

# A AMAZÔNIA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

## *THE AMAZON AS A TOOL OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY*

*Leandro Fernandes Sampaio Santos<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Pretende-se, com o presente trabalho, abordar sumariamente a inserção da Amazônia na política externa brasileira como região estratégica para o regionalismo e integração sul-americana. O texto se concentrará no período de 1992 até 2002, abrangendo o governo Itamar Franco (1992-1994) e os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a fim de verificar como a Amazônia passou a ser retomada no regionalismo da política externa para realizar os objetivos do Brasil na América do Sul. Para analisar a região amazônica como instrumento da política externa será discutido o papel da Amazônia na integração regional sul-americana, a articulação do bloco amazônico com o Mercosul, a liderança do Brasil neste processo, o TCA, a IIRSA, as relações bilaterais com alguns países amazônicos e a defesa e segurança da região.

**PALAVRAS-CHAVE:** Amazônia, Política Externa, Integração Regional, América do Sul.

**ABSTRACT:** It is intended with this paper, to address briefly the insertion of the Amazon in Brazil's foreign policy as a strategy for regionalism and South American integration region. The text will focus on the period from 1992 to 2002, covering the Itamar Franco (1992-1994) government and the government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) in order to verify how the Amazon became incorporated in regionalism foreign policy to achieve the goals of Brazil in South America to analyze the Amazon region as an instrument of foreign policy will be discussed the role of the Amazon in south American regional integration, joint Mercosul block with Amazon, Brazil's leadership in this process, TCA, IIRSA, bilateral relations with some Amazonian countries and the defense and security of the region.

**KEYWORDS:** Amazon, Foreign Policy, Regional Integration, South America

## INTRODUÇÃO

A Bacia Amazônica, a maior bacia fluvial do mundo, compreende uma superfície de 6.050.000 km<sup>2</sup> e o Brasil detém cerca de 3,8 milhões km<sup>2</sup> desta região. A fronteira norte, onde se localiza a faixa da Amazônia Legal, é a fronteira terrestre mais extensa e abrange sete países da América do Sul, cujos limites contíguos abrangem cerca de 70% do total da faixa de fronteira terrestre brasileira e é também onde se concentra a mais baixa densidade demográfica e ocupação urbana do país. De acordo com Becker (2007), esta vasta dimensão e sua posição fazem com que a Amazônia tenha importância estratégica nas políticas de integração Brasil e da América do Sul.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), especialista em Política e Relações Internacionais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e membro do Grupo de Estudos de Segurança Internacional (GEDES).

No final da década de 1980 e no decorrer dos anos 1990, o debate sobre a internacionalização da Amazônia ganhou contornos internacionais com as chamadas ameaças ambientais globais, sobretudo o aquecimento global. No mesmo contexto, o neoliberalismo avançava e o Brasil passava por um redirecionamento da matriz de sua política externa rompendo com a continuidade que a orientava desde o período militar. A preocupação em construir o Brasil como liderança regional na América do Sul como uma estratégia de inserção internacional do país permitiu que houve uma maior aproximação com os países sul-americanos, além do Mercosul, a diplomacia brasileira procurou uma articulação do Cone Sul com a região Andino-Amazônica para consolidação do projeto de integração regional e a Amazônia passou a ser um instrumento de grande relevância para política externa brasileira para esse intento.

Pretende-se, com o presente trabalho, abordar as implicações da inserção da Amazônia na política externa brasileira como região estratégica para o regionalismo e integração sul-americana. O texto se concentrará no período de 1992 até 2002, abrangendo o governo Itamar Franco (1992-1994) e os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a fim de verificar como a Amazônia passou a ser retomada no regionalismo da política externa para realizar os objetivos do Brasil na América do Sul e projeção internacional, como o acesso aos mercados asiáticos. Para analisar a região amazônica como instrumento da política externa será discutido o papel da Amazônia na integração regional sul-americana, a articulação do bloco amazônico com o mercosulino, a liderança do Brasil neste processo, o TCA, a IIRSA, as relações bilaterais com alguns países amazônicos e a defesa e segurança da região.

