podia se limitar ao plano espiritual, mas deveria envolver a luta concreta pela superação da pobreza e da opressão.

Na Amazônia, isso significava também a defesa da floresta, da cultura dos povos originários e do direito à terra. Bispos, padres e religiosas como Dom Pedro Casaldáliga e Irmã Dorothy Stang, embora assassinada décadas depois, tornaram-se figuras simbólicas dessa resistência cristã na região.

---

<sup>6</sup> Gustavo Gutiérrez é considerado como o “pai” da Teologia da Libertação, ressaltando sua abordagem centrada na práxis histórica e na libertação dos oprimidos, especialmente em contextos latino-americanos de pobreza e exclusão social.

<sup>7</sup> Leonardo Boff é amplamente reconhecido como um expoente da Teologia da Libertação no Brasil, tendo promovido a consolidação dessa corrente ao longo das décadas de 1970, com forte destaque para os direitos dos pobres e das populações marginalizadas.

Documentos pastorais como o “Y-Juca-Pirama” (1975), redigido por bispos do Norte do Brasil, denunciaram explicitamente a situação de miséria, violência e extermínio que afetava os povos da floresta numa época em que a censura impedia que essas verdades chegassem à imprensa.

A presença de missões católicas e em menor escala, protestantes foi importante para a ocupação simbólica da floresta. Missionários atuavam na catequese de povos indígenas e na criação de aldeamentos, funcionando muitas vezes como uma extensão da política estatal de “civilização” dos territórios remotos.

Vale lembrar que, apesar de algumas iniciativas religiosas terem oferecido certo nível de proteção às populações indígenas, muitas também contribuíram para o apagamento cultural. Línguas, cosmologias e modos de vida foram suprimidos em nome de uma evangelização que via os povos da floresta como “atrasados” ou “pagãos”.

o surgimento de movimentos sociais e organizações de base e sindicais, que atuaram como formas de resistência e mobilização frente à violência, à exploração e à marginalização dos povos amazônicos (Batista, 2016, p. 179). Em meio a ditaduras e regimes autoritários, esses movimentos se articularam para denunciar violações de direitos, proteger territórios e construir alternativas sociais mais justas e sustentáveis. Sua base era profundamente ligada à realidade local: pequenos agricultores, indígenas, ribeirinhos, seringueiros e trabalhadores urbanos organizados a partir das suas experiências cotidianas.

Entre os principais agentes desse processo estavam os sindicatos de trabalhadores rurais, que começaram a surgir de forma mais estruturada, mesmo sob o risco de perseguição política. Inicialmente, muitos eram influenciados pela atuação da CEB, que davam apoio logístico e político. Esses sindicatos passaram a lutar não apenas por melhores condições de trabalho, mas também pela reforma agrária, pelo acesso à terra e pela valorização da agricultura familiar.

Ao lado dos sindicatos, formaram-se associações rurais e cooperativas, com objetivos diversos: desde a comercialização de produtos da floresta até o fortalecimento da educação popular e da autogestão. Essas organizações construía redes de apoio mútuo, promoviam práticas sustentáveis e defendiam o direito de permanência nos territórios. Em muitos casos, também atuavam como espaços de formação política,

organizando assembleias, encontros e oficinas que despertavam o senso de pertencimento e empoderamento comunitário (Batista, 2016).

Outro ator cada vez mais presente foi o das Organizações Não Governamentais (ONGs). A partir do final da década de 1970, diversas ONGs nacionais e internacionais começaram a atuar na Pan-Amazônia, com foco em direitos humanos, preservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Algumas ofereciam apoio técnico, jurídico ou logístico para comunidades ameaçadas, já outras promoviam campanhas de visibilidade e pressionavam governos e organismos multilaterais a reverem suas políticas para a região. Apesar de críticas sobre interferência externa, muitas dessas ONGs ajudaram a conectar as lutas locais a debates globais, como os que se consolidariam nas décadas seguintes sobre clima, biodiversidade e justiça social.

Surgiram projetos multilaterais como a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que viria a se consolidar mais adiante, mas cujas bases já estavam sendo desenhadas nos anos 70 com rodovias interligando fronteiras, redes energéticas e incentivos ao comércio regional.

Na prática a integração econômica resultou em maior vulnerabilidade para os povos indígenas, comunidades tradicionais e trabalhadores rurais, ao mesmo tempo em que concentrava renda e poder político em grupos empresariais e militares. A floresta passou a ser vista como uma “reserva de recursos” a ser colocada a serviço do crescimento dos centros urbanos e industriais, sem que os habitantes originais tivessem voz nas decisões.

As empresas transnacionais, especialmente dos setores de mineração, energia, agronegócio e madeireiro, passaram a atuar ativamente na Amazônia, atraídas pela promessa de lucros altos com custos relativamente baixos, já que os governos locais ofereciam isenções fiscais, infraestrutura subsidiada e leis ambientais pouco rigorosas. Países como os Estados Unidos, Canadá, Japão e várias nações europeias passaram a financiar projetos e obter concessões de exploração em larga escala — muitas vezes com impactos profundos sobre as populações indígenas e os ecossistemas locais.

Além da extração de recursos, havia também uma disputa mais ampla por influência política e militar na região. sob vigilância ou por medo da expansão de ideologias socialistas ou comunistas. Nesse contexto, discursos sobre “segurança

continental” foram usados para justificar a presença de missões técnicas, investimentos militares e acordos de cooperação que, na prática, reforçavam o controle estrangeiro sobre territórios estratégicos e informações geográficas.

É notório também que começaram a surgir preocupações internacionais com a preservação ambiental, mas essas nem sempre se davam por razões altruístas. Muitos países do Norte Global passaram a considerar a Amazônia uma “reserva ambiental da humanidade”, levantando a tese da internacionalização da floresta. Isso gerou reações nacionalistas nos países amazônicos, que viam tal discurso como uma ameaça à sua soberania.

Esse jogo de forças entre interesses externos e estratégias nacionais criou uma situação em que a soberania formal dos países amazônicos muitas vezes era usada para permitir, e não impedir, a ação de agentes estrangeiros seja em forma de empresas, bancos ou centros de pesquisa, a ausência de uma política comum entre os países pan-amazônicos favoreceu esse cenário de fragmentação e vulnerabilidade.

Os legados da década de 1970 continuam profundamente presentes na realidade da Pan-Amazônia, tanto em termos estruturais quanto simbólicos. As políticas de ocupação e exploração implementadas durante aquele período interferiram na geografia social, econômica e ambiental da região, e muitos dos conflitos e desafios contemporâneos têm suas raízes diretamente vinculadas às decisões tomadas naquela década, o que se propagandeava como “integração nacional” e “progresso” deixou rastros de desigualdade, violência e destruição que ainda condicionam o futuro amazônico.

Por fim, entendo que há o legado político-institucional, muitos dos marcos legais e administrativos da atuação estatal na Amazônia e de órgãos ambientais foram estruturados nesse período. Apesar das críticas e limitações, essas instituições ainda formam a base sobre a qual se disputam hoje os rumos da região seja para sua preservação, seja para sua ainda continuam exploração.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 Regimes Internacionais

A teoria dos regimes internacionais permite compreender o impacto das instituições na redução de custos de transação nas relações interestatais, suplantando a teoria clássica do realismo que considera inerente a existência da anarquia no plano internacional e da expansão do poder em escala global oriundo dos interesses domésticos. A existência de regimes possibilita ganhos mútuos em áreas como comércio, meio ambiente ou segurança, ao reduzir incertezas e coordenar expectativas. Para compreender esse aspecto, é preciso entender o conceito, os regimes internacionais são definidos:

Como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (Krasner, p. 94).

Neste sentido, a OTCA se origina a partir de um regime internacional, pelas áreas da cooperação e integração regional, na medida em que apresenta particularidades do plano de relações multilaterais, sugerindo um nível de ação coordenada que não pode ser ligado a casualidades da anarquia do sistema internacional, e além disso, essas características tornam-se transversais no tempo. A OTCA atua como mecanismo de coordenação política que, embora não detenha poder coercitivo, contribui para a estabilidade regional ao facilitar o diálogo técnico, político e diplomático entre os países-membros.

Dessa forma, vemos na formulação do TCA, a base institucional da Organização, normas definidas para os países membros, regras e deveres materializados em princípios imperativos, além do esforço objetivo de sua justificativa como organismo internacional com uma finalidade bem definida. A formulação do tratado se conclui no esforço ativo das negociações, na qual caracterizam-se os procedimentos de decisões, a partir de princípios e objetivos mais intrínsecos que os representantes almejavam para o território em comum, como a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia, preservando seus recursos naturais e assegurando o bem-estar das populações que habitam a região.

Quando foram convocadas as diversas entidades estatais alguns princípios da política externa brasileira e da diplomacia multilateral também foram respeitados e recebidos com aprovação, por se tratarem de princípios que, no âmbito diplomático, convida-os para uma relação amistosa e cooperativa, como exemplo pode ser descrito a não intervenção em assuntos internos, uma vez que nas negociações é sempre destacado o respeito pela soberania nacional que cada país obtém sobre sua parcela do território, mas por outro lado é destacado os objetivos pretendidos pela relação multilateral ali esboçadas, o de cooperação internacional para a integração regional, tanto nos aspectos de projetos para integração física, quanto em áreas de segurança, saúde e desenvolvimento ambiental.

A teoria dos regimes internacionais é analisada sob três principais correntes de pensamento das Relações Internacionais: o realismo, o institucionalismo neoliberal e o cognitivismo. Essas abordagens divergem quanto à relevância e à capacidade dos regimes em influenciar o comportamento dos Estados no sistema internacional.

A perspectiva realista, sustenta que os regimes são reflexos das relações de poder. Para essa corrente, os Estados são atores racionais que buscam maximizar seus interesses nacionais em um ambiente anárquico, e os regimes, quando existem, apenas formalizam uma distribuição de poder já consolidada. (Machado; Santos, 2009)

Em contraposição, a abordagem institucionalista neoliberal – ou estruturalismo modificado – reconhece a anarquia do sistema, mas defende que os regimes internacionais podem promover a cooperação ao reduzir a incerteza, facilitar a coordenação e estabilizar as expectativas entre os Estados (Machado; Santos, 2009, p. 185).

Já a perspectiva cognitivista propõe que os regimes são construções sociais que moldam identidades, interesses e comportamentos. Nessa visão, os regimes emergem da interação social entre os atores internacionais e não apenas de cálculos estratégicos. Assim, o conhecimento compartilhado e os valores normativos exercem papel fundamental na formação e manutenção dos regimes (Machado; Santos, 2009, p. 186-187).

É nesse contexto que Silva (2012) dedica atenção especial ao conceito de cooperação. O autor observa que a busca por ações conjuntas revela o peso crescente da sustentabilidade ambiental como fundamento da política externa para a região. Ao

analisar o processo que levou à criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), Silva argumenta que ele não pode ser plenamente compreendido apenas pelas teorias tradicionais das Relações Internacionais — realismo e liberalismo. Embora essas matrizes forneçam contribuições relevantes, mostram-se insuficientes para abarcar toda a complexidade do caso, o que reforça a necessidade de uma abordagem analítica mais abrangente.

Por essa razão, o autor opta por utilizar essas tradições teóricas de forma complementar. Em sua investigação, identifica momentos em que a formulação do TCA apresenta simultaneamente elementos associados tanto à lógica realista quanto à liberal. A partir dessa constatação, propõe uma conceituação de cooperação que, embora não pretenda esgotar o tema, oferece um parâmetro analítico útil, a cooperação seria:

O resultado de um processo de coordenação política, o qual exige um esforço dos Estados em privilegiar a ajuda mútua em detrimento da competição por interesses individuais (Silva, 2012, p. 18).

O autor dedica-se a análise da natureza e estrutura do TCA e do OTCA, portanto percebe-se a lacuna teórica fundamental a ser preenchida, principalmente ao perceber o regime internacional ambiental que o TCA/OTCA surgem como um ambiente, em que carece a abordagem de ligar uma política externa específica que atende internamente um plano nacional de desenvolvimento, e externamente corresponde a um ambiente comum e multilateral.

A Teoria dos Regimes Internacionais oferece arcabouço explicativo acerca da cooperação internacional e integração regional. Apesar de Robert O. Keohane (2005) não ser um teórico realista clássico na qual a ideia central do sistema internacional estar em um estado de anarquia, pelas críticas que tece, sua visão acerca dos regimes internacionais não se associa ao institucionalismo, na qual diz ser muito inocente em algumas interpretações do cenário internacional, porém o próprio autor deixa lacunas em sua interpretação ao considerar demais a visão da escola do neoliberalismo. Apesar disso, alguns apontamentos do autor revelam que, a existência dos regimes internacionais influencia os estados e que esses regimes podem existir a partir da hegemonia de um estado sobre a cooperação internacional, um estado como liderança impõe padrões organizacionais, normativos e até princípios. Sendo a hegemonia apoiada pela cooperação assimétrica promovida por Estados bem-sucedidos que ajustam suas preferências para

atender o objetivo final daquele regime (Keohane, 2005, p. 49). Além disso, para ele as categorias que formam o conceito de regime internacional não são plásticas, então a ordem de aparecimento e o grau de influência que princípios, normas e regras aparecem em um regime internacional podem ser diferentes entre si e de um regime ao outro (Keohane, 2005, p. 57). De certa forma essa análise oferece alguns recursos explicativos, principalmente considerado por ele que as instituições podem promover essas normas nas relações internacionais e que a cooperação pode surgir espontaneamente sem um clima hostil.<sup>8</sup>

A obra *After Hegemony*, de Robert Keohane, constituiu um marco da literatura da economia política internacional, ao demonstrar que cooperação entre Estados pode persistir mesmo com o declínio da hegemonia. Segundo Keohane, esses regimes não dependem exclusivamente de uma potência dominante, mas sim da percepção compartilhada de que instituições reduzem incertezas, diminuem custos de transação e facilitam acordos mutuamente benéficos. (Keohane, 2005, p. 88).

Os regimes emergem como resposta funcional a problemas estruturais da política internacional, tais como a ausência de uma autoridade central e as falhas de mercado. Dessa forma, as instituições internacionais atuam como mecanismos que aumentam os custos de violar normas estabelecidas e tornam mais barato negociar dentro de uma estrutura estável (Keohane, 2005, p. 90). Keohane argumenta que, ao contrário da visão realista tradicional, a cooperação não depende exclusivamente da harmonia de interesses, mas pode surgir da própria discórdia, em jogos interativos e sob certas condições institucionais (Keohane, 2005, p. 190). O realismo presume que o sistema internacional é anárquico, e que os Estados agem de forma egoísta visando sua sobrevivência, o que levaria naturalmente ao conflito ou a alianças temporárias baseadas em interesses imediatos.

O autor também aborda criticamente a noção de hegemonia. Embora reconheça o papel das potências dominantes na criação de regimes, como os Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial, Keohane refuta a ideia de que a manutenção da ordem internacional dependa exclusivamente delas. O caso da OPEP ilustra essa nuance: embora os países exportadores de petróleo tenham exercido poder significativo nos anos 1970,

---

<sup>8</sup> O contexto da OTCA como um elemento institucional e os países amazônicos da década de 70 são visíveis nesse ponto do argumento do autor.

não se tornaram hegemônicos no sentido de serem capazes de impor e aplicar regras universalmente (Keohane, 2005, p. 191). A crise de hegemonia, portanto, não leva necessariamente ao colapso dos regimes, mas pode gerar adaptações institucionais.

Para ele, A legitimidade e a eficácia dos regimes, contudo, não são garantidas. e ressalta que eles são frequentemente frágeis, passíveis de distorções e sujeitos a renegociações (Keohane, 2005, p. 89). Ainda assim, sua existência cria expectativas estáveis sobre o comportamento dos Estados, o que favorece a previsibilidade nas relações internacionais. Além disso o alinhamento de regimes, que é a sobreposição de estruturas normativas em diferentes áreas, como comércio e energia facilitam a interdependência institucional e os pagamentos paralelos entre negociações (Keohane, 2005, p. 91).

Portanto, ele propõe uma leitura institucionalista da cooperação internacional que transcende a lógica da dominação hegemônica. Para ele, os regimes são produtos tanto da necessidade funcional quanto da racionalidade dos Estados, que reconhecem os benefícios de estruturas que reduzam os custos e aumentem os ganhos da cooperação. Seu trabalho representa um esforço teórico vigoroso para compreender a ordem internacional após o declínio da hegemonia americana, reafirmando a centralidade das instituições na promoção da estabilidade e previsibilidade global.

Se levarmos em conta essa advertência, no exemplo citado acima acerca da cooperação amazônica percebe-se que a existência dessas categorias é bem mais profunda e particular do que uma simples datação. Portanto, verifica-se a necessidade de buscar embasamento na teoria dos regimes internacionais numa perspectiva menos assimétrica, da qual Robert Keohane advoga. Sua visão em relação aos regimes internacionais se torna pessimista ao passo que para evitar a desordem na cooperação entre atores, a harmonia pode ser sobreposta pela hegemonia, além de que a criação e manutenção de um regime ser algo trabalhoso demais para seus fins. Embora critique o realismo, ele também tende a minimizar o papel do poder coercitivo dentro dos regimes. Mesmo instituições aparentemente neutras podem refletir os interesses das potências dominantes. Outros autores argumentam que essas instituições são menos “neutras” do que Keohane sugere.

Por outro lado, Stephen D. Krasner (2012) fornece uma visão ampla acerca da teoria dos regimes internacionais, Krasner é o principal teórico dos regimes

internacionais, organizando um esquema a partir de um ponto de vista grociano e discutindo diversos autores, que também seguem essa abordagem como Donald Puchala e Raymond Hopkins (1982, *apud.* Krasner, 2012) e Oran Young (1982, *apud.* Krasner, 2012) na qual reconhecem uma ampla difusão dos regimes por todo o sistema internacional. Krasner expõe como a construção desses autores revela os regimes internacionais dessa forma, Oran Young (1982, *apud.* Krasner, 2012) argumenta que o comportamento não intencional leva a expectativas convergentes, resultando em comportamento convencional e normas conhecida, com padrões de comportamento duradouros impostos por significados normativos, mesmo em um equilíbrio de poder complexo (Krasner, 2012 p. 100). A tradição Grociana, baseada em Puchala e Hopkins (1982 *apud.* Krasner, 2012) contradiz a ideia de que os sistemas internacionais são compostos de estados soberanos limitados pelo equilíbrio de poder (Krasner, 2012 p. 101).

Assim Krasner chega à conclusão que o esquema de orientação causal grociana pode ser descrito como um regime causal. E são essas variáveis causais que ele se debruça. Segundo ele, elas são o autointeresse egoísta, o poder político, as normas e os princípios, usos e costumes e o conhecimento. (Krasner, 2012, p. 102). O entendimento dessas variáveis dentro dos processos históricos revela a profundidade da influência e existência de do regime internacional com o contexto da pesquisa.

Ademais, o autor que desenvolve uma teoria para compreender a cooperação internacional por meio da análise dos regimes internacionais, questionando a suposição de que a harmonia entre os Estados seria espontânea, como sugerido pelo liberalismo econômico. É Oran Young que argumenta que, especialmente no sistema internacional, onde não há governo central para impor normas a anarquia internacional, segundo ele, não impede a emergência de regimes, mas exige mecanismos institucionais que tornem possível a coordenação.

