

A LÓGICA DE SEGURANÇA NO PROJETO DE AMÉRICA DO SUL: COMPONENTES DO REGIONALISMO BRASILEIRO

Artur Andrade da Silva Machado*

RESUMO

O artigo visa a argumentar que as dinâmicas e as teorias de segurança têm influência na tradição regionalista brasileira. Essa influência histórica encontra seu ápice no projeto de América do Sul, com a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, mas de forma alguma os desenvolvimentos contemporâneos devem ser tomados como inéditos. A análise enfatiza a dimensão histórica, discutindo episódios passados em que o pensamento de segurança esteve presente na política regionalista brasileira. A absorção jurídica da lógica de segurança pelos Estados nacionais cria pensadores e burocracias especializadas na perpetuação do pensamento geoestratégico e nos fundamentos do interesse nacional. Essas burocracias fazem uso de conceitos e teorias de segurança que trazem prescrições em dois vetores: i) condicionam a ontologia de interpretação do ambiente regional; e ii) trazem modelos de normatividade comportamental do Estado.

Palavras-Chave: Política de segurança; Regionalismo; Pensamento brasileiro.

ABSTRACT

The paper argues that theories and dynamics of security influence the Brazilian regionalist tradition. This historical influence is most obvious in the recent institutionalization design of South America, with the creation of a Council of South American Defense. However, by no means, contemporary developments should be taken as novel policies. The analysis emphasizes the historical dimension, discussing past episodes in which security concerns were present in the Brazilian regional policy.

The absorption of the legal logic of security by national states' bureaucracies creates specialized thinkers propelled to bring about the strategic reasoning to the foundations of

* Diplomata de carreira e mestrando em relações internacionais na Universidade de Brasília. SHIN QL-09 conj 04 c9, Brasília, DF. E-mail: andradesmachado@gmail.com

national interest. These bureaucracies make use of concepts and theories that bring forth security requirements in two vectors: i) determining the ontology of interpretation of the regional environment, and ii) institutionalizing normative models of state behavioral.

Keywords: Security policy; Regionalism; Geopolitical Tradition.

INTRODUÇÃO

A prática do regionalismo, definido como as orientações estratégicas que uma nação confere a seu entorno imediato, tem componentes econômicos, políticos, sociais e de segurança. Articular diretrizes de funcionamento e de identificação de um espaço internacional; discutir sua abrangência, exclusividade e seus critérios de inclusão; regular o relacionamento nacional com a complexa rede de demais atores condôminos; pleitear consensos entre esses atores e coordenar ações e posicionamentos frente a questões e atores do ambiente externo. Os diversos aspectos de políticas regionalistas envolvem dimensionamento holista das relações sociais vinculadas a contingente geográfico que é determinado e consentido socialmente. Neste ensaio, serão abordados vínculos da lógica de segurança com políticas regionalistas, questionando-se como esses vínculos foram trabalhados na experiência histórica brasileira e no atual projeto de América do Sul.

As variáveis que justificam o ineditismo do esforço proposto estão relacionadas com a hegemonia das teses economicistas no estudo de regiões internacionais. O regionalismo de impulsão econômica ganhou proeminência como prática internacional devido à ascendência de doutrinas de integração econômica e da literatura funcionalista e neofuncionalista em política internacional. Na América Latina, o regionalismo econômico fez-se presente ora pela incorporação do exemplo europeu com fundação teleológica, ora pelos imperativos desenvolvimentistas articulados nas teses cepalinas.

Pautado no reconhecimento de malefícios da segmentação da ontologia social em áreas de conhecimento e no consequente autismo da sobrevalorização de certas áreas sobre outras, este artigo fundamenta-se sobre a premissa de complementaridade entre os diversos aspectos compõem políticas regionais. As contribuições do entendimento da lógica de segurança para manipulação de categorias regionais serão abordadas sistematicamente à luz dos regionalismos brasileiros. Assim, este ensaio objetiva argumentar que preocupações de segurança e conceitos geoestratégicos constituem vetor fundamental da experiência

histórica brasileira com seu entorno regional.

A LÓGICA DE SEGURANÇA

A lógica de segurança pode ser concebida como um funcionamento neurocognitivo de todo ser humano. Trata-se de um padrão lógico, aplicável como capacidade humana independentemente da linguagem, embora intermediado socialmente por esta. Isso significa dizer, ambiciosamente, que qualquer ser humano, de qualquer cultura, poderia raciocinar de acordo com os padrões estabelecidos pela lógica de segurança.

A noção de lógica de segurança refere-se a um padrão lógico que associa meios e fins hierarquizando-se estes sobre aqueles. O aspecto distintivo dessa lógica é que os fins são valorizados de tal forma que se relativizam todos os condicionantes e limites sobre os meios. É a situação na qual a máxima de Maquiavel – os fins justificam os meios – será verdadeira, independentemente de quão perversos ou imorais forem os meios.

