

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC ROGERIO ALMEIDA GOMES FERREIRA

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA:  
uma perspectiva geopolítica

Rio de Janeiro

2020

CC ROGERIO ALMEIDA GOMES FERREIRA

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA:  
uma perspectiva geopolítica

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (Ref) Claudio Rogerio de Andrade Flôr

Escola de Guerra Naval

Rio de Janeiro

2020

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo dom da vida e, acima de tudo, pela saúde para poder desfrutá-la e crescer como ser humano.

Aos meus pais, Alberto e Sheila, pelo horizonte que abriram em minha vida ao me proporcionar a melhor educação possível e pelos valores transmitidos.

À minha esposa, Táyra, e a meu filho Gabriel, pelo amor incondicional e pelo apoio ao compreenderem a importância de meu aprimoramento profissional, ainda que com algum sacrifício da convivência familiar.

Aos diletos amigos da Turma Almirante Maximiano e demais oficiais com quem tive o privilégio de conviver neste ano de desafios, agradeço pelos momentos de camaradagem. A agradável convivência com todos será uma das melhores lembranças do curso.

Por fim, ao meu orientador, Capitão de Mar e Guerra (Ref) Claudio Rogerio, pelas orientações seguras, pelos ensinamentos e pelas palavras de incentivo para que eu pudesse desenvolver este trabalho.

“Árdua é a missão de desenvolver e defender a Amazônia. Muito mais difícil, porém, foi a de  
nossos antepassados de conquistá-la e mantê-la.”  
(General de Exército Rodrigo Octávio Jordão Ramos)

## RESUMO

Historicamente, a Amazônia tem sido a região mais isolada do Brasil. Esse fato se deve, em grande medida, ao desafio imposto pela geografia. A integração da Amazônia Brasileira ao território nacional vinha ocorrendo muito lentamente, até que a transferência da capital federal para o centro do país forneceu o impulso definitivo que levou à colonização e à construção de infraestrutura, que acabaram por incorporar esse imenso vazio ao restante do território nacional, ainda que de forma incompleta. Diante disso, o propósito desta pesquisa é identificar a presença do pensamento geopolítico brasileiro no movimento que levou à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica por oito países, em 1978. Essa análise foi feita a partir das teorias de Carlos de Meira Mattos (1913-2007) e de Golbery do Couto e Silva (1911-1987). O desenho empregado foi a pesquisa bibliográfica e documental aplicada a um estudo de caso. Verificou-se a presença do pensamento geopolítico na iniciativa brasileira de propor a assinatura do tratado, bem como constatou-se que o movimento de integração da Amazônia Brasileira influenciou nesse processo.

**Palavras-chave:** Tratado de Cooperação Amazônica. Meira Mattos. Golbery. Integração. Geopolítica.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A Pan-Amazônia, segundo a concepção geopolítica do Tratado de Cooperação Amazônica.....	53
Figura 2 – Amazônia Legal.....	54
Figura 3 – Áreas interiores de intercâmbio fronteiriço.....	55
Figura 4 – Áreas geopolíticas do Brasil, segundo Golbery do Couto e Silva.....	56
Figura 5 – Compartimentação geopolítica da América do Sul.....	57

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASA -	Banco da Amazônia S/A
BCA -	Banco de Crédito da Amazônia
CPATU -	Centro de Pesquisa Agroflorestral do Trópico Úmido
ESG -	Escola Superior de Guerra
EUA -	Estados Unidos da América
IAN -	Instituto Agrônomico do Norte
IIHA -	Instituto Internacional da Hileia Amazônica
INPA -	Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas
ONU -	Organização das Nações Unidas
OTCA -	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PIN -	Programa de Integração Nacional
QC -	Quociente de Continentalidade
SPVEA -	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM -	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCA -	Tratado de Cooperação Amazônica
UNESCO -	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2</b>	<b>A GEOPOLÍTICA AMAZÔNICA</b> .....	11
2.1	Amazônia: a integração de uma colônia.....	11
2.2	Meira Mattos: continentalização e integração física.....	19
2.3	Golbery: Segurança e desenvolvimento.....	22
<b>3</b>	<b>O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA</b> .....	28
3.1	Antecedentes do processo de cooperação dos países amazônicos.....	28
3.2	A materialização das condições e a assinatura do TCA.....	32
<b>4</b>	<b>O TCA SOB A ÓPTICA GEOPOLÍTICA</b> .....	39
4.1	Integração física da Pan-Amazônia.....	40
4.2	Áreas de fronteira e desenvolvimento socioeconômico.....	43
4.3	Soberania nacional.....	45
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	47
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	50
	<b>ANEXOS</b> .....	53



# 1 INTRODUÇÃO

Escrever sobre a Amazônia não é tarefa simples, mas um desafio proporcional à própria dimensão dessa região. Não seria exagero dizer que o futuro do Brasil e o da Amazônia estão de tal sorte interligados, que não será possível ao país ascender ao primeiro plano dos Estados sem compreender os problemas dessa região e, assim, promover o seu desenvolvimento. Basta lembrarmos que a parcela brasileira desse bioma de características únicas ocupa cerca de metade do território do país. Por muito tempo, buscou-se enfrentar o desafio de integrar a Amazônia ao todo ecumênico nacional, porém só recentemente foram atingidos resultados concretos, ainda que de alcance questionável.

Ao longo dos últimos séculos, a Amazônia tem sido alvo recorrente do interesse estrangeiro. Apesar de terem se apresentado sob diversas formas, esses interesses sempre guardaram alguma relação com as incomensuráveis riquezas que ali existem, muitas das quais ainda desconhecidas. O ônus de zelar por esse patrimônio, um legado da tenacidade de Pedro Teixeira<sup>1</sup>, é tarefa que o Brasil não pode se dar ao luxo de negligenciar. Portanto, cabe a nós, brasileiros, termos em devida conta essa responsabilidade, que somente será cristalizada na sociedade quando compreendermos, de fato, a dimensão desse desafio.

Ao longo do tempo, o Estado brasileiro, por razões diversas (sendo a principal delas a falta de recursos de toda sorte), não teve êxito na tarefa de endereçar, de maneira satisfatória, os problemas que a Amazônia apresenta. Nesse contexto se insere o presente trabalho, cujo propósito é buscar identificar a presença da influência do pensamento geopolítico brasileiro na

---

<sup>1</sup> Pedro Teixeira foi o personagem que consolidou a Amazônia para o Brasil. De acordo com Ribeiro (2005, p. 47-50), o militar português liderou uma expedição que partiu de Cameté a 28 de outubro de 1637, subindo o Rio Amazonas, com o oculto objetivo de ocupar a vasta extensão de terras a oeste para a Coroa portuguesa. A expedição estabeleceu novos limites entre as terras pertencentes às Coroas portuguesa e espanhola, em franca violação do Tratado de Tordesilhas, e gerou reclamações e protestos por parte da Espanha. A pendência geopolítica quanto à soberania da Amazônia só seria resolvida pelo Tratado de Madri, em 1750.

proposta apresentada pelo Brasil que levou à assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>2</sup> (TCA). Esse instrumento, assinado em 1978, pode ser descrito, resumidamente, como um acordo multinacional que buscou convergir para um objetivo comum: a cooperação em torno das questões amazônicas.

Com esse propósito em mente, apresentaremos uma pesquisa bibliográfica visando a entender como se deu o processo de integração<sup>3</sup> da Amazônia Brasileira. Levantaremos, também, os antecedentes do processo de cooperação dos países amazônicos, que acabou por resultar na assinatura do tratado. Essas duas pesquisas, que terão a profundidade necessária para os propósitos de nosso estudo, serão importantes para respondermos à seguinte questão de pesquisa: as teorias geopolíticas de Carlos de Meira Mattos e de Golbery do Couto e Silva tiveram influência na iniciativa brasileira de propor o TCA?

Dessa forma, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo capítulo, buscaremos entender o processo de integração da Amazônia Brasileira e, em seguida, apresentaremos os principais pontos dos pensamentos geopolíticos de Meira Mattos e de Golbery relacionados à região.

Por sua vez, o terceiro capítulo versará sobre o TCA. Apresentaremos os antecedentes históricos do processo de cooperação dos países amazônicos, seguidos de uma breve abordagem dos fatores que contribuíram para criar as condições para a assinatura do tratado.

No quarto capítulo, faremos uma análise do TCA sob a óptica geopolítica e buscaremos fundamentar a resposta à questão de pesquisa formulada anteriormente. Já no último capítulo, apresentaremos uma conclusão com base nas análises apresentadas ao longo do trabalho.

---

<sup>2</sup> O Tratado de Cooperação Amazônica é também conhecido como Pacto Amazônico.

<sup>3</sup> Quando não especificado, o termo terá o significado de integração física e econômica ao longo do presente trabalho.

Por fim, antes de passarmos ao início do estudo propriamente dito, releva mencionar que sua motivação principal reside na importância da Amazônia para o futuro do país e para os militares, em particular (a quem cabe zelar por sua defesa), resultando na necessidade de uma produção acadêmica contínua sobre esse tema. Como segundo ponto, podemos destacar a falta de trabalhos versando sobre uma abordagem geopolítica do TCA, apesar de haver estudos de qualidade sobre o tratado, alguns dos quais aqui referenciados.

## 2 A GEOPOLÍTICA<sup>4</sup> AMAZÔNICA

Neste capítulo abordaremos aspectos da questão geopolítica da Amazônia. Serão mencionados os fatos que julgamos de maior relevância para o processo de integração dessa imensa região ao restante do território nacional, historicamente isolada em virtude de suas características intrínsecas. A moldura temporal compreenderá o período que se estende do final da década de 1930 até a assinatura do TCA, em 1978. Não se pretende esmiuçar os fatos que serão mencionados, uma vez que fugiria ao propósito do trabalho, mas entender o movimento de integração da Amazônia. Isso nos ajudará a compreender, em um momento posterior, como esse processo contribuiu para o amadurecimento da ideia de cooperação dos países amazônicos.

A segunda parte deste capítulo discorrerá sobre os principais aspectos do pensamento geopolítico de dois militares brasileiros: os generais Carlos de Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva. Em relação às suas obras, propusemo-nos à análise de um recorte que julgamos poder auxiliar na análise da perspectiva geopolítica do objeto de estudo, o TCA. A escolha desses dois teóricos se justifica pelo fato de terem escrito parte considerável de suas respectivas obras no período delimitado por este trabalho, além de terem dedicado parcela de seus estudos à Amazônia.

### 2.1 AMAZÔNIA: A INTEGRAÇÃO DE UMA COLÔNIA

Antes de nos atermos à moldura temporal proposta para a presente seção, cabe pontuar que, ao longo de parte significativa da história do Brasil independente, as tensões

---

<sup>4</sup> Para os fins deste trabalho, será considerada a definição atribuída por Meira Mattos, para quem geopolítica é a política aplicada aos espaços geográficos (MATTOS, 1977, p. 103).

geopolíticas no sul do continente, ao demandar maiores esforços político, econômico e diplomático, relegaram a região amazônica a segundo plano na escala de prioridades do governo brasileiro. O país não dispunha de recursos, de toda sorte, necessários para endereçar o desafio de integrar a Amazônia ao restante do território.

A política externa para a região amazônica no período colonial foi basicamente voltada para a conquista do espaço e o aumento territorial (ANTIQUERA, 2006, p. 21). Buscou-se a definição das fronteiras amazônicas por meio de tratados bilaterais<sup>5</sup>. Outra face da política brasileira para a Amazônia era voltada para repelir interferências exógenas à soberania nacional, para tanto contando sempre com uma postura lúcida e competente da diplomacia brasileira. Essas investidas, em especial no século XX, exigiram reação forte e sistemática, sobretudo considerando que se dirigiam para a Amazônia como um todo, isto é, a Amazônia continental, que, na época, passou a denominar-se Pan-Amazônia<sup>6</sup> (RIBEIRO, 2005, p. 256).

Feita essa breve contextualização histórica, podemos apontar a década de 1940 como o período a partir do qual o processo de integração da Amazônia começa a tomar impulso, no governo de Getúlio Vargas (1882-1954). No dia 10 de outubro de 1940, no que ficou conhecido como “Discurso do Rio Amazonas”, proferido em Manaus, essa mudança de postura do governo brasileiro tornou-se evidente. Segundo Ribeiro (2005):

Já era cediço perante as autoridades do País que havia uma cobiça indisfarçada das mais poderosas nações do mundo, sobre a Amazônia. O governo federal entendeu que o Brasil precisava tornar público e ostensivo o seu interesse pela Região, apesar da estagnação econômica que sofria há três décadas. Getúlio Vargas decidiu visitar, então, a Amazônia. (RIBEIRO, 2005, p. 193).