Para Young, os regimes internacionais são compreendidos como “social institutions governing the actions of those involved in specific activities or sets of activities” (Young, 1989, p. 12). Isso significa que não se limitam a tratados ou organizações formais, mas abrangem regras, direitos e procedimentos compartilhados, estabelecem expectativas de comportamento entre os atores. O autor enfatiza que esses

regimes não são estruturas rígidas e coerentes; ao contrário, são frequentemente marcados por ambiguidades, disputas e transformações ao longo do tempo (Young, 1989, p. 24).

A cooperação, nesse contexto, não depende necessariamente de valores altruístas ou de uma harmonia de interesses, mas pode emergir de motivações egoístas. Estados, mesmo agindo racionalmente em busca de benefícios próprios, percebem que a criação de regras comuns por meio de regimes pode evitar perdas coletivas. Não só deve-se levar em conta o altruísmo ou egoísmo de um estado, mas sim quanto de sua capacidade de ação hegemônica revela efeitos subversivos, como o posto de liderança frente ao regime internacional pode mostrar gradualmente o espectro da desconfiança e confiança (Lamazière, 2010 p. 59). Com efeito, sobre o protagonismo político que um estado pode realizar:

Este predomínio, que contrasta com ênfase posta pelos praticantes da análise de regimes nos aspectos cooperativos das relações internacionais, já pode ser apontado na voga teórica e prática do conceito de medidas de fortalecimento da confiança (*confidence Building measures*), muitas vezes visto como passo prévio e necessário antes de chegar-se a acordos de desarmamento e à sua verificação. Daí provém, igualmente, o papel central da verificação por ela mesma motivada e por motivo de desconfiança (Lamazière, 2010, p. 59).

A discussão é em torno da função dos regimes na construção de autoridade e na implementação de normas. Embora a ausência de um governo mundial limite a coerção direta, os regimes podem possuir mecanismos de conformidade baseados em reputação, reciprocidade e incentivos (Young, 1989, p. 20). A liderança dentro desses regimes, portanto, não se dá apenas pela imposição de força, mas também por meio da capacidade de coordenar expectativas e estruturar incentivos, o que pode incluir o papel de Estados mais influentes, e que de certa forma será alertado, ou pelo menos revelado em torno da atuação brasileira frente as negociações do OTCA.

No que diz respeito à liderança dentro dos regimes, Young reconhece que atores poderosos, como Estados hegemônicos ou coalizões majoritárias, muitas vezes desempenham papéis centrais na criação e manutenção das normas. No entanto, ele recusa a ideia de que a cooperação só ocorre sob liderança hegemônica. Mesmo em contextos de multipolaridade ou de assimetria moderada, os atores podem encontrar incentivos para colaborar, especialmente quando o custo da não cooperação é elevado (Young, 1989, p. 6). Assim, a liderança é compreendida não como imposição unilateral, mas como a

capacidade de mobilizar recursos institucionais e políticos para coordenar interesses divergentes.

A harmonia dentro dos regimes é, portanto, menos um ponto de partida do que uma conquista gradual e sempre parcial. De acordo com Young, regimes eficazes são aqueles capazes de absorver conflitos e reajustar suas normas frente a mudanças ambientais, tecnológicas ou políticas. A rigidez excessiva pode tornar um regime obsoleto, enquanto sua adaptabilidade permite que ele continue servindo como plataforma para cooperação mesmo diante de novas pressões (Young, 1989, p. 25).

Quanto à harmonia interna dos regimes, Young adverte que muitas vezes ela é ilusória, “international regimes vary greatly in the extent to which they are expressed in formal agreements, treaties, or conventions”<sup>9</sup> (Young, 1989, p. 24), resultando em arranjos híbridos e frequentemente incoerentes. A evolução histórica, as barganhas iniciais e as mudanças no cenário político internacional contribuem para essa heterogeneidade. Para reforçar que a análise dos regimes deve ultrapassar a simples descrição formal de acordos é essencial considerar sua eficácia, os mecanismos de implementação e as condições sociais subjacentes. Ao posicionar os regimes internacionais como instituições sociais em constante transformação, Young oferece uma abordagem sofisticada para compreender como a cooperação é construída no plano internacional, mesmo em contextos de conflito de interesses e ausência de autoridade central.

A importância dos regimes internacionais também se revela na sua capacidade de estruturar as escolhas sociais no plano global. Young dedica especial atenção aos chamados mecanismos de escolha social, ou seja, procedimentos que permitem tomar decisões coletivas em contextos nos quais há múltiplos interesses em jogo (Young, 1989, p. 18). Tais mecanismos são variados, desde barganhas diretas até decisões por voto ou adjudicação jurídica. Entretanto, na maioria dos casos, especialmente no sistema internacional descentralizado, prevalecem formas informais de barganha e coerção branda, em vez de autoridade centralizada.

Outro elemento essencial na teoria de Young é a distinção entre instituições e organizações. Enquanto as instituições são entendidas como práticas sociais normativas

---

<sup>9</sup> Refere-se as múltiplas possibilidades que um regime internacional pode adotar.

(isto é, regras, direitos e obrigações), as organizações são estruturas formais com pessoal, orçamento e sede física. Segundo o autor, é um erro comum confundir regimes internacionais com organizações internacionais (Young, 1989, p. 19). Um regime pode existir sem uma organização formal, e muitas organizações não constituem, por si só, um regime. Essa distinção é crucial para entender que o papel dos regimes vai além da burocracia: trata-se de moldar padrões de comportamento entre os Estados, e uma importante ferramenta para moldar a análise da composição institucional da OTCA.

Juntamente com Young autores como Levy, e Zürn (1995) destacam que os regimes não se limitam a tratados formais, mas abrangem também práticas sociais, normas tácitas e procedimentos compartilhados que influenciam o comportamento estatal. O estudo desses regimes deve considerar não apenas sua formação, mas também sua persistência e efetividade, analisando como afetam os resultados políticos e reconfiguram as relações de poder no sistema internacional

Por fim, a teoria dos regimes internacionais não deve ser compreendida de forma isolada das grandes correntes das Relações Internacionais, mostra-se particularmente apta a ser utilizada em articulação com outras abordagens e vez de funcionar como um modelo teórico fechado. A teoria dos regimes pode ser compreendida com outros instrumentos analíticos complementares, capaz de dialogar com diferentes ciências sociais e aportes teóricos.

Como destaca Lamazière (2010), "o conceito de regimes internacionais teria a ganhar a partir de um maior diálogo com o conceito gramsciano de hegemonia" e, por extensão, com outras abordagens críticas e sociológicas da ordem internacional (Lamazière, 2010, p. 48), assim mostra o autor a utilização de outros conceitos e a forma em que eles dialogam. O mesmo autor mostra que vários propõem que o conceito pode se beneficiar de aproximações com outras obras, incorporando noções dos conceitos, o que amplia a análise para além régua instrumental (Lamazière, 2010, p. 52).

Assim, ao aplicar a teoria dos regimes à análise do pragmatismo responsável, a proposta é justamente compreender como uma política externa de orientação realista dialoga, tensiona ou instrumentaliza regimes normativos multilaterais, nesse caso a formulação do TCA. Além disso, outras teorias e conceitos serão sugeridos adiante, seguindo a proposta de Lamazière (2010), farei uma breve reflexão acerca das expressões

que rotulam a política externa alvo da pesquisa e posteriormente a teoria do desenvolvimento e também o conceito de integração regional que conversam de forma dinâmica entre si.

### **3.2 O conceito de pragmatismo**

No desenvolvimento desta pesquisa, é essencial distinguir entre objeto empírico e referencial teórico. O foco da investigação está centrado no pragmatismo responsável, entendido aqui não como referencial teórico, mas como parte objeto analítico a ser interpretado à luz das categorias das Relações Internacionais. Portanto, embora o pragmatismo responsável contenha elementos de realismo, ele não constitui a perspectiva teórica que orienta esta dissertação. Apesar de existir uma corrente realista dos regimes internacionais, eles oferecem um quadro teórico com diálogos e com abordagens críticas.

A distinção é fundamental, enquanto o pragmatismo responsável é um modo específico de atuação da política externa brasileira, situado historicamente e politicamente, a teoria dos regimes internacionais é uma lente analítica com potencial explicativo para interpretar o modo como o Brasil se posiciona diante de estruturas normativas multilaterais, como, por exemplo, a OTCA.

O pragmatismo como formato de atuação da política externa não é novidade na história brasileira, conforme veremos adiante no capítulo 4 esse modelo de diplomacia tem sua trajetória a política externa independente (PEI) até subsequentemente os governos militares com exceção de Castelo Branco, isso quer dizer que após o término do mandato de Geisel, o presidente e general João Figueiredo também adotou a prática que “conceitualmente passou a ser chamada de ‘universalista’” (Lima; Moura, 2018, p. 321). Então o que culminou para o conceito se tornar a expressão de um dos vários aspectos diplomáticos do período? Situando-a no tempo, “a expressão aparece, pela primeira vez, no discurso do presidente Geisel na reunião inaugural do seu Gabinete.” (Lima, 2018, p.13), onde o presidente aponta que ela seria posicionada seguindo “parâmetros éticos e com uma perspectiva ecumênica” (Cervo; Bueno, 2002 p. 414).

Primeiramente o conceito de pragmatismo não âmbito político está amplamente difuso em correntes do realismo clássico e neoclássico (Pimenta, 2013), corrente da qual alguns teóricos de regimes internacionais já mencionados fazem parte, e por isso a necessidade da distinção. Segundo, ao se tratar especificamente da política externa

geiseliana, a expressão não se isola e vem sempre acompanhada das expressões ético, ecumênico e responsável, como proposto pelo presidente. Segundo a proposta elucidativa de Ligiéro, temos os conceitos da seguinte maneira:

pragmatismo (porque lutava contra noções preconcebidas e um idealismo puramente retórico), responsabilidade (porque seguia parâmetros éticos) e ecumenismo (porque queria viver em paz com todos os países, rejeitando qualquer forma de hegemonia) (Ligiéro, 2011 p. 196).

Deve-se deixar claro que, o uso dessas expressões demonstra as expectativas dos dirigentes, e sobretudo revelam as suas visões e ideologias sobre os percursos históricos das relações internacionais, além disso não poderiam adivinhar quais desses percursos se realizariam, contudo, essas expectativas demonstram quais objetivos pretendia-se para a política externa e agregar várias características correntes na diplomacia brasileira em poucos conceitos também revelam uma escolha. Vale lembrar que “essas características não se basearam, porém, numa nova ideologia, nem negaram o compromisso fundamental para com os princípios ocidentais” (Ligiéro, 2011, p. 196).

O ecumenismo, por exemplo, dirige-se uma maior abertura de relações e desapego à dependência automática, mostrando maior aptidão na entrada de foros e organizações multilaterais. Já a responsabilidade e ética diz respeito a uma autoavaliação diplomática limpa, de envolvimento externos mais organizados e menos instáveis, que por si demonstram certas dicotomias ao verificar os mesmos fundamentos na política interna. A responsabilidade, a ética e o ecumenismo político são desconexos do ambiente interno ao ambiente amazônico.

### **3.3 Teoria do Desenvolvimento**

A teoria do desenvolvimento constitui um dos pilares centrais para a compreensão dos processos de transformação estrutural das sociedades, sobretudo nas nações periféricas que buscaram superar condições históricas de dependência e atraso. No caso brasileiro, o debate em torno do desenvolvimento consolidou-se a partir dos anos 1930 com o projeto nacional-desenvolvimentista, alcançando um ponto de inflexão na década de 1970.

Nesse período, a estratégia do governo Geisel (1974–1979) representou a última tentativa de sustentação do modelo baseado na industrialização pesada e na coordenação

estatal da economia. A partir da perspectiva teórica de Luiz Carlos Bresser-Pereira, esse momento pode ser compreendido como a fase terminal do ciclo da nação e desenvolvimento, cuja crise abriria espaço para a configuração de um novo ciclo orientado pela democracia e pela justiça social. (Cordeiro, 2014)

Para Bresser-Pereira (2008), o desenvolvimento deve ser entendido como um processo histórico de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, que permite o aumento sustentado da produtividade, dos salários e do bem-estar. Trata-se, portanto, de um conceito que, embora possua implicações normativas, se ancora em condições estruturais, como a existência de um Estado-nação funcional, a autonomia produtiva e a presença de uma burguesia comprometida com o investimento. Complementarmente, Bresser-Pereira (2014) sustenta que:

O desenvolvimento humano ou progresso é o processo histórico pelo qual as sociedades nacionais alcançam seus objetivos políticos de segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente a partir do momento em que realizam sua Revolução Capitalista (Bresser-Pereira, 2014, p. 36).

No contexto do governo Geisel, a estratégia de desenvolvimento buscou reagir à crise do "milagre econômico" com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que apostava na expansão do investimento estatal em infraestrutura, energia e setores de base. Tal orientação, conhecida como nacional-desenvolvimentista, foi sustentada por um pacto autoritário-modernizante que dispensava mediações democráticas e redistributivas. Segundo Cordeiro, esse pacto "possibilitou a garantia de não retrocesso da revolução capitalista no Brasil" (Cordeiro, 2014, p. 233), mas acabou por aprofundar a concentração de renda e elevar o endividamento externo. O crescimento sem inclusão e a repressão política minaram a legitimidade do modelo e anunciaram seu esgotamento.

O texto do Tratado de Cooperação Amazônica enfatiza a utilização racional dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento econômico e social da região, em consonância com os objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Essa orientação refletia a compreensão de que o Brasil deveria ampliar suas margens de manobra internacionais para viabilizar o projeto desenvolvimentista expresso no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A política externa do período estava diretamente vinculada às necessidades econômicas internas, a diplomacia passou a ser concebida como instrumento funcional ao desenvolvimento nacional, e não como mera extensão de

alinhamentos políticos (Mittelstadt, 2010). Resumidamente, não se pode entender a ação da política externa brasileira do período sem entender teoricamente o desenvolvimentismo.

A partir do final dos anos 1970, tem início o ciclo da democracia e justiça social, marcado pela redemocratização, pelo surgimento de movimentos sociais e pelo aumento da relevância de pautas distributivas e ambientais. Como observa Cordeiro (2014), a transição entre os ciclos não se deu apenas por fatores econômicos, mas também “pela ampliação dos atores interessados no desenvolvimento, pela reconfiguração do conceito de desenvolvimento e pela emergência do debate ambientalista” (Cordeiro, 2014, p. 233). Nesse novo ciclo, o desenvolvimento deixa de ser visto apenas como crescimento econômico e passa a incorporar dimensões sociais, democráticas e ecológicas.

A estratégia de Geisel, nesse sentido, pode ser compreendida como uma resposta tardia aos impasses do modelo nacional-desenvolvimentista. Se por um lado representava uma continuidade da busca por autonomia produtiva, por outro, ignorava a necessidade de ampliar a base social do projeto de desenvolvimento. Bresser-Pereira (2008) argumenta que o desenvolvimento sustentado requer não apenas boas políticas econômicas, mas também um projeto nacional compartilhado por uma ampla coalizão de interesses. Esses que podem ser de caráter multilateral entre Estados.

Assim, a teoria do desenvolvimento proposta por Bresser-Pereira oferece uma chave interpretativa eficaz para compreender o contexto histórico e os dilemas estruturais do governo Geisel. Ao situar esse período no interior de um ciclo histórico mais amplo, marcado por avanços e limites, essa abordagem permite compreender não apenas os aspectos econômicos, mas também as transformações políticas e sociais que configuraram a passagem do Brasil para um novo padrão de desenvolvimento.

A temática ganha robustez ao alinhar uma análise externa associada aos assuntos internos da sociedade. Segundo Maria Regina Soares de Lima, “a ênfase exclusiva em cada um desses processos tem gerado, no nosso entender, análises da política externa brasileira insuficientes para a apreensão correta da complexidade do tema” (Lima, 2018, p. 319), portanto para não concatenar às insuficiências, que entender os desdobramentos do desenvolvimentismo no período estudado torna-se importante. Ainda de acordo com a autora:

Aqueles que a analisam sob a ótica política argumentam que o impacto combinado da variável interna – aumento da capacidade político-econômica do Estado brasileiro – e da variável externa – maior flexibilidade dos alinhamentos internacionais – estaria permitindo ao país desempenhar um papel internacional mais autônomo e expressivo, que se consubstanciaria na adoção de uma política externa voltada para a promoção dos seus “interesses nacionais” (Lima, 2018, p. 320).

São esses “interesses nacionais” impressos no II PND, que delimitou as expectativas para vários setores, como os de política internacional e economia, além da perspectiva de integração nacional da qual a Amazônia representou o eixo central. Portanto, esses setores já eram considerados consistentemente indivisíveis. Além disso, são essas leituras temporalmente focalizadas que permitem o entendimento do plano, e seus desdobramentos em estratégias como o PIN e a Transamazônica já mencionados nesse trabalho.

Ao longo do tempo o debate do desenvolvimento se deu, principalmente as leituras dos casos próximos a realidade brasileira, por conta da necessidade de estabelecer um conceito que superasse as dificuldades estruturais das economias a partir de planejamento estatal.

Celso Furtado (1952) e Raúl Prebisch (1949) analisam o processo de desenvolvimento econômico, especialmente nas economias subdesenvolvidas, enfatizando o papel da formação de capital, da produtividade do trabalho e das condições estruturais da economia internacional.

Para Furtado, o desenvolvimento não ocorre de forma espontânea, ele depende de mudanças estruturais na economia e de políticas que estimulem a acumulação de capital. Furtado define o desenvolvimento econômico como um processo de transformação na forma como os fatores produtivos são organizados. Segundo ele, “o processo de desenvolvimento consiste fundamentalmente numa série de mudanças na forma e proporções como se combinam os fatores da produção” (Furtado, 1952, p. 14). Essas mudanças têm como objetivo aumentar a eficiência econômica e elevar a produtividade.

O autor também diferencia economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nas economias desenvolvidas, o crescimento depende principalmente de inovação tecnológica. Já nas economias subdesenvolvidas, o avanço ocorre principalmente pela assimilação de técnicas já existentes (Furtado, 1952, p. 15).

Um dos obstáculos centrais ao desenvolvimento nos países periféricos é a escassez de capital. Segundo o autor, muitas vezes há abundância de trabalho, mas falta capital para utilizá-lo de forma produtiva (Furtado, 1952, p. 15). Isso gera um círculo vicioso em que a baixa produtividade impede a acumulação de capital, dificultando o início do crescimento econômico.

Outro aspecto importante do pensamento de Furtado é que o processo de desenvolvimento frequentemente depende de estímulos externos ou de intervenção deliberada do Estado.” (Furtado, 1952, p. 17). Historicamente, segundo ele, o impulso inicial para romper esse bloqueio muitas vezes veio do comércio exterior.

Assim o crescimento econômico nas economias subdesenvolvidas tende a gerar desequilíbrios externos. A expansão da renda aumenta a demanda por importações mais rapidamente do que a capacidade de exportar, gerando pressões inflacionárias e problemas no balanço de pagamentos. Assim, ele argumenta que “os países subdesenvolvidos não poderão espontaneamente alcançar um grau de crescimento compatível com suas potencialidades” (Furtado, 1952, p. 24), sendo necessária “uma ação coordenadora” (Furtado, 1952, p. 35) por meio de políticas econômicas e fiscais, tal qual a política externa representa essa ação.

