

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANTONIO JOSÉ NEVES DE SOUZA

**A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL E A SEGURANÇA DO BRASIL**

**NITERÓI**

**2011**

**ANTONIO JOSÉ NEVES DE SOUZA**

**A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL E A SEGURANÇA DO BRASIL**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFF visando à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos.

**ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR SEVERINO BEZERRA CABRAL FILHO**

**NITERÓI**

**2011**

S729 Souza, Antonio José Neves de.

A integração da América do Sul e a segurança do Brasil  
/ Antonio José Neves de Souza. – 2011.

140 f.

**Orientador:** Severino Bezerra Cabral Filho.

Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) –  
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências  
Humanas e Filosofia, Departamento de Ciência Política,  
2011.

Bibliografia: f. 133-140.

1. Relações internacionais. 2. Segurança. 3. Política  
externa. 4. Brasil. I. Cabral Filho, Severino Bezerra. II.  
Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências  
Humanas e Filosofia. III. Título.

# **APROVAÇÃO**

**ANTONIO JOSÉ NEVES DE SOUZA**

**A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL E A SEGURANÇA DO BRASIL**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFF visando à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos.

## **BANCA EXAMINADORA:**

---

Professor Doutor Severino Bezerra Cabral Filho - UFF

---

Professor Doutor Nival Nunes de Almeida – UERJ

---

Professor Doutor Marcial Alécio Garcia Suarez - UFF

Aprovada em 21 de junho de 2011

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador Severino Bezerra Cabral Filho pela forma amigável e cordial que transmitiu os preciosos ensinamentos necessários para a elaboração deste trabalho.

Ao Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis, Chefe do Departamento de Ensino da Escola de Guerra Naval, pelo grande apoio para que o meu curso de mestrado alcançasse o resultado esperado.

À minha família, principalmente minha esposa Ana Maria, não só pela compreensão nos períodos de ausência, mas também pelo incentivo nas horas mais difíceis.

## RESUMO

Este trabalho, cujo tema é “A Integração da América do Sul e a Segurança do Brasil”, tem como objetivo investigar os pontos nos quais o processo de integração sul-americano interage com a segurança não só do cidadão, como também da sociedade e do Estado brasileiros. Para atingir tal objetivo foi, inicialmente, formada uma base teórica para conceituar segurança. A Escola de Copenhague foi selecionada para compor o fundamento teórico da dissertação, tendo em vista a sua grande contribuição em relação aos estudos sobre este assunto. Os autores desta Escola elaboraram conceitos importantes, como o processo de securitização e o complexo regional de segurança, que servirão de base para a análise pretendida. Em seguida, utilizando uma metodologia dedutiva, foi procedida a análise dos processos de integração latino-americanos, começando pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, passando pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Comunidade Andina de Nações (CAN) e encerrando com a recém formada União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado constitutivo foi assinado em 2008 por todos os países sul-americanos. Foram examinadas, ainda, as relações de segurança entre esses países, sob a ótica de alguns autores, principalmente, sob a perspectiva de Barry Buzan e Ole Weaver, ambos autores de Copenhague, que analisaram o Complexo Regional da América do Sul, antes e após o término da Guerra Fria, fornecendo importantes subsídios para as conclusões do trabalho. Finalmente, foram estudadas as questões de segurança do Brasil, desde o século XIX, quando surgiram as primeiras iniciativas de integração latino-americanas. Neste segmento, a análise também foi realizada tendo como marco divisório o fim da Guerra Fria. Alguns pontos foram destacados no trabalho em relação ao País, como a participação ativa dos militares na vida política brasileira, a constante influência dos Estados Unidos da América (EUA) e o relacionamento com os países sul-americanos. Ainda em relação ao Brasil, as políticas nacionais de defesa, aprovadas em 1996 e 2005 foram analisadas, assim como a Estratégia Nacional de Defesa aprovada em 2008, para identificar as questões julgadas de segurança para o País. A partir das conclusões obtidas, foram verificados diversos pontos de interação entre o processo de integração em andamento na América do Sul e a Segurança do Brasil.

Palavras chave: Relações Internacionais, Integração da América do Sul, Política Externa Brasileira, Política de Defesa Brasileira, Segurança do Brasil.

## ABSTRACT

This research, whose subject is “The Integration of South America and the Security of Brazil”, has the purpose to investigate the points in which the South American process of integration not only interacts with the security of the citizen, but also with the security of the Brazilian society and State. To reach this aim, it was initially formed a theoretical support to define security. The School of Copenhagen was selected to form the theoretical bedding of the study, due to its importance in relation to the studies of this subject. The authors of this School have elaborated important concepts, such as the process of securitization and the regional security complex, that will serve as base for this intended analysis. After that, using a deductive methodology, was done the analysis from the Latin American processes of integration, starting with the Latin American Association of Free Commerce (ALALC), created in 1960, passing by the South Common Market (MERCOSUL) and the Andean Community of Nations (CAN) and ending with the recently formed South America Nations Union (UNASUL), whose constituent treaty was signed in 2008 by all South American countries. The security relations between these nations have also been examined considering some authors point of view. In particular under the perspective of Barry Buzan and Ole Weaver, both authors of Copenhagen, who have analyzed the South America Regional Security Complex, before and after the Cold War end, supplying important subsidies for the conclusions of this work. At the end, the questions concerning security in Brazil have been divided into two parts. The first one from the 19<sup>th</sup> century up to the end of the Cold War; the second part studies the period of time from the end of Cold War up to 2009. Some points of the work have been highlighted in relation to Brazil, such as the effective participation of the military in the Brazilian policy, the constant influence of the United States of America (U.S.A.) and the relationship with the South American countries. Besides that, the national defense policy, approved in 1996 and 2005, and National Strategy of Defense, approved in 2008, have been analyzed, in order to identify the issues considered important for the security of the country. The conclusion presents many points of interaction between the process of integration of South America and the Security of Brazil.

Key words: International Relations, South America Integration, Brazilian National Defense Policy, Brazilian Foreign Policy, Security of Brazil.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ACP	Acordo de Alcance Parcial
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Alianza Bolivariana para las Americas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ATPA	Andean Trade Preferences Act
AUC	Autodefensa Unidas de Colombia
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	Comunidade e Mercado Comum do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSONU	Conselho de Segurança da ONU
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992
ELN	Exército de Libertação Nacional
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra



EUA	Estados Unidos da América
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
GATT	General Agreement on Tariff and Trade
IAEA	International Atomic Energy Agency
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
JK	Juscelino Kubitschek
ISI	Industrialização por substituição de importação
MCM	Medidas Confiança Mútua
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônico
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PDN	Política de Defesa Nacional

PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
SAI	Sistema Andino de Integração
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TCA	Tratado de Cooperação Amazônico
TEC	Taxa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TM60	Tratado de Montevidéu 1960 (ALALC)
TM80	Tratado de Montevidéu 1980 (ALADI)
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americana
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

Resumo.....	5
Abstract.....	6
Lista de abreviaturas e siglas.....	7
<b>Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1 – O Conceito de Segurança.....</b>	<b>17</b>
1.1 O Conceito de Segurança.....	18
1.2 O Processo de Securitização e o Conceito de Defesa.....	21
1.3 Níveis de Análise e Campos da Segurança.....	24
1.3.1 Níveis da Segurança.....	24
1.3.2 Campo Militar.....	25
1.3.3 Campo Ambiental.....	27
1.3.4 Campo Econômico.....	28
1.3.5 Campo Societal.....	29
1.3.6 Campo Político.....	30
1.4 Complexos Regionais de Segurança.....	31
1.5 Conclusão do Capítulo 1.....	34
<b>Capítulo 2 – A Integração da América do Sul.....</b>	<b>37</b>
2.1 O Processo de Integração.....	38
2.2 Iniciativas de Integração da América Latina anteriores ao término da Guerra Fria.....	41
2.2.1 A ALALC e o Pacto Andino.....	41
2.2.2 A ALADI e a aproximação entre o Brasil e a Argentina.....	46
2.3 Iniciativas de Integração após o término da Guerra Fria.....	47
2.3.1 A ALCA, o MERCOSUL e a CAN.....	47
2.3.2 A ALCA.....	49
2.3.3 O MERCOSUL.....	51
2.3.4 A CAN e a ALBA.....	55
2.3.5 Semelhanças e diferenças entre o MERCOSUL e a CAN.....	58
2.3.6 A UNASUL.....	60
2.4 Conclusão do Capítulo 2.....	64
<b>Capítulo 3 - A Segurança na América do Sul.....</b>	<b>67</b>
3.1 Os assuntos de Segurança até o fim da Guerra Fria.....	69
3.1.1 Os conflitos tradicionais.....	69
3.1.2 O Complexo de Segurança da América do Sul antes do Fim da Guerra Fria.....	71
3.1.3 As relações Argentina-Brasil.....	74
3.1.4 O papel da Organização dos Estados Americanos na Guerra Fria.....	77
3.2 A Segurança na América do Sul pós-Guerra Fria.....	79
3.2.1 O debate sobre a Segurança hemisférica.....	79
3.2.2 O Complexo de Segurança da América do Sul pós-Guerra Fria (1990-003)...	82
3.2.3 O problema colombiano.....	85
3.3 A Segurança na América do Sul nos tempos recentes (2003-2009).....	88
3.4 Conclusão do Capítulo 3.....	94
<b>Capítulo 4 - A Segurança do Brasil.....</b>	<b>98</b>
4.1 A Segurança do Brasil: do Século XIX até o fim da Guerra Fria.....	99
4.2 A Segurança do Brasil: do Pós-Guerra Fria a 2009.....	107
4.3 Conclusão do Capítulo 4.....	121
<b>Conclusão.....</b>	<b>126</b>
<b>Referências.....</b>	<b>133</b>

## INTRODUÇÃO

O mundo presencia atualmente um modelo de integração de grandes proporções que é a União Europeia (UE). Essa integração avança desde o Tratado de Paris, de 1951, quando ainda era denominada Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Hoje é uma união supranacional política e econômica constituída de 27 estados-membros, estabelecida após a assinatura do Tratado de Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992.

No mundo, ao final da década de 1980, talvez provocado pelo estímulo do progresso da integração europeia na época, foi observado um crescente número de alianças regionais, com o propósito de facilitar a inserção dos países no mercado internacional.

No Brasil esta tendência foi percebida e, desde o período da redemocratização do País na década de 1980, as relações com os países latino-americanos passaram a figurar como uma das prioridades da política externa. A Constituição de 1988, no parágrafo único do seu artigo 4º apresenta o propósito de integrar os países da América Latina: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”<sup>1</sup>.

Até a década de 1950, apesar da proximidade geográfica, a história da política externa brasileira mostra uma tênue relação com os países sul-americanos. Em 1958, por iniciativa do governo Juscelino Kubitschek, a Operação Pan-Americana esboçou uma aproximação entre esses países, mas por vários motivos não houve continuidade neste empreendimento. Tentativas de integração como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e, posteriormente, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foram realizadas no âmbito da América Latina, nas décadas de 1960 e 1980 respectivamente, mas com poucos resultados práticos. Ainda nos anos 1960, o Pacto Andino foi criado por países dissidentes da ALALC, mas também não avançou no seu processo integrativo.

No período dos governos militares, após a resolução da questão Corpus-Itaipú, o Brasil buscou uma maior aproximação com a Argentina e, em seguida, o envolvimento diplomático entre os dois países foi reforçado pelo posicionamento do Brasil na Guerra das Malvinas. Do estreito entendimento destes países resultou a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), do qual fazem parte ainda Paraguai, Uruguai, e por adesão, a Bolívia e o Chile são membros associados. A participação da Venezuela no MERCOSUL já foi aprovada pela Argentina, Brasil e Uruguai e aguarda, até a presente data (junho 2011), o consentimento do Paraguai para compor este bloco.

---

<sup>1</sup> Cf. Artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em 13/01/2011.

De acordo com Lima e Hirst<sup>2</sup>, após a constituição do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, da sigla em inglês), as autoridades brasileiras passaram a questionar cada vez mais a ideia de uma região única chamada “América Latina”. Segundo as autoras, a presença regional e internacional do Brasil, desde essa época, tem sido vista especialmente como um processo intimamente ligado à “América do Sul”, como um grupo particular na comunidade internacional. Assim, a construção da identidade do Brasil como país latino-americano foi sendo gradualmente substituída pela imagem de país sul-americano.

Atualmente, a política externa brasileira tem se empenhado pela democratização das instâncias decisórias internacionais, pleiteando um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU), tem participado de novas parcerias, como o grupo de países emergentes BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e tem lançado esforços para fortalecer a integração dos países da América do Sul, iniciativa que constitui alta prioridade, comprovada pelos documentos oficiais e tendo em vista os esforços das autoridades brasileiras em consolidar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O Brasil, pelos seus atributos, poderá facilmente liderar esta organização, fato que lhe abrirá caminho para alcançar um papel de destaque no sistema internacional.

As negociações em torno da constituição da UNASUL representaram um exemplo marcante da importância atribuída à integração sul-americana. Formalizada em Brasília no dia 23 de maio de 2008, está em vigor desde março de 2011, um mês depois que o Uruguai ratificou o tratado constitutivo dessa união. A UNASUL atualmente integra as duas organizações de livre comércio sul-americanas, MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações (CAN), além do Chile, Guiana e Suriname. Com essa integração, são esperados benefícios para o subcontinente sul-americano, que possivelmente melhorarão a vida dos seus habitantes, em termos sociais e econômicos.

Em contrapartida, observando o posicionamento atual dos países da América do Sul, podemos perceber que a busca dessa integração terá que harmonizar inúmeros interesses que por vezes se tornam conflitantes e que poderão, em determinados momentos, dificultar o andamento do processo. Além disso, existem outros obstáculos para a consecução de tal objetivo. Países e, mesmo, organizações internacionais externas ao subcontinente poderão perder vantagens inerentes à situação atual, dificultando o desenvolvimento da integração. Por exemplo: os Estados Unidos da América (EUA) poderão se sentir ameaçados quanto à sua hegemonia no continente; e a *Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA)*, criada recentemente por iniciativa da Venezuela, poderá apresentar empecilhos para a integração.

---

<sup>2</sup> LIMA, Maria Regina Soares de; e HIRST Mônica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: Os BRICs e a ordem global. Rio de Janeiro, RJ. Fundação Getúlio Vargas, 2009.

Observando as relações de segurança na América do Sul, considerada como uma parte do mundo relativamente pacífica, verificamos que existem ainda algumas disputas territoriais latentes e uma grande ameaça à região, representada pelo narcotráfico associado à guerrilha colombiana, um conflito intraestatal, que transpassa as fronteiras da Colômbia, afetando todo o subcontinente.

Especificamente em relação à segurança do Brasil<sup>3</sup>, muitos questionamentos relevantes podem ser levantados, com o propósito de determinar os pontos que interagem entre essa segurança e o processo de integração sul-americano. Considerando-se as ameaças reinantes no cenário internacional, surgem importantes inquietações para os formuladores da política de segurança.

Desde o período posterior à independência dos países latino-americanos são realizadas tentativas de integração. Entretanto, como já mencionado, só a partir da segunda metade do século passado é que essas iniciativas se tornam mais frequentes e são formuladas em bases cada vez mais sólidas. Podemos analisar estes processos de integração, tanto da América Latina como da América do Sul, em todos seus aspectos, até a recente constituição da UNASUL.

Em relação à segurança, o seu conceito no sistema internacional, após o fim da Guerra Fria, passou a sofrer transformações, admitindo a inclusão de outros campos de análise, como o econômico, o societal, o ambiental, não ficando mais limitado apenas aos aspectos político-militares da concepção anterior. Este momento é também o da formação de blocos regionais para a inserção econômica dos países no mercado internacional. O MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN) foram criados seguindo a tendência mundial do regionalismo da época.

Passado um período de cerca de uma década do fim da Guerra Fria, outro evento marcou profundamente o cenário mundial. Os atentados terroristas às torres gêmeas, em Nova Iorque, e ao Pentágono, em Washington, fizeram com que a agenda internacional de segurança da maioria dos países, sob o poder hegemônico dos EUA, sofresse uma guinada, incorporando o terrorismo internacional e implementando novas medidas de prevenção para se contrapor a essa ameaça. Assim, além das perturbações existentes no mundo, o quadro internacional admitiu novos conflitos, agora decorrentes da guerra global ao terrorismo.

É muito importante ressaltar que nas décadas recentes proliferaram no mundo outros tipos de conflitos, oriundos de ameaças que não provêm de Estados, mas nascem de instituições delituosas, como o tráfico de armas e de drogas, a pirataria etc. A questão

---

<sup>3</sup> A segurança referente a todas as suas dimensões (política, militar, econômica, social e ambiental), e, também a todos os níveis, indo desde o cidadão até a sociedade brasileira.

ambiental recentemente ganhou grande relevância, tendo em vista o seu caráter de alcance global, e sinaliza que causará novos conflitos em razão do crescente progresso industrial dos países e da intensificação das atividades humanas.

Por outro lado, na América do Sul, neste início do século XXI, ocorreram eventos, que aparentemente mudaram a percepção acerca da segurança do Brasil. O acirramento da luta contra o narcotráfico na Colômbia; o aumento da violência doméstica nos Estados; a interferência dos EUA no subcontinente; os recentes enfrentamentos comerciais entre países sul-americanos (Bolívia, Equador e Paraguai) e o Brasil; e a postura da Venezuela contrária aos EUA. Todos esses acontecimentos ocasionam dificuldades para articulação política na América do Sul.

O Brasil é possuidor de recursos naturais que se tornarão escassos no planeta no século XXI, e que, de acordo com a Política de Defesa vigente, poderão se tornar alvos da cobiça internacional, acarretando conflitos. A recente criação de um Conselho de Defesa no seio da UNASUL, fruto de uma proposta do Brasil, com o propósito de elaborar políticas de defesa conjuntas; realizar intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país e exercícios militares conjuntos; participar em operações de paz das Nações Unidas; trocar análises sobre os cenários mundiais de defesa; e integrar bases industriais de material bélico reforça a posição brasileira de focalizar a segurança dentro do prisma regional. Ao olharmos o percurso histórico da integração, verificamos que esse processo ainda está em andamento, mas apresenta permanentemente progressos significativos.

Desta forma, todos esses fatos serão analisados neste estudo, com o propósito de verificar quais serão os pontos de interação entre o processo de integração da América do Sul e a segurança do Brasil.

A hipótese formulada nesta dissertação é que os esforços realizados pela política externa brasileira para empreender o processo de integração dos países da América do Sul influenciam positivamente os aspectos relativos à segurança do Brasil. O quadro de tempo da análise a ser efetuada no estudo abrange o período que se estende desde o século XIX, início das iniciativas de integração nas Américas, até o final de 2009, quando se deu a primeira atuação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), para tratar um problema doméstico boliviano.

### **Procedimentos Metodológicos**

O presente trabalho adota uma metodologia dedutiva de investigação, analisando o processo de integração da América do Sul, as interconexões de segurança dos países desse subcontinente e, por fim, a segurança do Brasil. Para realizá-lo procedeu-se, inicialmente, à

coleta e análise de dados e fatos referentes às iniciativas de integração nas Américas, com o propósito de se identificarem os fatores que influenciaram os caminhos desses processos ao longo da história. Da mesma forma, as relações de segurança entre os países sul-americanos foram investigadas, analisando não só o contexto histórico e institucional, como também as premissas e ideias que envolvem essas relações. Quanto à segurança do Brasil, foram examinados os seus fundamentos, desde o século XIX até o final de 2009, ressaltando os principais aspectos históricos que nortearam os seus rumos na atualidade. Para as conclusões referentes aos tempos recentes, de 2003 até 2009, foi procedida uma análise normativa dos documentos oficiais que versam sobre o assunto, seguindo a orientação da base teórica da dissertação. Assim, foram examinadas as Políticas de Defesa Nacional, aprovadas em 1996 e 2005, e a Estratégia Nacional de Defesa, elaborada em 2008.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram consultadas fontes secundárias, como livros e textos acadêmicos; e fontes primárias como documentos oficiais. A pesquisa bibliográfica teve o propósito de estabelecer um conjunto de fatos para que se conhecessem os processos de integração e a sua relação com a segurança do Brasil.

A Teoria da Escola de Copenhague de segurança e a perspectiva teórica de Karl Deutsch sobre os sistemas sociais constituem as linhas orientadoras das análises realizadas no estudo.

### **Estrutura do trabalho**

Além da introdução e da conclusão, quatro capítulos compõem esta dissertação. No Capítulo 1, o conceito de segurança será debatido, sob a perspectiva da Escola de Copenhague, cujos autores elaboraram uma teoria à base do pensamento construtivista, a qual constituirá o arcabouço teórico da análise da segurança do Brasil. A conceituação ampliada da segurança, com a inclusão dos campos econômico, societal e ambiental; o conceito de securitização, cujo o processo pressupõe um debate sobre os assuntos de segurança que ultrapassa os limites da discussão política de uma coletividade; e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança fundamentam a análise a ser realizada sobre as questões de segurança do estudo.

Uma vez estabelecidos os pressupostos teóricos do estudo, no Capítulo 2, serão analisados os processos de integração latino-americanos, desde as primeiras iniciativas, feitas ainda no século XIX, até a UNASUL, processo atual de desenvolvimento desta integração. Para auxiliar a análise, foram utilizados conceitos teóricos definidos por Karl Deutsch sobre os processos de integração. Ainda neste capítulo, alguns pontos terão maior realce, como a aproximação Argentina-Brasil e a constante interferência dos EUA no subcontinente.



No Capítulo 3, serão abordadas as relações de segurança entre os países sul-americanos. O papel da OEA e o problema do narcotráfico colombiano terão destaque neste capítulo, assim como os estudos de Barry Buzan e Ole Weaver, autores da Escola de Copenhague, acerca do Complexo Regional de Segurança da América do Sul. Sentiu-se necessidade de complementar as conclusões da análise desses autores, que foi realizada em 2003<sup>4</sup>, com os acontecimentos mais recentes, daquele ano até o final de 2009.

O Capítulo 4 versará sobre a segurança do Brasil. Inicialmente, apresentará uma síntese histórica que tem como propósito identificar os fundamentos do pensamento brasileiro em relação a este assunto. A determinação desses fundamentos abrirá espaço para que, na parte subsequente do capítulo, sejam examinadas, sob a luz da teoria da Escola de Copenhague, as políticas de defesa (1996 e 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (END).

Finalmente, na conclusão, serão avaliados os pontos de interação entre o processo de integração dos países da América do Sul e a segurança do Brasil.

---

<sup>4</sup> Foram consideradas as conclusões da obra: “*Regions and powers: the structure of international security*” (BUZAN; WEAVER, 2003) sobre o Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

## CAPÍTULO 1

### O CONCEITO DE SEGURANÇA

Este capítulo é dedicado a discutir a conceituação de segurança e de seus elementos constitutivos, a fim de formar um quadro teórico para análise desse assunto no Brasil. O conceito de defesa será também debatido neste capítulo, pois concorrerá para identificação dos assuntos considerados de segurança do Brasil nos dias de hoje.

A denominada Escola de Copenhague, criada na Europa em meados dos anos 1980 para realizar estudos sobre a paz, será a base principal para formulação deste quadro teórico, em razão da sua grande contribuição para formação do conceito de segurança nos tempos recentes.

O fim da Guerra Fria acarretou uma profunda mudança no sistema internacional, devido ao relaxamento das tensões de caráter global provocadas pela disputa das duas superpotências. Este fato propiciou o fortalecimento de novos atores e outras formas de ameaça no cenário mundial. A mudança do sistema abriu o diálogo no campo da teoria das relações internacionais para diferentes abordagens, como o construtivismo, afetando o paradigma do realismo, reinante até aquela ocasião (DUQUE, 2008 p.21).

O realismo tem como premissas básicas a anarquia existente no sistema internacional e a ideia de auto-ajuda dos Estados, os quais segundo esta corrente de pensamento buscam os seus próprios interesses. Mas, o grande argumento contra o realismo é que este não conseguiu prever os acontecimentos que acarretaram o fim da Guerra Fria (TANNO, 2003 p.48).

O construtivismo, que se desenvolveu na década de 1990, considera a importância das ideias na política internacional. Para a abordagem construtivista, as relações humanas, inclusive as relações internacionais, consistem essencialmente de pensamentos e ideias e não apenas de forças ou condições materiais. Para essa abordagem, as crenças intersubjetivas comuns entre as pessoas constituem seu elemento ideológico central e compõem os interesses e as identidades dessas pessoas e o modo como concebem as suas relações (SØRENSEN; JACKSON, 2007 p.342). Para Wendt, um dos mais importantes autores construtivistas, as estruturas sociais são compostas de três elementos: conhecimento comum, recursos materiais e práticas (ibid. p.343). Esse enfoque, relativamente recente, acrescentou novos elementos para a análise das relações internacionais.

A grande colaboração do construtivismo em complementação às principais correntes de pensamento das relações internacionais é a construção de interesses e identidades comuns ao longo da história, que fazem os Estados e as estruturas existentes perseguirem um mesmo destino.

Nos estudos de segurança, a Escola de Copenhague elaborou uma síntese consistente não só de diferentes vertentes desses estudos, como também das correntes realista e construtivista das relações internacionais (DUQUE, 2007 p.22).

Neste capítulo, serão apresentados tópicos importantes para a conceituação de segurança. O primeiro deles é o processo de securitização de uma ameaça, baseado nos estudos de Ole Weaver e Barry Buzan. O conceito de securitização, por exemplo, será utilizado na identificação das ameaças pelos diversos atores que compõem a cena brasileira. O segundo tópico é a adoção de um conceito de segurança, com a inserção de uma perspectiva disciplinar mais ampla, englobando novos campos além dos tradicionais político e militar, que enriquece a análise da segurança dos Estados.

Por fim, como terceiro tópico, utilizaremos a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, elaborada pela Escola de Copenhague, que contribuirá para uma análise da dinâmica de segurança formada no processo de integração dos países sul-americanos, a fim de identificar os pontos que o interligam com a segurança do Brasil.

## 1.1 O Conceito de Segurança

O conceito de segurança é muito importante para quase todos os campos da atividade humana, principalmente, para as relações internacionais e para os estudos estratégicos, disciplinas onde está interligado a outros conceitos como, por exemplo, os de paz, poder, sobrevivência e liberdade. Segurança não diz respeito só ao homem individualmente, mas se faz sentir na vida em sociedade, assim como na existência dos Estados e do próprio sistema internacional.

À primeira vista nos parece bastante clara a ideia de segurança. Ao consultarmos qualquer dicionário, podemos encontrar a seguinte definição: estado, qualidade ou condição de seguro<sup>5</sup>. No entanto, à medida que nos debruçamos nas particularidades que o seu conceito encerra, percebemos que, dependendo do propósito para o qual estamos voltados, temos muitos fatores a considerar.

Buzan, no seu livro *“People, States and Fear”*, nos oferece algumas definições para segurança nacional (do Estado), escritas por variados autores, dentre as quais, selecionamos duas:

1. “Segurança, por si só, é uma relativa liberdade da guerra, acompanhada de uma expectativa relativamente alta que a derrota não deve ser uma consequência de uma guerra que poderia ocorrer (Ian Bellany).”

---

<sup>5</sup> Esta definição consta do Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI, Lexikon Informática Ltda, Versão 3.0, Novembro de 1999, que corresponde à versão integral do Novo Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI, de Aurélio Buarque de Hollanda Ferreira, publicado pela Nova Fronteira.

2. “Segurança, de forma objetiva, mede a ausência de ameaças em relação aos valores adquiridos e, de uma forma subjetiva, a ausência de medo, que esses valores sejam atacados (Arnold Wolfers).” (tradução nossa) (BUZAN, 1991, p.16).

Pelas conceituações apresentadas acima, percebemos nitidamente que a primeira, a de Bellany, está ligada à noção de liberdade, condicionada à interação entre Estados, que pode, em última análise, resultar em guerra. A segunda, a de Wolfers, já introduz o conceito de valores, que podem ser atacados por outros. Podemos estender este conceito para a segurança do indivíduo e compreender o sentido da palavra “valores”, de forma objetiva como bens materiais, riquezas etc. ou de forma subjetiva como interesses, crenças, tradições, desejos e assim por diante.

Quanto ao sistema internacional, podemos afirmar que o conceito de segurança em toda sua abrangência, além do debate entre o realismo e o construtivismo, comentado anteriormente, também está ligado a uma importante discussão entre o realismo e o idealismo. Em seu artigo “*Peace, Power and Security: Contending Concepts in the study of International Relations*”, Buzan afirma que, entre três conceitos centrais utilizados em relações internacionais – poder, segurança e paz – o conceito de segurança é o que apresenta maior capacidade analítica. De acordo com este autor, os conceitos de poder e paz, utilizados pelas visões realista e idealista, respectivamente, não são adequados, porque se referem a casos extremos da vida internacional. Nem existe a situação de paz total, nem a de conflito generalizado. O conceito de segurança, por seu turno, trata de situações que variam entre esses extremos nos mais diferentes contextos (BUZAN, 1984 p. 124).

No século passado, até os anos 1970 e 1980, o tema segurança era estudado, basicamente, com um entendimento basicamente político-militar. A partir desta época, as questões econômicas e ambientais começaram a ser percebidas no contexto internacional como ameaças em relação ao sistema como um todo. Quanto às questões econômicas, podemos verificar a sua inserção com a seguinte definição, estabelecida na Organização das Nações Unidas (ONU), em 1986:

“Em princípio, a segurança é uma condição que os Estados consideram que não existe perigo de ataque militar, pressão política ou coerção econômica, de maneira que possam seguir livremente com o seu próprio desenvolvimento e progresso.” (tradução nossa) (LAMA, 1998 p.13)<sup>6</sup>.

É comum ser dito em muitos textos especializados que o conceito de segurança sofre mudanças na sua definição ao longo dos tempos<sup>7</sup>. Após a Guerra Fria, com o desaparecimento da disputa entre as duas superpotências, esse conceito adquiriu uma dimensão mais ampla,

<sup>6</sup> Definição também apresentada na Política de Defesa Nacional, aprovada em 2005 (BRASIL, 2005 p.2).

<sup>7</sup> Cf. Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira (HERZ, 2004 p.103).

incorporando novos problemas que ultrapassavam os limites político-militares dos antigos tempos. A definição empregada durante a Guerra Fria foi considerada muito estreita, pois pensava apenas o Estado e os assuntos militares que estavam ligados a sua existência. No decorrer dos anos 1990, os estudos sobre a problemática dos Bálcãs apresentaram para o mundo um fato marcante: um conflito étnico que determinou a fragmentação de um Estado.

Nesta época, não foi difícil constatar que outras questões, como a degradação ambiental, o crescimento demográfico e mesmo as disputas entre grupos étnicos representavam temas pertinentes à segurança. Com o apagar da bipolaridade, surgiram questões mais abrangentes, materializadas no fortalecimento de ameaças como o terrorismo e crimes transnacionais (tráfico de drogas e de armas etc.). É interessante notar que o Estado ainda permaneceu como objeto central de análise para a maioria dos teóricos de segurança, embora não seja, atualmente, o único ator levado em conta nas relações internacionais (PAGLIARI, 2009 p.19). Hoje em dia, não há como desprezar analiticamente as organizações internacionais criadas pelos próprios Estados, por vezes de alcance mundial, e outras, como as organizações não governamentais (ONG) e, mesmo, aquelas que praticam delitos que cruzam as fronteiras dos países.

Na América Latina, após o fim da Guerra Fria, foi iniciado um debate no âmbito da OEA para a conceituação de segurança. Como veremos adiante, muitas reuniões foram realizadas. Na XXIII Assembleia Geral da OEA, foi proposto pela Argentina e pelos EUA o conceito de segurança cooperativa<sup>8</sup>, muito discutido entre os países latino-americanos ao longo de quase dez anos (LAMA, 1998 p.53). Mas, somente em 2003 é que foi aprovado na OEA o conceito de segurança multidimensional<sup>9</sup>.

Contudo, na literatura acadêmica, atualmente, a discussão para a conceituação da segurança prossegue e encontramos um debate que envolve basicamente três vertentes de pensamento: a tradicional; a abrangente; e a crítica (TANNO, 2003 p.50).

A vertente tradicional analisa a segurança objetivamente, enfatizando o uso da força e as questões militares. Para a grande parte dos autores desta vertente, o Estado é o objeto central da segurança. Esta corrente de pensamento é a que reinou durante a Guerra Fria.

A segunda vertente, a abrangente, como o próprio nome revela, afirma que os estudos sobre segurança devem ser ampliados para incluir, além do Estado, atores não-estatais e ameaças ao Estado e, também, aos indivíduos. Os assuntos referentes às áreas política,

---

<sup>8</sup> Segurança Cooperativa é um sistema de interações interestatais que, coordenando políticas governamentais, previne e contém ameaças aos interesses nacionais e evita que as percepções que delas fazem os diversos Estados se transformem em tensões, crises ou conflitos (LAMA, 1998 p.54) (tradução nossa).

