

# Política Externa Brasileira para a Amazônia sob a Ótica do Jogo de Dois Níveis<sup>1</sup>

Daniella Alves Santana Gomes<sup>2</sup>

## Resumo

O presente trabalho busca analisar, usando a teoria do jogo de dois níveis de Putnam, como a governança do território amazônico e a política externa brasileira para essa região se desenvolveram ao longo do tempo. O presente artigo busca compreender os casos específicos da criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA) e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). As particularidades e semelhanças de ambas iniciativas, ao serem submetidas ao jogo de dois níveis, nos dão subsídios para entender por que o TCA conseguiu ser aplicado nacionalmente e IIHA não. Dessa forma, tal análise traz mais clareza sobre os desafios enfrentados ao conciliar os interesses nacionais e internacionais sobre a região.

**Palavras-chave:** Amazônia, Teoria do Jogo de Dois Níveis, Política Externa Brasileira

**Abstract:** The present paper seeks to analyze, using Putnam's two-level game theory, how the governance of the Amazonian territory and the Brazilian foreign policy for this region has developed over time. This article seeks to understand the specific cases of the creation of the International Institute of the Hiléia Amazônica (IIHA) and the Amazon Cooperation Treaty (TCA). The particularities and similarities of both initiatives, when submitted to the game of two levels, give us subsidies to understand why the TCA managed to be applied nationally and IIHA did not. Thus, such an analysis brings more clarity on the challenges faced when reconciling national and international interests in the region.

**Keyword:** Amazon, Two Level Game Theory, Brazilian Foreign Policy

---

<sup>1</sup> Artigo científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação da Prof. Dr. Bárbara Motta.

<sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

## **Introdução**

A política externa, por vezes, necessita lidar entre dois paradigmas – sendo eles o internacional e o doméstico –, e o jogo estabelecido entre esses níveis na tomada de decisões é objeto de estudo das relações internacionais. Esses paradigmas pressionam a política externa em suas diversas dimensões e tal pressão se expressa material e discursivamente.

Ao analisar a pressão internacional, feita previamente de maneira discursiva, com a consequência material acarretada em um país periférico, como o Brasil, torna-se possível compreender melhor a dualidade da política externa e sua complexidade na tomada de decisão.

Trataremos no presente artigo sobre a Amazônia, que por sua importância geopolítica e riquezas singulares conquistou proporcional importância internacionalmente. Tal importância foi argumento de disputas políticas sobre quem teria influência a respeito da exploração dos recursos amazônicos e do desenvolvimento de seu grande potencial econômico e social. No decorrer do artigo estudaremos como essas disputadas ocorreram em episódios específicos, e como têm potencialidade de continuarem ocorrendo.

O território amazônico desde a sua descoberta apresenta dificuldades estruturais ligadas ao seu descompassado desenvolvimento e sua geopolítica peculiar. O desenho geopolítico da região a impede de se interligar com facilidade ao restante do país e se configura como um espaço de difícil gestão devido a multiplicidade de culturas e povos que a compõem e fazem fronteira com a mesma. As fragilidades e os gargalos nacionais da localidade dificultam o suprimento das necessidades da Amazônia, e tomando ciência dessa dificuldade brasileira, ocorreram muitas tentativas internacionais para adquirir gestão sob parte ou toda a dimensão amazônica argumentando o intuito de suprir essa demanda que o Brasil não estava, em tese, conseguindo suprir. Podemos apontar o ano 1862 como exemplo para elucidar essas tentativas, pois é quando James Watson Webb, diplomata estadunidense do período, encaminha um ofício ao secretário de Estado William H. Seward, sugerindo a criação de uma empresa binacional de colonização da Amazônia e parte do nordeste brasileiro. A empresa levaria negros estadunidenses livres ou que seriam libertados durante a Guerra Civil para o Brasil e os sustentariam durante sua fase de adaptação. Tal proposta foi sustentada sob o argumento da empresa ser uma forma de auxiliar o Brasil com a falta de mão de obra necessária para suprir a demanda da alta do café; a proposta não teve avanços devido à

resistência brasileira e o incentivo do governo à migração de muitos nordestinos para trabalharem no meio rural, e portanto aumentar a demografia da região e suprir sua necessidade de mão de obra (SAMPAIO, 2009). A resposta brasileira se deve a uma diplomacia muito bem preparada e experiente quanto a questões de apropriação de territórios, uma vez que utilizou-se do direito internacional para apropriar terras estrangeiras habitadas por brasileiros, usando o argumento de *uti possidetis*<sup>3</sup> (WOOLDRIDGE, 1987), tal princípio possibilitou o país ganhar várias causas<sup>4</sup> internacionais ao seu favor. Além disso, o Brasil já havia buscado consolidar seu território e firmar suas fronteiras com os países vizinhos para conter as especulações sob seu terreno. Portanto, ao observarem que a criação da empresa poderia aumentar a demografia de estrangeiros na região a ponto de futuramente reivindicarem a separação, o Brasil se precaveu e tomou medidas alternativas mais benéficas nacionalmente.

No entanto, o interesse internacional continuou a especular a região, e passou a usar a estratégia de criar e fortalecer um senso comum de que a Amazônia é um bem mundial, e logo deve estar sob cuidados internacionais. Com esse discurso, o direito de atuar na região e desenvolvê-la socialmente enquanto preservam seu território, e usá-lo para o bem de toda a humanidade, é reivindicado baseando-se no pressuposto que o Brasil sozinho não conseguiria administrar tão vasto e peculiar território (NUNES, 2010).

O Brasil, mediante essa pressão internacional, passa a elaborar uma série de programas de desenvolvimento e segurança para a região, objetivando suprir as necessidades do território e reforçar sua autonomia e soberania. Visto isso, o país começou por si só um processo de maior integração entre o internacional e a região para que o mesmo fosse o coordenador ativo das ações envolvendo as questões de sua Amazônia. A resposta brasileira dada à pressão internacional é bem característica de nossa política externa, e quando se trata da Amazônia nota-se a preocupação em não se alinhar indiscriminadamente mas usar do contexto internacional para reforçar sua soberania e para servir aos projetos nacionais, podendo

---

<sup>3</sup> Conforme a Definição do Direito Internacional Público - *uti possidetis* é o princípio do direito internacional que, em disputas envolvendo soberania territorial, reconhece a legalidade e a legitimidade do poder estatal que de fato exerce controle político e militar sobre a região em litígio (WOOLDRIDGE, 1987).

<sup>4</sup> O princípio foi usado no tratado de Madri no qual foi assinado em 17 de janeiro de 1751, proposto por Alexandre de Gusmão. Tal iniciativa garantiu ao Brasil ampliação de seu território, inclusive direito a grande parte do que conhecemos da Amazônia legal hoje. O princípio que surgiu em Roma, foi usado em outros episódios da política externa brasileira com Barão do Rio Branco, que usou da estratégia para negociar e consolidar as fronteiras do país (WEHLING, 2012).

configurar essa atitude como um jogo clássico de dois níveis, o qual compreenderemos melhor na análise do presente artigo.