Além dele, Raúl Prebisch no texto *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais* (1949), analisa a posição estrutural da América Latina na economia mundial e critica a teoria clássica da divisão internacional do trabalho. Segundo ele, essa teoria atribuía aos países latino-americanos o papel de exportadores de produtos primários, enquanto os países centrais se especializariam na produção industrial. (Prebisch, 1949, p. 71).

Prebisch argumenta que esse modelo pressupunha que os benefícios do progresso técnico seriam distribuídos de forma equilibrada entre todos os países. Entretanto, a realidade mostrou que essa premissa não se verificou. Para o autor, “os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países” (Prebisch, 1949, p. 72). Dessa forma, o sistema econômico internacional produziu uma estrutura desigual entre centro e periferia, na qual os países industrializados concentram os ganhos do progresso técnico.

Essa desigualdade se manifesta também na deterioração dos termos de troca entre produtos primários e industrializados. Como consequência desse processo, ocorre uma transferência sistemática de renda da periferia para o centro. Nas palavras do autor, “enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico” (Prebisch, 1949, p. 83).

Essa dinâmica explica por que os níveis de renda e desenvolvimento cresceram mais rapidamente nos países industrializados do que nos países latino-americanos diante dessa estrutura desigual, Prebisch defende a industrialização como estratégia fundamental para o desenvolvimento da América Latina (Prebisch, 1949, p. 72).

Além deles, destaca-se a formação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Criada no pós-guerra para diagnosticar os problemas estruturais da América Latina e promover o desenvolvimento econômico, focando na dependência de exportação de produtos primários, e a sua evolução de pensamento diluídas em outras associações

### **3.4 Integração regional latino-americana**

A integração regional na América Latina tem sido marcada por ciclos de entusiasmo, frustração e reformulações conceituais ao longo do século XX. Entre as iniciativas mais importantes desse processo destacam-se a atuação da CEPAL, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e sua posterior substituição pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Essas três instâncias constituem marcos fundamentais para compreender a evolução do pensamento e das práticas de integração na região (Bueno, 2014).

A CEPAL foi, desde a década de 1950, o principal organismo a articular a integração regional com uma estratégia mais ampla de superação da condição periférica da América Latina. As discussões internas à Comissão, iniciadas em 1953, buscavam responder a:

Problemas reais existentes na América Latina e que, pensava-se na Comissão, poderiam ser ao menos atenuados por um processo de integração econômica entre os países da região, visualizado, então, sobretudo como integração industrial (Bueno, 2014, p. 564).

Esse enfoque vincula-se diretamente à leitura estruturalista de Raúl Prebisch, segundo a qual a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos só poderia ser superada por meio da industrialização e de políticas que ampliassem o mercado interno objetivo difícil de alcançar isoladamente. Assim, a integração aparece como um instrumento para “ampliar as transações dos setores industriais exigentes, facilitando o aprofundamento do processo substitutivo de importações” (Bueno, 2014, p. 564). De forma explícita, a CEPAL argumentava que:

A industrialização requer amplo mercado, sem o qual não será possível alcançar em nossos países a elevada produtividade dos grandes centros industriais. A América Latina poderia ter um amplo mercado, porém o tem fragmentado em vinte compartimentos estanques. (Nações Unidas, 1961b, p. 41, apud Bueno, 2014, p. 565)

A formulação de Prebisch também reconhecia desigualdades internas entre os países, mas a proposta cepalina foi considerada, posteriormente, excessivamente “romântica”, por imaginar viável uma integração latino-americana abrangente que não levava em conta a forte diversidade de interesses entre grandes e pequenos países (Bueno, 2014, p. 565).

O Tratado de Montevideu de 1960 instituiu a ALALC como tentativa de materializar o projeto cepalino de ampliação de mercados. Durante seus primeiros anos, as avaliações tenderam a ser otimistas, pois a redução gradual de tarifas parecia indicar algum avanço na liberalização intrarregional. Segundo Bueno, “Os primeiros anos da ALALC foram certamente positivos, mas tiveram escasso impacto nas economias regionais” (Bueno, 2014, p. 566).

A despeito desse início promissor, a ALALC enfraqueceu rapidamente por duas razões principais, as disparidades econômicas crescentes entre os países e falta de convergência política. (Bueno, 2014, p. 568). Dessa forma, a década de 1960, ainda que intensa em debates sobre desenvolvimento, não consolidou avanços integracionistas significativos. Mesmo quando o Brasil, após 1967, retomou algumas formulações nacional-desenvolvimentistas, “o objetivo da integração regional nunca foi objeto de preocupação maior” (Bueno, 2014, p. 569).

Com o progressivo esvaziamento da ALALC, ganhou força a percepção de que seu modelo — baseado em metas rígidas de desgravação tarifária — era inviável. Esse diagnóstico levou ao Protocolo de Caracas (1969), que prorrogou o período de transição e

abriu espaço para a reformulação estrutural do processo. As negociações desenvolvidas ao longo da década de 1970 culminaram no Tratado de Montevidéu de 1980, que criou a ALADI.

O novo tratado marcou uma inflexão conceitual: “O Tratado de 1980 abandona o objetivo de estabelecer uma zona de livre comércio [...] e cria um instrumento de registro de acordos entre dois ou mais países” (Bueno, 2014, p. 571). Além disso, elimina compromissos quantitativos e metas obrigatórias de desgravação, adotando um formato altamente flexível, centrado na ideia de acordos de complementação econômica, principalmente de caráter bilateral.

Essa flexibilização expressava, na prática, a convicção da “impossibilidade de uma política de integração regional” abrangente (Bueno, 2014, p. 571). Também refletia interesses nacionais divergentes: países andinos defendiam maior profundidade integracionista, com tarifa externa comum e política industrial conjunta — propostas rejeitadas pelo Brasil, que mantinha políticas de forte proteção e vivia, ao final dos anos 1970, uma crise cambial acentuada (Bueno, 2014, p. 571).

A ALADI funcionou, assim, como espaço institucional de baixo compromisso, contudo, abriu-se a possibilidade de utilizar acordos bilaterais como instrumento de política externa, o que se tornaria fundamental para o avanço da integração latino-americana (Bueno, 2014, p. 572).

## **4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO ERNESTO GEISEL (1974-1979)**

### **4.1 Características da política externa**

Os trabalhos que abordam o pragmatismo responsável estão no campo da política externa brasileira de forma mais ampla. Eles buscam analisar de que forma o realismo político e autonomia foram desenvolvidos no Brasil frente ao cenário internacional.

Dentre eles, um que ganha destaque é de Cervo (2002), onde o autor destaca três pontos em comum nas relações internacionais brasileiras no período de 1967 a 1979, ou seja, da qual a sua percepção teórica é de que o realismo político na pasta das relações exteriores já é identificado a partir do governo Costa e Silva (1967-1969) e posteriormente no governo de Garrastazu Medici (1969-1974), isto é, os presidentes anteriores a Geisel. Porém, a sua elaboração acerca do pragmatismo responsável é de que ele concretizou essa prática na agenda do governo, conferindo-lhe até o conceito.

Portanto, os três pontos são “as concepções do poder, sua aplicação nos órgãos decisórios internacionais e a revisão da doutrina de segurança nacional” (Cervo, 2002, p. 425), os quais têm em Geisel uma maior maturidade em relação aos presidentes militares predecessores. A concepção de poder para Geisel no âmbito empírico dos movimentos internacionais é formar base sólida de ação da qual não fugisse das principais características da política externa que estava se esboçando, segundo ele, são:

A autodeterminação dos povos, a não intervenção em assuntos internos, a solução pacífica das controvérsias, a rejeição da conquista pela força, o respeito aos tratados, e agregou-lhes um moderno conceito de interdependência, a ser implementada pela cooperação internacional (Cervo, p. 427).

Esse conjunto de características são as que melhor definem os rumos da política externa pragmática e serão sempre resgatadas ao longo do texto.

Apesar de considerar a inserção internacional do Brasil no cenário mundial não possuir as ressalvas desejadas, para Geisel não foi motivação para abandonar as relações multilaterais, (Cervo, p. 431) sendo o tratado de cooperação amazônica prova disso. A nacionalização é tratada em temas de defesa nacional e aquisição de tecnologia nuclear, sobretudo com as potências ocidentais, tema que não será mais elaborado a seguir já que

pouco toca em características diplomáticas aspiradas para Amazônia, salvo a “eliminação do modelo bipolar como orientação da política externa e o malogro global do diálogo Norte-Sul” (Cervo, p. 432).

Além desse, Luiz F. Ligiéro possui extenso trabalho voltado para a autonomia nas relações internacionais brasileiras (2011), objetivo chave de sua pesquisa, o que o leva a organizar seu trabalho de forma idêntica ao anterior no sentido de, visualizar momentos análogos dessas características pertinentes entre políticas externas de períodos diferentes.

Entretanto, seu destaque é a comparação do pragmatismo responsável com outra política externa anterior aos ditadores militares, e em relação a PEI do governo Joao Goulart (1961-1964), presidente esse que foi deposto pelo golpe militar de 1964.

Sua análise consiste em avaliar o cenário interno e externo dos dois períodos e comparar a diplomacia executada nestas duas fases. Para fazer isso o autor discorre sobre uma profunda descrição das características do pragmatismo responsável, além de abordar os principais eventos das relações internacionais capitaneados pelo realismo político. Pode ser percebido essa intenção nesse trecho que destaca a política externa de Geisel, como sendo marcada:

(...) Pela intensificação do multilateralismo, do regionalismo e das ações bilaterais, além de mudanças importantes, tais como o abandono do apoio ao colonialismo português e o reconhecimento de Angola, uma nova proximidade com os países árabes e o voto antissionista nas Nações Unidas, o estabelecimento de relações com a China Comunista e a diversificação das relações com os países desenvolvidos, principalmente a Alemanha e o Japão (Ligiéro, 2011, p.194).

Para Ligiéro (2011), o pragmatismo responsável serviu como uma política de apoio a agenda nacional desenvolvimentista e fazer frente à crise do petróleo da década de 70, que por conta da situação internacional adotou uma diplomacia de ganhos reais independentemente de causas ideológicas na qual pudesse trazer efeitos práticos de recuperação econômica, o que leva ao estabelecimento de contato diplomático com atores antes relegados a planos secundários (Ligiéro, 2011, p. 194), frente as velhas alianças pré-estabelecidas, destacando a autonomia das relações exteriores do Brasil.

E preciso lembrar, porém, das ressalvas que devem ser feitas ao analisar as políticas externas de qualquer período à luz da comparação. Nota-se a seguir um posicionamento que recorta o pragmatismo responsável diferentemente dos enunciados anteriores:

As ações diplomáticas daquela época não foram uniformes, apesar de algumas características comuns constantes. Fatores internos e externos acarretaram mudanças nas posições internacionais brasileiras entre 1964 e 1985. Portanto, os cinco presidentes do regime militar levaram a cabo políticas externas com algumas diferenças marcantes entre elas, especialmente nos primeiros anos e na segunda metade da década de 1970. (Barreto, 2014, p. 7 *apud*. Almeida, 2019, p. 306).

Outro autor que se aprofunda acerca da política externa brasileira dos anos 70 é Mathias Spektor (2010), esse autor se debruçou sobre a figura do ministro Antônio Azeredo da Silveira (2014) como foco principal, além disso, também comenta sobre a produção de pesquisa acerca do assunto e diz que “o pragmatismo responsável é um tema de bastantes estudos, porém ainda falta pesquisas mais detalhadas e focais” (Spektor, p. 194).

De fato, organizando essas principais obras supracitadas que se preocupam em traçar o pragmatismo responsável em meio aos estudos da diplomacia e política externa brasileira percebem-se tendências problemáticas.

Ao verificar os eventos descritos nas seções historiográficas desses trabalhos acerca das relações internacionais do Brasil com a América Latina, geralmente é focalizado nas relações Brasil-Argentina principalmente nas disputas envolvendo as relações internacionais do Brasil com o Paraguai no que se refere a construção da hidrelétrica de Itaipu (Spektor, 2004) pouco se percebe a importância da Amazônia nos trabalhos de caráter gerais e manuais, sendo relegado apenas breves trechos que citam os eventos diplomáticos que deram origem ao TCA (Ligeiro, 2011, p. 249), ademais quando o tratado é o objeto de estudo. Com base nisso, evidencia-se a necessidade de revisar trabalhos que abordem o tema das relações internacionais na Amazônia e aqueles que tratam sobre o TCA, sua natureza e formação no âmbito da diplomacia na região.

Dessa forma se faz necessário pontuar os eventos históricos globais e internos que ocorreram durante a formulação do tratado, além de buscar nas relações bilaterais entre o Brasil e outros países amazônicos uma aproximação política acerca do desenvolvimento regional.

No início da década de 1970 a situação global é acometida por um abalo desfavorável as economias ao redor do mundo, pois uma crise se inicia quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) impôs um embargo ao

fornecimento de petróleo para países ocidentais que apoiavam Israel na Guerra do Yom Kippur, afetando diretamente os EUA e a Europa e por consequência as economias de vários países, com o decaimento da produção de petróleo e o aumento exorbitante dos preços dos barris houve esforços para pesquisas em alternativas energéticas e medidas políticas para superar a falta do produto (Frieden, 2008, p. 188).

O contexto da crise global do petróleo de 1973 impunha aos países importadores de energia, como o Brasil, a necessidade urgente de diversificar a matriz energética, a crise apresentou dificuldades para o avanço do projeto desenvolvimentista brasileiro que encontrou na diplomacia maneiras de contornar. Com a orientação de ganhos reais na economia, justificou-se a postura em frente ao contexto internacional frente a crise, com o Brasil buscando a negociação com países produtores, e abrindo novos comércios em relações orientais e do sul global, sinal de protestação das opiniões globais na ONU em relação ao conflito (Almeida, 2019, p. 323).

Para o Brasil esta preocupação com o abastecimento de recursos energéticos deve fazer com que se dê mais atenção aos vizinhos que possam fornecer recursos como petróleo (Venezuela), carvão (Colômbia) e gás (Bolívia) (Antiquera, 2006, p. 54).

No período de 1974 a 1979, sob o governo de Ernesto Geisel, a postura diplomática foi voltada à diversificação de parcerias, à busca de autonomia estratégica e à inserção internacional, baseada em interesses nacionais de longo prazo. O governo brasileiro em conjunto com os demais governos logrou a aproximação entre os países latino-americanos acerca de questões diversas questões, como a matéria energética emergencial com alguns desses países ocupando papel de destaque nesse cenário devido a seu potencial energético. Além desse, matérias de concessão de crédito, tecnologia e desenvolvimento, cooperação em áreas de saúde e segurança fortaleceram a posição geográfica estratégica para a integração física e social sul-americana. (Lessa, 1998, p. 33)

Existia dessa forma, entre o Brasil e os demais países amazônicos o que Lessa contextualiza como:

O interesse de iniciar um novo padrão de relacionamento comercial com os países latino-americanos. Destes, o Brasil poderia importar uma grande variedade de matérias-primas, sobretudo de recursos energéticos, e eles poderiam importar do Brasil produtos agrícolas e manufaturados. O acelerado processo de industrialização exigia constante e rápido da base energética nacional, o que, entretanto, não

podia ocorrer devido à excessiva dependência do petróleo importado. (Lessa, 1998, p 32).

Para o autor essas medidas atuavam no desenvolvimento econômico e independência política brasileira (por parte dos países produtores de petróleo) além da aproximação com os vizinhos e a preocupação em relação a um projeto hegemônico brasileiro na região (Lessa, 1998, p. 32) que será apontado nas negociações do Tratado de Cooperação acerca da liderança brasileira.

#### **4.2 Bolívia**

A Bolívia de Banzer, como já vimos, conduziu uma administração militar com forte controle político e centralização das decisões econômicas. O país enfrentava divisões históricas entre o altiplano, mais populoso e politicamente dominante, e o oriente, região de Santa Cruz, rica em recursos naturais e foco de interesses brasileiros no campo energético e industrial.

Mas a princípio, em meados de 1973, antes mesmo de Geisel ser empossado presidente da república, as relações internacionais dos países o foco foi nas investidas em matérias energéticas, o assunto volta a ser altercado pela política externa brasileira de Geisel, e durante seu regime a aproximação entre os países garantiu alguns esforços na cooperação que executaram demandas da integração física e a assinatura de acordos de cooperação até as vésperas do assinado do tratado multilateral.

O relatório do Itamaraty registra que as relações entraram em um clima favorável entre os países. O ponto alto das relações bilateral foi o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, assinado em Cochabamba em 22 de maio de 1974, que previa a construção de um polo industrial na região sudeste boliviana, financiado majoritariamente pelo Brasil. o governo brasileiro conduziu ou financiou estudos e linhas de ação para criação desse polo industrial em território boliviano com provisão de gás boliviano ao Brasil; Para viabilizar o empreendimento, o Brasil abriu linhas de crédito – uma de 10 milhões de dólares e outra de 12 milhões – destinadas a estudos de viabilidade, importação de bens de capital e implementação inicial. Além dos créditos para investimentos e estudos, comprometeu-se com investimentos em infraestrutura de transporte: estudos para a ferrovia Santa Cruz–Cochabamba; pavimentação da rodovia Puerto Suárez–Puerto Banegas; instalação de uma balsa sobre o rio Mamoré, serviço de balsa entre Guajará-mirin e Guayara-merin e construção, pelo Brasil, da ponte Cobija–

Vila Epitácio. O Brasil mostrou-se favorável a causa de acesso ao mar do país fechado, dessa forma aumentando a integração física e “de livre trânsito por território brasileiro e o estabelecimento de entrepostos francos nos portos de Belém, Porto Velho, Corumbá e Santos” (Brasil, 1979).

Retornando ao projeto do polo, incluía-se unidades industriais voltadas à produção de ureia, amônia, metanol e aço, além de uma usina termoelétrica em Corumbá e a construção de um gasoduto ligando os campos bolivianos ao território brasileiro (Vidigal; 2007, p 09). Além desse, é importante destacar o papel do CACEX, que associado a uma iniciativa conjunta com o Itamaraty de promover o comércio exterior, inclusive nas relações de outros parceiros amazônicos, cuida das operações, estudos, análises de mercado externo e outros afins (Brasil, 1977). na Bolívia, mediante a assinatura de convênio de crédito, o Banco do Brasil disponibilizou crédito no valor de US\$ 10 milhões direto ao "Servicio Nacional de Caminos". O valor tinha objetivo comercial de garantir a continuidade da oferta boliviana bolivianas de bens de capital como fábricas de emulsão asfáltica e amparar essa e outras importações de produtos intermediários como asfalto e seus aditivos químicos, “de origem brasileira, mediante garantia subsidiária do Banco Central da Bolívia” (Brasil, 1979).

A iniciativa se insere no paradigma nacional-desenvolvimentista brasileiro, buscando autonomia energética e expansão de influência regional, mas encontrou resistência local por percepções de assimetria e subimperialismo, mesmo internamente o governo boliviano enfrentavam resistência causadas por um clima de instabilidade política no país (Vidigal, 2007, p. 18).

