DOI: 10.30612/mones.v14i27.19630

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

# A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o regionalismo superficial brasileiro em dois tempos

**Rafael Assumpção Rocha**
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: rocha.rafael@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0507-8881

**Demetrius Cesário Pereira**
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e
Centro Universitário Belas Artes de São Paulo
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: demetriuscesario@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-6840-2142

**Luciene Patricia Canoa de Godoy**
Centro Universitário Belas Artes de São Paulo
São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: luciene.godoy@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3871-2794

**Resumo**: O presente artigo busca caracterizar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como um exemplo concreto de regionalismo superficial assimétrico brasileiro em relação à Amazônia. A justificativa para o estudo reside na necessidade de entender as dinâmicas que moldam as políticas regionais brasileiras, principalmente em um momento de crescente internacionalização das questões ambientais. A Amazônia, com sua importância geopolítica, ecológica e econômica, tem sido objeto de constantes pressões, tanto no âmbito diplomático quanto nas esferas econômica e ambiental. Compreender essas pressões e como elas afetam as ações do Brasil na OTCA é crucial para avaliar a eficácia e as limitações da política externa brasileira na região. Nesse sentido, faz-se primeiramente uma abordagem teórico-conceitual sobre como o regionalismo superficial pode explicar as ações do Brasil para a integração e defesa da região no âmbito da OTCA. Combinando revisão bibliográfica, pesquisa documental e método histórico-comparativo, o texto analisa de que forma as políticas externas brasileiras durante os governos de Geisel e a primeira metade de Lula III para a região amazônica, bem como a relevância da cooperação internacional horizontal entre países do Sul Global na pauta do Itamaraty, convergem no sentido de promover avanços institucionais à OTCA devido às pressões externas. O artigo argumenta que, embora tenham sido formuladas em contextos internos e internacionais distintos, tais governos apresentam similaridades notáveis, principalmente no que diz respeito à busca por autonomia e à diversificação de parcerias.

**Palavras-chave**: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; regionalismo superficial; Política Externa Brasileira; Amazônia

## The Amazon Cooperation Treaty Organization and the Brazilian shallow regionalism in two periods

**Abstract**: This article seeks to characterize the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) as a concrete example of Brazilian asymmetrical superficial regionalism in relation to the Amazon region. The justification for this study lies in the need to understand the dynamics shaping Brazilian regional policies, particularly at a time of increasing internationalization of environmental issues. With its geopolitical, ecological, and economic significance, the Amazon has been subjected to constant pressures, both diplomatically and within the economic and environmental spheres. Understanding these pressures and how they affect Brazil's actions within ACTO is crucial for evaluating the effectiveness and limitations of Brazilian foreign policy in the region. In this context, the article first provides a theoretical-conceptual approach to how superficial regionalism can explain Brazil's actions toward the integration and defense of the region within ACTO. Combining bibliographic review, documentary research, and a historical-comparative method, we analyze how Brazilian foreign policy towards the Amazon region was conducted during the Geisel and the first half of the third Lula administrations, as well as the relevance of horizontal international cooperation among Global South countries on the agenda of the Ministry of Foreign Affairs, converge to promote institutional advancements for ACTO due to external pressures. We

argue that, although formulated in distinct domestic and international contexts, these policies reveal notable similarities, particularly concerning the pursuit of autonomy and the diversification of partnerships.

**Keywords**: Amazon Cooperation Treaty Organization; shallow regionalism; Brazilian Foreign Policy; Amazon

## La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y el regionalismo superficial brasileño en dos tiempos

**Resumen**: Este artículo caracteriza a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) como un ejemplo del regionalismo superficial asimétrico brasileño respecto a la Amazonía. La relevancia del estudio se justifica por la necesidad de comprender las dinámicas que moldean la política regional brasileña, especialmente ante la creciente internacionalización de los temas ambientales. Por su importancia geopolítica, ecológica y económica, la Amazonía enfrenta presiones constantes en los ámbitos diplomático, económico, y ambiental. Analizar cómo estas presiones influyen en la actuación de Brasil en la OTCA es, por lo tanto, clave para evaluar los límites y alcances de su política exterior en la región. El texto parte de un enfoque teórico-conceptual sobre el regionalismo superficial para explicar las acciones brasileñas en la integración y defensa amazónica dentro de la OTCA. Combinando revisión bibliográfica, análisis documental y método histórico-comparativo, se examinan las políticas exteriores de los gobiernos de Geisel y la primera mitad de Lula III, destacando la cooperación internacional horizontal entre países del Sur Global como elemento central en la agenda del Itamaraty. Se argumenta que, a pesar de sus contextos distintos, ambas gestiones comparten la búsqueda de autonomía y diversificación de alianzas.

**Palabras clave**: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; regionalismo superficial; Política Exterior Brasileña; Amazonía

Recebido em: 31/01/2025
Aceito em: 01/08/2025

CC BY NC SA

## INTRODUÇÃO

Por meio de um estudo de caso qualitativo e exploratório, este artigo analisa a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como um exemplo concreto de "regionalismo superficial assimétrico" na política externa brasileira. Mais especificamente, nosso objetivo é compreender como a política brasileira para a OTCA, sob a influência de distintas pressões ambientais externas nos governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e Luiz Inácio Lula da Silva (2023-presente; Lula III), exemplifica o conceito de "regionalismo superficial assimétrico".

A investigação parte de um referencial teórico para, em seguida, aplicá-lo a processos históricos e eventos contemporâneos (método dedutivo). Esse referencial foi estabelecido por meio de uma revisão bibliográfica, com especial atenção aos conceitos de "regionalismo superficial" (a preferência por cooperação sem aprofundar a supranacionalidade), de "assimetria de poder" (a resistência a mecanismos que limitem a soberania) e de "cooperação Sul-Sul" (a busca por autonomia pela diversificação de parcerias). Por sua vez, a coleta de evidências empíricas baseou-se em uma pesquisa documental, abrangendo fontes primárias e secundárias como tratados, protocolos da OTCA, documentos governamentais e fontes da mídia. O núcleo da análise empreende o método histórico-comparativo, que examina a política externa para a Amazônia no governo Geisel e na primeira metade do atual mandato Lula, com foco em três casos recentes: a Cúpula da Amazônia (2023), a Presidência brasileira do G20 (2024) e a conclusão do acordo assinado em 2024 entre o Mercado Comum do Sul e a União Europeia (Acordo Mercosul-UE). Com isso, nosso objetivo é identificar as continuidades e similaridades na estratégia brasileira, demonstrando como o regionalismo é utilizado para defender a soberania e responder a pressões externas, independentemente do regime político vigente. Em outras palavras, nossa análise corrobora a hipótese de que o modelo em questão é uma característica persistente da política externa do país.

## O REGIONALISMO SUPERFICIAL ASSIMÉTRICO

O regionalismo pode ser considerado uma espécie de cooperação internacional dentro de uma certa região do globo. A aceleração da interdependência (Keohane; Nye, 1998) tem sido destacada como uma das causas do aprofundamento da regionalização, especialmente com a evolução dos meios de transporte e comunicação no pós-Guerra Fria, fazendo com que problemas nacionais passassem a ter um caráter mais internacional. Apesar disso, a preservação da soberania estatal por vezes figura como um obstáculo à regionalização e ao seu aprofundamento, particularmente em casos de acentuada assimetria, levando Estados mais poderosos a resistirem ao aprofundamento regional – o que chamamos de "regionalismo superficial assimétrico".