<sup>5</sup> Carvalho (2009, p. 64) cita os tratados bilaterais que definiram as fronteiras amazônicas do Brasil, assinados nos seguintes anos: 1851 (Peru), 1859 (Venezuela), 1853 (Nova Granada, atual Colômbia) e 1867 (Bolívia). Os litígios de fronteira do Amapá, do Acre e de Roraima foram resolvidos já no período republicano, nos anos de 1900, 1903 e 1904, respectivamente.

<sup>6</sup> De acordo com Ribeiro (2005, p. 201-203), Pan-Amazônia é um conceito sujeito a variações segundo o critério adotado para a delimitação da área, podendo se referir à Amazônia hidrográfica, à Amazônia florestal ou à Amazônia geopolítica. A primeira diz respeito à área abrangida pela bacia do Rio Amazonas, enquanto a segunda compreende a área de cobertura florestal. Já a Amazônia geopolítica surgiu da dificuldade de se chegar a um acordo quanto às dimensões da Amazônia florestal e da Amazônia hidrográfica. A abordagem geopolítica foi utilizada pelos países amazônicos para indicar as áreas que são objeto do TCA. Meira Mattos (1980, p. 23) se refere à Pan-Amazônia segundo o critério hidrográfico. Para os efeitos deste trabalho, o termo Pan-Amazônia referir-se-á à Amazônia geopolítica (Anexo A).

Naquele discurso ficava claro, nas palavras do presidente, que a integração da Amazônia ainda era uma dívida histórica. Vargas (1940) associou diretamente a região ao futuro do Brasil, falou em cuidar do povoamento amazônico e assegurou que a região seria, definitivamente, incorporada ao corpo econômico do país. O discurso continha teor desenvolvimentista e de reafirmação da soberania brasileira, além de fazer um aceno à cooperação pacífica entre os países amazônicos. Era o gérmen de uma nova óptica para a defesa da região diante das ambições dos países ricos (RIBEIRO, 2005, p. 193).

Alguns anos antes desse discurso histórico, já se percebia a adoção de uma estratégia de incorporação da Amazônia como política de Estado. Em 1938, ocorreu o lançamento da “Marcha para o Oeste”, um programa do governo que visava a colonização e a integração econômica de regiões desabitadas do interior do Brasil. Outra medida muito importante, do ponto de vista geopolítico, que demonstra a nova política para a região amazônica foi a criação dos Territórios Federais<sup>7</sup> do Amapá, do Guaporé (hoje, estado de Rondônia) e do Rio Branco (hoje, estado de Roraima), por lei federal (BRASIL, 1943). Os estados amazônicos aos quais pertenciam esses territórios não tinham recursos para implementar políticas de ocupação, em especial nas zonas de fronteira, cabendo destacar que estas já haviam sido objeto de litígios com outros países.

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) reorientou a política externa do Brasil e evidenciou a importância geopolítica da Amazônia. Naquela época, as estradas para a região praticamente inexistiam. O litoral brasileiro era o único canal de ligação do centro político e econômico do país com a região (na realidade, com praticamente todo o território nacional), e a campanha submarina alemã, que torpedeou navios brasileiros no Atlântico Sul, encarregou-se de evidenciar essa grande vulnerabilidade estratégica.

<sup>7</sup> Os Territórios Federais foram mecanismos adotados pelo governo brasileiro para estimular a ocupação de áreas de reduzida densidade demográfica, administrar sua potencialidade natural e garantir o domínio da região fronteira nacional. Essa política teve início em 1903, com a criação do Território Federal do Acre (PORTO, 1999).

Segundo Ribeiro (2005, p. 190), nessa época a região completava quase 30 anos de depressão econômica, que alimentava na sociedade amazônica as sensações de abandono e letargia. Em contrapartida, o conflito mundial representou, para os aliados europeus e norte-americanos, a perda do acesso à borracha oriunda do sudeste asiático (RIBEIRO, 2005, p. 190). As necessidades da indústria de guerra aliada reativaram a economia da borracha na Amazônia e promoveram um fluxo migratório em direção à região como resultado dos Acordos de Washington<sup>8</sup>.

Após o término da guerra e com a queda do Estado Novo (1937-1945), um acontecimento de grande significado geopolítico promoveu a valorização da Amazônia à condição de política de Estado: a nova Constituição da República (promulgada em 1946) estabeleceu, em seu artigo 199, que a União deveria aplicar, durante pelo menos vinte anos consecutivos, não menos que 3% de sua renda tributária na execução de um plano de valorização econômica da Amazônia (BRASIL, 1946). Até aquele momento, apesar da mudança de postura adotada por Vargas, a região ainda se notabilizava por ser um grande vazio demográfico, isolada e carente de infraestrutura básica. Segundo a visão de Ribeiro (2005, p. 195), mantinha com o restante do país “uma relação puramente colonial”, cujo acesso se dava somente por navegação oceânica.

O que se observou, nos anos seguintes, foi a criação de um modelo institucional<sup>9</sup> orientado para a pesquisa, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas para a região. Esse novo modelo teve na criação da Superintendência do Plano de Valorização

<sup>8</sup> Os Acordos de Washington foram celebrados em 3 de março de 1942 e vigoraram até 1947. Objetivavam oferecer recursos institucionais, financeiros e humanos, especificamente, para a exploração de borracha, exigindo do Brasil não só a oferta de mão de obra, mas também a fixação de um preço-base na compra e na venda do produto (RIBEIRO, 2005, p. 191).

<sup>9</sup> Podemos citar as seguintes ações para caracterizar esse modelo: criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953; criação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), em 1954; criação do Banco de Crédito da Amazônia (BCA), em 1950; fortalecimento do Instituto Agrônomo do Norte (IAN) e a federalização do Museu Paraense Emílio Goeldi (RIBEIRO, 2005, p. 226).

Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>10</sup>, em janeiro de 1953, seu ponto mais importante. Segundo Ribeiro (2005, p. 225), depois da criação da SPVEA a Amazônia não mais seria a mesma do ponto de vista dos interesses nacionais sobre a região, que deixou de ser vista como abandonada aos olhos do mundo.

Logo após sua criação, em 1953, a SPVEA elaborou um plano para aplicar os recursos do Fundo de Valorização da Amazônia, conforme determinava a Constituição Federal. Tamanho é o significado geopolítico desse ato, que Ribeiro (2005, p. 228) se refere a esse documento, denominado *Concepção Preliminar de Valorização Econômica da Amazônia*, como o primeiro que o Governo Federal, depois de mais de 300 anos de ocupação política da região, produzia visando à aplicação dos recursos que a Constituição havia consignado ao desenvolvimento da Amazônia.

Apesar de todas as medidas adotadas até então, nenhum outro acontecimento teve maior importância geopolítica para o processo de integração da Amazônia do que a transferência da capital federal para Brasília, fato ocorrido em 1960. A esse respeito, Ricupero (1995, p. 387) afirma que, “depois da falsa arrancada da borracha, foi a iniciativa política de interiorizar em Brasília o centro das decisões nacionais que lançou a Amazônia no século XX”.

A inauguração de Brasília, posicionada bem próxima dos limites da Amazônia Legal<sup>11</sup>, veio a deflagrar um dinâmico processo de articulação com a Região Norte do país, não sendo exagero afirmar que esse evento transformou a geopolítica amazônica. Até aquele

<sup>10</sup> Os principais objetivos da instituição eram assegurar a ocupação da Amazônia, constituir uma sociedade economicamente estável e progressista, e desenvolver a Amazônia em um sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, [2020]).

<sup>11</sup> Amazônia Legal é um conceito instituído pelo governo brasileiro devido à necessidade de planejar e promover os desenvolvimentos social e econômico da região amazônica. É, portanto, um conceito político, e não fruto de um imperativo geográfico (não há coincidência com o bioma Amazônia). Os limites da Amazônia Brasileira foram inicialmente definidos pela Lei nº 1.806, de 6/1/1953, seguidos de atualização por outros dispositivos legais. A forma atual decorre das mudanças na divisão política advindas da Constituição Federal de 1988, quando foi criado o estado do Tocantins e foram transformados em estados os Territórios Federais do Amapá e de Roraima. Atualmente, a área de abrangência da Amazônia Legal corresponde à totalidade dos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, de Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins e, parcialmente, ao estado do Maranhão (a oeste do meridiano 44° W), perfazendo uma superfície de 5.217.423 km<sup>2</sup>, ou seja, cerca de 61% do território nacional (Anexo B).



momento, o desenvolvimento do Brasil atrelava-se, quase que exclusivamente, às suas vertentes atlântica (predominantemente) e platina.

Nessa época, grandes rodovias começaram a ser construídas, finalmente materializando o início da integração física da Amazônia às demais regiões do país. Nas palavras do ex-presidente Juscelino Kubitschek (1902-1976): “[...] Deixamos de ser uma sequência de paisagens, de florestas, de rios não aproveitados [...] Esta é uma hora gloriosa para todos nós, porque nos vamos libertando do jugo de nossa própria grandeza territorial” (KUBITSCHKEK, 1960, p. 56).<sup>12</sup> A abertura da BR-010 teve enorme impacto, uma vez que interligou a Amazônia à capital federal e, conseqüentemente, ao coração econômico do país, a Região Sudeste. A tendência de integração física da Amazônia tornou-se irreversível e foi intensificada nos governos militares.

As mudanças políticas ocorridas a partir de 1964 marcaram o início de profundas transformações na Amazônia. A integração física e a ocupação passaram a ser objetivos estratégicos, e a região se tornou prioritária. Segundo Ribeiro (2005, p. 232), “os estrategistas militares do governo entendiam que os dois grandes objetivos, integração e ocupação, eram indissociáveis”. Em discurso na capital paraense, em junho de 1965, o presidente Castello Branco (1965, p. 4-5) externou a nova estratégia (concentrar esforço no povoamento e no desenvolvimento regionais), mencionando seu diagnóstico de que os doze anos de funcionamento da SPVEA não haviam produzido os benefícios que se esperava com o dispositivo da Constituição de 1946, devido ao mau emprego dos recursos pelo Governo Federal.

Dessa forma, logo no início do governo, o presidente Castello Branco (1897-1967) determinou que fosse criado um grupo de estudos para reformulação da política econômica da Amazônia, o que resultou em uma nova abordagem para o desenvolvimento regional. Esse

---

<sup>12</sup> Discurso proferido pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek em 2 de fevereiro de 1960 por ocasião da inauguração da rodovia BR-010 (Belém-Brasília).

estudo, conduzido pelo BCA, culminou com a criação de um novo modelo institucional, conforme descrito abaixo (RIBEIRO, 2005, p. 234-235):

- a) transformação do BCA em Banco da Amazônia S/A (BASA)<sup>13</sup>, que deveria atuar em parceria com a iniciativa privada e se consolidar como um banco de desenvolvimento regional;
- b) extinção da SPVEA e criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM);
- c) concessão de incentivos fiscais em favor da Amazônia e criação da Zona Franca de Manaus; e
- d) entidades voltadas para a pesquisa dos recursos naturais regionais, da antropologia regional e do aproveitamento do solo para exploração agropecuária. Essas entidades eram o Museu Paraense Emílio Goeldi, em Belém, o INPA, em Manaus, e o Centro de Pesquisa Agroflorestral do Trópico Úmido (CPATU), em Belém.

Esse novo modelo institucional permitiu o investimento de grandes somas de recursos em projetos de desenvolvimento regional aprovados pela SUDAM. Segundo avaliação de Ribeiro (2005, p. 236-237), alcançou-se relevante objetivo geopolítico: por meio de incentivos fiscais, empresas do país inteiro participaram da ocupação econômica da Amazônia, amparadas por uma política nacional de desenvolvimento e integração. Tal situação repercutiu perante os países ricos, sempre interessados em impor sua soberania sobre a região.

De acordo com Landau (1980), sob a influência de doutrinas geopolíticas e de considerações de segurança nacional, ganhou maior ímpeto a construção de infraestrutura física

---

<sup>13</sup> O BCA foi o sucessor do Banco da Borracha, criado em 1942 a partir dos Acordos de Washington para financiar a produção de borracha e suprir os Aliados com esse produto na Segunda Guerra Mundial. A transformação ocorreu em 1950 e ampliava o financiamento para outras atividades produtivas. A partir de 1966, o BASA assumiu o papel de agente financeiro da política do Governo Federal para o desenvolvimento da Amazônia Legal (BANCO DA AMAZÔNIA, [2020]).

que viesse, ao mesmo tempo, a integrar a região ao restante do país e a prover base para um programa de colonização. A iniciativa mais robusta nesse sentido surgiu em 1970, quando o governo Médici (1969-1974) lançou o Programa de Integração Nacional <sup>14</sup> (PIN), cuja finalidade (alinhada aos objetivos estratégicos de integração e ocupação) era povoar a Amazônia, por meio de um programa de colonização da região ao longo de estradas, que seriam construídas com o objetivo de fazer a ligação direta da Amazônia com o Nordeste, o Centro-Sul e o Centro-Oeste do país. As principais estradas, ou eixos de integração, eram a BR-010, BR-163, a BR-230, a BR-364 e a BR-316<sup>15</sup> (RIBEIRO, 2005, p. 238). O PIN determinava, em seu artigo 2º, o início da construção imediata das rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163). A elaboração do PIN foi, portanto, uma medida do governo brasileiro em resposta à preocupação geopolítica com os vazios demográficos na região amazônica.