A relação Brasil–Bolívia no período Geisel ilustra tanto o potencial quanto as limitações do pragmatismo responsável porque gerou iniciativas concretas de integração e cooperação setorial, porém sem instituições resilientes e mecanismos de compromisso, as mudanças no ambiente político e nas preferências dos atores podem inviabilizar mesmo projetos tecnicamente viáveis e economicamente atraentes, além do contexto político conturbado em que os bolivianos viviam, o governo do país via a expansão brasileira como “uma ação tipicamente imperialista” (Vidigal, 2007, p. 10).

Nos anos seguintes, o diálogo com a Bolívia tomou novos rumos, a perspectiva brasileira de integração e desenvolvimento corresponde ao acesso boliviano ao pacífico

(Magalhaes, 2023, p. 133), os acordos diversificam em matéria. No dia 15 de agosto de 1977 o presidente Hugo Banzer visita o país vizinha e com isso surgem os Tratados de Amizade, Cooperação e Comércio, além de outros 4 acordos e convênios, e uma declaração conjunta brasileiro-boliviana. Houve, ainda, acordos políticos e setoriais posteriores; convênios sanitários e de repressão ao tráfico de drogas; instalação de escritório da YPFB no Rio em 1978 e tentativas de viabilizar um contrato Petrobras–YPFB entre 1977 e 1978.

### 4.3 Peru

As relações bilaterais entre Brasil e Peru passaram por uma fase de intensa renovação, principalmente a partir de 1975, com a ascensão do general Francisco Morales Bermúdez e a moderação do modelo revolucionário peruano, abriu-se um ambiente político favorável ao aprofundamento da cooperação entre os dois países, apesar de haverem ressalvas por parte peruana,<sup>10</sup> a orientação política de ambos os países permitiu uma certa aproximação. Essa moderação criou um “clima de maior confiança” (Novak; Namihas, 2013, p. 58) com o regime militar brasileiro, visto que ambos os países caminhavam para processos de abertura política controlada e buscavam recompor alianças regionais.

Vale destacar que a política externa peruana muito parecia em certos aspectos com a política externa brasileira, o governo vizinho buscou, por exemplo, formas de reduzir a dependência dos EUA, expandindo seu mercado e diversificando suas relações internacionais, até abrindo relações com o bloco mundial socialista (Cotler, 2002, p. 70).

Para o Peru, tratava-se também de recalibrar sua inserção estratégica na América do Sul. A percepção geopolítica peruana ajustava-se à constatação de que o Brasil, e não mais a Argentina, seria o ator central no equilíbrio regional, tornando “suicida” manter antigos padrões de antagonismo (Novak; Namihas, 2013, p. 59).

Ao mesmo tempo, o Brasil, impactado pela crise energética de 1973, buscava maior autonomia em relação aos Estados Unidos, diversificando parceiros e investindo em cooperação sul-americana, movimento coerente com a política externa.

---

<sup>10</sup> O governo peruano mostra-se inicialmente desconfiado da liderança brasileira na criação de um foro amazônico.

O impulso da política externa brasileira para uma reorientação significativa das relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos representou, no contexto de aproximação com o Peru, um importante momento da diplomacia regional brasileira, tanto pela superação de tensões anteriores quanto pela construção de uma agenda estruturada de cooperação e integração.

Como observa Novak e Namihas, a Junta Militar do Peru conceptualmente se distanciava dos militares brasileiros (Novak; Namihas, 2012 p. 55), contribuindo para um período de esfriamento e desconfiança mútua. Em sua síntese, o autor recorda que velhos temores geopolíticos foram retomados, com percepções peruanas que viam o Brasil como potencial ameaça à integridade territorial do país.

Essa percepção foi alimentada pela expansão amazônica brasileira, apoiada por capital internacional e acompanhada de presença militar crescente, o que, reforçava o imaginário de que o Brasil poderia continuar um “processo expansionista em territórios vizinhos” (Novak; Namihas, 2012, p. 56). A posição comum em fóruns multilaterais e as divergências do Brasil com os Estados Unidos produziram aproximações pontuais, esses movimentos, entretanto, ainda não constituíam uma estratégia regional articulada (Novak; Namihas, 2013, p. 57).

Para o Itamaraty, “as relações com o Peru passaram por uma intensa renovação de métodos e procedimentos” (Brasil, 1979), procurando explorar, “de forma realista, as potencialidades de cooperação” entre os dois países. Esse enunciado coincide com a leitura de Novak e Namihas (2013), que enfatiza que as conversas de 1975 já incluíam temas sensíveis, como minerais não ferrosos, cooperação nuclear e manejo da flora e fauna amazônica, revelando um esforço de convergência estratégica.

O chanceler Antônio Azeredo da Silveira visitou Lima em novembro de 1975, e o Peru retribuiu com múltiplas visitas de seu chanceler ao Brasil. As relações alcançaram seu ápice com o histórico encontro presidencial em 4 de novembro de 1976, realizado nos navios-patrolha Ucayali e Pedro Teixeira, no rio Amazonas. O simbolismo do encontro, realizado no coração da região amazônica, pode ser interpretado como a afirmação de uma agenda comum.

Esse encontro inaugurou uma agenda robusta de cooperação, orientada tanto por interesses econômicos quanto pela intenção política de superar rivalidades históricas e

consolidar uma parceria estratégica na Amazônia. O encontro presidencial produziu um dos mais amplos pacotes de acordos bilaterais da história da relação Brasil–Peru (Novak; Namihas, 2013, p. 60). Dos assuntos econômicos surge um conjunto de convênios comerciais que tratam sobretudo de fornecimentos de bens a curtos, médios e longos prazos. Nesse contexto a mineração peruana foi valorizada, o enfoque específico na rede de infraestrutura para facilitar a comercialização dos minérios peruanos (cobre e zinco) incluindo a instalação de filial da Minero Perú Comercial em São Paulo, discussões sobre estabelecimento de depósito franco peruano em território brasileiro e negociações sobre empresa mineradora conjunta para o setor de cobre (Brasil, 1979).

E para acompanhar a implementação do amplo marco normativo, toda uma estrutura institucional foi criada, as Comissões e Subcomissões Mistas foram ativadas entre 1974 e 1977. Delas resultaram grupos específicos voltados ao transporte e interconexão rodoviária e fronteiriços, comércio e intercâmbio de matérias-primas, projetos de investimento e empresas binacionais, além de cooperação industrial, podemos citar diretamente as expressões de maior integração física sendo o: Sistema de auxílio à navegação no rio Amazonas; Grupo ad hoc sobre trânsito de pessoas e embarcações na fronteira; Utilização coordenada de estações costeiras e navios na região amazônica; Acordos de infraestrutura, transporte e comunicações e Convênio de transportes fluviais; Enlace telefônico Manaus–Iquitos e cooperação em telecomunicações como o uso conjunto de frequências de radiodifusão (Brasil, 1979).

O encontro de 1976 marca um ponto de inflexão, criando a base institucional duradoura da cooperação amazônica e moldando a inserção regional do Brasil no final dos anos 1970. Esses instrumentos antecipavam o eixo que estruturaria toda a fase seguinte da relação bilateral: a integração amazônica como base de confiança mútua e vetor de desenvolvimento regional. A criação de múltiplos mecanismos marcou a transição de uma relação historicamente marcada pela desconfiança para um modelo cooperativo de longo prazo. O impacto econômico foi imediato: o comércio bilateral cresceu de US\$ 74 milhões (1974) para US\$ 120 milhões (1977), crescimento de US\$ 46 milhões, refletindo a nova densidade da relação (Brasil, 1979).

A aproximação Brasil–Peru deve ser entendida como expressão direta do pragmatismo responsável de superar o isolamento regional e como resultado, consolidou-se uma visão compartilhada da Amazônia: não mais como zona de competição e suspeita,

mas como eixo estruturante de desenvolvimento e cooperação soberana. Essa transformação conceitual é fundamental para compreender a política amazônica de fim dos anos 1970 e o papel decisivo que Brasil e Peru desempenharam na elaboração do Tratado de Cooperação Amazônica, vale lembrar como veremos posteriormente, que o anteprojeto foi apresentado inicialmente a este vizinho latino-americano.

#### 4.4 Colômbia

As relações Brasil–Colômbia até a década de 1970 foram marcadas por um mútuo afastamento, caracterizado por baixa densidade diplomáticos e política. A partir dos anos 70, entretanto, esse quadro começou a se modificar, sobretudo em razão do crescente interesse dos EUA na região, particularmente no combate ao narcotráfico e aos movimentos de guerrilha armada (Borges; Alvarez, 2018, p. 249). Segundo Marques:

O termo narcoguerrilha foi cunhado pelo governo norte-americano e refere-se à idéia de que a ligação entre os movimentos guerrilheiros e os cartéis de droga na América Latina é tão estreita que é impossível dissociá-los. Em termos gerais, o Exército brasileiro compartilha a tese norte-americana das narcoguerrilhas. (Marques, 2007 p. 70)

Esse novo contexto internacional influenciou diretamente a dinâmica bilateral dos dois países em questões de segurança e vigilância de fronteiras, ainda que de forma gradual e condicionada ao contexto mencionado (Borges; Alvarez, 2018, p. 249). O fato de que, na época, a maior parte dos governos serem ditaduras militares anticomunistas deixavam os EUA convencidos à despreocupação da propagação do comunismo na região (Cervo, 2001 p. 144), assim, exigiam resultados dos militares latino-americanos sem oferecer ajuda considerável.

As Forças Armadas Brasileiras e a política externa geiseliana buscaram a autonomia frente a influência norte-americana, delegando maior papel brasileiro nos próprios assuntos, “essa indisfarçável hipocrisia política não escapava aos olhos de quase ninguém, da opinião pública esclarecida até de regimes militares como o de Ernesto Geisel” (Cervo, 2001 p. 144) contexto esse que acarretou, em 1977, com o rompimento do Acordo de Assistência Militar com os EUA (Marques, 2007, p. 70). Dessa forma, o Brasil lidaria com a preocupação do caso colombiano pelos seus próprios objetivos.

Apesar do contexto exposto a aproximação com a colômbia foi possível a partir dos objetivos da política externa, o país vizinho era uma importante fonte de carvão para o

Brasil, e o afastamento histórico havia de ser superado. Destaca-se o plano de exploração conjunta do carvão colombiano. Previa-se um modelo de cooperação abrangente, envolvendo comércio, investimentos e mecanismos de financiamento de grande porte. Seu objetivo central era a prospecção de carvão em território colombiano, bem como a análise de sua viabilidade técnica, econômica e jurídica para futura exploração e comercialização, com vistas à criação de uma empresa binacional composta prioritariamente por capitais brasileiros e colombianos (Brasil, 1979).

Logo após a assinatura do Acordo sobre o Carvão, foi instituído o Comitê Conjunto sobre Carvão, responsável por conduzir as etapas preliminares de implementação. Esse Comitê selecionou a área a ser prospectada na Colômbia e coordenou os estudos geológicos e geofísicos iniciais. Os investimentos brasileiros, aproximadamente US\$ 1 milhão em 1978, destinaram-se essencialmente ao financiamento do contrato de sondagem e ao início dos trabalhos de perfuração, testes geofísicos e análises hidrogeológicas (Brasil, 1979).

Em conferências realizadas pelo Ministro Silvera em 1976 na Escola Naval e na Escola de Comando e Estado-Maior (ENCEMAR) o discurso foi enfático em relação ao trabalho realizado pelo ministério, sobre aproximação bilateral com os vizinhos amazônicos, onde o Acordo sobre o Carvão teve destaque de importância<sup>11</sup>.

Nos termos pactuados, caberia à SIDERBRÁS e às autoridades colombianas definir áreas de pesquisa, financiar levantamentos geológicos preliminares e elaborar programas técnicos que permitissem estimar, de forma confiável, a extensão e a qualidade das jazidas.

As comunicações internas do Itamaraty revelam, entretanto, significativos entraves administrativos e jurídicos que retardaram a implementação prática do acordo. A Embaixada do Brasil em Bogotá informava, desde 1977, que as autoridades colombianas enfrentavam dificuldades em designar formalmente a empresa responsável por acompanhar a SIDERBRÁS na execução dos trabalhos de campo.

---

<sup>11</sup> Nos mesmos discursos é mencionado o Acordo de Cochabamba citado anteriormente, além da aproximação com o Peru e a Venezuela afim da superação dos entraves que esses possuíam acerca dos objetivos hegemônicos do Brasil na região (Brasil, 1979).

A diplomacia brasileira insistia que o avanço dos estudos constituía condição indispensável para a posterior exploração comercial, frisando que qualquer alteração unilateral por parte da Colômbia, como mudanças de empresa parceira, revisões de prazos ou exigência de renegociações, acarretaria incertezas e prejuízos à SIDERBRÁS. Diversos despachos enviados ao Presidente da República indicavam preocupação com a morosidade do lado colombiano, observando que sucessivos adiamentos colocavam em risco o cronograma originalmente previsto (Brasil, 1974).

Apesar das tensões, o Itamaraty reiterava que a plena execução do Acordo — sobretudo o início efetivo da prospecção em áreas previamente delineadas — representava passo decisivo para garantir ao Brasil um suprimento futuro de carvão, diminuindo a dependência externa e fortalecendo a estratégia de diversificação de fornecedores.

#### **4.5 Venezuela**

A Venezuela desempenhava, naquele momento, um papel singular na América Latina. O período de crescimento econômico era visível, sendo um dos maiores exportadores mundiais e acumulando vultosas receitas que ampliaram sua capacidade de investimento externo e de projeção diplomática, o país crescia a 5,07% seu PIB acompanhado de uma inflação de 3,5% (Puentes, 2004, p. 83 *apud*. Nunes, 2011, p. 55). No campo diplomático venezuelano, entende-se uma postura análoga a política externa brasileira da época ao modo de ação frente as crises (Galvão, 2011, p. 20). O Brasil, por sua vez, via na Venezuela um parceiro dotado de complementariedades econômicas importantes: enquanto o país caribenho era fornecedor potencial de energia e capital, o Brasil consolidava sua capacidade tecnológica e industrial, despontando como fornecedor de bens de capital, serviços de engenharia e expertise em grandes empreendimentos de infraestrutura, principalmente permitida pela aproximação de ambos os presidentes a partir da posse de seus respectivos mandatos (Cervo, 2001, p. 250).

Nesse contexto, o governo Geisel iniciou um processo inédito de aproximação com a Venezuela, com vistas a dinamizar as relações bilaterais e adequá-las à nova realidade econômica e política de ambos os países.

Essa estratégia articulou objetivos de natureza econômica, como a diversificação das fontes de energia, a abertura de mercados para empresas brasileiras e a busca de

financiamento externo, com metas políticas e diplomáticas, entre as quais se destacava o intento de fortalecer o diálogo sul-americano sem subordinação a blocos ideológicos, reafirmando a autonomia da política externa brasileira (Cervo, 2001, p. 251).

A intensificação do diálogo bilateral materializou-se em uma série de encontros em alto nível. Em junho de 1975, o chanceler venezuelano visitou o Brasil, abrindo um ciclo de conversações que procuravam estabelecer parâmetros para uma cooperação mais ampla. Dois anos depois, em outubro de 1977, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Azeredo da Silveira, retribuiu a visita e esteve em Caracas, aprofundando as negociações em torno de projetos de interesse comum, sobretudo nos setores energético, comercial e científico-tecnológico (Brasil, 1979).

Além dessas visitas, diversos ministros venezuelanos deslocaram-se ao Brasil, revelando o alcance multidimensional do diálogo bilateral. Em contrapartida, ministros brasileiros das áreas de Minas e Energia e Planejamento também estiveram em Caracas, ampliando o intercâmbio político e técnico.

Essas reuniões não se limitaram à troca de percepções diplomáticas, mas deram origem a instâncias estruturantes de cooperação, como a Comissão Mista de Cooperação Econômica e Técnica, que se reuniu em Caracas em novembro de 1975. A criação e o funcionamento dessa Comissão representaram um passo decisivo na consolidação do pragmatismo responsável, pois significaram a tradução institucional de uma visão estratégica que privilegiava a cooperação concreta e resultados práticos, em detrimento de formulações retóricas ou meramente declaratórias. A Comissão Mista permitiu que técnicos e gestores dos dois países identificassem áreas de interesse comum, discutissem entraves administrativos e negociassem instrumentos operacionais que sustentassem a expansão das trocas comerciais e tecnológicas (Brasil, 1979).

Nesse ambiente de crescente confiança e coordenação, foi possível organizar a visita oficial do presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez ao Brasil, em novembro de 1977. Essa visita, a primeira realizada por um chefe de Estado venezuelano ao Brasil, simbolizou o ponto alto da aproximação bilateral. O encontro entre Pérez e Geisel consolidou uma série de acordos que fundamentariam a relação entre os dois países nas décadas seguintes. Os propósitos expressaram a vontade da Venezuela de elevar a cooperação interamericana a um outro patamar (Cervo, 2001, p. 254).

Foram firmados acordos específicos em áreas sensíveis: um Acordo de Assistência Recíproca para Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas, que buscava articular ações de segurança e inteligência; um Acordo Complementar ao Convênio de Cooperação Técnica em Matéria Sanitária para o Meio Tropical, destinado à cooperação em saúde pública; Convênio de Amizade e Cooperação; e a Troca de Notas que colocou em vigor o Acordo Complementar Básico de Cooperação Técnica no campo da ciência e tecnologia, enfatizando a importância da inovação para os modelos de desenvolvimento adotados por ambos os países. Também foi firmada uma Troca de Notas sobre o quadro operacional para funcionamento de sucursais bancárias, o que abriu espaço para instituições financeiras dos dois países operarem reciprocamente, iniciativa com forte impacto no comércio e nos investimentos (Brasil, 1979).

Não temos a intenção de listar de forma seriada cada acordo, mais importante é entender a importância política das relações firmadas. A implementação desses instrumentos rapidamente gerou efeitos práticos. Um dos mais simbólicos foi a inauguração, em 31 de julho de 1978, da sucursal do Banco do Brasil em Caracas, marco da crescente presença econômica brasileira no país caribenho. Essa medida não apenas facilitou o intercâmbio comercial e financeiro bilateral, mas também abriu caminho para a atuação de empresas brasileiras em grandes projetos de infraestrutura na Venezuela. Vale lembrar que o país vizinho:

Foi considerada o rico parceiro do Brasil e entre 1973 e 1977 o país contava com fatores de diferenciação na vizinhança que produziam esta imagem de parceiro emergente. Primeiro, possuía a maior renda per capita na América Latina; depois, diferentemente dos vizinhos, tinha condições de ampliar as compras de produtos brasileiros; terceiro, a estabilidade política e monetária dava segurança às relações comerciais; enfim, as grandes reservas de matérias-primas, a industrialização acelerada, o crescimento das importações e o endividamento real externo quase nulo gabaritavam a grandeza da Venezuela (Zurique, 2011, p. 231).

Com esse gabarito, no campo comercial, o resultado de expressividade da aproximação tenha sido a assinatura, em fevereiro de 1978, do contrato entre o consórcio BRASVEN, liderado pela empresa brasileira Camargo Corrêa e a Corporación Venezolana de Guayana, para a construção da segunda fase da Represa de Guri, no valor de 1,3 bilhão de dólares. Esse empreendimento de grande porte não apenas evidenciou a capacidade da engenharia brasileira de competir internacionalmente, como também

inaugurou novas possibilidades de participação conjunta de empresas dos dois países em projetos estratégicos de infraestrutura (Brasil, 1979).