<sup>9</sup> Cf. definição apresentada no Capítulo 3.

econômica, ambiental e societal<sup>10</sup> também passaram a fazer parte da agenda de segurança. Observamos que o Estado, embora não seja único, continua como um importante ator para os estudos de segurança (PAGLIARI, 2009 p.19).

Finalmente, a terceira vertente que tem uma perspectiva crítica. Os pensadores críticos detêm uma postura inquisitiva em relação à estrutura de segurança, assumindo que a segurança do indivíduo é mais importante que a estatal. Para os críticos em geral o conceito de segurança humana seria o mais apropriado. Eles consideram que os assuntos referentes à segurança são socialmente construídos.

A Escola de Copenhague, que pertence à vertente abrangente, encontra-se em posição intermediária desse debate e, naturalmente, sofre críticas por parte das outras duas vertentes. Os tradicionalistas consideram que a inclusão de assuntos fora da esfera político-militar acarreta uma perda de consistência analítica. Para os críticos, a proposição de campos temáticos equivale à objetivação dos campos escolhidos e, em decorrência, interferem na construção social da segurança (TANNO, 2003 p.50).

O conceito de segurança abrange outros conceitos que devem ser definidos, para analisar o assunto de forma sistemática. Além da própria ameaça, deve ser identificado o objeto que será foco desta ameaça, que denominamos, na dissertação, de objeto referente (BUZAN ET AL, 1998 p.36). Ainda devemos conceituar os pontos fracos do objeto referente, aqueles que devem ser protegidos das ameaças, denominados normalmente de vulnerabilidades (BUZAN, 1991 p.140-142).

A Escola de Copenhague se refere à ameaça existencial, portanto outro elemento constante dos estudos de segurança, o dano a ser infligido pela ameaça, é, para todos os efeitos, aquele que coloca em risco a própria existência do objeto referente (BUZAN ET AL, 1998 p.21).

Entretanto, para que uma questão seja considerada pertinente aos assuntos de segurança, a Escola de Copenhague concebeu o processo de securitização ao qual deve ser submetida esta questão, que será apresentado com maior detalhe na próxima seção.

## **1.2 O Processo de Securitização e o Conceito de Defesa**

Segundo o construtivismo, o mundo social, composto pelo conjunto de interesses e identidades dos seus atores, é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. O processo de securitização, proposto pela Escola de Copenhague, é um exemplo da aplicação desta ideia (DUQUE, 2008 p.37). A Escola considera que as ameaças são construídas

---

<sup>10</sup> O termo “societal” não tem o mesmo significado de “social”. A segurança social está associada ao indivíduo para os autores de Copenhague e está contido no campo econômico. O campo societal está ligado a uma coletividade e sua identidade (BUZAN ET AL, 1998 p.120).

socialmente, ao contrário da vertente tradicionalista que as concebem como algo objetivo. A securitização e seus critérios, segundo os autores da Escola de Copenhague, são práticas intersubjetivas, por intermédio das quais um ator, denominado agente securitizador, procura identificar a existência de uma ameaça à sobrevivência de um objeto referente (BUZAN ET AL, 1998 p.29-31).

É importante entender o processo, em que os autores de Copenhague colocam a segurança como um assunto especial. Segundo estes autores, o processo de securitização pode ser visto como uma versão mais extrema da politização de um assunto, na proporção que qualquer questão pública pode ser posicionada em uma escala que abrange desde o que não é politizado (assunto que não é do interesse do debate público), passando pelo que é politizado (o que é o objeto de debate para o estabelecimento de políticas públicas) e indo até ao securitizado (existência de ameaça que requer medidas emergenciais, além daquelas consideradas normais) (Ibid., p. 23-24).

Neste processo qualquer coletividade pode revelar quais são os bens que realmente considera vitais, como vai protegê-los e quais são as questões que percebe como ameaças. Esse não é um processo estático. A percepção do que é ameaça varia constantemente dependendo do contexto em que o processo está inserido, assim como as medidas para que esta ameaça não se concretize.

Para a Escola de Copenhague, em vista que o processo leva a securitização para além da discussão política, a segurança não possui valor positivo<sup>11</sup>, como admitem os tradicionalistas. Buzan afirma que a segurança não é um processo subjetivo, pois não é concebido individualmente. Este autor considera a securitização como um processo intersubjetivo, pois é construído socialmente.

Buzan preconiza que a securitização de um assunto deve ser evitada na maioria dos casos. Ele afirma que se deve normalmente visar à dessecuritização das questões e a sua recondução ao debate político normal. Este procedimento permite dar um limite à agenda de segurança, ao mesmo tempo em que impede a perda de qualidade analítica essencial ao seu conceito, como os realistas dizem que ocorre (DUQUE, 2008 p.39).

Para que o processo de securitização se desenvolva, existem os atores securitizadores, já mencionados, que são aqueles que declaram que o objeto referente está sendo existencialmente ameaçado. Outros elementos do processo podem ser identificados na teoria da Escola de Copenhague, como os atores funcionais, que são aqueles que afetam a dinâmica

---

<sup>11</sup> Na concepção de “objetivo” ou “concreto”. Por exemplo: mesmo que tanques cruzando a fronteira de um país sejam considerados hostis, o significado da palavra “hostis” não é um atributo do veículo e sim construído socialmente, pois dependerá do julgamento desse país para classificá-lo como tal. Esses tanques poderiam constituir uma força de paz. (BUZAN ET AL, 1998 p.30).

do processo de securitização, influenciando em diversos campos as questões de segurança (BUZAN ET AL, 1998 p. 36).

Podemos acrescentar que o sucesso deste processo, segundo os autores de Copenhague, não depende só dos esforços dos agentes de securitização/funcionais. Há necessidade de o assunto ser reconhecido socialmente como ameaça à segurança. A questão ao ser identificada como tal, os atores tentarão lhe conferir um caráter emergencial, ou seja, declaram que caso medidas não sejam adotadas imediatamente, a existência do objeto referente será ameaçada (Ibid., p. 26).

Para efeitos analíticos, nesse contexto, os autores de Copenhague, tornando mais abrangente o conceito de segurança, formaram quadros específicos para os campos político, econômico, societal, ambiental e militar. Cada campo tem sua própria lógica, com regras, atores, discursos e, mais importante, objetos referentes específicos. Portanto, podemos concluir que o Estado a partir de agora deixou de ter a primazia de ser o único objeto referente para análise da segurança, embora ainda tenha um papel destacado em alguns campos (Ibid., p. 27).

É importante ressaltar que o processo de securitização origina a adoção de medidas emergenciais. Essas medidas, que têm o propósito de deter ou bloquear as ameaças decorrentes do processo, nos remetem ao conceito de defesa.

Este conceito está intimamente ligado ao conceito de segurança. Alsina Junior (2002 p.27) considera o conceito de defesa mais restrito do que o de segurança, mas afirma que não são constructos estanques, eles se interpenetram e se influenciam mutuamente.

Podemos conceituar defesa como a ação ou medida realizada ou a realizar para que a segurança seja alcançada.

Considerando que o Estado hoje em dia desempenha um importante papel nas relações internacionais, ele também se torna um relevante ator e, quase sempre, tema central nas questões de segurança. Assim, em relação à defesa, o Estado procura manter burocracias especializadas para lidar com as ameaças identificadas ou recorrentes. As forças armadas, serviços de inteligência, serviço policial são representações comuns dessas burocracias (BUZAN ET AL, 1998 p. 27-28).

A Política de Defesa Nacional (PDN) aprovada em 2005, como veremos no Capítulo 4, prevê outras ações, além das militares, para combater não só as ameaças externas, como também aquelas que poderão ter origem dentro do território nacional (BRASIL, 2005 p.1).

Nesta dissertação, adotaremos o conceito de defesa como sendo medidas ou ações necessárias para se atingir uma condição de segurança.



A ampliação do conceito de segurança, adotada pela Escola de Copenhague, com uma perspectiva disciplinar abordando vários campos, será utilizada nesta dissertação para análise das questões pertinentes. Entretanto, antes, torna-se relevante descrever os níveis de análise a serem considerados. Esses assuntos serão discutidos a seguir.

### **1.3 Níveis de Análise e Campos da Segurança**

#### **1.3.1 Níveis da Segurança**

Assim como em relações internacionais, a análise da segurança pode ser realizada em cinco níveis: o nível do sistema internacional como um todo, o de subsistemas internacionais (regiões geográficas), o de unidades (Estados), subunidades (grupos formados por indivíduos dentro das unidades) e, finalmente, o de indivíduos (BUZAN ET AL, 1998 p.5). No caso específico desta dissertação, abordaremos a América do Sul como um subsistema internacional e o Brasil como uma unidade componente deste subsistema.

Buzan et al (Ibid., p.5) mencionam que os níveis de análise nos ajudam a localizar no espaço os resultados e as fontes de explicações dos eventos que envolvem a segurança. Mencionam ainda que divisão em níveis possibilita a elaboração de teorias, que podem sugerir explicações causais em uma abordagem que se move do sistema para a unidade (*top-down*), como por exemplo: a partir da análise da estrutura do sistema internacional, podemos definir o comportamento do Estado.

Segundo esses autores também, ao contrário, as explicações também podem surgir de uma abordagem de baixo para cima (*bottom-up*), onde partiríamos, por exemplo, da natureza do homem para explicar o comportamento de coletividades ou, outro exemplo, observando a postura dos Estados, analisariamos o sistema internacional.

Para este último caso, Buzan et al (Ibid., p.6) afirmam que o neorrealismo baseia sua fonte de explicação na estrutura do sistema internacional (nível de sistema) e seu principal resultado na atitude de auto-ajuda dos Estados (nível de unidade). Em vista do exposto, Buzan et al acrescentam que a divisão em níveis sofre algumas críticas, pois realça a visão estadocêntrica, percebendo o sistema e seus subsistemas constituídos por Estados e as subunidades como sendo parte deles, aproximando da análise do neorrealismo e afastando a possibilidade de identificar outros atores como foco das questões de segurança (Ibid., p.6-7). Mesmo assim, esses autores consideram o Estado como fundamental para a segurança e atribuem grande importância a outros atores existentes no sistema internacional.

Segundo os autores da Escola, o conceito de segurança, além dos assuntos políticos e militares, passou a tratar de outros campos de conhecimento como econômico, societal e ambiental.

É importante dizer que os problemas originados nestes campos, normalmente, podem ser resolvidos com medidas regulares tomadas rotineiramente no âmbito destes mesmos campos. Ou seja, um problema econômico pode ser sanado com medidas econômicas comuns. Relembramos que esses problemas só constituirão ameaças quando sofrerem o processo de securitização, com a quebra das regras normais da política, sendo aprovadas pela coletividade as medidas emergenciais necessárias para contê-las.

Os campos que compõem o conceito de segurança ampliado serão comentados a seguir.

### **1.3.2 Campo Militar**

Como já foi dito, os realistas afirmam que as ameaças de cunho político-militares são o único foco dos estudos de segurança. Em contraposição, a abordagem abrangente da Escola de Copenhague sustenta que as ameaças podem surgir em vários campos, pois são construídas socialmente, por meio do processo de securitização. Entretanto, este fato não impede que seus autores atribuam grande importância às análises do campo militar (TANNO, 2003 p.62).

Para esses autores, o campo militar da segurança é o mais institucionalizado. O Estado, sendo o principal objeto referente da segurança neste campo, mantém organizações preparadas para atuar quando necessário. A proteção territorial e da população são os objetivos tradicionais da segurança militar. As preocupações com a segurança, contudo, podem ter caráter tanto externo, como interno. Com a legitimidade do uso da força pelo Estado, as elites governamentais e militares tornaram-se os principais atores securitizadores das ameaças a sua segurança (BUZAN ET AL, 1998 p.49).

Como já foi mencionado, o Estado é o principal objeto referente, porém não é o único. A agenda militar tem sua própria lógica, mas não opera isoladamente, sendo inteiramente dependente das relações políticas que se processam nos diversos níveis de análise, desde subunidade até de sistema internacional. Portanto, entidades de vários matizes podem ser objetos referentes de ameaças militares como religiões, a própria sociedade internacional, comunidades indígenas, regimes de não proliferação de determinadas armas (nucleares, químicas e biológicas), princípios da sociedade internacional (direitos humanos, estabilidade internacional e sistemas de segurança coletiva), alianças etc. (Ibid., p.52-53).

Além das elites governamentais e militares, podemos identificar neste campo outros atores securitizadores ou funcionais. São grupos de pressão formados por intelectuais,

políticos, indústrias de armamentos etc. Nos regimes democráticos e sociedades pluralistas, esses atores podem ser mais numerosos, exercendo pressão no processo de securitização (TANNO, 2003 p.63).

Segundo Buzan et al (1998, p.57-61), as variáveis históricas e geográficas têm um grande peso neste campo. As históricas podem determinar padrões de amizade e inimizade entre os Estados. As variáveis geográficas moldam a percepção e operação das ameaças de duas maneiras: por meio da distância e, também, do terreno. Quanto ao aspecto histórico, percebemos que na América do Sul, as disputas que permanecem entre alguns dos seus países se originaram logo após as suas independências (BUZAN; WEAVER, 2003 p.305).

A supressão da bipolaridade após a Guerra Fria facilitou a dessecuritização de questões que eram importantes para a disputa das duas superpotências, enquanto em outras, incentivou os processos de securitização, propiciando o ressurgimento de antigas rivalidades entre Estados que estavam contidas pela ação dos EUA e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A dinâmica regional é dominante neste campo, segundo Buzan et al (1998 p.70), entretanto nos Estados Fracos<sup>12</sup>, a dinâmica local tem sua importância aumentada.

No campo militar é sentido o dilema da segurança, um pressuposto das relações internacionais que preconiza que os Estados ao perceberem que o seu vizinho se fortalece militarmente, tendem a fazer o mesmo, iniciando uma corrida armamentista.

Um conceito importante a ser considerado neste campo é o de medidas de confiança mútua (MCM). Essas medidas, que podem reduzir ou anular o efeito do dilema da segurança (PAGLIARI, 2009 p.75), foram definidas por um grupo de trabalho da ONU como aquelas “que visam eliminar as causas das desconfianças, do medo, das tensões e das hostilidades [...] facilitar o processo de controle de armamento e o desarmamento, incluindo verificação, e auxiliar nas resoluções de disputas e conflitos internacionais; [...] conduzindo a uma maior racionalidade e estabilidade nas relações internacionais”<sup>13</sup>. Segundo Costa (COSTA, T., 1992, p.298), a origem destas medidas data da publicação da ata da Conferência de Helsinque em 1975, quando das iniciativas em prol do desarmamento na Europa. As MCM tiveram um papel preponderante nas relações dos países no Cone Sul, na década de 1980, principalmente, na aproximação da Argentina e Brasil, um marco extremamente relevante na história da integração dos países na América Latina<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Estados Fracos são aqueles que não podem ou não irão salvaguardar domesticamente condições civis mínimas como paz, ordem, segurança etc. (Leandro M. Nogueira apud GIOPPO, 2010 p. 147)

<sup>13</sup> Cf. Comprehensive Study on Confidence Building Measures, New York, United Nations A/36/474, 1982, p. 6, citado por Thomaz Guedes Costa (COSTA, T., 1992 p. 306).

<sup>14</sup> As MCM foram adotadas em termos regionais e sub-regionais, por meio de declarações específicas: da Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, Santiago, 1995; Declaração de San Salvador, 1998; Declaração de Miami sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, Miami, 2003 (PAGLIARI, 2009 p. 75).

### 1.3.3 Campo Ambiental

Este campo diz respeito à relação entre a atividade humana e o meio ambiente. O desenvolvimento das atividades industriais, principalmente no século passado, influenciou imensamente as condições ambientais do planeta. Segundo Buzan et al (1998 p.71), os discursos de cunho ambiental têm se manifestado desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente, em 1972. Entretanto, a história das tentativas de securitizar os valores ambientais é relativamente recente. Somente há pouco tempo atrás, percebeu-se que, além das atividades humanas interferirem no ambiente, este também as condicionam.

Os processos de securitização neste campo enfrentam grandes dificuldades pela existência de duas agendas distintas, que por vezes são contraditórias: a política e a científica. A dificuldade se revela na autoridade da comunidade científica para respaldar o movimento de securitização. Este conhecimento específico pode conferir ao grupo de especialistas poder suficiente para que ele se estabeleça como principal ator securitizador das questões ambientais. Por sua vez, enquanto a agenda científica fundamenta o movimento de securitização, a agenda política está voltada para três áreas, segundo Buzan et al (Ibid., p.72): o tratamento do Estado e do público dos aspectos científicos da agenda ambiental, a aceitação da responsabilidade política para lidar com esses aspectos e a gestão das questões que devem ser resolvidas (problemas de cooperação internacional e institucionalização, iniciativas nacionais de cunho unilateral, distribuição de custo-benefício etc.).

O campo ambiental é complexo em razão da grande variedade de aspectos que podem concorrer para o processo de securitização: agressões aos ecossistemas causando mudança climática, perda de biodiversidade, desflorestamento, aumento do buraco na camada de ozônio; problemas de energia, causados por redução de recursos naturais, gerenciamento de desastres nucleares; problemas de população, como crescimento desordenado, epidemias, migrações, urbanização incontrollável; problemas de fome e pobreza, decorrentes de perda de fertilidade do solo; e outros (Ibid., p.74).

As ameaças neste campo não são intencionais e os processos de securitização são normalmente disparados por estruturas políticas que têm se mostrado também de forma bastante variada. São comunidades epistêmicas, organizações internacionais, movimentos sociais e organizações não-governamentais como o *Greenpeace* e o *World Watch Institute* que tentam securitizar problemas ambientais (TANNO, 2003 p. 68).

É possível perceber que despontam neste campo dois principais objetos referentes de segurança: o meio ambiente e a qualidade de vida do ser humano. O alto grau de politização dessas questões, mas baixo grau de securitização é uma característica desse campo. Isto é

decorrente do fato de que os efeitos desses problemas só são sentidos apenas no longo prazo. Além disso, na maioria das vezes, o efeito de determinada questão é sentido de forma desigual pelos Estados, ou seja, o conjunto de Estados ao qual está ligado à causa não é o mesmo que sofrerá seus efeitos (TANNO, 2003 p. 68).

Um exemplo pode ser dado. O aquecimento global, que no longo prazo poderá acarretar a elevação das águas dos oceanos, fazendo com que algumas ilhas desapareçam, por outro lado, trará benefícios para a Rússia e Canadá, aquecendo grandes extensões de terra que hoje estão permanentemente congeladas.

A dinâmica de segurança regional é muito forte neste campo, tornando-se assim muito importante, embora os problemas que impactam o ambiente afetem todo o sistema internacional. É sabido que as tentativas de securitização são feitas no nível global, mas elas só alcançam sucesso normalmente quando são tratadas no nível local (BUZAN ET AL, 1998 p.91).

O caso das *papeleras* ocorrido entre a Argentina e o Uruguai é uma questão típica deste campo. A Argentina reclama a instalação de fábricas de processamento de celulose uruguaias que poluem o rio Uruguai. É interessante notar que, embora a questão tenha origem em um campo, pode acarretar conflitos em outro campo. A disputa entre os dois países que fazem parte do MERCOSUL foi arbitrada pela Corte Internacional de Justiça (PALERMO, 2006 p. 30) e (GAMA, 2010 p.361), podendo ainda tornar-se uma questão do campo político.

### **1.3.4 Campo Econômico**

A segurança no campo econômico é um assunto particularmente difícil, tornando este campo peculiar e extremamente dependente da ideologia de política econômica que define o objeto referente de segurança. Os mercantilistas afirmam que o Estado é o principal objeto do campo, já os liberais sustentam que as regras que regem o mercado ocupam este lugar (BUZAN ET AL, 1998 p.95).

Buzan et al dizem que a insegurança econômica só constituirá ameaça no instante que ultrapassar a esfera econômica, estendendo-se às esferas militar e política. Segundo esta visão, as ameaças econômicas são aquelas que visam os setores que garantem a sobrevivência do Estado (TANNO, 2003 p. 66).

Os defensores de posições mercantilistas e liberais divergem em relação às vulnerabilidades propiciadas pelas suas políticas. Devida à relação direta entre território e produção de riquezas, os liberais afirmam que as políticas mercantilistas favorecem os conflitos, enquanto os mercantilistas defendem que, a despeito da eficiência das economias

liberais, a divisão do trabalho eleva a vulnerabilidade do Estado em relação às políticas de outros Estados, acarretando tensões e guerra (TANNO, 2003 p. 67).

Buzan mostra que os processos de regionalização econômica são acompanhados pela formação de comunidades de segurança. Segundo ele, o futuro sistema internacional terá uma estrutura anárquica mais madura, em que as regras e princípios serão acolhidos e respeitados por Estados cada vez mais fortes (Ibid., p. 67).

### **1.3.5 Campo Societal**

O campo societal está voltado basicamente para a identidade de uma coletividade, que pode existir independente do Estado. O conceito é decorrente da percepção que um grupo qualquer constitui uma entidade e pode ser considerada ator ou mesmo objeto referente. Existem várias formas de identidades no sistema internacional, que podem se apresentar como nações, tribos, civilizações, religiões etc. Imigrantes (ou outra coletividade com identidade diversa) podem ser securitizados, dependendo se os integrantes das coletividades que os acolhem tenham ou não uma relativa “mente aberta” que lhes possibilitem uma visão de como preservar suas identidades (BUZAN ET AL, 1998 p.23). As ameaças societais, segundo a Escola de Copenhague, se concretizam quando essas entidades correm o risco de desaparecerem.

De acordo com Tanno (2003 p.65), o aumento da interação entre os Estados nos dias de hoje no sistema internacional acarreta ameaças tanto para estes Estados, quanto para as sociedades que os compõem. As ameaças societais são normalmente encontradas nos Estados Fracos. Nestes, os próprios governos poderão ameaçar as entidades que lhes fazem oposição.

É interessante observar que a percepção das ameaças societais não envolve uma avaliação objetiva. As principais fontes de questões contidas neste campo são relacionadas com a globalização: o ciclo de pobreza do “Sul pobre”, que gera a migração para o “Norte rico” e a migração relacionada com o crime; e o choque de civilizações, especialmente ligado à dialética da ocidentalização (BUZAN ET AL, 1998 p.138).

Na América do Sul, podemos citar dois pontos importantes neste campo. O primeiro foi identificado por Buzan et al (2003 p.322) que, ao analisarem o complexo regional, identificaram a presença de movimentos indígenas no Equador, Peru, Colômbia, Bolívia e Brasil, que se consideram nações e, por vezes, sentem a sua sobrevivência ameaçada. O segundo ponto está relacionado com as migrações no subcontinente sul-americano, principalmente as ocasionadas pelo narcotráfico na região, hoje localizado na Colômbia, que originam questões de cunho societal em outros Estados (Ibid., p.329).

### 1.3.6 Campo Político

Para os autores de Copenhague, o político é o campo que tem maior abrangência. De certa maneira, todos os assuntos de segurança são políticos, pois segundo esses autores, a securitização não deixa de ser um ato político. Nos campos militar, econômico, societal e ambiental também são considerados os aspectos políticos. Mas, para Buzan et al (1998 p.142), as ameaças políticas têm como objetivo, exclusivamente, a estabilidade organizacional do Estado, nas quais não são significativos os fatores dos outros campos. Neste sentido, os autores afirmam que as ameaças políticas podem atingir os três componentes do Estado: as suas ideias, a sua base física e suas instituições. De uma forma geral, as ameaças são dirigidas à soberania do Estado e podem se materializar de diversas maneiras, como adoção de medidas políticas, iniciativas de substituição de governo ou fomento à secessão.

Os golpes de Estado nas décadas de 1960 e 1970 na América do Sul, com a ajuda dos EUA, podem ser estudados como assuntos do campo político de segurança, onde não houve a concorrência de fatores que envolviam os outros campos.

Essas ameaças podem ser consideradas intencionais, quando não reconhecem a legitimidade de um Estado ou o próprio governo é rejeitado por um grupo doméstico; ou estruturais, quando estas decorrem de contradições entre os princípios organizacionais dos Estados. Estas últimas ameaças são originadas a partir de conflitos entre princípios como comunismo, capitalismo, democracia e outros (TANNO, 2003 p.64).

Ainda dentro da abrangência deste campo, os autores da Escola de Copenhague admitem que, além dos Estados e seus elementos constituintes, princípios e outras entidades podem constituir objetos referentes neste campo. Desta forma, impérios, teocracias, regimes internacionais etc. são considerados objetos referentes no campo político. Entretanto, Buzan et al (1998 p.142) afirmam que o Estado ainda é o principal objeto referente deste campo.

Quanto aos atores securitizadores, estes são os agentes governamentais, mas para o sistema internacional, observamos outros atores, como por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), que pode identificar ameaças de cunho político à sociedade internacional ou ao próprio sistema internacional (Ibid., p.22).

As ligações dos assuntos de segurança do campo político com os outros campos se fazem normalmente por questões de princípios. Esses assuntos, entre os países, são tipicamente bilaterais ou trilaterais, podendo tornar-se até regionais. Essas ligações ocorrem quando outros atores, dentro do mesmo regime de princípios, assumem posições em função de seus interesses, tomando partido para alcançar um resultado específico ou para se valer dos efeitos desses princípios (Ibid., p.161).

Os campos político e militar, que formam juntos a agenda tradicional de segurança, ocuparam a agenda de segurança no período anterior à Guerra Fria. (DUQUE, 2008 p.43).

Após apresentarmos os conceitos que envolvem os campos que constituem o conceito ampliado de segurança da Escola de Copenhague, abordaremos os Complexos Regionais de Segurança na próxima seção.

#### **1.4 Complexos Regionais de Segurança**

A segurança é um assunto relacional. Não há sentido em mencionar a segurança de um objeto isolado. Em assuntos de segurança, na maior parte das vezes, as coletividades se relacionam umas com as outras em termos de ameaças e vulnerabilidades. A natureza relacional da dinâmica de segurança no sistema internacional, principalmente no enfoque realista tradicional, realça conceitos como dilema de segurança, balanças de poder, corrida armamentista, regimes e comunidades de segurança (BUZAN ET AL, 1998 p.10-11).

Uma importante contribuição da Escola de Copenhague para os estudos de segurança é a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Para a escola, todas as unidades políticas no sistema internacional estão comprometidas em uma rede de interdependência de segurança. Em um complexo, o padrão desta interdependência é marcadamente mais intenso entre as unidades internas do que com as unidades externas ao complexo (Ibid., p.11). Na sua obra "*Regions and powers: the structure of international security*", Buzan e Weaver (2003, p.45) afirmam que as ameaças trafegam mais facilmente a curtas distâncias do que nas maiores, portanto, pela proximidade, eles justificam que os Estados temam mais os seus vizinhos do que outros mais distantes. A anarquia do sistema e o efeito da distância emprestam uma coerência geográfica na avaliação da dinâmica de segurança dos complexos. Assim, os autores dessa Escola atribuem grande valor para os aspectos regionais da segurança.

Grande parte do trabalho de Buzan tem o propósito de delinear complexos de segurança do sistema internacional, buscando identificar padrões de interconexão entre os assuntos de segurança. A investigação tem seu foco principal no Estado, mas este, com o advento de uma abordagem mais abrangente da segurança, não é o único ator a ser considerado. Sobre este assunto, os autores justificam que as premissas desta teoria podem estar centradas no Estado, o que não impede que as suas descobertas focalizem outros atores, tanto como objetos referentes quanto ameaças. Ou seja, com a ampliação do conceito de segurança, a investigação não se limitará ao Estado, podendo se voltar a sociedades ou nações, à própria humanidade, ao meio ambiente ou às regras e regimes internacionais, como já mencionado.



A identificação de um complexo se desenvolve em três passos: no primeiro, deve ser verificado se o assunto foi securitizado com sucesso pelos atores; no segundo, caso a resposta do primeiro passo tenha sido afirmativa, observa-se se há interações significativas entre os assuntos naquela instância – como que as ações que impactam na segurança de outros atores e onde isto se reflete com intensidade -; e, finalmente no terceiro passo, identifica-se se há ligações entre os assuntos de segurança que possam ser transformadas em um conjunto coerente (BUZAN ET AL, 1998 p.42-43). Esse conjunto de assuntos interconectados constituirá assim o complexo regional de segurança. Os complexos definidos por Buzan et al (Ibid., p.13-16) são miniaturas da estrutura anárquica do sistema internacional e fazem parte de um nível intermediário de análise, localizado entre a dinâmica de segurança doméstica e a sistêmica. A análise do complexo é feita de baixo para cima (bottom-up), reconhecendo seus limites, identificando a sua estrutura anárquica composta de, pelo menos, duas unidades autônomas; verificando a sua polaridade, que abrange a distribuição de poder entre as unidades; e estudando a sua construção social, a qual se refere ao padrão de amizade-inimizade dentro do conjunto.

O objetivo da análise dos complexos é reconhecer padrões de interconexão relativos à segurança nas diversas regiões do sistema internacional. Desta análise, pode surgir a identificação desde situações conflituosas, ou mesmo de conflitos, em uma extremidade da escala, indo até comunidades de segurança na outra extremidade, passando por condições de regimes de segurança (PAGLIARI, 2009 p.36 - 37).

Inicialmente, este conceito estava relacionado somente aos aspectos tradicionais da segurança, ligados aos campos político e militar. Na década de 1980, Buzan elaborou um conceito sobre os complexos regionais que, posteriormente, viria auxiliar na análise comparativa das diversas regiões do mundo da própria segurança do sistema internacional. Em seu livro *“People, States and Fear”*, Buzan (1991 p.190) enunciou este conceito de maneira tradicional, baseado nos fatores político-militares do período da Guerra Fria:

“Um complexo de segurança é definido como um conjunto de Estados cujas principais percepções e preocupações referentes à segurança são tão interligadas que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada”.

No período pós-Guerra Fria, as relações internacionais assumiram um caráter mais regionalizado. O fim da disputa entre as duas superpotências removeu o principal motivo organizador do ambiente global. As potências remanescentes, não mais motivadas pela rivalidade ideológica, não se interessaram em evitar um engajamento político maior entre os países, a não ser que seus interesses fossem afetados diretamente. Esta situação propiciou uma fraca liderança no nível sistêmico e, conseqüentemente, levou as regiões a lidar sozinhas com

seus problemas específicos. Além disso, as ameaças não tradicionais se fortaleceram, gerando novos campos de análise e novos atores.

Desta forma, posteriormente, no livro “*Security: a new framework for analysis*”, a extensão para novos campos de análise de segurança e, logicamente, a introdução de novos atores e, ainda, a utilização de uma abordagem construtivista acarretaram a revisão da teoria clássica dos complexos. A definição dos complexos regionais de segurança foi mudada para:

“Um complexo de segurança é definido como um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada” (BUZAN ET AL, 1998 p.201).

Na atual definição, além dos Estados que eram considerados os únicos atores de uma análise de segurança, outros atores, agora denominados unidades, tais como nações, grupos ambientalistas e comunidades epistêmicas, originados a partir dos novos campos, podem formar complexos de segurança.

É importante ressaltar que a lógica dos campos econômico, ambiental e societal não segue a dos campos político e militar, onde podemos formar naturalmente complexos com uma forte dinâmica regional. Assim, o propósito da investigação desse novo enfoque será combinar as relações mútuas de segurança existentes em todos os campos e reuni-los em uma constelação, como os autores de Copenhague denominam os nós resultantes dessa combinação, verificando se ela realmente formará um conjunto regional coerente geograficamente. Mais adiante, no capítulo 3, comentaremos os resultados encontrados por esses autores na avaliação do complexo regional referente à América do Sul.

Ainda deve ser notado que esses complexos podem ou não sofrer mudanças na sua dinâmica de segurança. Assim, ao longo da sua existência, podem manter o seu *status quo*, que significa que não sofreram modificações na sua estrutura. Os complexos podem apresentar transformações internas, quando mudanças ocorrem dentro na sua estrutura (em razão de um processo de integração); ou então na sua polaridade (em razão de um processo de desintegração, de conquistas etc.); ou alterações no padrão de amizade-inimizade (em razão de guinadas ideológicas, mudanças de liderança etc.). Podem também apresentar transformações externas, com a expansão ou contração de suas fronteiras (BUZAN; WEAVER, 2003 p.53).

O complexo de segurança pode sofrer influência de uma potência externa nas suas relações de segurança, a qual pode ser denominada superposição (*overlay*) ou penetração. Dizemos que há superposição (*overlay*) de uma potência externa, quando esta anula completamente as relações de segurança entre as unidades do complexo. A penetração

aparece quando há uma interferência da potência externa nas relações da região, sem inibir essas relações.

A fraqueza dos Estados ou mesmo a rivalidade de dois ou mais Estados em uma região pode propiciar uma oportunidade para que uma potência externa penetre no complexo, assumindo uma postura mais ativa ou forjando alianças com uma das partes (BUZAN; WEAVER, 2003, p.46).