Como pudemos perceber, a partir do final da década de 1930 o país passou a adotar, gradativamente, políticas cada vez mais consistentes e orientadas aos problemas da Amazônia. Em um primeiro momento houve um impulso de natureza predominantemente econômica, por intermédio do modelo institucional adotado após a Segunda Guerra Mundial. A integração física da Amazônia, que ocorria muito lentamente, intensificou-se a partir da década de 1960, notadamente a partir dos governos militares, quando o modelo institucional foi reformulado e a integração física, aliada à ocupação territorial, passaram a compor a política do Estado brasileiro para a Amazônia na condição de objetivos estratégicos.

Em relativamente pouco tempo, a institucionalização desses dois modelos foi responsável por grandes transformações na Amazônia, particularmente no segundo período.

<sup>14</sup> Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970 (BRASIL, 1970).

<sup>15</sup> Essas rodovias são mais conhecidas pelas cidades (ou regiões) que interligam: Belém-Brasília (BR-010), Cuiabá-Santarém (BR-163), Transamazônica (BR-230), Cuiabá-Porto Velho (BR-364) e Pará-Maranhão (BR-316). Nem todas foram consolidadas à época, a exemplo da BR-163 (Cuiabá-Santarém) e da BR-230 (Transamazônica).

Conforme veremos adiante, é possível perceber a presença de traços do pensamento geopolítico brasileiro nas políticas governamentais adotadas para a região amazônica.

## 2.2 MEIRA MATTOS: CONTINENTALIZAÇÃO<sup>16</sup> E INTEGRAÇÃO FÍSICA

Para analisar o contexto da assinatura do TCA, empregaremos, como um dos suportes teóricos, alguns pontos da visão geopolítica de Carlos de Meira Mattos, militar que atingiu a patente de General de Divisão no Exército Brasileiro. Seu pensamento se alinha à escola determinista<sup>17</sup> e às ideias de Friedrich Ratzel (1844-1904) e de Rudolf Kjéllen (1864-1922).

De acordo com Mattos (1977), era preocupante a precariedade da articulação terrestre do Brasil com os países limítrofes amazônicos, sendo necessária a interligação física para complementar a já existente ligação fluvial:

A problemática de articulação continental com os vizinhos amazônicos não podia basear-se num projeto essencialmente fluvial, idéia (*sic*) que vínhamos alimentando há dois séculos. A maioria dos afluentes do grande rio, muito caprichosos, variando em volume d'água conforme a estação, interrompidos aqui e ali por quedas, não servem para dar a estrutura básica a um projeto de transportes visando nossa aproximação fronteiriça; devem complementar tal projeto. A partir dessa constatação nasceu o projeto de rodovias amazônicas [...]. (MATTOS, 1977, p. 92).

Mattos (1977) apontava que essa situação era decorrente de um erro histórico do Brasil, na medida em que se considerou, por muito tempo, que a mencionada articulação poderia se dar somente sobre bases fluviais, entendimento que mudou na década de 1970.

<sup>16</sup> Continentalidade é “a relação entre a extensão da fronteira terrestre e a soma das extensões desta com a fronteira marítima do Estado, gerando o Quociente de Continentalidade (QC)” (BONFIM, 2005, p. 39). Dessa forma, quanto mais próximo estiver o resultado de 1, mais mediterrâneo o Estado. Ao aplicar o conceito à Amazônia, Mattos (1980) chama atenção para sua característica continental, afirmando que as soluções para essa pan-região teriam de ser buscadas nas forças emanantes da continentalidade.

<sup>17</sup> Segundo Bonfim (2005), a escola determinista, chamada de escola alemã, defendia a tese de que a geografia determina o destino dos povos, enquanto a escola possibilista (francesa) rejeitava essa sujeição, sustentando que a geografia apenas possibilita soluções favoráveis ao destino dos povos, cabendo ao homem a escolha de seu destino. Para Mattos (1975), geografia é destino.

Um ponto importante a destacar do pensamento de Meira Mattos diz respeito a como lidar com as dificuldades representadas pelo meio físico. O autor transporta para a realidade amazônica a teoria do desafio e da resposta, formulada pelo historiador inglês Arnold J. Toynbee (1889-1975), que sustenta que uma civilização, ao ser submetida aos desafios impostos pela geografia, prospera à medida que consegue superá-los (TOYNBEE, 1957 citado por MATTOS, 1980). Ao combinar influências marítimas e continentais, o Brasil deveria encontrar seu destino geopolítico conforme fosse capaz de explorar a fundo ambas as influências (MATTOS, 1977), e não apenas a vertente marítima. Assim, Meira Mattos deixa muito claro que não só a referida teoria se aplica à Amazônia Brasileira, como considera que o país reúne todas as condições para suplantar o desafio geográfico e prosperar como sociedade tropical.

A abordagem pan-amazônica proposta por Mattos (1980) considera que se deveria apreciar essa área como uma unidade geográfica, promovendo uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico que viesse a beneficiar todos os países condôminos da bacia amazônica. O autor considera que esse impulso, que deve necessariamente ser amparado em ciência e tecnologia, não poderia depender de soluções oriundas de países desenvolvidos. Ao contrário, as soluções para os problemas locais deveriam ser concebidas e implementadas pelos próprios Estados amazônicos, o que caracteriza um desafio nos moldes da teoria de Toynbee.

Segundo Mattos (1980), a solução das grandes questões amazônicas deveria ser buscada nas forças emanantes da continentalidade da região. Ao empregar esse conceito, que compara extensões de fronteiras terrestre e marítima, o autor lembra que os países amazônicos sempre estiveram voltados aos seus respectivos litorais. Também aponta que a natureza continental da região não pode ser negligenciada, sob pena de inviabilizar a criação de uma sociedade com dinâmica interior própria, afirmando que os países “possuidores de imensas

áreas interiores somente estarão aptos à plena valorização de seu território quando forem capazes de explorar essas massas continentais” (MATTOS, 1977, p. 105).

Ao estabelecer um paralelo com o processo de interiorização norte-americano, a “Marcha para o Oeste”<sup>18</sup>, Mattos (1980) advoga a necessidade de efetivar o plano de continentalização para se contrapor a um posicionamento histórico comum aos países amazônicos: o de serem dependentes de suas vias marítimas para se comunicarem. Esse processo demandaria o florescimento de uma economia interior dinâmica e próspera, capaz de rivalizar com a vertente marítima. A continentalização, no âmbito nacional, deveria ser atingida pelo binômio ocupação territorial-desenvolvimento socioeconômico e serviria como um necessário estágio inicial para que o processo pudesse ser ampliado para o âmbito continental.

O enfrentamento da problemática da conquista do próprio território, integrando as porções marítima e continental, deveria ocorrer por meio “de uma estratégia de transportes terrestres e de povoamento, capaz de materializar, no chão geográfico, a vontade política do Estado” (MATTOS, 1980, p. 165). Essa estratégia de conquista e valorização territorial traçada pelo general corresponde a uma aplicação literal de sua definição de geopolítica, à qual se referia como “a política aplicada aos espaços geográficos” (MATTOS, 1977, p. 84).

Outro ponto importante do pensamento geopolítico de Meira Mattos se refere à formação de áreas interiores de intercâmbio fronteiro (Anexo C). A continentalização da hinterlândia sul-americana, que deveria ocorrer mediante esforços dos países amazônicos para integrar suas paragens interiores a partir de uma infraestrutura de transportes, forneceria

---

<sup>18</sup> De acordo com Mattos (1980, p. 163-165), a “Marcha para o Oeste” é como ficou conhecido o processo de expansão territorial dos Estados Unidos da América (EUA) ao longo do século XIX, alcançando as planícies centrais e se estendendo até a costa oeste, no Oceano Pacífico. Segundo o autor, passado esse processo, os EUA apressaram-se em integrar o imenso território por meio de ferrovias, ainda no século XIX, fato que permitiu transformar o país em uma potência econômica. Ao defender sua proposta de integração física da Amazônia, Meira Mattos cita, ainda, os exemplos da então União Soviética e da Austrália. Esta última, por meio de uma estratégia de integração física semelhante à dos EUA, somada à transferência da capital para o interior, tentava responder ao imenso desafio de sua geografia, ainda que longe de alcançar a integração de seu território.

estímulo à formação dessas áreas, dinamizando as fronteiras e reduzindo uma dependência quase que exclusiva das conexões fluviais (MATTOS, 1980, p. 151-152).

A partir dessa breve análise, podemos perceber que um dos pontos centrais do pensamento geopolítico de Meira Mattos é a ideia de integração física da Pan-Amazônia, o que pressupõe a construção de infraestruturas e a intensificação de relações comerciais, especialmente nas fronteiras, tarefas de vulto que dependeriam de uma estreita cooperação com os países vizinhos. Esse movimento deveria se dar mediante um processo de interiorização tanto em termos populacionais como socioeconômicos. Há uma relevância particular atribuída às áreas fronteiriças da Amazônia, onde deveriam se consolidar alguns polos de intercâmbio internacional que, ao mesmo tempo em que permitiriam o surgimento de uma necessária dinâmica interior própria, atenderiam aos imperativos de segurança nacional, materializando a posse do território pela ocupação humana e o integrando ao restante do país.

Meira Mattos aponta o desafio imposto pela geografia como obstáculo a ser transposto e a necessidade de encontrar na continentalidade da região as soluções para os problemas que lhe são peculiares. No tocante ao desenvolvimento socioeconômico da Pan-Amazônia, há uma percepção de que esse processo deveria ter origem em uma estratégia que coordenasse esforços de todos os países e considerasse a região amazônica como unidade geográfica. Finalmente, releva mencionar que sua ideia de integração da base física foi um dos principais pontos presentes no anteprojeto do TCA, apresentado pelo Brasil, que, no entanto, gerou desconfiança nos países amazônicos.

### 2.3 GOLBERY: SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

Antes de passarmos à análise da obra do general Golbery do Couto e Silva, cabe contextualizar que foi no período da Guerra Fria (1947-1991) que foi produzida a maior parte

de seus escritos, especificamente nas décadas de 1950 e 1960. O autor concedeu maior foco do que Meira Mattos ao problema da segurança nacional, e suas teses estão inseridas em uma perspectiva realista das relações internacionais, além de colocar o Brasil no contexto da defesa da civilização ocidental cristã.

O pensamento de Golbery também deve ser contextualizado à luz de um fato ocorrido em 1949 e que teria repercussões políticas alguns anos depois: a fundação da Escola Superior de Guerra (ESG), na cidade do Rio de Janeiro, a capital federal de então. A instituição destinava-se a “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional” (BRASIL, 1949). A partir da criação da ESG, a produção de estudos geopolíticos tornou-se rica em termos numéricos e adquiriu bom teor qualitativo (MIYAMOTO, 1981, p. 80). Foi durante o período em que serviu na instituição recém-criada, de 1952 a 1955, que Golbery do Couto e Silva publicou a primeira versão dos ensaios intitulados *Aspectos Geopolíticos do Brasil*<sup>19</sup>. Os estudos e as doutrinas desenvolvidos na ESG viriam a ter importância a partir de 1964. Ao assumir o poder, o ex-presidente Castello Branco contou com os estudos sobre política e segurança nacional da instituição e teve o mérito de aplicar a metodologia da ESG no equacionamento da política nacional (MATTOS, 1977, p. 82-83).

A obra de Golbery, ao contrário das ideias de Meira Mattos, é mais detalhada no tocante a aspectos relacionados à segurança nacional, influência das doutrinas que tinham origem na ESG. O autor manifesta grande preocupação com a situação das fronteiras amazônicas, as quais descreve como “[...] semidesertas, instáveis ainda, quase de todo abandonadas, abertas a penetrações [...]” (SILVA, 1967, p. 108). Assim como Meira Mattos,

<sup>19</sup> Os ensaios intitulados *Aspectos Geopolíticos do Brasil* foram publicados em 1952 e atualizados em 1959 e 1960. Embora datada de 1967, a segunda edição da obra *Geopolítica do Brasil*, utilizada como referência neste trabalho, apresenta uma compilação desses ensaios e permite analisar a evolução do pensamento do autor ao longo de quase uma década. Essas atualizações não são profundas e “tem (*sic*) a pretensão, inerente a todo pensamento geopolítico que se preze, de resistir, em seu núcleo central de idéias (*sic*), às variações conjunturais, mesmo em épocas de um dinamismo excepcional como a quadra que atravessamos” (SILVA, 1967, p. 3).