O presente artigo tem como objetivo compreender como as disputas em torno do território amazônico contribuiu no nascimento e fortalecimento do discurso de internacionalização da Amazônia, e analisar as respostas do Brasil frente a essa ameaça que se traduziu no desfecho de dois acordos: o acordo para criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA) e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Para análise de tais desfechos, usaremos a teoria do jogo de dois níveis de Putnam (2010) e o percurso da política externa brasileira para a Amazônia. Visto isso, o artigo se propõe a responder o porquê de o IIHA não ter tido suas recomendações aceitas e aplicadas internamente e o posterior TCA, mesmo com propósitos semelhantes, ter sido ratificado. Para cumprir a nossa proposta, o presente artigo será dividido em três seções, sendo que: a primeira seção trará uma contextualização da riqueza amazônica e um histórico da política externa brasileira para a Amazônia, a fim de contextualizar as disputas em torno do território; a segunda seção tratará sobre a evolução e consolidação do interesse internacional na região traduzido no discurso de internacionalização da Amazônia, como esse se traduziu em ameaça, e como a teoria do jogo de dois níveis, nos ajuda a compreender melhor a formulação da política externa brasileira; e, por fim, teremos uma terceira seção na qual será analisado o contexto doméstico e internacional da criação tanto do IIHA quanto do TCA e os fatores que culminaram na não adesão de um e na ratificação de outro.

## **1 A importância nacional da Amazônia e os elementos de interesse internacional**

A Amazônia é um território com particularidades típicas, dado sua distinta caracterização geopolítica, sua vegetação, composição populacional e sua fronteira ampla e comum entre tantos outros países.

O território abriga a quinta parte das disponibilidades mundiais de água doce e um terço das selvas tropicais; além de englobar 61% do território brasileiro, 50% do Equador e da Bolívia, um terço da Colômbia e dois terços do Peru. Seu território político pertence a sete países da América do Sul, sendo eles: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela, Suriname e a Guiana Francesa, seja por fazerem fronteira física ou por pertencerem à bacia hidrográfica do Amazonas (SANTAMARTA, 2000).

Ao observarmos sob a ótica ambiental, percebe-se que a Amazônia vale mais que todo o PIB brasileiro. O americano Philip Feamside, por exemplo, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), estimou que seriam necessários cerca de \$3 trilhões por ano para controlar o efeito estufa, caso a floresta amazônica se extinguisse; e pesquisadores da Universidade de Maryland, nos Estados Unidos, concluíram que os benefícios criados pela floresta correspondem a \$1,1 trilhão por ano (GONÇALVES, 2001). Estudos mais recentes do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) consta que para atingir a meta dos 2 graus a menos de emissão de carbono, proposto no acordo de Paris, vai custar 22 trilhões de dólares o que equivale a cerca de 84 trilhões de reais. Porém, só pelo fato da Amazônia existir e ser preservada, esse custo se traduz em uma economia mundial de cerca de 54 bilhões de dólares (206 trilhões de reais) em medidas de saúde (PNUMA, 2019 apud SANCHEZ, 2019). Será tratado melhor, na próxima seção, sobre a especulação em torno da Amazônia, mas note que essas estimativas justificam, em parte, a cobiça sob o território, uma vez que não se trata apenas de valores sociais e ambientais, mas de riqueza monetária real; riqueza essa que, só pelo fato da floresta existir, se traduz em economia financeira<sup>5</sup> para todo o globo.

O Brasil abriga 60% de todo o território amazônico, e os outros 40% são divididos entre outros oito países da América do Sul; essa configuração geopolítica do espaço torna as relações ao seu entorno complexas, uma vez que abriga diversos interesses distintos, de países distintos, cada qual com suas populações locais, agentes e medidas de segurança, corporações, companhias e ONGs. Ainda outro fator que complexifica estas relações é o interesse internacional latente visando atuação efetiva na região, uma vez que a Amazônia abriga 50% do subcontinente sul-americano e, no entendimento internacional, se trata de uma região transnacional<sup>6</sup> por envolver uma quantidade significativa de atores e portanto possibilitar, à

---

<sup>5</sup> O presente trabalho, ao dizer “economia financeira”, se refere ao sentido de poupar recurso financeiro que seria necessário para suprir os danos acarretados pela falta da Floresta Amazônica.

<sup>6</sup> A Transnacionalização da Amazônia pode ser entendida pela ótica econômica em que ganha essa classificação devido a presença de empresas e organizações transnacionais na região, mesmo que o presente trabalho não descarte essa definição e não invalide ela, usará da perspectiva do IBF para embasar sua definição de território transnacional; o mesmo define a Amazônia como sendo transnacional por abrigar em si 2 características fortes: 1) A característica populacional, que mesmo por abrigar somente 12% da população nacional a mesma é composta por 85% dos estrangeiros presentes no território da Grande Amazônia, e além desses, a mesma comporta povos ainda isolados e índios ainda não socializados; 2) Se trata de um território composto por 9 países cujas características da região são semelhantes, logo possibilita a eles a criação de políticas de desenvolvimento comuns, compartilhamento dos cursos fluviais e a maior mobilidade de pessoas na fronteira (ARAGÓN, 2011). O fato de o território ser estratégico, justamente devido o contato que o mesmo possibilita com os países da região e do mundo através de seus canais fluviais é um fator de cobiça internacional e usa-se da transnacionalização para reforçar o argumento que a Amazônia em seu histórico e desde a sua formação deveria ser internacionalizada.

todos, pensar políticas comuns ao território (Instituto Brasileiro de Floresta, 2019). Veremos de forma mais aprofundada na próxima sessão como esse interesse internacional se traduziu em um discurso de internacionalização da Amazônia e influenciou na formulação e dinâmica da política externa brasileira.

A Amazônia possui diversas classificações e designações, mas usaremos no presente trabalho a classificação de Amazônia Legal<sup>7</sup>, a qual corresponde a 61% do território brasileiro e abrange os seguintes estados: Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão; sendo que esse último foi incluído em 2008 com o “Plano Amazônia Sustentável” (SUDAM, 2012).

Já foi apontado no presente artigo que a Amazônia é palco de disputa entre as esferas internacional e doméstica, e é possível observar que tal status decorre desde a sua formação. Os conflitos mudam sua dimensão e escopo, mas não deixam de ser presentes, tornando a região por si só carente de maior atenção nacional.

O presente artigo não objetiva expor de maneira exaustiva a historicidade da Amazônia. No entanto, é necessário expor alguns pontos de disputas entre o Brasil e atores internacionais para melhor compreender as próximas seções, as quais irão mostrar como essas disputas reverberam em ações concretas da nossa política externa, se detendo na criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA) e do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Além do mais, é importante contextualizar, do ponto de vista histórico, o presente interesse internacional na região e a forma como ele se modificou ao longo do tempo.

Podemos apontar a expansão ultramarina europeia do século XVI como um primeiro cenário de disputa internacional do território, já que se tratava de Portugal e Espanha usando de sua supremacia em navegação para conquistar o recém descoberto continente. Em 1494 temos a primeira formalização da separação do território através do Tratado de Tordesilhas, tratado esse que deixava toda a atual região amazônica sob domínio espanhol e não português. Observa-se, porém, que o território inicialmente não pertencia ao Brasil, mas foi conquistado ao longo do tempo. A União Ibérica impulsionou a conquista portuguesa sobre a Amazônia, sendo somente em 1750 com o Tratado de Madri que a maioria do território conhecido como a atual Amazônia foi transferido ao domínio português, sob o argumento de *uti possidetis*. Essa estratégia foi usada em outros episódios da consolidação das fronteiras brasileiras, visto que os

---

<sup>7</sup> Tal Classificação surgiu da necessidade do governo de delimitar um território para direcionar as mesmas medidas econômicas, políticas e sociais por enfrentarem desafios semelhantes (OECD, 2019).

portugueses ocupavam as regiões, constituíam família e desenvolviam minimamente a área para que se fizesse jus ao argumento de *uti possidetis* em suas negociações internacionais de território (ANTIQUERA, 2006).