A Amazônia como fator de integração sul-americana e a liderança brasileira

A procura de novos significados nas relações com os países amazônicos impôs um redirecionamento da política externa brasileira com reflexos na geopolítica do subcontinente nos anos 1990. Esse redirecionamento procurou romper com o caráter de subordinação que a política externa tinha em relação aos Estados Unidos durante o governo Collor. O governo de Itamar Franco (1992-1994) passou a priorizar os foros multilaterais, os quais o Brasil teve grande destaque permitindo uma maior presença do país no cenário internacional, e a integração regional, esta por sua vez, enfatizou o Mercosul e se esforçou para articular os demais países sul-americanos para o projeto de integração.

Em dezembro de 1992, no primeiro ano do governo de Itamar Franco, foi lançada a Iniciativa Amazônica – cuja proposta era a “negociação de acordos de complementação econômica com os países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica” – que impulsionou a estratégia regionalista da diplomacia brasileira em contraposição ao regionalismo norte-americano e passou a priorizar não só o Mercosul, mas também as relações com os países amazônicos (MELLO, 2002, p. 38).

A Iniciativa Amazônica resultou em 1993 na criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), abrangendo os países do Mercosul, do Grupo Andino e o

Chile para a criação de uma zona de livre comércio plena no prazo de dez anos. Com a adesão do México ao NAFTA, a ideia de unidade sul-americana em oposição à América Latina foi lançada na gestão de Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty e a ALCSA foi uma forma de tentar por em marcha este projeto (CERVO, 2002). A América do Sul se torna prioridade no governo Itamar Franco e também um meio de o Brasil atuar nos foros multilaterais com protagonismo. “A ideia do Brasil como *global trader* foi então ampliada para a de *global player*, ao qual não caberia confinar suas relações econômicas e políticas a um único parceiro ou bloco” (MELLO, 2002).

Embora tenha sido finalmente aceita pelo Mercosul, o unilateralismo da iniciativa brasileira já demonstrava que a nova prioridade conferida ao objetivo da expansão de suas relações com a América do Sul colocaria em segundo plano o objetivo de garantir a coesão do agrupamento sub-regional já formado. Conforme seria outra vez demonstrado nos últimos anos da década de 90, o objetivo do alargamento da integração regional eventualmente assumiria prioridade com relação ao aprofundamento da integração sub-regional (MELLO, 2002, p. 39).

Anos depois, o presidente Fernando Henrique Cardoso relançou a ALCSA como forma de concretizar os acordos comerciais entre Mercosul e Comunidade Andina, com adesão do Chile. Foram convocados os doze presidentes para a primeira cúpula da América do Sul, realizada em Brasília em 2000. A reunião tinha o objetivo de estreitar “os vínculos políticos e de acelerar a criação da zona de livre comércio pela fusão do Mercosul com a CAN e a adesão do Chile ao primeiro” (CERVO, 2002), mas isto não se concretizou.

Entregues aos parâmetros de conduta do Estado normal, os governos da América do Sul estavam inclinados pela lógica à subserviência diante dos Estados Unidos e à ilusão de que a abertura ilimitada de suas economias, com alienação destrutiva, trar-lhes-ia a desejada inserção competitiva no mundo globalizado (CERVO, 2002, p. 28).

A Reunião de Presidentes da América do Sul gerou oportunidades para consolidar, estruturar e aprofundar a variedade de iniciativas de aproximação entre os países do subcontinente. Segundo Thiago Gehre (2011), a cúpula dos presidentes sul-americanos assumiu um duplo papel histórico para construção da integração regional: o primeiro é a convergência do Mercosul ampliado e a Comunidade Andina, com vistas à integração da região<sup>2</sup>, com a aproximação gradativa da Guiana e do Suriname; o segundo corresponde “ao avanço na identificação e na realização de eixos de desenvolvimento e projetos-chave de integração física” (GEHRE, 2011, p. 105).

<sup>2</sup> É nestes dois pólos que o Brasil realiza suas relações com todos os países da América do Sul, inclusive Chile e Equador, os quais não possuem fronteira comum.