Golbery caracteriza o núcleo central do território brasileiro como uma área geopolítica que deveria ser o ponto de partida dos impulsos em direção às regiões desocupadas do país e considera como medida urgente o tamponamento dos caminhos naturais que fornecem acesso ao território amazônico brasileiro e a implementação de um plano de integração e valorização desse grande espaço a partir de Manaus, o centro geográfico da região (SILVA, 1967, p. 55). Com o intuito de humanizar, integrar e valorizar o imenso território vazio, Golbery assim expôs sua visão de ampla manobra geopolítica a realizar:

[...] 2º – impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central, de modo a integrar a península centro-oeste no todo ecumênico brasileiro [...];  
 3º – **inundar de civilização a Hiléia (sic) amazônica**, a coberto dos nódulos fronteiros, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E-O segundo o eixo do grande rio (SILVA, 1967, p. 47, grifo nosso).

Essa manobra foi descrita na primeira versão de *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, redigida em 1952. Cabe mencionar, portanto, que a proposta de interiorização formulada por Golbery, a partir da região central do Brasil, foi elaborada antes mesmo do começo da construção de Brasília, o que se deu no governo de Juscelino Kubitschek<sup>20</sup> (1956-1961), acontecimento que, conforme pontuamos, pode ser considerado um importante marco para a ocupação do interior do país.

Silva (1967, p. 127) pontua que a ação estratégica ou geopolítica implica a delimitação do território nacional em áreas geopolíticas<sup>21</sup>, sendo que a área amazônica possui como eixo o leito do Rio Amazonas e Manaus como fulcro do sistema. A ênfase concedida à manobra de colonização do enorme vazio demográfico brasileiro, impulsionado a partir da região central do país (à época igualmente com baixa densidade populacional), insere-se no contexto de um planejamento estratégico para a integração do que o autor denomina “territórios

<sup>20</sup> Segundo Mattos (1975, p. 43-44) a ideia de interiorizar a capital do Brasil é antiga e remonta a 1821, quando José Bonifácio (1763-1838) redigiu *Lembranças e Apontamentos*. Mais tarde, em 1823, Bonifácio sugeriu à Assembleia Constituinte que a capital fosse em Paracatu, Minas Gerais.

<sup>21</sup> As cinco áreas geopolíticas do território nacional teorizadas por Silva (1967, p. 126-127) foram assim denominadas: área de reserva geral (ou manobra central), área da ala norte, área da ala sul, área da ala oeste e área da Amazônia. Ver Anexo D.

anecumênicos”. Tendo o próprio Golbery exercido posição de destaque no Executivo federal em determinado período<sup>22</sup>, não se pode deixar de considerar a influência que suas teorias possam ter tido nas políticas de interiorização que foram implementadas a partir da década de 1960, em especial o esforço para integrar as regiões mais isoladas do país por meio de extensa rede de rodovias, conforme comentamos anteriormente neste capítulo.

Silva (1967, p. 137-138) estabelece três campos para uma geopolítica brasileira: o interno, o continental e o mundial. Em seguida, caracteriza as manobras que defende para uma geopolítica brasileira, dentre as quais podemos destacar que as seguintes se enquadram em uma abordagem pan-amazônica (considerando os campos interno e continental): geopolítica de integração e valorização espaciais; geopolítica de expansionismo para o interior e de projeção pacífica para o exterior; geopolítica de contenção, ao longo das linhas fronteiriças; geopolítica de colaboração continental; e geopolítica de colaboração com o mundo subdesenvolvido de aquém e além-mar.

Passando a uma análise de seu pensamento no campo externo, Silva (1967, p. 107) traça uma relação entre o ritmo de desenvolvimento de um Estado, quando comparado ao contexto internacional de que faz parte, e a velocidade da evolução geopolítica desse contexto, ressaltando que, quanto maior o distanciamento (isto é, a presença de um antagonismo), maiores serão as distorções na perspectiva a adotar em cada país envolvido. A partir de cuidadosa análise desse trecho de sua obra, parece-nos claro que o autor defende uma abordagem geopolítica que não só evite a deterioração do relacionamento de um Estado com o entorno próximo, como também busque uma política de aproximação como forma de prevenir (ou mesmo distensionar) eventuais antagonismos.

Ainda no âmbito externo, Silva (1967, p. 134-135) estabelece uma relação entre a geopolítica de integração territorial do Brasil (âmbito interno) e o peso que a execução dessa

---

<sup>22</sup> Golbery do Couto e Silva exerceu o cargo de Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República de 1974 a 1981, nos governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985).

manobra daria ao país no contexto sul-americano, cujas estabilidade e unidade continental estarão sempre condicionadas à postura brasileira em prevenir antagonismos regionais (uma responsabilidade da qual o Brasil não poderá se furtar). No cenário regional, Silva (1967, p. 87) prega o fortalecimento do sentimento de uma comunidade sul-americana, cujos problemas comuns de subdesenvolvimento, fraqueza econômica e até mesmo ameaças externas poderiam ser mais bem enfrentados mediante conjugação de esforços. Desse modo, é possível notar uma formulação teórica de cooperação regional e podemos depreender que a implementação de uma base física de circulação em toda a América do Sul é condição fundamental para a unidade continental e que esse objetivo não poderá ser atingido sem a contribuição decisiva do Brasil, que, devido à sua dimensão territorial, possui participação em todas as áreas geopolíticas da América do Sul<sup>23</sup>.

Em 1960, ao atualizar a obra *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, Silva (1967, p. 96) pontuou a necessidade da construção de algo novo no plano mais detalhado de uma geopolítica regional, ressaltando, entretanto, que a isso não se propôs, sendo sua obra predominantemente focada em propostas geopolíticas para o Brasil, em detrimento de um pensamento de âmbito regional. Ao se mostrar favorável a uma abordagem geopolítica que transcenda os limites do Estado, ressalta que isso não seria incompatível com o conceito de nacionalismo, ao qual se refere como “reconhecer, como suprema lealdade, a lealdade à nação de que se é ínfima parte” (SILVA, 1967, p. 99):

Esse, o nacionalismo sadio que deve inspirar, motivar, permear toda elaboração política, toda concepção estratégica, toda formulação geopolítica. Não que deixem de poder existir, paralelamente, uma política, uma estratégia ou uma geopolítica referidas todas a âmbitos muito mais amplos, transbordando, assim, dos limites de cada nação – uma geopolítica sul-americana, uma estratégia do ocidente, uma política pan-americana, por exemplo. (SILVA, 1967, p. 101).

<sup>23</sup> A compartimentação geopolítica da América do Sul prevê as seguintes áreas geopolíticas: Área de Reserva Geral ou Plataforma Central de Manobra, Área da Amazônia, Área Platino-Patagônica, Área Continental de Soldadura e Área do Nordeste Brasileiro (SILVA, 1967, p. 88). Ver Anexo E.

A partir desse recorte do pensamento geopolítico para a Amazônia, podemos concluir que Golbery enxerga como um imperativo de segurança nacional a manobra de ocupação do território, não só do interior como também das regiões de fronteira, as quais deveriam ser integradas à dinâmica do desenvolvimento nacional a partir da implantação de uma infraestrutura que pudesse dar suporte a esse movimento, cujo ponto de partida seria a área central do território brasileiro. Essa visão é compartilhada por Meira Mattos, conforme discutido anteriormente.

Apesar de se ressentir de não ter estudado a fundo propostas para uma geopolítica regional, é possível perceber a relevância que Golbery atribui a esse tema, tanto sob os aspectos do desenvolvimento como de segurança regionais. Segundo sua concepção, não sendo o Brasil uma potência capaz de rivalizar com os grandes atores globais e tendo os países sul-americanos desafios parecidos, deveria o país se focar na idealização e na implementação de uma política regional que conjugasse esforços em prol do atingimento de objetivos comuns, visando ao fortalecimento do subcontinente sob liderança regional brasileira.

Podemos reconhecer a implementação de algumas dessas ideias geopolíticas a partir de meados da década de 1960 com as mudanças políticas advindas da chegada dos militares ao poder. É possível identificar manifestações do pensamento originário da ESG nas políticas de ocupação territorial e de vertebração da Amazônia, levadas a cabo nesse período e descritas anteriormente neste capítulo. Para Kelly (1988 citado por FREITAS, 2004), não há dúvidas de que as ideias geopolíticas de Golbery foram convertidas em política governamental.

### 3 O TRATADO<sup>24</sup> DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

Neste capítulo, que se encontra dividido em duas seções, abordaremos as origens do TCA. Inicialmente, apresentaremos uma pesquisa bibliográfica relacionando os principais antecedentes do processo de cooperação dos países amazônicos, que viria a culminar com a assinatura de um tratado envolvendo oito Estados. Em seguida, procurando enfatizar o contexto no qual o TCA foi assinado, o final da década de 1970, mencionaremos os principais fatores que, em nossa visão, criaram as condições para que o tratado se materializasse.

#### 3.1 ANTECEDENTES DO PROCESSO DE COOPERAÇÃO DOS PAÍSES AMAZÔNICOS

A proposta que pode ser considerada o antecedente mais antigo do Tratado de Cooperação Amazônica foi lançada em 1864, pelo jurista brasileiro José Antonio Pimenta Bueno<sup>25</sup> (1803-1878). Embora não tenha prosperado, a ideia evidencia que é antiga a estratégia de aproximação dos países amazônicos para evitar que eles sirvam de apoio à interferência de grandes potências na região (ANTIQUERA, 2006, p. 25).

Araújo (2019) também aponta que, desde o século XIX, é possível identificar a existência de uma corrente de pensamento segundo a qual o adensamento das relações com os países vizinhos é essencial para o desenvolvimento da Amazônia:

<sup>24</sup> Segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), o termo significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica (BRASIL, 2009).

<sup>25</sup> Pimenta Bueno propunha, em 1864, um verdadeiro pacto de integração regional, entre os países da bacia amazônica, envolvendo a livre navegação, o incremento do comércio regional, a solução racional para os limites, a cessão por parte do Brasil de territórios, postos e vias de ligação, tudo interligado em um “sistema inteiro, complexo e muito valioso” (CERVO; BUENO, 2002, p. 116).

Por vezes, a abordagem tutelar<sup>26</sup> da Amazônia teve suas tonalidades defensivas reforçadas e conduziu a estratégias autárquicas, em que o espaço para interações com países fronteiriços foi limitado por considerações de segurança. Exame da história revela, entretanto, desde o século XIX, a existência de corrente de pensamento paralela, mais tímida e menos ubíqua, que associa o desenvolvimento e mesmo a segurança da Amazônia à cooperação e integração aos países vizinhos. Essa perspectiva, que podemos chamar *pan-amazônica*, tende a levar mais em conta o elemento local, o caráter transnacional de sua potencial prosperidade, estimulada por trocas comerciais com as nações limítrofes, por esforços conjuntos de pesquisa e soluções compartilhadas para problemas comuns. Conforme se demonstrará, a visão tutelar e a *pan-amazônica* não são excludentes. A proposta brasileira do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), na década de 70, combinou elementos de ambas. (ARAÚJO, 2019, p. 161).

Dessa forma, podemos constatar que, historicamente, há uma dupla abordagem do governo brasileiro para com a Amazônia. A primeira diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico regional, em que o comércio deveria desempenhar papel importante na integração dos países amazônicos, a partir do potencial hídrico da bacia do Rio Amazonas. O segundo aspecto está relacionado à questão da soberania e da segurança. Nesse ponto, a falta de cooperação pode ser explicada pelo fato de o país ter mantido, por muito tempo, relações diplomáticas distantes<sup>27</sup> com os Estados amazônicos vizinhos – uma herança das disputas entre Portugal e Espanha.

Em outubro de 1940, durante o “Discurso do Rio Amazonas”, proferido na cidade de Manaus, o então presidente Getúlio Vargas assim expôs sua visão de integração da região amazônica: “As águas do Amazonas são continentais [...] aqui poderemos reunir essas nações irmãs para deliberar e assentar as bases de um convênio em que se ajustem os interesses comuns.” (VARGAS, 1942, p. 5). Na mesma ocasião, o presidente externou sua preocupação com a questão da segurança ao se referir à cobiça despertada pelo imenso potencial de riqueza da região. Nesse contexto, Vargas lançou a ideia de uma conferência dos países amazônicos,

<sup>26</sup> O autor define abordagem tutelar para a Região Norte como uma estratégia de resposta a desafios oriundos de fora da América do Sul e que serviria ao propósito de resguardar a soberania territorial ou reforçar a autonomia do país em cenário internacional adverso. No primeiro caso (resguardar a soberania), contam-se as ocasiões em que o Brasil ter-se-ia aproximado dos vizinhos setentrionais para fazer frente a ameaças de interferência extrarregional na Amazônia (ARAÚJO, 2019, p. 160).