Além de Portugal e Espanha, é importante ressaltar que esses não foram os únicos países a disputarem a região. Na “Questão do Amapá” (MATTOS, 1980) vemos a disputa com a França e na “Questão do Pirara” (FILHO, 1999) a rivalidade com a Inglaterra. Meira Mattos (1980) nos traz a importância do fator militar na conquista e no avanço do Brasil sobre a Amazônia e, se fizermos um paralelo com o presente século, percebemos o quanto os militares estão engajados em projetos de desenvolvimento para a Amazônia como, por exemplo, o projeto “Calha Norte” (NASCIMENTO, 2013). Além do fator militar, outras pontas dessa atuação quadrangular ao longo da história são: os navegantes, os bandeirantes e os próprios diplomatas que lidaram e ainda lidam contrapondo e balanceando o interesse internacional na região (FILHO, 1999).

No Brasil Império temos um maior foco e direcionamento na consolidação das fronteiras nacionais. Percebemos tal foco na série de acordos firmados nessa época como: o Tratado com o Peru em 1851, o Tratado com a Venezuela em 1859 e o Tratado com a Bolívia em 1867, observando também a abertura das questões do Acre, do Pirara, do Amapá. O destaque para a região, nessa época, é inquestionável visto que sua bacia e fronteiras possibilitaram ao Brasil uma inserção internacional e regional muito mais fluida e imponente, além de que o território amazônico corresponde a pouco mais da metade de toda a extensão territorial nacional; logo, perder parte desse território seria perder poder nacional e perder seu status de país continental (ANTIQUERA, 2006).

Entre 1889 e 1912, o foco continua sob a resolução dos limites territoriais da Amazônia. Nesse período é solucionado a questão do Amapá, e conseqüentemente é solucionado questões abertas com a França. Controvérsias entre Brasil e Bolívia devido o descumprimento do Tratado de Ayacucho firmado em 1867, foi solucionado em 1903 com a aquisição brasileira do Acre. Além dessas ações, esse período foi rico em soluções pró Brasil para a Amazônia.

Visto que o território é cenário de disputas territoriais e abriga multiplicidade de culturas, desde sua criação até os dias atuais, carece de esforços para integrá-lo e torná-lo mais homogêneo com o restante do país, até mesmo por sua estrutura geográfica de difícil acesso,

sua economia ainda primária, suas inúmeras riquezas muito cobiçadas e com tendência de deterioração com o passar do tempo. A falta de clareza dessa problemática e o não entendimento da vulnerabilidade que tais condições traz para o país, contribuiu para uma certa negligência brasileira para o território, e tal negligência foi o suficiente para que os olhos internacionais se voltasse para a região e começasse um processo que reflete em problemáticas presentes hoje (ANTIQUERA, 2006).

Segundo Pereira (1978), de 1915 a 1950 a Amazônia ficou às margens, e as mazelas econômicas que isso acarretou para a região fizeram com que, em 1922, o estado do Amazonas aproveitasse a aproximação do Brasil com os EUA e buscasse empréstimos, de forma independente, de banqueiros norte-americanos para que viabilizassem o desenvolvimento da região. Essa busca por recursos se ampliou para outras regiões do globo e culminou que, em meados de 1927, várias concessões de terras já haviam sido feitas a grupos estrangeiros, entre eles: japoneses, poloneses e norte-americanos; e portanto, o desenvolvimento da região foi incumbido à iniciativas privadas estrangeiras (PEREIRA, 1978; REIS, 1982; ANTIQUERA, 2006).

O ganho paulatino de importância da região entre 1940 e 1970, principalmente na agenda nacional, deve-se ao reforço do entendimento nacional de que a Bacia Amazônica se trata de uma região estratégica, e também do interesse argentino em adquirir autonomia sobre a região nessa época (ANTIQUERA, 2006).

O jogo de interesse esboçado anteriormente já fornece um panorama para traçarmos a perspectiva internacional e a doméstica a respeito da Amazônia e sua importância para ambos. Tais informações nos possibilitará compreender melhor as abordagens das próximas seções e a ter uma visão da política externa como atuante nas duas esferas desse jogo, o interno e o externo.

## **2 As propostas do IIHA e do TCA e o interesse nacional e internacional a luz do Jogo de Dois Níveis**

Nessa seção será abordado o conceito de internacionalização e a maneira como a teoria do jogo de dois níveis contribui para compreender o posicionamento brasileiro frente à ameaça de internacionalização da Amazônia ao longo do histórico da política externa.

O conceito de internacionalização pode se confundir bastante com os conceitos de “transnacionalização” e “globalização”, porém o presente artigo não vê a internacionalização à luz da essência dos dois últimos conceitos, nos quais se pautam no fenômeno, sob os territórios, causado pelo aumento das interconexões de povos, culturas, ideias e costumes, aos quais se tornam compartilhados através do maior alcance da mídia em massa e da mobilidade das pessoas. O presente artigo considera que o discurso de internacionalização tomou sobre si uma conotação de ameaça, por se traduzir como possibilidade do território passar a ser uma área de soberania relativa, ou compartilhada, devido a atuação internacional efetiva e a regência do direito internacional em detrimento do nacional (PRADO, 2009).

O vocábulo passou a ser mais evidente no cotidiano político a partir da segunda metade do século XIX, a fim de referenciar o desejo de estabelecer cooperação mútua, sobre os interesses e causas domésticas. O presente trabalho também não tratará internacionalização à visão das teorias de internacionalização de empresas; se trata, porém, de um conceito usado no contexto internacional com certo teor kantiano para se alcançar a paz e o bem de todos, mas que implicitamente incita um argumento que legitima a supremacia dos interesses das economias mais desenvolvidas sobre as menos desenvolvidas (GONÇALVES, 2001). Com tal justificativa, o uso desse discurso tende, em último caso, relativizar a soberania do Brasil, negar a capacidade nacional de cuidar<sup>8</sup> da Amazônia além de reafirmar a necessidade do território estar sob supervisão internacional.

Vertovec em seu livro intitulado “*Transnationalism*” traz um conceito simples e objetivo ao dizer que a transnacionalização refere-se à múltiplos laços e interações que ligam pessoas ou instituições através das fronteiras dos Estados-nação (VERTOVEC, 2009). Tal explicação é essencial, pois a partir dessa visão podemos analisar que a Amazônia é um território transnacional e globalizado por abrigar múltiplos interesses, povos, culturas, e fazer parte dessa interconectividade presente no mundo, e mesmo que o discurso se valha da transnacionalidade da região para fundamentar-se, não podemos afirmar que a Amazônia, aos moldes do sentido do discurso, é internacionalizada.