É por isso que a lógica está normalmente vinculada à sobrevivência ou à superação de condições inaceitáveis, como a perda de liberdade. Faz-se tudo e qualquer coisa para sobreviver. Faz-se tudo e qualquer coisa para tornar-se livre. Este vínculo, contudo, não é determinante. Se outro objetivo, que não a sobrevivência própria, for racionalizado como fim dentro da lógica de segurança, então é possível esperar que indivíduos cheguem a abdicar de sua própria vida em nome da realização deste objetivo.

Por advir de funcionamento universalizante, a lógica de segurança encontra correspondentes epistemológicos entre literaturas de diversas nacionalidades. Notável exemplo dessa multiplicidade de equivalentes é a condição de consciência do insuportável – “la conscience de l’insupportable” – definida, por Renouvin e Duroselle, como “l’état dans lequel de nombreux individus sont prêts à risquer la mort pour obtenir des changements”¹.

Cabe também mencionar a distinção feita entre segurança em sentido e em sentido lato. Segurança em sentido lato é conceito sobremaneira abarcativo, que não tem restrições de que matérias podem ou devem ser tratadas como questões de segurança. Esse conceito ganhou corpo no

¹ RENOUVIN, P. & DUROSELLE, J. Introduction a l’histoire des relations internationales. 1966, p.134

âmbito do que ficou conhecido como a Escola de Copenhague. Em livro publicado no final da década de 1990, Buzan, Waever e Wilde criaram o conceito de securitização, segundo o qual as dinâmicas de segurança ampliam-se para além do âmbito tradicional-militar e tornam-se produto de manipulação de discurso².

O Estado nacional foi, não raro, construído e mantido mediante aceitação comunitária da lógica de segurança. Em nome de uma “raison d’État”, o cardeal Richellieu sacrificou o imperativo moral de aliança com os Habsburgo católicos. Animados pela construção de uma “patrie”, milhões de franceses, portando armas de pouca utilidade, derrubaram seus monarcas e ocuparam territórios limítrofes. Pleiteando a autogestão, ex-colonos de diversas partes do mundo lançaram-se em violentos combates contra ex-metrópoles. Visando a superar a condição de quase quatro anos de beligerância, políticos e burocratas nos EUA ordenaram a destruição de cidades japonesas com artefatos nucleares.

Acompanhando esses episódios em que a violência é legitimada pelo insuportável, há normalmente processos de identificação ou de segmentação social que seguem lógica de cognição binária. É o caso de históricos esforços de construção de identidades coletivas pela negação de características do outro irreconciliável, do antagônico, do imoral. Embora não haja causalidade evidenciada, esses processos de identificação pela negativa binária estão associados à lógica de segurança como em uma correlação estatística.

Ademais, a lógica de segurança foi incorporada como prerrogativa legítima do Estado em diversos ordenamentos jurídicos nacionais e burocracias especializadas em combate armado foram criadas. Como atributo do Estado e das ações e interações encabeçadas por este, a lógica de segurança fez-se preocupação central no estudo de relações internacionais. Entre as teorias com maior influência em regionalismos que visam institucionalizar o campo da segurança, estão as da geografia política clássica e as de segurança regional. Ao manipular a lógica da segurança, as teorias de segurança regional: i) condicionam a ontologia de interpretação do ambiente regional; e ii) trazem modelos de normatividade comportamental do Estado.

Quanto às imagens ontológicas de que as teorias de segurança regional fazem uso percebe-se a articulação de um continuum a

² BUZAN et al. Security: a new framework for analysis, 1998

opor subsistemas de poder e ordens regionais. As concepções do primeiro extremo enfatizam a lógica de conflito; entendem as regiões internacionais e o entorno imediato de cada Estado como espaços de manifestação do sistema realista de auto-ajuda; e, ao sugerir políticas públicas, empregam categorias da geografia política clássica. De outra parte, os teóricos de ordens regionais enfatizam os caminhos de cooperação; entendem as regiões como espaços comunitários; valorizam ameaças à segurança regional acima da segurança nacional; e sugerem ações estatais com vistas à integração ou à coordenação de políticas³.

Quanto aos modelos de normatividade comportamental do Estado, as teorias trazem e regras e receitas sistematizando modos de ação no espaço regional. Se o autor compartilha do ideal de nacionalismo extremado do contexto da geopolítica clássica, a interação entre Estado e região pode vir a ser definida por díade sujeito-objeto, em que a região é somente um meio para alcançar objetivos nacionais. Ao exacerbar-se a lógica da díade sujeito-objeto, a região pode ser interpretada como plataforma de inserção internacional, como esfera de influência, como quintal de poder. Por outro lado, caso se reivindique para a região as utopias solidaristas, o regionalismo pode ser tido como ideal em si mesmo, negligenciando-se custos de institucionalização do espaço regional⁴.

Amarrada a esses espectros epistemológicos, a literatura especializada superou-se em criatividade na concepção de conceitos e nomenclaturas correlatos à atuação do Estado no entorno regional. Categorias como potência média, Estado intermediário, potência regional, Estado regionalmente hegemônico, líder regional, Estado pivotal, potência emergente... foram exploradas, de forma cautelosa e displicente, na interpretação de relações regionais e na proposição de ações estatais. Esses conceitos e teorias foram historicamente utilizados para moldar percepções e comportamentos de atores estatais, muita vez justificando a opção por determinadas políticas regionalistas.