CC BY NC SA

Segundo Herz e Hoffmann (2004, p. 168), a integração regional seria "um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional". As autoras ressaltam, ainda, que alguns processos de regionalismo podem dar origem a organizações internacionais, por meio do que chamam de institucionalização "conduzida por governos nacionais de Estados" (Herz; Hoffmann, 2004, p. 169). O que elas aqui chamam de "institucionalização" é também tratado como aprofundamento, podendo ser denominado "supranacionalização" no caso de organismos internacionais (Pereira, 2012). Já para Silva e Costa (2013, p. 27), "o conceito de regionalismo, por seu turno, refere-se tanto aos acordos de integração como às organizações internacionais".

Historicamente, pode-se falar em duas ondas de regionalismo: durante e após a Guerra Fria. Na região, "a nova onda regionalista que ocorreu na América Latina parecia romper com a retórica neofuncionalista de integração, uma vez que salvaguardava a soberania dos estados latino-americanos" (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 3). Além disso, "a manutenção do Estado como propulsor e decisor da integração não permitiu a criação de estruturas institucionais com certa autonomia e alcance supranacional" (Mariano, 2013, p. 4). Para Mariano (2013, p. 5), o contexto atual pode ser considerado um momento de "regionalismo líquido". Embora essa concepção se refira a um momento histórico específico, nossa concepção de "regionalismo superficial" perpassa a historicidade, sendo uma característica própria de processos de integração com acentuada assimetria entre os Estados.

Teóricos do regionalismo de vertente intergovernamental, como Moravcsik (2013), defendem que os processos de regionalização são, em grande medida, controlados pelos Estados mais fortes. Analisando as negociações do Tratado de Maastricht, que deu origem à UE, o autor destaca o papel de Alemanha, França e Reino Unido nas negociações, enfatizando que o resultado teria sido capitaneado pelo poder econômico alemão, em acordo com a força geopolítica francesa. Receosos de serem excluídos, os britânicos teriam aceitado o resultado, mas não antes de pedir para ficar de fora da zona do euro (Pereira, 2012). Nesse caso, temos três Estados em equilíbrio, sendo dois favoráveis ao aprofundamento da integração, especialmente para corrigir suas fragilidades: a França buscava mais segurança econômica na Alemanha, enquanto os alemães acenavam a um maior protagonismo geopolítico com o apoio francês.

Tal visão dialoga com a perspectiva realista das relações internacionais, especialmente a tese do balanço de poder (também conhecido como "equilíbrio de poder", ou mesmo "balança de poder") como influência relevante para a formação de alianças contra um ator poderoso, que pode ser utilizada para compreender o regionalismo (Pereira, 2005). Nesse caso, além de condicionantes sistêmicas para a cooperação, como o equilíbrio de poder para enfrentar ameaças externas, os Estados mais poderosos seriam os mais resistentes ao regionalismo. Outro conceito que ajuda a reforçar a ideia seria aquele de "autoajuda", segundo o qual os Estados

CC BY NC SA

devem buscar autonomia: quanto mais forem independentes, menos tendentes à cooperação. Além disso: "Uma vez que existem muitas semelhanças entre a formação de alianças e os processos de integração regional, considera-se que as condições que levam os Estados a formarem alianças de acordo com a teoria do equilíbrio de poder são as mesmas que interferem no regionalismo" (Pereira, 2005, p. 7).

No caso da cooperação regional envolvendo o Brasil, seu poder assimétrico em relação aos demais Estados da região levaria ao *shallow regionalism* ("regionalismo superficial" ou "raso", em tradução livre). Saraiva (2013, p. 7) sustenta que

> um ator regional que leve adiante os custos e incentivos para uma iniciativa de integração, destaca a importância que o Brasil exerça o papel de *paymaster* absorvendo os custos da integração e provendo o coletivo de bens públicos necessário para o sucesso de um processo de integração.

Para Giacalone (2018, p. 165), "na ausência de mecanismos corretivos, o regionalismo sempre cria tensões entre seus membros devido à sua natureza assimétrica", ressaltando, ainda, que "o Brasil enfatiza a soberania nacional sobre os acordos regionais, pois desde o início do século XX sua constituição e sua política externa têm apoiado elaborações conceituais do direito internacional que favorecem a soberania" (Giacalone, 2018, p. 178). Segundo a autora, os países vizinhos do Brasil não resistiram a seu poder material, "mas sim à forma como o Brasil usou seu poder para organizar a região em seu benefício" (Giacalone, 2018, p. 184). Embora a autora defenda que a assimetria possa ocasionar a resistência dos Estados menores, isso não seria um padrão, mas sim uma dinâmica provocada justamente pela manipulação do regionalismo por parte da potência dominante.

Desse modo, o presente artigo debruça-se sobre a tese do regionalismo superficial assimétrico para argumentar que quanto maior a disparidade de poder dentro de uma região, maior a tendência de que a potência regional defenda um regionalismo mais superficial. Além disso, uma das causas mais relevantes do aprofundamento nesses casos seria o enfrentamento a atores e ameaças externas. A seguir, aplicam-se as teorias e conceitos aqui discutidos à política externa brasileira para a região da Amazônia, mais especificamente à OTCA.

## O REGIONALISMO AMAZÔNICO

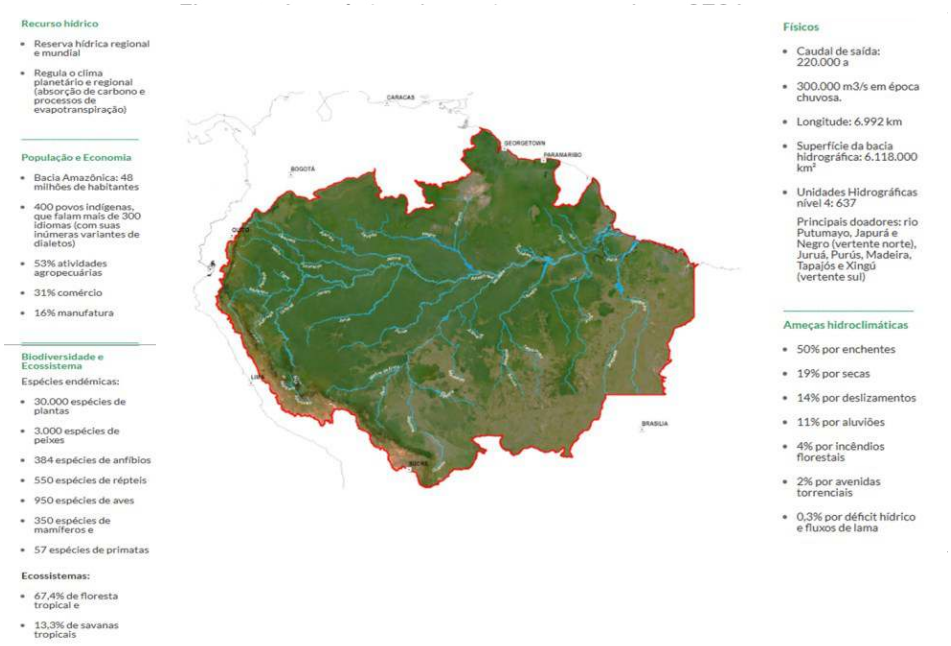
A multiplicidade de iniciativas de integração e a superficialidade desse processo, abordados na seção anterior, impulsionam os países sul-americanos a concertarem arranjos coo-

CC BY NC SA

perativos quando identificam um determinador comum[1]. O fato gerador pode ser alguma demanda nacional – quando um país procura atribuir uma importância regional para uma agenda nacional – ou por pressão internacional, quando os países se unem para enfrentar uma ameaça externa. A Amazônia é um bom exemplo disso.