Esta articulação entre os dois blocos permite compreender o processo pelo qual o Brasil impulsiona a criação de bases físicas e materiais para integração desembocando em projetos logísticos de infraestrutura de todos os tipos, com destaque ao transporte, à energia e às telecomunicações. O papel do Brasil se sobressai neste processo devido ao seu peso geográfico, demográfico, econômico e tecnológico, colocando na pauta dos debates das relações internacionais a liderança brasileira na região.

De acordo com Karina L. P. Mariano e Marcelo P. Mariano (2008), no que tange à liderança brasileira na América do Sul, a ideia de potência média auxilia a compreender a atuação do Brasil no cenário internacional e a construção da imagem do país no imaginário nacional:

As potências médias priorizam a construção de coalizões nas arenas multilaterais como forma de diminuir o poder relativo das grandes potências, o que explica a necessidade de aceitarem a construção destas organizações internacionais. No entanto, no nível regional buscam aumentar sua capacidade de influenciar as nações menores, gerando zonas de influência regional com o objetivo de diminuir as possibilidades de atuação direta e indireta de outras potências (MARIANO; MARIANO, 2008, p. 103).

Os autores partem do estudo de Sylva Ferreira Marques desenvolvido em sua dissertação apresentada no ano de 2005 – *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002)*: uma leitura construtivista do conceito de potência média – sobre a imagem internacional brasileira de potência média no período do governo Fernando Henrique Cardoso, o qual verificou que a própria diplomacia corroborava com este ideário através de seus discursos e atuação nas arenas multilaterais. Portanto,

A reiteração dessa visão, tanto interna quanto externamente, reforçaria as opções que buscam aumentar a capacidade de influência brasileira no sistema internacional, fortalecendo a ideia de que isso resultaria em um aumento das margens de ação externa, com o estabelecimento de seu papel de mediador (MARIANO; MARIANO, 2008, p. 104).

Para Maria Regina Soares de Lima (2005), a aspiração por uma maior influência internacional não se restringe ao corpo diplomático brasileiro, mas está presente em nossa história e no pensamento da elite nacional, sendo assim, almejam conseguir o reconhecimento e aceitação internacional do país como uma liderança regional. A autora analisa um *survey* sobre elites, realizado entre março e agosto de 2001, o qual constata que “a aspiração de transformar o Brasil em um ator global é absolutamente consensual na ‘comunidade brasileira de política externa’” (LIMA, 2005, p. 09) e conclui:

O que estes estudos sobre a opinião das elites revelam de significativo é que a aspiração de tornar o Brasil um ator relevante na política internacional é constitutiva da própria identidade nacional, tal como construída pelas elites brasileiras, na medida em que os elementos que compõem o sentimento nacional dizem respeito à “ideia de um país de

dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul” (LIMA, p. 10).

O Brasil mesmo com suas dimensões continentais, reservas naturais e energéticas e um grande mercado consumidor, não dispõe de um vultoso poderio militar ou presença efetiva no comércio internacional. A construção da ideia de liderança regional brasileira e de aspiração de um papel relevante no cenário internacional é ainda presente no imaginário político e social, mesmo com projetos políticos distintos entre Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

### **O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA) E A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)**

A região amazônica é de grande importância para a convergência dos dois principais blocos econômicos da América do Sul e para o fortalecimento da integração sul-americana e projeção internacional do Brasil, bem como para sua política de defesa e segurança, tendo em vista os interesses que ela desperta nas grandes potências mundiais e nos atores internacionais. Estes interesses que rondam a Amazônia exigiram dos países dessa região uma maior aproximação, nem sempre harmoniosa, entre eles para construir uma visão estratégica comum, buscando superar os problemas e as controvérsias com soluções que visam à cooperação.