O ENLACE HISTÓRICO ENTRE SEGURANÇA E REGIONALISMO

Frequentemente se argumenta que adentrar o campo da segurança é novidade trazida pelo projeto institucional da UNASUL. Todavia,

³ VARÍNEN, R. Regionalism: old and new, 2003

⁴ Bom exemplo de normativa comportamental intermediária entre os extremos apontados é o conceito de Pedersen (2002) de hegemonia cooperativa.

contrariamente ao que prescrevem ideólogos do regionalismo de impulsão econômica, as políticas brasileiras para seu entorno regional foram tradicionalmente marcadas por preocupações com dinâmicas de segurança. A pacificação do espaço regional, o abafamento das relações de rivalidade, a gestão compartilhada de recursos geoestratégicos, a defesa da região contra ameaças extrarregionais sempre foram prioridades de primeira ordem no regionalismo do Brasil.

AS RAÍZES DO PENSAMENTO REGIONAL BRASILEIRO (1750-1898):

Quatro momentos figuram como antecedentes históricos do pensamento regionalista brasileiro do século XX: o projeto de Alexandre de Gusmão para as relações no continente americano; o pensamento regionalista de José Bonifácio; a política continental do Visconde de Uruguai; o americanismo romântico de Quintino Bocaiúva. Nesses momentos, a região foi entendida por vezes como meio dentro de lógica de segurança estatal e episodicamente como projeto de espaço comum, a ser defendida contra ameaças externas. Em outras circunstâncias, a região foi interpretada como subsistema de poder, para onde o Estado brasileiro deveria se projetar com o intuito de alcançar objetivos estratégicos, mas em todos esses momentos o dilema ontológico entre cooperação e conflito apareceu com força condicionante no seio do regionalismo americano.

Já no projeto americanista de Alexandre de Gusmão surgiu a interpretação do subcontinente sul-americano como espaço comum com vocação pacífica. Em seu esforço histórico de negociação do Tratado de Madri, de 1750, o diplomata português buscou adicionar uma cláusula amarrando as relações entre portugueses e espanhóis na América à condicionante pacífica. Guerras entre as coroas não deviam afetar o espírito cooperativo natural das colônias, de forma a evitar que a história europeia de conflitos se perpetuasse no novo mundo americano⁵. A cláusula de Gusmão criava, assim, um imperativo cooperativo para o espaço americano, em clara evidência do papel da segurança para a política de limites.

O contexto das independências latino-americanas, na aurora do século XIX, é também o caldo originário do panamericanismo latino. É a partir dessa conjuntura emancipatória, com choques ideológicos complexos, que surgem as ideias de Simon Bolívar, de San Martín, de

⁵ GOES FILHO, S.S. Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas. 1999

José Bonifácio. Nessa primeira metade do século XIX, o regionalismo foi recorrentemente aventado como mecanismo de proteção das independências contra ingerências políticas de potências europeias. A lógica de segurança aplicada ao objetivo supremo de dar garantias aos Estados nascentes foi manipulada por Bonifácio e, depois, pelo Parlamento nacional contra o regime de Tratados Desiguais. Ao vislumbrarem-se ameaças externas concretas, era necessário congregarem todos os meios para dar materialidade aos projetos nacionais, de modo que o regionalismo foi cogitado como alternativa política, embora sem respaldo nas iniciativas práticas ⁶.

Em meados do século XIX, quando o Brasil superava o período de imobilismo externo, o pensamento regional brasileiro sofreu enorme influência da ontologia de Paulino José Soares de Souza, o visconde de Uruguai, que assumiu a pasta de negócios estrangeiros por duas ocasiões entre 1843 e 1853. Já em sua primeira gestão, Soares de Souza interpretou o projeto nacional de Rosas – a restituição do antigo Vice-Reino do Prata – como oposto aos interesses brasileiros na região. Ainda em 1844, surgiu pela primeira vez nos relatórios da Secretaria de Negócios Estrangeiros, o termo “América do Sul”, embora fizesse referência à geografia da América Latina e Caribe ⁷.

Na segunda gestão, iniciada em 1849, Soares de Souza idealizou uma “grande política americanista”, voltada para obtenção de tratados de navegação, comércio, amizade e limites com os vizinhos, enviando os melhores quadros da diplomacia aos postos na América, ordenando a intervenção no Uruguai, enviando tropas à Batalha de Monte Caseros. Quando a partir de 1852, o Brasil assumiu condição de proeminência no Prata, seu regionalismo se voltaria para estabilização de ordem regional balizada em três vetores: i) econômico, pautado na manutenção de relações de comércio regulares e no estabelecimento de domínio financeiro; ii) político, voltado para a sustentação de instituições liberais nos vizinhos; iii) de segurança, visando defender as independências dos países menores ⁸.

Com o americanismo romântico de Quintino Bocaiúva, que ganhou projeção nas políticas governamentais a partir do advento da República, em 1889, a principal dimensão do regionalismo passou para o objetivo

⁶ CERVO & BUENO. História da Política Exterior do Brasil, 2002

⁷ SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro, 2005.