<sup>27</sup> Corrobora essa visão o fato de que, segundo Araújo (2019, p. 167), as primeiras visitas de um Chefe de Estado brasileiro à Bolívia, à Colômbia, ao Peru e à Venezuela só foram realizadas entre 1979 e 1984, pelo ex-presidente João Figueiredo (1918-1999).

que deveriam, em comunhão de interesses, fixar os seus problemas e assentar diretrizes para uma política em comum. A repercussão foi positiva nos Estados vizinhos, entretanto o projeto foi abandonado (REIS, 1965, p. 212).

De acordo com Ribeiro (2005, p. 206-207), em 1945, ao final na Segunda Guerra Mundial, quando se encontrava em andamento o processo de estruturação da Organização das Nações Unidas (ONU), o representante brasileiro na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), cientista Paulo Estevão de Berredo Carneiro, propôs a criação de uma estrutura científica internacional para estudar a Amazônia em profundidade e compartilhar os conhecimentos levantados com o restante da humanidade.

Essa organização, que ficou conhecida por Instituto Internacional da Hileia Amazônica<sup>28</sup> (IIHA), é considerada por Antiquera (2006, p. 36) como a antecessora direta do TCA, pois baseava-se na ideia de cooperação internacional para pesquisar e desenvolver a Amazônia, o que não poderia ser feito somente pelos países da região, que não dispunham dos recursos para levar adiante empreendimento de tal envergadura. Meira Mattos (1980, p. 123-124) também enxerga uma relação entre ambos e tece fortes críticas ao projeto, que, defendido pela candura do representante brasileiro na UNESCO, representaria o perigo da entrega da gestão de assuntos amazônicos a estrangeiros e a abdicação de direitos soberanos indivisíveis. A rejeição da proposta do IIHA retirou, mais uma vez, a questão amazônica da pauta da política externa do Brasil (CARVALHO, 2009, p. 66).

<sup>28</sup> Segundo Ribeiro (2005, p. 206-208), a proposta do IIHA foi apresentada por Paulo Carneiro (representante do Brasil na UNESCO) ao governo brasileiro e aprovada sem restrições, ainda em 1945. O projeto foi deferido em duas Conferências da UNESCO, realizadas em 1946 e 1947, e contou com amplo apoio internacional, resultando na Convenção de Iquitos. Nessa convenção, realizada em abril de 1948, Brasil, Peru, Equador, Colômbia, Bolívia, Venezuela, França, Itália e Holanda assinaram o tratado que criava o IIHA, cuja sede seria em Manaus. A criação do instituto gerou fortes debates no Congresso Nacional e na imprensa, prevalecendo a visão de que levaria, em médio ou longo prazo, à internacionalização da Amazônia. As Forças Armadas também se opuseram à proposta. Em 1952, como resposta geopolítica válida, o governo brasileiro criou uma instituição nacional para realizar as mesmas tarefas científicas que o IIHA iria exercer, o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas (INPA), com sede em Manaus.

Alguns anos depois, em 1957, o então ministro das Relações Exteriores, José Carlos de Macedo Soares (1883-1968), lançou uma nova iniciativa de colaboração. Segundo Reis (1965, p. 213), o chanceler entendia que a manutenção da Amazônia Brasileira não se daria apenas pela existência de efetivos militares nas fronteiras. Impunha-se a integração definitiva, que somente poderia se dar mediante um entendimento com as nações amazônicas, com as quais se chegou a celebrar convênios. Para isso, criou-se um grupo de estudos para diversas áreas de cooperação, mas que não chegou a ser instalado devido à saída do ministro do Itamaraty em 1958, fazendo com que a iniciativa não prosperasse.

Em janeiro de 1967, o Itamaraty organizou, em Manaus, uma reunião do ministro das Relações Exteriores com os embaixadores do Brasil nos países da bacia amazônica, cujo objetivo era estudar a problemática da região “sob prisma internacional” (ARAÚJO, 2019, p. 168). O episódio revela o interesse do governo brasileiro em soluções coletivas para a Amazônia em coordenação com os países condôminos da bacia. Segundo Ribeiro (2005, p. 257), que relata ter participado da referida reunião, na ocasião se discutia a conveniência de um acordo de cooperação entre o Brasil e os países amazônicos. É importante destacar que, na época da ocorrência dessa reunião, conforme discutido anteriormente, havia acabado de se dar a reformulação do modelo para o desenvolvimento da Amazônia Brasileira, alicerçada nos objetivos estratégicos de integração física e ocupação territorial, preceitos teóricos de geopolítica de Meira Mattos e Golbery.

Nos anos que precederam a assinatura do TCA, observou-se o resultado da competente atuação da diplomacia brasileira junto aos países amazônicos do Pacto Andino, que, posteriormente, viriam a ser os mesmos integrantes do TCA. De acordo com Landau (1980, p. 473), no final de 1976, o presidente Ernesto Geisel (1907-1996) se encontrou com o presidente do Peru, o general Morales Bermúdez (1921- ), na fronteira com este país. Pouco depois, em novembro de 1977, o presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1922-2010), visitou o



Brasil e externou seu apoio ao tratado. Com isso, desfez-se a última resistência ao início das negociações<sup>29</sup>.

### 3.2 A MATERIALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES E A ASSINATURA DO TCA

O estudo do contexto no qual se deu a assinatura do Pacto Amazônico nos permite concluir pela presença de diversas causas. Tendo sido esse processo desencadeado mediante uma inequívoca iniciativa brasileira, faremos uma breve análise das causas tendo por base a perspectiva do Brasil, sem levar em conta as motivações particulares das demais partes contratantes. Evidentemente, somente por meio de um intenso trabalho diplomático (cuja abordagem foge ao nosso escopo) poderiam essas condições resultar em um tratado internacional. Vejamos então essas causas, deixando para discorrer no próximo capítulo se houve influência dos pensamentos geopolíticos de Meira Mattos e Golbery na iniciativa do Brasil de propor o TCA, o que será aprofundado por se tratar do propósito do trabalho.

A política externa do governo Geisel<sup>30</sup> se caracterizou por um afastamento em relação aos EUA, o que abriu a possibilidade para uma maior aproximação com os países da América Latina. O “pragmatismo responsável” foi uma incubadora bastante apropriada para o surgimento do TCA (ANTIQUERA, 2006, p. 51). Nos anos que antecederam a assinatura do tratado, o intercâmbio do Brasil com o conjunto dos países amazônicos saltou de 187 milhões de dólares, em 1972, para 586 milhões, em 1975, um aumento de mais de 313% em nove anos (RICUPERO, 1995, p. 363). Esse expressivo índice, resultado de um esforço da diplomacia brasileira, trouxe a convicção da crescente necessidade de se procurar a cooperação regional

<sup>29</sup> Segundo Mattos (1980, p. 130), a Venezuela se posicionava reticente à ideia da formulação de uma política regional pan-amazônica. Acrescenta o autor que Carlos Andrés Pérez contava a seu favor o mérito de ter vencido essa atmosfera de receios, marcando o rompimento da Venezuela com as antigas prevenções nesse sentido.

<sup>30</sup> A política externa do governo Geisel ficou conhecida por “pragmatismo responsável”.

em âmbito multinacional entre as nações amazônicas (MATTOS, 1980, p. 129), que passam a perceber que a solução dos problemas da região não estaria ao alcance de um Estado, individualmente. Ao contrário, fazia-se necessária uma conjugação de esforços, por meio de algum tipo de cooperação. Segundo Mattos (1980, p. 145), o realismo político aconselhava que viesse a se instaurar uma nova estratégia para o desenvolvimento pan-amazônico.

Outro fator que está nas raízes do tratado é a questão ambiental. Os países industrializados introduziram esse tema no multilateralismo com a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 (CERVO; BUENO, 2002, p. 542). O surgimento dessa nova agenda colocou a Amazônia em evidência, uma vez que a dinâmica da economia da região, historicamente dependente de atividades extrativistas, impunha custos em termos ambientais. A ascensão do ambientalismo no cenário internacional, a partir da década de 1970, veio somar-se como nova face da ameaça de ingerência estrangeira e de relativização da soberania (ARAÚJO, 2019, p. 161). Dessa forma, houve uma tendência de aproximação dos países amazônicos em torno da percepção de uma ameaça comum às soberanias nacionais. A pressão a respeito da questão ambiental cresceu rapidamente e o tema se tornou um desafio à política externa brasileira. Nesse sentido, podemos afirmar que o TCA incorporou o tema ambiental na forma de uma resposta coletiva a essa questão, que, conforme sabemos, tem sido fonte geradora de pressões crescentes com o passar do tempo. Segundo Landau (1980, p. 471), uma das razões que tornam o TCA singular é o reconhecimento de que desenvolvimento e crescimento econômico não podem se dar fora de parâmetros que visem à proteção do meio ambiente.

A questão da soberania nacional foi uma das grandes preocupações à época das negociações em torno do TCA, em parte decorrente das pressões desencadeadas pelo tema ambiental. Propostas de interferência externa na Amazônia eram recorrentes, a exemplo da criação do IIHA, mencionada anteriormente. Essa percepção pode ser sintetizada no discurso proferido pelo presidente Geisel por ocasião da assinatura do tratado, quando alertou para a

existência de maneiras mais sutis de interferência, supostamente bem intencionadas, em contraposição às maneiras mais diretas vistas no passado, que eventualmente envolviam disputa pela terra (BRASIL, 1978, p. 63).

Conforme abordado anteriormente, a partir da década de 1960 intensificou-se a implementação de uma infraestrutura física interligando a Amazônia ao restante do Brasil. O governo idealizou grandes programas de obras nesse sentido, a exemplo do PIN, já mencionado. Essa estratégia acabou por influenciar na criação do TCA, uma vez que resultou no surgimento das condições materiais sobre as quais o processo de cooperação foi se tornando possível. “Esses programas puramente domésticos estão na raiz do movimento em direção à conclusão do Tratado de Cooperação Amazônica”<sup>31</sup> (LANDAU, 1980, p. 467, tradução nossa).

Outro ponto a se considerar é que, no início da década de 1970, o Brasil passou por um período de acelerado crescimento econômico. Ao contrário da situação vigente na primeira metade do século XX, em que as faltas de infraestrutura, vontade política e recursos tornavam um projeto de desenvolvimento da Amazônia inviável, aos poucos o cenário foi se modificando. Ademais, não se pode esquecer que, na primeira metade do século XX, a Argentina superava o Brasil tanto em termos econômicos como militares, sendo considerada a maior fonte de preocupações da diplomacia brasileira (ANTIQUERA, 2006). A mudança desse quadro em relação à Argentina e o aumento do Poder Nacional decorrente das elevadas taxas de crescimento econômico contribuíram para redirecionar as atenções do governo brasileiro para a região amazônica, cujas políticas acabaram por contribuir com o processo de cooperação. Nesse ponto, cabe novamente destacar a atuação da diplomacia, que, segundo Antiquera (2006, p. 51), teve êxito em contornar os receios gerados pelos pujantes crescimentos econômico e industrial do Brasil.

---

<sup>31</sup> No original: “*These purely domestic programs are at the root of the move towards the conclusion of the Treaty for Amazonian Cooperation*”.

As rápidas transformações pelas quais passava a Amazônia Brasileira, deflagradas pela transferência da capital federal, foram acompanhadas de impulsos econômicos nas regiões amazônicas dos países vizinhos, o que reforçaria as bases para uma futura cooperação mais ampla na região, conforme colocado pelo embaixador Rubens Ricupero (1937- ):

Ao mesmo tempo que isso se passava dentro do Brasil, nos demais países a aceleração da História conseguia também contagiar o ritmo de seus territórios amazônicos. Focos de dinamismo começavam a arrancar do atraso a região, apoiando-se na exploração do petróleo e na colonização no Peru, Equador e Colômbia, no fomento à pecuária na Bolívia, na implantação da siderurgia, da indústria pesada e da segunda maior usina hidrelétrica do mundo na Venezuela, nos grandes projetos hidrelétricos e de alumínio planejados para o Suriname e a Guiana. (RICUPERO, 1995, p. 388).

Essa nova dinâmica se somou à superação de desconfianças acerca de supostas (e infundadas) vocações hegemônicas<sup>32</sup> por parte do Brasil, uma percepção que, aos poucos, diluía-se. A diplomacia brasileira esforçou-se para destruir tais estereótipos em voga no continente (CERVO; BUENO, 2002, p. 449). Dessa forma, podemos perceber que foi no contexto do “pragmatismo responsável” da política externa do Brasil que, em meados da década de 1970, o governo brasileiro tomou a iniciativa de realizar entendimentos com os demais países amazônicos, a fim de propor um instrumento de “reafirmação ostensiva da soberania de cada um sobre as respectivas áreas amazônicas” (RIBEIRO, 2005, p. 256).