Buzan e Weaver (Ibid., p.319) abordam na análise do Complexo Regional da América do Sul o engajamento dos EUA, o qual interfere constantemente nas questões de segurança da região. Os planos militares norte-americanos desenvolvidos na Colômbia na luta contra o narcotráfico são exemplos dessa interferência que será discutida mais adiante.

### **1.5 Conclusão do Capítulo 1**

O conceito de segurança foi redefinido após o fim da Guerra Fria. Ganhou novos contornos depois que alguns tipos de ameaças, obscurecidos durante o período de rivalidade entre as duas superpotências, se fortaleceram no cenário internacional adquirindo uma dimensão que ultrapassava as fronteiras do Estado. A análise dos assuntos de segurança foi obrigada a reconhecer novos atores, assim como ameaças diversificadas, cujo tratamento fugiu ao aspecto tradicional ligado, normalmente, ao campo político-militar e restrito apenas à ação do Estado.

Para uma abordagem adequada desses problemas, a Escola de Copenhague nos oferece uma rica contribuição, a fim de avaliar as interconexões de segurança entre os países. Esta Escola faz uma síntese criativa dos pensamentos das principais correntes das relações internacionais, com o propósito não só de formar um quadro teórico coerente para o estudo da segurança dos países, como também inserindo novos conceitos para fundamentar a análise da dinâmica de segurança entre as unidades das regiões. Desta maneira, torna-se possível estudar o complexo de segurança formado na América do Sul, que Buzan e Weaver descrevem no livro "*Regions and powers*", atualizá-lo com as dinâmicas encontradas de 2003, quando foi editado, até o final de 2009, o que será realizado no Capítulo 3.

A securitização, no entender dos autores dessa Escola, é um processo construído socialmente, que ultrapassa os limites normais do debate político. A ameaça que coloca em risco a existência de uma coletividade é identificada por atores securitizadores e o processo é levado adiante por esses atores e outros denominados funcionais. Este processo impõe o rompimento das regras normais e a execução de medidas emergenciais, devidamente aceitas pela coletividade, para conter ou bloquear aquela ameaça existencial.

Os autores da Escola de Copenhague nos revelam que a análise das questões de segurança entre os Estados na atualidade deve ter uma abrangência maior, estendendo a investigação aos campos econômico, societal e ambiental, além dos tradicionais político e militar do antigo conceito de segurança.

O campo econômico, de acordo com esses autores, é um assunto difícil de tratar. A integração regional dos Estados pode representar uma proteção para as ameaças econômicas oriundas da globalização. A formação de blocos econômicos redundará, quase sempre, na constituição de comunidades de segurança. É de se notar que os problemas deste campo normalmente são resolvidos com medidas econômicas regulares, apenas sendo consideradas como questões de segurança, aquelas que ultrapassam a esfera econômica. Neste caso, o Estado nem sempre é o único objeto a ser considerado sob risco. Dependendo da ideologia, outros podem assumir este papel. Para os liberais, por exemplo, as regras econômicas de mercado podem ser ameaçadas de extinção.

Outro campo considerado pela Escola de Copenhague, o societal, está relacionado à existência de coletividades que mantêm identidade e cultura próprias e podem estar ou não contidas em um único Estado. Na América do Sul, alguns eventos demonstram a validade de considerar os aspectos sociais. Em alguns países andinos, e mesmo no Brasil, movimentos indígenas questionam determinados assuntos como ameaças à sua sobrevivência.

Para a Escola de Copenhague, no campo ambiental, os objetos referentes podem ser a própria humanidade ou as atividades humanas. Normalmente, as ameaças deste campo surgem no nível internacional, mas caberá ao Estado lidar com as medidas emergenciais para combater as ameaças ambientais, identificadas por vários atores. Como vimos, este campo interage com duas agendas diferentes, a política e a científica, que determinam dinâmicas diversas e dificultam, às vezes, a execução das ações do Estado para combatê-las.

É importante reconhecer que esses três campos estabelecidos pelos autores de Copenhague tornaram-se extremamente importantes para as questões de segurança desde a década de 1990. Podemos perceber que os problemas advindos desses campos fogem, em certos momentos, ao controle de um Estado isoladamente, exigindo dessa forma que a identificação e a contenção das ameaças tenham que ser feitas em cooperação com outros Estados, algumas vezes com medidas de cunho não militar.

Os campos tradicionais não deixam de ser considerados pela Escola. Por exemplo, o campo militar continua a ser identificado pela utilização da força. Neste campo, o Estado tem extrema importância, em função da legitimidade do emprego da força. É interessante observar que o nível de análise abrange tanto o nível interno, de subunidade, quanto o externo. No

nível externo, realçamos o aparecimento neste campo de conceitos, como o dilema de segurança, corrida armamentista, balanço de poder e outros.

Finalmente, para ser considerada puramente uma questão de segurança política, esta deve abranger problemas de soberania e estabilidade organizacional do Estado.

Mas há necessidade de refletirmos sobre os reais atores, ameaças, vulnerabilidades, objetos referentes etc. de cada campo para identificarmos as interdependências de segurança entre os Estados. Esses elementos variam de campo para campo, sendo que em alguns deles, dependendo da situação, passam a ter uma importância maior para a análise. Entretanto, para garantir uma consistência metodológica, os autores de Copenhague atribuem ao Estado um papel preponderante na teoria desenvolvida.

O conceito de complexo regional de segurança, que já existia desde o início da década de 1980 sob o enfoque realista, foi atualizado pelos autores de Copenhague para a nova definição de segurança, apresentando uma visão analítica mais abrangente, examinando também os aspectos econômicos, ambientais e sociais do novo contexto internacional.

O Brasil se insere no ambiente sul-americano, região aparentemente pacífica, mas que apresenta inúmeros problemas, os quais podem provocar graves impactos na sua segurança. Atualmente os formuladores da política externa brasileira demonstram perseguir o objetivo de integrar os países da América do Sul. O processo de integração tem fulcro eminentemente de segurança, visando proteger o Estado de diversas maneiras, principalmente no campo econômico.

Karl Deutsch, em uma época próxima aos anos de 1950, deu forma ao conceito de comunidade de segurança, que pode ser definida como um conjunto de países cujo propósito é o de assegurar que eles não utilizem a força entre si para resolver seus próprios problemas. Mais tarde, no final da década de 1980, a integração regional foi utilizada no sistema internacional para os países se protegerem economicamente dos efeitos negativos da globalização. Na América Latina, este movimento vem sendo comprovado ao longo do tempo pela criação de organizações, que embora apresentem um caráter econômico, cada vez mais dão mostras de terem objetivos mais profundos, que visam à segurança dos países, em face das ameaças do ambiente externo.

Assim, inicialmente, torna-se necessário analisar o processo de integração na América do Sul, desde os seus antecedentes, passando pelas iniciativas da ALALC e da ALADI, da CAN e do MERCOSUL até a atual iniciativa da UNASUL, o que será realizado no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 2

### A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

A integração da América do Sul é um processo em desenvolvimento na atualidade. Desde o século XIX, podemos mencionar diversas iniciativas de integração dos países das Américas. Em 1826, Bolívar vislumbrava a união dos países latino-americanos (GEHRE, 2009 p. 26). Ainda no final do século XIX, os EUA conceberam o pan-americanismo, quando convocaram os países para a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Washington (ANDRADE, 2010 p.58). Hoje em dia, especificamente na América do Sul, podemos acompanhar a evolução de inúmeras organizações criadas para levar a cabo a sua integração, como o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações e a UNASUL.

Realmente, a América do Sul apresenta um enorme potencial, que pode ser ampliado com a união dos países que a compõem. Sua extensão territorial total é superior à de muitos países. À da Rússia, por exemplo, com a vantagem de estar submetida a um clima muito melhor. Neste subcontinente, encontramos também diversos ecossistemas, como o Caribe, os Andes, a Amazônia, os Pampas e as regiões geladas do sul. À semelhança dos EUA, o seu território interliga os oceanos Atlântico e Pacífico. A população sul-americana é a terceira do mundo, se comparada com todos os países do mundo e o Produto Interno Bruto (PIB) total da região só é ultrapassado pelo dos EUA e da China (TAUNAY FILHO, 2007 p.19).

Podemos acrescentar que na América do Sul encontramos condições básicas propícias ao seu desenvolvimento: enormes mananciais de recursos energéticos, grandes reservas minerais, recursos hídricos abundantes, significativo potencial de produção de alimentos e a mais rica biodiversidade do mundo na Amazônia.

Por outro lado, a América do Sul se depara com imensos desafios. Apesar de sua riqueza natural, apresenta alguns pontos que denotam dificuldades para realizar seu desenvolvimento. A região possui problemas sociais graves como a pobreza, a exclusão social e a incidência de muitas doenças contagiosas. Apresenta uma deficiente interligação física entre os países na área de energia e transporte. No campo econômico, além da desigualdade de renda, a região sofre grande fragilidade perante o sistema financeiro internacional e as consequências da globalização (Ibid., p.20).

A Constituição brasileira de 1988 afirma que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, porém as ações implementadas e os discursos oficiais recentes apontam que uma prioridade da política externa brasileira é a integração da América do Sul. Desta forma, podemos questionar como deve se realizar esse processo. Quais são os pressupostos teóricos que balizam a ação da política externa brasileira

no sentido de aproximar o País aos seus pares na região e quais são as verdadeiras implicações desta integração na segurança do País?

Para responder essas questões, neste capítulo, inicialmente, abordaremos alguns pontos teóricos sobre o processo de integração de uma forma ampla, focalizando a teoria de Karl Deutsch (1912-1992), pois verificamos que este autor, um tcheco naturalizado norte-americano, aborda inúmeros conceitos que podem ser identificados no processo de integração da América do Sul.

Em seguida serão analisadas as diversas tentativas de integração na América Latina, da ALALC ao MERCOSUL, estendendo a análise até a UNASUL, processo a que atualmente concorrem todos os países sul-americanos. Analisaremos também, ao longo do texto do capítulo, alguns aspectos do relacionamento dos EUA com os processos de integração da América do Sul.

## **2.1 O Processo de Integração**

Integrar, em geral, significa compor o todo com partes, ou seja, transformar unidades anteriormente separadas em elementos de um sistema harmônico. Integração política é a união de atores ou unidades políticas, tais como indivíduos, grupos, regiões ou países, do ponto de vista do seu comportamento político. Em política, quando ocorre a integração, o comportamento dos componentes é alterado em relação ao que seria se aqueles componentes não estivessem integrados (DEUTSCH, 1982 p.223). O processo de integração de unidades políticas envolve diversos aspectos importantes.

Karl Deutsch sempre esteve preocupado com as forças propulsoras da integração e, também, da desintegração de comunidades políticas. Ele cita os aspectos importantes que levaram a processos de integração de sucesso, como a Itália e a Alemanha, que mesmo sendo derrotadas em uma guerra de grandes proporções, mantiveram-se coesas. Por outro lado, aponta outros aspectos que motivaram a fragmentação do Império Austro-Húngaro ou da união da Suécia com a Noruega no século XIX (Ibid., p.223). Deutsch afirma que a integração pode ser vista sob duas formas: inicialmente, ele a percebe como uma condição, a exemplo dos EUA, que é atualmente uma comunidade política integrada, a partir da união de treze colônias no século XVIII; ou a vê como um processo em andamento. Para exemplificar esta última forma, podemos citar a UNASUL, que é uma organização que na atualidade busca a integração dos países sul-americanos. Muitos aspectos observados por Deutsch podem ser considerados nesse processo de integração da América do Sul.

Uma comunidade política, segundo Deutsch, é a reunião de atores cuja interdependência é suficiente para alterar as decisões importantes de cada um deles. Esta definição é

extremamente interessante, pois nos ajuda a concluir que duas unidades distintas que competem entre si também podem formar uma comunidade política, pois as decisões tomadas por uma delas são alteradas pelo comportamento da outra durante o processo de competição. Em contrapartida, existem comunidades políticas onde as unidades cooperam umas com as outras, sendo que as decisões tomadas no âmbito dessas comunidades são moldadas pelo relacionamento existente entre elas, para que o objetivo comum seja atingido (Ibid., p.226). Deutsch, assim, refere-se à integração. Podemos perceber que vários fatores de interdependência entre as unidades políticas exercem influência para que um processo de integração se realize e se mantenha por muito tempo.

Em relação a este último aspecto, há uma grande preocupação com a existência de um sistema social qualquer ao longo do tempo, ou seja, quanto à sua duração ou permanência. No seu livro “Análise das Relações Internacionais”, Deutsch cita os quatro conceitos propostos pelo sociólogo Talcott Parsons, que regem a capacidade de assegurar a existência de um sistema social através dos tempos. Em primeiro lugar, ele aponta a manutenção de conceitos e valores que devem ser reproduzidos pelo sistema, com certa frequência, a fim de serem preservados por várias gerações. Em segundo lugar, define a adaptação. Qualquer sociedade tem que se adaptar ao ambiente e extrair dele o seu sustento. Para Parsons, a tarefa de adaptação em um dado sistema é exercida pelo setor econômico, visto na sua forma mais abrangente, ou seja, pelas suas finanças, seu comércio, suas indústrias, sua agricultura e assim por diante, incluindo as suas atividades de ciência e tecnologia. Em terceiro lugar, Parsons elege a consecução de objetivos. Esta tarefa deve ser desempenhada pelo setor político, por meio de seus métodos e instituições. Por intermédio da política é que são coletados e alocados recursos humanos e materiais para alcançar qualquer objetivo. Como essas três funções não são fáceis de serem executadas simultaneamente, diz Parsons que cada sociedade, organização ou país exercerá uma quarta tarefa, de caráter fundamental e permanente: a de integração, a qual consiste em manter compatíveis essas atividades. Esta importante função, para Parsons, é preenchida pelo subsistema cultural, no qual estão incluídos aspectos de religião e de educação (Ibid., p.23-24).

Aos conceitos de Parsons, Deutsch acrescenta mais dois, que são as tarefas de fixação de objetivos e a de autotransformação. A fixação de objetivos diz respeito à capacidade de um sistema social em estabelecer, alterar ou renunciar a metas. Esta capacidade, para Deutsch, está ligada à existência de recursos (humanos e materiais) dentro do sistema, que devem ser alocados para a concretização ou modificação dos seus objetivos. A alocação de recursos para atingir novos padrões de comportamento constitui importante elemento de aprendizagem do



sistema, ou seja, a sua capacidade de aprender a comportar-se e a reagir de novas maneiras em relação a acontecimentos que possam ocorrer em seu ambiente (Ibid., p.26).

De acordo com este autor, se uma parte extremamente importante de recursos do sistema é alocada para a fixação de um novo padrão estrutural do sistema, podemos dizer que ele foi transformado. Se este processo foi decorrente basicamente de iniciativas e recursos do próprio sistema, então podemos falar de autotransformação. Esta é a sexta e a principal função em um sistema. Qualquer organização ou país em que exista tal função, juntamente com a capacidade de manutenção de conceitos e valores para preservar um grau significativo de continuidade e identidade, terá uma grande probabilidade de sobreviver, crescer e de se desenvolver (Ibid., p.28).

Como vimos, Deutsch enfatiza a importância das quatro funções da Teoria de Parsons e as aplica, junto com esses dois últimos conceitos, para explicar aspectos relativos à integração, sobrevivência e principalmente, da evolução de sistemas políticos nos níveis, tanto nacional como internacional.

Para Pfaltzgraff Junior (2006 p.93), Deutsch realça a função da comunicação na integração de comunidades políticas. Comunicação na sua concepção mais abrangente, de transações comerciais, livre trânsito de pessoas, troca de conhecimento e informações etc. Pfaltzgraff se refere ao livro *The Nerves of Government*, onde Deutch define comunicação como sendo o cimento que constrói as sociedades, as diferenciando de uma simples aglomeração de pessoas. Deutsch afirma que a comunicação sozinha capacita um grupo a ver, pensar e agir junto.

Entretanto, segundo Deutsch, embora a comunicação seja imprescindível para a integração, há determinadas condições básicas para que esta integração seja alcançada com sucesso. Algumas devem ser buscadas pelas unidades políticas a serem integradas: o reconhecimento da importância recíproca; a compatibilidade entre valores e identificação de vantagens conjuntas reais; o exercício de uma influência mútua; e, finalmente, certo grau de identidade e lealdade comuns. Deutsch também aborda outras condições que facilitam a integração. Entre muitas, menciona a existência de uma **área central** onde se faz sentir a importância de algumas unidades, atraindo as demais, e a presença de um **desafio comum** que motiva a união das unidades políticas (DEUTSCH, 1982 p.263-280) (grifo nosso).

Deutch ainda nos apresenta as dimensões da integração. Ele afirma que a integração tem uma **área de influência**, representada pelas populações das áreas geográficas integradas. Refere-se também à **finalidade da integração**, que significa os diferentes aspectos do comportamento ao qual se aplica o relacionamento do conjunto integrado para atingir os seus objetivos. Deutsch também define o **alcance da integração**, que pode ser concebido como o

grau de compensação (ganhos ou prejuízos) das unidades componentes, pelo qual se mantém a integração entre elas. Por último, Deutsch aborda a **coesão** da integração, ou seja, a capacidade de enfrentar tensões ou pressões externas, assim como resistir e suportar desequilíbrios e rupturas (Ibid., p.223-224). Essas dimensões da integração auxiliam na análise de um determinado processo de integração, como no caso da América do Sul, especificamente, quando abordarmos os casos do MERCOSUL e da CAN (grifo nosso).

Associado ao tema da integração, Deutsch ainda acrescenta alguns questionamentos que, segundo ele, são de cunho filosófico. Qual a finalidade da integração? A busca pelo poder ou pela segurança? Se a resposta for a obtenção das duas condições ao mesmo tempo, ele pergunta então qual a prioridade atribuída a cada uma e quais serão as etapas a serem cumpridas para alcançá-las.

Outro questionamento apresentado por Deutsch, que nos leva a pensar na integração da América do Sul, nos dias atuais, se refere à hegemonia de determinada unidade política na comunidade emergente (Ibid., p.281-282). Neste caso, podemos arguir qual é a postura do Brasil em relação ao processo de integração sul-americano. Em relação aos assuntos de segurança do País, como refletirá a integração? Questões que serão respondidas ao longo desta dissertação.

Como o tema da integração está ligado ao conceito de segurança, acrescentamos que de acordo com Ulusoy (2003 p.3), foi Karl Deutsch quem primeiro deu ao conceito de comunidade de segurança, criado por Richard Van Wagenen nos anos 1950, um tratamento ao mesmo tempo teórico e empírico. Como vimos no Capítulo 1, Deutsch definiu comunidade de segurança como um grupo de Estados que se tornam integrados até o ponto em que há uma garantia real que os membros da comunidade integrada resolverão suas disputas por outros meios que não a força.

Desta maneira, após definidos alguns pontos da Teoria de Deutsch sobre o processo de integração, na próxima seção, abordaremos as iniciativas de integração levadas a efeito na América Latina.

## **2.2 Iniciativas de Integração da América Latina anteriores ao término da Guerra Fria**

### **2.2.1 A ALALC e o Pacto Andino**

O período que se estende desde o início do século XIX até os nossos dias é pontilhado por movimentos de aproximação e distanciamento entre os países da América Latina. As iniciativas de integração ocorreram a partir do momento em que os países se desvencilharam do domínio do mundo europeu, alcançando suas independências.

A ideia de uma América Latina unida remonta a essa época, quando Simon Bolívar, após liderar os processos de independência da Grã-Colômbia (Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá) e do Peru e da Bolívia, convocou os países latino-americanos recém libertados para um congresso na Cidade do Panamá em 1826.

A grande preocupação de Bolívar era relativa à questão da segurança, pois temia uma ação combinada de Espanha e Portugal para reaver suas antigas colônias (HERZ, 2008a p.333) e, também, alimentava um receio das intenções do grande país que surgia na ocasião, com tendências expansionistas, que eram os Estados Unidos da América. Simon Bolívar vislumbrava uma América Latina coesa e mais forte, capaz de se contrapor à Europa e à grande potência do norte que estava nascendo. Em relação ao Brasil, Bolívar mantinha uma postura arredia, temendo o posicionamento do grande império (GEHRE, 2009 p.26). Os EUA, o Brasil e a Argentina não compareceram ao Congresso do Panamá e o sonho de Bolívar não se concretizou (ANDRADE, 2010 p. 57).

Em 1823, registramos outro importante marco na história americana, os EUA estabelecem a Doutrina Monroe, isolando a América da Europa e, ainda no século XIX, após a Proclamação da República no Brasil, concebem o Pan-americanismo, que representaria um entendimento entre os países americanos para o bem comum. Entre as principais ideias, encontrava-se a criação da União das Repúblicas Interamericanas. No entanto, ficaram evidenciadas as intenções norte-americanas de lucrar com a ideia e o empreendimento não foi em frente na época (GEHRE, 2009 p.25).

No início do século XX, segundo Gehre (2009 p.52), o tratado ABC, assinado entre Argentina, Brasil e Chile, em 1915, idealizado pelo Barão do Rio Branco, era uma tentativa de integração para manter o equilíbrio na América do Sul e evitar qualquer pretensão hegemônica. Este tratado foi uma forma de aproximação desses países à época.

Em 1947, o encontro entre Perón e Dutra, para inauguração de uma ponte sobre o rio Uruguai, representou um marco histórico para integração regional. Perón na ocasião apresentou uma proposta de reeditar o pacto ABC (Ibid., p.61). Mais tarde, no governo Vargas, outra investida de Perón também não logrou sucesso. A proposta de assinar o pacto com o Brasil não contou com a adesão de diplomatas brasileiros, pois estes não concebiam a integração dos países sul-americanos fora do pan-americanismo sem a participação dos EUA, acarretando o fracasso da iniciativa Argentina<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cf - <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/CrisePolitica/PactoABC>>. Acesso em: 23/03/2011.

Após a Segunda Guerra Mundial, no decorrer da Guerra Fria, o pan-americanismo foi reativado com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) (PRAZERES, 2006 p.18). A OEA foi uma iniciativa dos EUA e exerceu um papel relevante nas questões de segurança na América Latina, como veremos adiante.

Uma nova tentativa de integração com a participação dos EUA foi idealizada pelo Presidente Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961) com a Operação Pan-Americana (OPA). Esta operação se inicia com o envio de uma carta de Kubitschek ao presidente norte-americano Eisenhower, aproveitando um momento de insatisfação dos países latino-americanos com a indiferença dos EUA pela região. A carta realça a necessidade de rever a política levada a efeito pelos EUA para América Latina, enfatiza a unidade continental, critica o Plano Marshall empreendido na Europa e aponta para o objetivo mais importante da OPA, o investimento nas áreas economicamente atrasadas do continente. A proposta de Kubitschek era apresentar o desenvolvimento como uma forma de evitar a entrada de ideologias antidemocráticas nos países mais atrasados. A reação norte-americana à OPA foi fria, focalizando apenas o combate, à época, ao comunismo (VIZENTINI, 1998 p. 107). Entretanto, deve ser ressaltado o protagonismo brasileiro com a tentativa de rever a política continental e a proposta de um pan-americanismo com novos fundamentos (ANDRADE, 2010 p. 63 a 65).

No meteórico período de governo de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961), houve nova iniciativa de integração com a Argentina, representado por um encontro em Uruguaiana, entre os presidentes dos dois países. Os governos de Frondizi e Quadros objetivavam ligar os pólos financiadores à periferia do sistema. Eles acreditavam que Brasil e Argentina eram os únicos países com capacidade de gerar o desenvolvimento da região. O encontro teve como resultado uma agenda de 11 pontos, que apontava para a possibilidade de uma aliança argentino-brasileira, a qual poderia superar antigas rivalidades e selar a cooperação entre os dois países, com consequências nas áreas econômica e militar. Com a renúncia de Jânio, o Encontro de Uruguaiana não apresentou resultados práticos (GEHRE, 2009 p.66).

Um pouco antes, ainda na década de 1950, um grupo de peritos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) vislumbrou a utilidade de um futuro mercado comum latino-americano voltado para o desenvolvimento, pois este só seria resolvido se houvesse um esforço no sentido de estabelecer indústrias de bens de capital. A CEPAL<sup>16</sup> foi criada em 1948, no âmbito das Nações Unidas, com o propósito de formular políticas de desenvolvimento para América Latina, contribuindo para aumentar o relacionamento

---

<sup>16</sup> Cf. <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18fst.xml&base=/tpl/top-bottom.xml>>. Acesso em: 23/03/2011.

econômico dos países da região entre si, assim como o relacionamento deles com o resto do mundo. O projeto da CEPAL foi concretizado em 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideu (TM60), o qual criou a ALALC. Essa associação contou, ao longo da sua existência, com a participação de dez países da América do Sul<sup>17</sup> e o México. A ALALC tinha a proposta de reduzir as barreiras tarifárias entre os países com o objetivo de formar uma área de livre comércio em um prazo de doze anos (PRAZERES, 2007 p.18 e 19). A industrialização imaginada pela CEPAL se realizaria por meio do processo de substituição de importações<sup>18</sup> (ISI), com altas taxas para produtos vindos do exterior. Neste processo, haveria intervenção do Estado e o mercado regional fechado seria composto pelos mercados nacionais, que alcançariam ganho na escala de produção (PINTO, 2006 p.37).

Infelizmente, a formação desta área de livre comércio não se mostrou eficiente. A proposta de integração tinha um esquema muito ambicioso e rígido, não levando em consideração a heterogeneidade econômica e industrial da região. Sobretudo, o modelo nacional desenvolvimentista, contrapondo-se à expansão de mercados regionais, decretou o fracasso da ALALC. Além disso, o ambiente político na América do Sul nos anos 1960 e 1970, principalmente na Argentina e no Brasil, principais países da Associação junto com o México, impactou negativamente para o sucesso da organização (VIGEVANI, 2005 p.53).

Durante o desenvolvimento da ALALC, houve um sentimento entre os países participantes que os termos do TM60 não eram suficientes para gerar uma integração regional, pois beneficiavam alguns países em detrimento de outros. Desta forma, foi criado o Pacto Andino que procurou fazer um contraponto ao predomínio do grupo composto pela Argentina, Brasil e México. Assim, em 1969, foi formalizada a criação do Pacto Andino, que previa a integração regional, com o propósito de formar gradualmente um mercado comum latino-americano. Os países que assinaram inicialmente o Acordo de Cartagena em 1969, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, estavam insatisfeitos com a ALALC. A formação desse grupo não ocasionou o abandono da ALALC por parte desses países (ANDRADE, 2010 p.73).

O objetivo do Pacto Andino era desenvolver os países membros, formando um mercado comum dos países andinos. Para tal, adotou um programa de redução de tarifas e de liberalização e o estabelecimento de uma Taxa Externa Comum (TEC). O grupo criou a Corporação Andina de Fomento (CAF), que financiaria os projetos na região e a Corte Andina

---

<sup>17</sup> Os países sul-americanos que participaram da ALALC foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

<sup>18</sup> É um processo que leva ao aumento da produção interna de um país e a diminuição das suas importações. Ao longo da história econômica mundial, os processos de substituição de importações foram desencadeados por fatores políticos ou econômicos e foram resultado de ações planejadas ou imposição das circunstâncias.

de Justiça, para analisar as controvérsias que pudessem surgir entre os seus membros (BANDEIRA, 2009 p.114).

É importante registrar que a ALALC e o Pacto Andino pertencem à primeira onda de regionalismo econômico na América do Sul do tipo regionalismo fechado, que segundo Herz e Hoffmann (2004 p.175), promove o protecionismo no nível regional, confrontando o regime de comércio promovido, à época, pelo *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT).

Nos anos 1970, os choques do petróleo acarretaram um comportamento mais nacionalista dos países. Foi revigorada a proteção necessária para sustentar a política de substituição de importações, acarretando certo isolamento entre os países latino-americanos. Na América do Sul, o cenário político se alterou, com golpes militares no Chile, em 1973, e na Argentina, em 1976. Em relação ao Pacto Andino, a Venezuela aderiu tardiamente em 1973 (PRAZERES, 2006 p.25).

É interessante olhar mais de perto o posicionamento da Venezuela, antes da sua entrada no grupo andino. Este país, segundo Gehre (2009 p.69), desenvolveu uma postura internacional motivada por uma política externa que impedia sua participação mais ativa nas tentativas de integração da América do Sul.

Os governos venezuelanos de então, democráticos, procuravam não se envolver em uma política terceiro-mundista, contrastando com os estadistas argentinos, Perón e Frondizi, e os brasileiros, JK e Jânio Quadros. Na realidade, os aspectos econômicos tinham grande peso nesta posição venezuelana, que estava, de acordo com Gehre, condicionada por três aspectos: o seu grande relacionamento com os EUA, principal investidor e fornecedor do seu mercado, mas por outro lado, país com forte capacidade de tolher sua autonomia; incertezas sobre sua identidade sul-americana, pois estava mais voltada para o norte (Caribe, América Central e do Norte); e a utilização do petróleo como instrumento da sua política externa, fundamentada nas suas exportações que chegavam a 95% do PIB, durante os anos 1950 e 1960 (Ibid., p.70).

Os interesses econômicos da Venezuela estavam voltados para manter o preço das cotas do petróleo e o protecionismo, visando à sua industrialização. Mantinha-se fora do GATT e da ALALC na década de 1960, pois só desejava fazer concessões aduaneiras se fosse por meio de tratados bilaterais. Havia um grande receio que o liberalismo exacerbado prejudicasse o desenvolvimento de sua indústria. Como resultado desta visão, fechou o seu mercado, diminuindo o intercâmbio com o Brasil e com os países sul-americanos. (Ibid., p.70).

Nos anos 1970, em razão da criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e da importância que o petróleo tinha para sua economia, se aproximou dos países árabes, coordenando ações para regular e determinar o preço do óleo

internacionalmente. Em decorrência, surgiram mais indisposições com os países sul-americanos, que esperavam uma cooperação maior da Venezuela.

A política externa venezuelana justificava seu isolamento afirmando a sua desaprovação em relação aos regimes que não respeitassem a democracia, os direitos humanos e a legalidade das instituições e a sua repulsa à ação comunista promovida com apoio cubano-soviético. Desta maneira, entrou em conflito não só com os regimes de esquerda, como também com as ditaduras de direita de diversos países latino-americanos, algumas instaladas com apoio norte-americano. Essas ações dificultaram a sua aproximação ainda mais com os países da América do Sul (Ibid., p.71).

Como foi observado anteriormente, a Venezuela aderiu ao Pacto Andino, mais tarde, em 1973, ocasionando um notável incremento no comércio entre os países do bloco. Entretanto, por outro lado, o golpe militar no Chile provocou uma falta de consenso entre os seus participantes. Em 1976, no governo de Pinochet, o Chile se retira do tratado, ocasionando a perda de dinamismo do bloco a partir de então (ANDRADE, 2010 p. 75).

Na próxima seção, abordaremos uma nova investida para a integração dos países latino-americanos e a estratégica aproximação entre a Argentina e o Brasil, a qual imprimiu um novo rumo no destino da região.

### **2.2.2 A ALADI e a aproximação entre o Brasil e a Argentina**

Em 1980, não havia mais condições para que o processo de integração patrocinado pela ALALC avançasse. A impossibilidade dos países atingirem metas e prazos decretou o encerramento da Associação. No entanto, como afirma Prazeres (2006 p.26), a experiência da Associação serviu de lição para futuras iniciativas. Com o fracasso da ALALC, encerra-se também a primeira onda de regionalismo na América Latina.

Assim, em seguida, por um segundo Tratado de Montevideu (TM80), a ALADI foi criada, agora em bases mais objetivas e pragmáticas, considerando os limites da integração sub-regional e a realidade econômica da região. A ALADI deixou de lado os mecanismos rígidos que moldavam a ALALC, estabelecendo como objetivo de longo prazo a criação gradual e progressiva de um mercado comum latino-americano. Entretanto, houve uma significativa mudança de enfoque. Ao invés de formar esse mercado comum por meio de uma área de livre comércio, a iniciativa tinha o propósito de realizar este empreendimento a partir de acordos com escopo reduzido. Esta flexibilidade foi dada de duas maneiras: pelo uso de acordos de alcance parcial (ACP), nos quais apenas alguns membros participam, embora esteja aberto aos demais; e dos de alcance regional, que envolvem todos os países membros. Outro ponto importante desse novo tratado foi a supressão da cláusula de nação mais

favorecida, o que significava que concessões dadas a qualquer membro teriam alcance aos demais. Estas são diferenças em relação à ALALC que foram idealizadas para fomentar o interesse de cada país em relação à integração da América Latina como um todo (PRAZERES, 2006 p.27).

Infelizmente, a ALADI enfrentou sérios problemas conjunturais. Uma crise econômica logo no início dos anos 1980 atingiu os países da região. O presidente dos EUA, Ronald Reagan (1981-1989), elevou as taxas de juros, o que refletiu no valor dos empréstimos feitos pelos países em desenvolvimento. Altas taxas de inflação incidiram no âmbito interno desses países, tornando esta a pior crise econômica enfrentada pela América Latina.