O interesse nacional e internacional sobre a Amazônia ganhou novos contornos quanto ao seu potencial mineral, agrícola e energético nas décadas de 1960 a 1980. Em meio a este contexto, em 03 de julho de 1978<sup>3</sup>, foi firmado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o qual pretendia estabelecer, por meio de um instrumento multilateral, em primeiro lugar, a reafirmação da soberania estatal sobre os recursos amazônicos e depois a cooperação entre esses países:

“Todavia o TCA, tendo sua gênese associada à necessidade por parte dos países amazônicos de uma resposta às ideias de internacionalização da Amazônia, afirmou em primeiro lugar a soberania nacional sobre os recursos naturais nos respectivos países dos Estados partes. A afirmação da soberania precedeu assim o reconhecimento da necessidade de uma cooperação regional e um tratamento específico para as questões amazônicas (SILVA; DANTAS, 2012, p. 41-42).

Na década de 1980, os debates sobre a importância da Amazônia se globalizou. Alguns dos fatores que levaram à globalização do debate sobre região amazônica

<sup>3</sup> O TCA só entrou em vigor em 02 de agosto de 1980.

foram: as preocupações acerca do desenvolvimento inconsequente com a construção de estradas e barragens; os impactos que os efeitos negativos que os problemas ambientais poderiam ter sobre o clima global e a preservação da biodiversidade regional, por exemplo, e a questão das reservas indígenas. O governo brasileiro, preocupado com a repercussão negativa no cenário internacional no que tange à Amazônia, respondeu mobilizando as forças armadas e intensificando a sua presença na região, além de tonificar as relações bilaterais e multilaterais para aumentar a presença do Estado com ocupação territorial e desenvolvimento regional. Segundo Shignoli Miyamoto (2009, p. 86), “o comportamento adotado pelo governo brasileiro era justificado (...), sobretudo por causa da existência de inúmeras propostas que advogavam a necessidade de se adotar uma soberania limitada, restrita ou compartilhada sobre os recursos amazônicos”.

O Brasil conseguiu um grande êxito na ECO-92 com a tese do desenvolvimento sustentável que, nas palavras de Amado Luiz Cervo (2002), foi uma “produção da engenharia diplomática brasileira” a qual eliminou as ameaças internacionais que recaíam sobre a Amazônia<sup>4</sup> e se baseavam em “estereótipos tais como pulmão da humanidade, patrimônio da humanidade, reserva ecológica e outros” (CERVO, 2002, p. 12).

Com a minimização dos riscos de internacionalização da Amazônia, os países signatários do TCA redimensionam a sua estratégia não só no que concerne ao aprofundamento da integração, mas também à ampliação do diálogo com a comunidade internacional, pois a sua função inicial tinha um caráter mais de barreira em relação à interação com atores exógenos à região.

Os chanceleres dos oito países membros do TCA se reuniram em 1995 na cidade de Lima com intuito de revigorar institucionalmente o tratado, e uma das principais decisões foi instituir uma Secretaria Permanente com sede em Brasília avançando na solidificação dos objetivos políticos e diplomáticos. Segundo Argemiro Procópio (2005), todos os países da OTCA tinham assinado o chamado *Acordo Sede*, exceto o Brasil, “por paradoxal que pareça, até início de 2005, faltava ao Poder Legislativo ratificar o acordo que contempla Brasília como sede do primeiro e até agora único organismo internacional sediado em território nacional” (PROCÓPIO, 2005, p. 80). O objetivo perseguido era o reconhecimento do bloco como personalidade jurídica internacional<sup>5</sup>, este status permitiria que a futura secretaria assinasse acordos com organismos internacionais, conseguisse atuar nos fóruns multilaterais e adquirisse empréstimos internacionais para promover projetos de preservação ambiental e de infraestrutura importantes para a integração da região. Foi também reiterada a relevância da Amazônia em seus

<sup>4</sup> As ameaças giravam em torno de propostas que defendiam limitação, restrição ou compartilhamento da soberania sobre a Amazônia e seus recursos, por exemplo, de modo mais explícito as declarações do ex-presidente francês François Mitterrand e de modo implícito o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) intitulado *Nosso Futuro Comum* de 1988 (MIYAMOTO, 2009, p. 86).

<sup>5</sup> Esta informação está disponível em: <<http://otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>>.

múltiplos aspectos estratégicos visando ao fomento do desenvolvimento sustentável da região e à elaboração de estratégias e planos de ação para a proteção ambiental.

