

# Uma Geopolítica Pan-amazônica: atualidade da obra

Maj Eng Thiago Henrique Barros Cardoso\*

## Introdução

Os debates sobre a questão ambiental se iniciaram durante a Guerra Fria, por meio da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na cidade de Estocolmo (Suécia), em 1972. Somente, porém, depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), sediada no Rio de Janeiro (Brasil), em 1992, é que a agenda ambiental demonstrou a sua força. Em Estocolmo, observamos duas correntes de pensamento bem definidas: a primeira, o *preservacionismo*, ligada à proteção da natureza e a não utilização dos recursos naturais; e a segunda, o *desenvolvimentismo*, relacionada ao direito de uso desses recursos, para proporcionar o crescimento econômico e o desenvolvimento social (Calmon de Passos, 2009; Franco; Polli, 2023).

Atualmente, essas discussões estão presentes quando tratamos do tema Amazônia. Com o transcurso dos anos, grupos de interesse foram se aglutinando em torno dessas correntes, para defender seus interesses políticos e econômicos. No Brasil, essa clivagem é bem nítida. Os *preservacionistas* construíram a estrutura ambiental-indigenista, materializada pelas organizações não governamentais (ONG) que atuam na área, geralmente controladas pelos governos e corporações dos países do norte geopolítico (Brasil, 2023). Os *desenvolvimentistas* se aglutinaram em empresas, algumas sediadas fora da região, com

o objetivo de introduzir atividades econômicas ligadas ao extrativismo, com foco na mineração (Hauradou; Amaral, 2019), e no agronegócio, em especial na pecuária (Silva, 2014) e na plantação de soja (Costa, 2012). Entre esses dois pontos de vista, está a temática de como gerenciar o território: preservá-lo ou desenvolvê-lo?

## Desenvolvimento

Em *Uma Geopolítica Pan-amazônica*, de 1980, o General Carlos de Meira Mattos apresenta sua visão sobre a floresta, preservando uma consolidada tradição da geopolítica brasileira que defende a integração da área ao centro político e econômico do país. Além disso, o autor advoga pela forte participação do Estado nesse processo. Dessa forma, identificamos a forte presença da corrente desenvolvimentista na obra. Torna-se interessante observar que, passados mais de 40 anos do lançamento do livro, as preocupações de Meira Mattos com a integração da área, visando a manutenção da soberania brasileira, continuam atuais.

Isso se confirma pelo recorrente debate sobre a internacionalização ou o estabelecimento de uma soberania compartilhada na Amazônia, promovido pelas nações desenvolvidas (Desideri, 2019; Costa, 2023). Essa lógica continua fundamentada no argumento de que os países

\*Maj Eng (AMAN/2008, EsAO/2017). Atualmente, é aluno da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

que detêm a floresta não possuem capacidade para mantê-la. O discurso atual, amparado na defesa da segurança humana, evoca as questões ambientais e a negação de direitos dos povos originários, para apontar a incompetência dos países sul-americanos na gestão do seu próprio território, a fim de que a questão seja securitizada (Buzan, Waever, Wilde, 1998), por meio da intervenção de atores exógenos à região.

Para Meira Mattos, a Amazônia não é um problema, mas um desafio. Para solucioná-lo, ele foge da visão exclusivamente nacionalista e, em sua tese, defende a ação conjunta dos países da região: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Nesse condomínio verde, o Brasil teria o papel principal, pois detém cerca de 70% da área da floresta, além de possuir a foz do rio Amazonas, exercendo uma força centrípeta em relação à circulação de embarcações, em virtude do enlace da bacia hidrográfica com o oceano Atlântico. O autor prossegue apontando que a postura brasileira deve basear-se em um processo de cooperação multinacional no subcontinente, por meio do aprofundamento dos vínculos políticos, diplomáticos e econômicos.

O desafio é, na visão do autor, a ocupação política e econômica da área, mas, diferentemente de Golbery do Couto e Silva, em *Geopolítica do Brasil*, de 1967, a fronteira não é uma área de tamponamento, mas de integração. O processo de vertebração passaria pelo desenvolvimento da cooperação e da amizade entre os países da região. Esse exercício conjunto das soberanias promoveria um projeto multinacional capaz de desenvolver o subcontinente, preservar o meio ambiente, proteger os povos indígenas e elevar o padrão de vida dos habitantes.