A internacionalização da Amazônia, enquanto relativização da soberania, não se efetiva, e não há perspectiva de ocorrer, por não haver respaldo jurídico para tal e nem mesmo jurisprudência que legitime tal ação. Ao olhar pela ótica do direito internacional e o quanto ele

---

<sup>8</sup> Cuidar nesse contexto, se refere à: preservar, manter a segurança ambiental.

vem se modificando devido o fortalecimento de discursos humanistas, defendendo a tutela internacional sob vários territórios, é possível que alguns defendam a viabilidade da internacionalização, até mesmo por olharem a criação de instituições como o Tribunal Penal Internacional (TPI) como uma conquista desse pensamento. Contudo, em um período pragmático da política externa notamos alerta frente à mobilização internacional sobre a Amazônia, para que a mesma não se tornasse mais uma conquista de tal pensamento (GONÇALVES, 2001). Por certo, pode ser que não ocorra a transferência de soberania como Benchimol (1989)<sup>9</sup> aponta, mas pode haver relativização paulatina da soberania no campo discursivo, culminando no fortalecimento da ideia e a viabilização da mesma no futuro (BENCHIMOL,1989). E, portanto, é necessário uma auto afirmação constante do Brasil quanto a sua soberania para que tal relativização não ocorra.

Carvalho (2000), ao lidar com o tema, afirma que não passa de ficção afirmar que a internacionalização da Amazônia se trata de um fenômeno político que resultaria na entrega do território à uma superpotência ou à alguma instituição que defenda os interesses humanitários; mesmo que não seja impossível, visto a estrutura internacional vigente, de fato, é improvável que tal ação se concretize. No entanto, não se pode desconsiderar que tal posicionamento internacional gera pressão sobre o Brasil e o mesmo passa a se atentar à necessidade de dar mais atenção à região, às questões e gargalos existentes na Amazônia que o mesmo negligenciaria se não houvesse o mínimo de sentimento de ameaça frente a esse discurso internacional.

Patrícia Gonçalves (2000), ao teorizar sobre a internacionalização da Amazônia, afirma que ocorre a internacionalização da mesma, porém “sem a necessidade de uma apropriação física”, insinuando que na ausência de condições de desapropriação do território, o internacional encontra outros meios de estabelecer sua presença no mesmo (CARVALHO, 2000).

A preocupação brasileira não configura uma soberania em crise, mas o seu posicionamento frente às recomendações das conferências do meio ambiente da ONU,

---

<sup>9</sup> Benchimol afirma que esse processo de deslocamento de um país para o outro por “representantes” de uma comunidade estabelecida territorialmente levaria à “transferência, parcial ou total, da soberania” à medida que outras comunidades, diferentes da nacional, assumiram no território de um Estado, seus direitos e deveres perante a comunidade internacional, que antes eram exercidos apenas pelo titular da soberania (BENCHIMOL, 1989).

demonstra um país disposto a reafirmar sua soberania e supremacia sob o território tanto em âmbito doméstico quanto internacional. O Brasil frente a esse desafio de reafirmar sua soberania, passa a implantar não só tratados internacionais com seus vizinhos, mas uma série de programas nacionais de segurança para a região como: o Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970, visando “estender a rede rodoviária e implantar projetos de colonização oficial nas áreas de atuação da[s extintas]; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), em 1971, visando “promover a capitalização rural” (GONÇALVES, 2001).

Pelos programas citados, percebemos então uma tendência do entendimento de segurança nacional. Utilizando como base os programas mencionados, o Brasil entende que para manter a segurança da região é preciso desenvolvê-la e criar condições necessárias para que a região prospere e se torne menos vulnerável, uma vez que o discurso de internacionalização da Amazônia adquiriu maior força ao ter líderes governamentais apontando as fragilidades do Brasil e afirmando que seria necessário maior presença internacional em territórios-chaves para a humanidade a fim de garantir a sua preservação. Este discurso, por sua vez, pode pressionar a opinião pública para transformar a Amazônia em um patrimônio mundial.

Notamos essa recorrente nos pronunciamentos em palestras e publicações de Al Gore, enquanto vice-presidente dos Estados Unidos, dizendo: “ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos”. Mitterrand, como presidente da França, ao discursar na 1ª Conferência da ONU aponta: “o Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia” e Gorbachov, enquanto primeiro ministro russo, também afirmou na mesma conferência: “o Brasil deve delegar parte dos seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes.” (LIMA, 2001).

Nota-se que o país vive uma dualidade referente a um mesmo território, sendo eles: 1) os gargalos infraestruturais da região como a necessidade de integrá-la, desenvolvê-la em harmonia com o restante do país e garantir sua segurança, e devido a esses é criado internamente vários planos de desenvolvimento para a região; 2) a necessidade de reafirmar a sua soberania, autonomia e responsabilidade com o meio ambiente no âmbito internacional que resulta na celebração do Tratado de Cooperação Amazônica em 3 de Julho de 1978. Essa

dinâmica que o Estado está submetido configura, mas não só, um jogo de dois níveis; no qual analisaremos no decorrer desta sessão.

Tanto a política doméstica como as relações internacionais estão intrinsecamente vinculadas e de alguma forma, entrelaçadas. A influência de uma na outra não pode ser mensurada, apenas, levando em consideração a força do Estado em questão, pois mesmo que ele seja subdesenvolvido ou desenvolvido, há outros fatores que também contribuem e transpassam as relações, ainda mais no atual século de um mundo interconectado (PUTAM, 2010).

No interior do Estado há jogos de interesses que compõe a política doméstica tais como: o poder executivo, arranjos institucionais, classes sociais, partidos políticos, milícias, legisladores e até mesmo a opinião pública que pode ser representada pelas mídias que veiculam em massa as informações; todos esses atores exercem pressão sobre a política a fim de que a mesma sirva a seus interesses enquanto os políticos, que em tese são os que recebem essa pressão, trabalham para que seu poder seja maximizado. Deste modo, pode-se afirmar que os políticos ao buscarem alcançar a maximização de seu poder e influência no âmbito doméstico, usam a estratégia de coalizões com os diversos atores mencionados. Já no âmbito internacional, o governo busca recursos para suprir suas demandas internas, além de lidar com as pressões advindas da própria estrutura internacional e suas consequências. É possível que haja coincidências entre as lutas e que elas cheguem a convergir interesses, culminando, assim, em uma vitória, ou seja, é possível que tanto a luta doméstica quanto a internacional estejam buscando o mesmo objetivo ou objetivos muito semelhantes, ou até mesmo objetivos diferentes, mas que se convergem em alguns pontos cruciais para realizar a negociação (PUTAM, 2010). Suponhamos que o âmbito internacional, ou nível I, esteja em abundância de capital e busque economias emergentes para investir e a política doméstica, ou nível II, esteja fomentando políticas a fim de captar recursos para se desenvolver; nesse caso temos busca de objetivos distintos, porém convergentes. E mesmo que, por haver esforços dos negociadores em construir estratégias de negociações, tenha maior probabilidade para que tal coerência exista, nem sempre é o que acontecerá.

Por mais que o presente trabalho vá retomar no *link* da teoria dos jogos de dois níveis e o que já foi citado sobre a resposta brasileira às questões da Amazônia e à internacionalização da mesma, para fim de elucidar essas conexões, o Tratado de Cooperação Amazônica foi

antecedido pelo IIIHA e ambos foram aceitos internacionalmente, mas o mesmo resultado não se repetiu domesticamente para ambos.

Para compreender melhor e fazer uma análise empírica do jogo, Putnam (2010) o divide em 2 estágios. O primeiro, o nível I, se refere à negociação em âmbito internacional que é o ambiente do acordo inicial; e o segundo, ou nível II, que se trata da fase das discussões individuais das partes em âmbito doméstico (PUTNAM, 2010).