O Protocolo de Emenda ao TCA foi assinado em Caracas em 14 de dezembro de 1998 e oficializou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e estabeleceu a este mecanismo a responsabilidade de aprimorar e fortalecer o processo de cooperação estabelecido no tratado. A Secretaria Permanente em Brasília começou a funcionar no dia 13 de dezembro de 2002 exercendo papéis e funções que permitiriam a ela ser: articuladora de consensos; facilitadora de diálogos político e técnico; coordenadora; gestora de apoio da cooperação regional e internacional; gestora de informação regional; e promotora de ações voltadas para o fortalecimento da capacidade institucional interna dos países-membros (OTCA, 2010, p.21).

A articulação entre os blocos do Mercosul e da Comunidade Andina foi de importância ímpar para a constituir o projeto de integração sul-americana. No dia 16 de abril de 1998 foi acordado entre os dois blocos a criação de uma Zona de Livre Comércio envolvendo países do Cone Sul e da região amazônica, cujos objetivos eram comutar os acordos bilaterais existentes entre cada membro da CAN com o Mercosul que doravante seria de bloco para bloco e fortalecer o compromisso para o desenvolvimento de uma estrutura física que permitisse uma integração regional com o enfoque nos corredores de exportação.

O Brasil buscou fortalecer o TCA como um instrumento diplomático capaz de se articular com os países amazônicos em torno da ideia de desenvolvimento sustentável da Amazônia e de elaboração de uma visão comum para região a fim de reforçar o seu perfil regional e internacional. O aumento da cooperação entre as sociedades existentes nas fronteiras do norte da América do Sul é também prioridade e recebe esforços nesse sentido de autoridades nas esferas nacionais e locais dos diferentes países com o propósito de realizar projetos bilaterais de desenvolvimento fronteiriço, por exemplo, o caso do gás da Bolívia, da produção hidrelétrica venezuelana em Guri e acordos comerciais entre países vizinhos com os Estados do Amazonas, Mato Grosso, Rondônia e Roraima, principalmente onde se localizam as cidades gêmeas, ou seja, cidades vizinhas localizadas em cada lado limítrofe (BECKER, 2007).

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), cuja origem se deu na Reunião de Presidentes da América do Sul em agosto de 2000 em Brasília, pretende aprofundar a integração do território sul-americano não apenas pela construção de infraestrutura viária interligada, mas também complementar recursos estratégicos entre os países vizinhos com vistas a uma integração política, econômica e social na América do Sul. A IIRSA propõe uma estratégia de consolidação de

uma plataforma sul-americana, intensificando a presença da Amazônia na geopolítica mundial para além de um mero patrimônio natural a ser protegido.

A integração física da Amazônia já apresenta um sistema de ligação rodoviária de Manaus a Boa Vista que chega até Caracas com cerca de 1800 km de extensão, além de ligações energéticas por meio de hidrelétricas entre a cidade venezuelana de Guri até Boa Vista. Com este país o Brasil tratou de intensificar a parceria principalmente na área energética, sobretudo no governo Lula, consolidando assim as relações bilaterais Brasil-Venezuela. O pólo industrial de Manaus passará a ser favorecido com o aprofundamento da integração econômica com a região amazônica e com a América Central e Caribe.

O eixo rodoviário que faz ligação com a Venezuela viabiliza não só a integração da parte norte do Brasil com o sul daquele país, mas principalmente com os países do Pacto Andino e do Tratado de Cooperação Amazônica, além do intercâmbio comercial com o Caribe e o Atlântico Norte (BECKER, 2007, p. 68).

Na Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, em 8 de dezembro de 2004, na cidade de Cuzco, o presidente Lula, anunciou a construção da Rodovia Interoceânica entre Brasil e Peru, o que permitiria ao primeiro o acesso aos mercados asiáticos por meio do Oceano Pacífico e aqueceria o turismo no sul do Peru. O seu orçamento foi de US\$ 700 milhões, US\$ 417 milhões (60%), financiados pelo Brasil por meio do PROEX (Programa de Financiamento às Exportações administrado pelo Banco do Brasil), e os outros 40% pelo Peru com o apoio da CAF (Corporação Andina de Fomento)<sup>6</sup> (BANDEIRA, 2008).