Floresta tropical mais extensa do planeta, a Amazônia abriga a maior bacia hidrográfica do mundo e é compartilhada por oito países sul-americanos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e a Guiana Francesa (Departamento Ultramarino). Dos seus mais de 7,5 milhões de km², aproximadamente 70% encontram-se em território brasileiro (ver Figura 1). Isso confere um protagonismo ao Brasil quando se discute internacionalmente a Amazônia, pois esse é o país a que todos se referem para questionamentos e cobranças.

**Figura 1:** Amazônia sul-americara-membros OTCA




Fonte: https://otca.org/pt/a-amazonia/

Do ponto de vista geográfico, a Amazônia não é homogênea, mas, em termos geopolíticos, há denominadores comuns entre os países, o que coloca essa região como um vetor natural de integração regional. A baixa ocupação populacional que caracteriza a Amazônia, a dificuldade de monitoramento das fronteiras, a existência de ilícitos transfronteiriços, a pres-

1 Para maiores informações sobre esse processo, ver Godoy (2022, cap. 1).

são internacional para a preservação desse bioma e a porosidade das fronteiras são desafios compartilhados pelos países amazônicos.

No que se refere aos aspectos fronteiriços, há uma convergência entre esses países sobre os ilícitos e as dificuldades de monitoramento das fronteiras. A floresta impõe desafios para que as autoridades nacionais controlem o fluxo de entrada e saída pelas fronteiras amazônicas. Muitas delas são demarcadas por extensos rios, que exigem uma forma de monitoramento de difícil execução por parte de alguns Estados da região. Outras fronteiras estão localizadas em áreas de densidade florestal ou próximas a reservas indígenas; em outros casos, as fronteiras são avenidas em cidades, como no caso das "cidades-gêmeas" de Letícia e Tabatinga. Tais características exigem ações coordenadas entre os países amazônicos, visto que o crime organizado se aproveita dessa diversidade e fragilidade para transportar drogas, animais e pessoas entre os países da região, configurando uma rota para ilícitos que conecta a Amazônia com mercados dos Estados Unidos e da Europa (Becker, 2005).

O desenvolvimento sustentável também se configura como um denominador comum que poderia impulsionar o processo de integração entre os países amazônicos. Buscando contornar o estímulo que a baixa densidade territorial oferece à proliferação de atividades ilícitas, diferentes governos brasileiros criaram programas de incentivo ao povoamento na Amazônia, mas tal esforço se viu dificultado pela baixa oferta de atividades econômicas como atrativo à migração para aquela região. Desde que os debates ambientais ganharam força, os países amazônicos perceberam essa agenda como limitadora do processo de desenvolvimento econômico e, consequentemente, também do desenvolvimento populacional da Amazônia. Ainda, à medida que o mundo busca por fontes renováveis de energia, produtos sustentáveis, biofármacos e biossintéticos, a Amazônia se torna um componente econômico estratégico para os países amazônicos, que precisarão lidar com pressões ampliadas de diversos grupos econômicos e devem, portanto, procurar soluções concertadas entre si a fim de protegerem seus interesses nacionais (Godoy, 2022).

Outra característica importante da Amazônia brasileira diz respeito à existência de reservas indígenas próximas ao perímetro das fronteiras nacionais. Para além de serem frequentemente vistas como ameaças à segurança nacional, as reservas indígenas são afetadas pelas atividades ilícitas que marcam a região amazônica, em especial no caso do garimpo e do desmatamento. A violência contra os povos indígenas tem imposto ao Brasil uma pressão internacional intensa por ações efetivas de proteção. Ainda que esta seja uma pauta mais brasileira, também pode constituir um fator de impulsão à integração, principalmente tendo como base o que foi apresentado na seção anterior, que aponta para a força da potência regional em uma integração de perfil raso.

Ao mesmo tempo, não é possível pensar o monitoramento da Amazônia sem investimentos maciços em tecnologia e no compartilhamento de informações entre os países, seja

CC BY NC SA

para fins de proteção ambiental, combate à criminalidade, ou proteção dos povos originários. Desta forma, a criação de uma instituição de caráter regional seria fundamental para dar coesão ao discurso dos países que integram a Amazônia frente às pressões internacionais.

Como já foi dito, com a intensificação dos debates internacionais sobre o meio ambiente a partir da Conferência de Estocolmo em 1972, a diplomacia brasileira percebeu a importância de unir os países amazônicos, a fim de, regionalmente, combater o discurso de "internacionalização" da Amazônia. O Brasil marcou uma posição soberanista e defensiva naquela ocasião, momento em que o país era governado pelo general da linha dura e ex-chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), Emílio Garrastazú Médici (1969-1974). Sua política externa foi marcada pela diplomacia do interesse nacional, cunhada pelo chanceler Mário Gibson Barboza, que preconizava o projeto "Brasil Grande Potência", afastando-o da denominação de país de terceiro mundo (Souto, 2003). Tal projeto entendia que as pressões ambientais internacionais acerca da Amazônia vinham para impedir o crescimento industrial brasileiro.

Na época, acreditava-se que a floresta era o "pulmão" do mundo e deveria ser preservada a qualquer custo, mesmo que isso ferisse a soberania dos países amazônicos. Para combater essa ideia, em 1978, a diplomacia brasileira uniu oitos países no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), deixando apenas a Guiana Francesa de fora, visto que a inclusão de um país europeu no Tratado não era vista como alinhada aos interesses desse projeto. Essa iniciativa de estreitamento de relações com países vizinhos e a assinatura do acordo foi uma característica da política externa do governo Geisel (Cardoso; Miyamoto, 2012).

O TCA foi importante para consolidar a Amazônia enquanto região geopolítica, garantindo a navegabilidade dos rios entre os países membros e determinando que propostas e ações para a Amazônia deveriam partir dos países que circunscrevem esse bioma. Adicionalmente, o Tratado construiu as vias políticas para a criação, vinte anos depois, da OTCA, mantendo vigentes todas as concertações jurídicas estabelecidas no TCA como pilares norteadores da nova organização (Godoy, 2022).