⁸ CERVO & BUENO. opt cit.

de pertencimento de um espaço regional comum, caracterizado pelos ideais de democracia e de cooperação. O Brasil passou a atender às Convenções Panamericanas, reconheceu os EUA como árbitro natural do continente, cogitou dividir o território de Missões-Palmas com a Argentina. Ao adotar interpretação ontológica semelhante à das ordens regionais, o Brasil mostrava-se disposto a contribuir para a paz e a cooperação regionais.

A DEFESA DA ORDEM HEMISFÉRICA NA SUB-REGIÃO AUSTRAL (1902-1957)

Até a década de 1950, o regionalismo brasileiro foi marcado por duas categorias incorporadas à tradição nacional durante a gestão do Barão do Rio Branco: i) a gestão das dinâmicas de rivalidade com a Argentina; ii) as funções de garante regional da ordem hemisférica-ocidental. Essas categorias não são características objetivas em todas as políticas regionalistas do século XX, mas sempre estiveram presentes como esquemas cognitivos, sendo manipuladas toda vez que as autoridades nacionais o julgavam oportuno. Embora não haja evidência histórica de que o Barão do Rio Branco tenha pautado seu pensamento nos conceitos, em voga à época, da geografia política clássica⁹, conviveu em ambiente social em que categorias de poder eram comuns na definição do entorno regional, o que teve patente influência em sua política regionalista.

As funções de garante da ordem hemisférica-ocidental no seu entorno regional imediato foram incorporadas ao regionalismo brasileiro pelo Barão do Rio Branco em contexto da aliança não escrita com os EUA¹⁰. Essa aliança beneficiava tanto o Brasil, que passava a dispor de maiores meios para realização de seus objetivos regionais, quanto os EUA, que, na condição de Estado hegemônico no continente americano e, depois, no Ocidente, interessavam-se pela estabilidade do Cone Sul americano. O imperativo histórico de inserção do Cone Sul e da América Latina como segmentos do condomínio de poder dos EUA trouxeram gigantescas repercussões para as relações internacionais nesses espaços regionais¹¹.

Era central no regionalismo do Barão o conceito de subsistema regional de poder, cujo ordenamento ficaria ao encargo natural da

⁹ HEINSFELD, A. As ações geopolíticas do Barão do Rio Branco e seus reflexos na Argentina, 2000

¹⁰ BURNS, E. B. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American Relations*. 1966

¹¹ Ver, por exemplo, Moniz Bandeira (2010)

potência brasileira. Baseado nesse processo cognitivo e político de segmentação do continente americano em uma sub-região privilegiada para a política externa brasileira, recentes estudos viram no pensamento do Barão um precursor da ideia de América Sul¹². Deve-se pontuar, no entanto, que à essa época o contingente geográfico para o projeto regionalista era ainda o Cone Sul, entendido como a sub-região platina. Se Rio Branco não descuidou do relacionamento do Brasil com os países caribenhos, ao encarregar o Ministro Fontoura Xavier de legação junto aos governos de Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Panamá e Cuba; tampouco adotou política relevante para a porção andina setentrional do subcontinente sul-americano, região que acreditava estar sob influência direta dos EUA.

O regionalismo de Rio Branco também incorpora elementos geoestratégicos no relacionamento com a Argentina, entendida como potência rival no subsistema regional. Enquanto esquema cognitivo, a rivalidade com a Argentina era reivindicada pelas autoridades brasileiras e portenhas para justificar dois tipos de ação estatal contraditórios: de um lado, argumentava-se em favor de postura confrontacionista, respaldada em ideal de fortalecimento do poder nacional e visando adotar políticas de boicote aos interesses do rival; de outro, a rivalidade era trazida como categoria prejudicial, a ser superada sob promessa de benefícios a ambos os países e à região como um todo. O regionalismo do Barão é exemplificativo de ambas as políticas. Por um lado, visava sustentar a superioridade nas capacidades militares do país, ao que o San Martín, sob chancelaria de Zeballos, respondeu engendrando uma corrida armamentista naval¹³. Por outro lado, com a Argentina sob a presidência de Roque Sáenz Peña, o Barão negociou as bases do Pacto do ABC, o qual, visando replicar a experiência do concerto europeu no Cone Sul, era essencialmente uma aliança pautada na consideração de dinâmicas de segurança e na defesa contra ameaças externas.

Durante a presidência de Arthur Bernardes, o regionalismo foi usado como plataforma para os interesses brasileiros no sistema multilateral. Ao pleitear assento permanente no Conselho Executivo da Liga das Nações, o Brasil colocava-se diante da instituição europeia como representante dos interesses americanos. Nessa circunstância, reivindicava o conceito de Estado proeminente na região, sem ouvir as

¹² GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008), 2009

¹³ BUENO, C. O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul, 2002

opiniões dos vizinhos. Como é possível observar pela repetição histórica, esse tido de discurso não tende a ser bem acolhido pelos demais países da América Latina que votaram, por ocasião da Assembleia da Liga de 1925, proposta venezuelana pedindo a alternância dos assentos não permanentes do Conselho.