Era muito mais do que um projeto bilateral. Interessa a todos os países da região. E, segundo Lula declarou, mostra que a Comunidade Sul-Americana de Nações, que estavam a inaugurar, não era mero exercício de retórica, pois exprimia o empenho dos países da região em superar as distâncias que ainda os separavam (BANDEIRA, 2008, p. 24).

Para Enrique Amayo Zevallos (2007), a integração com os países amazônicos deve ser uma estratégia brasileira para ter acesso não apenas aos mercados andinos, mas também ao Oceano Pacífico e conseguir adentrar ao promissor mercado do pacífico asiático. De acordo com Zevallos, a melhor opção para acessar o OP é através do Peru, mais especificamente o sul deste país, onde já existe uma malha ferroviária que poderia ser aproveitada após reforma, modernização e ampliação. No entanto, optou-se por construir uma rodovia interoceânica para acessar os portos peruanos.

---

<sup>6</sup> Fora a construção da Rodovia Interoceânica, “foram assinados mais 31 projetos de infraestrutura para a região, o que significava, em princípio, consolidar a agenda estratégica da integração física e energética que, desde havia alguns anos, estava sendo definida” (BANDEIRA, 2008, p. 24).

A política externa do presidente Lula desde o início de seu mandato procurou fortificar a parceria estratégica com a Venezuela e aprofundar os vínculos com a Argentina tendo como prioridade a integração da América do Sul. O presidente, Lula, compreendeu que:

A base econômica e não exclusivamente política deveria lastrear a liderança do Brasil na América do Sul e que ela exigia o aumento das trocas comerciais, no contexto de um comércio regional mais equilibrado. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob a direção do professor Carlos Lessa, desempenhou importante papel no adensamento dessa política (BANDEIRA, 2008, p. 23).

Tendo em vista os esforços que a política externa brasileira desempenhou para vislumbrar uma integração sul-americana, Sean Burges (2005) destaca o caráter frágil do Brasil enquanto líder deste processo. De acordo com o autor, o Brasil não está disposto a arcar com o dispêndio da integração regional, no entanto, é o país que mais se beneficia com este processo, pois não estaria dispensando atenção suficiente as políticas econômicas que também favoreçam os seus vizinhos sul-americanos.

Para Burges (2005), o regionalismo na América do Sul não terá pleno êxito porque os projetos de integração continental e sub-regionais carecem de uma base econômica sólida, o que resultará em uma integração regional incompleta a qual colocará obstáculos para aceitação regional da liderança brasileira. Os investimentos externos do Brasil são concentrados em sua maior parte em recursos naturais e energéticos. Conforme salienta o autor, são incipientes as iniciativas de consolidação de uma cadeia de produção com empresas transnacionais que poderiam competir a nível global o que traria benefícios para os países sul-americanos em seu conjunto.

## DEFESA E SEGURANÇA DA AMAZÔNIA

A defesa da Amazônia é de suma importância para o Brasil. O governo federal, em resposta à vulnerabilidade na região, elaborou algumas estratégias de defesa: “os projetos militares como o Calha Norte<sup>7</sup> e o SIVAM/SIPAM, as propostas de criação de Territórios, e a integração física continental, em dois níveis [o local e o regional]” (BECKER, 2007, p. 65).

Uma das estratégias usadas para intensificar a segurança com a presença das Forças Armadas na região foi o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM), criado em

<sup>7</sup> O Programa Calha Norte (PCN), elaborado em 1985 e em 1999, ficou subordinado ao Ministério da Defesa, o seu objetivo é “de promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da região amazônica”, o programa ficou esquecido por anos devido à ausência de verbas e no começo da última década começou a ser resgatado. O PCN manteve a presença constante do Estado Brasileiro na Amazônia setentrional, através das Forças Armadas na faixa de fronteira. Em 2013 foram liberados para o PCN cerca de R\$ 134 milhões, beneficiando 74 municípios do total de 194 inscritos. In: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2013/11/programa-calha-norte-ja-beneficiou-74-municipios-em-2013>

1993, como resposta às pretensões de Washington de instalar bases no território brasileiro para combater o tráfico de drogas e reprimir demais atos ilícitos na região, o que poderia evitar esta ação dos Estados Unidos seria a capacidade do país em controlar seu território e o meio ambiente com um sistema efetivo de informações. De acordo com MIYAMOTO (2009), o SIVAM/ SIPAM foi elaborado com o intuito de proteger de modo mais adequado e eficaz a Amazônia brasileira, resultado não alcançado por meio do PCN.