Cabe destacar que o dilema existente entre a pressão internacional para a preservação ambiental e a necessidade regional de desenvolvimento econômico-social foi a motivação central para transformar o TCA em OTCA. Com efeito, uma análise temporal mostra que ambas iniciativas surgem em momentos de forte mobilização internacional sobre a questão ambiental, e ambos são reflexos das pressões advindas de importantes conferências internacionais, como a Conferência de Estocolmo (1972) e a ECO-92 (1992). Nesse sentido, a motivação para a integração desta parte da América do Sul é externa, e a resposta a essa pressão corrobora os objetivos de desenvolvimento de uma política externa brasileira pautada na cooperação horizontal entre países do Sul Global. Como argumenta Silva (2013, p. 540), nesse contexto,

> renova-se o interesse pela Amazônia como uma fronteira de expansão para as atividades econômicas, uma ampla oportunidade para a promoção do desenvolvimento, agora justificado pelo viés da sustentabilidade. Então, como resultado da renovação do compromisso político, os países ativaram e ampliaram as ações das Comissões Especiais da Amazônia, e iniciaram o estabelecimento de canais de cooperação entre órgãos dos governos amazônicos, como também com agências internacionais, aumentando a troca de experiências e captando apoio financeiro.

Na OTCA, a questão ambiental é tratada como um assunto soberano para os países amazônicos e subordinado a seus interesses geopolíticos. A Organização possui um caráter eminentemente intergovernamental, estando impedida de criar qualquer projeto ou ação sem o consentimento das oito nações que a integram (OTCA, 2013). Tal característica alinha-se àquilo que anteriormente chamamos de "regionalismo superficial", isto é: não há intenção de que a OTCA seja uma porta-voz da Amazônia, mas sim um fórum para que seus membros discutam seus interesses para a região.

Isso nos permite compreender a pouca profundidade da Organização, que passou os últimos anos atuando de forma complementar às estruturas governamentais dos países na catalogação da flora e fauna da região, bem como no suporte às comunidades indígenas e no monitoramento dos recursos hídricos amazônicos, sem conectá-los com o desenvolvimento sustentável da região como um todo. São ausentes, portanto, os debates e as ações conjuntas para rebater as críticas internacionais no que toca ao gerenciamento ambiental da Amazônia. De modo similar, não foram articulados, no âmbito da OTCA, planos coordenados para combater o desmatamento e os crimes ambientais da região. Esse quadro nos transmite uma imagem internacional de que a referida Organização não é funcional e que não constitui uma instância de debates e encaminhamentos para os problemas amazônicos (Godoy, 2022).

Observar mais atentamente a história da OTCA nos permite, contudo, identificar importantes contribuições políticas. Para Simões (2012), há cinco grandes marcos nessa trajetória. Se o primeiro (1979-1989) é considerado embrionário, de caráter predominantemente defensivo, a segunda fase (1989-1994) é vista como uma etapa de fortalecimento político, quando seus membros retomam suas atenções para o Tratado, impulsionados pela ECO-92 e toda a pressão internacional que a região sofreria.

Já no período compreendido entre 1995 e 2002, os países decidem criar uma organização a partir do Tratado para fortalecer sua implementação, assinando o acordo constitutivo da OTCA em 1998 e instituindo a Secretaria Permanente em 2002. Assim, embora a Organização tenha formalmente "nascido" nessa fase, a relação orgânica entre o TCA e a OTCA faz com que o primeiro seja interpretado como fase embrionária da segunda. De 1995 até 2003, os esforços se concentraram na institucionalização da Organização, em uma agenda que abarcava definições sobre sede, orçamento, atribuições da Secretaria Permanente e outras questões buro-

cráticas que pouco impactavam a Amazônia em si, mas que eram entendidas como condições indispensáveis ao avanço da cooperação amazônica (Silva, 2013).

A quarta fase (2002-2009) dessa trajetória histórica corresponde à intensificação dos acordos diplomáticos que buscavam criar uma identidade amazônica a partir de projetos compartilhados em matéria de educação, meio ambiente, infraestrutura de transporte, questões indígenas e saúde. É nesta fase também que a Organização começa a atuar de forma mais supranacional, a partir das ações da secretária-geral equatoriana Rosalía Arteaga Serrano (2002-2007). Sob sua gestão, os diversos compromissos ambientais assumidos pela OTCA desagradaram os países membros, por não terem sido previamente consultados. O caráter mais marcadamente supranacional que a equatoriana conferiu à Organização levou ao seu afastamento e ao início do que Simões identifica como uma quinta fase (2009-2014), conhecida como o relançamento da OTCA. O que se esperava nesta etapa era o resgate de seus princípios originais, com especial destaque para a subordinação da Organização aos interesses de seus membros. Dito de outro modo, o relançamento da OTCA encerra qualquer perspectiva de maior supranacionalidade, na medida em que a coloca como fórum de discussão de questões amazônicas entre os países que a integram (Silva, 2013).

À luz do exposto, a criação de uma instituição de caráter regional como a OTCA mostra-se fundamental para consolidar a região geopoliticamente e unificar o discurso frente às pressões externas. Como vimos, tanto o TCA quanto a OTCA surgiram em momentos de intensa mobilização internacional sobre questões ambientais, gerando a necessidade de coordenação entre os países-membros para se contraporem aos discursos de "internacionalização" da Amazônia e afirmarem sua soberania.

Essa dinâmica será explorada em detalhes na próxima seção, dedicada a analisar a política externa brasileira de Geisel e Lula III, correspondentes à primeira, quarta e quinta fases discutidas acima. Como veremos, apesar de contextos políticos nacionais distintos, tais administrações enfrentaram pressões internacionais semelhantes e buscaram fortalecer o regionalismo amazônico sob a égide da cooperação Sul-Sul (CSS), sem, no entanto, renunciar ao controle sobre a agenda e as decisões da OTCA.

## POLÍTICA EXTERNA E REGIONALISMO AMAZÔNICO EM DOIS TEMPOS: OS GOVERNOS GEISEL E LULA III

A transição entre os contextos da política externa brasileira nos governos Médici e Geisel reflete uma continuidade na busca por afirmação da soberania nacional e na construção de

uma identidade regional na América do Sul. Durante a gestão Médici, a ênfase estava na defesa dos interesses brasileiros contra as pressões internacionais em relação à Amazônia, o que culminou na criação do TCA em 1978. Este Tratado não apenas uniu os países amazônicos em torno de uma agenda comum, mas também estabeleceu as bases para uma atuação geopolítica da região.

Quando Geisel chega à Presidência em 1974, ainda no contexto da ditadura militar, e se dedica à abertura política "lenta, gradual e controlada", empreende uma política externa universalista, sem deixar de lado a importância do regionalismo sul-americano (Pinheiro, 2004). O próprio presidente batizou a política externa de seu governo de "pragmatismo ecumênico e responsável" para se referir à busca dos objetivos de desenvolvimento do país de modo desvinculado de princípios ideológicos no âmbito da Guerra Fria ("pragmatismo"), a partir da concertação dos interesses de diversos setores da sociedade e da diversificação de parcerias nas relações internacionais do Brasil ("ecumênico" de alcance universalista) (Cardoso; Miyamoto, 2012).

À época, o chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira defendia que o Brasil, por ser o país mais forte da América do Sul, poderia impor sua visão política na região aos países de menor projeção internacional. Ao mesmo tempo, entendia que o país se beneficiaria da promoção de uma percepção de inclusão entre esses países menores (Spektor, 2004). A proposição do TCA representou, nesse sentido, uma contraposição a essa lógica de "equilíbrio de poder sul-americano em favor do Brasil" (Spektor, 2004, p. 209).