No plano político, no período que vai de 1979 a 1989, deu-se o retorno à democracia nos países latino-americanos. Registram-se também neste mesmo período dois confrontos armados na região. Em 1981, no seio do Pacto Andino, entre Equador e Peru, com origem em uma disputa territorial de fronteira, e, em 1982, entre a Argentina e o Reino Unido, pela posse das ilhas Malvinas.

Por todos estes motivos, o processo de integração foi relegado a um segundo plano. Nesta época, a ALADI não conseguiu gerar interesse para a retomada deste processo.

Entretanto, é importante assinalar, estava ocorrendo gradualmente um evento significativo, que muito iria contribuir para a região: a aproximação entre o Brasil e a Argentina.

Esta aproximação vinha sendo acalentada desde 1979, com o equacionamento da questão Corpus-Itaipu, que se arrastou desde 1966. O conflito das Malvinas, três anos após, quando o Brasil ajudou de maneira indireta a Argentina, também serviu para impulsionar um pouco mais esta aproximação. Neste sentido, estes fatos davam ensejo para que os presidentes Alfonsín, da Argentina, e Sarney, do Brasil, lançassem a base do MERCOSUL, importante projeto de integração regional.

## **2.3 Iniciativas de Integração após o término da Guerra Fria**

### **2.3.1 A ALCA, o MERCOSUL e a CAN**

Ao final dos anos 1980, uma segunda onda de regionalismo alcançou a América Latina. O pensamento deste período esteve sintonizado com políticas liberalizantes, em contraste com a primeira onda de regionalismo fechado, onde o Estado atuava de forma decisiva no processo de desenvolvimento dos países. Nessa nova onda, o Estado tinha papel de menor expressão, conforme as orientações do chamado Consenso de Washington. Era a vez do regionalismo aberto, que abria as transações comerciais para fora do bloco. Segundo Herz e Hoffman (2004



p.175), o regionalismo aberto é uma etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral e não um fim em si mesmo. É, portanto, complementar ao regime de comércio promovido pela Organização Mundial de Comércio (OMC).

Durante o período de instalação da segunda onda de regionalismo, ocorreu o fim da Guerra Fria, que marcou a predominância dos EUA como a única superpotência no cenário internacional. Este país, ao contrário da sua postura ao longo da Guerra Fria, quando privilegiava o multilateralismo, buscou ampliar as relações comerciais por intermédio de acordos regionais e bilaterais. Nesta ocasião, junto com o Canadá e México, os EUA estabeleceram o NAFTA.

A participação do México no NAFTA, aproximando-se dos EUA e afastando-se dos países latinos, fez com que a percepção da identidade do Brasil ficasse mais ligada a uma área de influência menor. Passou a pensar como seu entorno estratégico a América do Sul em si ao invés de considerar a América Latina, como mencionamos na Introdução (LIMA e HIRST, 2009 p.58).

Para Spektor (2008 p.31 e 32), que pesquisou papéis da diplomacia brasileira à época, essa ideia além de isolar o México, diluiu o poder relativo da Argentina, aumentando o escopo do MERCOSUL, pois aquele país apresentava problemas de relacionamento nas transações do bloco naquele momento. Este autor acrescenta que, apesar da mudança ser impulsionada por um cálculo político momentâneo, apresenta a vantagem de aumentar o poder relativo do Brasil na região.

Gehre (2009 p.77 e 78) considera que a construção da ideia da América do Sul passou por um processo de reinvenção conceitual em três etapas e teve sua maturação até 2008, quando foi formalizada a UNASUL. A primeira etapa se deu quando esse pensamento foi assumido por intelectuais. Em seguida, quando foi utilizado sistematicamente nos discursos, tomando-se como referência a identidade sul-americana. E, por último, quando alcançou a institucionalização na UNASUL. Para Gehre, houve dois efeitos com esta ideia: a construção de uma imagem não representativa da multiplicidade identitária que compõe o arranjo da região; e a redução das camadas de percepção da identidade internacional do Brasil.

Sob o prisma da Teoria de Deutsch, houve uma redução da área de influência da integração, que favorece estrategicamente o Brasil, tornando mais fácil a sua liderança na região.

Os EUA, no início da década de 1990, propuseram uma organização que se estenderia do Alaska à Patagônia que seria o embrião da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A “Iniciativa para as Américas”, lançada em junho de 1990 pelo presidente George Bush (1989-1992), representou um novo chamamento para o pan-americanismo. O projeto do

presidente Bush, que abordaremos na próxima seção, acelerou a aproximação do Brasil com a Argentina (ANDRADE, 2010, p.86).

### 2.3.2 A ALCA

A “Iniciativa para as Américas” visava o aprofundamento das relações dos EUA com a América Latina, região que, nesta época, voltava a figurar entre as prioridades da política externa norte-americana. Segundo Vaz (2006 p.47 e 48), essa proposta estruturava-se em torno de três pilares que eram considerados os principais desafios para a retomada do desenvolvimento dos países latino-americanos: a intensificação do comércio e sua liberalização; o acesso a investimentos; e o tratamento da dívida externa. Entretanto, os dois últimos produziram muita frustração, pois se mostraram abaixo das necessidades dos países e devido a incertezas quanto à aprovação das iniciativas pelo Congresso norte-americano. O componente que mereceu maior atenção foi a liberalização do comércio. Desta forma, só a criação de uma área de livre comércio continental permaneceu como atrativo desta iniciativa.

Muitos fatores contribuíram para deixar a “Iniciativa para as Américas” inoperante. A prioridade do governo norte-americano em aprovar o NAFTA, a falta de vontade do Congresso em autorizar novas negociações e a não-reeleição do presidente Bush são alguns desses fatores.

Em 1993, o Brasil lança a ideia da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que é a primeira manifestação de considerar a América do Sul como um dos elementos-chave na formulação da política externa do País (PAGLIARI, 2009 p.57). A ALCSA foi considerada uma reação ao NAFTA por parte da literatura da época e mesmo pelos países da região, embora tenha sido negado pelo governo brasileiro (PRAZERES, 2006 p.39).

O projeto de criar uma área de livre comércio continental foi retomado pelo presidente Clinton (1993 – 2001), que convocou os países do hemisfério para uma Reunião de Chefes de Estado e de Governo em Miami, em dezembro de 1994. Ocorreu assim, a Reunião de Cúpula das Américas, reunindo chefes de Estado de 34 países do continente, exceto Cuba, que decidiram dar início à constituição da ALCA<sup>19</sup>. Na declaração de princípios, exarada naquela reunião, os países se propuseram a um pacto pela preservação e fortalecimento da democracia, promoção da prosperidade, erradicação da pobreza e da discriminação, desenvolvimento sustentável e conservação do meio ambiente. Para implementação dessas diretrizes, os países elaboraram um Plano de Ação para cada um dos temas acima citados, onde também apareciam os passos a serem dados para a formação da ALCA, inclusive com um cronograma

---

<sup>19</sup> A reunião de Cúpula de Miami foi feita à margem da OEA, sob alegação que esta necessitava reorientar seus objetivos estratégicos. É interessante acrescentar que os líderes participantes dessa reunião foram eleitos democraticamente em seus países (PAGLIARI, 2009 p.75).

inicial para os trabalhos. A proposta da ALCA oferecia vantagem em relação à anterior. Tinha uma moldura política mais clara que abria oportunidade de maior sinergia continental e um apelo mais forte para as iniciativas relativas ao livre-comércio (VAZ, 2006 p.52 e 53).

Mesmo assim, o Brasil recebeu com cautela a nova proposta norte-americana e, segundo Vizentini (2003 p.96), aceitou negociar a ALCA com certa resistência, pois avaliou que ficaria isolado no continente entrando em confronto com os EUA, caso optasse por obstruir a proposta. Utilizou-se das negociações com a UE como contraponto à ALCA.

A proposta dos EUA foi muito discutida no Brasil, nos anos 1990. Os críticos apresentavam os seguintes argumentos contra a participação do Brasil na ALCA: a maior competitividade da economia americana, acarretando que o setor industrial brasileiro não resistisse à competição; a tendência da indústria brasileira a se especializar em produtos com menor valor agregado; a dificuldade em permitir o aprimoramento tecnológico da indústria brasileira, em razão do Estado perder autonomia para conduzir políticas industriais; a perda da posição brasileira de "*global trader*", motivado pelos desvios de comércio trazidos pela integração continental; e a possibilidade de aumentar o déficit da balança comercial brasileira, especialmente com os EUA, agravando a vulnerabilidade externa.

Por outro lado, os principais argumentos em favor da participação do Brasil na ALCA eram: a oportunidade para derrubada de barreiras que impedem ou dificultam o acesso ao mercado americano de itens importantes de nossa pauta de exportações, como produtos agrícolas, têxteis e produtos industriais tradicionais, em particular os siderúrgicos; o aumento da competitividade e da eficiência da indústria nacional, em razão da maior concorrência que seria estabelecida; e o aumento do influxo de investimento, fruto do acesso mais fácil da produção nacional aos mercados dos EUA.

Quanto às críticas relativas à falta de resistência da indústria brasileira, em face da competitividade americana, é bom ressaltar que 70% das exportações brasileiras de manufaturados eram destinadas às Américas (CINTRA, 2002 p.85). A constituição da ALCA, criando uma zona de livre comércio no hemisfério, poderia significar uma grande redução dessas exportações.

Tendo em vista os riscos e oportunidades, de acordo com Vaz (2006 p.57), o Brasil conduziu uma estratégia protelatória, com a qual procurava ganhar tempo para fortalecer o MERCOSUL, o que não ocorreu, para permitir à indústria nacional uma condição de melhor competitividade, condição que foi parcialmente obtida, e para consolidar a estabilidade econômica, que foi alcançada, mas em um ambiente externo adverso que culminou na crise econômica brasileira de 1999.

A partir da Segunda Cúpula das Américas no Chile, em 1998, começaram as divergências entre o Brasil e EUA. Na Terceira Cúpula, em 2001, no Canadá, aprofundam-se as ressalvas e reservas do Brasil em relação à ALCA, que agora age com mais cautela pelo medo de ficar isolado, mas busca explorar novas oportunidades comerciais com países emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul, voltando-se também para a integração da América do Sul, por meio da aproximação do MERCOSUL com a CAN e a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Nesta ocasião já eram sentidos na América Latina o aumento da pobreza, das desigualdades sociais e das frustrações decorrentes dos resultados das políticas econômicas liberais adotadas nos anos 1990 (VAZ, 2006 p.58 e 59).

Em 2005, na Cúpula de Mar del Plata, o projeto ALCA foi rejeitado por Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela e Uruguai e, pouco mais tarde, por Bolívia e Equador, por não dar respostas a questões cruciais, como a dos subsídios agrícolas, enquanto exigia fortes concessões em matéria de produtos industriais, serviços, investimentos e propriedade intelectual (GARCIA, 2008 p.25). Registramos que, segundo Pagliari (2009 p.78), o estímulo dos EUA para a formação da ALCA foi reduzido em razão dos ataques terroristas de 11 de setembro. O projeto da ALCA encontra-se paralisado atualmente.

Na próxima seção, o MERCOSUL será analisado.

### **2.3.3 O MERCOSUL**

A aproximação Argentina-Brasil, para o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa (CORRÊA, 2000 p.184), foi um dos fatos mais importantes da história diplomática brasileira. Para ele, inverteu-se o signo da relação bilateral, que deixou de ser fator de incertezas para o equilíbrio estratégico da América do Sul e passou a constituir, ao contrário, uma garantia de paz e estabilidade para a região.

A formação do MERCOSUL tem origem nos passos iniciais da aproximação entre Argentina e Brasil ainda na década de 1980, quando foi assinado pelos presidentes Alfonsín e Sarney a Declaração de Iguazu. Esta declaração, segundo Saraiva (2008 p. 745), expressou pontos importantes do processo de integração como democracia, estabilidade regional política, resgate da credibilidade externa e coordenação de posições em relação à dívida externa.

Em 1990, logo em seguida ao anúncio feito pelo presidente George Bush da “Iniciativa para as Américas”, o Paraguai e Uruguai foram convidados a participar do processo de integração Argentina-Brasil. Assim, em março de 1991, foi assinado o Tratado para a

Constituição de um Mercado Comum entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, que deveria estar formalizado até 1994 (Tratado de Assunção) (CORRÊA, 2000 p.186).

A iniciativa dessa integração foi resultado de inúmeros fatores e interesses percebidos pelo Brasil e Argentina: a descoberta da necessidade de união de esforços para enfrentar os desafios na América Latina nos anos 80; o entendimento de iniciar um processo de abertura das respectivas economias, após o esgotamento do modelo de substituição de importações; e a difícil suplantação das rivalidades geopolíticas.

Quanto à união de esforços para enfrentamento dos desafios, ressaltamos uma condição facilitadora da integração identificada por Deutsch: a existência de um desafio comum, representado pelos EUA durante este período. Na década de 1970, o governo norte-americano do presidente Carter pressionava os dois países por Direitos Humanos. Posteriormente, nos anos 1980, os EUA mantiveram postura agressiva em relação à questão da dívida externa brasileira e argentina. Finalmente, no início da década de 1990, os EUA lançavam como vimos a “Iniciativa para as Américas” que poderia esvaziar os projetos de integração sul-americanos.

O MERCOSUL é um importante empreendimento político de integração, com a área central composta pelo Brasil e Argentina. Relembramos que essa ideia já existia desde os governos de Frondizi e Quadros, quando desejavam ligar os pólos financiadores à periferia, o que identifica outra condição facilitadora apontada por Deutsch, que é a existência de uma área central para atrair os países menores, no caso, Paraguai e Uruguai. A evolução do fluxo de comércio neste bloco nos anos 1990, como veremos, indicou o seu enorme potencial para aumentar as transações entre os países do bloco.

Os fundamentos do MERCOSUL foram construídos entre 1991 e 1994 com muitas dificuldades para os países membros. Entretanto, foi percebido nesse período que esta iniciativa poderia ter uma evolução positiva. Ainda que essas dificuldades não tivessem intensidade para desarticulá-lo, o MERCOSUL era visto com reserva, ceticismo e, mesmo, desinteresse em virtude do baixo grau de interdependência econômica na região. Na realidade, a sua evolução inicial deveu-se ao empenho dos governos, em um ambiente de pequena motivação do empresariado e da sociedade em geral (Ibid., p.186).

Nesse mesmo período, o cenário político brasileiro apresentava-se turbulento e não favorecia as negociações do MERCOSUL. O presidente Fernando Collor, que tinha assinado o Tratado de Assunção, foi afastado do cargo em outubro de 1992. Dessa data até meados de 1993, o quadro econômico também se apresentava instável. A economia do País volta a crescer no final deste ano, mas ainda em um contexto de inflação alta e de incertezas políticas.

A economia argentina, enquanto isso, crescia vigorosamente, com sua moeda atrelada ao dólar. Essa diferença macroeconômica entre o Brasil e Argentina provocava elevados desequilíbrios no comércio entre os dois países. Os grandes superávits em favor do Brasil originaram mais dificuldades no processo de integração.

A insatisfação da Argentina em relação aos déficits na balança viria a se manifestar por meio de medidas de defesa comercial contra produtos brasileiros e até por intermédio de atitudes e declarações agressivas em relação ao Brasil, o qual decidiu não retaliar as manifestações argentinas, por manter sempre presente uma visão estratégica da importância do MERCOSUL. Do outro lado, a Argentina sempre se mostrou hesitante, não deixando claro seu comprometimento com o MERCOSUL. Nesse sentido, uma grande parte dos condutores da política econômica argentina tecia críticas a esse empreendimento, defendendo um projeto de inserção internacional próximo ao modelo chileno, que combina negociações multilaterais e busca de relações estreitas com os EUA. Alguns analistas argentinos consideravam que a estrutura de proteção de uma TEC com o Brasil, com suas tarifas altas, dificultaria o processo de abertura da economia, assim como a admissão da Argentina no NAFTA (SARAIVA, 2008 p. 751).

Até o final de 1994, o MERCOSUL se movimentou cercado de incertezas. O cronograma das desgravações tarifárias corria conforme o estabelecido no Tratado de Assunção, mas as negociações rumo à união aduaneira permaneciam indefinidas. Havia temas difíceis, como a criação da TEC e as discussões acerca dos setores açucareiro e automobilístico. Finalmente, em agosto de 1994, o clima tornou-se favorável, provavelmente, em decorrência do lançamento do “Plano Real” e da valorização da moeda brasileira, que solucionaria os problemas dos altos déficits argentinos nas contas comerciais com o Brasil e a constatação, por parte da Argentina, de que uma associação preferencial com os EUA estava cada vez mais distante. A partir de então, passou a existir uma sincronia, principalmente cambial, entre as economias desses dois países, favorecendo o projeto de integração (CORRÊA, 2000 p.192).

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, marcava a entrada em vigor da União Aduaneira para 1º de janeiro de 1995. Esse protocolo atribuiu personalidade jurídica ao MERCOSUL. Nele, foi aprovado o código aduaneiro do MERCOSUL e a TEC. (SARAIVA, 2008 p. 753). Nesse instante, após um período de dúvidas e indefinições, estabeleceu-se a ideia de que o MERCOSUL representava um projeto que trazia importante contribuição ao desenvolvimento dos países membros.

No entanto, a união aduaneira ainda apresentava muitas lacunas. Permaneciam na agenda pontos relevantes para serem discutidos como a extensa lista de exceções da TEC, a livre circulação de bens intra-zona e a definição de uma política comercial comum extra-zona.

Além desta agenda interna, as negociações externas com o Chile e a Bolívia passaram a absorver a atenção do MERCOSUL. Esses países, posteriormente, viriam aderir ao projeto. (CORRÊA, 2000 p.194)

A vigência da união aduaneira exigiu esforços extras do Brasil e da Argentina, principalmente, para controlar os efeitos negativos da crise cambial mexicana<sup>20</sup>, logo no início do seu funcionamento. Deste modo, não só fatores internos, como também circunstâncias externas apontavam obstáculos na direção de uma consolidação da integração sub-regional nos anos posteriores à entrada da união aduaneira.

É importante registrar a aliança da Argentina com os EUA, adotando em sua política externa, nesta ocasião, um alinhamento incondicional aos norte-americanos, nos temas de política e segurança (SARAIVA, 2008 p. 754).

A continuação da estabilidade da economia brasileira e da valorização do real levou ao constante aparecimento de saldos na balança comercial argentina, de 1995 para 1996, em contraste com o déficit anterior. É interessante registrar que existiu um significativo déficit comercial da Argentina com os EUA, de 1992 a 1996 (CORRÊA, 2000 p.197). Nesse momento, na passagem 1996 para 1997, coincidentemente, surgem as iniciativas americanas para antecipar a formação da ALCA. Em contrapartida, ficou clara a opção de fortalecimento do MERCOSUL, nessa ocasião, em face da possibilidade de sua diluição com a constituição da ALCA. De qualquer modo, discordâncias no bloco ocorreram, tendo como temas mais importantes produtos como couro, têxteis, açúcar e automóveis, que foram sendo resolvidas nos altos níveis políticos.

Ao correr de 1995 até 1997, os saldos comerciais da Argentina foram suficientes para superar os problemas do efeito da crise mexicana e, também, para mudar a sua visão sobre o MERCOSUL.

Infelizmente, em 1997, a crise financeira asiática<sup>21</sup>, agravada pelos colapsos das bolsas de valores de alguns países da própria Ásia e, após, a da Rússia em 1998, repercutiu negativamente no MERCOSUL. Estes fatos provocaram uma fuga de capitais dos mercados emergentes, principalmente no Brasil que, no início de 1999, teve uma forte desvalorização da sua moeda. A Argentina que, como vimos, possuía um superávit em relação ao Brasil foi atingida fortemente. Afinal, naqueles últimos anos esse país tinha destinado grande parte das suas exportações para o mercado brasileiro (PEREIRA, 2002 p.66).

---

<sup>20</sup> Crise econômica ocorrida no México em dezembro de 1994 que teve repercussões mundiais. Foi provocada pela falta de reservas internacionais, causando desvalorização do peso, durante os primeiros dias da presidência de Ernesto Zedillo.

<sup>21</sup> Crise financeira que atingiu grande parte da Ásia (iniciou-se na Tailândia e se espalhou pelo sudeste asiático e Japão), tendo começado em 1997, gerando temor de uma crise em escala mundial e contágio financeiro.

Em 2000, para se contrapor à ALCA, o bloco ainda ensaiou politicamente o seu relançamento, mas infelizmente a situação na Argentina agravou-se fortemente e aquele país foi levado não só a uma aguda recessão, como a uma crise política, social e econômica de grandes proporções, que alcançou o seu ponto máximo no final de 2001.

Esta situação criou a necessidade de haver uma melhor coordenação econômica entre os Estados do bloco e, nesta época, começou a iniciativa de convergência com a decisão de criar o Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Em 2002, a Argentina inicia uma recuperação de sua indústria e distancia-se definitivamente do alinhamento automático que mantinha com os EUA, o que vem a facilitar uma ação conjunta do MERCOSUL nas negociações da ALCA. Outras iniciativas, como a adoção em 2006 de mecanismos de adaptação competitiva, para auxiliar os produtos argentinos e dos países menores, e a formação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), em 2007, deram mostras da convergência de interesses dos países do Cone Sul em perseguir o processo de integração.

É importante frisar que o MERCOSUL evoluiu grandemente em uma época que as economias dos seus principais países andaram sincronizadas, ainda que o bloco não contasse com instituições supranacionais com autonomia suficiente para proporcionar uma coordenação macroeconômica e, também, sem ter mecanismos jurídicos adequados para solução de controvérsias.

#### **2.3.4 A CAN e a ALBA**

Simultaneamente às tratativas de formação do MERCOSUL, o Pacto Andino passou por uma reforma. Na realidade, desde 1983, os países do grupo tentavam reorientar o processo, mantendo os seus objetivos centrais. Em 1987, foi assinado o protocolo de Quito, que recuperava o ânimo dos países andinos, uma vez que o Acordo de Cartagena não estava sendo cumprido e necessitava alterações (ANDRADE, 2010 p.88).

Assim, no começo dos anos 1990, o compromisso de integração volta a constar da agenda dos países andinos, em um quadro diferente da década de 1970. No atual compromisso, a liberalização do comércio intrarregional proporcionaria aumento de produtividade, que permitiria ganhos no comércio mundial. A subordinação do processo de integração ao desenvolvimento industrial é deixada de lado pelos países andinos (PEREIRA, 2000 p.59 e 60).

Outro aspecto para o relançamento do bloco é apresentado por Gehre (2009 p.68). O propósito seria o de estabelecer um mercado comum que, uma vez conformado, teria melhores condições de participar do processo de liberalização comercial hemisférico e da



construção de um espaço econômico e de colaboração sul-americano, que teria como finalidade imediata o relacionamento com o MERCOSUL<sup>22</sup>.

Com a Venezuela e a Colômbia desempenhando o papel de principais países do processo, várias reuniões presidenciais foram realizadas, até que em 1995 foi criada uma união aduaneira imperfeita entre a Bolívia, a Colômbia, o Equador e a Venezuela. O Peru se incorpora mais tarde, em 1997, e o Chile manteve-se fora do bloco por interesse próprio.

Durante o período de reformulação, ocorreram alguns eventos significativos. Durante a presidência de Fujimori, a Venezuela e a Colômbia romperam relações diplomáticas com o Peru, quando o presidente peruano dissolveu o parlamento. Em 1995, como já mencionado, Peru e Equador se enfrentaram em um conflito territorial, cujas origens eram antigas, ocasionando enfrentamentos em 1941 e 1981. Esta disputa só foi encerrada três anos e dez meses mais tarde, com a intensa participação diplomática do Brasil (LAMPREIA, 2010 p.164).

Desta forma, em 1997 entrou em vigor o Protocolo de Trujillo, assinado no ano anterior, que reestruturou o Pacto Andino, lançando a Comunidade Andina de Nações, com o compromisso de criar um mercado comum. É importante registrar que 1998 foi o ano em que os países do grupo, à semelhança do MERCOSUL, assumiram um compromisso em relação à democracia<sup>23</sup>.

Em relação à CAN, desde o seu lançamento, a Colômbia se valeu do seu relacionamento com a Venezuela dando impulso à sua indústria. A Venezuela se tornou o segundo comprador das exportações colombianas. Entretanto, talvez em razão do aumento da violência interna, a Colômbia não deu importância ao processo de integração e, em 2000, iniciou a execução do Plano Colômbia em parceria com os EUA. Além disso, a interferência desta superpotência no bloco causou desequilíbrios entre os seus dois principais países. Venezuela, discordando do posicionamento da Colômbia, se afasta do bloco e, em 2001, solicita seu ingresso no MERCOSUL. (ANDRADE, 2010 p.112 a 117).

Em 2002, em meio a uma crise na Venezuela, ocorrem duas tentativas fracassadas de golpe de Estado, com a participação dos EUA, que desaprovavam as posições venezuelanas na América do Sul. A partir daí, a ação dos EUA, privilegiando os países da CAN exceto a Venezuela, é decisiva para promover uma divisão no bloco. Nas tratativas da ALCA, a Venezuela chega a votar alinhada à posição do MERCOSUL, contrária à da CAN e à dos EUA. Em 2004, toma a iniciativa, junto à Cuba, de criar a ALBA.

---

<sup>22</sup> Realmente, em 6 de dezembro de 2002, foi assinado um Acordo de Complementação Econômica entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL, que expressava, como um dos propósitos a necessidade de fortalecer e aprofundar o processo de integração da América Latina, a fim de alcançar os objetivos previstos no Tratado de Montevideu 1980.

<sup>23</sup> Na CAN, o processo só foi formalizado em 2000, com o Protocolo de Oporto (ANDRADE, 2008 p.165).

A ALBA é um projeto, lançado inicialmente por Cuba e Venezuela, liderado por esse último país, que surgiu em contraposição à ALCA. Do texto da Declaração Conjunta entre o Presidente da República Bolivariana da Venezuela e o Presidente do Conselho de Estado da República de Cuba para a criação da ALBA, extraímos:

“Enfatizamos que a Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA) é a mais acabada expressão da dominação sobre a região e que, se entrasse em vigor, constituiria o aprofundamento do neoliberalismo e criaria níveis de dependência e subordinação sem precedentes”<sup>24</sup> (tradução nossa).

Esta organização tem o propósito de superar a lógica dos acordos de livre comércio, incluindo aspectos culturais, de solidariedade e de complementaridade entre os países membros do acordo, acima dos termos comerciais.

Mais uma vez é importante dedicarmos uma atenção especial à postura da Venezuela, desta vez na atualidade, já que este país está em processo de inclusão no MERCOSUL e tem procurado, na opinião de Barbosa (2008 p.15), assumir uma posição de liderança na América do Sul.

Apesar da condição privilegiada em relação a reservas de petróleo, não foram verificados nas últimas décadas do século passado benefícios à sua economia e ao povo venezuelano. A Venezuela chegou ao século XXI em uma situação de crise econômica. Recentemente, sob o governo do presidente Hugo Chávez, este país tem procurado explorar de forma adequada a sua condição de um dos maiores exportadores mundiais de petróleo, diversificando sua indústria e dando maior ênfase aos empreendimentos sociais (COSTA, D. 2008 p.40-44).

Costa (Ibid., 2008 p. 56) ressalta que a saída da Venezuela da CAN e seu pedido de ingresso no MERCOSUL têm origem nos tratados de livre comércio assinados pelos países andinos com os EUA. Acrescenta ainda que a entrada da Venezuela no MERCOSUL será vantajosa, pois representará um acréscimo de 15% ao PIB do bloco e de 11,7% a sua população, além de explorar áreas potenciais do comércio entre os seus países membros.

Tendo em vista a postura ativa em relação aos países latino-americanos, torna-se necessário acompanhar também os movimentos da política externa venezuelana na atualidade. A Venezuela está na área de influência norte-americana, tendo boa parte das suas exportações de petróleo destinada aos EUA. Entretanto, o governo Chávez norteia sua política externa com um discurso “antiimperialista” e “bolivariano”, não só trabalhando por um mundo multipolar, como atribuindo alta prioridade à integração regional e ao projeto ALBA. Em prol dos seus objetivos, utiliza-se dos recursos provenientes do petróleo para forjar parcerias

---

<sup>24</sup> Cf. <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2060>>. Acesso em: 06/05/2011.

estratégicas com países como China, Índia, Irã e Rússia e, particularmente, com países latino-americanos como Bolívia, Cuba e Equador. (ibid., p. 54).

O embaixador Rubens Barbosa (2008 p.18). considera positiva a entrada da Venezuela no MERCOSUL, pois redundará em um aumento no PIB e no fortalecimento da posição dos países do bloco no campo energético. Por outro lado, Barbosa se preocupa com um possível enfraquecimento do eixo central do MERCOSUL, formado pela Argentina e Brasil, com a admissão da Venezuela.

Na próxima seção, apresentaremos as semelhanças e diferenças entre o MERCOSUL e a CAN, pois são dois blocos, constituídos na América do Sul, em relação aos quais há uma iniciativa de reuni-los em uma comunidade integrada que é a UNASUL.

### **2.3.5 Semelhanças e diferenças entre o MERCOSUL e a CAN**

Como vimos anteriormente, a CAN é um bloco mais antigo que o MERCOSUL. A CAN surgiu em 1969, formada por países que se uniram, pois se sentiram prejudicados nos processos da ALALC. Sua criação se deu na época da primeira onda de regionalismo, quando o protecionismo para desenvolvimento da indústria nacional, preconizado pela CEPAL, era a palavra de ordem. Já o MERCOSUL foi criado no início da segunda onda de regionalismo, com o intuito de, além de integrar política e economicamente seus países membros, realizar trocas comerciais também com o resto do mundo.

Esses dois blocos apresentaram como semelhança a existência de uma área central composta por seus países mais importantes. O núcleo do MERCOSUL, formado em decorrência da aproximação do Brasil e Argentina, atraiu dois países menores, no caso Paraguai e Uruguai. A CAN teve como eixo central o relacionamento de Colômbia e Venezuela, que atraiu Bolívia, Equador e Peru. Entretanto, para Moniz Bandeira (2009 p.115), a área central da CAN não apresentou um pólo industrial com porte adequado para manter a integração.

Outra semelhança a ressaltar é que os dois blocos assumiram o compromisso democrático. O MERCOSUL formalizou o processo em 1998<sup>25</sup> e a CAN, em 2000, no protocolo de Oporto (ANDRADE, 2010 p.165).

Por outro lado, em relação à moldura institucional, podemos apontar algumas diferenças. A CAN apresentou, desde sua criação, uma estrutura mais avançada que o bloco do Cone Sul, contando com a Corte Andina de Justiça e a CAF. A maior parte das instituições do Sistema Andino de Integração (SAI) foi criada ao correr dos dez primeiros anos da existência do grupo de países andinos, ainda denominado Pacto Andino. A sua estrutura atual,

---

<sup>25</sup> Pelo Protocolo de Ushuaia, assinado pelos países do MERCOSUL, Bolívia e Chile (BANDEIRA, 2009 p.87).

que quase não apresentou alterações da original, foi dada por meio da assinatura do Protocolo de Trujillo, no seu relançamento em 1997, e, mesmo assim, poucas mudanças foram realizadas desde aquela época até agora. Por sua vez, o MERCOSUL apresentou modificações. O bloco teve sua estrutura básica montada nos primeiros anos de vida até 1994, quando se tornou uma união aduaneira imperfeita. Segundo Andrade (2010 p.167), o bloco possuía “certa leveza institucional” e as alterações posteriores ocorreram no início deste século, em função de dificuldades encontradas na sua trajetória. As crises políticas e comerciais do MERCOSUL apontaram fraquezas de suas instituições no sentido de alcançar a forma de um mercado comum. A criação do TPR, em 2002, e a atual estruturação do Parlasul, aprovada em 2007, decorreram dos obstáculos encontrados e demonstram, por outro lado, um fortalecimento do processo de integração regional. Assim como a CAN, o bloco do Cone Sul já conta com um tribunal para resolver assuntos relativos ao cumprimento do tratado de criação e a outras legislações. O Parlasul encontra-se em processo de criação e ainda está fora da cadeia decisória do MERCOSUL.

Quanto à assimetria entre os países dos blocos, a efetivação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), com projetos apresentados em sua maioria pelo Paraguai e Uruguai, demonstra uma atenção maior a este tipo de problema. O apoio do Brasil na aprovação do FOCEM revelou uma iniciativa positiva para conceder um tratamento diferenciado aos Estados menores. Na CAN, o tratamento diferenciado para a Bolívia e o Equador sempre foi uma preocupação do bloco andino. A CAF atuou desde 1970 e foi a principal fonte de recursos para os projetos dos países membros (ANDRADE, 2010 p.168).

Como vimos, o MERCOSUL apresentou ao longo do tempo alterações na sua estrutura institucional, se aproximando da estrutura da CAN. Porém, isto não significa que o processo de tomada de decisão tenha sido alterado. As decisões tomadas no bloco preservaram uma forte participação intergovernamental. Tanto no MERCOSUL como na CAN, os órgãos de decisão são formados por representantes do poder executivo e as decisões ocorrem quando se consegue estabelecer o consenso. Em resumo, nos dois blocos os representantes do executivo dos países conduzem o processo de integração. Esta é uma maneira de preservar os interesses de cada um dos Estados membros, mas, em contrapartida deixa de lado a participação do cidadão comum nas decisões, o que atribuiria legitimidade a essas decisões (ANDRADE, 2010 p.169).