O sistema, que consiste principalmente na implantação de radares de vigilância com múltiplas finalidades, despertou interesses dos países fronteiriços nas informações produzidas pelo SIVAM. Nesse sentido, o governo brasileiro travou negociações especialmente com Colômbia e Venezuela, ao mesmo passo que mantinha relações com o Equador, Guiana, Peru e Suriname.

Outro tema sensível para a segurança amazônica diz respeito à interceptação armada de aeronaves não identificadas. O governo norte-americano se posicionou contrário à regulamentação do que ficou conhecida como a lei de abate. A dubiedade do posicionamento dos Estados Unidos estava relacionada ao fato de as Força Aérea dos Estados Unidos praticarem vôos secretos para recolherem informações detalhadas de áreas estratégicas da Amazônia que seriam impossíveis de coletar por meios de satélites de alta resolução.

Em 1995, o litígio entre Equador e Peru entorno da fronteira do rio Cenepa desdobrou-se num conflito armado que perturbou a paz na Amazônia. Após alguns confrontos militares, o presidente FHC conseguiu um cessar-fogo, o que fez os dois países sentarem-se à mesa para firmarem um acordo de paz em Brasília, sob liderança do Brasil, com a presença dos Estados garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942, Argentina, Brasil, Chile e EUA (BANDEIRA, 2008).

A fronteira com a Colômbia, situada nas áreas montanhosas, é a mais vulnerável devido ao seu isolamento, despovoamento e proximidade com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Nos anos 2000, aumentou o receio com a penetração das guerrilhas colombianas no território brasileiro e uma provável intervenção direta de Washington para conter esses grupos fez com que o governo brasileiro apoiasse o Plano Colômbia que tinha como principal bandeira combater o narcotráfico<sup>8</sup>, contudo, era contra a interferência direta nos assuntos considerados internos deste país. Concomitantemente, o governo pretendia impedir o transbordamento do conflito entre as FARC e as Forças armadas colombianas e as ações dos cartéis de drogas colombianos para o território nacional, o uso de armas químicas e biológicas empregadas para

---

<sup>8</sup> O Plano Colômbia, criado nos anos 2000, tinha cinco elementos básicos: reativação econômica, paz, reforma do sistema judicial e luta antinarcóticos. Entretanto, o Plano se concentrou massivamente na guerra ao narcotráfico.

destruir as plantações de coca chamou atenção das autoridades brasileiras, prática que trazia riscos de contaminação dos rios da Amazônia. Para o governo brasileiro,

Não se podia vincular a necessidade de combater o negócio das drogas com o problema da insurgência, que era da competência interna da Colômbia e devia ser politicamente resolvido, embora esta posição não significasse simpatia por qualquer solução tendente a ceder às FARC e ao ELN as zonas conquistadas, por implicar uma renúncia do estado colombiano à soberania sobre seu território. Entretanto, o governo brasileiro considerava que a via militar, como os Estados Unidos propunham, não resolveria a crise e recusou-se terminantemente a permitir a utilização de qualquer base ou outras instalações militares em seu território para operações na Colômbia (BANDEIRA, 2008, p. 21).

A implantação e utilização de bases norte-americanas na Colômbia, sob a justificativa de combater o tráfico de drogas ilícitas, não são bem vistas pelos países vizinhos e preocupam as autoridades brasileiras devido às implicações negativas que a guerra às drogas e a presença militar dos Estados Unidos trazem para uma região estratégica e importante para as relações sul-americanas.