Desde a Revolução de 1930 até os primeiros anos da década de 1950, um extenso período de continuidade da política regionalista pode ser traçado em torno da aceitação da inserção nacional e regional no condomínio de poder dos EUA. Neste período o Brasil procurou cumprir o papel de Estado proeminente em seu entorno regional, ao mesmo tempo em que se mostrava comprometido com as etapas de construção da ordem norte-americana, estabelecida primeiramente no nível de América Latina e, após a II Guerra Mundial, no nível sistêmico.

Até 1937, o chanceler Macedo Soares adotou uma “política de solidariedade americana”, pautada na manutenção de boas relações com os EUA e na proteção da estabilidade sub-regional. Nesse marco, o Brasil ofereceu os bons ofícios para restabelecimento das relações diplomáticas entre Peru e Uruguai; administrou, juntamente com EUA e Espanha, a questão de Letícia entre Peru e Colômbia; firmou tratado antibélico com a Argentina; mediu os acordos de paz da Guerra do Chaco.

Animado pelos benefícios auferidos durante a política de boa vizinhança de Franklin D. Roosevelt, entre 1937 e 1948, o Brasil empenhou-se na instituição do sistema americano, o qual, apresentado como pacto de segurança coletiva durante a Conferência Interamericana de Buenos Aires (1936), foi sistematizado e defendido por Oswaldo Aranha durante a Conferência de Lima de 1938¹⁴. Assim, devido ao ataque nipônico à Pearl Harbor, o Brasil sediou conferência extraordinária de consulta entre os Ministros das Relações Exteriores do continente, em esforço de garantir o alinhamento das nações latino-americanas durante o conflito mundial.

Com o fim do conflito mundial, os EUA ampliaram geograficamente seu espaço estratégico de atuação para o nível planetário, passando a negligenciar o americanismo e a isolar-se dos problemas da América Latina. Até 1952, no entanto, o Brasil sustentaria, unilateralmente, um mito de aliança especial com os EUA, cumprindo seu papel no regionalismo hemisférico. Com as Conferências do Rio de Janeiro (1947), que institucionalizou a doutrina de defesa hemisférica por meio do TIAR, e de Bogotá (1948), que criou a OEA, o sistema interamericano idealizado em Washington estaria completo e, com isso, assentavam-se as bases do

¹⁴ SANTOS, L. C. V. Opt cit.

panamericanismo em categorias típicas de preocupações de segurança.

Essa conjuntura foi extremamente fértil para o relançamento do regionalismo latino-americano sob impulsão das ideias econômicas pensadas na CEPAL ¹⁵. A onda regionalista que absorveu as nações latino-americanas a partir da década de 1950 derivou da conjunção do imperativo de industrialização como ideia e força com o projeto cepalino de criação de um grande mercado regional unificado, a ser explorado por produtos latino-americanos. Pautou-se, portanto, em quatro movimentos conceituais no ideário regionalista: i) securitização da agenda de desenvolvimento econômico; ii) reconhecimento de similaridade na condição dos demais países da América Latina; iii) renascimento de padrões de regionalismo contestatório; iv) integração de mercados como meio para superação da condição de subdesenvolvimento. Parcialmente influenciado pelas ideias cepalinas, o Brasil incorporou os dois primeiros movimentos, enquanto recusou os últimos dois.

Nessa conjuntura o regionalismo latino-americano incorporou tradição de integração contestatória, que Bernal-Meza atribui à tradição do pensamento da América Latina desde o projeto aprista de Haya de la Torre ¹⁶. Assim, embora tenha apoiado o ideal regionalista e a própria constituição da ALALC, o Brasil evitou vincular-se definitivamente ao projeto cepalino por dois motivos: não endossava os excessos contestatórios na retórica de alguns líderes regionais; e, principalmente, idealizou projeto desenvolvimentista próprio, pautado no poder de consumo de seu mercado doméstico.

AMERICANISMO, LATINO-AMERICANISMO OU SUB-AMERICANISMO? (1958-1979)

Institucionalizados o Americanismo com centro na hegemonia estadunidense e o latino-americanismo com ideário integracionista cepalino, passou-se a considerar opções de recorte sub-regional o regionalismo brasileiro. Entre 1958 e 1979, aproximação com Argentina ou com EUA figuraram como opções de política regional para o Brasil; que, no entanto, decidiu-se por um terceiro caminho: a valorização da autonomia, pautada no projeto desenvolvimentista. Argentina e EUA permaneceram, ao longo de todo o século XX, como grandes parceiros internacionais do Brasil, sem que este priorizasse um ou outro.

¹⁵ CERVO, A. História das Relações Internacionais da América Latina. 2007

¹⁶ BERNAL-MEZA, R. América Latina en el Mundo, 2005

Caso força motriz do regionalismo brasileiro fosse somente de ordem econômica, o projeto industrialista tenderia a aproximar Brasil e Argentina. Desde novembro de 1964, quando o Brasil logrou abrir o mercado argentino à importação de manufaturas brasileiras, a complementaridade econômica com o vizinho entrou em rota de ascensão. No entanto, variáveis políticas e geoestratégicas forçaram o Brasil pelo caminho do nacional-desenvolvimento. Para arriscar projeto de integração econômica com a Argentina, seria necessário primeiro que se superasse politicamente o cisma de rivalidade entre os vizinhos.