É igualmente importante observar que os dois blocos trilham caminhos diferentes desde o final do século passado. Ambos foram atingidos pelas crises da década de 1990, que redundou na desvalorização cambial da moeda brasileira em relação ao dólar. A CAN foi

atingida com pouca intensidade e, no MERCOSUL, a desvalorização interferiu diretamente no relacionamento entre Brasil e Argentina. Entretanto, enquanto o MERCOSUL demonstrou uma aproximação entre os dois principais países do bloco, superando crises e fortalecendo a sua área central, a CAN apresentou uma divisão entre a Colômbia e a Venezuela, com interesses voltados para fora do bloco.

A iniciativa de criação da UNASUL, que consiste em integrar estes dois blocos sul-americanos juntamente com o Chile, Guiana e Suriname, será vista na seção seguinte.

### **2.3.6 A UNASUL**

A ideia que despontou no início dos anos 1990, com a criação do NAFTA, de limitar o alcance geográfico do processo integrativo à América do Sul, tomou forma com a realização, em 2000, da Primeira Reunião de Cúpula dos Países da América do Sul, no governo neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesta reunião, firmaram-se as bases para o projeto de integração física da América do Sul, a IIRSA. A agenda de integração se alicerçava em três vetores: a proximidade geográfica, a identidade cultural e a consolidação de valores comuns (GEHRE, 2009 p.107).

A ideia da integração física assim avançou de forma substancial. Para Lima e Coutinho (2006 p. 14), acontece uma mudança de paradigma no processo integrativo. Passamos de um modelo de regionalismo aberto para a integração física e produtiva, no qual “as ideias de territorialidade, identidade e construção concreta de um espaço regional vêm à tona, inclusive com o retorno do Estado para o centro do palco, atuando como indutor – agora em parceria com a iniciativa privada – de um projeto de integração permanente”. Para Lima e Coutinho (ibid., p. 14), este novo modelo gera laços mais apertados entre os países, de modo que eles se tornam menos vulneráveis a mudanças. Chamamos atenção para a perspectiva de Deutsch nesta iniciativa brasileira. A interligação física, por proporcionar ganhos concretos e permanentes (alcance da integração), aumenta a coesão entre os Estados no processo de integração.

A iniciativa de formar uma comunidade sul-americana, agregada à integração física, chegava um pouco antes do início do século XXI, onde o contexto histórico apresentou alguns eventos marcantes: o refluxo da onda neoliberal, os atentados terroristas nos EUA em 11 de setembro de 2001 e o unilateralismo norte-americano, que trazia os conceitos de Estado-bandido, ataque preventivo e a dicotomia conosco ou contra nós.

Após dois anos da reunião de Brasília, ocorreu outra reunião de cúpula no Equador, em Guayaquil, dando continuidade ao processo de construção de uma sociedade sul-americana. Os temas discutidos no Equador estavam centralizados na infraestrutura física, na democracia,

na economia e estabilidade, além de temas relativamente novos nas Relações Internacionais, como direitos humanos e migrações (GEHRE, 2009 p.108).

Segundo Rodriguez (2007 p.2), a diplomacia brasileira na época conduziu este processo sem muita convicção formal e institucional. De acordo com ela, a reunião de Guayaquil deu continuidade aos debates sobre a proposta de Brasília, mas sem apresentar uma definição clara sobre a institucionalização e os rumos deste projeto.

A partir de 2003, a América do Sul passou a receber mais atenção do governo brasileiro, quando assumiu o Presidente Lula. Além de reafirmar o compromisso do Brasil com o MERCOSUL, o novo governo atribuiu alta prioridade às relações do País com a região (PRAZERES, 2006 p.43). No seu discurso de posse no primeiro governo, o Presidente Lula se refere à “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”<sup>26</sup>.

Em 2004, os presidentes sul-americanos voltaram a se reunir, agora em Cuzco, no Peru, com o fito de estabelecer um novo processo de integração na região, que seria denominado Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Nesta reunião ficou decidido que a ação da CASA seria implementada progressivamente, aproveitando a institucionalidade existente, evitando a duplicação e superposição de esforços e sem implicar em novos gastos financeiros (GEHRE, 2009 p.111).

Há duas observações pertinentes de Tatiana Prazeres sobre esta reunião em Cuzco. A primeira diz respeito à não duplicação de instituições. Esta autora afirma que é válido não se criarem novas instituições, mas que também é bom se ter em mente que as estruturas existentes parecem não ter atuado de maneira eficaz para os processos integrativos anteriores (PRAZERES, 2006 p.52). A segunda observação assinala que os presidentes dos países membros do MERCOSUL não compareceram à reunião. Ela acrescenta que, embora não se acredite que apareçam divergências profundas, fica evidente a importância de cuidar bem da articulação entre os países do bloco (Ibid., p.49). Bandeira (2009 p.119) também registra a ausência dos presidentes do MERCOSUL nesta reunião, mas observa que estes deixaram claro seu apoio à decisão.

A primeira reunião dos presidentes da CASA ocorreu em Brasília, em setembro de 2005. A declaração conjunta da reunião aponta a associação dos membros do MERCOSUL e da CAN, além do Chile, da Guiana e do Suriname como essencial para a formação da CASA. Esta associação se daria por entendimentos políticos e a integração econômica e social dos povos da América do Sul. Seria fortalecida a identidade constituída no subcontinente e

---

<sup>26</sup> Cf. <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/index3.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index3.asp)>. Acesso em 07/04/2011.

estabelecida uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a CAN (GEHRE, 2009 p.111).

É muito importante termos atenção ao Chile, à Guiana e ao Suriname, pois são países sul-americanos que não pertenciam, pelo menos integralmente como é o caso do primeiro país, à nenhuma organização da América do Sul.

Schmied considera que a política externa chilena é um paradoxo na integração regional, pois nos últimos vinte anos esteve orientada para as grandes economias mundiais. Durante o mandato do presidente Lagos (2000-2006), o Chile firmou oito ALC, entre outros, com os EUA, a China, a UE, o Japão e a Índia. Inserido em uma região instável, que normalmente pressionava por medidas protecionistas, o Chile escolheu abrir sua economia ao exterior, o que lhe gerou benefícios, mas em contrapartida, proporcionou desvantagens. É um país que necessita importar gás natural, por ser dependente e vulnerável deste recurso na região. Segundo Schmied, a sua maior dificuldade para a integração regional é o seu melhor capital: a permeabilidade das suas fronteiras econômicas (SCHMIED, 2007 p. 10 e 11).

Sobre a participação da Guiana e do Suriname no processo de integração, deve ser dito que estes dois países mantêm laços profundos com os seus ex-colonizadores, Inglaterra e Holanda respectivamente, e integram a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), processo integrador do Caribe. Suas independências ocorreram recentemente, a Guiana em 1960 e o Suriname em 1975, e são os menores e menos povoados países da América do Sul. Estão fragilmente conectados ao seu entorno terrestre e, apesar de apresentarem grandes possibilidades produtivas nos setores mineral e energético, a economia desses países é ainda rudimentar. Vizentini (2008a p. 179 a 181) os caracteriza como “uma outra América do Sul” e afirma que representam um desafio à política externa brasileira e “uma nova fronteira” para o processo de integração sul-americano.

Após a Cúpula de Brasília (2005), mais duas reuniões da CASA foram realizadas: Cochabamba, na Bolívia, em 2006, e, na Venezuela, Ilha Marguerita, na I Cúpula Energética da América do Sul em 2007, onde o nome da associação passou a ser União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Nesta reunião ocorreu um caloroso debate sobre a matriz energética da região que deixou transparecer algumas divergências entre os interesses dos países membros da UNASUL. De um lado, os produtores de petróleo e gás, como Venezuela, Bolívia e Equador enfrentaram as iniciativas de Argentina e Brasil, produtores em menor escala de petróleo, que se mostravam interessados em diversificar suas fontes energéticas, com a produção de agro-combustíveis (RODRIGUEZ, 2007 p.4). Gehre, ao comentar este debate, nos diz que duas estratégias afloraram no encontro. Uma, “nacionalista”, relativa à segurança dos interesses nacionais, orientada por um projeto de nacionalização de setores

estratégicos da sociedade e de domínio sobre o setor energético venezuelano, boliviano e equatoriano. Esta estratégia se utilizava do petróleo e do gás como arma política, inclusive fazendo uso da redução de níveis de exportação ou da promoção de embargos. A segunda, de caráter “pluralista institucionalista”, assumida pelo Brasil, fundamentada na valorização das forças da internacionalização econômica com base no regionalismo aberto, em detrimento da independência energética e nacionalismo. De acordo com Gehre (2009 p.114), de concreto, resultou do encontro somente um plano de trabalho constituído de grupos para o estudo dos diversos setores envolvidos e do desenvolvimento de novas formas de energia. A percepção das oportunidades advindas da Cúpula Energética foi eclipsada pelo grande apelo ideológico dos discursos dos presidentes venezuelano, boliviano e equatoriano.

Finalmente, o Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado em Brasília, no dia 23 de maio de 2008. O artigo 2º do Tratado Constitutivo <sup>27</sup> desta união apresenta o objetivo da UNASUL:

“A União de Nações Sul-Americana tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”.

Em que pese o esforço de todas as reuniões para realizar a integração sul-americana, ainda existem inúmeros desafios que dificultam este grande empreendimento. De acordo com Barbosa (2007 p.18), alguns acontecimentos políticos e econômicos apontam óbices em relação ao processo. Ele cita alguns exemplos: Argentina e Uruguai recorreram à Corte Internacional de justiça em Haia, para solucionar contencioso sobre a construção de duas fábricas de produção de celulose às margens do rio Uruguai, não resolvida no âmbito do MERCOSUL<sup>28</sup>; divergências na CAN relativas à saída da Venezuela da Comunidade; desgosto da Venezuela e Bolívia em razão dos recentes acordos de livre comércio entre a Colômbia e o Peru com os EUA; disputa de fronteira entre a Venezuela e a Guiana; nacionalização por parte da Bolívia de recursos petrolíferos do país, expropriando os ativos da Petrobras; disputa do mar territorial entre Peru e o Chile; e crise diplomática entre Colômbia e Equador, decorrente da invasão de tropas colombianas no território equatoriano para combate a guerrilheiros da *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC).

---

<sup>27</sup> Cf. <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 06/05/2011.

<sup>28</sup> Cf. Esta questão foi comentada no Capítulo 1 p.28.



Acreditamos que esses problemas, e outros que ainda surgirão, façam parte de qualquer integração e que serão resolvidos ao longo do processo. Para finalizar a seção, apresentamos uma citação de Schmied sobre o processo de integração sul-americano:

“A União Europeia demorou quase meio século para se concretizar. Deve-se esperar o mesmo com a União Sul-Americana? A América Latina possui melhores condições para a sua integração com somente dois idiomas oficiais (português e espanhol); além do seu similar sistema jurídico; a emergência de um Estado nacional basicamente nas três primeiras décadas do século XIX, com um patrimônio cultural comum; uma região que embora tenha conflitos e tensões diplomáticas, tem conseguido períodos de paz em maior grau que em outras partes do mundo, e tem se encontrado fora dos circuitos de terrorismo, um importante complicador da política mundial nos dias de hoje. Portanto, não parece existir alternativa para a América Latina que não a da integração regional. É o caminho viável e promissor para o continente progredir e conseguir sua almejada estabilidade política e econômica” (SCHMIED, 2007 p.3).

Podemos complementar a citação de Schmied, acrescentando que o primeiro passo é a integração da América do Sul.

## **2.4 Conclusão do Capítulo 2**

A ideia de integração dos países das Américas vem de longa data. Desde o século XIX, a partir do projeto de Simon Bolívar e do pan-americanismo, ocorreram inúmeras tentativas de aproximar os países com variados propósitos.

Ao olharmos para a história das iniciativas de integração nas Américas no século XX, verificamos que o pan-americanismo se concretizou em 1947, com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e, posteriormente, com a criação da Organização dos Estados Americanos. A Iniciativa para as Américas do presidente Bush e as tratativas de formar a ALCA, durante os anos 1990 e 2000, tentaram dar continuidade a este projeto de integrar os países das Américas. No entanto, a ALCA encontra-se paralisada desde 2005, quando houve consenso entre os países sul-americanos de que não seria oportuno o seu estabelecimento naquela ocasião.

Mas, as iniciativas de integração genuinamente latinas começaram somente na segunda metade do século XX, com a ALALC. Vemos que o processo de integração latino-americano, visto em todo seu percurso, está evoluindo gradativamente com finalidades que estão sendo construídas de acordo com o contexto histórico do momento, mas permanentemente conserva o propósito final de se transformar em um grande projeto político.

A perspectiva teórica de Karl Deutsch nos oferece alguns indicadores para vislumbrar os facilitadores e também os óbices do processo de integração sul-americanos ao longo dos últimos anos.

A criação da ALALC em 1960, idealizada pela CEPAL, que pertenceu à primeira onda de regionalismo da América Latina, não obteve sucesso, em razão da sua grande ambição e

excessiva rigidez. A coesão do bloco, uma das características da integração definida como central por Deutsch, foi atingida gravemente. Alguns países se sentiram prejudicados e criaram o Pacto Andino, pois os ganhos obtidos com a ALALC não estavam sendo distribuídos de forma homogênea.

Em seguida, em 1980, a ALADI sucedeu a ALALC, trazendo alguma experiência adquirida com as imperfeições da antiga Associação. Infelizmente, a ALADI também não prosperou como esperado, pois na década de 1980, a América Latina estava afogada em dívidas, com seus países apresentando altos índices de inflação e outros problemas internos que lhes desviavam a atenção do processo de integração.

Nos anos 1990, na esteira da aproximação entre a Argentina e o Brasil, o MERCOSUL, após certo tempo de ajuste, vivenciou os seus anos dourados entre 1994 e 1998, quando os indicadores econômicos se ajustaram. Nesta ocasião, este ajuste se deu simplesmente por questões conjunturais. Entretanto, podemos notar neste bloco uma forte vontade política de manter a integração, principalmente por parte do Brasil. A sua consistente área central atraiu além do Paraguai e do Uruguai, a Bolívia e o Chile, estes dois últimos como membros associados.

Quanto aos países andinos, embora tenham tentado revigorar a integração em 1997, com a criação da CAN, identificamos, à luz das observações de Deutsch, que a sua área central, destinada a atrair os países menos desenvolvidos, além de não constituir um pólo industrial significativo, apresentou divergências vitais entre seus membros, a Colômbia e a Venezuela, o que prejudicou grandemente o sucesso da integração. Verificamos a grande interferência dos EUA nos assuntos do bloco andino, contribuindo para o seu enfraquecimento.

Ao contrário, no Cone Sul, os problemas iniciais de caráter puramente econômico foram relegados a um segundo plano pelo Brasil, e em menor escala pela Argentina, a favor do projeto político. Em seguida, para superar alguns óbices, foram criados órgãos, como o TPR e o Parlasul, conferindo maior institucionalidade ao bloco. Infelizmente, ainda são observadas deficiências, reclamadas pelos parceiros menores do bloco, Paraguai e Uruguai. Atualmente, o MERCOSUL, apesar de exibir diversos problemas de fundo comercial, demonstra vontade política dos dois países principais em dar andamento no processo integrativo.

Por outro lado, no momento, o bloco andino marca passo, aguardando o Peru ou o Chile para recompor junto à Colômbia a área central da CAN.

No início do século XXI, a iniciativa de fundar um bloco sul-americano veio concretizar uma antiga aspiração da política externa brasileira, desde a década de 1990, quando foi proposta a ALCSA no governo Itamar Franco, de integrar os países da América do Sul. A iniciativa da UNASUL teve origem em 2000 com a reunião de cúpula realizada em Brasília

no governo de FHC e explorou, naquela ocasião, dois aspectos muito importantes que devem ser ressaltados. O primeiro foi a redução da área de influência da integração, a que se refere Deutsch, que passou a sua abrangência da América Latina para América do Sul. Este fato representa uma guinada estratégica da diplomacia brasileira que facilitará o exercício da liderança do País, pois diminui a diversidade política da região, assim como reduz as camadas de percepção da liderança regional brasileira pelo sistema internacional.

O segundo aspecto é que a reunião de Brasília introduziu a ideia da integração física que não só promoverá melhor comunicação entre os países, como gerará maiores compromissos dos mesmos em relação à integração, aumentando a coesão do bloco.

Mas, para alcançar o sucesso do empreendimento, o Brasil terá que ter muita habilidade para manejar algumas condições facilitadoras do processo, tendo em vista os atuais interesses dos diversos países envolvidos na UNASUL. No cenário de hoje, a Venezuela busca participar ativamente, tentando forjar uma liderança à frente da Bolívia e do Equador.

O Chile, a Guiana e o Suriname, que estão envolvidos neste novo projeto da UNASUL, devem ser examinados mais de perto. O Chile, que balança entre os seus vizinhos continentais mais próximos e aqueles países além do Oceano Pacífico, tem que vislumbrar ganhos palpáveis para participar do processo da UNASUL. A Guiana e o Suriname, voltados para o Caribe, representam outro desafio a ser superado no processo de integração.

Para concluir, consideramos como importantes as questões feitas por Deutsch acerca da finalidade da integração para o Brasil. Como afirma Darc Costa, o processo é o primeiro passo para a inserção internacional do País. Além de poder alcançar a liderança regional, que naturalmente tem condições de assumir, o Brasil poderá estabelecer uma comunidade de segurança na região.

No próximo capítulo abordaremos a dinâmica de segurança na América do Sul. Para tal, utilizaremos a análise de alguns autores que estudaram a região e a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança da Escola de Copenhague no intuito de, mais adiante identificar o impacto da integração dos países sul-americanos na segurança do Brasil.

## CAPÍTULO 3

### A SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

Os assuntos que envolveram o tema de segurança na América do Sul desde o século XIX até o fim da Guerra Fria foram os chamados tradicionais, ou seja, aqueles que só abrangiam os campos político e militar, e que correspondiam a crises, conflitos e mesmo guerras entre Estados, sem a participação de outros atores internacionais.

Após o fim da disputa global entre as duas superpotências, no início dos anos 1990, a agenda sul-americana de segurança sofreu uma significativa mudança, motivada por diversos fatores. Não só pela influência do novo ambiente internacional com o fortalecimento de outros tipos de ameaças que não as tradicionais, como também, por eventos que já vinham ocorrendo na região, entre os quais o maior exemplo é a aproximação entre a Argentina e o Brasil.

Muitos autores, como entre outros Kalevi Holsti<sup>29</sup>, analisaram o fato da América do Sul durante o século XX apresentar um pequeno número de conflitos em relação ao século anterior. A região também é considerada, neste mesmo século, relativamente pacífica, quando comparada a outras partes do mundo, como a África e a Ásia, embora ainda apresente muitas disputas territoriais (HOLSTI, 1996 p.155).

A aproximação entre Argentina e Brasil, iniciada ao final dos anos 1970, representou um passo importante para acalmar os ânimos no até então tenso Cone Sul. O término da disputa acirrada entre o Chile e a Argentina em torno do canal de Beagle foi outro grande avanço na direção da existência de relações mais amenas nesta parte do subcontinente sul-americano.

Na região andina, ao contrário, foi observada uma situação mais conflituosa, o que fez Buzan e Weaver (2003 p.332) afirmarem que a América do Sul é detentora de dois subcomplexos de segurança, o Cone Sul e o Andino. É interessante ressaltar que o Brasil, pela sua localização, é um país importante para a conexão desses dois subcomplexos.

Entre os países andinos podemos notar ainda hoje algumas grandes rivalidades, como a existente entre a Venezuela e a Colômbia, entre a Bolívia e o Chile, este último país e o Peru e outras de menor importância. Além disso, acrescentamos a atuação da narcoguerrilha na Colômbia, configurando um conflito intraestatal que se prolonga há muito tempo, e ainda, como um fator de peso na segurança da região, a existência de uma fraca institucionalização na maioria desses países.

---

<sup>29</sup> Cf. (BUZAN, 2003 p.304) e (HURRELL, 2002 p.228).

O grande envolvimento dos EUA nas questões de segurança da América do Sul é notado desde a Segunda Guerra Mundial. Logo após a guerra, os norte-americanos estiveram à frente da criação da OEA, com o propósito de assegurar a segurança coletiva das Américas<sup>30</sup>. Na Guerra Fria disseminaram a Doutrina de Segurança Nacional e exerceram um papel ativo na América Latina, apoiando golpes de estado e mesmo intervindo nos países da América Central nos anos 1980. A partir do início da década de 1990, tentaram organizar os assuntos de segurança no hemisfério dentro e fora da OEA e, atualmente, participam militarmente na região andina desde o estabelecimento do Plano Colômbia, em 2000.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA se lançaram à guerra contra o terrorismo. A América do Sul, mesmo estando fora do centro estratégico mundial, não passou despercebida nos planos norte-americanos, os quais colocaram a Colômbia; a Tríplice Fronteira, localizada entre o Brasil, Argentina e Paraguai, e a área de Letícia, situada entre Brasil, Colômbia e Peru, sob forte suspeição.

No início do atual século, outros acontecimentos além dos já citados imprimiram novo impulso na dinâmica de segurança do subcontinente. O nível de violência doméstica dos países, principalmente na Colômbia, cresceu com grande intensidade e ultrapassaram as suas fronteiras, fazendo com que o crime organizado passasse a ameaçar toda região. Ainda na parte andina, podemos citar: as frequentes crises diplomáticas entre Venezuela e Colômbia, decorrente do conflito deste país com as FARC e da presença dos EUA; a liderança populista de Hugo Chávez, envolvendo também a participação do Equador e da Bolívia; e, finalmente, a recente influência da Rússia realizando exercícios com as forças armadas da Venezuela e prestando apoio àquele país em tecnologia nuclear.

Em contrapartida, segundo Hirst (2007 p.1), a Missão de Paz no Haiti, iniciada em 2004 com a expressiva participação de Argentina, Brasil, e Chile, adquiriu no âmbito internacional, um sentido emblemático de cooperação entre esses países do Cone Sul.

Em 2008, o Brasil propôs a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), na esfera da UNASUL, com o propósito de fomentar o intercâmbio no campo da segurança entre os países. A partir de então, o CDS facilitou o diálogo entre os países sul-americanos acerca das questões de segurança da região.

Este capítulo aborda o estudo das relações de segurança na América do Sul. Ele está dividido, basicamente, em duas partes: antes e depois do término da Guerra Fria.

Na primeira parte, abordará os conflitos tradicionais, tentando identificar as raízes das interconexões de segurança na América do Sul. Utiliza-se da análise do Complexo de

---

<sup>30</sup> O Sistema de Segurança Coletiva, representado pela OEA, e o de Defesa Coletiva, pelo TIAR, faziam parte de uma rede de alianças que compunha a política de contenção norte-americana no contexto da Guerra Fria (HERZ, 2008a p.335).

Segurança desta região antes do término da Guerra Fria, expande a análise da aproximação entre Argentina e Brasil e focaliza mais de perto o papel da OEA desde a sua criação, em 1947, até o início dos anos 1990.

Na segunda parte, o texto do capítulo se detém no debate sobre a definição do conceito de segurança no hemisfério ocorrido após o fim da Guerra Fria, retoma a análise do Complexo de Segurança, desta feita do final da Guerra Fria até 2003, e, finalmente apresenta as questões de segurança que envolveram a América do Sul de 2003 até o final de 2009, realçando neste período a criação do CDS, proposta pelo Brasil.

### **3.1 Os assuntos de Segurança até o fim da Guerra Fria**

#### **3.1.1 Os conflitos tradicionais**

A origem colonial da América do Sul nos fornece alguns elementos importantes para entendermos a sua formação como uma região que sofreu influência tanto da Europa, por parte dos seus colonizadores Portugal e Espanha, como da Grã-Bretanha, a maior potência do mundo no século XIX, além da interferência dos EUA, em razão da já citada Doutrina Monroe. Desde a sua independência, o Brasil, apesar de nunca ter demonstrado abertamente a intenção de assumir a hegemonia da região, sempre foi visto com apreensão pelos seus vizinhos (BUZAN; WEAVER, 2003 p.310).

Segundo Kalevi Holsti (1996 p.151), houve no século XIX, seis guerras formalmente declaradas na América do Sul. No período posterior às independências dos países sul-americanos, as guerras travadas foram provocadas basicamente por questões territoriais. As mais importantes foram: a da Cisplatina, entre Brasil e Argentina, ocorrida em 1825-1828; a do Paraguai, entre a Tríplice Aliança, a união de Brasil, Argentina e Uruguai contra o Paraguai, travada em 1865-1870; e a do Pacífico, onde o Chile, em 1879-1883, conquistou grande parte do território do Peru e da Bolívia, cujas consequências perduraram até o século XX. Ao todo, entre 1816 e 1900 foram contabilizadas 42 disputas armadas no subcontinente.

O século XX, em comparação ao anterior, foi considerado mais pacífico na América do Sul (HOLSTI, 1996 p. 154). Realmente, ao longo do século passado foram observados poucos conflitos armados entre Estados.

Entre 1932 e 1935, registramos a Guerra do Chaco, na qual o Paraguai conquistou uma parte do território da Bolívia; a Guerra de Letícia, em 1932-1933, entre Peru e Colômbia; e em 1941, iniciou-se um conflito armado entre Equador e Peru, com origem em uma antiga disputa territorial, conflito este que se repetiu por mais duas vezes, em 1981 e 1995, sendo

encerrado em 1998, com intermediação da Argentina, Brasil, Chile e EUA (LAMPREIA, 2009 p.164).

No século XX, podemos acrescentar a Guerra das Malvinas, realizada entre a Argentina e um país externo à região, a Grã-Bretanha, pela posse das ilhas do mesmo nome, em 1982. Esta disputa ainda está latente, pois não cessaram os motivos pelos quais aqueles dois países foram à guerra na época (DEMPSEY, 2010 p.200-202).

Segundo Holsti (1996 p. 155), o século XX para a América do Sul foi uma era de relativa paz. Para o autor, neste século, a região só foi menos pacífica que a América do Norte, na qual não houve conflitos armados neste período.

Para investigar o fato de a América do Sul passar de uma zona repleta de guerras no século XIX para uma situação de paz no século posterior, Holsti lança mão de diversas teorias. Entretanto, ele observa que alguns fatores observados na região tendem a contrariar as explicações dadas por algumas teorias (ibid., p.162).

Por exemplo: as premissas defendidas pelos neorrealistas de balanço de poder, alianças, corridas armamentistas etc., que poderiam justificar a passagem de uma área conflituosa para pacífica, não são confirmadas plenamente na América do Sul. A falta de comunicação histórica entre países faz com que essas premissas neorrealistas não sejam observadas na região e, assim, não sejam as causadoras dessa paz relativa (Ibid., p.163).

Por sua vez, a Teoria da Dependência, que enfatiza causas econômicas para os conflitos, também não confirma a transformação da América do Sul em uma zona de paz no século XX, pois Holsti considera que essas causas têm pouca influência nos conflitos sul-americanos (Ibid., p.161).

Finalmente, como nosso último exemplo, Holsti afirma que a Teoria Liberal Institucionalista tem pouco a explicar, pois se o aumento da institucionalização dos países propiciaria a paz entre eles, verificamos que, até recentemente, o nível de institucionalização na América do Sul era muito baixo (Ibid., p.171).

Para concluir a análise deste fenômeno, que Holsti denomina de anomalia, este autor utiliza outras teorias que, de acordo com ele, todas elas combinadas entre si, constituiriam um bom argumento para explicá-lo (Ibid., p.162). Dessa análise, é importante comentar algumas conclusões de Holsti, pois elas revelam características gerais que contribuem para o entendimento das relações de segurança na região.

A pouca capacidade militar dos países da região e a existência da influência de uma potência hegemônica, no caso os EUA, são ressaltadas na análise de Holsti (1996 p.163-164). No seu texto ficam também evidentes a falta de comunicação histórica entre os países da América do Sul e a pouca importância mútua entre eles, como observado acima.

Outro aspecto importante focalizado por Holsti diz respeito ao papel dos militares na América do Sul, muito mais atentos ao ambiente doméstico do que ao externo, exercendo constantemente uma tarefa de organizar o Estado e a sociedade (Ibid., p.168). A construção de uma tradição latino-americana de resolver os conflitos por intermédio da diplomacia é também ressaltada por Holsti, para explicar a natureza pacífica da região no século XX (Ibid., p.170).

Essas características, detectadas por Holsti, estão presentes no Complexo Regional de Segurança Sul-Americano. Conforme observamos no Capítulo 1, um complexo de segurança é definido como um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada. Em “*Regions and powers*”, Buzan e Weaver analisam a América do Sul como um complexo regional de segurança que apresenta características próprias. Esta visão é de capital importância para as conclusões a que chegaremos nesta dissertação. Desta maneira, na próxima seção, abordaremos as conclusões de Buzan e Weaver relativas ao Complexo de Segurança da América do Sul, no período anterior ao término da Guerra Fria.

### **3.1.2 O Complexo de Segurança da América do Sul antes do Fim da Guerra Fria**

Buzan e Weaver analisaram a América do Sul sob o enfoque da Teoria dos Complexos de Segurança. Estes autores, assim como Holsti, também denominaram de anomalia a transição da América do Sul de uma situação considerada conflituosa no século XIX para uma condição de relativa paz no século seguinte.

Analisando este aspecto, Buzan e Weaver (2003 p.320) consideraram quatro fatores como os mais importantes no período anterior ao término da Guerra Fria: a instabilidade doméstica dos países; os conflitos entre Estados por considerações geopolíticas; o envolvimento dos EUA; e as relações Argentina-Brasil.

No tocante à instabilidade doméstica, foram realçadas as constantes mudanças políticas em vários Estados, que normalmente obedeciam a ciclos os quais variavam de uma situação conservadora para a populista, alterando em seguida para autoritária e voltando novamente para a conservadora. O Cone Sul foi focalizado mais de perto pelos autores, sendo citados os períodos do regime militar brasileiro de 1964, a queda do presidente Allende em 1973 no Chile e a “Guerra Suja” na Argentina, a partir de 1976. A intensa participação norte-americana na deposição de presidentes sul-americanos, ressaltada pelos autores, nos leva a concluir a penetração dos EUA no Complexo da América do Sul nesta época (BUZAN; WEAVER, 2003 p.311).



A guerra civil colombiana, *La violencia* (1949-1962), o movimento de guerrilha *Sendero Luminoso* no Peru (1982-2000) e o grande conflito interno colombiano, ainda existente nos dias de hoje, também foram mencionados como exemplos da forte instabilidade dos Estados no Complexo de Segurança, principalmente na região andina (BUZAN; WEAVER, 2003 p.311).

Em relação aos conflitos entre os Estados por considerações geopolíticas, Buzan e Weaver os classificaram em três grupos, de acordo com a importância do Estado envolvido. No primeiro grupo é enquadrada a rivalidade entre a Argentina e o Brasil, que foi considerada central na América do Sul no período da Guerra Fria. Desde o século XIX, esta rivalidade existe e se estendeu ao século seguinte. Segundo esses autores, o Brasil sempre temeu o envolvimento pelos países hispânicos liderados pela Argentina e esta, em contrapartida, percebia com medo o expansionismo e a dominação do Brasil. A questão principal girava em torno da suposta hegemonia brasileira. Para se tornar regionalmente dominante, a suspeição da Argentina e dos países hispânicos era que o Brasil desejava se expandir gradualmente, a fim de alcançar o Oceano Pacífico. Em função dessas considerações geopolíticas, Argentina e Brasil, por um período, desenvolveram programas nucleares. Andrew Hurrell (2002 p.233) afirma que houve uma competição nuclear entre esses países durante a Guerra Fria.

O segundo grupo de conflitos envolve disputas de menor relevância, tais como as existentes entre Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, e Venezuela. Esses conflitos versam, na sua maioria, sobre demarcação de fronteiras.

Em relação à Argentina e Chile, esses países tinham muitas desavenças e quase chegaram à guerra em 1978, mas, por meio de negociações em 1984, resolveram a maior parte das questões. O Chile enfrentou a Bolívia e o Peru na Guerra do Pacífico, conflito no qual a Bolívia perdeu seu acesso ao mar. Peru e Equador<sup>31</sup> lutaram em três ocasiões no século passado, por questões envolvendo o acesso do Equador ao rio Amazonas. Colômbia e Venezuela disputaram e ainda disputam até hoje alguns espaços marítimos. A Venezuela, por sua vez, reclama cinco oitavos do território da Guiana (BUZAN; WEAVER, 2003 p.315).