Nem sempre existir os dois níveis de negociação é benéfico. O autor, ao defender essa tese, não possui a intenção de insinuar que não deve haver democracia nas negociações, mas aponta a problemática de que essa máxima abra margem para que múltiplos incentivos interfiram na negociação, e ressalta que o fato do acordo ser ratificado internamente concede mais credibilidade ao mesmo; logo é importante que o negociador pondere seu jogo em nível II antes de firmar acordo em nível I a fim de que a vitória seja obtida. Outro ponto sobre o negociador que Putnam afirma é a necessidade dele ser um negociador fiel e sempre defender os interesses da nação que ele representa sem filtros, porém o mesmo conclui que não há como desvincular a subjetividade do negociador e o próprio entendimento que ele tem sobre o interesse nacional ao negociar.

O negociador deverá sempre considerar os fatores internos do país no qual ele representa, ou seja, ponderar a legislatura doméstica, sua conjuntura, jogos de interesses e o objetivo principal dele ter sido enviado para estar em negociação com determinado país e em determinado momento. Porém quando se trata de economias periféricas; as mesmas tendem a ser mais suscetíveis a aceitar acordos de maneira incondicional ou com poucas ressalvas, na medida em que o custo do não acordo pode superar o custo de aceitar as condições impostas ao mesmo; então, haverá inúmeros casos em que os países subdesenvolvidos venham a preferir o não acordo quando o custo deste for maior e ferir algo caro para eles como, por exemplo, a soberania. Dessa forma, o negociador não deve seguir a lógica de que quanto mais acordos e conexões melhor, pois só as negociações só se encerram quando é firmado o acordo internacional e validado internamente, um acordo firmado e não efetuado pode ser desvantagem pois no final nem mesmo o acordo do nível I terá sido válido de fato.

A credibilidade de quem negocia também é fundamental para o sucesso da negociação visto que a depender do negociador haverá maior chance de ter seus acordos ratificados internamente pois nem sempre as compensações paralelas das negociações são bem

conhecidas, portanto a influência do negociador pode pesar sob a desinformação e o acordo ser ratificado na base da confiança, e na maioria das vezes, a potencialidade de aprovação no nível II está nos impactos, relativamente às coalizões existentes e às protocolizações, então se o negociador consegue transmitir de maneira credível esses fatores a aprovação tende a se distanciar da análise dos custos e benefícios nacionais imediatos e à validar a visão do negociante sob a confiança de sua competência e especialidade. É importante ressaltar que quanto mais influente for o negociador internamente, maiores as chances de ele obter maiores vitórias, portanto, também é analisado a credibilidade dos negociadores ao firmar o acordo.

Em uma negociação o negociador é munido de motivações, e são essas que irão direcionar o desfecho das negociações. Putnam enumerou algumas motivações, como: 1) o intuito do negociador de fortalecer a sua posição no nível doméstico, usando da oportunidade no nível I para aumentar seus recursos políticos e minimizar as suas perdas potenciais. Essa motivação explica o porquê de terem feito acordos para fim semelhante porém sob outros moldes; 2) conseguir externamente o que internamente tem-se a necessidade mas não tem a capacidade; 3) perseguir sua própria concepção do interesse nacional no contexto internacional. Notamos o seguimento fidedigno desses pontos na Política Externa Brasileira (PUTNAM, 2010).

Portanto é inevitável desvencilhar os conflitos domésticos e o interesse nacional das exigências e interesse internacional, pois ambos são níveis distintos mas imperam em conjunto, e o papel do negociador é conciliar esses dois níveis para minimizar conflitos e usufruir ao máximo as oportunidades estratégicas disponíveis. Quanto maior for o raio de ação permitido ao negociador para fazer sua estratégia de negociação (*win-set*), maior será a possibilidade de vitória e evitará que o doméstico tenha uma atitude egoísta de não cumprir o acordo (defecção voluntária), e também evita haver inviabilidades internas levando o acordo não ser ratificado (defecção involuntária), pois é dever do negociador conhecer bem suas questões internas antes de se posicionar externamente (PUTNAM, 2010).

Ao decorrer da leitura deste trabalho, notamos que desde o Brasil colônia, o território amazônico foi cobiçado e disputado internacionalmente. Contudo, nota-se que as disputas não cessaram no período colonial, e por volta do século XIX passa a haver uma maior mobilização internacional motivada pelo aumento das pautas ambientais, o que forçou o próprio Brasil a dispor maior atenção ao território, de forma a aumentar sua preocupação com o

desenvolvimento local. Essa comoção internacional em torno da importância de preservação da Amazônia e a defesa da pauta de bem necessário para a humanidade gera especulações e questionamentos sobre a gestão brasileira do território, além de culminar no reforço da ideia de “internacionalização da Amazônia” no século XX, o qual foi endossado por discursos oficiais de governantes e entes de alta patente política, formando uma opinião pública internacional em torno da questão (ANTIQUERA, 2006).

O fortalecimento desse discurso serviu como alerta para que o Brasil reafirmasse sua soberania e autonomia sobre a região, deixando claro nacional e internacionalmente que o país possui condições de preservar e gerir tal bem, sem a necessidade de interferência externa direta. Porém, o país não deixou de usar estrategicamente da oportunidade de captar auxílio e financiamento estrangeiro para a região, e uma vez munido dessa opinião pública internacional vigente, trouxe os discursos para servir aos seus próprios interesses soberanos. Motivado por esses acontecimentos, percebe-se maior presença da Amazônia nas agendas nacionais brasileiras de segurança a partir de 1938, iniciada com a “Marcha para o Oeste”, cujo um dos objetivos era reafirmar a soberania nacional na região ainda pouco habitada da Amazônia e conseqüentemente desenvolvê-la.

Visto a percepção do Estado brasileiro sobre os gargalos que assolavam a região centro-oeste, a constituição de 1946 passou a prever 3% da receita tributária de todo o país para executar planos de valorização econômica da Amazônia. No mesmo ano o Brasil fez a proposta da criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA) na reunião da Unesco em 1946, objetivando captar recursos para desenvolver a região. A proposta feita na reunião foi aprovada internacionalmente na convenção de Iquitos em 1948, porém a mesma não foi aplicada nacionalmente devido reprovação do Congresso Nacional. No entanto, mesmo com incentivos internacionais, os planos concretos de agregar a Amazônia ao restante do país e desenvolvê-la só se iniciou efetivamente em 1953 quando finalmente foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, na qual passou a tratar de maneira mais específica e direcionada sobre as questões amazônicas (ANTIQUERA, 2006). Na próxima seção faremos a análise dos porquês de tal resultado à luz do jogo de dois níveis.

O IIHA, antecedeu o Tratado de Cooperação Amazônica que surgiu da iniciativa brasileira de criar uma boa oportunidade de unir esforços com os países amazônicos para que conseguissem recursos suficientes para desenvolver todo o território amazônico e pudessem

usufruir de suas riquezas e unir interesses comuns. No entanto, os países do tratado não dispunham de recursos suficientes para destinar aos projetos de desenvolvimento que o tratado propunha, fato que demonstra a problemática estrutural da dependência dos países periféricos de financiamento internacional para promover seu desenvolvimento (CARDOSO; FALETTO, 1975). E essa condição estrutural se agravou nesse período devido à desaceleração econômica gerada pelo enfraquecimento da exportação da borracha, na qual foi resultado do aumento de concorrentes no cenário internacional.