Já no setor energético, de importância crucial para o Brasil no contexto da crise do petróleo, os ministros de Energia dos dois países firmaram uma declaração conjunta estabelecendo as bases para a ampliação do comércio de petróleo e produtos minerais entre as empresas estatais brasileiras e venezuelanas. O Itamaraty buscou entre os acordos assegurar tais objetivos:

- b) intensificar relações com países que nos têm assegurado o suprimento em momentos críticos do mercado internacional;
- c) assegurar garantia continuada de suprimento, de forma a evitar a necessidade de recurso ao mercado livre; (Guerreiro, 1984, p. 12 *apud*. Antiquera, 2006, p. 54)

Essa iniciativa, estimada inicialmente em cerca de 150 milhões de dólares, refletia a busca brasileira por reduzir sua vulnerabilidade energética mediante diversificação de fornecedores, ao mesmo tempo em que oferecia à Venezuela um mercado estável para seus produtos e oportunidades de cooperação industrial (Brasil, 1979). Cervo resume a aproximação dessa forma:

Pela primeira vez foram assentadas bases de cooperação para projetos relevantes que iam muito além do mero comércio de petróleo em que se haviam assentado no passado as relações bilaterais. As estatais brasileiras que operavam nos ramos do petróleo, da petroquímica, da mineração e da metalurgia encontraram boa acolhida por parte do empresariado venezuelano para suas propostas de complementação empresarial e tecnológica (Cervo, 2001, p. 254).

Assim, passaram a incluir projetos de integração produtiva e tecnológica entre empresas estatais e o setor empresarial venezuelano. Dessa forma, consolidaram-se bases mais amplas de cooperação econômica entre os dois países.

#### **4.6 Equador**

Com o Equador as relações foram diretas e objetivas, para o objetivo desse trabalho, no que as consistem em termos de cooperação técnica, mantiveram-se iniciativas voltadas à continuidade do projeto da Via Interoceânica, concebido para integrar os oceanos Pacífico e Atlântico por meio de um sistema combinado de transporte fluvial, rodoviário e ferroviário. No plano econômico-comercial, os governos de ambos os países empreenderam negociações frequentes com o objetivo de estruturar um abrangente

mecanismo de cooperação, fundamentado na troca recíproca de bens. Essas tratativas consideraram, de um lado, o interesse brasileiro na importação de petróleo equatoriano e, de outro, a ampliação das exportações de produtos e serviços nacionais para aquele mercado (Brasil, 1979).

Em decorrência de uma política ativa de estímulo às exportações, o comércio bilateral entre Brasil e Equador apresentou crescimento expressivo ao longo do período analisado. Os produtos brasileiros conquistaram espaço relevante no mercado equatoriano. Ademais, o interesse das empresas brasileiras no Equador passou a ultrapassar a simples comercialização de bens, ganhando destaque a oferta de serviços, evidenciada pela atuação dessas empresas em licitações para projetos de infraestrutura, incluindo obras de geração hidrelétrica, construção de rodovias, aeroportos e centrais de abastecimento (Brasil, 1979).

#### **4.7 Guiana e Suriname**

As relações entre o Brasil e os dois países, Guiana e Suriname, são tratadas pelo governo brasileiro como uma unidade potencial das relações sul-sul, pois possuem características muito próximas, sendo elas por exemplo a importância estratégica das suas fronteiras, natureza emergente de suas recentes políticas externas, no caso do Suriname sendo bem mais perceptível, e o que isso torna a importância do TCA para os países, sendo tratado como um dos primeiros resultados multilaterais de participação dos vizinhos. Isso até incentivaria as ressalvas que a Venezuela já possuía em relação a aproximação do Brasil com a Guiana, país esse que o governo venezuelano também lograva desconfiança (Nunes, 2016, p. 223)

O relacionamento bilateral entre Brasil e Guiana passou por uma inflexão decisiva na segunda metade da década de 1970, quando se consolidaram mecanismos institucionais de cooperação e diálogo político (Feijó, 2015, p. 195). As dinâmicas se aprofundam com o país a partir da visita do Chanceler Frederick Wills ao Brasil, em julho de 1976, daí os relacionamentos ganharam novas bases.

Durante essa visita oficial, foi criada, por troca de notas diplomáticas, a Comissão Mista Brasileiro-Guianense, com o objetivo de permitir “o exame, em caráter global, de programas de colaboração de interesse mútuo” (Brasil, 1979). Tal mecanismo institucionalizou o diálogo bilateral e possibilitou a ampliação da cooperação em

múltiplas áreas. Porém, onde as relações se destacariam viria ser nas negociações do Tratado:

O ministro Azeredo da Silveira argumentava a respeito dos benefícios centrais, de médio e de longo prazos, oriundos da operacionalização jurídica do sistema da Bacia Amazônica, assim resumidos: i) diminuição da dependência econômica em relação a potências estrangeiras; ii) segurança adicional para investimentos entre os países da região; iii) obstáculo à ação predatória estrangeira; iv) redução de distúrbios fronteiriços (Feijó, 2015 p. 203).

Adiante, as relações entre Brasil e Suriname inserem-se no contexto mais amplo da política externa brasileira para a América do Sul e o Caribe, marcada historicamente por preocupações com segurança regional, integração fronteiriça e cooperação Sul-Sul. O Suriname, que se tornou independente dos Países Baixos em 1975, passou a ocupar lugar estratégico para o Brasil sobretudo em função de sua localização amazônica e de sua posição geopolítica na fronteira norte brasileira. Nesse contexto, o reconhecimento da independência do Suriname e o rápido estabelecimento de relações diplomáticas refletem, para o governo do Brasil “a importância para o Planalto das Guianas, baseado nas doutrinas desenvolvidas pela Escola Superior de Guerra (ESG), que, à época, enfatizava a proteção das fronteiras e a ocupação da Pan-Amazônia” (Mattos, 1977 apud. Silva; Silva, 2014, p. 53).

A realização, em Brasília, da Primeira Reunião do Grupo Misto de Trabalho Brasil–Suriname, em junho de 1975, representou um passo decisivo para institucionalizar o diálogo bilateral. De acordo com Silveira, “em relação ao Suriname, o Governo brasileiro tomou, já nos primeiros anos do quinquênio, uma série de providências destinadas a favorecer uma política de aproximação e diálogo construtivo” (Brasil, 1979).

Essa diretriz traduziu-se, em março de 1975, na elevação da representação consular brasileira em Paramaribo à categoria de Consulado-Geral. Ainda em 1975, no dia da independência do Suriname, o Brasil criou sua missão diplomática naquele país, gesto considerado pioneiro e de elevado significado político.

Do ponto de vista institucional, Brasil e Suriname estabeleceram relações diplomáticas formais em 1976. Desde então, a cooperação bilateral tem se desenvolvido principalmente nas áreas de defesa, educação, saúde e infraestrutura, eles são:

O ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre tais governos para a implementação do Projeto “Fortalecimento Institucional do Banco Central do Suriname”. Esta ação objetivou ajudar tal país na sua estruturação financeira após a independência. Ainda em 1976, também foi assinado o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio e o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica para a Implementação do Projeto “Modernização do Programa de Reparos Automotivos da Fundação para a Mobilização do Trabalho e Desenvolvimento (SAO)” (Silva; Silva, 2014, p. 54).

Em junho de 1976, a visita oficial ao Brasil do primeiro-ministro e ministro das Relações Exteriores do Suriname, Henck Alphonsus Eugene Arron, consolidou esse processo. Na ocasião, foram assinados o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, o Convênio de Intercâmbio Cultural e o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica. Esses instrumentos revelam a convergência de interesses entre os dois países e a busca por uma relação estável e de longo prazo, além disso “o Brasil buscou assegurar relações confiáveis com seu mais novo vizinho sem despertar protestos de hegemonia ou satelitização, orientando-se pelo objetivo da construção de confiança regional” (Urt, 2010, p. 70).

No campo econômico, as relações ainda são modestas, mas apresentam potencial de crescimento. O comércio bilateral concentra-se em produtos manufaturados brasileiros e matérias-primas surinamesas. As relações Brasil–Suriname devem ser compreendidas como parte da estratégia brasileira de valorização da Amazônia enquanto espaço de cooperação e não de conflito. A diplomacia brasileira tem buscado consolidar o diálogo político e técnico com Paramaribo, reforçando a ideia de que a estabilidade regional depende da inclusão dos pequenos Estados amazônicos nas iniciativas de desenvolvimento e segurança. Segundo Urt (2010, p. 76), essa iniciativa deve ser compreendida como parte do esforço brasileiro de reconhecer rapidamente os novos Estados sul-americanos, evitando seu isolamento internacional e reforçando a imagem do Brasil como parceiro cooperativo e não hegemônico. A criação imediata da missão diplomática sinalizava a disposição brasileira de estabelecer relações baseadas na confiança e no respeito mútuo.

#### **4.8 Conclusão**

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite afirmar que a política externa brasileira não pode ser compreendida como um campo autônomo ou dissociado

do projeto interno de desenvolvimento. Ao contrário, ela constituiu instrumento estratégico diretamente articulado ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), funcionando como extensão externa de objetivos no plano doméstico.

O uso da política externa como ferramenta do desenvolvimento nacional manifestou-se de forma clara na prioridade atribuída à obtenção de recursos estratégicos, sobretudo petróleo, gás natural, carvão mineral e minérios. A crise energética internacional da década de 1970 expôs de maneira dramática a vulnerabilidade estrutural da economia brasileira, excessivamente dependente do petróleo importado. Diante desse cenário, a diplomacia passou a desempenhar papel central na busca por fornecedores alternativos, na diversificação das parcerias e na construção de arranjos bilaterais e regionais capazes de garantir segurança energética de médio e longo prazo.

Dentre os principais fatos que favoreceram um ambiente propício ao diálogo e à diplomacia amazônica, mencionam-se: os litígios territoriais pendentes entre vários países negociadores; a crise energética mundial – que colocou o petróleo, o gás e o carvão sul-americanos como pauta de prioridades brasileiras (Nunes, 2016, p. 224)

As relações estabelecidas com países como Venezuela, Bolívia, Colômbia, Peru e Equador exemplificam essa lógica, na qual acordos de cooperação, projetos de infraestrutura e mecanismos de compensação comercial foram mobilizados para atender às demandas do desenvolvimento interno.

Ao mesmo tempo, essas iniciativas evidenciam que, embora as relações internacionais se estabeleçam formalmente entre Estados soberanos considerados individualmente, elas se desenvolvem dentro de um mesmo ambiente sistêmico, o mesmo regime internacional. O comportamento externo do Brasil, assim como o de seus vizinhos amazônicos e sul-americanos, esteve condicionado pelo contexto mais amplo da Guerra Fria, pela crise do diálogo Norte–Sul e pelas transformações no mercado internacional de energia e matérias-primas, mas sobretudo por uma necessidade de desenvolvimento da Amazônia. Nesse ambiente conjunto, políticas semelhantes emergiram em diferentes países, não como mera imitação, mas como respostas convergentes a problemas estruturais comuns.

A recorrência de políticas de integração física e infraestrutura, como os projetos rodoviários, ferroviários, hidrelétricos e de transporte fluvial e em distintos países da região ilustra esse fenômeno. Para Young (1989) as características mencionadas condizem

com o tipo de regime internacional do período, desde o recorte geográfico e os signatários das relações, mas principalmente a atividade relacionada (Young, 1989, p. 13) que nesse caso, o desenvolvimento e exploração de recursos regionais.

A ênfase na construção de estradas, na interligação de bacias hidrográficas e na superação de gargalos logísticos aparece tanto na política externa brasileira quanto nas agendas de desenvolvimento de países como Peru, Bolívia e Equador. Essas semelhanças revelam a existência de um padrão regional de desenvolvimento, no qual a integração territorial era percebida como condição indispensável para a modernização econômica, a afirmação da soberania e a inserção competitivo no mercado internacional. Naturalmente, a organização de um pacto amazônico surge com matérias análogas, pois uma maior institucionalização se forma em um regime internacional na qual estão inseridos em uma maior amplitude do contexto internacional (Young, 1989, p.14).

Ao mesmo tempo, essas relações revelam limitações do pragmatismo responsável. Embora orientada por objetivos de cooperação e ganhos mútuos, a atuação brasileira foi, em diversos momentos, percebida pelos países vizinhos como assimétrica ou potencialmente hegemônica. As resistências observadas em casos como o da Bolívia e as desconfianças iniciais do Peru e da Colômbia indicam que a busca por liderança regional coexistiu com esforços discursivos e diplomáticos para evitar a imagem de subimperialismo. A criação de comissões mistas, a institucionalização do diálogo e o recurso a mecanismos multilaterais, foram respostas a esse desafio, nesse contexto surgem as propostas de organização de um pacto amazônico, a partir da mesma política externa das relações supracitadas e dentro do mesmo regime internacional, para superar mutuamente essas dificuldades além de estabelecer, como veremos, a comunicação para maior cooperação.

## 5 O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL NA CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

### 5.1 As negociações

A Bacia Amazônica emergiu como espaço estratégico, reunindo países com desafios comuns e interesses convergentes no campo ambiental, político e econômico. No campo ambiental, explorando os principais conceitos em torno da temática principal, Silva destaca:

O estudo da cooperação internacional na Amazônia é indissociável da temática ambiental. Mesmo o meio ambiente não sendo o nosso principal foco de análise, um trabalho coerente sobre a região amazônica deve estar atento à influência da problemática ecológica na política mundial contemporânea. Neste sentido, será pertinente analisarmos a cooperação regional amazônica de maneira associada às questões ambientais globais contemporâneas” (Silva, 2012, p. 13)

Ou seja, ao analisarmos a cooperação amazônica, nota-se como é indissociável falar da política externa e do desenvolvimento regional sem tratar do meio ambiente. Como evidencia o autor (Silva, p. 14), as problemáticas ambientais e os fenômenos naturais ultrapassam as fronteiras políticas dos Estados, envolvendo-os involuntariamente em questões decorrentes da própria dinâmica dos impactos ambientais, uma vez que tais desafios não afetam apenas um país isoladamente. Essa condição demonstra a importância da cooperação e da capacidade de ação coletiva para enfrentar problemas comuns e alcançar objetivos compartilhados. Aliás, as tentativas de reunião de um foro amazônico não é ineditismo dos processos que levaram a criação do OTCA.

O Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA) constituiu-se na primeira tentativa formal de institucionalizar a cooperação internacional para o desenvolvimento da Amazônia no âmbito da política externa brasileira. Proposto inicialmente em 1945 por Paulo Berredo Carneiro, o projeto refletia a percepção governamental de que o país “não dispunha de meios (recursos financeiros, infra-estrutura e pessoal qualificado) suficientes para conhecer, pesquisar e desenvolver seu território amazônico” (Antiquera, 2006, p 37). Além disso, a proposta enfrentou forte resistência interna, especialmente no Congresso Nacional, onde se difundiu o temor de que o IIHA representasse a internacionalização da região (Antiquera, 2006, p. 37).

O insucesso da iniciativa teve consequências importantes para a política externa brasileira, pois “fez com que a região saísse novamente da pauta da política externa brasileira” (Antiquera, 2006, p. 38), deslocando o tratamento da Amazônia para ações estritamente internas durante as décadas seguintes. Ainda assim, o IIHA deixou como legado a compreensão de que a Amazônia exigia mecanismos multilaterais de cooperação. Sendo predecessora do TCA, uma vez que antecipou debates e preocupações que só seriam retomados com força na década de 1970.

O debate acerca de um ambiente político de interesses comuns voltados a região perdura por décadas, mas quais mudanças no cenário histórico permitiram sua existência? Para Antiquera essas condições podem ser explicadas a partir de muitos fatores, porém o autor destaca como principal a adequação da política externa da época, segundo ele “o pragmatismo responsável foi uma incubadora bastante apropriada para o surgimento do TCA” (Antiquera, 2006, p. 51). O Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978, representa um marco dessas dinâmicas, e a finalização de um debate centenário<sup>12</sup> ao institucionalizar esforços conjuntos para o desenvolvimento sustentável e a integração entre os Estados amazônicos.

Adiante, as principais etapas e negociações que antecederam a assinatura do TCA, destacando os fatores políticos, diplomáticos e regionais que tornaram possível a construção desse instrumento internacional. Ao reconstruir esse processo, busca-se evidenciar como a cooperação amazônica se consolidou como eixo relevante da diplomacia sul-americana e regional, além de expressão concreta das prioridades externas dos países da região.

Vale destacar que, apesar de ser uma constante, as relações bilaterais isoladas entre os países não substituem a importância do tratado. Torrecuso apresenta que:

Em relação a suposta determinante econômica, acredita-se que o desenvolvimento das relações bilaterais entre o Brasil e os países amazônicos poderia produzir os resultados econômicos esperados, além de que, obviamente o texto do Tratado não permite concluir que seu objetivo fosse o intercâmbio comercial ou forjar instrumentos para o desenvolvimento econômico da região (Torrecuso, 2004, p 56 *apud*. Silva, 2023, p 77).

---

<sup>12</sup> A ideia já era presente nos discursos de Vargas, mas aparece em projetos de Pimenta Bueno no império (Antiquera, 2006, p 49).

Dessa forma o autor aponta a diferenciação que as negociações em torno do Tratado se diferem dos objetivos do desenvolvimento buscados pelos países, no âmbito da política externa focada na região, se incentiva a cooperação multilateral em assuntos diversos que dividem importância com o desenvolvimento econômico como a preservação ambiental, as soberanias nacionais e a segurança.

A ideia de um acordo multilateral amazônico surge como proposta concreta no Itamaraty em 1976, ano em que o governo brasileiro apresenta a iniciativa ao presidente peruano Morales Bermúdez durante encontro presidencial (Antiquera, 2005, p. 58). A posição peruana foi decisiva para a entrada do país nas discussões, e o encontro resultou em acordos bilaterais que ampliaram a convergência necessária à negociação do futuro Pacto Amazônico.

O ministro brasileiro encaminha a correspondência aos demais governos amazônicos, na carta em que propõe uma reunião para cooperação amazônica revela elementos essenciais do pragmatismo responsável. O chanceler afirma que “a ampliação do processo de cooperação [...] poderá exercer importante função catalizadora no movimento de integração latino-americano” Ao mesmo tempo, Silveira reforça a defesa da soberania nacional ao declarar que “a ação conjunta não significará, de modo algum, abdicação de parcela da soberania de cada Estado [...], mas um instrumento para fortalecer a contra eventuais propósitos de ingerências externas” (Brasil, 1977).

Essas formulações refletem o princípio de autonomia defendido pelo Itamaraty no período.<sup>13</sup> Segundo Cervo e Bueno (2008, p 425), o pragmatismo responsável constituiu “uma estratégia de inserção internacional que buscava maximizar o poder de decisão do Estado brasileiro em meio às pressões do sistema mundial”. O governo Geisel pretendia, portanto, redefinir os parâmetros da dependência, substituindo o alinhamento automático à política norte-americana por uma lógica de cooperação seletiva e interesse nacional (Lessa, 1998, p. 26).