Neste grupo, Buzan e Weaver ainda citam a Guerra das Malvinas, em 1982, entre a Argentina e a Grã Bretanha, sobre a soberania das ilhas, cujas negociações perduram com dificuldade até nossos dias como já citado e, finalmente, a disputa por território na Antártica, envolvendo o Brasil, a Argentina, o Chile e a Grã Bretanha, que poderá se tornar importante no futuro.

---

<sup>31</sup> Em 1941, no conflito com o Peru, o Equador perdeu mais de 200.000 Km<sup>2</sup> (cerca de 40% do seu território) (HOLSTI, 1996 p.155).

Como terceiro e último grupo, os autores classificam os conflitos envolvendo aqueles Estados que denominam de “*buffer states*”<sup>32</sup>. Fazem parte deste grupo Equador, Bolívia, Uruguai e Paraguai, que perderam boa parte dos seus territórios. Podemos acrescentar que notadamente Equador e Bolívia desempenham, neste sentido, um papel mais ativo, por terem sofrido perdas mais significantes (Ibid., p. 316).

Buzan e Weaver afirmam, ao analisar todos esses conflitos, que estes não se alinham a qualquer padrão. As alianças são, na maioria, informais e não se concretizaram na realidade, pois os interesses reais dos países envolvidos não contribuíam para tal. Os processos de securitização têm raízes independentes e se interligam somente à medida que os conflitos se desenvolvem. Assim, Buzan e Weaver consideram que, embora a região tenha várias subregiões (do vale do rio do Prata, do Cone Sul, Andina, Amazônica e Caribenha), o mapa de segurança se divide em dois subcomplexos distintos: o Cone Sul e o Andino.

O subcomplexo do Cone Sul comporta as maiores potências da região e ficou delineado pelas interconexões de rivalidade entre o Brasil, Argentina e Chile. Este subcomplexo é ainda composto pelos “*buffer states*” Paraguai, Uruguai e Bolívia. O subcomplexo andino consiste de Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana. Este último é tradicionalmente estruturado por interconexões de rivalidades, onde os conflitos do século XIX não foram totalmente superados, sendo agravados com problemas de segurança transnacionais, relacionados com o narcotráfico e a guerra contra as drogas, que começaram a despontar na década de 1980 (Ibid., p. 317).

No que concerne ao envolvimento dos EUA, para Buzan e Weaver, durante a Guerra Fria, embora os países do Complexo Regional de Segurança da América do Sul tentassem aprofundar as relações com outros atores externos, como a África, onde o Brasil tinha algum interesse e a OPEP, à qual pertence a Venezuela, eles não conseguiram se livrar da constante interferência da grande potência do norte (Ibid., p. 319).

A atenção dos EUA em relação à América Latina era maior antes da Guerra Fria, período em que esta se tornou para aquele país uma entre muitas áreas de interesse. Entretanto, mais tarde, o acirramento das relações dos EUA com a URSS e, principalmente, a revolução de Cuba, em 1959, acarretaram o aumento do interesse norte-americano na região, dando prioridade à aplicação do conceito de “segurança nacional” na sua agenda.

Buzan e Weaver discutem se os EUA foram naquela época um agente estabilizador ou uma ameaça para a América Latina. Eles afirmam que, se por um lado, mantinham uma liderança em ações estabilizadoras por meio da OEA, por outro se tornaram um potencial

---

<sup>32</sup> Segundo Buzan e Weaver, são países que têm questões ligadas às suas sobrevivências, devido a se localizarem entre grandes Estados, mantendo-se “vivos” evitando a escalada entre esses Estados (BUZAN, 2003 p.316).

interventor desde os anos 1880. Entre o final do Século XIX e a década de 1930, ocorreram mais de 30 intervenções armadas norte-americanas na América Central e Caribe (HERZ, 2008a p.334). Essas intervenções, como sabemos, se repetiram nos anos 1980. A ação dos EUA, predominantemente unilateral, causava insegurança nos países latino-americanos, que utilizavam diversas estratégias para lidar com esta situação. As mais consistentes estavam relacionadas ao uso das leis e organizações internacionais; à da solidariedade do terceiro mundo e, finalmente, ao do alinhamento direto com o próprio EUA (BUZAN; WEAVER, 2003 p. 319).

Como podemos verificar, o Complexo de Segurança da América do Sul, antes do final da Guerra Fria, apresentava, basicamente, conflitos de cunho tradicional, com diferentes aspectos entre as regiões andina e do Cone Sul, classificadas de sub-complexos. Apresentava também a penetração de uma potência extrarregional, os EUA, que chegou a atingir os países do Cone Sul, como nos eventos dos golpes de estado mencionados.

Os fatores envolvendo as relações Argentina-Brasil, um dos pontos ressaltados por Buzan e Weaver, e o papel da OEA neste período, pelas suas importâncias na dinâmica de segurança na América do Sul, serão analisados separadamente nas próximas seções.

### **3.1.3 As relações Argentina-Brasil**

Um dos pontos mais importantes para a mudança dos aspectos de segurança na América do Sul foi a aproximação entre a Argentina e o Brasil. No capítulo anterior, mencionamos que Deutsch observou que para o processo de integração obter sucesso, ele deve contar com uma área central, composta por países importantes na região, que possa atrair outros países para esse processo. Consoante esta ideia, Buzan e Weaver (2003 p. 338), como veremos adiante, afirmam que a formação de uma comunidade de segurança na América do Sul depende dos rumos que o MERCOSUL, principal desdobramento da aproximação entre a Argentina e o Brasil, seguir no futuro.

Esta aproximação teve o seu começo no final dos anos 1970, com a resolução da questão de Itaipu, que era discutida desde os anos 1960. A visita do presidente Figueiredo a Buenos Aires em maio de 1979, após o fim da questão, e a vinda do presidente argentino General Videla ao Brasil no ano seguinte, demonstraram uma nova forma de convivência desses dois países (HURRELL, 2002 p.235). A partir deste momento, as medidas de construção de confiança mútua adotadas por esses países aceleraram a aproximação.

Andrew Hurrell (2002 p.233), ao analisar a existência ou não de uma comunidade de segurança na América do Sul, especialmente no Cone Sul, explica que, segundo a sua

concepção, as relações entre Brasil e Argentina passaram por três fases distintas no período de 1975 a 1996. Essas fases mostram diferenças essenciais nas relações desses países.

Na primeira fase, que se estende para o autor de 1975 até 1985, Hurrell nos relata que existia um relacionamento hostil entre Brasil e Argentina, motivado por três pontos de discórdia: o uso dos recursos hidrelétricos do rio Paraná; a disputa pela influência sobre os países vizinhos, Bolívia, Paraguai e Uruguai; e uma rivalidade nuclear, a partir da decisão brasileira nos anos 1960 em adquirir capacidade nesta área, agravada mais tarde pelo Acordo Nuclear Brasil–Alemanha. Este relacionamento hostil tornou-se mais tenso com o rápido crescimento econômico e a retórica de “Brasil potência” que dominou a política externa brasileira no governo Médici (1969-1974).

Por outro lado, Hurrell (2002 p.235) acrescenta que o Brasil já dava sinais de aproximação dos países sul-americanos quando lançou a iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônico<sup>33</sup>, assinado em 1978 junto a sete países sul-americanos: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Esta conclusão de Hurrell é confirmada por Buzan e Weaver (2003 p. 323). Em acréscimo, Hurrell argumenta que a convergência Argentina-Brasil se deu em razão dos dois países terem percebido os ganhos conjuntos que teriam ao cooperarem entre si. O maior motivo seria a degradação do relacionamento do Brasil com os EUA à época, com o governo Carter, que exercia forte pressão em relação a Direitos Humanos (HURRELL, 2002 p.237). Relembramos que Deutsch menciona o desafio comum para fomentar a integração de comunidades políticas, o qual neste caso é representado pelos EUA.

Ainda nesta fase, um fator importante foi a postura brasileira na Guerra das Malvinas. Embora tenha mantido a neutralidade, o Brasil apoiou a Argentina com material militar e cedeu portos para exportação de produtos agrícolas argentinos (Ibid., p. 236).

Na segunda fase, compreendida entre 1985 e 1990, houve um aprofundamento das relações entre os dois países. Os presidentes Sarney e Alfonsín assinaram diversos tratados e acordos, principalmente na área nuclear e, ao longo do período, foram estabelecidas medidas para a construção de confiança mútua no que diz respeito aos aspectos de segurança. Ainda nesta época, foram firmados com a Argentina os acordos econômicos que deram base de sustentação ao MERCOSUL. Desta maneira, verifica-se uma clara aproximação entre os dois países. Hurrell explica esta aproximação, apresentando como motivos, dentre outros: a construção de interesses e perspectivas comuns pelo Brasil e Argentina, tendo em vista o ambiente externo à região, com a postura dos EUA, não apenas na Guerra das Malvinas quando apoiou a Grã-Bretanha, como também as suas ações de intervenção na América

---

<sup>33</sup> Cf. <<http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>>. Acesso em: 12/03/2011.

Central; a crise da dívida externa, que assolava os dois países; a necessidade de manter a paz regional, dada como central para o sucesso das relações civis-militares internamente; e a transição para democracia, esta uma das condições essenciais de Deutsch para o estabelecimento de uma comunidade de segurança (HURRELL, 2002 p.245).

Na terceira fase, de 1990 a 1996, segundo Hurrell (Ibid., p.246), houve uma mudança na natureza da aproximação Brasil-Argentina. O presidente Collor (1990-1992) e Menem (1989-1999) assinaram o Tratado de Assunção, em março de 1991, criando o MERCOSUL, junto com o Paraguai e Uruguai. Em dezembro deste mesmo ano, foi firmado um acordo criando um sistema para controle de material nuclear entre o Brasil, a Argentina, a *International Atomic Energy Agency* (IAEA) e a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Collor também, durante o seu curto mandato, rejeitou qualquer pretensão de obtenção de armas nucleares pelo Brasil.

Dois fatos foram ressaltados por Hurrell nesta fase. O primeiro está relacionado com o aumento da institucionalização, o que, de acordo com ele, não só acrescenta incentivos materiais, como proporciona mudança de atitude no relacionamento. Além da criação da ABACC, o MERCOSUL neste período adquire uma burocracia autônoma e grupos de interesse foram criados aumentando hábitos de comunicação que, na acepção de Deutsch, reforça a integração.

O segundo fato prende-se a mudanças no pensamento econômico. A integração econômica nesta fase deve ser entendida como uma reação ao ambiente externo. A região estava sendo levada à marginalização no pós-Guerra Fria. Ambos os países questionaram o modelo econômico anterior, de substituição de importação, altas tarifas e forte papel do Estado, e moveram-se em direção ao liberalismo de mercado. Esta mudança causou um grande impacto nos objetivos da política externa dos países, em termos de autonomia política, segurança militar e prosperidade econômica. Hurrell aponta duas consequências deste impacto: os países se voltaram mais para o exterior, tornando-se mais dependentes da economia internacional e a viram o MERCOSUL como um laboratório regional para a modernização e uma plataforma para a inserção internacional (Ibid., p.248).

Outro fato muito importante que também contribuiu para alterar a dinâmica de segurança do Cone Sul, e consequentemente da América do Sul, foi o abrandamento das relações entre a Argentina e o Chile.

O conflito entre os dois países, uma longa história de disputa territorial sobre o canal de Beagle, remonta à época da formação dos Estados, na década de 1820. O marco da aproximação entre Argentina e Chile foi o estabelecimento de um acordo, em 1984, mantendo o Canal de Beagle sob soberania chilena. A este acordo seguiram-se outros de cooperação

econômica e, ainda, foram resolvidos inúmeros problemas de fronteira na região dos Andes (Ibid., p.257).

Um evento importante no período da Guerra Fria foi a criação da OEA. A análise da atuação desta organização em diversos momentos da história da América Latina, em particular da América do Sul, será realizada na próxima seção.

### **3.1.4 O papel da Organização dos Estados Americanos na Guerra Fria**

É importante destacar, a partir da segunda metade do século XX, o papel da OEA nos assuntos de segurança na América Latina. Desde a sua criação, esta organização tem como propósito, conforme preconiza a sua Carta<sup>34</sup>, a busca da paz e da segurança continentais e a promoção da democracia representativa, respeitando o princípio da não-intervenção. Segundo Pedro Ernesto Fagundes, em inúmeros episódios ao longo da Guerra Fria, a OEA permaneceu inerte ou simplesmente apoiou sem restrições as manobras do governo dos EUA (FAGUNDES, 2010 p.30). Herz (2008a p. 336) também afirma que muitas vezes a OEA foi um instrumento da política externa norte-americana. Entretanto, em seu texto “*Does Organization of American States Matter?*”, essa autora demonstra que, desde que foi criada, a OEA tem exercido uma função relevante em duas áreas capitais: solução pacífica de conflitos e prevenção de conflitos. Herz (2008b p. 2) considera que a literatura voltada para a segurança da América Latina não focaliza devidamente essa organização.

A OEA teve sua origem durante a Segunda Guerra Mundial, quando foram realizadas algumas reuniões para tratar da segurança mútua entre os países no hemisfério. Mas, foi na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz no México<sup>35</sup>, em 1945, que se formou a primeira ideia de criação da OEA. Dois anos mais tarde, na Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente, realizada no Rio de Janeiro, foi projetado um arranjo permanente de segurança: o TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, cujo propósito era assegurar a autodefesa coletiva legítima - no caso de um ataque de potência estrangeira externa à região, representava um ataque a todos os países -; e decidir ações conjuntas no caso de um conflito entre dois Estados membros do tratado. O TIAR estabelecia um órgão de consulta que compreendia todos os Estados e que deveria se reunir toda vez que a soberania de um membro fosse agredida. Finalmente, na 9ª Conferência dos Estados Americanos, que teve lugar em Bogotá, em 1948, com a participação de 21 Estados americanos, foi criada a OEA, que se tornou a primeira organização regional a

---

<sup>34</sup> Carta da OEA ver em <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>>. Acesso em: 15/02/2011.

<sup>35</sup> Nesta ocasião foi assinado o Tratado de Chapultepec, que estabelece um mecanismo de resposta coletivo às agressões contra os países americanos. (HERZ, 2008a p. 335).

atuar de acordo com o artigo VII da Carta da ONU<sup>36</sup>. A Carta da OEA, em seu capítulo VI, engloba o princípio da segurança coletiva e, em relação às disputas intraestatais, a ênfase é dada ao princípio da solução pacífica de conflitos.

O processo de tomada de decisão da OEA está baseado na clássica definição de soberania, onde os Estados têm direitos iguais, cada um com direito a um voto. Também, não há veto, nem votos proporcionais (HERZ, 2008b p.6). Herz afirma que a real distribuição de poder não é aparente nos procedimentos formais da organização. Podemos concluir que a autora, ao fazer esta observação, está se referindo à influência que os EUA exercem sobre a organização, tendo em vista à enorme assimetria existente entre esta superpotência e os países latino-americanos.

A estrutura da OEA conta com uma Assembleia Geral, órgão de decisão máximo, e órgãos de consulta diversos. Quando uma ameaça à segurança é identificada, a OEA é acionada. As medidas a serem tomadas podem variar desde o envio de observadores para a área em conflito até o emprego de força armada, o qual é raramente aplicado. A organização funcionou no período da Guerra Fria como um foro para discussão de conflitos inter e intraestados, e, também, para gerar normas regionais de segurança. A única Força Interamericana de Paz foi criada em 1965 e mandada para Santo Domingo, após uma guerra civil naquele país e a intervenção dos EUA (Ibid., p. 12). O Brasil participou desta força interamericana, quando transcorria ainda o primeiro governo militar, após 1964.

Para Herz, a OEA obteve sucesso na Guerra Fria em reduzir tensões e evitar a escalada de alguns conflitos na região. A autora nos apresenta vários exemplos da atuação da organização até o fim da Guerra Fria, como a disputa entre Costa Rica e Nicarágua e outras (Ibid., p.13-15).

Contudo, até o final da Guerra Fria, a ameaça comunista constituiu o principal pilar do conceito de segurança no Hemisfério Ocidental e também na OEA. A análise da Doutrina de Segurança Nacional, emanada pelos EUA e adotada pela maioria dos países latino-americanos durante este período, reflete essa lógica. Em 1962, Cuba é suspensa da OEA (HERZ, 2008a p. 337). De acordo com Herz (2008b, p.12), é válido afirmar que os anos 1960 caracterizaram uma época em que a OEA foi empregada como um instrumento da política externa norte-americana.

Nos anos 1970 e 1980, a OEA tornou-se muito menos atuante na área de segurança. Os desentendimentos entre os EUA e os países latino-americanos aumentaram. Em meados de

---

<sup>36</sup> Verificar histórico da OEA disponível em <[http://www.oas.org/pt/sobre/nossa\\_historia.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp)>. Acesso em: 15/02/2011.

1970, a maioria desses países não considerava Cuba uma ameaça e solicitava um engajamento maior da OEA nas esferas social e econômica (Ibid., p. 15).

A incapacidade da organização de atuar nos conflitos da América Central na década de 1980, de interferir na decisão unilateral dos EUA de invadir Granada, em 1983, e o Panamá, em 1989, e o seu papel secundário na Guerra das Malvinas fizeram com que a OEA chegasse ao final da Guerra Fria bastante desgastada (HERZ, 2008a p. 345).

A partir dos anos 1990, houve uma tentativa para redefinir o papel da OEA no arranjo da segurança hemisférica, assunto que será abordado na próxima seção.

## **3.2 A Segurança na América do Sul pós-Guerra Fria**

### **3.2.1 O debate sobre a Segurança Hemisférica**

No início da década de 1990 muitos fatos contribuíram para que houvesse uma profunda alteração na dinâmica de segurança no nível internacional. A queda do muro de Berlim e a fragmentação da União Soviética marcaram o fim da chamada Guerra Fria, a qual predominou no cenário mundial com a rivalidade entre as duas superpotências. Algumas ameaças, que já existiam anteriormente, passaram a se manifestar de tal maneira, que não foi mais possível considerar o Estado como único agente capaz de ameaçar a segurança de outros Estados ou mesmo dos indivíduos em geral. A partir de então, tornaram-se visíveis outros atores e diversos tipos de delitos que passaram a figurar na relação de geradores de crises e conflitos. Assim, ocorreu uma reestruturação na agenda internacional de segurança.

Da mesma forma, a agenda regional de segurança também sentiu necessidade de uma nova configuração, tendo em vista que a agenda anterior, que contava apenas com as ameaças tradicionais, já não se adaptava à realidade da época.

Na América Latina, outros acontecimentos concorreram para uma grande mudança nas relações de segurança entre os países: o retorno à democracia na maioria dos seus países, a adoção de políticas neoliberais e a desarticulação do conceito de segurança nacional, que fazia uso do comunismo como “inimigo externo” (PAGLIARI, 2009 p. 72). Para Vaz (2006 p.45), a primeira metade da década de 1990 pode ser caracterizada como um período de reordenamento das prioridades e da agenda continental.

Como vimos na seção anterior, durante a Guerra Fria foi criado um arranjo de segurança hemisférico, em que o TIAR e a OEA eram os principais mecanismos. Esses mecanismos, fundamentados nos conceitos de segurança anteriores (segurança nacional), em vista do novo panorama apresentado, perderam as suas funcionalidades a partir dessa época. Entretanto, após o término da Guerra Fria, foi realizada uma tentativa pelos EUA, a fim de redefinir o



papel da organização. Esta tentativa foi instigada por um novo consenso da democracia na região, pela admissão do Canadá em 1990 e pelos diferentes interesses em encontrar um novo conceito de segurança. Para Herz, a OEA, na década de 1990, atuou na construção de medidas de confiança mútua, no diálogo acerca de disputas de fronteira e na tentativa de prevenir conflitos (HERZ, 2008a p.346).

Com a nova situação, superados os conflitos da América Central dos anos 1980, no sentimento dos dirigentes latino-americanos, o esforço principal das questões de segurança seria exercido, teoricamente, em torno de algumas poucas tensões residuais e na construção de MCM. Para Vaz (2006 p. 45), foi um período marcado, em seus primeiros momentos, por uma expectativa otimista, embora existissem focos de instabilidade domésticos que tinham grande potencial para originar conflitos na região. Os principais assuntos de segurança, então, prevalentes no continente americano foram as novas ameaças e a construção de MCM (Ibid., p. 60).

As MCM exerceram um importante papel na segurança das Américas, a começar ainda no tempo do relaxamento das tensões no Cone Sul, entre Brasil, Argentina e Chile. De acordo com Vaz, essas medidas passaram por três gerações no hemisfério: as associadas à transmissão voluntária de informações (primeira geração); as de caráter vinculante de cumprimento obrigatório, podendo incluir mecanismos de verificação e medição (segunda geração); e a proibição de certos tipos de armamento e a realização de certos exercícios militares (terceira geração) (Ibid., p 62).

Tendo em vista diferenças na percepção de ameaças, nos níveis de governabilidade e na capacidade de lidar com a globalização, os países latino-americanos não apresentavam uma situação homogênea em relação aos assuntos de segurança (PAGLIARI, 2009 p. 73).

Com isso, houve a necessidade de se debater a redefinição do conceito de segurança e o estabelecimento de mecanismos para atender as novas demandas da região. Neste sentido, várias resoluções foram firmadas. A redefinição de segurança envolvia, além de adotar um conceito mais amplo, a passagem da antiga concepção de segurança coletiva do período da Guerra Fria para uma forma mais cooperativa.

O início desse processo acontece em 1991, por ocasião da assinatura do Compromisso de Santiago com a Democracia, quando por solicitação da Assembleia Geral da OEA, foi formado um grupo de trabalho para tratar dos temas de segurança do continente em razão dos novos contextos internacional e regional. Desta forma, em 1992, criou-se a Comissão Especial de Segurança Hemisférica. Essa comissão, de caráter transitório, deu lugar em 1995, à Comissão Permanente de Segurança Hemisférica onde passaram a ser debatidos não só a cooperação em torno das medidas de confiança mútua, como também a garantia da

democracia, condição considerada essencial para estabilidade e segurança regionais (VAZ, 2006 p. 64).

Como vimos anteriormente, logo no começo dos anos 1990 foi instaurado um processo, impulsionado pelos EUA, que tinha o propósito de definir uma agenda de segurança hemisférica, tendo a OEA como base. Não obstante, a diplomacia de cúpula, à margem da OEA, marcou a política continental nos anos 1990, a partir da primeira reunião realizada em Miami, em 1994, a qual visava estruturar uma agenda abrangente em termos políticos, econômicos e de segurança (PAGLIARI, 2009 p. 75). Este último tema não figurou na agenda da reunião em razão da contínua falta de consenso dos governos quanto aos termos de uma declaração e um plano de ação sobre segurança, os quais os EUA desejavam que fossem aprovados (VAZ, 2006 p. 64). A existência de interesses e visões divergentes dos países sobre esses assuntos não permitiram que houvesse um consenso acerca das prioridades e das formas de tratamento dos temas de segurança.

Diante do insucesso, após a Cúpula de Miami, os EUA convocaram os Ministros da Defesa dos países das Américas, fora do âmbito da OEA, para participarem de uma série de reuniões. A primeira foi realizada em Williamsburg, no ano de 1995<sup>37</sup>.

Em relação aos assuntos de segurança, o Brasil discordava em muitos aspectos, principalmente no tocante às ameaças prioritárias e ao papel das forças armadas<sup>38</sup> para combatê-las. Assim, sempre manteve uma postura contrária à realização destas reuniões, dando preferência aos fóruns multilaterais. O Brasil avaliava esta situação também sob a perspectiva das preocupações com o intervencionismo norte-americano, as quais tinham sustentação na atuação dos EUA na década de 1980 na América Central e se fortalecido com a Guerra do Golfo em 1990.

À primeira reunião de Ministros da Defesa, seguiram-se outras duas reuniões, Bariloche, em 1996, e Cartagena, 1998. Na reunião de Cartagena, em função da constante falta de consenso entre os países, houve uma paralisia da agenda hemisférica de segurança (Ibid., p.65).

A quarta reunião de Ministros da Defesa, realizada em 2000 na cidade de Manaus, já contou com a presença do Ministro da Defesa brasileiro e marcou a entrada em cena do

---

<sup>37</sup> A primeira reunião de Ministros da Defesa produziu seis princípios: manter a promessa de que a preservação da democracia é a base para a garantia de segurança mútua; reconhecer que as forças militares e de segurança desempenham um papel vital no apoio e de defesa dos legítimos interesses do Estado democrático e soberano; reconhecer que nossas forças armadas devem ser subordinadas à autoridade democrática controladora; aumentar a transparência em assuntos de defesa; estabelecer como uma meta para o hemisfério a resolução de ajustes negociados e a ampla adoção de medidas de construção de confiança; e promover maior cooperação na área de defesa (RODRIGUES, 2008 p. 237).

<sup>38</sup> O governo brasileiro preocupava-se em não empregar as Forças Armadas em função policial, para não afastá-las das suas missões essenciais quanto à defesa do vasto território do Brasil (VAZ, 2006 p.63).

conflito colombiano na agenda hemisférica por pressão dos EUA, que passaram a desenvolver o Plano Colômbia. O Brasil, nesta reunião procurou reduzir a liberdade de ação norte-americana, tentando convergir as opiniões dos países em torno de uma visão genuinamente regional. Instaurou-se, após a reunião de Manaus, uma frente de resistência às posturas norte-americanas composta por Brasil, México e Venezuela. Desta maneira, aumentaram as diferenças entre os EUA e os países latino-americanos (Ibid., p.66).

Em paralelo, as reuniões de cúpula iniciadas em 1994 prosseguiram. A segunda ocorreu em 1998, em Santiago, e, a terceira foi realizada em Quebec, em 2001. A partir desta última reunião, a OEA assume o processo de discussão sobre segurança e a agenda é ampliada para diversos assuntos como democracia, educação e justiça entre outros (PAGLIARI, 2009 p.76).

Em decorrência dos atos terroristas de 11 de setembro, os EUA submeteram seus interesses de segurança na região à lógica da guerra ao terrorismo. Neste mesmo dia, a Assembleia Geral da OEA aprova a Carta Democrática Interamericana (BUZAN; WEAVER, 2003 p. 336).

As reuniões dos ministros da defesa ainda continuam a ser realizadas, a fim de elaborar uma agenda de segurança que corresponda aos problemas específicos de cada país, mas as prioridades decorrentes permanecem ligadas às estratégias dos EUA que têm pouco interesse na implementação de instituições cooperativas multilaterais, preferindo acordos bilaterais.

Após esta síntese dos eventos relativos à segurança que abordaram aspectos do entendimento acerca do conceito da segurança em si e do papel dos EUA e da OEA no processo, é interessante discutir o enfoque de Buzan e Weaver sobre o Complexo de Segurança da América do Sul no período imediatamente posterior à Guerra Fria, o que veremos na próxima seção.

### **3.2.2 O Complexo de Segurança da América do Sul pós-Guerra Fria (1990-2003)**

Buzan e Weaver (2003 p.320) consideram que o término da Guerra Fria não apresentou um forte impacto na América Latina, mas que algumas importantes mudanças se processaram na região: a volta da democracia na maioria dos Estados, com a quebra do ciclo de conservadorismo, populismo e autoritarismo; a reforma neoliberal, com a globalização da economia e a reestruturação dos Estados; e a desarticulação do conceito de “segurança nacional”, que propiciou a redução da influência dos militares na política doméstica, a partir deste período.

Dois pontos importantes são assinalados ainda por estes autores. A presença de movimentos indígenas, politicamente influentes no Equador e potencialmente relevantes no Peru, Colômbia, Bolívia e Brasil. Os povos indígenas se consideram nações e seu conceito de

segurança nacional está intimamente ligado com a sua sobrevivência. Este assunto está associado ao campo societal do quadro teórico formulado no Capítulo 1 desta dissertação.

Outro ponto importante citado pelos autores é a securitização do desenvolvimento social pelos países latino-americanos, que o vêem como uma condição prioritária para suas economias e constitui a primeira linha da defesa nacional e da manutenção da soberania (BUZAN; WEAVER, 2003 p.322). Este segundo ponto está relacionado ao campo econômico da segurança da Escola de Copenhague.

É importante acrescentar que a ampliação do conceito de segurança sempre foi vista com grande hesitação na América do Sul, em função de que poderia representar a transferência de poderes aos militares para intervir em assuntos domésticos, tendo em vista as experiências passadas na época da Doutrina de Segurança Nacional (Ibid., p.322). A intromissão dos militares nos assuntos domésticos, característica identificada por Holsti, sempre foi temida na região. Este assunto, até recentemente, gerou muitos debates políticos no Brasil, como veremos no Capítulo 4.

No âmbito regional, no pós-Guerra Fria, aumentou a diferença entre os dois subcomplexos de segurança, com a possibilidade de uma transformação interna do complexo. Segundo Buzan e Weaver, esta diferença poderia acarretar a divisão da América do Sul em dois complexos (Ibid., p.322). Uma sensível modificação no Cone Sul e a manutenção de um ambiente tumultuado na região andina propiciaram o aumento desta diferença.

Os motivos da grande modificação ocorrida no Cone Sul foram: a aproximação entre a Argentina e Brasil, com a conseqüente formação do MERCOSUL; e a solução dos conflitos de fronteira (Argentina e Chile) nesta parte sul da região.

A aproximação entre a Argentina e Brasil trouxe uma mudança estrutural no subcomplexo do Cone Sul. O MERCOSUL, de acordo com Buzan e Weaver (2003 p. 325), foi criado com base no temor da globalização e pautado na defesa da democracia. Os autores acrescentam que a democracia em si não assegura a paz, porém a sua perda pode causar a guerra e, naquele momento, a democracia era frágil na Argentina e no Brasil, em uma referência implícita à interferência dos militares na política interna desses países. O MERCOSUL não é tratado como uma organização meramente econômica e sim como uma entidade política, haja vista as medidas adotadas pelos países para manter sua existência durante a crise asiática dos anos 1990, como vimos no Capítulo 2. Assim, o MERCOSUL é menos sustentado por uma lógica econômica do que fundamentado em fatores de segurança, de acordo com esses autores.

As questões fronteiriças envolvendo Argentina, Chile e Peru foram resolvidas, permanecendo apenas o problema do acesso da Bolívia ao mar, que, segundo os autores, já se encontrava bem encaminhado na ocasião.

Por outro lado, na região andina, para Buzan e Weaver, um quadro conflituoso prevalece após a Guerra Fria. eclode em 1995 o conflito entre Peru e Equador, disputa que estava adormecida desde os anos 1980. A Venezuela volta a reclamar de uma parte do território da Guiana. O tráfico de drogas aumenta na Colômbia, como veremos adiante, causando problemas de segurança para outros países da região, como o crime transnacional, a migração e o maior envolvimento dos EUA na América do Sul (BUZAN; WEAVER, 2003 p.327). A participação intensa da superpotência no conflito colombiano causa desconforto para os países sul-americanos, principalmente para a Venezuela.

O Brasil é considerado por Buzan e Weaver como uma peça-chave entre os dois sub-complexos, embora mais voltado para o Cone Sul. Para os autores, este país não só vê com grande preocupação o problema das drogas na região andina, que pode transpassar suas fronteiras, como também teme o intervencionismo norte-americano.

Buzan e Weaver detectam outra ameaça securitizada pelo Brasil, que é crucial para as relações de segurança do complexo. Esta ameaça, denominada “internacionalização da Amazônia”, é uma ação imaginada por alguns grupos da elite e de militares brasileiros em particular, que supostamente seria levada a efeito por países do “norte”, por meio de organizações não-estatais, que transformariam a região amazônica em área de interesse global por motivos ambientais. Vaz (2006, p.70) também registra esta percepção de parte da sociedade brasileira que atribui aos EUA o interesse de internacionalizar a Amazônia. Desta maneira, após a Guerra Fria o Brasil tenta aumentar a presença militar na região próxima ao subcomplexo andino e isto dificulta, por outro lado, segundo Buzan e Weaver (2003 p.332), a divisão do complexo da América do Sul, pois contribui para manter íntegra a região.

Como conclusão, Buzan e Weaver afirmam que a América do Sul vem sendo tradicionalmente um complexo não superposto, embora penetrado pelos EUA. A divisão do complexo em dois dependerá da postura do Brasil e da interação dos diversos processos de integração (Ibid., p.339). Este autor apresenta dois fatores principais para definir o futuro do complexo sul-americano: o narcoterrorismo e a presença dos EUA na região norte; e as dificuldades e potencialidades do MERCOSUL no sul.

Como foi considerado um dos principais problemas do subcontinente sul-americano, o narcotráfico será examinado separadamente na próxima seção.

### 3.2.3 O problema colombiano

Embora a América do Sul seja considerada uma parte pacífica do mundo em comparação a outras, um violento conflito está ocorrendo internamente na Colômbia há pelo menos 40 anos. Esse conflito preocupa os países da região, principalmente o Brasil que tem uma grande extensão de fronteira com esse país (PAGLIARI, 2009 p.125).

Atualmente, o problema principal do conflito colombiano é o narcotráfico, que despontou na região andina com mais intensidade no final dos anos 1980. Naquela ocasião, em decorrência da erradicação das drogas na Bolívia e no Peru, a produção de coca migrou para a Colômbia.