Mesmo com a desaceleração do comércio internacional a região não ficou a mercê. Com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o Estado passa a empenhar esforços para articular o Centro-Oeste com o restante do país. Devido a maior atenção à região, outras iniciativas também são adotadas internamente para benefício da mesma, tais como o Plano de Metas em 1958, em que contribuiu para a construção de rodovias que ligam Belém e Brasília, por exemplo. Entretanto, as operações governamentais na região se ampliam, de fato, a partir de 1966 com a criação de uma série de órgãos focados nas questões amazônicas como: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a qual teve como antecessora a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA); o mapeamento feito pelo Projeto Radar da Amazônia (RADAM) em 1970, o Programa de Integração Nacional em 1967 que culminou no projeto de construção da Transamazônica, o II PND, a construção da rodovia Cuiabá-Santarém, entre outras iniciativas (ANTIQUERA, 2006).

A partir de 1964, devido às pretensões militares, a região retorna com ainda mais fôlego à agenda nacional de desenvolvimento e também à pauta de política externa brasileira. Em 1966 foi lançada a Operação Amazônia para cumprir com três propósitos: 1) evitar que alguma potência mundial pudesse significar uma ameaça à região; 2) não permitir que a Amazônia continuasse em situação de isolamento em relação ao restante do país; 3) combater paulatinamente o subdesenvolvimento da região centro-oeste para que a mesma se tornasse menos vulnerável (GUERREIRO, 1984 apud ANTIQUERA, 2006).

Em 1969 são firmados o Tratado da Bacia do Prata e o Pacto Andino, e em 1970 é iniciada a redação e negociações para efetivação do Tratado de Cooperação da Amazônia (TCA) com os objetivos de: garantir a integridade do território e gerir conflitos fronteiriços; afastar o interesse de grandes potências em usurpar o território; contrabalancear a Argentina e

sua influência na região; dividir a forma de tratamento da bacia platina e da bacia amazônica; além de conseguir apoio internacional para viabilizar os projetos para a região (ANTIQUERA, 2006).

Em 1972, ocorreu a primeira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o meio ambiente. Nessa conferência, as grandes potências se posicionaram a favor da preservação do meio ambiente e propuseram medidas<sup>10</sup> a serem adotadas, as quais, na visão dos países em desenvolvimento, os impedia de alcançar o potencial máximo de desenvolvimento deles. Os países em desenvolvimento, por sua vez, rebateram a proposta dos países centrais ao afirmarem que a pobreza e o subdesenvolvimento são as principais causas da degradação ambiental e que portanto, os países desenvolvidos deveriam impelir sobre si a responsabilidade de contribuir para o desenvolvimento dos demais países, de modo que a tão sonhada preservação global dos recursos naturais fosse alcançada e consistente. Frente à tal argumento, os países centrais se valeram do argumento dos países subdesenvolvidos não terem recursos suficientes para preservar os seus bens naturais, considerados bens fundamentais para a humanidade, e propuseram que tais territórios ficassem sob cuidados internacionais. A presença e a atuação internacional no território seria através de instituição de caráter subordinado a seu país de origem. Dessa forma, se o país soberano responsável pelo território em questão não estivesse cumprindo as cláusulas de preservação ambiental, tal território poderia ficar sob custódia internacional e o mesmo ser penalizado com sanções econômicas e afins. Essa proposta foi considerada uma afronta à soberania dos países menos desenvolvidos. Ressalta-se que a Amazônia, por ser considerada no jargão popular como “o pulmão do mundo”, foi uma das regiões mais visadas na conferência e passou, portanto, a ter alta relevância no âmbito internacional devido a possibilidade apontada de internacionalizar a região. O contra-ataque à possibilidade de internacionalização é explícito na celebração do Tratado de Cooperação Amazônica em Brasília no ano de 1978 e no Relatório de Bariloche, quando os países Latino-Americanos se reúnem para reagir ao levantamento Global 2000

---

<sup>10</sup> As recomendações estão listadas na Declaração Sobre o Meio Ambiente, formulada na conferência que tem como princípios: 1) Descarte correto de substâncias tóxicas; 2) Apoio à luta contra a poluição; 3) Preservação à poluição em mares e utilização legítima do mar; 4) Garantia de ambiente seguro para assegurar a melhoria da qualidade de vida; 5) Assistência financeira e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento; 6) Melhoria das políticas adequadas dos estados-membros da ONU; 7) Gestão racional dos recursos naturais em benefício de toda a população; 8) Investimento em educação e pesquisa; 9) Eliminação completa das armas de destruição em massa, como bombas nucleares (ALMEIDA, 2014).

lançado pelos Estados Unidos, sob a administração Carter (ROMÁN, 1998 apud ANTIQUERA, 2006).

O debate internacional sobre o meio ambiente continuou a crescer e na década de 1990 ocorreu a II Conferência da ONU sobre o meio ambiente, também denominada ECO 92, a qual ocorreu na cidade de Rio de Janeiro, no Brasil. Os principais motivos que levaram o Brasil a ser sede desta II Conferência foram: o fato da Amazônia e sua preservação ter atingido uma proporção de preocupação mundial e a atuação ativa do Brasil nas discussões desta temática a fim de defender seus interesses e dos países mais pobres; além da vontade do mesmo de desfazer sua imagem negativa sobre o meio ambiente e se projetar como um apoiador dessas discussões, já que as questões ambientais começaram a se tornar importantes não só na retórica, mas se também como cláusulas necessárias para viabilizar relações econômicas (ROMÁN, 1998).

Após compreender melhor a trajetória do discurso de internacionalização da Amazônia e a teoria do jogo de dois níveis, a próxima seção irá analisar como essas duas questões se traduzem na compreensão do porquê do projeto IIHA e o TCA terem tido desfechos distintos.

### **3 O Contexto doméstico e internacional da criação do IIHA e TCA e a influência no desfecho de ambos.**

A partir da exposição da teoria do jogo de dois níveis analisaremos, então, como ela nos ajuda a compreender melhor como foi articulado o IIHA e o TCA e os porquês de um ter sido aceito e o outro não, visto que ambos foram propostos pelo Brasil.

O Projeto Hiléia Amazônica, da UNESCO, desde a sua criação foi sustentado por interesses expostos na reunião realizada em Iquitos no Peru, interesses estes que culminaram na proposta de criação do Instituto Internacional do Hylean. O novo Instituto estudaria os problemas da botânica, zoologia, fisiografia, agricultura, ciências sociais e educação em relação a esse território. O Projeto foi ancorado no intuito do instituto ter caráter permanente e monopolista para que os estudos não se perdessem e de fato gerassem um desenvolvimento sustentável (CUFLWICK, 1949).

No período da proposta do IIHA vigorava no Brasil a política do Estado Novo, presidida por Getúlio Vargas com caráter nacionalista, autoritário e com grande interesse no apoio dos Estados Unidos para concretizar seus projetos nacionais. Dessa forma, a proposta de

Paulo Estevão de Berredo Carneiro, o negociador brasileiro presente na primeira sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO), que foi onde o IIHA foi esboçado, não conversava com os interesses do nível II, e logo percebe-se um dos motivos pelos quais o projeto não ter sido apreciado domesticamente. Outra questão fundamental é que não se tratava de aversão à proposta de desenvolvimento, mas ao caráter soberano que o Instituto teria sobre toda a sua área de atuação. O Brasil gostaria sim de desenvolver a Amazônia e de captar recursos internacionais para prosseguir com tal desenvolvimento, tanto é que houve a criação da Marcha para o Oeste, realizada por Getúlio Vargas justamente com o intuito de desenvolver o Centro Oeste. A questão chave, no entanto, é que viria um orçamento de aproximadamente 300.000 dólares, o qual ficaria retido no Instituto e seria usado conforme o mesmo determinasse, tornando- e uma decisão autônoma em relação à ingerência brasileira e, em um primeiro momento, relativizando a sua soberania e causando temor nos parlamentares domésticos sobre a possível internacionalização do território, visto que se tratava de um local ainda pouco habitado, pouco estudado, pouco vinculado com o restante do país e portanto vulnerável à jogos de interesses (CUFLWICK, 1949).