A partir da consulta aos demais países acerca da receptividade da celebração de um instrumento de cooperação, fato que ocorreu em março de 1977, realizaram-se três reuniões de discussões do anteprojeto apresentado pelo Brasil até se chegar a um texto de consenso. Ao final desse processo, o tratado foi assinado em 3 de julho de 1978, em Brasília, pelos ministros das Relações Exteriores da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela, na presença do Chefe de Estado brasileiro, entrando em vigor em 2 de agosto de 1980.

<sup>32</sup> Segundo Mattos (1980, p. 135), uma grande ficção prejudicava o esforço coletivo em prol do desenvolvimento amazônico – a lenda herdada dos colonizadores espanhóis sobre as intenções hegemônicas do Brasil. De acordo com o autor, a superação dessa lamentável ficção possibilitou a abertura da era da Pan-Amazônia. Ribeiro (2005, p. 257) reforça essa visão ao relatar um episódio ocorrido em 1966 em Manaus, em uma reunião da qual participou, quando um embaixador brasileiro em um dos países amazônicos lhe relatou que esses países viam o Brasil como um país geófago.

No entendimento das autoridades brasileiras da época, apesar dos inegáveis avanços obtidos nas décadas anteriores, era inconcebível que, em pleno século XX, a maior parte do território nacional ainda estivesse, de certa maneira, à margem do restante do país, o que representava uma grande fragilidade estratégica. Ao propor as tarefas iniciais da cooperação que deveria resultar do TCA, o presidente Ernesto Geisel ressaltou em seu discurso (1978, p. 62) a necessidade de planejar a integração física regional, uma proposta que não foi bem acolhida, como veremos adiante.

Conforme já mencionado, é um fato histórico que a proposta de um acordo de cooperação foi iniciativa do Brasil. Sob os pontos de vista político e diplomático, não há dúvidas de que a assinatura do TCA foi um sucesso, em que pese o texto final diferir, em vários aspectos, do anteprojeto apresentado pelo governo brasileiro (LAUDAU, 1980, p. 472). Foi um desdobramento natural, no campo da política externa, do processo de incorporação da Amazônia à dinâmica do desenvolvimento nacional, que paulatinamente ganhava consistência desde o final da década de 1930. Antiquera (2006, p. 11) analisa a importância da Amazônia para a política externa brasileira e pontua que o TCA foi o principal instrumento criado para a ação internacional tendo em vista a região amazônica.

Para a delimitação da área objeto do TCA, os países amazônicos optaram por uma definição geopolítica, uma vez que não há coincidência entre a Amazônia florestal e a Amazônia hidrográfica, conforme explicado no capítulo inicial deste trabalho. O artigo II do TCA concedeu às partes contratantes a prerrogativa de definir as áreas dos respectivos territórios que ficariam sujeitas ao tratado, conforme pertencessem à bacia amazônica ou estivessem de alguma maneira a ela vinculada. Desse modo, no Brasil o critério adotado para definição da área foi o da Amazônia Legal (RIBEIRO, 2005, p. 203). O Anexo A apresenta uma figura da Pan-Amazônia segundo a concepção geopolítica adotada pelo TCA.

Apesar da sensibilidade em torno da questão da soberania nacional, o Brasil reconhecia a importância de participação estrangeira no processo de desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, desde que não representasse qualquer ameaça à soberania nacional. Castello Branco (1965, p. 3), pouco depois de assumir o cargo de presidente da República, deixou clara essa posição quando afirmou que o país aceitaria uma disciplinada cooperação estrangeira, controlada pelo governo e por seus agentes. Nesse sentido, é necessário pontuar que o TCA incorporou essa perspectiva ao permitir a possibilidade de participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos. Com isso, o tratado evidenciou que não abrigava qualquer sentido xenófobo – ao contrário, os países amazônicos reconheceram que precisavam de apoio de organismos internacionais que se revelassem indispensáveis no campo da ciência e tecnologia, bem como no financiamento de projetos e programas de desenvolvimento sustentável na região amazônica (RIBEIRO, 2005, p. 259).

Meira Mattos reforça esse entendimento:

O Pacto representa um esforço no sentido de conscientizar os países condôminos da região sobre a necessidade de criarem um organismo de cooperação regional, para juntos moverem as alavancas capazes de despertar a Pan-Amazônia de seu sono multissecular. Não será possível, nesse esforço hercúleo, abrir mão do capital e da tecnologia dos países mais adiantados do mundo, dos organismos internacionais de suporte financeiro e tecnológico (MATTOS, 1980, p. 136).

Os cinco princípios fundamentais do tratado podem ser assim descritos (RICUPERO, 1995, p. 391):

- a) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e na proteção da Amazônia;
- b) a soberania nacional na utilização e na preservação dos recursos naturais e a consequente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado;
- c) a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos;

- d) o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica; e
- e) a absoluta igualdade entre todos os parceiros.

Apesar do êxito diplomático do qual resultou a assinatura do TCA, não se deve percebê-lo como fruto de um desejo profundo e genuíno de cooperação, conforme veremos no próximo capítulo. Uma análise do texto do tratado permite constatar que há poucos elementos concretos que poderiam caracterizar uma política regional comum para a Amazônia, cabendo destacar, entretanto, a ênfase ao compartilhamento de experiências nacionais positivas que pudessem se converter em benefício aos demais países a partir do trato de questões amazônicas individuais (BRASIL, 1978).

No próximo capítulo, faremos uma análise do tratado sob uma perspectiva geopolítica e perceberemos as diferenças entre a proposta original do Brasil e o texto final. Dessa maneira, o TCA pode ser entendido como um primeiro passo, ao qual deveriam se somar outras iniciativas para tornar a cooperação mais efetiva<sup>33</sup>. Segundo Ricupero (1995, p. 390), o TCA apresenta características de um amplo Acordo-Quadro, com flexibilidade suficiente para se moldar às circunstâncias e exigências das partes.

---

<sup>33</sup> O aprofundamento da cooperação viria a ocorrer tempos depois, a partir da criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A OTCA é uma organização intergovernamental criada em 1998 em Caracas, por meio de um Protocolo de Emenda ao TCA. É constituída pelos oito países que celebraram o TCA em 1978 (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e possui uma Secretaria Permanente, criada em 2002 e que passou a funcionar em janeiro de 2005, com a inauguração de sua sede, em Brasília. A OTCA é a única organização internacional multilateral sediada no Brasil.

#### 4 O TCA SOB A ÓPTICA GEOPOLÍTICA

A geopolítica possui grande relevância para a formulação da política de um Estado. A influência tende a ser maior quando se trata de um país de dimensões continentais e características singulares, como é o caso do Brasil. É por intermédio da geopolítica que se torna possível, considerando determinadas características geográficas, traçar políticas visando a atingir objetivos estratégicos.

Nesse contexto, há autores que salientam a influência do pensamento geopolítico nas políticas adotadas pelo Estado brasileiro, particularmente no período abrangido por este estudo. Segundo Miyamoto (1981, p. 76), no período pós-1964 a geopolítica vinha ocupando lugar de realce na elaboração da política nacional, sobretudo no campo das relações internacionais. Na mesma linha, Nunes (2018, p. 217) sustenta que, de meados ao final da década de 1970, aproximar-se dos demais países amazônicos era um passo estratégico na geopolítica sul-americana na visão do governo brasileiro. Entretanto, esta visão não é unânime e há outros pontos de vista, como o de que as visões geopolíticas de Golbery do Couto e Silva pouca ou nenhuma influência exerciam sobre a política externa brasileira (CERVO; BUENO, 2002, p. 447). Por sua vez, Antiquera (2006) sustenta que o Pacto Amazônico foi concebido e gerido pelo Itamaraty sem inspiração geopolítica.

A partir dessas considerações e sendo o TCA um produto da política externa do Brasil, neste capítulo faremos uma análise do tratado sob o ponto de vista geopolítico, com o intuito de identificar a presença dos preceitos teóricos de Meira Mattos e de Golbery, estudados ao longo do trabalho.

Conforme já mencionado, o texto final do TCA derivou de um anteprojeto apresentado pelo Brasil aos países amazônicos. Com relação a esse ponto, cabe mencionar que a primeira reação dos Estados destinatários à iniciativa foi de suspeita (CARVALHO, 2009, p.



71). Abordaremos pontos do anteprojeto concedendo especial ênfase aos trechos rejeitados ou modificados ao longo do processo de negociações. A partir dessa análise, foi possível constatar que o texto do anteprojeto, preparado pelo Itamaraty, não refletiu a proposta final acordada e assinada, pelos motivos que discutiremos adiante.

#### 4.1 INTEGRAÇÃO FÍSICA DA PAN-AMAZÔNIA

A ideia da integração da base física dos países amazônicos esteve presente de forma muito clara no anteprojeto brasileiro do TCA. Em seu artigo VIII, o documento colocava a integração física como um objetivo comum e pressuposto indispensável para o desenvolvimento regional, mediante o estabelecimento de uma infraestrutura de transportes e comunicações. Houve a intenção de envolver as partes contratantes em um amplo esforço para estabelecer as interconexões “viáveis, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações entre seus respectivos territórios amazônicos” (NUNES, 2018, p. 353). Trata-se, como discutimos, de um dos pontos centrais das teorias geopolíticas defendidas por Meira Mattos (a “continentalização”) e por Golbery.

O embaixador Rubens Ricupero, diplomata brasileiro que desempenhou relevante papel nas negociações, externou a intenção do governo de promover a integração física quando esteve na Câmara dos Deputados, em outubro de 1977 (um mês antes da primeira reunião de negociações), em seminário promovido pela Comissão de Relações Exteriores. Ao justificar que os Pactos Andino e Amazônico não seriam concorrentes, afirmou que o TCA visava à integração física dos sistemas de comunicações e transportes, enquanto o Pacto Andino era um acordo econômico envolvendo aspectos como unificação tarifária e programação industrial (RICUPERO, 1995, p. 366).

Entretanto, essa ideia não foi aceita da maneira como foi proposta. Podemos perceber a ênfase dada pelo Brasil à integração física como parte de um projeto geopolítico de âmbito regional. De acordo com Landau (1980, p. 473, tradução nossa), o objetivo brasileiro de um acordo para “[...] desenvolver uma infraestrutura física de redes integradas de transportes e comunicações que, em última análise, ligaria os oceanos Atlântico e Pacífico foi substituído pelo desenvolvimento coordenado da bacia amazônica através de esforços estritamente nacionais”<sup>34</sup>. Submetido ao crivo das reuniões de negociação, esse trecho do anteprojeto foi substituído pelo compromisso de estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações (BRASIL, 1978). O texto final ressaltava que o objetivo prioritário seria a integração dos territórios amazônicos às respectivas economias nacionais.

Mesmo após terem sido refutados pelos demais países signatários, a integração física e o intercâmbio fronteiriço foram mencionados pelo presidente Geisel no discurso da cerimônia de assinatura, em uma clara demonstração da importância desses dois pontos para o Brasil:

[...] deve-se começar a pensar no planejamento integrado de uma infra-estrutura (*sic*) de transportes e telecomunicações, que selecione e indique os pontos prioritários para as interconexões das redes nacionais, expandindo a escala das facilidades a serviço das populações. (BRASIL, 1978, p. 62).

A perspectiva de integração física foi tratada de maneira recorrente por estudiosos brasileiros de geopolítica, uma área de estudos na qual os principais escritos foram produzidos por militares, a exemplo de Meira Mattos e de Golbery. Conforme mencionado anteriormente, na época da assinatura do TCA ainda perdurava uma crença, entre os países sul-americanos, de que o Brasil supostamente procurava adotar uma postura subimperialista na região. Diversos autores abordaram essa questão, como o próprio Meira Mattos, conforme já discutimos.

<sup>34</sup>No original: “[...] *development of a physical infrastructure of integrated transport and communications networks ultimately linking the Atlantic and Pacific oceans was replaced by a mere framework for the coordinated development of the Amazon basin through strictly national efforts*”.

Segundo Miyamoto (1981, p. 79), essa percepção estava associada às teorias de Mário Travassos<sup>35</sup> (1891-1973). Há uma fala de Carlos Andrés Pérez, ex-presidente da Venezuela, que, ao hipotecar seu apoio ao TCA, ilustra bem essa percepção. Citado por Mattos, afirmou: “[...] a presença da Venezuela, Suriname, Colômbia, Guiana, Equador, Peru e Bolívia, junto ao Brasil, constitui um dos fatos históricos mais importantes do momento, porque obriga o Brasil a vincular-se mais a nós, e **nos obriga a olhar o Brasil sem receios**” (MATTOS, 1980, p. 130, grifo nosso).