Essa estratégia confere contornos ao conceito de "regionalismo superficial assimétrico", dinâmica em que o Estado mais poderoso da região (Brasil) resistiria a um aprofundamento da integração que pudesse limitar sua soberania ou poder. Ao invés de impor sua vontade, o Brasil optou por uma cooperação que, embora superficial, buscava o desenvolvimento integrado da região amazônica, visando afastar a então crescente ideia de uma "internacionalização da Amazônia" (Moreira Lima, 2018, p. 26). O TCA também buscou aproximar o Brasil do Pacto Andino, criado em 1969 (Moreira Lima, 2018, p. 31).

Com efeito, o TCA visava superar a dependência do eixo vertical Norte-Sul, promovendo relações mais horizontais entre os países em desenvolvimento. Como instrumento da política externa brasileira, o Tratado buscava "criar um quadro de referência formal e dar um impulso político à cooperação entre os países amazônicos para o desenvolvimento dos recursos da região" (Souto Maior, 2018, p. 227). Ainda que o Brasil tenha buscado incluir a integração física entre seus vizinhos da parte setentrional da América do Sul nos objetivos do TCA, essa proposta não foi aceita pelos demais signatários.

A política externa de pragmatismo ecumênico e responsável, aliada à disposição de fomentar a cooperação para o desenvolvimento entre os países amazônicos, pode ser interpre-

tada como um conjunto de políticas e ações inseridas no arcabouço conceitual da cooperação internacional para o desenvolvimento entre os países do Sul Global, também conhecida como CSS. Segundo Pino (2014), a origem da CSS remonta à Conferência de Bandung, realizada na Indonésia em 1955, quando 29 países asiáticos e africanos desenvolveram princípios pautados no respeito aos direitos humanos, à soberania e integridade territorial, à não intervenção, à solução pacífica de controvérsia e à solidariedade dos povos do Sul, entre outros.

Nos anos seguintes, a ideia de cooperação entre os países do Sul foi sendo cada vez mais instrumentalizada, com destaque à Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), bem como por outras agrupações de países em desenvolvimento, como o Movimento dos Não Alinhados (MNA) ou o Grupo dos 77 (G-77) (Pino, 2014). Em 1970, a Conferência de Lusaka resultou na adoção do conceito de "autossuficiência coletiva", que repousava no "reconhecimento de que o Sul não poderia aguardar mais a benevolência e a sensibilidade dos países ricos" em uma eventual nova ordem econômica internacional (Pino, 2014, p. 63). Para Pino, a criação, em 1974, da Unidade Especial de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, ligada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fez desta um ponto focal para a CSS no âmbito das Nações Unidas. Em 1978, mesmo ano da assinatura do TCA, a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, consagrou "novo conceito de cooperação técnica baseado na horizontalidade e no intercâmbio de informações e perícia entre países em desenvolvimento" (Pino, 2014, p. 65).

Esse recorte temporal revela o contexto internacional no qual foi desenvolvida, internamente no Brasil, a política externa de pragmatismo responsável e ecumênico. É nesse sentido que a proposta de criação do TCA se insere no âmbito da CSS, retomada no centro da estratégia do primeiro mandato de Lula, que teve início em 2003. Nessa ocasião, foi dada prioridade à América do Sul, ao regionalismo e ao desenvolvimento, dentro de uma agenda assertiva para o Sul Global. Celso Amorim, chanceler brasileiro também naquela administração, classificou a política externa do período como "altiva e ativa", na medida em que perseguia a ampliação e o fortalecimento das relações com países do Sul Global, dando ênfase à diversificação de parcerias (Cardoso; Miyamoto, 2012), esperando, com isso, expandir a capacidade de negociação do Brasil (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 275).

Essa política externa "ativa e altiva" dos dois primeiros mandatos de Lula "reuniu desde o início três elementos: a tentativa de ganhar a confiança dos mercados globais, intensa atividade diplomática e a exploração do forte apelo simbólico da figura de Lula" (Villa, 2005, p. 15). Para Vigevani e Cepaluni (2007, p. 275), Lula utilizava "uma estratégia que poderia ser batizada de 'autonomia pela diversificação', enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte". Já Villa (2005, p. 17) considera que a política externa desse primeiro mandato Lula seria mais precisamente classificada como "autonomia pela afirmação

soberana dos interesses nacionais, inclusive, se necessário, com o incremento do *hard power* brasileiro". Isso fica claro quando analisamos o empenho do Brasil em se consolidar como um *global player* no cenário internacional, como revela o protagonismo de Lula ao propor uma reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas e ao avançar o Brasil como líder da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), sob a reformulação conceitual do princípio da "não-indiferença".

Durante os dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010), "as questões ambientais se tornaram parte importante da agenda de política externa; a ciência e a política climática tiveram então o seu maior desenvolvimento" (Miguel, 2022, p. 298). Pode-se afirmar que Lula sempre encontrou nas Conferências do Clima das Nações Unidas uma oportunidade de representar os países em desenvolvimento, buscando conciliar o desenvolvimento sustentável no âmbito multilateral com a afirmação da soberania nacional na proteção da Amazônia. Já no final do segundo mandato, pode-se destacar a performance do Brasil em relação à proteção do meio ambiente nas Conferências das Partes (COP, sigla em inglês) das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas realizadas em 2007, em Bali (COP 13); e em 2009, em Copenhague (COP 15); bem como no discurso de Lula na 64ª Assembleia Geral, também em 2009. Como será visto mais adiante, no início do mandato Lula III, a pauta ambiental e climática seguiu como prioridade na agenda de política externa.

Neste período, a OTCA era vista como uma ponte estratégica para a construção do regionalismo na América do Sul e para a aproximação com os países amazônicos. Porém, na prática, esses objetivos sempre esbarraram no descaso dos demais países que integram a Organização. O caráter intergovernamental desta dificulta avanços institucionais quando há rivalidades entre seus membros. Desta forma, fica claro o interesse do governo Lula III pela regionalização nesse entorno, o que pode ser visto em outras iniciativas apoiadas por essa administração, como no caso da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) e da União Sul-americana (Unasul) (Neves; Honório, 2024). Em todas essas instituições, existe o receio de que aprofundar sua autonomia frente a seus países membros possa levar a um processo de cessão da soberania. Nesse sentido, a política externa brasileira prefere, assim como preferiu em 1978, se associar mais a um processo de cooperação do que a um processo de integração. Aqui, mais uma vez, vemos uma ilustração do que vem sendo chamado de regionalismo superficial assimétrico, uma vez que o Brasil, por ser o país mais poderoso da região, teria mais a perder com a cooperação.

Em relação especificamente à OTCA, no período que se estende de 2003 até 2009, o Itamaraty ofereceu amplo apoio operacional às atividades da Secretaria Permanente, manifestando com frequência seus agradecimentos à então secretária-geral Rosalía Arteaga Serrano (Costa, 2011, p. 17). Cabe destacar, entretanto, que foi apenas em 2003 que houve a efetivação da Comissão Nacional Permanente no Brasil, que seria responsável pela aplicação interna dos

dispositivos do TCA e das decisões advindas das reuniões dos ministros de Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônico (Costa, 2011). Ao mesmo tempo, Costa (2011, p. 7) ressalta que esse mesmo período foi marcado por "uma ampla capacidade e vontade do Brasil em controlar a OTCA, sua agenda e suas decisões, chegando ao ponto de imprimir-lhe retardamento de ações" – oferecendo-nos mais uma ilustração de regionalismo superficial assimétrico.