Nesse contexto, o autor apresenta sua tese: estabelecer as bases para uma estratégia estatal e multinacional de integração e desenvolvimento econômico e social para a Amazônia. Para isso, Meira Mattos emprega o conceito de “Pan-

-Amazônia”, cunhado por Arthur Cezar Ferreira Reis (1942) e Samuel Benchimol (1977), com a finalidade de representar uma área que abrange cerca de 7.000.000km<sup>2</sup>, dividida por 9 países, correspondendo a aproximadamente 5% da superfície terrestre, 40% da América do Sul, 20% da disponibilidade de água doce no mundo, mas apenas 39 milhões de habitantes, representando 9% da população sul-americana (Aragón, 2018). Trata-se de um verdadeiro dilema de gestão de território. Por isso, a importância conferida pelo autor ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978 (OCTA, 1978).

Pode-se, inclusive, afirmar que a visão integradora de Meira Mattos influenciou a elaboração e a assinatura do Protocolo de Emenda ao TCA, de 1998 (OCTA, 1998), culminando com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OCTA), a instalação da Secretaria Permanente, em Brasília, e a institucionalização de outros mecanismos de integração, como as reuniões de Ministros das Relações Exteriores, o funcionamento de comissões permanentes e a realização de fóruns de discussão.

Como homem do seu tempo, de concepção nacional-desenvolvimentista, seu ponto de partida é o Estado, pois cabe-lhe assumir o pionerismo da ocupação, por meio de uma estratégia que conjugue desenvolvimento econômico e ocupação populacional, contrapondo-se às potências estrangeiras e seus *proxys*. Essa atuação teria como principais ações a vertebração e a interligação continental da Amazônia e a criação das áreas interiores de intercâmbio fronteiriço.

Na primeira linha de esforço, a vertebração e a interligação continental da Amazônia não é uma ideia nova, mas trata-se da continuação do pensamento geopolítico de Mario Travassos, em *Projeção Continental do Brasil*, de 1935. Meira Mattos observa que a integração da hinterlândia brasileira (Planalto Central) com a calha sul do rio Amazonas encontrava-se razoavelmente estabelecida, por meio das rodovias Belém/

PA-Brasília/DF (BR-010), Cuiabá/MT-Santarém/PA (BR-163), Cuiabá/MT-Porto Velho/RO (BR-364) e Porto Velho/RO-Manaus/AM (BR/319).

Torna-se interessante ressaltar como a geografia condicionou o traçado desses eixos, pois eles foram construídos sobre as linhas secas que separam os afluentes sul do rio Amazonas. Por exemplo, a BR-010 foi traçada entre os rios Tocantins-Araguaia e o Xingu; a BR-163, entre os rios Xingu e Tapajós; e a BR-319, entre os rios Madeira e Purus. Nessa lógica, caberia à Transamazônica (BR-230) estabelecer, ao sul do rio, a ligação rodoviária leste-oeste de Porto Franco/MA até Humaitá/AM, por meio do corte perpendicular naquelas estradas. Tratava-se de um projeto hercúleo, que, em diversos pontos, contou com a participação da engenharia do Exército Brasileiro.

Entretanto, se, nas reflexões de Meira Mattos, as estradas austrais estavam razoavelmente estabelecidas, o cenário ao norte do rio, em 1980, era desolador. A mesma lógica viária não se reproduziu ao norte. As estradas eram escassas, destacando-se apenas a rodovia Manaus/AM-Boa vista/RR (BR-174), paralela à calha do rio Branco. Para o autor, era urgente o estabelecimento de três grandes eixos setentrionais: o primeiro ligando Manaus/AM à região de São Gabriel da Cachoeira/AM, acompanhando a linha seca entre os rios Negro e Solimões; o segundo seria o prolongamento da BR-163, conectando Santarém/PA ao Suriname, cortando a linha seca entre os rios Jari e Trombetas; e o terceiro tratava-se da grande Perimetral Norte (BR-220), ligando Macapá/AP a Mitu, na Colômbia, com 2,5 mil km de extensão, exercendo a mesma função da Transamazônica, enlaçando os rios Jari, Trombetas e Negro. Até os dias atuais, todavia, esses eixos nunca se concretizaram.

Observa-se que a organização viária proposta por Meira Mattos para a calha norte do Amazonas visava à criação de infraestrutura em

transporte que interligasse o Brasil ao Pacífico e ao Caribe, por meio da construção de rodovias que penetrassem na Colômbia, na Venezuela e no Suriname, estreitando os vínculos políticos, econômicos e sociais.