Essa imagem de expansionismo brasileiro, à qual se pode creditar a rejeição da ideia de integração física, ainda não havia se dissipado por completo à época. Entretanto, mesmo diante das suspeitas em relação à postura brasileira, cabe destacar o posicionamento profissional e construtivo do Itamaraty por ocasião da costura diplomática que possibilitou, em tão pouco tempo, a superação das desconfianças e o atingimento de um texto de consenso, ainda que bem diferente da proposta original<sup>36</sup>. Finalmente, cabe mencionar que o próprio TCA afasta qualquer intenção do Brasil no sentido de se impor sobre os demais países ao postular, no artigo XXV, que as decisões adotadas em reuniões teriam que contar sempre com o voto unânime dos países membros (BRASIL, 1978). Tal dispositivo já constava do anteprojeto e foi integralmente preservado.

<sup>35</sup> Em 1930, Travassos redigiu sua obra *Aspectos Geográficos*, reeditada alguns anos depois sob o título de *Projeção Continental do Brasil*. Nessa obra, o autor analisou os antagonismos geográficos sul-americanos e reviveu, no plano continental, a teoria de Mackinder, fazendo do triângulo Sucre-Cochabamba-Santa Cruz de La Sierra o pivô da política latino-americana. Segundo Miyamoto (1981, p. 79), as teorias contidas nessa obra eram frequentemente mencionadas, sobretudo nos países vizinhos, para denunciar a tentativa do papel hegemônico que o Brasil buscava assumir na região.

<sup>36</sup> De acordo com Ricupero (1995, p. 390), entre a apresentação do anteprojeto pelo Brasil, em março de 1977, e a assinatura do TCA, em 3 de julho de 1978, decorreram apenas 15 meses, tempo recorde para tema de tal complexidade.

## 4.2 ÁREAS DE FRONTEIRA E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Outro ponto do texto do anteprojeto brasileiro que nos remete às ideias geopolíticas de Meira Mattos e de Golbery trata da proposta para as regiões fronteiriças, nas quais se pretendia implementar medidas que consolidassem a ocupação e intensificassem o comércio. De acordo com os dois teóricos, deveriam ser criados polos de desenvolvimento econômico com dinâmica própria nas fronteiras, de forma que as populações residentes nessas regiões isoladas pudessem se tornar autossuficientes e não tivessem que depender de incentivos externos. Ao mesmo tempo, consolidar-se-ia a ocupação das faixas de fronteira, integrando o imenso território e atenuando uma fragilidade estratégica histórica da Amazônia Brasileira. Lembremos que Meira Mattos propunha uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico que deveria beneficiar todos os países da bacia. O artigo X do anteprojeto assim tratou da questão:

Artigo X – As Partes Contratantes **se comprometem a livrar de direitos, impostos aduaneiros, disposições cambiais e consulares, e de todo gravame fiscal**, existentes ou por serem criados no futuro, **o tráfego fronteiriço que se realiza entre as populações fronteiriças** de seus respectivos territórios amazônicos, e a reduzir ao mínimo os trâmites administrativos imprescindíveis.

Parágrafo Primeiro – Para tal fim, as Partes Contratantes se comprometem a promover a regulamentação pertinente, através de um estatuto jurídico que poderá tomar a forma de um acordo multilateral.

Parágrafo Segundo – As exceções previstas neste Artigo se aplicarão, exclusivamente, ao tráfego de mercadorias de consumo que se realize entre as populações limítrofes. (NUNES, 1980, p. 353, grifo nosso).

Nesse ponto, há uma grande diferença entre o que propunha inicialmente o governo brasileiro e o texto final do TCA. Este último, ao mencionar muito superficialmente a questão fronteiriça, excluiu qualquer compromisso de implementar medidas para facilitar o intercâmbio na fronteira. O artigo XII do tratado se limitou a reconhecer a utilidade de desenvolver condições para o comércio entre populações limítrofes, mas condicionou qualquer iniciativa nesse sentido à assinatura de acordos bilaterais ou multilaterais (BRASIL, 1978).

Apesar das ressalvas apresentadas pelos países amazônicos à abordagem proposta pelo Brasil para as áreas de fronteira, cabe destacar a convergência em torno da percepção da necessidade de promoção do desenvolvimento econômico regional. Entretanto, prevaleceu uma alteração importante no artigo que trata do assunto. No anteprojeto, pretendia-se “[...] propiciar o desenvolvimento de um processo integrado de complementação econômica regional” (NUNES, 2018, p. 353). Por sua vez, o TCA consagrou “[...] promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e a gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para os referidos territórios” (BRASIL, 1978). Como se pode perceber, tal qual a proposta de integração física, os países amazônicos rejeitaram a ideia de uma integração econômica ampla, preferindo priorizar as iniciativas individuais. Dessa forma, a ideia brasileira de conceder ao TCA uma natureza econômica nas zonas fronteiriças, ainda que limitada, não encontrou respaldo nas demais partes contratantes, que, por sua vez, também integravam o Pacto Andino, este sim um acordo de natureza econômica.

Os pontos abordados anteriormente (integração física, áreas fronteiriças e desenvolvimento socioeconômico) são traços presentes nas teorias de Meira Mattos e de Golbery, conforme pudemos constatar. É possível perceber que o texto proposto procurou envolver os demais países em uma estratégia de integração que já vinha sendo, de certa maneira, colocada em prática pelo Brasil na desafiadora tentativa de incorporar sua própria região amazônica. O tratamento das grandes questões amazônicas (incluindo ameaças à soberania, tema da próxima seção) de forma coletiva é uma das principais características do TCA. Essa abordagem coletiva foi defendida tanto por Meira Mattos, que advogava que a Pan-Amazônia deveria ser tratada como unidade geográfica, como por Golbery, com sua ideia (não aprofundada) de uma geopolítica regional que visasse a atingir objetivos comuns. Entretanto, apesar do êxito diplomático do qual se reveste o TCA, as resistências impostas pelas nações

vizinhas modificaram profundamente alguns pontos da ideia original brasileira, como a ênfase na integração física e a criação dos polos fronteiriços.

### 4.3 SOBERANIA NACIONAL

As décadas de 1960 e 1970 assinalaram um período em que as preocupações estiveram voltadas frequentemente para a segurança nacional e para o fortalecimento do Poder Nacional (MIYAMOTO, 1981, p. 82). No tocante à região amazônica, essa preocupação não era exclusiva do Brasil. Conforme mencionamos anteriormente, a questão da soberania nacional foi um ponto de convergência, uma preocupação que afligia a todos os países amazônicos, em especial após o surgimento da questão ambiental. Segundo Nunes (2018, p. 224), entre as razões fundamentais para a assinatura do TCA estão a preocupação conjunta com a soberania, afastando o fantasma da internacionalização, e a apresentação de um texto que resguardasse a exclusividade da gestão dos problemas amazônicos e mostrasse a sintonia do desenvolvimento com a proteção ambiental. O ambientalismo internacional, tema que ganharia cada vez mais relevo com o passar do tempo, trouxe à pauta internacional a discussão de medidas de proteção ambiental, o que levantou temores de ingerência extrarregional, uma preocupação historicamente recorrente em se tratando da Amazônia.

Ao observarmos o artigo IV do TCA, cuja redação praticamente coincide com o artigo III do anteprojeto, fica muito evidente que a soberania sobre as respectivas áreas amazônicas era considerada um tema caro às partes contratantes. O artigo IV do tratado estabelece o direito exclusivo sobre os recursos naturais como algo inerente à soberania dos Estados, afastando qualquer possibilidade de relativização decorrente da questão ambiental. Entretanto, em um claro reconhecimento do peso do movimento ambientalista internacional e

a título de resposta válida a esse desafio, o tratado consagrou, no preâmbulo, o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1978).

As teorias geopolíticas de Meira Mattos e de Golbery, apesar de não tangenciarem a questão ambiental, eram fortemente ancoradas na questão da segurança. Os movimentos de integração, desenvolvimento regional amazônico e conquista do próprio território tinham por propósito incorporar, definitivamente, a Amazônia ao território nacional e, assim, afastar de vez qualquer risco à soberania. Conforme já discutimos anteriormente, Ribeiro (2005) considera o TCA um instrumento coletivo de reafirmação da soberania.

Apesar de o TCA não ser um instrumento de defesa regional coletiva (nos moldes de uma aliança), o Brasil entendia que a melhor estratégia para endereçar o problema da interferência extrarregional seria mediante o envolvimento de todos os países amazônicos, a partir de uma percepção coletiva de ameaça comum. Esse entendimento se coaduna com a resposta apresentada à questão ambiental (que surgiu como nova face da ameaça externa) no âmbito do TCA e evidencia a natureza reativa do tratado. Nesse contexto, Ricupero afirmou, em 1977, que a regionalização ou consagração da vocação regional da Amazônia era o melhor antídoto para coibir o aparecimento de modernas reencarnações da desmoralizada, mas persistente manobra da internacionalização (RICUPERO, 1995, p. 392).

## 5 CONCLUSÃO

Como pudemos constatar, a ideia de cooperação amazônica não surgiu na década de 1970 – suas origens são antigas e remontam ao período colonial. Entretanto, ao menos em parte, a lenta consolidação desse movimento se explica pelo fato de, por muito tempo, não ter havido uma base física, tampouco relações diplomáticas com substância que justificassem uma aproximação. Somente a partir da década de 1940 ocorreu a consolidação de estruturas institucionais que permitiram, aos poucos, incorporar o vasto território amazônico brasileiro.

Os países amazônicos sempre estiveram voltados a suas vertentes marítimas, da qual dependiam suas economias, tendo ainda a Cordilheira dos Andes como barreira geográfica a isolar os países andinos de suas respectivas regiões amazônicas. No caso do Brasil, além da histórica importância da vertente atlântica, havia ainda a platina, onde se encontravam as fronteiras vivificadas e os antagonismos históricos demandavam maior atenção do Estado brasileiro.

Nesse sentido, podemos identificar na inauguração de Brasília o fator disruptivo para o surgimento de uma geopolítica amazônica, muito embora políticas específicas para a região tenham sido adotadas antes desse acontecimento. Assim, a transferência da capital para o centro do país pode ser considerada um dos fatores responsáveis pelo surgimento do TCA, na medida em que deflagrou o processo de integração física da Amazônia Brasileira, movimento que acabou tendo reflexos nos países vizinhos. Essa integração se dava lentamente e se acelerou com a interiorização da capital – uma ideia antiga que, após bastante tempo, foi novamente descrita por Golbery como manobra geopolítica na obra *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, redigida à época em que o general servia à ESG. Golbery pontuou que o movimento interno de integração da Amazônia Brasileira concederia ao país ampla liberdade de ação geopolítica e acabaria por ser o fator deflagrador de um processo mais amplo, que invariavelmente envolveria



as regiões amazônicas dos demais países. Esse processo efetivamente aconteceu e despertou a parcela dos territórios amazônicos vizinhos, criando as condições para a cooperação. Assim, não seria exagero dizer que o TCA foi, em parte, uma consequência do processo de incorporação do interior do Brasil, que tomou impulso definitivo após a transferência da capital.

Um dos principais pontos do anteprojeto brasileiro do TCA foi, sem sombra de dúvidas, a proposta de integração física entre os países amazônicos. A principal razão para a rejeição dessa ideia parece ter sido o receio de que o Brasil pudesse, de alguma maneira, exercer uma atração sobre as áreas amazônicas sujeitas a essa integração. Tal desconfiança resultava da maneira como os países vizinhos ainda enxergavam o Brasil, um país de dimensões continentais com pretensa postura imperialista regional e cujo pensamento geopolítico era quase um monopólio de militares. A política externa do governo Geisel, que aproximou o Brasil dos países latinos, ao mesmo tempo em que o afastou dos EUA, parece ter diluído esse sentimento e criou o ambiente diplomático no qual prosperou a iniciativa brasileira de cooperação amazônica.

Outro ponto rejeitado do anteprojeto foi a intenção brasileira de criar polos econômicos ao longo das fronteiras amazônicas, facilitando o intercâmbio comercial e o tráfego das populações fronteiriças por meio de acordos específicos. O propósito dessa ideia seria alavancar o desenvolvimento socioeconômico da região e, ao mesmo tempo, consolidar a ocupação ao longo da fronteira. O raciocínio por trás dessa proposta parece ter sido o de que não haveria como fixar populações, de maneira sustentável, em uma área isolada da Amazônia sem fornecer as condições para que pudessem prosperar por conta própria, sem depender de incentivos do Estado, ou, ao menos, reduzindo essa dependência ao mínimo possível.

As duas propostas anteriormente descritas encontram amparo no pensamento geopolítico de Meira Mattos e de Golbery. As teorias de ambos atribuíram grande relevância à integração física da região. Remetendo-nos ao general Meira Mattos, é possível associar ambas

as propostas (integração física e áreas de intercâmbio fronteiriço) à ideia de pensar a região como unidade geográfica, cujas características singulares (que transcendem as fronteiras) resultam em problemas e desafios comuns, demandando uma ação coletiva como melhor estratégia para solução.