Cabe ainda ressaltar que no governo posterior, de Eurico Gaspar Dutra e de seu chanceler Raul Fernandes, o projeto IIHA também não ganhou popularidade pois o atual governo buscava um alinhamento estratégico com os EUA e o mesmo não demonstrou entusiasmo pelo IIHA. Logo, em virtude de manter seu alinhamento, o Brasil simplesmente ignorou o projeto e não apoiou a instalação do Instituto em solo brasileiro (NUNES, 2019).

Há fatores internos e externos para que o IIHA e o TCA fossem aprovados ou não e iremos elencá-los no decorrer desta sessão. Alguns dos fatores domésticos para que o IIHA não fosse apreciado, foram: a própria gestão nacional pautada no Pragmatismo Responsável ao qual contribuiu para esboçar projetos que substituísse a necessidade de ratificar o IIHA; os projetos de desenvolvimento econômico nacional; a preocupação do Itamaraty, desde o Pacto Andino, de uma certa exclusão internacional do Brasil devido a maior aproximação entre os países andinos; a crise do petróleo de 1973, a qual forçou o Brasil a ter um olhar mais direcionado para a região e a buscar parcerias comerciais para captar recursos energéticos; além da crescente pressão internacional em volta da preservação do meio ambiente (ANTIQUERA, 2006).

O IIHA, culminou no que Putnam (2010) denomina de defecção voluntária no jogo de dois níveis, devido à incapacidade do negociador de conversar o nível I com os interesses vigentes no nível II. Portanto, o Tratado de Cooperação Amazônica veio como tentativa de conversar os dois níveis e fazer um tratado que respondesse à demanda internacional de mais atenção para as questões ambientais e à necessidade de maior integração para a região, enquanto também respondia ao anseio interno de desenvolvimento da região (PUTNAM, 2010).

O Tratado de Cooperação Amazônica foi composto por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Ao observar a multiplicidade de atores, é possível concluir que se trata de interesses, visões e políticas distintas. O Tratado serve como resposta à pressão internacional sobre as questões ambientais e sociais da região e à ameaça implícita de maior interferência internacional na região caso os países não tomassem providência a respeito. Visto esses fatores, o Tratado defende a soberania dos países e a autonomia dos mesmos frente à exploração dos recursos e criação de políticas de desenvolvimento, além de reforçar a postura pragmática e responsável da política externa.

O Brasil busca com o Tratado adotar uma postura mais próxima e harmoniosa com os vizinhos, e mesmo que o tratado se proponha a responder às demandas internacionais, não tira de foco o desenvolvimento regional, explicitando questões como: a cooperação entre os signatários para desenvolver o território amazônico aumentando a qualidade de vida dos cidadãos e levando infraestrutura para as regiões ainda mais isoladas do território nacional e a cooperação para também contrapor à pretensões externas sobre a região em questão (ANTIQUERA, 2006).

Mesmo que se possa segmentar entre jogo doméstico como sendo a necessidade de apreciação dos projetos nacionais, e o jogo internacional como sendo os discursos de internacionalização da Amazônia, não é possível subdividir e não achar elementos que perpassam os dois níveis.

O Tratado de Cooperação da Amazônia foi inaugurado através do discurso de Geisel em 1978, e no artigo XIX<sup>11</sup> há um elemento de nível 1 que esclarece aos membros que o Brasil

---

<sup>11</sup> O Artigo XIX tem o seguinte texto: “Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante” (TCA 1998) .

não se propõe a anular acordos firmados anteriormente, sendo que internamente sabe-se que o Pacto Andino não era apreciado e a intenção de realizar um tratado que pudesse suplantá-lo era real.

O TCA surge em um contexto de maior abertura e diversificação da política externa brasileira e de uma política externa que visava colocar a América do Sul como palco de sua atuação externa. Ele também toma fôlego com o fim da Guerra Fria devido às mudanças estruturais profundas e a reorganização do equilíbrio de poder internacional. O Tratado serviu, portanto, para projetar o Brasil no cenário internacional e logo possibilitá-lo a usar das oportunidades externas para viabilizar seus projetos domésticos se projetando como protagonista dos mesmos. O Brasil usou do projeto para captação de recursos dos fundos disponíveis pelos países para desenvolvimento de questões internacionais.

Porém, o fator que determinou qual seria aprovado e qual não, é que no primeiro os negociadores não levaram, suficientemente, em consideração os interesses domésticos sobre as questões contidas no projeto e o mesmo servia muito mais aos interesses externos que aos internos, logo se tornou impopular e não foi ratificado; já o Tratado feito posteriormente, por mais que conciliava a pressão internacional, servia aos interesses nacionais, logo foi aprovado.

Em 1995 é criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, com maior abertura internacional caracterizando o amadurecimento das relações interestatais pan-amazônicas. Ainda, mais uma vez a política foi usada para conter a pressão internacional e equilibrar o nível I do jogo ao tornar o discurso de internacionalização inviável e fora de cogitação; a política foi usada para viabilizar os projetos domésticos e para reverter o que poderia ser uma relativização da soberania brasileira sob uma região de seu território em maior projeção de poder do país sob a América do Sul.

### **Considerações Finais**

As questões envolvendo a Amazônia não ficaram no passado. O território ainda hoje enfrenta problemáticas quanto à dificuldade de desenvolvimento, quanto à integração com o território nacional, à insuficiência de recursos para avanços estruturais e, devido sua vasta dimensão, a fiscalização do território é difícil e sua segurança se apresenta vulnerável.

Por vezes, atualmente, as questões ambientais da Amazônia, como as queimadas que ocorrem regularmente na região, são motivo de polêmica internacional e questionamento sobre a capacidade ou não do Brasil de gerir o território.

Durante a reunião<sup>12</sup> de cúpula do G7<sup>13</sup> ocorrida em 2019, foi levantado, por associações e ONGs, a pauta de definir um status internacional para a Amazônia e, nesta reunião, Emmanuel Macron, presidente da França, considerou como uma possibilidade em caso do Brasil e demais países amazônicos acatar medidas prejudiciais à região, alegando que se um Estado soberano acatar medidas prejudiciais aos valores mundiais, o mesmo deve ser contido. Concluíram portanto, que a questão de internacionalização da Amazônia continuaria em aberto com possibilidade de rediscussão nos próximos meses e anos. Durante a mesma coletiva que pronunciou o seu posicionamento sobre a internacionalização da Amazônia, o presidente francês disse que o G7 havia firmado um acordo de liberar 20 milhões de euros para auxílio emergencial às queimadas na Amazônia e a maioria do recurso seria destinado ao envio de aviões canadenses para conter o fogo e à organizações internacionais responsáveis pelo reflorestamento da mesma. E não obstante, Macron acrescentou a sua intenção de reforçar a presença militar na Guiana Francesa que também se trata de um território com parte da Amazônia e em fronteira com o Brasil (WAJAZER, 2019).