Na segunda linha de esforço, o autor propõe a criação de áreas interiores de intercâmbio fronteiriço. Em sua obra, identificamos três grandes sistemas delimitados pelas bacias hidrográficas 1) dos rios Negro e Branco, 2) dos rios Solimões e Juruá e 3) dos rios Madeira e Purus. O primeiro, Negro-Branco, ligando o Brasil à Colômbia, à Venezuela e à Guiana, destacava-se pelo triângulo formado pelas cidades de Boa Vista (Brasil), de Lethen (Guiana) e de Santa Helena (Venezuela). O segundo, o Solimões-Juruá, enlaçando o Brasil ao Peru e à Colômbia, distingue-se pelas cidades de Tabatinga, de Benjamin Constant e de Atalaia, no Brasil, de Letícia, na Colômbia, e de Ramon Castillos e de Iquitos, no Peru. Por fim, o terceiro, o Madeira-Purus, conectando o Brasil ao Peru e à Bolívia, incluindo as localidades de Guajará-Mirim e de Rio Branco, no Brasil, e de Riberalta e de Cobija, na Bolívia.

Ao leitor atento de *Uma Geopolítica Pan-amazônica*, nota-se que o Brasil está no centro da estratégia de desenvolvimento continental de Meira Mattos, em especial a cidade de Manaus/AM, classificada como polo de atração dessas áreas, por possuir ligações rodoviárias com o sistema Negro-Branco, por meio da BR-174, e com o sistema Madeira-Purus, por meio da BR-319. Essas áreas de intercâmbio tiveram sua inspiração na região Sul do Brasil, em que se observou o desenvolvimento social e o crescimento econômico de cidades-irmãs em ambos os lados da fronteira.

Meira Mattos reflete sobre a importância das iniciativas que visavam promover esse espraiamento da infraestrutura, como a implantação do Programa de Integração Nacional e do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais

da Amazônia (Polamazônia); a elaboração dos Planos de Viação Nacional; a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); e os projetos de mineração, como o Carajás, o Alunorte e o Albras. Esses empreendimentos teriam a capacidade de levar vitalidade às áreas de intercâmbio fronteiriço e estabelecer uma efetivo projeto multinacional de ocupação territorial. O autor possui uma visão fortemente estadocêntrica, reflexo ainda do nacional-desenvolvimentismo, pois caberia ao Estado a liberação de crédito para o financiamento das atividades econômicas e a instalação da infraestrutura de comunicações, de energia e de transporte, bem como a prestação de serviços públicos em educação e em saúde.

Como último tópico a ser debatido, está a aplicabilidade do projeto proposto na obra. A primeira dificuldade é a transformação da OTCA em um fórum efetivo de integração multinacional, pois, transcorridos cerca de 45 anos da assinatura do TCA, persistem desconfianças entre seus signatários. Por exemplo, a Venezuela e a Colômbia se contrapõem às questões de segurança na fronteira, em virtude do apoio daquela a grupos paramilitares de esquerda que atuam no território colombiano. Caracas possui também uma forte retórica revisionista sobre o território de Essequiba, pertencente à Guiana. A Bolívia apresenta litígios fronteiriços com o Peru, por causa da perda de seu litoral na costa do Pacífico. Lima, por sua vez, possui divergências lindeiras com o Equador, desde a guerra do Cenepa. Resta a questão: é possível construir um ambiente de cooperação multinacional no meio de tantas desconfianças?

A segunda é a provável ausência de liberdade de ação do Brasil no âmbito internacional, para repetir, na região amazônica, o mesmo modelo econômico aplicado na Marcha para o Oeste, que culminou com a ocupação agrícola do Planalto Central, com um forte impacto ambiental (Demambro; Pietrafesa; Rojas, 2021). O Brasil

seria capaz de suportar sanções políticas e econômicas dos países desenvolvidos como consequência do desmatamento, a fim de implantar grandes empreendimentos voltados para o agronegócio ou para a extração de minérios na Amazônia?

Na época em que o General Meira Mattos escreveu seu livro, o regime internacional de proteção ao meio ambiente estava em seus primeiros passos e não possuía a adesão massiva nem a legitimidade internacional da atualidade, bem como a defesa dos direitos dos povos originários não detinha a força política moderna.

A terceira é a falta de consenso entre os brasileiros sobre qual é o papel que a Amazônia deve desempenhar na economia brasileira e qual seria a estratégia para alcançá-lo. Esse óbice suscita diversas questões, pois torna-se necessário definir se adotaremos uma estratégia multinacional ou autóctone; se o Estado será o principal investidor no desenvolvimento da área ou se buscará parcerias com a iniciativa privada. Caso haja parceiros privados, qual a esfera de atribuição de cada um, como será o financiamento desses entes e quais tipos de atividades serão desenvolvidos. O espaço será tratado como uma área para extrativismo mineral e vegetal ou apostaremos na economia verde, focada em produtos oriundos da biodiversidade da fauna e flora ou na captação de créditos de carbono para preservação da floresta?