A reforçar a percepção da presença de elementos de teorias geopolíticas na elaboração do TCA está a preocupação com as soberanias nacionais, uma pedra fundamental na concepção do tratado. Ambos os teóricos estudados demonstravam grande preocupação com a questão da segurança, à qual se associam suas principais manobras geopolíticas, como a integração física e o desenvolvimento socioeconômico. Apesar disso, o TCA não caracteriza explicitamente a existência de ameaças externas à região. O ambientalismo internacional apenas suscitou novos temores de interferências externas e uniu as partes contratantes em torno da preocupação com a soberania.

Parece-nos que houve, de fato, influência do pensamento geopolítico na iniciativa brasileira de propor o TCA. A própria condição de país continental do Brasil só se deve à Amazônia. Trata-se de uma área geopolítica por si só, como bem colocou Golbery. O anteprojeto continha traços de suas ideias e das de Meira Mattos, que acabaram por serem rejeitados ou modificados. Talvez a descaracterização dos principais pontos do anteprojeto, justamente os que podemos relacionar claramente com as propostas geopolíticas dos autores estudados, possa induzir o raciocínio de que não há correlação do TCA com o pensamento geopolítico. Entretanto, uma análise cuidadosa do texto do anteprojeto nos indica o contrário.

## REFERÊNCIAS

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. 202 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ARAÚJO, Marcelo Ramos. *A região norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional*. Brasília: FUNAG, 2009.

BANCO DA AMAZÔNIA. História e marca, [2020]. Disponível em: <<https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/historia-marca>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BONFIM, Uraci Castro. Curso de política, estratégia e alta administração do exército: ensino a distância: CPEAEX / EAD. [S. l.]: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2005.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Rio de Janeiro, [S. n.], 1946. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1930-1949/L785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L785.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943. Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Discurso proferido pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek em 2 de fevereiro de 1960, por ocasião da inauguração da rodovia BR-010 (Belém-Brasília). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/expresidentes/jk/discursos/1960/05.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Tratado de cooperação amazônica*. Brasília: [S. n.], 1978. 150 p.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1106.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 2009.

CARVALHO, David França Ribeiro de. *O Tratado de Cooperação Amazônica no contexto dos processos de integração regional: da unidade fragmentada à unidade integrada*. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. *Integração da Amazônia*. [S. l.]: [S. n.], 1965.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. rev. ampl. Brasília: Editora UNB, 2002.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p. (Coleção Aprender).

FREITAS, Jorge Manoel da Costa. *A escola geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004. 135 p.

GEISEL, Ernesto. Discurso pronunciado pelo Senhor Presidente da República, Ernesto Geisel, por ocasião da cerimônia de assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 3 de julho de 1978. In: *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1978.

KELLY, Philip L. Avanços recentes da geopolítica do Brasil. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, n. 738, jul./ago., 1988 *apud* FREITAS, Jorge Manoel da Costa. *A escola geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004. 135 p.

KUBITSCHKEK, Juscelino. *Recebendo as colunas da caravana da Integração Nacional*. In: Biblioteca da Presidência da República. Brasília: [S. n.], 1960.

LANDAU, Georges D. The treaty for amazonian cooperation: a bold new instrument for development. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Geórgia, v. 10, n. 3, p. 463-489, 1980.

MATTOS, Carlos de Meira. *A geopolítica e as projeções do poder*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1977. 147 p.

\_\_\_\_\_. *Brasil, geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército: J. Olympio, 1975. 109 p.

\_\_\_\_\_. *Uma geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980. 215 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Histórico – SUDAM, [2020]. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional?id=87>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para a sua avaliação. *Perspectivas*, São Paulo, n. 4, p. 75-92, 1981.

NUNES, Paulo Henrique Faria. *A institucionalização da Pan-Amazônia*. Curitiba: Editora Prismas, 2018. 355 p.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. Os territórios federais e a sua evolução no Brasil. *Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente*. [S. l.], v. 3, n. 15, 1999.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. *A Amazônia e a cobiça internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edinova Limitada, 1965. 213 p.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita*. Brasília: Senado Federal, 2005. 537 p.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995. 460 p.

SIGNIFICADOS. *Amazônia Legal*. [S. l.]: Significados, 2020. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/amazonia-legal/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967. 266 p.

TOYNBEE, Arnold J. *A study of History*. 1957 *apud* MATTOS, Carlos de Meira. *Uma geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980. 215 p.

VARGAS, Getúlio. Discurso do Rio Amazonas. *Revista Brasileira de Geografia*, 1942, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 3-6, 1942. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1942\\_v4\\_n2.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1942_v4_n2.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2020.

## ANEXO A



FIGURA 1 - A Pan-Amazônia, segundo a concepção geopolítica do Tratado de Cooperação Amazônica

Fonte: RIBEIRO, 2005.

## ANEXO B

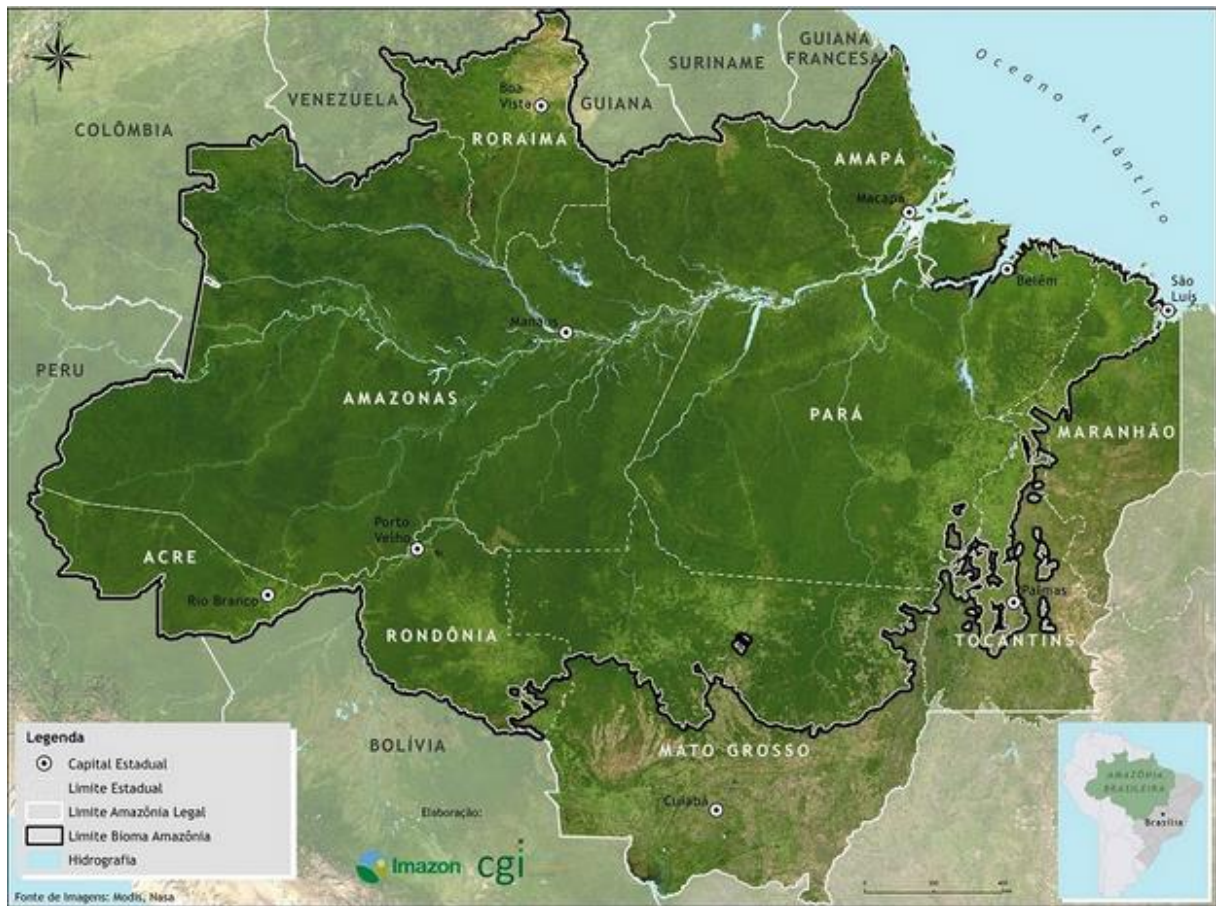


FIGURA 2 - Amazônia Legal  
Fonte: SIGNIFICADOS, 2020.

## ANEXO C

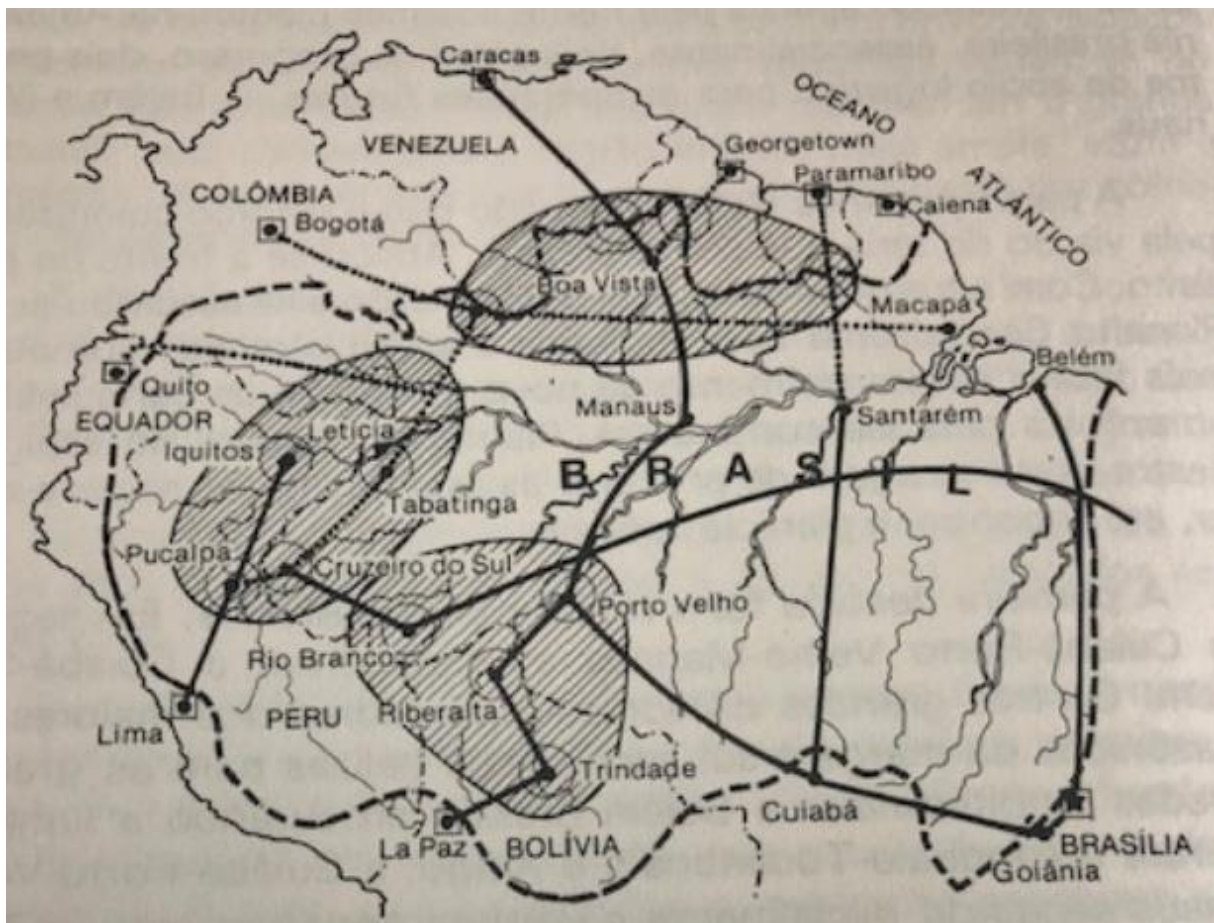


FIGURA 3 - Áreas interiores de intercâmbio fronteiriço  
Fonte: MATTOS, 1980.



## ANEXO D



FIGURA 4 - Áreas geopolíticas, segundo Golbery do Couto e Silva  
Fonte: SILVA, 1967.

Legenda (Áreas Geopolíticas):

- 1 – de Reserva Geral ou Manobra Central
- 2 – da Ala Norte
- 3 – da Ala Sul
- 4 – do Oeste
- 5 – da Amazônia

## ANEXO E

Legenda:

1 – Área da Reserva Geral ou Plataforma Central de Manobra

2 – Área da Amazônia

3 – Área Platino-Patagônica

4 – Área Continental de Soldadura

5 – Área do Nordeste Brasileiro

FIGURA 5 - Compartimentação geopolítica da América do Sul  
 Fonte: SILVA, 1967.