A lógica da segurança, instrumentalizada para confrontar a ameaça soviético-comunista, fora institucionalizada no aparato estatal estadunidense, mediante a realização da Lei de Segurança Nacional, do Departamento de Defesa, da CIA, do Conselho de Segurança Nacional. Na política externa, ganhou força a Doutrina Truman. Regionalmente, a criação do Colégio Interamericano de Defesa em 1962 e a iniciativa de modernização dos exércitos da América Latina, resultou na criação de burocracias militares profissionalizadas em técnicas de contrassubversão e vinculadas ideologicamente ao combate ao comunismo internacional. Essas circunstâncias levaram à experiência de onda bonapartista na América Latina, inaugura pela deposição militar do governo de Frondizi e apoiada pela inteligência militar-diplomática brasileira durante Operação Condor contra Allende.

O projeto americanista de Washington previa lugar privilegiado para o Brasil. Todavia, a tentativa de Henry Kissinger de conceituar o Brasil como “pivotal state” esteve mais condicionada pela tradição histórica, que pela concertação concreta entre os países. No entanto, sobretudo na década de 1970, o Brasil perdeu o interesse em servir de suporte a ordem que não lhe reservasse espaço regional diferenciado. De sua parte, a Argentina episodicamente aventava projeto de uma diarquia brasileiro-argentina na sub-região austral. Esse projeto emergiu no pensamento argentino com a proposta de resgatar o tratado do ABC, de Perón, e foi novamente proposto nos episódios de interlocução do Brasil com Arturo Frondizi e Diógenes Taboada, quando um novo desenho regionalista “sub-americano” começou a ser discutido¹⁷. Em ambos os episódios, malogrou o nascente projeto regionalista argentino-brasileiro. Com Perón, a oposição partiu diretamente do Brasil, que chegou a estabelecer política de equilíbrio de poder com o Peru, visando formar um cordão sanitário à influência do peronismo. Com Frondizi, a oposição veio dos EUA e dos setores conservadores da sociedade

¹⁷ VIDIGAL, C. E. Relações Brasil-Argentina. 2009

argentina (gorilas), em reação ao esforço coordenado durante a Conferência de Punta del Leste, de 1962.

Ante o objetivo de gestão dos recursos naturais estratégicos da região, os EUA mostraram-se um parceiro ruim, devido aos resultados limitados do Tratado de Cooperação Nuclear de 1947, enquanto a Argentina se colocava como potência rival, protegendo interesses nacionais por meio da “diplomacia da obstrução”, aplicada em boicote a qualquer iniciativa brasileira. Por ocasião das negociações do Tratado da Bacia do Prata, de 1969, a gestão dos rios internacionais da sub-região austral tornou-se uma espiral de tensionamento entre Brasil e Argentina, cada qual com projeto de hidrelétrica que inviabilizaria o projeto do outro. Por esse motivo, muito embora o regionalismo sub-regional de inspiração em segurança tivesse surgido já em meados do século, não pôde ser implementado.

A LÓGICA DE SEGURANÇA REGIONAL NO PROJETO DE AMÉRICA DO SUL

Ao final da década de 1970, o Brasil rumava para a fase final de seu regime militar com capacidade de desenvolver uma política regionalista de alto perfil. Processada a grande ruptura no compasso de desenvolvimento econômico industrialista durante a década de 1980, o país se lançaria à institucionalização de projetos regionais de peso, os quais foram identificados como uma histórica onda de união regional, comparável ao regionalismo cepalino¹⁸. Cabe indagar quais foram os desenvolvimentos que levaram ao redimensionamento e à reforma qualitativa do projeto regional na política externa brasileira, bem como qual o papel das preocupações de segurança nesse processo.

O período do Regime Militar foi crucial para reformar o modelo de regionalismo adotado no Brasil, incorrendo em três rupturas estruturais. Primeiro, o gigantesco salto econômico no Brasil entre 1967 e 1976, em contraste com o extenso período de instabilidade política na Argentina, desde o golpe do General Onganía, concorreu para inviabilizar cismas de rivalidade entre Brasil e Argentina. Segundo, o contexto de rivalidade emergente entre Brasil e EUA durante os governos Geisel-Carter, o desgaste na ideologia da Guerra Fria e a redução da complementaridade econômica levaram o Brasil a abandonar definitivamente a identidade de “pivotal state”, de garante da ordem estadunidense na sub-região. Terceiro, a construção de malha rodoviária integrando a região Norte ao

¹⁸ CERVO, A. História das Relações Internacionais da América Latina, 2007

resto do país trouxe o Brasil mais próximo de interação com a América amazônica e andina.