Essa visão está presente no discurso de Silveira ao propor a regionalização da Amazônia como resposta às “tentativas internacionais de preservar a Amazônia como

---

<sup>13</sup> Entende-se a autodeterminação dos povos e a não intervenção como princípios das relações internacionais que confere o direito a independência dos Estados e o respeito a sua capacidade auto administrativa de decisão, não intervindo nos assuntos internos que comprometam essa soberania. Para a PEI e o pragmatismo responsável que difundiram amplamente esses princípios ver: Ligiéro (2011).

região intocável” (Brasil, 1977), o chanceler rejeita a ideia de internacionalização ecológica da região, defendendo sua exploração soberana e cooperativa pelos países amazônicos.

Ao interpretar o projeto amazônico de Silveira, percebe-se que ele transcende a questão ambiental e assume caráter estratégico. A proposta de institucionalizar uma cooperação multilateral sub-regional insere-se na lógica do pragmatismo manifestando-se na abertura a todos os países amazônicos e na ênfase nos resultados concretos e na defesa dos interesses nacionais. Cervo e Bueno destacam que “a diplomacia brasileira durante o governo Geisel praticou uma política de universalismo pragmático, buscando ampliar seu raio de ação sem comprometer os princípios de soberania e não intervenção” (Cervo, 2008, p. 440).

Nesse sentido, a proposta exemplifica o esforço de conciliar cooperação multilateral e defesa do território nacional. Tal discurso foi fundamental para projetar o Brasil como líder regional. Em síntese permite-se identificar no convite de Azeredo da Silveira três eixos centrais da política externa: a valorização da soberania nacional e o respeito individual da mesma para cada país signatário; o incentivo à cooperação regional como instrumento de fortalecimento político e econômico; e a recusa das ingerências externas sob o disfarce do ambientalismo global, o pragmatismo responsável não foi mero discurso de moderação, mas uma política de afirmação autônoma da região.

O anteprojeto brasileiro, apresentado em março de 1977 aos sete países convidados, enfatizava a integração física da região. Esse ponto constituía uma das principais preocupações da diplomacia do Brasil, que via na construção de infraestrutura e mecanismos de integração econômica nacional e, simultaneamente, instrumentos de projeção de liderança na América do Sul (Lessa, 1998).

Apesar do esforço diplomático brasileiro, as negociações para reunir os futuros signatários passaram por resistência do Peru e, especialmente, a Venezuela. O governo venezuelano mostrava uma postura fortemente crítica em sua relação com o Brasil (Ricupero, 2017, p. 529). Além disso, observava um certo receio de que o novo acordo amazônico enfraquecesse o Pacto Andino, então em crise após a saída do Chile em 1976 (Antiquera, 2005, p. 59). Os países andinos acreditavam que o Brasil poderia usar o Pacto Amazônico como “apoio à sua oposição ao Grupo Andino” em disputa pela influência

política e econômica no continente (CARRASCO, 1979, p 80, *apud* ANTIQUERA, 2005, p. 59). A ideia de um suposto expansionismo brasileiro permeava a leitura política de vizinhos historicamente desconfiados.

O Peru, embora envolvido na proposta desde o início, também partilhava preocupações sobre o impacto do acordo na integração andina. Assim, tanto Peru quanto Venezuela atuaram para limitar o alcance da proposta original e reduzir o caráter vinculante do tratado. Como constata o autor que, “o Peru foi, ao lado da Venezuela, um dos grandes responsáveis pela resistência à aprovação do texto [...] e à consequente limitação do alcance do Tratado” (Antiquera, 2005, p. 59).

Essa oposição conjunta dificultou a consolidação imediata de um consenso multilateral, retardando o início das negociações com todos os atores e exigindo intensas articulações políticas por parte da diplomacia brasileira. A primeira rodada de negociações multilaterais, realizada em novembro de 1977, alguns meses depois das convocações de março e que reuniria pela primeira vez os oito futuros signatários, só ocorreria depois de superadas resistências principalmente por parte da Venezuela.

O desencadeador desse avanço foi a visita do presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez ao Brasil, em novembro de 1977, quando finalmente expressou apoio à ideia de um acordo amazônico multilateral, além de posteriormente oferecer Caracas como sede da última rodada de negociações e resolver problemas de apoio por parte do Peru e do Equador (Ricupero, 2017, p. 530).

Esse gesto político foi decisivo, pois permitiu ao Itamaraty realizar o primeiro encontro multilateral com todos os países amazônicos. Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Esse momento marca o início formal das negociações multilaterais do TCA.

Trata-se de uma rodada de negociações de grande relevância simbólica e política, pois demonstrava que o Brasil havia conseguido “priorizar a adesão dos países amazônicos em detrimento da defesa enfática [...] da sua proposta original” (Antiquera, 2005, p. 62). Em outras palavras, Brasília aceitou flexibilizar pontos do anteprojeto para garantir a participação plena dos vizinhos.

Essa opção pela adesão ampla, mesmo à custa da perda de elementos estratégicos como a integração física obrigatória, reflete a orientação diplomática do período: fortalecer vínculos regionais e reduzir percepções de hegemonia. A regra da unanimidade, tão enfatizada por Geisel e Silveira, foi incorporada como mecanismo institucional justamente para afastar temores de assimetria de poder. Essa preocupação já havia sido apresentada ao presidente pelo próprio ministro:

Pode-se presumir que, em virtude da crescente utilização das potencialidades econômicas do Brasil, sua situação em termos de desenvolvimento integral venha a distanciá-lo da situação da grande maioria dos países latino-americanos. Essa defasagem poderá gradualmente provocar:

- a) a emergência de um número crescente de interesses brasileiros distintos dos interesses dos demais países do Continente;
- b) a natural expansão comercial e tecnológica do Brasil, com o correspondente aumento de sua penetração e presença nos demais países do Continente;
- c) a conseqüente ampliação das “potencialidades de ressentimento” contra o Brasil e do temor de tentativas hegemônicas brasileiras, cuja ocorrência já se tem esporadicamente manifestado em alguns desses países (Brasil, 1977).

O discurso de Geisel na assinatura do tratado evidencia o compromisso brasileiro com a soberania e com a igualdade entre os membros, diz ele que “a regra básica do mecanismo será a unanimidade, projeção rigorosa da igualdade entre os membros e garantia contra o surgimento de hegemônias” (Geisel, 1978, p. 10, apud Antiquera, 2005, p. 64).

Silveira reforça a mesma linha ao afirmar que as decisões deveriam nascer “do livre consentimento de países ciosos de sua individualidade” (Silveira, 1978, p. 15, apud Antiquera, 2005, p. 64).

Desse modo, a primeira rodada de negociações foi estruturada sob a lógica da confiança mútua e da necessidade de mostrar aos vizinhos que o Brasil não buscava hegemonia, mas cooperação equilibrada. Essa postura teve efeitos decisivos na forma e no conteúdo final do TCA.

A primeira rodada de 1977 não apresentou resultados imediatos em termos de aprofundamento técnico da cooperação amazônica; entretanto, seu impacto político foi

extremamente significativo. O período de negociações (1977–1978) foi surpreendentemente curto, mas resultou em “drástica redução do alcance do TCA, inclusive naquilo que talvez fosse a essência da ideia brasileira: a criação de infraestrutura na região” (Antiquera, 2006, p. 61). Ou seja, para priorizar a adesão dos vizinhos, o Brasil modificou parte de suas preferências originais. Dessa forma, a questão da integração física apresentada previamente foi demandada, sobretudo pelo Peru e Bolívia, como impraticável. A “opção pela cooperação entre os signatários suplantou os anseios da integração física e comercial da bacia amazônica propostos pelo governo brasileiro” (Kilca, 2006, p 172 apud Silva, 2012 p. 88) assim, a segunda rodada de negociações traz as exigências dos países andinos em relação a desconfiança acerca do assunto.

Essa escolha estratégica dialoga com a visão do pragmatismo responsável, que buscava reduzir tensões regionais e criar redes de cooperação horizontal, especialmente no momento de crescente pressão internacional sobre temas amazônicos. Ao mesmo tempo, ajudava a reconstruir a imagem do Brasil perante os vizinhos, marcando uma ruptura com leituras de subimperialismo.

A motivação de parte desses países em relação ao acordo não fixar compromissos nas áreas de segurança e integração física está ligada a suspeita de que os acordos influenciassem em questões internas e reivindicações nacionais, processos históricos já iniciados na região, das relações entre os países, uma suposição que prejudica o avanço da mobilização multilateral na região mesmo posteriormente (Gadelha, 2009 *apud* Silva, 2012, p. 89). Assim:

Ao término da segunda fase [de negociações] e percebendo a existência de complicadores, a chancelaria brasileira realizou um intenso trabalho diplomático em nível bilateral. Focalizando sua atenção para negociações em separado com cada um dos países amazônicos, a diplomacia brasileira trabalhou no sentido de diminuir, ou mesmo anular, os receios sobre a pretensa hegemonia que a iniciativa do governo brasileiro poderia fomentar entre os futuros signatários através do TCA (Kilca, 2006, p 53 *apud*. Silva, 2012, p. 89)

É nesse contexto de enfoque nas negociações de arranjo que Rubens Ricupero evoca suas memórias de atuação nas negociações<sup>14</sup>, chamado para chefiar a Divisão da América Meridional-II (DAM-II) com a incumbência das negociações a partir das relações com cada país e iniciar efetivamente a formulação do tratado, principalmente em

---

<sup>14</sup> “Vivi a história como protagonista, na função modesta, mas ativa, de executante” (Ricupero, 2017, p 529).

resolver as ressalvas dos países vizinhos supracitadas (Ricupero, 2022, p 53). Segundo ele:

Uma das minhas funções era representar o Itamaraty nas reuniões do Conselho da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em geral em Belém ou Manaus. Logo me dei conta de que, com exceção do Brigadeiro Ottomar Pinto, que governaria várias vezes Rondônia, e eu mesmo, todos os integrantes se mostravam maciçamente impermeáveis à questão ambiental. Ainda dominava o debate o abominável slogan da era Médici “é a pata do boi que vai conquistar a Amazônia”. (Ricupero, 2022, p. 53)

A atuação de Ricupero evidencia a construção de um projeto consistente para a temática ambiental no âmbito da diplomacia brasileira. Em suas memórias, Ricupero (2022) relata que sua participação em assuntos ambientais no Itamaraty foi contínua, mesmo quando foi convidado a assumir funções no DAM-II. Esse envolvimento permanente demonstra que, independentemente do cargo ocupado, o diplomata manteve-se associado às discussões e iniciativas relativas ao meio ambiente, contribuindo para a consolidação dessa agenda na política externa brasileira (Magnoli, 2004).

Sua percepção em torno da visão interna sobre a Amazônia elucida o caráter utilitarista da política para região, principalmente na visão militar, já comentada em capítulos anteriores, como um “vazio demográfico” na qual a população funciona como “instrumento de poder do Estado”, e essa ocupação desconhece a presença indígena (Marques, 2007, p. 49). O que para os militares objetifica a Amazônia como um palco para exploração colonial. A “pata do boi” é alusivo ao trabalho massivo.

Na verdade, se marca a presença da ocupação como justificativa de defesa e soberania nacional e a grande floresta como fonte de recursos, isso difere do caráter universalista da política externa pragmática (Ligiéro, 2011, p. 195), ao menos em torno dos países que fazem parte da região, e para um debate de cooperação multilateral com maior adição ao desenvolvimento regional.

Não é como se a exploração dos recursos fossem descartadas e não devessem acontecer ou que a defesa da soberania nacional não estivesse como uma das preocupações, porém para política externa brasileira, deveriam fazer parte de uma relação de responsabilidade dos países que a compõe, no contexto do anteprojeto apresentado anteriormente, o ministro declara ao presidente que a formulação de um foro regional:

- a) aumentaria a viabilidade política, econômica e social de cada Estado, evitando sua dependência excessiva da ajuda de potências estrangeiras;
- b) representaria segurança adicional para investimentos brasileiros nos países vizinhos;
- c) constituiria obstáculo à ação predatória de agentes isolados;
- e) afastaria definitivamente eventuais tentativas internacionais de caráter ecológico-ambiental, destinadas a preservar a Amazônia como região intocável, para servir de filtro compensatório da poluição universal ou, inconfessadamente, como reserva de materiais estratégicos. Em suma, esvaziaria qualquer tentativa, ainda que vaga ou teórica, de “internacionalização” da Amazônia, como de modo sub-reptício, e a vários pretextos, já tem sido frequentemente esboçada (Brasil, 1977).

Vemos acima que, O item (a), ao propor o aumento da viabilidade política, econômica e social de cada Estado de modo a evitar sua dependência excessiva de potências estrangeiras, traduz diretamente a ruptura promovida pelo governo Geisel com o alinhamento automático característico dos primeiros governos pós-1964 (Ligiéro, 2011, p. 195). Já o item (c), ao estabelecer a necessidade de criar obstáculos à ação predatória de agentes isolados, reflete a rejeição explícita a qualquer forma de hegemonia, um dos pilares do ecumenismo geiselista (Ligiéro, 2011, p. 196). Dessa forma, ambos os dois elementos reforçam a orientação brasileira em direção a uma autonomia, cooperação e multilateralismo, que buscava ampliar a capacidade de ação e reduzir vulnerabilidades externas, ao mesmo tempo em que promovia esses mesmos elementos, a solidariedade regional e a convivência pacífica com os países da região.

Ao conter iniciativas unilaterais e assimétricas, fortalecia-se um ambiente internacional baseado em regras e em mecanismos coletivos, no item (b) nota-se a característica desenvolvimentista e de ganhos reais, coerente com o conceito moderno de interdependência implementado por meio da cooperação internacional (Ligiero, 2011, p. 197).

A perspectiva acima provoca a ideia de que a cooperação multilateral (ou bilaterais isoladas de cada países) não visem o desenvolvimentismo e a exploração dos recursos do território. O confronto na realidade, discorrido de forma menos enxuta no item (d) diz respeito a tese da “internacionalização da Amazônia”. Meira Mattos (2006) explica, a tese sustenta que potências estrangeiras, especialmente países desenvolvidos e organismos internacionais, buscariam relativizar ou limitar a soberania dos Estados sobre

a região, justificando-se em discursos ambientais, humanitários ou de preservação dos bens da humanidade. Tais atores pretenderiam influenciar, controlar ou interferir na gestão dos recursos naturais, na política ambiental se tratando dos “filtros compensatórios”<sup>15</sup> ditos por Silveira acima, e até na ocupação territorial da Amazônia, apresentando a região como patrimônio global e não exclusivamente nacional.

Em síntese, trata-se da percepção de que a Amazônia estaria vulnerável a pressões externas que visariam diluir a autoridade dos Estados sobre sua própria área, ferindo a soberania nacional de cada um com seus territórios correspondentes na região.

Assim, superado todos os entraves e em um período curto de três rodadas de negociações, o terceiro encontro juntou oito signatários para assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica no dia 3 de agosto de 1978 “no Palácio do Planalto, em Brasília, por meio da presença de todos os Chanceleres dos Países membros” e “após os processos de validação nacionais, o TCA entrou em vigor em dois De agosto de 1980” (Silva, 2012, p. 91) já no fim do governo Geisel.

Em relação a repercussão do Tratado, foi sinalizado ao presidente que a imprensa portuense evidenciava o descontentamento existente em Bogotá diante da política considerada expansionista levada a cabo pelo Brasil. Uma percepção negativa do ambiente diplomático regional, alimentando desconfianças quanto às intenções brasileiras no contexto sul-americano. Ademais, o México manifestou interesse em participar do arranjo como observador, caso essa possibilidade tivesse sido prevista pelo tratado, o que revela a atenção de atores extra-regionais às dinâmicas de cooperação e às iniciativas de integração em curso (Brasil, 1977), pode se dizer que:

É claro que a prioridade é a cooperação entre os Estados contratantes. No entanto, o tratado não restringe a participação de outros organismos internacionais. Os artigos IX (parágrafo segundo) e XV preveem a possibilidade de ações conjuntas com outras entidades, com especial destaque às organizações latino-americanas (Nunes, 2016 p. 225).

Isso demonstra a perspectiva de trazer os objetivos da cooperação amazônica ao nível latino americano, ou pelo menos concordar com o projeto de desenvolvimento

---

<sup>15</sup> A partir de 1997, a comunidade internacional criou mecanismos para ajudar os países a cumprir metas de redução de emissões de gases poluentes. Os créditos de carbono funcionam como uma ferramenta de mercado para incentivar empresas e países a diminuírem suas emissões, permitindo que quem poluir mais compre créditos de quem conseguiu reduzir ou capturar carbono.

regional por meios diplomáticos. Ao menos, dois pontos de vistas opostos foram expostos sobre o acordo já na época.

## 5.2 O Tratado de cooperação Amazônico

A análise do Tratado de Cooperação Amazônica evidencia a presença de características fundamentais do pragmatismo responsável, como a defesa da soberania, a busca por autonomia decisória, o regionalismo pragmático, a cooperação Sul-Sul e a instrumentalização da política externa em favor do desenvolvimento nacional. O TCA deve ser compreendido não apenas como um acordo regional, mas como um instrumento coerente com a estratégia mais ampla da política externa brasileira durante o governo Geisel, confirmando a centralidade da Amazônia no projeto geopolítico e desenvolvimentista do período.

O Pragmatismo Responsável representou uma política externa voltada à adequação realista dos meios diplomáticos aos objetivos nacionais de desenvolvimento sem compromisso ideológico rígido (Cervo, Bueno, 2008, p. 414). Essa orientação implicou a valorização da diversificação das parcerias internacionais. Tal característica pode ser observada no Tratado de Cooperação Amazônica, que promove a articulação entre países amazônicos sem a intermediação de potências extrarregionais, reforçando a cooperação Sul-Sul. Segundo Damasceno *et al.*:

Os princípios do tratado determinam, dentre outros, o respeito aos princípios da soberania dos recursos naturais, da soberania do Estado, da não ingerência, da autodeterminação dos povos, do direito ao desenvolvimento. Princípios que são, em sua maioria, originais da América Latina ou dos países em desenvolvimento (Damasceno *et al.*, 2011, p. 5)

Em seu discurso presente na Resenha de política exterior do Brasil (RPEB)<sup>16</sup> de 1978, para Silveira, o orientador dessa política externa, três elementos “definem a natureza e a originalidade do tratado”, o da proximidade física e problemas comuns dos signatários que contempla a multilateralidade, o de explorar diplomaticamente outras vias das relações entre os países que não sejam somente as abordagens e diálogos já operante entre eles, e por fim, a valorização da cooperação amazônica como elemento fundamental das relações internacionais, e “igualdade entre as partes” .

---

<sup>16</sup> Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 18, jul./ago./set. 1978, p. 14-15.

A defesa da soberania nacional constitui elemento central da política externa brasileira e aparece de forma explícita no TCA. O artigo I do Tratado<sup>17</sup> afirma que as Partes Contratantes promoverão o desenvolvimento harmônico da Amazônia, além de se fazer respeitada a soberania de cada Estado. Essa formulação reflete a preocupação em reafirmar o controle estatal sobre a região amazônica e em afastar propostas de internacionalização. Damasceno *et al.* (2011, p. 2) afirmam que cresceu a ideia da internacionalização da Amazônia, com o argumento de que os países cujos territórios compreendem a região não teriam condições de mantê-la. Tal discurso colocava em xeque a soberania dos países amazônicos e reforçava a necessidade de uma resposta conjunta.