Após vencer as eleições de 2022, Lula voltou a intensificar em seus discursos nacionais e internacionais a importância da pauta ambiental, incluindo-a entre os principais temas da agenda de política externa brasileira. Entre os exemplos dessa disposição, Lula III retomou a demarcação de terras indígenas e nomeou líderes diretos do movimento para o Ministério dos Povos Indígenas, criado em 2023, e para a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou o marco temporal, que limitava direitos territoriais indígenas, mas cabe sublinhar que o Congresso aprovou, nessa mesma época, um projeto que contraria essa decisão e derrubou vetos presidenciais. Além disso, o governo Lula III ampliou o nível de ambição das metas de redução de emissões de gases estufa do país e submeteu o Acordo de Escazú ao Congresso, visando proteger defensores ambientais e promover participação pública nessa temática (Human Rights Watch, 2024).

Com tais movimentos, Lula III buscava marcar a contraposição com o descaso de seu antecessor Jair Bolsonaro (2019-2023) em relação à pauta de proteção do meio ambiente e dos povos amazônicos. Com efeito, naquela administração, foram registrados diversos alertas sobre violências sofridas pelos Yanomami, levando a recomendações de entidades como as Nações Unidas e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O antecessor de Lula III desrespeitou uma decisão do STF que ordenava a retirada de garimpeiros das terras Yanomami, especialmente durante a pandemia. Denúncias de desobediência também apontaram o cancelamento de operações governamentais contra o garimpo pela contestada alegação de falta de recursos. Há, inclusive, diversas evidências de que o próprio governo Bolsonaro tenha sido agente fomentador de crimes ambientais e de crimes como o genocídio Yanomami (Rocha; Pereira 2023; Steiner; Pereira, 2023).

Essa reorientação, marcada pelo distanciamento da política externa do governo anterior, visa à reinserção do Brasil como uma potência emergente que busca autonomia (Lima, 2023). Desde o início do mandato Lula III, observa-se um retorno a uma política externa altiva e ativa, ou uma inserção ainda mais audaciosa se comparada aos dois primeiros mandatos, o que fica evidente pela nomeação de Mauro Vieira como chefe do Itamaraty e o ex-chanceler Celso Amorim para uma função de assessoria internacional diretamente vinculada à Presidência da República.

O programa de governo da Coligação Brasil Esperança para o período de 2023 a 2026, liderado por Lula e Alckmin, apresenta diretrizes voltadas à reconstrução e transformação do Brasil em vários eixos temáticos – entre eles, clima, meio ambiente, direitos humanos e inte-

gração regional. No que toca aos dois primeiros, o programa propõe metas para a redução de emissões de gases estufa e para a transição rumo a energias renováveis, além de avançar a proteção da Amazônia e de outros ecossistemas como uma prioridade (Lima, 2023; Belém Lopes, 2024; Lima, 2023), com ênfase na promoção de práticas agrícolas sustentáveis, da educação ambiental e da participação da sociedade civil.

No que tange os direitos humanos, o programa reafirma o compromisso com a promoção da igualdade e a proteção de todos os cidadãos, sendo a implementação de políticas públicas voltadas à justiça social e à equidade um ponto central da agenda. Nessa seara, o plano destaca o respeito e a valorização dos povos originários como fundamentais, propondo a proteção dos territórios indígenas, o reconhecimento de seus direitos e a promoção de sua participação nas decisões políticas que os afetam.

Por fim, o plano de governo Lula III busca fortalecer laços com países vizinhos e promover a cooperação em diversas áreas, como comércio, cultura e meio ambiente. A OTCA é mencionada, nessa seara, como um espaço estratégico para concertar ações de desenvolvimento sustentável e preservação ambiental, destacando a necessidade de um esforço conjunto para enfrentar desafios comuns na região amazônica. Assim, a nova diretriz de integração regional do governo Lula III é evidenciada pelo anúncio da realização de uma cúpula de países amazônicos, juntamente com a revitalização da OTCA (Lima, 2023). Além disso, chama atenção que o Brasil tenha se candidatado para sediar a COP 30 em 2025, bem como priorizado a agenda climática durante sua Presidência do G20. Essas iniciativas refletem um compromisso renovado com a cooperação regional e a sustentabilidade ambiental desde o início de seu terceiro mandato. Para Belém Lopes (2024), "o Brasil que despontou diante dos nossos olhos em 2023 é revisionista, mas de um tipo suave".

Assim, em termos de cooperação regional, em contraste com o foco dos mandatos anteriores, marcados pela ênfase em integração política, defesa, energia e infraestrutura, a política externa de Lula III confere forte centralidade à agenda climática e ambiental. Isso não implicou, contudo, que o perfil geral de integração regional perseguido pelo Brasil tenha sofrido mudanças significativas. No caso amazônico, o regionalismo superficial assimétrico permaneceu como traço preponderante.

A análise desenvolvida até aqui sobre a política externa dos governos Geisel e Lula III revela que ambos demonstram uma constante preocupação com a soberania brasileira sobre a Amazônia e o uso do regionalismo como ferramenta para responder a pressões externas. Como vimos, os dois governos buscaram intensificar as relações com países em desenvolvimento, com escolhas estratégicas que visam fortalecer o país no diálogo Norte-Sul e criar esferas de relações diversificadas. Geisel procurou manter-se mais autônomo em relação aos Estados Unidos, enquanto Lula buscou uma mudança para dissolver o unilateralismo e fortalecer o multilateralismo (Cardoso; Miyamoto, 2012).

Dessa forma, eventos como a Cúpula da Amazônia em Belém (2023), a atuação do Brasil na Presidência do G20 (2024) e a conclusão do Acordo Mercosul-UE (2024) podem ser interpretados como a materialização das estratégias de longo prazo da política externa brasileira, que busca fortalecer a cooperação regional e sua posição em debates ambientais globais, sem renunciar à sua autonomia.

## CÚPULA DA AMAZÔNIA, G-20 E O ACORDO MERCOSUL-UE

Nesta seção, analisaremos com mais detalhes três eventos que nos mostram como os debates ambientais internacionais, especialmente aqueles relacionados à Amazônia, atuam como propulsores da integração entre os países amazônicos, fortalecendo a OTCA, mas sempre em linha com um regionalismo superficial assimétrico. Esses três eventos são: a Cúpula de Belém de 2023, que reuniu membros da OTCA para discutir o desenvolvimento sustentável da Amazônia e resultou na Declaração de Belém; a Cúpula do G-20, na qual o Brasil, como anfitrião, deu prioridade ao tema das mudanças climáticas; e a assinatura, em 2024, do Acordo Mercosul-UE, que reforçou compromissos ambientais e a proteção da Amazônia.