Nesse contexto, região crítica para as necessidades brasileiras de segurança migrou do Cone Sul para a Amazônia. Em um primeiro momento, a burocracia militar passou a securitizar essa última região, por entender que estaria sujeita a ameaças territoriais¹⁹. Posteriormente, inaugurou-se, já a partir do fim da Guerra Fria, conjuntura epistemológica de novas ameaças no campo de segurança, a qual tende a priorizar a Amazônia, como região crítica no combate aos tráficos de todos os tipos – narcóticos, armas, pessoas, espécies –, na defesa do meio ambiente, na preservação da identidade brasileira das nações indígenas.

Essa virada refletiu enormemente no regionalismo brasileiro, que veio a retomar tradição herdada da política externa portuguesa de priorização das duas grandes bacias hidrográficas da América do Sul. Assim, cerca de uma década depois de firmado o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Brasil assinou, em julho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica, posteriormente transformado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (1998). No âmbito da defesa, além de institucionalizar o projeto Calha Norte, com notada presença das forças armadas, o Brasil militarizou a zona de fronteira com 10% de seu efetivo militar e criou o sistema de inteligência estratégica SIVAM-SIPAM.

A partir de então, ficava mais evidente o peso do desenho da América do Sul em políticas regionais, o que dava corpo à ideia de institucionalizar um regionalismo sub-americano. Em 1993, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio (Santiago), o então presidente Itamar Franco propôs a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Em 2000 e 2002, nas reuniões de cúpula dos presidentes sul-americanos, formulam-se as bases da iniciativa Iirsa, pautada na integração física e energética do subcontinente. Em 2004, durante a III Cúpula de Presidentes da América do Sul (Cuzco), impulsionados pelo Tratado de livre-comércio entre Mercosul e Comunidade Andina do ano anterior, os líderes da região lançam as bases para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2007, diante de impasse político observado nas Cúpulas da CASA de 2005 e 2006, o presidente Hugo Chávez propôs a criação de organismo alternativo – a UNASUL.

¹⁹Fator motivador dessa interpretação é a crescente onda de discursos de ingerência ambiental, que enxergam na região amazônica um patrimônio comum da humanidade.

Impera notar que o projeto de América do Sul resguarda espaço prioritário para o viés de concertação na área de segurança. Em primeiro lugar, a integração dos recursos energéticos, no âmbito da iniciativa Iirsa é iniciativa tipicamente sugerida pelas teorias de segurança, na medida em que prevê aproveitamento regional e coordenação da gestão de recursos naturais geoestratégicos. Segundo, ao absorver o conceito de ameaças à segurança regional, a UNASUL estabelece o entendimento do entorno regional como condomínio comum, cujo ordenamento deve ser benéfico aos países limítrofes.

Ademais, por ocasião do encontro dos presidentes sul-americanos e latino-americanos na Costa do Sauípe em dezembro de 2008, o Brasil apresentou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Já em março de 2009, foi lançado o Plano de Ação Anual (PAA), com objetivos explícitos do regionalismo de impulso de cooperação na área de defesa: a construção de zona de paz e cooperação na América do Sul; e agenda ampla para a construção comum da identidade sul-americana de defesa. No PAA, os vice-ministros de defesa do subcontinente acusam que a concertação de segurança ocorrerá em quatro eixos temáticos: i) coordenação de políticas de defesa; ii) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; iii) cooperação entre as indústrias de tecnologia de defesa; iv) formação e capacitação dos quadros de defesa regionais. Sobretudo diante do panorama de atuação ativa em virtude da crise de confiança gerada pelo acordo militar entre Colômbia e EUA e pela perspectiva de ignição de corrida armamentista na região, o saldo da recente criação do CDS já se mostra positivo ²⁰.

Desafio de fundo à concertação sul-americana é a influência do pensamento de segurança nos EUA. Com o final da Guerra Fria, a nova doutrina estratégica nos EUA para América Latina passou a defender a securitização de novas ameaças, sobretudo o tráfico de drogas e atuação de grupos “terroristas”, contra as quais deveriam ser empregadas as forças armadas dos países latino-americanos. Essa doutrina ganhou corpo na Declaração de Segurança das Américas da OEA de 2003, embora tenha ensejado a aversão de diversos países sul-americanos, incluindo o Brasil. Assim, a proposta de criar um Conselho Sul-Americano de Combate ao Tráfico de Drogas tem como fundamento o imperativo de separar duas agendas – questões de defesa daquelas de segurança doméstica; funções das forças armadas das tarefas de polícia.

²⁰ VAZ, A. C. & MACHADO, A. A.S. “Seguridad y Defensa en Brasil en 2009: Avances en la consolidación de un designio estratégico”, 2010

Em termos identitários, a criação da América do Sul advém da interpretação, sobretudo por parte do Brasil, de que o país encontraria benefícios ao matizar o signo ideacional de América Latina. O lançamento da ALCSA foi movido pela adesão do México ao Nafta, inviabilizando o projeto cepalino de regionalismo aberto para a América Latina. Ademais, durante o segundo mandato do presidente Cardoso, a conjuntura de especulação financeira global contra regimes cambiais e o imperativo de sustentar o plano de estabilização econômica nacional levaram os dirigentes brasileiros a buscar afastamento cognitivo do conceito de América Latina, ligado a histórico de moratórias, de pedidos de renegociação de dívidas e de calotes nos credores internacionais ²¹. Ademais, em nome da necessidade de incorporar diversos projetos regionais ao caldo identitário da América do Sul, aceita-se certa influência de motivos de regionalismo contestatário, que Chávez buscou na tradição latino-americana para conformar-se o projeto institucional da UNASUL.