A promoção e o desenvolvimento da região amazônica dependeriam da integração dos países partícipes, bem como da utilização consciente dos recursos naturais. O tratado nasce em um cenário de crises internacionais e de questionamentos à capacidade dos Estados nacionais de gerir adequadamente regiões estratégicas como a Amazônia (Asconavieta, 2014). A integração regional foi concebida como meio de garantir a defesa da soberania sobre os respectivos territórios (Asconavieta, 2014, p. 127), o que demonstra que o TCA deve ser compreendido como uma resposta política coordenada às pressões externas.

Veremos posteriormente que transformação do TCA em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica representa um esforço de aprofundamento institucional desse processo. Ainda assim, mantém-se o princípio fundamental de respeito à soberania nacional, conforme previsto desde o tratado original.

Porém, não devemos pensar as bases do acordo apenas nesse contexto, Asconavieta traz ainda mais importância às características do pragmatismo responsável nas bases do Tratado, pois o “governo Ernesto Geisel demonstrou um interesse singular pela região amazônica, elevando-a a um novo patamar na agenda internacional brasileira” (Asconavieta, 2014, p. 122). Além disso, o vínculo entre política externa e desenvolvimento constitui elemento essencial do pragmatismo responsável. No caso do Tratado de Cooperação Amazônica, essa instrumentalização manifesta-se na concepção da Amazônia como espaço estratégico para o crescimento econômico e para a integração regional. Por fim, o caráter responsável do pragmatismo se expressa na moderação diplomática adotada pelo Brasil. O Tratado fundamenta-se em princípios do direito

---

<sup>17</sup> Tratado de Cooperação Amazônica, 1978.

internacional, como a cooperação pacífica o respeito mútuo, evitando discursos confrontacionistas, e o multilateralismo. No caso desse, diz a autora:

Uma das principais expressões desse interesse foi o incentivo à criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), por meio do qual o Brasil buscou promover o multilateralismo e fortalecer as relações com os países vizinhos. Antes do TCA, as iniciativas de integração entre os países amazônicos haviam se limitado, em grande medida, a medidas de caráter doméstico e a acordos bilaterais (Asconavieta, 2014, p. 122).

O Tratado de Cooperação Amazônica expressa essa lógica ao estabelecer mecanismos de cooperação técnica, científica e econômica entre os países amazônicos, sem a mediação de potências extrarregionais. Ao longo dos artigos do Tratado<sup>18</sup> prevê a promoção da cooperação em áreas como pesquisa científica, transporte e utilização racional dos recursos naturais, evidenciando um regionalismo de caráter pragmático e funcional, assim:

Ficou claro, à época, que os grandes projetos de desenvolvimento na área seriam responsabilidade de cada país individualmente, os quais detêm a soberania sobre as porções amazônicas de seus territórios. Seus objetivos gerais correspondem a um anseio regional: a cooperação regional amazônica, o desenvolvimento harmônico e a integração da região às respectivas economias nacionais, com a elevação de vida dos seus povos (Damasceno *et al.*, 2011, p. 5)

Assim, os elementos que constroem a integração das Amazônias e desenvolvam a região a partir da autonomia de cada Estado com a cooperação dos vizinhos são a característica constitutiva dos objetivos do acordo, eles são chamados de elementos vitais<sup>19</sup>. De grande importância para a integração física se dá a água, além de versar sobre intercâmbio tecnológico, saúde, transporte e telecomunicações, os caminhos percorridos ao longo dos rios funcionaram, mediante a boa vontade dos governos, como escoador de matérias, viabilizando a economia, “água, energia e terra, trindade básica” para o desenvolvimento local.

### **5.3 A institucionalização da Organização Tratado de Cooperação Amazônica**

Ao avaliar o que o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) produziu em termos de resultados expressivos no curto prazo após sua assinatura deve ser compreendido como parte de um esforço mais amplo de fortalecimento das relações regionais no contexto das

<sup>18</sup> Tratado de Cooperação Amazônica, 1978.

<sup>19</sup> Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 18, jul./ago./set. 1978, p. 9.

relações internacionais latino-americanas. As dificuldades enfrentadas em sua implementação não impediram que o acordo contribuísse para consolidar, entre os Estados signatários, a noção de que a Amazônia demandava uma abordagem cooperativa, capaz de conciliar objetivos de desenvolvimento, interesses econômicos e preocupações ambientais (Damasceno *et al.*, 2011, p. 5). Porém, logo verifica-se que o curto prazo dessa avaliação mostra uma posição mais intimista dos Estados em relação a atuação orientada pelo Tratado na ação concreta.

Na realidade, o período posterior à assinatura do Tratado foi marcado por um arrefecimento do engajamento político de parte dos países membros. Como assinala Nunes:

Apesar do sucesso na negociação do TCA, o entusiasmo não foi o mesmo após a assinatura. O Pacto Andino ainda era o projeto regional prioritário para a maior parte de seus membros, que buscaram afirmar sua identidade na política regional (Nunes, 2016, p. 223).

Esse contexto demonstra que, apesar de seu valor simbólico e normativo, o TCA disputou espaço com outros projetos de integração regional. Do ponto de vista brasileiro, o próprio governo reconheceu a relevância do TCA como instrumento de projeção e amadurecimento diplomático no tratamento das questões amazônicas,<sup>20</sup> isso quer dizer que a importância do Tratado revela na política externa uma atributo de sua formulação, mas sua prática, por ser posterior, está sobre a influência e capacidade imperativa dos outros Estados, e historicamente as suas mudanças políticas, incluído no centro do mesmo regime internacional ambiental e as normatividades da integração regional que outros organismos internacionais com parcela dos mesmos signatários participam.

A consideração e relevância de outros organismos serem mais estratégicos ou não, naquele momento, variam historicamente. O próprio Tratado possui essa variação, assim utilizamos esse esquema para separar o período próximo após a assinatura, e um amadurecimento institucional materializado em um organismo regido normativamente pelo Tratado:

A evolução do TCA pode ser vista em três fases distintas: (1) de 1978 a 1989: a fase defensivo-protetionista. Caracterizada pela clara intenção de demonstrar, para toda a comunidade internacional e seus representantes mais influentes, o

---

<sup>20</sup> Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 18, jul./ago./set. 1978, p. 8.

exercício pleno e incontestável da soberania e do domínio sobre os destinos da Região Amazônica pelos países que a conformam. Essa primeira década foi marcada pela ausência de atividades significativas, pois os membros do TCA encontravam-se envolvidos em questões internas, referentes à transição democrática e a reformas políticas, o que prejudicou o avanço imediato dos projetos firmados em 1980; (2) de 1989 a 1994: a fase de incentivo e fortalecimento político – Reuniões de Presidentes marca a renovação do compromisso político assumido pelos países membros – firmou-se o conceito de desenvolvimento sustentável como senso comum entre os signatários do TCA, e as Comissões Especiais – Saúde, Infraestrutura, Educação e Turismo, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Assuntos Indígenas – ampliaram suas ações e iniciaram o estabelecimento de canais de cooperação entre os governos amazônicos, como também com agências internacionais, aumentando a troca de experiência e captando apoio financeiro; e (3) de 1994 a 2002: fase de amadurecimento institucional. Esta fase coincide com a iniciativa de criação da Secretaria Permanente do TCA e sua transição para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Rodrigues, 2008, p. 16 *Apud. Damasceno et. al., 2011, p. 6*).

A primeira fase diz respeito, como já assinalado anteriormente, à afirmação das soberanias nacionais no âmbito do processo analisado. A segunda, e seu resultado a curto prazo sendo a terceira, vemos uma dinâmica na cooperação e sua evolução natural, pois:

O texto original do Pacto Amazônico previa a existência de alguns órgãos destinados à formulação de diretrizes e estudos, à implementação do tratado, à execução de objetivos e projetos e à coordenação das atividades de cooperação. Não obstante, a cooperação amazônica não se estruturou, inicialmente, sob a égide de uma entidade intergovernamental permanente, resultando, no máximo, em uma proposta de construção de um regime internacional desprovida de prazos definidos. A ausência de cronogramas para o alcance dos objetivos estabelecidos constitui uma diferença significativa entre a OTCA e as duas principais iniciativas sul-americanas de integração — a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). (Nunes, 2016, p. 227)

Observa-se que, enquanto outros organismos multilaterais da região avançavam em termos de institucionalização e densidade normativa, o Pacto Amazônico manteve-se marcado por uma postura mais cautelosa e reservada, revelando certo receio dos Estados-partes em aprofundar compromissos supranacionais e em dotar o mecanismo de maior robustez institucional.

Apesar de manter-se caracterizado por uma atuação mais tímida e restrita, refletindo a cautela dos Estados signatários quanto ao aprofundamento da cooperação ela ainda levou a robustez do regime internacional ambiental que envolveu as relações anteriores a sua constituição e institucionalização. Embora, a política externa esteja

atrelado na ação diplomática formuladora do pacto amazônico, esse regime internacional permitiu a sobrevivência de suas principais características ao longo dos estágios do Tratado, mesmo que posteriormente ao governo da qual esteve vinculado. A Organização reflete isso no seu compromisso com as metas do Tratado (Nunes, 2016, p. 231). Podemos verificar isso dessa forma:

Os objetivos encetados por força do originário texto do TCA – no sentido de buscar o desenvolvimento das populações da região com a utilização equilibrada de seus recursos naturais, com a reafirmação, pelos Estados amazônicos, da soberania e da responsabilidade, de forma exclusiva, pela gestão daquele território – parecem ter desaparecido ao longo do tempo devido a uma série de contingências históricas e geopolíticas havidas na América do Sul e no próprio planeta nestes últimos anos, que acabaram por relegar a um segundo plano ideários fundadores do Pacto Amazônico (Fillipi; Macedo, 2021, p. 207).

Dessa forma, podemos notar que, após o Tratado, a diplomacia amazônica irá dividir espaço com outros órgãos multilaterais latino-americanos na região ou entre seus signatários que construíram influência sobre a região como já mencionado, e por consequência as características políticas que fundamentaram o tratado aparecem mais ou menos dispersas de acordo com os históricos objetivos diplomáticos. Assim, o período de avanço institucional e natureza do OTCA é importante para o resgate da orientação política que almeja para o desenvolvimento amazônico.

Por fim, a globalização tem impulsionado os países desenvolvidos a exercer influência sobre o uso e a conservação da biodiversidade amazônica, muitas vezes conforme seus próprios interesses estratégicos e econômicos:

Existem certas questões globais que favoreceram o diálogo amazônico. Citam-se, em primeiro lugar, as preocupações manifestadas em tom alarmista com o meio ambiente. A Conferência de Estocolmo, as previsões sobre os limites do crescimento – amplamente difundidas pelo Clube de Roma – e o discurso de medidas internacionais de proteção ambiental despertaram temores nos governantes da região. (Nunes, 2016, p. 223)

É importante notarmos que, nesse contexto, a cooperação internacional especialmente entre países do Sul global ganha destaque, pois busca acelerar processos e fomentar uma consciência coletiva sobre a Amazônia como uma região que ultrapassa fronteiras nacionais. Baseando-se em novas tendências e preocupações das relações internacionais do período. Essa regionalização da cooperação tem o potencial de

compartilhar experiências, adaptar práticas e articular políticas que envolvam atores locais, nacionais e internacionais. No caso amazônico:

Os maiores projetos de interconexão física entre os países, inclusive os corredores de acesso ao Oceano Pacífico e ao Caribe, cortam a Amazônia. Entretanto, percebe-se que os países signatários relegam à cooperação amazônica um papel secundário, incompatível com a importância estratégica da região. (Nunes, 2016, p. 222)

Em 1995, a organização foi institucionalizada para fortalecer a colaboração entre os países-membros e viabilizar políticas de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Além da OTCA, existem acordos bilaterais e multilaterais atuais voltados à preservação ambiental, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que contribuiu significativamente para a redução das taxas de desmatamento entre 2005 e 2012.

Este plano implementou estratégias de monitoramento territorial, fiscalização e incentivo a práticas sustentáveis, ajudando na mitigação dos impactos ambientais da exploração econômica da floresta, também há iniciativas de cooperação internacional lideradas por instituições como o Banco Mundial e a ONU, que financiam projetos voltados à conservação e ao desenvolvimento sustentável da Pan-Amazônia.

O Fundo Brasil-ONU para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, por exemplo, busca acelerar o crescimento econômico da região sem comprometer sua biodiversidade, apoiando comunidades vulneráveis e incentivando práticas agrícolas sustentáveis.

O Banco Mundial também tem importante função no financiamento de iniciativas voltadas à preservação ambiental, como o programa Guardiões da Floresta<sup>21</sup>, que fortalece a proteção dos recursos naturais e apoia as populações locais na implementação de práticas ecológicas. Além dessas iniciativas, há esforços para restaurar áreas degradadas da floresta por meio de projetos de reflorestamento vinculados à remoção de carbono da atmosfera.

---

<sup>21</sup> O programa *Guardiões da Floresta*, reestruturação do antigo *Bolsa Floresta*, ampliou a remuneração por serviços ambientais para 28 Unidades de Conservação Estaduais, tornando-se um dos maiores sistemas de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) do mundo. Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO AMAZONAS (SEMA/AM). *Programa Guardiões da Floresta*. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 2023. Disponível em: <https://meioambiente.am.gov.br/programa-guardioes-da-floresta/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Dados geográficos e ecológicos apresentados pela OTCA<sup>22</sup> (2017) reforçam a riqueza natural e cultural da região: um território abundante em recursos minerais, hídricos e biológicos, além de uma diversidade étnica e cultural resultante de séculos de interações humanas complexas. De certa forma, a Organização visa o ambiente e a capacidade de ganhos reais aliado a um desenvolvimento sustentável do seu povo, através de um diálogo que respeita a multilateralidade e baseada em responsabilidade.

---

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Nossa Amazônia. Brasília: OTCA, 2017. Disponível em: <https://otca.org/project/proyecto-amazonas-iniciativas-exitosas-en-gestion-de-recursos-hidricos/>. Acesso em: jun/2025.

## 6 CONCLUSÃO

Vemos de que modo o pragmatismo responsável, diretriz fundamental da política externa brasileira durante o governo Ernesto Geisel, influenciou a formulação, negociação e institucionalização do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), como parte de uma estratégia diplomática mais ampla voltada à integração regional, à afirmação da soberania nacional e à defesa da Amazônia. Ao longo do trabalho, buscou-se demonstrar que o TCA não constituiu um instrumento circunstancial ou meramente retórico, mas sim o resultado de um cálculo político e geopolítico coerente com os princípios que orientaram a atuação internacional do Estado brasileiro naquele período.

Podemos notar esse cálculo a partir do contexto histórico-social da Pan-Amazônia na década de 1970, a segunda parte dessa dissertação evidenciou que a região era marcada por profundas assimetrias socioeconômicas, por processos acelerados de ocupação territorial e por políticas desenvolvimentistas autoritárias, comuns aos regimes militares que governavam grande parte dos países amazônicos. Assim, a existência de um tipo político comum, ou pelos menos recorrente, tornou a compreensão necessária, até mesmo para a identificação das desconfianças e ambiguidades a serem superadas pelo fortalecimento do multilateralismo. E no que se refere aos discursos de internacionalização da Amazônia, foram recebidos com desconfiança pelo governo brasileiro, sobretudo em razão do forte sentimento de nacionalização da região que marcou a visão estratégica dos governos militares.

Nesse cenário, a Amazônia assumiu centralidade estratégica tanto no plano interno quanto no plano internacional, sendo percebida simultaneamente como fronteira econômica, espaço de segurança nacional e território vulnerável às investidas de interesses externos. A intensificação do discurso sobre a “internacionalização da Amazônia”, impulsionado por preocupações ambientais globais e por interesses geopolíticos das grandes potências, contribuiu para reforçar a percepção, por parte dos Estados amazônicos, da necessidade de uma resposta coordenada e multilateral.

No caso brasileiro, essa conjuntura coincidiu com a redefinição da política externa promovida pelo governo Geisel, cuja orientação pragmática buscava ampliar a autonomia decisória do país, diversificar parcerias internacionais e reduzir a dependência em relação a potências de fora da região.

O pragmatismo responsável, formulado e operacionalizado pelo chanceler Antônio Azeredo da Silveira, expressou-se na disposição do Brasil em dialogar com diferentes regimes políticos, ampliar sua atuação Sul-Sul na América Latina e assumir protagonismo em iniciativas multilaterais que servissem aos interesses estratégicos nacionais.

Ao mobilizar o referencial teórico dos regimes internacionais, esta pesquisa demonstrou que o Tratado de Cooperação Amazônica pode ser compreendido como a base de um regime multilateral em formação, estruturado a partir de princípios, normas e procedimentos compartilhados entre os países signatários. Ainda que, em seu momento inicial, o TCA não tenha instituído uma organização intergovernamental permanente robusta, ele estabeleceu mecanismos de coordenação política e técnica que permitiram a construção gradual de confiança entre os Estados amazônicos, isso demonstra que regimes internacionais podem emergir não apenas da liderança das grandes potências, mas também da coordenação estratégica entre países em desenvolvimento.

Essa característica reflete tanto os limites impostos pelo contexto político da época quanto a opção deliberada por uma institucionalização progressiva, compatível com a lógica pragmática que orientava a diplomacia brasileira.

E essa natureza pode ser percebida nas relações bilaterais do Brasil com os demais países da Pan-Amazônia durante o governo Geisel evidenciou que a cooperação regional não se deu de forma homogênea, mas foi moldada por especificidades políticas, econômicas e estratégicas de cada país. Ainda assim, foi possível identificar padrões recorrentes nos discursos e nas iniciativas diplomáticas, como a ênfase na integração física, na cooperação científica e técnica, no aproveitamento compartilhado dos recursos naturais e na defesa da soberania regional. Esses elementos convergiram para a formulação do TCA, ou mesmo foram levadas as negociações, como um foro multilateral capaz de acomodar interesses nacionais distintos sob uma agenda comum. De certa forma essas relações foram ensaios bilaterais que amadureceram multilateralmente em uma só força.

Nesse sentido, o Tratado de Cooperação Amazônica expressou um duplo movimento característico do pragmatismo responsável: de um lado, a promoção da cooperação regional como instrumento de desenvolvimento e integração; de outro, a

utilização dessa cooperação como mecanismo de defesa estratégica frente às pressões externas e às tentativas de ingerência sobre a Amazônia. A cooperação, portanto, não se apresentou como um fim em si mesma, mas como meio para fortalecer a posição dos Estados amazônicos no sistema internacional, preservando sua autonomia e capacidade de decisão. Esse entendimento foi possível a partir do campo teórico escolhido para dar subsídios conceituais para a pesquisa, a teoria dos regimes internacionais é elucidativa acerca da linha tênue da cooperação e ela mesma advinda de pretensão hegemônica, tal qual a desconfiança do projeto amazônico por parte da liderança brasileira.