O Brasil, não diferente de outros momentos de sua política externa como foi mencionado ao decorrer desse artigo, se posiciona contrário a pressão internacional ao recusar, de antemão, o auxílio financeiro disponibilizado pelo G7. O país expõe que tal atitude caracteriza uma iniciativa imperialista das grandes potências sob a região, e mesmo que Macron tenha pronunciado que não há pretensão de diminuir a soberania dos países amazônicos, (WAJAZER, 2019) por causa do histórico de luta brasileira contra o discurso de internacionalização da Amazônia e a pressão internacional que o país recebe sob o território, a tendência foi seguir a velha estratégia. A estratégia comumente usada consiste em barrar a presença internacional em sua floresta e usar dos seus próprios recursos para solucionar as problemáticas levantadas internacionalmente. O país, portanto, enviou dois aviões C-130 Hercules e mobilizou suas forças militares para conter o fogo da Amazônia, em resposta à

---

<sup>12</sup> Realizada no dia 26 de Agosto de 2019 em Biarritz na França

<sup>13</sup> O G7 foi criado em 1975 na França, e se trata do grupo formado, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), dos países mais industrializados do mundo, nos quais correspondem juntos à 64% da riqueza líquida global. O grupo é atualmente composto por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, embora a União Europeia também esteja representada (SUISSE, 2016).

pressão internacional, seguindo a tendência brasileira de não se alinhar indiscriminadamente ao pensamento internacional vigente, principalmente quando o mesmo é interpretado como ameaça à sua soberania e autonomia nacional como referenciado na teoria de dois jogos de Putnam (VEJA A ÍNTEGRA..., 2019)<sup>14</sup>.

Na 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), Emmanuel Macron declarou que a Amazônia é uma batalha que deve ser combatida por todos, a fim de reduzir a emissão de carbono na atmosfera. O mesmo também ressaltou que os países precisam esforçar-se para não manter relações comerciais com aqueles que não cumprem a agenda de proteção ao meio ambiente.

Em resposta à pressão internacional, na mesma assembleia, o atual presidente afirmou o compromisso do Brasil frente a preservação do meio ambiente e chegou a mencionar que há ataque à soberania brasileira frente ao discurso defendido na conferência de que a Amazônia é um bem mundial e o “pulmão do mundo” (VEJA A ÍNTEGRA..., 2019).

Conclui-se que o posicionamento brasileiro mantém-se o mesmo frente às pressões internacionais a respeito do território amazônico. Por vezes caracterizadas como improvável, a internacionalização da Amazônia continua a ser um temor da política externa brasileira, visto que se trata de uma pauta latente nas discussões que envolvem o meio ambiente, transbordando também como requisito para manutenção das relações comerciais. O Jogo de Dois Níveis está posto e se aplica à análise tanto da política externa para a Amazônia, quanto à análise do interesse internacional na mesma. O uso da teoria não se finda no entendimento do porquê de o IIHA não ter sido ratificado em contraponto ao TCA, mas nos auxilia no entendimento de que ambos os níveis estão fadados a perpetuar o jogo. Os interesses tendem a se manter, logo as estratégias para alcançar esses interesses precisam buscar legitimidade no nível internacional e doméstico; tal busca configura um jogo intrínseco na natureza dos atores, nos quais tendem a não conseguirem se desvencilhar dele.

---

<sup>14</sup> As fontes usadas nesta parte conclusiva, mesmo que reconhecidas como fontes de opinião popular e às vezes considerada imprópria para trabalhos acadêmicos, foram escolhidas por moldar a opinião pública de massa e portanto passar uma perspectiva da visão massiva do jogo de dois níveis enfrentado pelo Brasil em relação à Amazônia, mesmo que ao escrever tais matérias não houvesse clareza desse jogo por parte do redator.

## Referências

ALMEIDA, Wilson; RODRIGUES, Débora; SANTANA, Hadassah Sousa. O posicionamento do Brasil nas negociações internacionais sobre temas de meio ambiente. **Revista do Direito Público**, v. 9, n. 2, p. 183-202.

AMAZÔNIA legal. **Legislação sobre a criação da Amazônia Legal**. Sudam. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br>>. Acesso em: 08 de jul. 2019.

ARAGÓN, Luis E. Introdução ao Estudo da Migração Internacional na Amazônia. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, 2011.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: planetarização e moratória ecológica**. Manaus: ISEA, 1989, 121 p.

CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. **O processo de internacionalização da Amazônia legal: aspectos político-históricos e neocolonialismo expropriatório**. 2000, 26 f. Paper. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2000.

CASTELO, THIAGO BANDEIRA. Legislação florestal brasileira e políticas do governo de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. **Ambiente e Sociedade**, v. 18, n. 4, p. 221-242, 2015.

CASTRO, Celso. **Amazônia e defesa nacional**. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2006.

CAVAGNARI, Geraldo Lesbat. **Introdução à defesa da Amazônia**. In Carta Internacional ano 2002, no. 107/108, janeiro/ fevereiro 2002, págs 19-21. Funag-USP, São Paulo, 2002.

VEJA A ÍNTEGRA DO DISCURSO DE BOLSONARO NA ABERTURA DA ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/09/24/veja-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-abertura-da-assembleia-geral-da-onu.ghtml> . Acesso em: 7 dez. 2019.

GONÇALVES, Patrícia Bersan Pinheiro de Paiva. **Internacionalização da Amazônia?** Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LIMA, Carlos de Araújo. **Pressões internacionais sobre a Amazônia**. Rio de Janeiro, 2001

NUNES, Paulo Henrique Faria. O Instituto Internacional da Hiléia Amazônica: moinho combatido por um quixotesco Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos**, ANO II, nº 02, 2010.

Dicionário Ambiental. **O que é a Amazônia Legal**. ((o))eco, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em:

<<https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>>. Acesso em: 05 de dez. de 2019.

PEREIRA, Potyara A. P. "Burocracia e planejamento regional na Amazônia". In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 46, janeiro 1978. Belo Horizonte: UFMG, 1978

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Globalização: notas sobre um conceito controverso**. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988

PENNA FILHO, Pio. "**Interações regionais e pressões internacionais sobre a pan-Amazônia: perspectivas brasileiras.**" *GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil. Brasília: IPEA (2015): 27.*

REIS, Artur Cezar Ferreira. O processo histórico da Amazônia. **Problemática da Amazônia**. Rio de Janeiro: MUDES, Livraria Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1969.

SAMPAIO, Maria Clara Sales Carneiro; MACHADO, Maria Helena Pereira Toledo. **Fronteiras negras ao sul: a proposta dos Estados Unidos de colonizar a Amazônia brasileira com afro-descendentes norte-americanos na década de 1860**. 2009. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTAMARTA, José. **Amazônia, la última frontera de la biodiversidad**. Worldwatch Institute. Madrid, 14 nov. 2000. Disponível em: <[www.worldwatch.org/partner/worldwatch-brazil](http://www.worldwatch.org/partner/worldwatch-brazil)>. Acesso em: 08 jul. de 2019.

SUISSE, Credit. **Total de la riqueza neta a un tipo de cambio constante (miles de millones de dólares americanos)**. Global wealth databook, 2015. Disponível em: <<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>>. Acesso em: 16 de maio de 2020.

VERTOVEC, Steven. **Transnationalism**. Routledge, Göttingen, 2009.

WEHLING, Arno. História e Estado em Rio Branco. **Barão do Rio Branco**. Instituto Alexandre de Gusmão: Brasília 2012.

WOOLDRIDGE, Frank. Uti possidetis doctrine. In: **Encyclopedia of Disputes Installment 10**. Elsevier, USA, 1987. p. 519-521.