## Conclusão

À guisa de conclusão, acreditamos que os agentes políticos brasileiros, na esfera pública e privada, deveriam conhecer profundamente o pensamento de Meira Mattos para a Amazônia, seja para aprimorá-lo ou contestá-lo. Por isso, recomendamos a leitura da obra. Não julgamos que ela seja um manual, cuja aplicação efetiva garanta o desenvolvimento social e o crescimento econômico da hileia, pois cada livro está preso em seu tempo, refletindo o contexto nacional e internacional em que foi escrito. *Uma Geopolítica Pan-amazônica* deve ser considerado, porém, o

ponto de partida para debater as grandes questões da área, porque é a visão do primeiro geopolítico

a estudar profundamente a região e a identificar os seus problemas.

---

## Referências

- ARAGÓN, Luis Eduardo. A dimensão internacional da Amazônia: um aporte para sua interpretação. **Revista Nera**. Presidente Prudente, ano 21, n. 42, p. 15-33, dossiê, 2018.
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia, um pouco antes e além depois**. Manaus: Umberto Calderaro, 1977. Coleção Amazônica.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito, para apurar fatos relacionados às organizações não governamentais (ONGs) e às organizações da sociedade civil de interesse público (OS-CIPs) – (Requerimento do Senado Federal nº 292/2023). **Relatório Final Consolidado**. Brasília, 12 de dezembro de 2023. Fonte: Atividade Legislativa – Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2597&tp=4>>. Acesso em: 27 jan 2024.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CALMON DE PASSOS, P. N. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a Proteção Internacional do Meio Ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Ponta Grossa, [S. l.], v. 6, n. 6, 2009.
- COSTA, Rodolfo. Kerry diz que Amazônia pertence a todos e oposição teme intervenção dos EUA no Brasil. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 28 de fevereiro de 2023. Edição Digital. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/oposicao-liga-sinal-de-alerta-sobre-alinhamento-entre-biden-e-lula-em-pauta-ambiental/?ref=busca>>. Acesso em: 27 jan 2024.
- COSTA, Solange M. G. **Grãos na floresta**: estratégia expansionista do agronegócio na Amazônia. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- DEMAMBRO, Elizeu; PIETRAFESA, Pedro A; ROJAS, Gabriela V. G. A expansão do cultivo de soja e os impactos ambientais no Vale do Araguaia, entre 2000 e 2019. **South American Development Society Journal**. Barra do Garças, [S.l.], v. 7, n. 20, p. 83, set 2021.
- DESIDERI, Leonardo. Internacionalização da Amazônia: o que é verdade e o que é mito. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 30 de agosto de 2019. Edição Digital. Disponível em: <[https://www.gazetadopovo.com.br/republica/internacionalizacao-da-amazonia-mitos-e-verdades](https://www.gazetadopovo.com.br/republica/internacionalizacao-da-amazonia-mitos-e-verdades/)>. Acesso em: 27 jan 2024.
- FRANCO, Caroline; POLLI, Simone. As diferentes visões sobre interesse público nas primeiras correntes do ambientalismo: o Preservacionismo e o Conservacionismo. **Interfaces Científicas – Direito**. Maceió, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 144-155, 2023.
- HAURADOU, Gladson R.; AMARAL, Maria V. B. Mineração na Amazônia Brasileira: aspectos da presença e avanço do capital na região. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, vol. 23, núm. 1 (junho), p. 402-420, 2019.

MATTOS, Carlos de Meira. **Uma Geopolítica Pan-amazônica**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1980.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA). **Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) de 1978**. Brasília, 3 de julho de 1978. Fonte: Site Oficial da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: < <https://otca.org/pt/wp-content/uploads/2023/07/3.-PORTUGUES-Tratado-de-Cooperacao-Amazonica-TCA.pdf> >. Acesso em: 27 jan 2024.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA). **Protocolo de Emenda de 1998**. Caracas, 14 de dezembro de 1998. Fonte: Site Oficial da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: < <https://otca.org/pt/wp-content/uploads/2021/03/PROTOCOLO-DE-ENMIENDA.pdf> >. Acesso em: 27 jan 2024.

REIS, Artur César Ferreira. **Panorama econômico-financeiro do Segundo Reinado**: navegação fluvial, especialmente a do Amazonas. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

SILVA, Golbery Couto e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1967.

SILVA, L. G. da. A Expansão da Pecuária na Amazônia. **Revista de Estudos Sociais**. Cuiabá, [S. l.], v. 15, n. 29, p. 79-96, 2014.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção continental do Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1935.