Em agosto de 2023, Belém do Pará foi sede da Cúpula da Amazônia, que tinha como objetivo retomar, após 14 anos, o diálogo regional entre os países que compartilham a floresta amazônica. A ideia da Cúpula foi proposta por Lula durante a COP 27, realizada no Egito, com a ambição de que os membros da OTCA pudessem discutir de forma conjunta e soberana o futuro da região (G1, 2022). Segundo a página oficial do Itamaraty, a Cúpula buscava fortalecer a OTCA para que pudesse apoiar seus membros "na realização das iniciativas e dos projetos necessários ao desenvolvimento sustentável da região" (MRE, 2023a).

A Declaração de Belém, resultante do referido encontro, manifesta a decisão conjunta dos países amazônicos de combinar esforços de cooperação para promover o desenvolvimento sustentável da região e o fortalecimento da OTCA (MRE, 2023b). No documento, a soberania dos países da região é constantemente reforçada, deixando clara a crítica a qualquer ingerência por parte da comunidade internacional na Amazônia. A Declaração enfatiza, ainda, que a OTCA é um foro de discussão entre seus membros, e entre estes e setores específicos da sociedade civil, com o objetivo de criar condições políticas para que os programas defendidos possam ser implementados. Entre as iniciativas citadas na Declaração está o compromisso com o desmatamento zero, a proteção das comunidades indígenas, o combate aos crimes transfronteiriços (inclusive aqueles de caráter ambiental) e a promoção de ações que visem ao desenvolvimento econômico sustentável da região.

Nesse sentido, uma análise inicial da Declaração de Belém aponta para a continuidade da posição da OTCA como foro de discussão, mas em uma versão ampliada de sua agenda, passando a abarcar também temas de relevância internacional, como o desmatamento, a proteção dos direitos humanos dos povos originários e os crimes transfronteiriços. Percebe-se, também, que não foram estabelecidas metas concretas para nenhum dos tópicos debatidos, o que fragiliza a imagem de comprometimento com a defesa da Amazônia. Se, por um lado, existiam altas expectativas de que a Cúpula de Belém resultaria em compromissos e ações concretas, a estrutura da organização (fórum de discussão) e as características do processo de integração sul-americano (regionalismo superficial assimétrico) inviabilizaram qualquer avanço nessa direção.

Por sua vez, a 19ª Cúpula do G-20, realizada no Rio de Janeiro em novembro de 2024, sob a Presidência do Brasil, foi a primeira vez que o país sediou um encontro anual dos líderes das principais economias do mundo. Isso simboliza um momento histórico, refletindo a crescente relevância do país no cenário econômico global, bem como um redirecionamento em sua inserção internacional. Sob a liderança brasileira, o G-20 adotou o lema "Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável", com três temas prioritários: combate à fome, pobreza e desigualdade; transição energética e desenvolvimento sustentável; e reforma da governança global (G20 Rio, 2024).

Para Alberto do Amaral Júnior, a Presidência brasileira do G20 demonstrou excepcional habilidade diplomática ao priorizar temas fundamentais para sua política externa (Jornal da USP, 2024). Um dos resultados mais concretos deste mandato foi o lançamento de duas forças-tarefas: a Mobilização Global contra a Mudança do Clima, acompanhada por uma iniciativa voltada à Bioeconomia; e a Aliança Global de Combate à Fome e à Pobreza. Em relação à pauta financeira, a agenda abrange temas como financiamento para combater as mudanças climáticas, renegociação de dívidas nacionais e progressividade de tributos (G20 Rio, 2024). A Declaração expressa consenso do Grupo quanto ao compromisso de garantir que o aumento da temperatura média global permaneça abaixo de 2ºC; e quanto à taxação sobre as grandes fortunas (Jornal da USP, 2024). Percebe-se, assim, que a relevância dada aos temas ambientais na Cúpula do G20 reforça os assuntos debatidos na OTCA.

Por fim, a conclusão do Acordo Mercosul-UE em 2024, após décadas de negociações, marca um momento crucial para a política externa brasileira e a inserção internacional do Mercosul. O Acordo, que se arrastava desde 1999 e havia sido anunciado em 2019, só pôde ser finalizado após o Brasil demonstrar um fortalecimento de sua posição em questões ambientais, especialmente em relação à Amazônia (Souza; Koboyama, 2025).

No início de 2023, a UE havia condicionado o avanço das negociações a compromissos ambientais mais rígidos, penalizando o Brasil devido à preocupação com o desmatamento na Amazônia (CNN Brasil, 2023). A confiança renovada nas políticas ambientais brasileiras foi

fundamental para que a UE estivesse mais disposta a fechar o Acordo. O próprio texto salienta a possibilidade de suspensão de seus termos em caso de violação grave ou abandono do Acordo de Paris, com foco na importância da região amazônica e na promoção de produtos que não envolvam desmatamento (European Commission, 2024).

Pesquisadores apontam que a concretização do Acordo nesse contexto específico se inscreve em um quadro de instabilidades políticas e econômicas na Europa, como as dificuldades na Alemanha e França, e de busca por uma maior aproximação com o Mercosul em meio a um futuro incerto diante de um possível isolacionismo dos Estados Unidos sob a Presidência de Donald Trump (Souza; Koboyama, 2025). O governo brasileiro, por sua vez, ressaltou o equilíbrio do Acordo, considerando-o mais favorável em relação às exigências ambientais europeias. Para Lula, os compromissos ambientais expressados no texto mostram as "credenciais ambientais do Mercosul", ao mesmo tempo em que as partes signatárias rejeitam barreiras desnecessárias ao comércio (Presidência da República, 2025).

Se, por um lado, o tema ambiental foi um dos motivos pelos quais o Acordo com a UE foi adiado para 2024, por outro, o Brasil fortaleceu sua posição em relação à Amazônia por meio de uma maior cooperação em torno da OTCA. Ao mesmo tempo, a Cúpula de Belém de 2023 reforçou a posição brasileira e sul-americana no sentido de que as decisões a respeito da região devem ser tomadas pelos países amazônicos. Em uma espécie de balança de poder, o Brasil buscou uma aliança contra os europeus, melhorando sua capacidade negociadora e permitindo, em certa medida, a conclusão do Acordo com a UE de uma forma mais equilibrada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa brasileira para a Amazônia apresenta várias frentes, dentre as quais a utilização da OTCA como ferramenta de regionalização dos debates e iniciativas para a região. Como um exemplo prático de análise do processo de regionalização superficial assimétrica da América do Sul, a OTCA se configura como um importante fórum de discussão para os países membros concertarem ações para a Amazônia. Apesar da sua pouca capacidade de colocar em prática ações para a região, encontros como aquele realizado em Belém em agosto de 2023 criam uma imagem de coesão e comprometimento regional com as pautas internacionais do aquecimento global, preservação da flora e fauna das florestas, bem como a proteção dos direitos humanos para os povos originários. Tal imagem tem o potencial de alavancar o papel do Brasil em debates internacionais sobre o meio ambiente, liderar países em torno desta pauta, além de minimizar as críticas internacionais à condução brasileira no combate do desmatamento e queimadas na Amazônia.

CC BY NC SA

O ambiente internacional parece favorecer o regionalismo superficial assimétrico para, de um lado, responder às pressões internacionais na proteção ambiental e, por outro, reconhecer os limites da Organização no que tange a integração mais profunda, favorecendo assim uma perspectiva intergovernamental para essa agenda. A preferência brasileira, na primeira metade da administração Lula III, por um regionalismo raso e de fortalecimento da CSS nos remete ao que foi analisado em períodos anteriores.