Assim, a percepção que as características da política externa brasileira toma forma nos outros Estados pode mudar, ou melhor, a avaliação da política externa dos demais países amazônicos nas mesmas negociações trabalhadas aqui podem evidenciar um ponto de vista diferente, essas políticas externas foram pouco abordadas, salvo quando na contextualização histórica pudemos notar as políticas domésticas de grande parte desses países, e de alguma forma elas estiveram presente nas relações, por exemplo as complicações internas vividas pelo governo boliviano que dificultou o prosseguimento das relações bilaterais com o Brasil.

Apesar dessa reflexão refletir uma limitação desse estudo, acaba sendo um convite para uma posterior contribuição científica como: analisar o mesmo contexto a partir das características de outros instrumentos estatais dos demais países, fazer comparações entre eles tal qual o caso da proximidade com o pragmatismo visto na Venezuela, ou não se limitar na comparação ou nas relações bilaterais apenas com o Brasil, e sim cruzar as relações com os vizinhos e identificar nessas relações o que foi para a posterioridade, no caso desse trabalho vimos que o regime internacional permitiu esse avanço com as relações bilaterais do Brasil com seus vizinhos, tudo isso representaria uma enorme contribuição para o campo de pesquisa e superação de dificuldades, por exemplo em termos de acesso a fontes documentais e bibliográficas dos demais países.

Além disso, dentro da lógica do regime internacional ambiental que estudamos, pode-se tentar localizar outros objetos que não o TCA, na parte final desse trabalho vimos como a institucionalização do Tratado dividiu espaço com outros organismos internacionais, além desses, podem haver na História da Amazônia outras organizações, ou seja, a metodologia desse trabalho pode ser usada em diferentes recortes temporais.

Percebemos como o TCA alimenta o discurso de defesa das soberanias nacionais de seus signatários. Além desse, percebemos como a construção de um discurso de multilateralismo e integração regional foi demasiadamente marcado em todo processo durante as negociações. Todo esse contexto, ao passo da teoria dos regimes internacionais, revela em síntese os resultados da pesquisa, mostrando de forma seriada as diretrizes da política externa aparecendo circunstancialmente e repetidamente em momentos diferentes, em relações bilaterais isoladas, no esboço do projeto de um foro amazônico, em sua natureza e em sua institucionalização, portanto pode se pensar quais desses elementos constituem sua ação prática contemporaneamente. Apesar das metodologias adotadas para esse trabalho denotarem coerência com os objetivos e a análise do discurso concentrar-se majoritariamente nos documentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em especial no acervo relacionado à gestão de Antônio Azeredo da Silveira, não implica que outras fontes possam ser usadas, e revelarem outros discursos ou outras práticas políticas de cooperação amazônica.

Voltando para os resultados da pesquisa, vimos que essa institucionalização posterior da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) reforça a interpretação do objetivo do trabalho. Ainda que sua consolidação tenha ocorrido em um contexto histórico distinto, a OTCA representa a materialização de princípios e objetivos já presentes no texto original do TCA. A organização pode ser compreendida como um desdobramento histórico do projeto concebido na década de 1970, evidenciando a permanência da lógica integracionista e cooperativa inaugurada durante o governo Geisel. Tal continuidade demonstra que o TCA lançou bases duradouras para a governança regional da Amazônia, mesmo enfrentando limitações institucionais e políticas ao longo de sua trajetória.

Do ponto de vista analítico, evidencia-se a centralidade da Amazônia na estratégia diplomática do Brasil durante o regime militar, deslocando o foco tradicionalmente concentrado nas relações com grandes potências. o estudo demonstrou que a integração amazônica ocupou lugar relevante na agenda externa brasileira, sendo tratada como questão estratégica de longo prazo.

Porém, um importante ressalva é, reconhecer que o Tratado de Cooperação Amazônica, embora concebido como instrumento de integração e desenvolvimento, não esteve isento de contradições. As políticas desenvolvimentistas associadas à ocupação da

Amazônia, tanto no Brasil quanto nos países vizinhos, produziram impactos socioambientais profundos e frequentemente desconsideraram os direitos e modos de vida das populações tradicionais e indígenas. Essas contradições refletem os limites do modelo de desenvolvimento predominante à época e evidenciam a necessidade de revisitar criticamente os fundamentos da cooperação regional amazônica.

Além disso, compreende-se que o pragmatismo responsável regimentou as diretrizes da diplomacia, e essa sendo a ação prática das negociações, as suas características não aparecem de forma uniforme, essa é a contribuição do trabalho para o entendimento da política externa. Percebe-se ao longo do texto, que a evolução institucional do TCA caminhou em direção para os princípios da cooperação, da valorização do multilateralismo e da defesa das soberanias nacionais em detrimento de uma influência externa, os princípios de ganhos reais podemos notar com mais robustez nas relações bilaterais da penúltima parte do trabalho, onde a retórica pragmática se faz presente na medida que se lida com diferentes objetivos e contextos.

Portanto, compreender as origens históricas e diplomáticas do TCA contribui não apenas para a análise do passado, mas também para o debate contemporâneo sobre a governança da Amazônia. Em um contexto marcado por novas pressões internacionais, mudanças climáticas e disputas geopolíticas, a experiência do Tratado de Cooperação Amazônica oferece lições relevantes sobre a importância da cooperação regional, da autonomia decisória e do fortalecimento institucional. Assim, conclui-se que o TCA e a OTCA representam não apenas marcos da diplomacia brasileira, mas elementos centrais para a construção de um projeto regional amazônico que articule soberania, desenvolvimento e cooperação em bases mais equitativas e sustentáveis e a experiência indica que essa cooperação, e integração regional, permanecem como um instrumento institucional de longo prazo, da qual a contribuição de uma parcela das suas diretrizes tem natureza definida em um amplo projeto de desenvolvimento pensado para a Amazônia por parte de uma política externa brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. As Relações Internacionais do Brasil na era militar (1964-1985), in: DELGADO, Lucília de Almeida Neves. FERREIRA, Jorge (orgs.). **O Brasil Republicano: o tempo do regime autoritário. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, p. 1830-1860, 2019.

ASCONAVIETA, Nery Jocasta. Em busca do fortalecimento da soberania: uma análise do Tratado de Cooperação Amazônia-TCA. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, n. 16, p. 115-134, 2014.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). 2006. Tese de Doutorado. [sn].

ARAGÓN, Luis Eduardo. A dimensão internacional da Amazônia: um aporte para sua interpretação/The international dimension of the Amazon: a contribution for its interpretation. **Revista Nera**, n. 42, p. 14-33, 2018.

ARAÚJO, Frederico de. Violência e disputa por terras na Amazônia: o caso de Rio Maria (PA). São Paulo: Annablume, 2012.

ARAÚJO, Marlon Aurélio Tapajós; DE SALES BELO, Patrícia. Grandes projetos minerários e comunidades tradicionais na Amazônia: impactos e perspectivas. *Revista de Políticas Públicas*, v. 13, n. 2, p. 265-277, 2009.

BATISTA, Iane Maria Da Silva et al. A natureza nos planos de desenvolvimento da Amazônia (1955-1985). Belém: UFPA, 2016. p. 148-193

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: edições, v. 70, p. 225, 1977.

BECKER, Bertha K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, n. 12, p. 135-159. 2001.

BRASIL, Ministério das Relações exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 18, jul./ago./set. 1978, p. 9.

\_\_\_\_\_, Ministério das Relações exteriores. SILVERA, Antonio Azeredo da. Assuntos Interamericanos. Brasília: DAM-II/MRE, 1977. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>

\_\_\_\_\_, Ministério das Relações exteriores. SILVERA, Antonio Azeredo da. Assuntos Gerais. Brasília: MRE, 1974. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>

\_\_\_\_\_, Ministério das Relações exteriores. O papel da CACEX. Brasília: MRE, 1977. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>

\_\_\_\_\_, Ministério das Relações exteriores. SILVERA, Antonio Azeredo da. Despachos com o Presidente Geisel. Brasília: MRE, 1974. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. São Paulo: EESP/FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. Lua Nova, São Paulo, n. 93, p. 33–60, 2014.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. Editora 34, 2003. 185-203

BORGES, Fábio; ALVAREZ, Mauricio J. A. TENDÊNCIAS RECENTES NAS RELAÇÕES BRASIL E COLÔMBIA: SEGURANÇA, COMÉRCIO, INFRAESTRUTURA E PROCESSO DE PAZ. **RECTORA NACIONAL**, 2018, p. 247.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto internacional**, v. 36, p. 549-583, 2014.

CASTRO, Edna. A Amazônia e seu lugar central na integração sul-americana. NASCIMENTO, D.M. Relações internacionais e defesa na Amazônia. Belém: NAEA, p. 21-45, 2008.

\_\_\_\_\_. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. 2005.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações internacionais**. 2 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Ibr, 2001.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Artmed, 2007.

CORDEIRO, Rui Mesquita. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 2, p. 230–248, 2014.

DA SILVA SANTOS, Arantxa Carla; PONTES, Altem Nascimento. Desenvolvimento sustentável na Pan-Amazônia: desafios e perspectivas para atuação da organização do tratado de cooperação amazônica. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n. 2, p. 15, 2019.

COTLER, Julio. Peru, 1960-c. 1990. In: BETHELL, Leslie (ed.). *História de América Latina: 16. Los países andinos desde 1930*. Tradução de Jordi Beltrán. Barcelona: Editorial Crítica, 2002, p. 59-105

CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; VIANA, João Paulo Saraiva Leão. A Bolívia e os desafios da integração regional: crise de hegemonia, instabilidade e refundação institucional. 2011.

DAMASCENO, João Pedro Tavares. Integração regional e desenvolvimento sustentável: o desafio do Tratado de Cooperação Amazônica. **Anais do II SEAT-Simpósio de Educação Ambiental e Transdisciplinaridade**, 2011.

DE OLIVEIRA, Natália Araújo. Os Xavante E As Políticas De Desenvolvimento Para A Amazônia Legal Brasileira (Da Era Vargas Ao Final Da Ditadura Militar): De Símbolo Da Brasilidade A Obstáculo Ao Progresso. *Mediações*, v. 22, n. 2, p. 146-178, 2017.

DE SOUZA LIMA, Leonardo Freitas. O conceito geopolítico de Pan-Amazônia. *Revista de Geopolítica*, v. 14, n. 2, p. 1-18, 2023.

DE SOUZA, César Martins. Morte, saúde e ditadura na construção da Transamazônica. *Tempos Históricos*, v. 19, n. 2, p. 65-91, 2015.

DE SOUZA, Matilde. Transamazônica: integrar para não entregar. *Nova revista amazônica*, v. 8, n. 1, p. 133-152, 2020

DOS SANTOS, Nathália Karoline Feitosa et al. A ocupação territorial da Amazônia e do sudeste Paraense: Políticas e projetos de desenvolvimento, reforma agrária e impactos socioambientais. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 4, p. 18424-18439, 2020.

EWELL, Judith. Venezuela, 1930-c 1990. In: BETHELL, Leslie (ed.). *História de América Latina: 16. Los países andinos desde 1930*. p. 335-347 Tradução de Jordi Beltrán. Barcelona: Editorial Crítica, 2002.

FEIJÓ, Brunna Bozzi. Relações bilaterais entre Brasil e Guiana no contexto geopolítico da década de 1970: da tensão à cooperação na fronteira amazônica. 2015.

FILHO, Pio Penna. Reflexões sobre o Brasil e os desafios Pan-Amazônicos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 94-111, 2013.

FILIPPI, Eduardo Ernesto; MACEDO, Marcus Vinicius Aguiar. A conversão do TCA em OTCA e as dificuldades remanescentes. **Tempo do mundo**. n. 27 (dez. 2021), p. 191-214., 2021.

FREITAS, Auxilia Ghisolfi. AUTONOMIA E PRAGMATISMO: A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE E O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E ECUMÊNICO. **Anais dos Encontros Internacionais UFES/PARIS-EST**, 2015.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**. Editora Jorge Zahar, 2010.

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico. **Revista brasileira de Economia**, v. 6, n. 3, p. 7-45, 1952.

- GALVÃO, Thiago Gehre. Brasil-Venezuela: uma parceria relutante?. **Mural Internacional**, v. 2, n. 2, p. 17-22, 2011.
- JUNIOR, Eduardo Brandão Lima et al. **Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa**. Cadernos da FUCAMP, v. 20, n. 44, 2021.
- KEOHANE, Robert O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton university press, 2005.
- KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 93-110, 2012.
- LAMAZIÈRE, Georges. **Ordem, hegemonia e transgressão**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- socioambientais. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 4, p. 18424-18439, 2020.
- LESSA, Antônio Carlos. Relações Brasil-América Latina durante o governo Geisel: discussão sobre o projeto hegemônico brasileiro (1974-1979). **Anos 90: Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, v. 6, n. 10, p. 6, 1998.
- LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo-uma análise da política externa brasileira. In: LIMA, Sergio Eduardo Moreira. **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília, DF: FUNAG, p. 317-343 2018.
- LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. Azeredo da Silveira eo pragmatismo responsável: o pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia. **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília, DF: FUNAG, p. 9-37, 2018.
- LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos avançados*, v. 19, p. 77-98, 2005.
- MACHADO, Flavio Paul Meirelles; SAMPAIO DO SANTOS, Mauricio. Regimes internacionais: teoria e metodologia de análise da efetividade dos regimes ambientais. **Braz. J. Int'l L.**, v. 6, p. 167, 2009.
- MARQUES, Adriana Aparecida. Amazônia: pensamento e presença militar. **Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil**, 2007. p 46-77
- MENDONÇA, Maria José de Souza; COSTA, Wanderley Messias da. Missão e conflito: a atuação de missionários na Amazônia e os desafios da justiça socioambiental. *Revista Brasileira de Estudos da Religião*, v. 8, n. 1, p. 45-66, 2008.

MEIRA MATTOS, Carlos de. A Tese da Internacionalização da Amazônia. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 21, n. 45, p. 9-15, 2006.

MITTELSTADT, Davi Doneda. O II PND e o pragmatismo responsável: a relação entre a política econômica e a política externa no governo Geisel (1974–1979). Porto Alegre: UFRGS, 2010.

MORA, Enrique Ayala. Equador desde 1930 in: BETHELL, Leslie (ed.). *História de América Latina: 16. Los países andinos desde 1930*.

Tradução de Jordi Beltrán. Barcelona: Editorial Crítica, 2002. (Série maior: História de América Latina; dir. Josep Fontana, Gonzalo Pontón). p. 278-289.

MORAN, Emílio F. Estratégias de sobrevivência: o uso de recursos ao longo da rodovia Transamazônica (). *Acta Amazônica*, v. 7, n. 3, p. 363-379, 1977.

MOREIRA, Paula Gomes et al. **Política Externa Brasileira para a Amazônia: imperativos, atores e políticas (1964-2002)**. 2012.

NASCIMENTO, D. M. A defesa da Amazônia nos tempos da ocupação. In: NASCIMENTO, D. M. **Amazônia e Defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: Editora Naea, 2010.

NETO, Thiago Oliveira; NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Geopolítica rodoviária na Amazônia. In: **I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. 2014. p. 229-240.

NETO, Thiago Oliveira; NOGUEIRA, Ricardo Jose Batista. O debate institucional sobre rodovias na Amazônia: O caso da BR-319. *Sociedade e Território*, v. 29, n. 1, p. 84-101, 2017.

\_\_\_\_\_. Rodovia Transamazônica: falência de um grande projeto geopolítico. *Revista Geonorte*, v. 4, n. 12, p. 282-298, 2013.

NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Amazônia, fronteiras e política externa: Elementos para pensar a integração na América do Sul. **O lugar da Amazônia nas Relações Internacionais: novas abordagens**, p. 13, 2017.

NOVAK, Fabián; NAMIHAS, Sandra. As relações entre Peru e Brasil, 1826-2012. 2013. p. 55-64

NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 2, p. 221-245, 2016.

NUNES, Tiago Estivallet. Um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 6, p. ág. 49-68, 2011.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Nossa Amazônia. Brasília: OTCA, 2017. Disponível em: <https://otca.org/project/proyecto-amazonas-iniciativas-exitosas-en-gestion-de-recursos-hidrico/>

PIMENTA, Gabriel Fernandes. Pragmatismo Responsável (1974–1979): uma hipótese realista neoclássica. Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), 2013.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 2000.

RAMÍREZ LÓPEZ, Daniel Alejandro. Prácticas y productos comunicacionales de la memoria: reconstruir el recuerdo de la dictadura de Hugo Banzer Suárez (1971-1978) en Bolivia. 2019. Dissertação de Mestrado. Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.

RECH, Rui Cesar. Cooperação internacional para desenvolvimento e segurança da Amazônia. **A Defesa Nacional**, v. 104, n. 833, p. 68-80, 2017.

RUFFINI, Martha Esther; MARTINS DE SOUZA, César Augusto. Desenvolvimento e impactos socioambientais na construção de grandes obras na Amazonia e na Patagonia (1964-1974). **Revista História Comparada**, 2020.

RIBEIRO, Vanderlei Vazelesk. A Reforma Agrária Peruana: Uma Experiência Radical sob controle Militar (1962-1993). *Estudios Rurales*, v. 3, n. 4, 2013.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Versal, 2017. p 509-537

SARAIVA, José Flavio Sombra (Ed.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. Editora Saraiva, 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO AMAZONAS (SEMA/AM). Programa Guardiões da Floresta. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 2023. Disponível em: <https://meioambiente.am.gov.br/programa-guardioes-da-floresta/>.

SILVA, Brenda Farias Da; SILVA, Gutemberg de Vilhena. Relações internacionais Brasil-Suriname: uma leitura a partir dos acordos diplomáticos em assuntos econômicos. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 49-58.

SILVA, Irenildo Costa da et al. Formação territorial, economia e projetos de integração regional da Pan-Amazônia. **Revista Tempo do Mundo**, 2021.

SILVA, Rodolfo Ilário da. **A cooperação multilateral entre os países amazônicos: atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. São Paulo: Unesp, 2012.

SOUSA, Diego Carlos Batista; VALENTE, Marcos Alves. Institucionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 19, n. 2, 2016.

SOUZA, Márcio. História da Amazônia: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI. Editora Record, 2019, p. 223-239 e 298—353.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista brasileira de política internacional**, v. 47, p. 191-222, 2004.

\_\_\_\_\_. **Azeredo da Silveira: um depoimento**. FGV Editora, 2010.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 1978. Disponível em:  
<https://otca.org/pt/wp-content/uploads/2023/07/3.-PORTUGUES-Tratado-de-Cooperacao-Amazonica-TCA.pdf>

TRINDADE, José Raimundo Barreto; FERRAZ, Lucas Paiva. Acumulação por espoliação e atividade agropecuária na Amazônia brasileira. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, p. 43-77, 2023.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A situação política na Venezuela e suas perspectivas**. Fundação Alexandre de Gusmão, Ipri, 1994, p. 5.

WHITEHEAD, Lawrence. Bolivia 1930-c 1990. In: BETHELL, Leslie (ed.). *História de América Latina: 16. Los países andinos desde 1930*. Tradução de Jordi Beltrán. Barcelona: Editorial Crítica, 2002.

YOUNG, Oran R. **International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment**. Cornell University Press, 1989.

ZURITA, Alejandro Mendible; GEHRE, Thiago. As Relações Brasil-Venezuela: imagens internacionais em perspectiva (1810-2010). **Anos 90: Revista do Programa de Pós-Graduação em História**, v. 18, n. 33, p. 217-241, 2011.