A questão das drogas tornou-se crucial com a intensificação da globalização, trazendo maior facilidade no fluxo de bens, capitais e pessoas, ocasionando a transnacionalização do narcotráfico. Desta forma, há um aumento na região da violência urbana e outros ilícitos, como corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de armas etc. Os números dos levantamentos estatísticos da América Latina são assustadores. A Colômbia e o Brasil apresentam índices de homicídios altos, em razão do tráfico de drogas, entre outros fatores (Ibid., p.128).

Este problema é potencializado nos países vizinhos em razão da escassa presença do Estado nas áreas em conflito e da dificuldade no controle de extensas fronteiras. Outro fator importante que contribui para agravar o cenário são a pobreza e a fraca institucionalidade desses países, que dificultam o combate à criminalidade. A Bolívia, a Colômbia e o Peru são responsáveis pela produção da folha de coca, que gera a maior parte da cocaína consumida em todo o mundo (Ibid., p.131).

Sabemos que o combate às drogas é uma imposição universal e que tem sido realizado na forma repressiva, com maior peso, na oferta. Na América Latina, a estratégia desenvolvida para enfrentar o narcotráfico tem sido muito influenciada pela percepção desta ameaça por parte dos EUA.

Na Colômbia, este ilícito encontrou um ambiente ideal para prosperar. Naquele país ocorria um conflito que já durava muito tempo. Também, existia a fragilidade do Estado em algumas áreas e uma ordem institucional que sempre conviveu com a corrupção, a violência social e a pobreza. Com a entrada das drogas o conflito colombiano adquire nova conotação (Ibid., p.133).

Segundo Pagliari (Ibid., p.134), os governos da Colômbia internalizaram o discurso norte-americano de combate às drogas, de forma que estabeleceram uma agenda sub-regional na qual os demais países não estão integrados.

Os norte-americanos identificaram as drogas em 1970, no governo Nixon. O aumento do consumo, não mais ligado apenas ao contingente de latino-americanos residente nos EUA, fez com que esta questão despertasse a preocupação das autoridades. Desde aquela ocasião, a repressão à oferta se constituirá o principal foco das ações de combate, as quais são complementadas pelo impedimento da entrada das drogas no território dos EUA. A prevenção do consumo foi pouco considerada, tendo em vista que deveria ser feita internamente com grande desgaste político. No governo Reagan, este problema foi tratado como um assunto de segurança nacional e o ataque à oferta deveria ser conduzido nos países produtores. Assim, o combate foi direcionado aos países andinos Bolívia, Colômbia e Peru. Por outro lado, esses países foram pressionados a colaborar com esta estratégia, por meio de processos de certificação estabelecidos pelos EUA, de acordo com a cooperação no combate às drogas. Se o país não cumprisse o fixado na convenção da ONU sobre drogas de 1988, ficaria sem certificação e sofreria sanções, inclusive comerciais, e deixaria de receber ajuda dos EUA.

Em 1989, os EUA lançam a Estratégia Nacional para Controle Nacional das Drogas, incluindo a denominada Iniciativa Andina que destinava recursos aos países, com o propósito de apoiá-los militar e economicamente na luta ao narcotráfico. A ideia era conter as drogas, antes que elas alcançassem o território norte-americano. O incentivo econômico era dirigido às comunidades ligadas tradicionalmente ao cultivo da coca (Ibid., p.136).

Em 1990, Bolívia, Colômbia, Peru e os EUA realizam a Cúpula de Cartagena com o intuito de estabelecer uma cooperação na política de combate às drogas. Nesta cúpula, os países andinos cobravam dos EUA mais uma cooperação multilateral, com maior ênfase na recuperação econômica, no desenvolvimento alternativo. Por outro lado, os EUA insistiam em promover uma política de caráter repressivo e unilateral. Deste encontro, ficou estabelecido o incentivo econômico dos EUA para o desenvolvimento alternativo e, em seguida, foi aprovada a Lei de Preferências Comerciais para os Países Andinos (ATPA da sigla em inglês). Contudo, o auxílio estava condicionado aos resultados alcançados e, além disso, exigia dos países a promoção de reformas liberalizantes.

As reformas estruturais realizadas não resultaram em crescimento e a liberalização econômica criou uma porta de entrada para grandes quantias de dinheiro, ligadas ao narcotráfico. Ademais, os recursos foram direcionados mais para a área militar do que para a economia, causando mais tensão do que cooperação multilateral (Ibid., p.139). Uma intervenção militar por uma força interamericana no âmbito da OEA chegou a ser proposta pelo Ministro da Defesa da Colômbia em 1997, mas essa ideia não foi aprovada pela maioria dos Estados latino-americanos (LAMA, 1998 p. 96).

No final dos anos 1990, o presidente colombiano Andrés Pastrana (1998-2002) decide reassumir as negociações de paz e lança a “Política de Paz para a Mudança”. Essa política estava baseada em um projeto nacional bem amplo, cuja estratégia era promover a recuperação econômica, a segurança, o desenvolvimento social e a democracia para alcançar a paz. Previa, principalmente, o desenvolvimento das áreas rurais em conflito para que as populações tivessem alternativa às drogas. O projeto, concebido integralmente por colombianos denominava-se Plano Colômbia. Ele se baseava na negociação com a guerrilha para encerrar o conflito e buscar apoio financeiro internacional (PAGLIARI, 2009 p.154).

O Plano Colômbia foi reformulado por norte-americanos e aprovado pelo Congresso dos EUA, em meados de 1999, agora não apenas contemplando com recursos a Colômbia, como também os seus países vizinhos Bolívia, Brasil, Equador, Panamá e Peru. Nesta nova versão, o plano passava a ter uma dimensão regional e estava mais voltado para a parte militar do combate às drogas (Ibid., p.155).

O governo Pastrana iniciou a negociação com a guerrilha, estabelecendo uma área desmilitarizada. Entretanto, houve muitas críticas e o processo mostrou claramente que faltava uma estratégia para negociar com a guerrilha. (Ibid., p.158).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a assunção do presidente Álvaro Uribe (2002-2010) deram novo rumo às ações contra à guerrilha. Uribe estava decidido a executar uma política mais dura com a guerrilha. A denominada “Política de Defesa e Segurança Democrática” estreitaria o relacionamento com os EUA, que desta forma iria destinar mais recursos para a Colômbia.

O governo de Uribe intensificou o combate ao narcotráfico, segundo a política norte-americana, direcionando maiores recursos à área militar, enquanto os programas de desenvolvimento alternativo e promoção da democracia foram contemplados com menores investimentos. Com a ajuda financeira dos EUA, houve um acréscimo visível nos gastos militares da Colômbia a partir desta época, como veremos mais adiante. Neste período, as forças armadas foram aparelhadas e assumiram uma postura mais ativa no conflito. Em contrapartida, aumentou a participação dos EUA na política da Colômbia, como consequência do apoio fornecido (Ibid., p.159).

Nesse sentido, o governo de Uribe não hesitou em associar a guerrilha ao narcotráfico e em classificar as ações dessas organizações ilegais no seu território como atos de terrorismo, afirmando com isso que a solução do conflito colombiano não é apenas nacional, mas requer um esforço multilateral. Associou-se assim à luta global contra o terror do presidente George W. Bush (2001-2009), identificando as FARC, Exército de Libertação Nacional (ELN) e *Autodefensa Unidas de Colombia* (AUC) como organizações terroristas de alcance mundial.



Os países vizinhos, embora incitados pela Colômbia e pressionados pelos EUA, principalmente o Brasil e a Venezuela, não reconheceram estes grupos como terroristas (Ibid., p.160).

São muitos os problemas advindos do conflito colombiano. A prática da fumigação para destruir as plantações de coca, alternativa para diminuir a produção, acarreta desastres ambientais, decorrentes da aspersão aérea que provoca a poluição e a contaminação dos rios. O Brasil receou que fungos ou armas químicas utilizadas eventualmente pelos EUA, para destruir as plantações de coca, contaminassem os rios da Amazônia (BANDEIRA, 2009 p.89). A migração, com o deslocamento de camponeses também repercute gravemente nos países vizinhos, principalmente Equador, Venezuela e Panamá (PAGLIARI, 2009 p.175), originando problemas no campo societal da segurança.

A íntima ligação da Colômbia com os EUA deixa os países da região descontentes com a presença da superpotência na América do Sul. Em 2009, como veremos a seguir, a utilização de bases colombianas pelos norte-americanos motivou uma reunião extraordinária dos Chefes de Estado e governo da região para tratar desse assunto.

Atualmente, o conflito colombiano permanece, causando o aumento da violência e permitindo a presença militar norte-americana que se apresenta como fonte de insegurança, haja vista o histórico de intervenções realizadas pelos EUA na América Central nos anos 1980, que atemoriza os países da região.

Na próxima seção, serão abordadas as questões de segurança identificadas no Complexo Regional da América do Sul, após 2003.

### **3.3 A Segurança na América do Sul nos tempos recentes<sup>39</sup> (2003-2009)**

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA abriram uma nova época nos assuntos de segurança. A partir desses atentados, os EUA mudaram a sua postura em relação à segurança internacional, adotando a denominada “guerra global ao terror”. Este fato não deixou de ter repercussões na América do Sul. Os países do subcontinente foram instados a aderir ao posicionamento norte-americano. Como já comentado, as áreas da Tríplice Fronteira e de Letícia foram securitizadas como possíveis fontes de ações terroristas.

Mesmo tendo avançado nos processos de democratização e de integração regional e estando praticamente livre de agressões de Estados externos à região, a América do Sul conta com graves problemas no que diz respeito à sua segurança. O maior deles continua sendo a questão colombiana, em função da irradiação dos ilícitos decorrentes do narcotráfico e da

---

<sup>39</sup> Por uma questão metodológica, consideramos “tempos recentes” o período entre 2003, ano da obra de Buzan “*Regions and Powers*”, e 2009, o limite final do escopo de tempo desta dissertação.

forte penetração dos EUA na região. Em relação aos problemas tradicionais de segurança, ainda podemos listar algumas disputas remanescentes: a existente entre o Chile e a Bolívia, em que esta última continua tentando conseguir a sua saída para o mar; a da Colômbia com a Venezuela, países que discutem limites territoriais na plataforma continental do Golfo de Maracaíbo; a da Venezuela e Guiana, acerca da bacia do rio Essequibo e, finalmente, a disputa entre a Argentina e a Grã-Bretanha pelas ilhas Malvinas, que, como mencionamos, ainda encontra-se latente.

Após um continuado esforço de mais de uma década para chegar a um consenso acerca de segurança, finalmente, em 2003, na Conferência Especial de Segurança da OEA no México foi consolidado o conceito de segurança multidimensional, adotado oficialmente na IV Cúpula das Américas, ocorrida em Mar del Plata, em 2005, o qual contempla questões de segurança tradicional e, também, as ameaças não tradicionais, incluindo aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. É relevante ressaltar que o conceito de segurança multidimensional amplia o seu escopo e delega a cada país a atribuição das prioridades das questões relativas a este setor:

“Nossa nova concepção da segurança no hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional”<sup>40</sup>.

Desta forma, ao deixar para cada Estado a prioridade das ameaças, este conceito aproxima-se, em sua essência, do processo de securitização definido pela Escola de Copenhague.

Na América do Sul, para Hirst (2008 p.49), houve uma reversão de expectativa, quando comparamos o cenário do início do século XXI com a agenda de segurança no começo dos anos 1990. Especificamente em relação aos assuntos de segurança, a cooperação entre os países, como uma prescrição dos EUA após a Guerra Fria, foi deixada de lado a partir de 11 de setembro de 2001. As prioridades estratégicas norte-americanas se voltaram exclusivamente para os assuntos pertinentes à guerra ao terrorismo, reduzindo, segundo Hirst, “a funcionalidade de regimes e instituições multilaterais”. Diferentemente do que era esperado, as políticas de defesa nacionais ganharam impulso, acompanhadas do aumento de gastos militares pelos países sul-americanos e pelo recrudescimento de algumas disputas

---

<sup>40</sup> Cf. no endereço <<http://www.nepp-dh.ufjf.br/oea1.html>>. Seção II, item 2 da Declaração sobre Segurança nas Américas. Acesso em: 22/03/2011.

interestatais. De acordo com Hirst, no lugar de uma divisão entre dois subsistemas de segurança, Andes - Cone Sul, a América do Sul se transformou em um emaranhado de tensões bilaterais, de redes de operações transnacionais de delito e de respostas fragmentadas às pressões estratégicas dos EUA.

Realmente, o conceito de segurança multidimensional, mostrado anteriormente, coloca a cooperação em segundo plano, quando esta se torna extremamente necessária para enfrentar os novos problemas de segurança da região, conforme observa Hirst.

Ainda neste início de século, em 2004, a situação no Haiti fez com que países sul-americanos participassem de uma missão da ONU, que buscava estabelecer a ordem institucional e democrática naquele país. Para Hirst (2007 p.1), a participação destacada dos países do Cone Sul – Brasil, Argentina e Chile –, junto a outros países, fez que essa missão tivesse um significado de cooperação sub-regional, consistente com as expectativas da comunidade internacional de ação multilateral em relação a casos de falência institucional do Estado.

De acordo com Souza Neto (2009 p.175), nesta ocasião foi notada uma evolução na participação desses países em operações de paz, que passaram a utilizá-la como instrumento de suas políticas externas, demonstrando uma visão de inserção internacional. Este autor ainda observa que, para participar desta missão, os países adotaram uma posição mais flexível em relação ao princípio da não-intervenção.

A missão da ONU está em andamento nos dias atuais e sendo realizada por um contingente com um grande percentual de soldados originários de países sul-americanos, principalmente do Cone Sul, o que dá lugar a inúmeras ações de cooperação entre as forças armadas desta região.

Simultaneamente a estes fatos, ocorridos na primeira década do século, a proposta de integração dos países da América do Sul, que vem se desenvolvendo desde a Cúpula de Brasília, em 2000, aos poucos vai se consolidando. Em 2004, na III Reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul, foi estabelecida, como observado no Capítulo 2, a CASA, a qual foi denominada UNASUL, em 2007, durante uma reunião da Comunidade na Venezuela. Esta organização propiciou a concepção de um foro exclusivamente sul-americano para debater os seus próprios problemas de segurança, sem a interferência de atores extrarregionais (GEHRE, 2009 p. 161). Neste sentido, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em maio de 2008, propôs a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, que nas palavras do próprio presidente serviria “para fortalecer a posição da América do Sul nos foros multilaterais de segurança” (GAMA, 2010 p.348).

Um pouco antes desta proposta, em março de 2008, tropas colombianas realizaram uma incursão no território equatoriano ao atacar um acampamento das FARC, o que causou a morte de 22 pessoas, incluindo o segundo homem na hierarquia da guerrilha colombiana. Esta operação militar provocou uma crise política entre a Colômbia, o maior aliado dos EUA na região, e seus vizinhos. O Equador rompeu relações diplomáticas com a Colômbia. Neste episódio, o Grupo do Rio<sup>41</sup> teve um papel relevante na reaproximação desses dois países, superando a OEA, que demorou em reagir (Ibid., p. 356). Tendo em vista o atraso da OEA<sup>42</sup> e a atuação do Grupo do Rio, este caso forneceu uma forte motivação para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, impulsionando a proposta brasileira.

Finalmente, após resistência inicial do governo colombiano<sup>43</sup>, em dezembro de 2008, o CDS é criado como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa, de acordo com as disposições do Tratado Constitutivo da UNASUL. Pagliari (2009 p.219) observa que a aprovação do CDS pelos 12 países sul-americanos foi feita com muita dificuldade, devida ainda à falta de consenso em torno das questões de segurança.

Os objetivos do conselho são os seguintes: consolidar a América do Sul como uma zona de paz, servindo de base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, e como contribuição para a paz mundial; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe; e gerar consenso para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa<sup>44</sup>.

Segundo Gama (2010 p.348), que expressa como objetivo geral do CDS a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, a criação deste conselho significou dar sentido aos vários consensos políticos aprovados na região desde o final de década de 1990.

Como principais antecedentes do CDS, podemos destacar a Cúpula de Brasília, em 2000, quando foi originada a ideia de restringir a área de influência da integração à América do Sul e lançadas as bases para a sua integração física, com a IIRSA, e a Cúpula de Guaiquil, em 2002, onde foi aprovada a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana (Ibid., p. 346 - 348).

---

<sup>41</sup> Grupo constituído em 1986 por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, a partir do Grupo de Contadora. É um mecanismo de consulta internacional formado por países democráticos latino-americanos e caribenhos. Verificar em <[http://clipping.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=325](http://clipping.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=325)> Acesso em 12/03/2011.

<sup>42</sup> Pagliari considera também que a OEA demorou a agir, embora tenha representado um papel importante no caso (PAGLIARI, 2009 p. 92).

<sup>43</sup> O presidente Uribe da Colômbia alegava que os problemas de segurança colombianos eram referentes à guerrilha e, portanto, de combate ao terrorismo, sendo que esse fenômeno não tem tido um combate efetivo em termos regionais (PAGLIARI, 2009 p.220).

<sup>44</sup> <[http://www.cdsunasul.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=343%3Aestatuto-do-conselho-de-defesa-sul-americano-da-unasul&catid=59%3Aportugues&Itemid=189&lang=es](http://www.cdsunasul.org/index.php?option=com_content&view=article&id=343%3Aestatuto-do-conselho-de-defesa-sul-americano-da-unasul&catid=59%3Aportugues&Itemid=189&lang=es)>. Acesso em: 05/03/2011.

Na primeira reunião do CDS, em março de 2009, foi estabelecido um plano de ação com base em quatro eixos, consistentes com os objetivos do organismo: políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; tecnologia e indústria de defesa; e formação e capacitação.

O primeiro caso tratado pelo CDS no cenário internacional está relacionado com uma questão étnica na Bolívia, em 2009. Muitas divergências políticas existiam naquele país desde a eleição de Evo Morales, mas estas se intensificaram quando a Assembleia Constituinte aprovou um texto que concedia poderes aos grupos indígenas, integrantes da maior parte da população do país. Esse texto entrou em conflito com os interesses dos departamentos de Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz, Beni e Pando, que formam a “*media-luna*” boliviana. Os EUA e as agências norte-americanas exploram as contradições internas e encorajam a secessão desses departamentos (MONIZ BANDEIRA, 2009 p.70). Nesta ocasião, o presidente boliviano decretou estado de sítio e expulsou o embaixador dos EUA. Iniciava-se na Bolívia um movimento separatista, que teve origem no campo societal de segurança, conforme definido pela Escola de Copenhague.

Tendo em vista a gravidade da situação na Bolívia, os líderes sul-americanos se reuniram e, após intenso debate, emitiram as diretrizes sobre a questão, contidas na “Declaração de Santiago”, a qual rechaçava qualquer intuito de golpe civil ou ruptura da ordem institucional na Bolívia e não mencionava também qualquer interferência estrangeira no caso. O sucesso desta atuação abriu caminho para a permanência de um foro onde os países da região podem debater seus problemas de segurança, sem recorrer a outros organismos que tenham a ingerência dos EUA, que é o caso da OEA.

Em 2009, a Colômbia, isolada pelos países vizinhos, entre os quais se destaca a Venezuela, que protesta veementemente contra a presença dos EUA na região, decidiu permitir o uso de sete bases pelos militares norte-americanos em operações conjuntas para o combate ao narcotráfico (GAMA, 2010 p.352). Mais uma vez, a afirmação da importância da UNASUL e do Conselho de Defesa sofreu uma prova (PAGLIARI, 2009 p.222). Ao tomar conhecimento desta decisão, os Chefes de Estado e de governo da UNASUL resolveram convocar em agosto de 2009 uma Cúpula Extraordinária em Bariloche para debater o assunto (GAMA, 2010 p.354).

Segundo Gama (2010 p.354), a “Declaração de Bariloche”, decorrente desta reunião, demonstrou certa confusão conceitual entre defesa, cujo domínio de atuação é do CDS, e segurança, vocábulo este que não é sequer mencionado em seu estatuto. Ao final da reunião, após acalorados debates, não houve consenso entre os líderes sul-americanos, que decidiram incumbir os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa a formular medidas de construção

de confiança, complementares aos mecanismos existentes na OEA, para combate ao tráfico ilícito de armas, ao narcotráfico e ao terrorismo (PAGLIARI, 2009 p.222).

Embora o CDS não tenha logrado êxito nesta segunda reunião<sup>45</sup>, permanecendo o assunto ainda em debate, a ideia de discutir os assuntos de segurança sem a interferência de atores externos à região está proporcionando o levantamento de soluções para o conflito colombiano e suas repercussões, formuladas pelos países da região, os quais são severamente atingidos por ele e que, até aquele momento, não tinham oportunidade de se manifestar.

Gama considera que o CDS constitui uma excelente ferramenta para a construção de uma agenda positiva de cooperação e convergência entre os países da região no futuro. Sem ele, acrescenta este autor, os recentes desafios à segurança na região andina e as tensões entre a Colômbia e a Venezuela poderiam ter escalado a níveis próximos a um conflito armado. Segundo as perspectivas de Gama, a consolidação do CDS poderá se dar por meio do entendimento dos ministérios da defesa e forças armadas da região, gerando a cooperação esperada, e poderá se tornar o embrião de uma futura Força Sul-Americana de Paz, para atuar sob a égide da ONU. Gama menciona também a existência do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho, já em funcionamento em Buenos Aires, que poderá, futuramente, discutir a doutrina sul-americana de defesa, a fim de contribuir para a confiança e transparência no relacionamento entre as forças armadas da região. Finalmente, Gama aborda a integração das bases industriais de defesa que, para este autor, deve receber a atenção prioritária do CDS nos próximos anos. (GAMA, 2010 p.363-368).

Outro ponto importante a ser comentado neste período diz respeito aos investimentos militares feitos pelos países sul-americanos no início do século XXI. Recentemente, os gastos militares realizados por esses países foram alvo da preocupação de setores políticos (VILLA, 2008, p.1). Análises acadêmicas e reportagens publicadas na imprensa avaliam o impacto desses gastos na capacidade militar dos países sul-americanos. Outros questionamentos se prendem à existência de uma suposta corrida armamentista que estaria acontecendo na América do Sul (BATTAGLINO, 2008 p.23-24).

Na realidade, além do aumento dos gastos militares na Colômbia como foi comentado em uma seção anterior, dados de organizações internacionais<sup>46</sup> que acompanham este assunto dão conta que, a partir de 2004, nota-se um significativo incremento na compra de material militar por parte dos países sul-americanos. Entre os países latino-americanos que mais aumentaram os seus investimentos no período 2003-2007 constam a Venezuela (78,53%), o Chile (53%) e o Equador (49%). Na América do Sul também se encontram os três países

---

<sup>45</sup> O acordo entre a Colômbia e os EUA foi assinado em outubro de 2009 (GAMA, 2010 p. 356).

<sup>46</sup> Cf. SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute

latino-americanos que têm maiores orçamentos militares: Brasil, Colômbia e Chile (VILLA, 2008, p.3).

A análise das questões referentes ao incremento dos gastos militares nos países da América do Sul nos leva a concluir acerca de alguns pontos que aprofundam o conhecimento da dinâmica de segurança da região.

Rafael Villa (2008, p.23) separa esses gastos em dois grupos de países. Os que na realidade estão modernizando o seu inventário de equipamentos militares em razão da obsolescência do seu parque bélico e aqueles que, além desse intento, deixam transparecer implicitamente interesses agregados às aquisições.

O primeiro grupo de países usa o argumento do material militar defasado. Entretanto Villa acrescenta que esses países têm desenvolvido um papel importante por meio de suas participações em Missões de Paz e reconstrução de Estados em âmbito internacional. Este argumento, para justificar os seus gastos militares, é sustentado por todos os países do Cone Sul, exceto Paraguai, que atuaram em uma ou mais Missões de Paz da ONU.

O outro grupo alega que suas forças armadas têm um arsenal obsoleto, mas o principal motivo para justificar a modernização está baseado na resposta a ameaças, sejam internas ou externas. Bolívia, Colômbia, Equador e Peru argumentam que se modernizam para fazer frente a ameaças internas, como narcotráfico, tráfico de armas, lavagem de dinheiro e guerrilha. Apenas a Venezuela utiliza o argumento de uma invasão de uma potência externa à região (Ibid., p.24).

Contudo, Villa também afirma que o Brasil, a Venezuela e, em menor escala, o Chile deixam a ideia que almejam assumir um papel regional de maior visibilidade. A Venezuela ao selar uma parceria com a Rússia, introduzindo um ator de peso do sistema internacional, contrabalança a presença dos EUA no território colombiano (Ibid., p.9). O Brasil, por sua vez, se alia a outra potência, ao assinar um grande contrato para licença de produção de helicópteros, construção de submarinos convencionais e um submarino nuclear com a França (PAGLIARI, 2009 p.102).

Quanto a uma possível corrida armamentista na região, Villa considera que esse comportamento dificilmente estará presente nos países da América do Sul, o que é seguido não só por Alves e Heye (ALVES e HEYE, 2008 p.11), como também por Jorge M. Battaglino (BATTAGLINO, 2008 p.34).

### **3.4 Conclusão do Capítulo 3**

A América do Sul é considerada por vários autores uma região pacífica do mundo, quer seja em relação a outras regiões, quer seja quando comparamos o período de paz relativa que

ela passou no século XX com o século anterior, quando ocorreram vários conflitos de grande envergadura.

Apesar de existir certa calma na região, alguns países sul-americanos ainda guardam reclamações sobre os seus limites territoriais, as quais futuramente poderão originar conflitos militares tradicionais. Além disso, um grande problema existe na região andina: o conflito colombiano, que acarreta não só o aparecimento de outras ameaças aos países adjacentes, como também favorece a penetração dos EUA no Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

O estudo das interconexões de segurança da área realizado por Holsti revelou algumas características interessantes. Os países sul-americanos percorreram suas trajetórias históricas voltados para fora do subcontinente e a comunicação entre eles sempre foi dificultada pelos grandes espaços pouco habitados impostos pela geografia da região. Em comparação aos países mais adiantados, até recentemente, a América do Sul apresentou um baixo nível de institucionalização, propiciando o aparecimento de grande instabilidade política em alguns países. Entretanto, nas suas relações diplomáticas, cultivam uma tradição de resolver seus problemas, de um modo geral, pacificamente. Seguem, culturalmente, o princípio da soberania e da não-intervenção.

A análise da dinâmica do subcontinente foi realizada neste capítulo em dois períodos distintos, em função de acontecimentos que modificaram grandemente o panorama internacional de segurança. Antes do fim da Guerra Fria, quando as ameaças preponderantes eram as tradicionais; e após o término da disputa entre as duas superpotências, período em que outras ameaças se destacaram no cenário mundial. Neste último período, realçamos os fatos ocorridos nos tempos recentes, após 2003, quando houve a repercussão da postura agressiva dos EUA em razão dos atentados terroristas de 2001.

Para Buzan e Weaver, a chave para o entendimento do Complexo Regional de Segurança da América do Sul antes do fim da Guerra Fria é o período histórico após as independências dos seus países. Na realidade, algumas pendências e disputas entre esses países têm início naquele tempo. Contudo, a partir da Segunda Guerra Mundial, a agenda de segurança não só da América do Sul, mas da América Latina, foi definida pela forte interferência dos EUA.

A OEA e o TIAR, sistemas de segurança e defesa coletivas respectivamente, criados na década de 1940, representaram, muitas vezes, um instrumento da política externa norte-americana na Guerra Fria. Mesmo apresentando um processo de decisão por consenso, no qual todos os países têm iguais oportunidades, essas organizações não deixaram de sofrer grande influência da superpotência. A OEA não foi efetiva em diversas ocasiões,



principalmente, nas décadas de 1960 e 1970, e nas intervenções dos EUA na América Central, nos anos 1980. A partir da década de 1970, os países latino-americanos passaram a cobrar maior participação dessa organização no sentido de se empenhar no desenvolvimento econômico-social da região, o que não aconteceu. Este fato, aliado à fraca atuação na Guerra das Malvinas e a inércia perante as intervenções norte-americanas na América Central, fizeram com que a OEA e o TIAR chegassem à década de 1990 desgastados.

A aproximação entre Argentina e Brasil, iniciada nos respectivos governos Alfonsín e Sarney, representou uma guinada estratégica nas relações de segurança da América do Sul. A criação posterior do MERCOSUL propiciou o surgimento de uma área central, a que se referia Deustch, para promover a integração dos países sul-americanos.

O término da Guerra Fria desencadeou uma série de mudanças na agenda de segurança internacional, com repercussões nas Américas. Com o ocaso da Doutrina de Segurança Nacional, que elegia o comunismo como inimigo único comum, os EUA, preocupados com o narcotráfico que imperava na região andina e que afetava a sua sociedade, iniciaram uma campanha para a definição de um novo conceito de segurança no âmbito da OEA. Em função das ameaças difusas que passaram a predominar no ambiente, como o próprio narcotráfico, o crime transnacional e o terrorismo entre outros, o conceito de segurança deveria ser redefinido.

Não havendo consenso sobre este assunto entre os países latino-americanos, os EUA, por meio de reuniões dos Ministros da Defesa dos países, fora do âmbito da OEA, tentaram organizar a agenda hemisférica de segurança, a partir de 1995.

Os atentados terroristas de 11 de setembro, perpetrados nos EUA, induziram novas alterações no panorama mundial de segurança e, obviamente, na América Latina. A grande potência do norte se lança incondicionalmente à “Guerra Global contra o Terror” provocando críticas mundiais em relação às ações preemptivas, levadas a efeito no Afeganistão e no Iraque.

A OEA recupera em parte a sua importância em 2001, atuando na promoção da democracia. Mais adiante em 2003, fica estabelecida uma nova definição de segurança. O conceito de segurança que vinha sendo debatido desde 1990 entre os países latino-americanos, cujo consenso era difícil alcançar pelas diversas e distintas percepções de ameaças e, principalmente, pela maneira como combatê-las, ganha forma, com o nome de segurança multidimensional. Com esta nova definição, no nosso entendimento, a cooperação entre os países que é essencial para a segurança da região permaneceu em segundo plano.

Em paralelo, durante o início do século XXI, na América do Sul, os dois subcomplexos de segurança articularam-se politicamente, no sentido formar um só bloco. Desde 2000,

quando foi realizada a Cúpula de Chefes de Estado em Brasília, a ideia da UNASUL vem ganhando corpo. Em 2002, na Cúpula de Guaiaquil, foi aprovada não só no âmbito da então CASA, como também pela ONU, a Zona de Paz Sul-Americana. As reuniões desta nova organização são continuadas desde 2004 até 2008, quando é aprovado o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Como foi observado anteriormente, a maior questão de segurança existente na América do Sul é o narcotráfico, que tem seu campo de atuação no território colombiano. Este conflito, por vários motivos, dissemina na região diversos tipos de delitos, que não dependem da ação individual de um só Estado. A presença armada dos EUA na região, por outro lado, preocupa os países sul-americanos, principalmente os fronteiros à Colômbia, que, até a criação do CDS, não dispunham de um foro adequado para debater esse problema.

O CDS enseja grandes oportunidades para a discussão dos problemas específicos da área. Muitos desdobramentos podem ser imaginados com a existência desse organismo, o qual elimina a participação de atores extrarregionais na resolução de problemas de segurança que só dizem respeito aos países integrantes da América do Sul. A elaboração de medidas de construção de confiança mútua e a integração da Base Industrial de Defesa são iniciativas viáveis que contribuirão para os objetivos gerais da integração sul-americana.

No próximo capítulo, será abordada a segurança do Brasil e identificados os pontos em que essa segurança interage com o processo de integração sul-americano.

## CAPÍTULO 4

### A SEGURANÇA DO BRASIL

A percepção sobre os assuntos de segurança no Brasil sofreu mudanças ao longo do tempo, acompanhando não só o cenário nacional como o contexto internacional. Estas mudanças foram mais sentidas principalmente após o término da Guerra Fria, em razão, entre outros fatores, do aparecimento de ameaças difusas, que passaram a predominar no panorama da segurança mundial a partir dessa época, da aproximação com a Argentina e dos efeitos do processo redemocratização do País.

No Complexo Regional de Segurança da América do Sul, destacou-se o problema do narcotráfico, que naquela ocasião começa a se manifestar com maior intensidade na região andina, trazendo graves reflexos na vida brasileira, com o aumento da violência nos grandes centros urbanos. Desde então, além das ameaças percebidas no País, as vulnerabilidades nacionais são vistas com cautela e a região Amazônica é securitizada com maior intensidade, como veremos neste capítulo. O advento de um regime neoliberal na vida política brasileira introduziu mudanças no posicionamento do Brasil perante o mundo em relação aos assuntos de segurança, como uma participação nos regimes internacionais, aderindo ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e demonstrando uma postura diferente à de períodos anteriores.