De acordo com Bandeira (2008), a política externa do Brasil no governo Lula para com a Colômbia continuou seguindo a mesma diretriz desde o governo de FHC, apoiando o processo de paz, que só recentemente, com o governo Juan Manuel Santos, obteve poucos avanços, defesa da soberania nacional e condenação das intervenções estrangeiras em questões internas do país.

## CONCLUSÃO

No período de 1992 a 2002 o cenário internacional abriu inúmeras possibilidades e engendrou novos obstáculos para inserção internacional brasileira. O papel da Amazônia foi relevante para o Brasil conseguir aumentar a sua participação e influência na América do Sul, principalmente como um grande articulador entre o Grupo Amazônico e o Mercosul. A integração da Bacia Amazônica com o Pacífico, posta em marcha nesse período, abriu oportunidades de acesso a uma das regiões mais dinâmicas da economia mundial na contemporaneidade, o Pacífico Asiático.

Com a aproximação do Brasil aos países amazônicos, descortinou-se um horizonte de inúmeras oportunidades. A articulação do Mercosul com a Comunidade Andina e demais países da região da Amazônia trouxe vantagens econômicas e políticas estratégicas para a inserção internacional do país e para a intensificação da integração regional em múltiplas dimensões culminando na Unasul, que está em processo de desenvolvimento e aprofundamento, abrindo assim novas perspectivas para a política externa brasileira.

Contudo, ao discutirmos a inserção da Amazônia na política externa brasileira nos governos Franco e Cardoso nos remete ao questionamento da atualidade desta questão. Atualmente a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica por meio de seus membros signatários não tem tido um papel de grande relevância para o desenvolvimento da região, para a proteção dos recursos e contra a devastação ambiental e ainda o crime organizado internacional atua significativamente na região expondo as falhas estruturais da OCTA e da própria estratégia brasileira de liderança no processo de integração da América do Sul. O multilateralismo amazônico não tem conseguido os êxitos almejados devido à inércia dos governos dos países da região em impulsionar o projeto de integração. O Brasil não vem demonstrando interesse e nem capacidade suficiente em articular uma liderança que coordene, direcione e motive os países amazônicos a apostarem e investirem na integração e na dinamização da região, a Amazônia pode ser ainda um instrumento estratégico no âmbito doméstico e regional. Faz-se relevante a construção de uma arquitetura de segurança e defesa cooperativa eficiente para proteção não somente das reservas e recursos naturais, mas também da própria população e culturas indígenas locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA, L. A. M. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul. In: **Temas&Debates**, n. 14, segundo semestre de 2008.
- BECKER, B. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BURGES, S. W. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region In: **Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557570500238076#.UuaHSBBTvIU>>. Acessado em 18/01/2014.
- CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n.1, 2002.
- GEHER, T. **América do Sul: a ideia brasileira em marcha**. Curitiba: Juruá, 2011.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n.1, 1995.
- LIMA, M. R. S. de. A Aspiração internacional e política externa. In: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, ano XIX, n.82, p.4-19, jan./mar. 2005
- OCTA. **Agenda estratégica de cooperação amazônica**. Novembro de 2010. Disponível em: <[http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/publicacoes/AECA\\_prt.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/AECA_prt.pdf)>. Acessado em: 22/01/2014.
- MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. In: **Perspectivas**, São Paulo, v. 33, p. 99-135, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1452>>. Acessado em: 15/01/2014.
- MELLO, F. de C. A Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v.16, n.2, 2002.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. In: **Estudios Avanzados** - Universidad de Santiago de Chile 01/2009; 12:75-103.

PROCÓPIO, A. O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança. In: \_\_\_\_\_ (Org.) **Os excluídos da Arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 67-162.

SILVA, S. T.; DANTAS, F. A. C.. Águas na Amazônia e o direito ambiental internacional In: **Revista NEJ** - Eletrônica, v. 17, n. 1, p. 39-47, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.univali.br/periodicos>> Acessado em: 18/01/2014.

ZEVALLLOS, E. A. O impacto da globalização na Amazônia e no Pacífico Sul-Americano. In: AYERBE, L. F. (Org.). **Integração Latino-americana e Caribenha**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

---

Data de submissão: 06/04/2014

Data de aprovação: 31/06/2014