Como vimos, tanto no governo Geisel como em Lula III, o Brasil destacou-se como principal ator nos debates para a região amazônica. Embora tais mandatos se insiram, tanto nacional como internacionalmente, em contextos históricos e políticos diferentes, nos parece adequado afirmar que demonstraram posicionamento e ações similares em relação à temática apresentada. Assim, ambos os governos, Geisel e Lula III, compartilham uma visão de protagonismo brasileiro na América do Sul e na promoção de uma política externa independente. Essa visão é traduzida em um interesse comum na cooperação regional e no desenvolvimento da Amazônia.

Frente às recentes agendas ambientais internacionais, o posicionamento brasileiro reflete, de forma contundente, como a política externa do país pretende lidar estrategicamente com esta pauta. Desse modo, o Brasil, que em geral tende a apoiar um regionalismo superficial, passa a defender o aprofundamento da cooperação amazônica (Cúpula de Belém) e dos debates ambientais internacionais (G-20), em uma espécie de equilíbrio de poder com as discussões lideradas pelos europeus nesta temática. A conclusão das negociações entre o Mercosul e o bloco europeu em 2024 de uma forma mais balanceada aparece, em certa medida, como consequência do fortalecimento do regionalismo amazônico. Mesmo que as ações concretas demorem ou não apareçam, a imagem de uma região unida em torno de um tema tão contemporâneo tende a trazer benefícios para o país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BECKER, Bertha Koiffmann. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BELÉM LOPES, Dawisson. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. *CEBRI-Revista*, v. 3, n. 9, p. 80-103, 2024.

CARDOSO, Sandra Aparecida.; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 11, n. 21, p. 33-50, 2012.

CNN Brasil. *Entenda por que Lula critica União Europeia sobre acordo com o Mercosul*. 24 jun. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/entenda-por-que-lula-critica-uniao-europeia-sobre-acordo-com-o-mercosul/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

COSTA, Rogério Santos da. A América do Sul do Governo Lula. In: 3° Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, 2011, São Paulo. *3° Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI*. Belo Horizonte: ABRI, 2011.

*EUROPEAN COMMISSION*. EU-Mercosur: Text of the agreement. 2024. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en. Acessado em 16 de setembro de 2025.

G1. *Veja íntegra do discurso de Lula na COP 27*. 16 nov. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml. Acessado em 16 de setembro de 2025.

*G20 RIO*. Sobre o G20. 2025. Disponível em: https://www.g20.rio/pt/sobre. Acessado em 16 de setembro de 2025.

GIACALONE, Rita. El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad,* v. 13, n. 1, p. 163-192, 2018.

GODOY, Luciene Patricia Canoa. *Segurança e defesa na Amazônia:* um enfoque na gestão das ações e operações empreendidas pelas Forças Armadas. Tese de Doutorado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo (USP), 2022.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

*HUMAN RIGHTS WATCH*. Brasil: Inconsistências em direitos humanos no primeiro ano do governo Lula. 11 jan. 2024. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/news/2024/01/11/brazil-mixed-rights-record-lulas-first-year. Acessado em 16 de setembro de 2025.

*JORNAL DA USP*. Cúpula do G20 no Brasil destaca avanços em temas econômicos e climáticos. 21 nov. 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/radio-usp/cupula-do-g20-no-brasil-destaca-avancos-em-temas-economicos-e-climaticos/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph. Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, p. 81-94, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRI-Revista,* ano 2, n. 5, p. 79-95, jan-mar. 2023.

MARIANO, Karina Pasquariello. *Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul*. Tese de Livre Docência em Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), campus Araraquara), 2013.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, p. e004, p. 1-19, 2021.

MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung. A "meada" do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, v. 37, n. 1, p. 293-315, 2022.

MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Londres: Routledge, 2013.

MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: FUNAG, 2018.

NEVES, Bárbara Carvalho, HONÓRIO, Karen dos Santos. Infrastructure as a Geopolitical Lever: strategic dynamics in Latin America's global power struggle. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 67, n. 2, e021, p. 1-19, 2024.

*MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES [MRE]*. Cúpula da Amazônia. Nota de Imprensa n. 325, 04 ago. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-da-amazonia. Acessado em 16 de setembro de 2025.

*MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES [MRE]*. Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. Nota de Imprensa n. 331, 08 ago. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasiao-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica. Acessado em 16 de setembro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA [OTCA]. *Base Jurídica Del Tratado De Cooperación Amazónica Actualización Resumida 2003-2012*. 2013. Disponível em: https://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Base-Juridica-2003-2012.pdf. Acessado em 16 de setembro de 2025.

PEREIRA, Demetrius Cesário. *União Europeia: a Política Externa e de Segurança Comum em um mundo unipolar.* Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Campinas (Unicamp), 2005.

PEREIRA, Demetrius Cesário. *A política externa e de segurança comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?* Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP), 2012.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINO, Bruno Ayllón. Evolução histórica da cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, André de Mello e (org.). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, p. 57-86, 2014.

*PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA*. Governo Federal divulga íntegra do acordo de parceria entre Mercosul e União Europeia. Brasil, Brasília, 11 dez. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/12/governo-federal-divulga-integra-do-acordo-de-parceria-entre-mercosul-e-uniao-europeia. Acessado em 16 de setembro de 2025.

ROCHA, Rafael Assumpção; PEREIRA, Demetrius Cesário. The Possibility of Applying the Responsibility to Protect: The Case of Genocide of the Yanomami Population in Brazil During the Bolsonaro Government (2019-2022). *27th IPSA World Congress of Political Science*. Buenos Aires, IPSA, 2023.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 8, n. 1, p. 3-21, 2013.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. *Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL*. Florianópolis: UFSC, Fundação Boiteux, 2013.

SILVA, Rodolfo Ilário. Multilateralismo Amazônico, entre Êxitos Geopolíticos e Entraves Executivos: trajetória do processo de cooperação de 1978 a 2012. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 2, n. 3, p. 533-359, 2013.

SIMÕES, Antonio José Ferreira Simões. *Eu sou da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2012.

SOUTO, Cíntia Vieira. *A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto Pereira. O "Pragmatismo Responsável". In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: FUNAG, 2018.

SOUZA, Renato; KOBOYAMA, Bárbara. Entre blocos e interesses: a política externa brasileira em meio ao Acordo Mercosul-União Europeia. *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil*, ano VI, n. 93, 23 jan. 2025. Disponível em: https://opeb.org/2025/01/23/entre-blocos-e-interesses-a-politica-externa-brasileira-em-meio-ao-acordo-mercosul-uniao-europeia/. Acessado em 16 de setembro de 2025.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

STEINER, Sylvia Helena; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. Extermínio do povo Yanomami e repercussões no direito penal internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 03 fev. 2023. Disponível em: https://diplomatique.org.br/exterminio-do-povo-yanomami-e-repercussoes-no-direito-penal-internacional. Acessado em 16 de setembro de 2025.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. Política Externa do Governo Lula: Continuidades e Rupturas. *Revista Adusp*, n. 34, p. 12-19, mai. 2005.