Cumpra ponderar que, na estratégia regionalista brasileira, o conceito de América Latina é complementar ao de América do Sul. Na Política de Defesa Nacional de 2005 dá publicidade textual ao conceito de “entorno estratégico”, entendido como região de interesse estratégico prioritária para o Brasil, na qual o país empreenderá esforços de comprometimento com a paz e a estabilidade. Nesse documento, a Amazônia e o Atlântico Sul são entendidos como regiões críticas, enquanto que a América do Sul e o Atlântico Sul até a Costa Ocidental africana são considerados como entorno estratégico do Brasil ²². No entanto, no mesmo contexto de lançamento da PDN-2005, o Brasil aceitava liderar a Missão da ONU para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que se consolidaria como o maior esforço brasileiro na contribuição para a segurança internacional.

Diante desses documentos que visam a reger a atuação regional brasileira em termos de segurança e ao analisar as ações do Brasil é possível apontar que o país não segue nenhum conceito pré-formulado de normatividade comportamental do Estado. Ao prezar pela flexibilidade e autonomia no projeto de América do Sul, o Brasil também incorporou essas características como princípios constituintes de sua própria atuação na região, logrando significativo grau de aceitabilidade do projeto pelos demais países do condomínio austral.

²¹ SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional. 2009

²² MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL. Política de Defesa Nacional, 2005

CONCLUSÃO

O presente artigo desenvolveu-se a partir de objetivo claro e preciso: demonstrar que dinâmicas e teorias de segurança têm muita influência na tradição regionalista brasileira. Essa influência histórica encontra seu ápice no projeto de América do Sul, com a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, mas os desenvolvimentos contemporâneos não devem ser tomados como inéditos.

A absorção jurídica da lógica de segurança pelos Estados nacionais cria burocracias especializadas na perpetuação do pensamento geoestratégico e nos fundamentos do poder nacional. Essas burocracias fazem uso de teorias de segurança, a condicionar políticas públicas. Esse processo tem o efeito de criar equivalentes entre ontologia do regional e políticas regionalistas estatais, que variam com o transcurso histórico, mas que podem ser incorporadas como tradição da atuação do Estado.

No caso brasileiro, embora considerações de segurança sempre estivessem presentes nas políticas regionalistas, foi somente a partir do projeto sul-americano da década de 1990 que o Brasil tornou-se capaz de desenvolver seu pensamento de maneira autônoma. Nesse período, a região foi caracterizada como espaço comum a ser ordenado multilateralmente, ao mesmo tempo em que o país adotou postura propositiva e assumiu a função de impulsionar o projeto regional. As categorias e os conceitos cunhados no contexto da geografia política clássica e das teorias de segurança da Guerra Fria são insuficientes e ineficazes para interpretar a normativa comportamental do Estado brasileiro, que recusa os títulos de líder, hegemom, potência, enquanto que se reconhece como principal responsável pelo funcionamento da aproximação regional.

REFERÊNCIAS:

BANDEIRA, L. A. M. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BERNAL-MEZA, R. América Latina en el mundo: el pensamiento Latinoamericano y la teoría de Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Política de Defesa Nacional, Brasília, D.F., 2005.

BUENO, C. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In: Rio Branco, América do Sul e a modernização do Brasil. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

BURNS, E. B. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, L. *Security: a new framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CERVO, A. *História das Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

CERVO, A.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002.

DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Rev. bras. polít. Int.*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, jul./dez. 2009.

GOES FILHO, S. S. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. Rio de Janeiro: FUNAG, 1999.

HEINSFIELD, A. *As ações geopolíticas do Barão do Rio Branco e seus reflexos na Argentina*. 2000. 485f. Tese (Doutorado em História)- PUCRS, Inst. de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2000.

PEDERSEN, T. *Cooperative Hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*. *Review of International Studies*, v. 28, n. 4, p. 677-696, 2002.

RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J. *Introduction a l'histoire des relations internationales*. 2.ed. Paris: Colin, 1966.

SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Rev. bras. polít. Int.*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 185-204, 2005.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Rev. bras. polít. Int.*, Brasília, v.53 n.1, jan./jul. 2010.

VÄYRYNEN, R. *Regionalism: old and new*. *International Studies Review*, v. 5, n.1, p. 25-51, mar. 2003.

VAZ, A. C.; MACHADO, A. A. S. *Seguridad y defensa en Brasil en 2009: avances en la consolidación de un designio estratégico*. In: MATHIEU, H.; GUARNIZO,

C. N. (Ed). Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Colombia: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

VIDIGAL, C. E. Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986). Curitiba, PR: Ed. Juruá, 2009.

Recebido em: 17/09/2011

Aceito em: 29/11/2011