Para analisarmos as questões consideradas de segurança no nosso País, inicialmente, apresentaremos neste capítulo uma síntese histórica sobre estas questões e das posições assumidas pela política externa do País, desde o século XIX até o término da Guerra Fria. Em seguida, analisaremos os posicionamentos assumidos pelo Brasil quanto à segurança, focalizando especificamente, as preocupações que constam dos documentos oficiais, como as Políticas de Defesa Nacional, elaboradas em 1996 e 2005, e a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008, para identificarmos o que é percebido como ameaças ao País.

Alguns assuntos muito importantes serão ressaltados ao longo desta análise, cujas conclusões fundamentarão as considerações finais sobre a relação entre o processo de integração regional e a segurança do País. A estreita interligação da política externa com a política de defesa, o relacionamento do Brasil com os países da América do Sul e a constante interferência dos EUA nas questões nacionais são assuntos que ganham destaque maior no presente capítulo.

#### 4.1 A Segurança do Brasil: do Século XIX até o fim da Guerra Fria

Desde a sua independência até o final do século XIX, o Brasil sofreu forte influência da Europa, principalmente da Inglaterra. Conforme nos apresenta o professor Amado Cervo (2008 p.68), nesse período, as relações internacionais brasileiras estiveram submetidas ao mundo europeu, que criou um sistema de interesses, regras e normas para os países periféricos.

Nas Américas, na época das independências dos países sul-americanos, havia tanto a perspectiva da Doutrina Monroe, que, como já vimos, é uma mostra significativa da preocupação dos EUA com a sua própria segurança e, por outro lado, uma segunda perspectiva, derivada do pensamento de Simon Bolívar, com uma proposta de integração dos países recém independentes que excluía a participação dos EUA, cujo objetivo era evitar uma nova intrusão dos colonizadores no continente. Para a Inglaterra, a potência hegemônica da época, contrária à recolonização dos países sul-americanos, os seus interesses na América eram principalmente econômicos. Contudo, ao final do século XIX, o cenário mundial começa a indicar que a Inglaterra seria superada pelos EUA na hegemonia mundial, o que se concretizou após a Primeira Guerra Mundial. Notaremos que a partir desse momento os EUA passaram a ter uma participação ativa nos assuntos de segurança da América Latina.

Após a Proclamação da República, em 1889, a preocupação brasileira estava voltada para a consolidação definitiva das fronteiras com os nossos vizinhos, assunto que foi tratado com grande habilidade pelo Barão de Rio Branco, de acordo com Pinheiro (2002 p.14).

A noção de segurança para o Brasil daquela época estava focalizada nos limites do nosso território, mais especificamente nas partes oeste e sul, onde ocorreram conflitos referentes à Guerra do Paraguai e à Questão Cisplatina.

A atenção dada às fronteiras não significava dizer que a percepção dos dirigentes brasileiros estivesse restrita somente à região sul-americana, haja vista a histórica participação da diplomacia brasileira nas conferências de Haia em 1907, quando Rui Barbosa defendeu brilhantemente o princípio de igualdade jurídica dos Estados (Ibid., p.18).

É necessário afirmar que o Barão do Rio Branco sempre se mostrou preocupado com os países vizinhos. Relembramos a tentativa do primeiro Pacto ABC. Neste mesmo sentido, no período em que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores, no início do século XX, o Barão buscou a liderança na América do Sul, entretanto sempre repelindo a ideia de hegemonia e preservando a neutralidade nas contendas locais. Segundo Rodrigues (2008 p. 89), este pensamento se constituiu em um dos pilares das políticas de segurança do Brasil.

Veremos mais adiante que este enfoque ainda exerce grande influência na política externa da atualidade.

Por outro lado, para contrabalançar as relações entre a Argentina e Grã-Bretanha, que se mostravam na época bastante estreitas, Rio Branco se aproximou dos EUA, fato que despertou o receio de outros países da região, pois temiam o imperialismo norte-americano (Ibid., p. 90). A aproximação do País aos EUA continuou a ser praticada, mesmo após o fim da gestão do Barão até a Primeira Guerra Mundial (PINHEIRO, 2002 p. 17).

A entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial, embora justificada por afundamentos de navios na nossa costa, demonstra, de certa maneira, a vontade dos dirigentes da época em participar de forma mais ativa no cenário internacional. Infelizmente essa participação não foi além do envio de 13 oficiais aviadores para Grã-Bretanha, 100 médicos-cirurgiões para França e uma Divisão Naval de Operações de Guerra, que não chegou a atuar no teatro de operações, por motivo de seu pessoal ter sido acometido por um surto de gripe espanhola (RODRIGUES, 2008 p. 91). Mas, em contrapartida, rendeu dividendos ao Brasil, que formou junto aos aliados e obteve um assento rotativo no Conselho da Liga das Nações (PINHEIRO, 2002 p.17). Por ser contra a política das grandes potências, que designou a Alemanha como membro permanente do Conselho, posição que aspirava, o Brasil, em 1926, anunciou oficialmente a sua retirada da Liga. É importante que se diga que a pretensão brasileira não teve o respaldo dos Estados americanos (CERVO, 2008 p.127).

Na política interna, os militares foram os principais atores da Proclamação da República, mas a partir do primeiro presidente civil após a República, Prudente de Moraes (1894-1898), o Brasil foi governado por oligarquias agrárias conservadoras que só buscavam seus próprios interesses. Segundo Cervo, até 1930, o Brasil manteve essa postura, que denomina de “paradigma liberal do século XIX”, praticando o modelo agrário-exportador, em prol dessas oligarquias. Na década de 1930, porém, uma grande guinada se fez presente no cenário nacional - a busca do desenvolvimento do País (CERVO, 2008 p.72), motivada pelo movimento revolucionário articulado pelos militares, que idealizaram um projeto de industrialização para o País. A participação na guerra fez com que os militares se dessem conta do grande atraso tecnológico em que se encontrava o Brasil (RODRIGUES, 2008 p. 120).

No período que antecede a Segunda Guerra Mundial e durante a guerra, a conjuntura internacional se mostra favorável para o governo Vargas (1930-1945) explorar a disputa entre os EUA e a Alemanha. O Brasil era possuidor de matéria-prima necessária aos dois lados. Assim, a política denominada por Gerson Moura “equidistância pragmática”, praticada por Vargas, possibilitou, ao final de longa negociação, a construção da usina de Volta Redonda

com o auxílio dos EUA, iniciativa que alavancou o desenvolvimento industrial do País (MOURA, 1980 p.154). Consoante o projeto dos militares de 1930, Volta Redonda foi um importante passo na industrialização do País.

Na questão da segurança, o Brasil, alinhado aos EUA, participou na Segunda Guerra Mundial enviando um contingente de cerca de 25.000 homens, a Força Expedicionária Brasileira. Esta estratégia garantiu ao País uma maior participação nos arranjos pós-guerra. Assim, foi possível ao Brasil tomar parte das Conferências de Paz de Paris, em 1946, e obter um dos assentos rotativos no CSONU. Segundo Pinheiro (2002 p.26), isto representou um diferencial nada desprezível frente aos países da América do Sul, particularmente em relação à Argentina.

Para Cervo (2008 p.128), Vargas e os militares que o cercavam acreditavam que a segurança tinha base no desenvolvimento:

“O provimento de armas, o treinamento e os ganhos políticos que o envolvimento na guerra dos outros viria propiciar eram tomados como elementos acessórios da segurança nacional, cuja construção estava posta a cargo do desenvolvimento. Somente ele poderia provê-la de meios, como armas e munições, uma força aérea e uma moderna marinha de guerra”.

Após a Segunda Guerra Mundial, ocasião que coincide com o término da Ditadura Vargas, o governo Dutra (1946-1951) aprofunda o alinhamento com os EUA, na suposição de que receberia um tratamento especial por ter cooperado na guerra. O general Dutra acreditava que o liberalismo econômico atrairia divisas para o País. O professor Amado Cervo chama esta atitude de Dutra de “infundadas ilusões” (Ibid., p.131).

De qualquer maneira, neste início de Guerra Fria, relembramos que algumas iniciativas foram tomadas no âmbito das Américas, como a entrada em vigor do TIAR e a constituição da OEA, sob a liderança dos EUA, submetendo o pensamento de segurança do Brasil ao princípio de defesa coletiva - um ataque contra um dos membros seria considerado como um ataque contra todos -, agora abrangendo uma lógica de defesa hemisférica, motivada pelo conflito Leste – Oeste. Por outro lado, o pensamento militar também se preocupa em manter a sua atenção voltada para os limites do território nacional, principalmente ao sul, decorrente de uma rivalidade de caráter histórica com a Argentina. No entanto, sente-se a grande influência dos EUA nos assuntos de segurança latino-americanos (Ibid., p.128).

O segundo governo Vargas tentou empreender sem sucesso a mesma estratégia praticada na época da guerra (PINHEIRO, 2002 p.28). O cenário internacional havia mudado, estando os EUA nessa ocasião seriamente preocupados com a recuperação da Europa e com a sua atenção voltada para a fronteira asiática. Vargas não consegue avançar no seu projeto desenvolvimentista. Segue-se o governo JK, que lança a OPA, já mencionada no Capítulo 2

como uma das iniciativas integradoras da América Latina, a qual não apresentou os resultados esperados. Entretanto, o governo JK avança na industrialização do País, com o chamado “modelo de desenvolvimento associado”, que conta com o capital estrangeiro (VIZENTINI, 1998 p. 94). JK marca sua passagem pela presidência com a transferência da capital para Brasília em 1960.

Em seguida, o governo Jânio Quadros passa a buscar autonomia por meio da denominada Política Externa Independente (PEI), que representa uma procura pela independência em relação à hegemonia dos EUA. Embora praticada por um curto período de tempo da história do País, essa política tem um grande significado para as relações internacionais do Brasil. Segundo Vizentini (2008b, p.18), ela assinala o ponto de inflexão da política externa brasileira, iniciando uma nova fase: a mundial e multilateral. Para Cervo (2008 p.130), a PEI “tirava raízes do nacionalismo de Vargas e do desenvolvimentismo de JK”. Não podemos esquecer tanto o cenário nacional como o internacional da época que ambienta todo o esforço para a consecução desta política exterior. A época da PEI foi antecedida e também marcada por alguns eventos que lhe deram suporte.

No cenário nacional, continuava a tentativa de desenvolver o processo de industrialização no Brasil, que estava prejudicado pela crise financeira decorrente do crescimento econômico acelerado no governo JK, além de outros fatores, como a depreciação do preço dos produtos exportados pelo Brasil, a inflação, a dívida externa e as pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI).

No cenário internacional, muitas oportunidades se apresentavam para a política externa brasileira. Estava em curso a recuperação dos países europeus e do Japão, entravam no sistema os países oriundos do processo de descolonização, agregados ao recente Movimento dos Países Não-Alinhados e, ainda, os países socialistas, sob a liderança soviética, também constituíam uma nova alternativa para o Brasil (VIZENTINI, 2008b, p.19).

Relembramos que no curto período do governo Jânio, houve mais uma tentativa de aproximação com a Argentina. O Encontro de Uruguaiana poderia antecipar a aproximação dos países e alterar o pensamento militar do Brasil, antecipando o enfraquecimento da hipótese de conflito com a Argentina em, pelo menos, 20 anos.

Na América Latina, a Revolução Cubana, liderada por Fidel Castro, representa um marco importante para os assuntos de segurança do hemisfério e modifica a política externa distante que os EUA praticavam, forçando-os a dar maior atenção aos países do continente, implantando um grande programa de auxílio externo – a Aliança para o Progresso (Ibid., p.22).

A PEI, que foi continuada pelo governo de João Goulart e que terá uma versão similar no governo Geisel denominada “pragmatismo responsável”, foi abandonada quando o regime militar encerrou o governo Goulart. A deposição do presidente João Goulart significou, mais uma vez, a intervenção dos militares na vida política do País e contou com uma forte interferência dos EUA nos assuntos domésticos brasileiros (Ibid., p.25 e 26).

Os militares, enfim, chegam ao poder em 1964, deixando de representar a figura secundária de fiadores da área política (RODRIGUES, 2008 p.219), como ocorreu em 1930.

No primeiro governo militar, o Presidente Castelo Branco (1964-1967) pratica o alinhamento com os EUA. Esta postura se apresenta quase como um caminho natural do regime. Neste sentido, Castelo rompeu com Cuba e fez com que o Brasil, quebrando o princípio da não-intervenção, comandasse a Força Interamericana de Paz em Santo Domingo<sup>47</sup>, sob os auspícios da OEA. O binômio “Segurança e Desenvolvimento”, advindo da geopolítica da Escola Superior de Guerra (ESG) deu lugar à Doutrina de Segurança Nacional, atribuindo prioridade ao primeiro termo e inserindo o “inimigo interno” na política de segurança, simbolizado por movimentos armados ou não, de ideologia comunista. Dentro da lógica da segurança hemisférica, o inimigo externo estava sob a égide dos EUA (Ibid., p.219). Neste governo, tem início a era da denominada Doutrina da Segurança Nacional.

No segundo governo militar, com Costa e Silva (1967-1969), é realizada uma mudança de rumo na política externa, a fim de fazê-la voltar-se na direção dos interesses nacionais, fugindo dos parâmetros do alinhamento automático. Alguns indícios mostravam que os países centrais tentavam congelar a estrutura mundial, forçando os países da periferia a se eternizarem nesta posição. O TNP é percebido como uma prova desta tentativa de congelamento dos países centrais e não é aceito. O Brasil tenta desvincular-se da dependência norte-americana e não assina naquela ocasião o TNP, pois notava que ele traçava uma fronteira tecnológica entre os Estados, impedindo o acesso dos países periféricos à tecnologia nuclear e, além de tudo, não assegurava a paz mundial (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993 p.13). Cabe aqui comentar, que antes de não aderir ao TNP, em maio de 1967, o Brasil firmou o Tratado de Tlatelolco que proibia as armas atômicas na América Latina e Caribe.

O Presidente Costa e Silva, em discurso, defende a busca do desenvolvimento científico-tecnológico, mostrando que a energia nuclear representaria um papel muito importante no desenvolvimento nacional. Com essa nova orientação, o alinhamento incondicional com a política exterior norte-americana deixou de existir (RODRIGUES, 2008 p.190).

No período do governo do general Médici (1969-1974), a partir de 1969, a economia brasileira apresentou um grande crescimento. Em decorrência deste fato, o projeto “Brasil

---

<sup>47</sup> Cf. Mencionado no Capítulo 3.



Potência” chega a ser vislumbrado como algo concreto, almejando dividir com as grandes potências as decisões mundiais. É adotada a “diplomacia do interesse nacional”, que passou a priorizar as relações bilaterais, uma posição considerada individualista. No âmbito regional, a reação latino-americana a essa política de potência se traduziu em um sentimento de desconfiança (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993 p.16).

O aproveitamento dos recursos existentes na bacia Amazônica e do Prata é visto, principalmente pela Argentina, como o retorno das antigas teses geopolíticas defendidas pelos militares e das pretensões sub-imperialistas da burguesia brasileira. Essas preocupações somadas à assinatura do Tratado de Itaipu com o Paraguai, em abril de 1973, acirraram as relações com aquele país (CERVO, 2008 p.134).

Outro fato relevante no governo Médici, que diz respeito à segurança, foi a decisão do Brasil em expandir os limites do seu mar territorial para 200 milhas, em 1970, alinhando-se às mesmas políticas adotadas por outros países sul-americanos. Este ato criou uma nova área de atrito com os EUA, juntando-se à antiga questão da não assinatura do TNP (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993 p.19).

A ênfase dada ao desenvolvimento do País volta a ter grandes dimensões no governo militar que se segue, sob a presidência do general Geisel (1974-1979), embora em circunstâncias adversas no mundo e com as dificuldades internas que já degradavam o “milagre brasileiro” da era Médici. No campo interno, foi iniciada a liberalização do regime militar. No quadro internacional, pode-se citar como muito importante a crise do petróleo de 1973. Outros fatos podem ser mencionados: a guerra árabe-israelense, o fim da Guerra do Vietnã, com o desgaste dos EUA e, também, a ascensão do Terceiro Mundo, com a formação do Grupo dos 77, agora atuante como pólo de políticas internacionais. O choque do petróleo elevou os juros da dívida externa contraída para levar adiante o projeto desenvolvimentista. O Brasil, pressionado, abandona o individualismo do período Médici e se aproxima do Terceiro Mundo. O foco das relações internacionais começa a passar do conflito Leste-Oeste para a divisão Norte-Sul do mundo (Ibid., p.20).

A política externa do “pragmatismo responsável” retoma, para muitos autores, o rumo da PEI e busca autonomia e novos mercados. O restabelecimento das relações diplomáticas com a China e o pronto reconhecimento da independência de Angola são exemplos notáveis do pragmatismo externo de Geisel (Ibid., p.22). O desenvolvimento tinha também uma grande prioridade na política interna. O II Plano Nacional de Desenvolvimento representou bem o propósito de levar o processo desenvolvimentista a um nível tal que garantisse à economia nacional um maior grau de auto-suficiência, sob altas taxas de investimento e à custa de elevados empréstimos externos (SENRA, 2005 p.188).

Nesta época, a indústria militar, um projeto acalentado pelos militares desde a Revolução de 1930, teve uma grande participação no processo de desenvolvimento do País. Durante o regime militar, o Brasil passou de um sistema antiquado e obsoleto para um complexo industrial militar que se encontrava entre os dez maiores produtores e exportadores de armas do mundo. Clovis Brigagão (1984 p.38) divide, do ponto de vista histórico, o desenvolvimento industrial militar em três fases: de 1964 a 1967, primeiro plano de mobilização industrial; de 1967 a 1975, expansão industrial – o milagre brasileiro; e de 1975 em diante, impulso ao mercado internacional.

Ainda no governo Geisel, na América do Sul, a ação diplomática tendeu para o multilateralismo. O Tratado de Cooperação Amazônica, que previa um esforço coordenado para desenvolvimento e sobrevivência da Amazônia, é um bom exemplo (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993 p.27). Transcrevemos abaixo o artigo I do tratado:

“As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas, a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios.”

Como citado no Capítulo 3, o Brasil, ao assinar este tratado, dá mostras de aproximação com seus vizinhos sul-americanos. Entretanto, esses mesmos países mantinham desconfianças em relação às pretensões hegemônicas brasileiras. A Argentina, principalmente, forçava um diálogo acerca do projeto Itaipu. Como já observado, essas negociações só finalizaram no governo do Presidente João Figueiredo (1979-1985).

As pressões relativas a Direitos Humanos do governo Carter e em razão do acordo nuclear com a Alemanha degradam mais o relacionamento entre o Brasil e os EUA (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993 p.24).

Uma grande mudança de rumo em questão de segurança é realizada nesta ocasião. O Acordo Militar com os EUA, que vem sendo cumprido desde 1952, é denunciado por Geisel em 1977 (VIZENTINI, 1998 p. 223). Embora tenha sido um gesto simbólico, é significativo para o pensamento de segurança do País. Neste momento, segundo Cervo (2008 p.133), é encerrada a participação do esquema hemisférico de defesa coletiva para iniciar um processo, que percebe agora a segurança do País independentemente, voltada para os interesses nacionais. Este processo, denominado por Cervo “nacionalização da segurança”, proveria os meios para se atingir o almejado desenvolvimento. Para Cervo são quatro os pontos decisivos para a nacionalização da segurança: a definição de uma política de exportação de material bélico, porque o mercado externo possibilitaria a produção em escala; o estabelecimento de o acordo nuclear com a República Federal da Alemanha, pois permitiria a transferência da

tecnologia nuclear; a denúncia do acordo militar com os EUA, porque liberava o armamento brasileiro de uma dependência obsoleta; e o desenvolvimento de um programa nuclear paralelo, conjugando projetos implementados pelo Exército, Marinha e Aeronáutica (Ibid., p.136). É claro que os reflexos desta mudança só seriam sentidos mais tarde, impulsionados por outros acontecimentos.

Infelizmente, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ainda no período do Presidente Figueiredo, o forte impulso desenvolvimentista dado por Geisel é arrefecido por diversos fatores, alguns deles vindos do exterior. A indústria militar enfrenta enormes dificuldades financeiras (RODRIGUES, 2008 p. 217). As duas crises do petróleo, o aumento da dívida externa, a pressão dos EUA, agora sob a presidência de Reagan, que dá partida na chamada Segunda Guerra Fria. Ressaltamos as intervenções dos EUA na América Central nessa época.

Neste momento, como já abordamos, alguns fatos vividos nas relações externas do País causam repercussões importantes na política de segurança: a resolução da questão Corpus-Itaipú, que se arrastou no período Geisel, foi plenamente resolvida com Figueiredo e a Guerra das Malvinas, conflito em que o Brasil se mostrou favorável à posição da Argentina. Nunca é demais repetir que esses fatos promoveram a aproximação dos países, acarretando posteriormente iniciativas fundamentais em vários campos. No campo da segurança, por exemplo, a hipótese de conflito com a Argentina passa a receber uma prioridade muito baixa.

A Guerra das Malvinas traz ainda uma particularidade. Embora os EUA tenham realizado um grande esforço para demover a ideia argentina de levar adiante o conflito, deram pleno apoio ao Reino Unido. Este fato comprovou a fraqueza do sistema de alianças americano representado pela OEA e o TIAR (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993 p.28)<sup>48</sup>.

A redemocratização do Brasil, na década de 1980, é outro fator muito importante para a análise da época. Constitui um processo que absorveu a atenção dos dirigentes e de praticamente todos os setores da sociedade brasileira, principalmente o militar.

O governo Sarney (1985-1989) assume após um intenso debate político e uma campanha nacional pela volta da democracia. A gestão Sarney lidou com tensões no relacionamento com os EUA – questões de patentes, informática e não-proliferação de armas nucleares -, tendo sido alvo também de pressões da comunidade internacional, em função das posições legadas pelo regime militar, relativas a Direitos Humanos e Meio Ambiente (ALSINA JUNIOR, 2002 p.54). Este governo representou, no período de transição para democracia, um governo frágil, tutelado pelos militares (ZAVERUCHA, 2010, p.12). Os

---

<sup>48</sup> Este fato também é comentado por Herz, conforme citado no Capítulo 3.

problemas econômicos continuaram a envolver o País durante todo tempo desse primeiro governo civil após o regime militar. Porém, podemos citar vários fatos importantes no tocante à segurança.

O primeiro deles é a assinatura da Declaração de Iguazu, em novembro de 1985, que trata da cooperação pacífica no campo nuclear entre a Argentina e o Brasil, episódio que iniciou a aproximação entre os dois países. Em seguida, o reatamento das relações diplomáticas com Cuba em julho de 1986, desagradando o relacionamento com os EUA. É importante também citar a constituição de uma Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição Federal, aprovada em outubro de 1988, a qual conta com um capítulo inteiramente dedicado ao Meio Ambiente, um dos campos considerado pela Escola de Copenhague como referente à segurança.

No âmbito da ONU, o Brasil adere à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes em setembro de 1985 (RODRIGUES, 2008 p.258) e consegue aprovar a sua proposta para a criação de uma Zona de Paz no Atlântico Sul, aprovada em 1986 (CERVO, 2008 p. 137).

Segundo Alsina Junior (2002 p.56), sensibilizadas pela constatação do atraso tecnológico e doutrinário em função das observações feitas na Guerra das Malvinas, houve por parte das Forças Armadas brasileiras algumas iniciativas de modernização do material, como blindados avançados pelo Exército Brasileiro, o projeto dos submarinos convencionais pela Marinha, o caça AMX (em associação com empresas italianas) e o veículo lançador de satélites pela Força Aérea. Entretanto, não se verifica neste período nenhum esforço, nem por parte das Forças Armadas, nem tampouco do poder civil para que se formulasse uma política de segurança para o País (Ibid., p.57).

#### **4.2 A Segurança do Brasil: do Pós-Guerra Fria a 2009**

Em 1989, a queda do muro de Berlim prenuncia a morte da Guerra Fria que será consumada definitivamente em 1991, com a dissolução da URSS. O fortalecimento da postura planetária dos EUA, de certa forma, surpreende os formuladores das políticas de segurança dos países acostumados à confrontação das duas superpotências. Dentre outras, a questão econômica cresce em importância, com o aumento do número de blocos regionais de países para facilitar a inserção na economia internacional. No Brasil, como já mencionamos, a Constituição de 1988 estabelece, no seu artigo 4º, a busca pela integração da América Latina e o MERCOSUL se torna realidade.

Entretanto, depois da Guerra Fria, a percepção de ameaças, com o aparecimento de diversos delitos não convencionais de âmbito global, fica mais confusa. O conceito de

segurança se modifica como discutimos no Capítulo 1, ganhando agora contornos econômicos, sociais e outros, diferentemente do enfoque político-militar da época da Guerra Fria. A questão ambiental também ganha relevância e irá se acentuando ao longo do tempo. Concomitantemente, o ambiente político brasileiro tenta se estabilizar com a primeira eleição direta e a decorrente assunção do Presidente Collor (1990-1992) (VIZENTINI, 1998 p.72).

Com o novo governo, em 1990, há uma quebra de paradigma na política externa brasileira, como ocorreu em 1930. Passa a ser seguido, segundo Cervo (2008 p.76), o “paradigma neoliberal”, onde aquelas velhas regras liberais do século XIX, sob nova roupagem, são assumidas pelos dirigentes brasileiros e provocam o abandono do desenvolvimentismo.

É verificada uma descontinuidade em relação ao período Sarney, com algumas medidas que procuram aumentar o controle civil sobre os militares, cujo comportamento em relação ao ambiente político brasileiro ainda é acompanhado com muita cautela. Segundo Rodrigues (2008 p.229 a 231), só nesta ocasião é que a Doutrina de Segurança Nacional perde impulso. Em um gesto simbólico, fechando um poço, em Cachimbo no Pará, que serviria para testes de armas nucleares, Collor encerra os programas nucleares militares, embora seu governo afirme que não aceita os termos do TNP e que continuará buscando alcançar o uso pacífico deste tipo de energia.

Em julho de 1991, mais um passo no estreitamento das relações de segurança com a Argentina. É firmado o Acordo de Guadalajara, que cria a ABACC. Mais adiante, em 1992, é assinado o Acordo de Mendonza, incluindo agora o Chile, para controle de armamento bacteriológico e químico no Cone Sul (Ibid., p.262).

Outro grande evento que deve ser ressaltado no governo Collor é a realização da ECO – 92, que colocou o País em destaque mundial nas questões de meio ambiente, que segundo a Escola de Copenhague é um campo da segurança extremamente difícil de lidar politicamente e em relação ao qual o Brasil vinha sendo pressionado constantemente.

O Presidente Collor é impedido democraticamente, pelo Congresso Nacional, de continuar seu mandato, em consequência de desmandos e corrupção. Assume o Vice-Presidente, Itamar Franco (1992-1995), que dará prosseguimento às reformas neoliberais de Collor. Contudo, de acordo com Alsina Junior (2002 p.62), nos assuntos de segurança não houve muitos progressos neste período. O Brasil não avançou na iniciativa de elaborar uma política de segurança, mas alguns fatos podem ser identificados como indutores de posicionamentos futuros em relação à segurança do País.

No governo Itamar, foi produzido um documento “Bases para uma Política de Defesa” que embora não tenha apresentado resultados práticos, revelou uma divergência entre as

forças armadas e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) sobre a participação do Brasil em missões de paz da ONU. O MRE considerava importante para o País esta participação, enquanto os militares a julgavam uma tarefa dispendiosa e secundária (ALSINA JUNIOR, 2002 p.65). É relevante registrar o início deste debate, pois as missões de paz, como sabemos, viriam a representar um papel de destaque mais tarde para o Brasil na cena internacional.

Na política externa, deve-se ressaltar o discurso na ONU, em 1994, do Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar, Celso Amorim, que expõe a vontade do País de participar das decisões globais e marca o lançamento da candidatura oficial do Brasil para assumir um assento permanente no CSONU (LIMA; HIRST, 2009 p.14).

Em relação às Américas, o Brasil passa a mudar o seu discurso sobre a integração latino-americana para a integração sul-americana, tornando a América do Sul a principal área de atuação da sua política externa (RODRIGUES, 2008 p.264). Segundo Darc Costa, a integração sul-americana representa o primeiro passo para a inserção internacional do Brasil (COSTA, D., 2009 p.527). Dando forma a este pensamento, o ministro Amorim, nesta ocasião, lança a proposta de criação da ALCSA, que só irá se consolidar em 2000, na reunião de cúpula dos países da América do Sul em Brasília.

Ainda no governo Itamar, podemos citar o Plano Real, que produziu um processo econômico estável e que facilitou a eleição para presidente do Ministro da Fazenda, FHC (VIZENTINI, 1998 p.91).

É importante ressaltar que durante a primeira metade da década de 1990, em consequência da evolução do pensamento militar independente, reinante desde a era Geisel (nacionalização da segurança), agora acrescido de outros fatores, entre eles a baixa prioridade da ameaça de um conflito com a Argentina e a percepção de novas ameaças, o centro de gravidade da defesa nacional, mesmo não contando com uma política de segurança oficial, é deslocado do sul do País para a Amazônia. Martins Filho (2006 p.100) identifica este fato muito bem e registra a mudança radical do planejamento militar nesse momento, não mais originado no conceito de “hipóteses de conflito”, que privilegiava as nossas ameaças, mas sim no de “hipóteses de emprego”, alicerçado nas nossas vulnerabilidades estratégicas.

Em decorrência do aumento da importância da região amazônica, em 1995, os países amazônicos decidiram fortalecer institucionalmente o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) com a criação de uma Secretaria Permanente dotada de personalidade jurídica. A decisão foi implementada em 1998, com a aprovação do Protocolo de Emenda ao TCA, que instituiu oficialmente a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como

mecanismo responsável pelo aperfeiçoamento e fortalecimento do processo de cooperação desenvolvido no âmbito do Tratado<sup>49</sup>.

Nos dois períodos de presidência de FHC (1995-2003), podemos dizer, muito foi feito em termos de segurança. Para Rodrigues (2008 p.233), a relação entre as áreas política e militar entra em um novo patamar. A transição do regime autoritário para o democrático iniciada por Geisel chega finalmente ao seu destino. Alsina Junior (2002 p. 71) observa algumas qualificações importantes em FHC para avançar neste sentido. Acadêmico respeitado em relações internacionais (Teoria da Dependência), ex-ministro das Relações Exteriores e da Fazenda do governo Itamar e político com vários contatos no estrangeiro.

Muitas análises e avaliações podem ser feitas sobre os dois períodos do governo FHC, cujo primeiro mandato foi de 1995 até 1998 e, o segundo, de 1999 até 2003. Lima e Hirst (2009 p.49) verificam neste período uma grande ênfase da ideia do conceito “autonomia pela participação”, o qual origina a tendência ao multilateralismo. Fonseca Junior (1998 p.369) afirma que a questão ambiental é um exemplo de sucesso da “autonomia pela participação”. Segundo este autor, na década de 1970, o Brasil cultivava extrema cautela em relação às iniciativas internacionais de Meio Ambiente, pois receava que pudessem induzir a regimes que dificultassem o desenvolvimento do País. A atitude adotada na ECO-92, endossando o conceito de desenvolvimento sustentável, mudou a imagem internacional do Brasil neste aspecto. A mesma consideração pode ser feita em relação a Direitos Humanos, na Conferência de Viena, onde a participação brasileira foi decisiva para o êxito da reunião.

Para Íris Walquíria Campos (2002 p.486), nesta época, imaginava-se a “Pax Americana”, a hegemonia consensual dos EUA. O “paradigma neoliberal”, a que se refere Cerro, foi assumido por FHC até quase o final do seu governo e, inicialmente, houve exagerada aposta nas vantagens da multilateralidade, a qual propiciou a adesão do Brasil ao Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis; a ratificação da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas; e, com maior repercussão na sociedade, a adesão ao TNP, em 1998, trinta anos após este tratado ter sido rejeitado (LIMA; HIRST, 2009 p.12). De acordo com Alsina Junior (2002 p.93) e Rodrigues (2008 p.269), em relação a essa postura do Brasil, nenhuma contrapartida foi negociada internacionalmente e nenhum ganho foi constatado.

Entretanto, em relação à segurança, se observa no governo FHC uma mudança bastante acentuada. Em 1996, é criada a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN). Rodrigues (2008 p.237) observa muito apropriadamente que muitos princípios norteadores da CREDEN coincidem com os firmados na I reunião de Ministros da Defesa das

---

<sup>49</sup> Cf. <<http://www.otca.org.br/porta1/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>>. Acesso em 14/04/2011.

Américas<sup>50</sup>, realizada no ano de 1995, em Williamsburg, patrocinada pelos EUA, quando este país estaria preocupado com a defesa hemisférica desta feita sob a roupagem das novas ameaças. Portanto, é válido admitir que aquela reunião tenha influenciado a criação da câmara, o que demonstra a penetração dos EUA nos assuntos de segurança brasileiros. A existência e atuação da CREDEN e a vontade presidencial possibilitaram a elaboração da primeira Política de Defesa Nacional (PDN/96) (BRASIL, 1996), outro importante fato que marca as mudanças na área de segurança no período FHC.

A PDN/96 tem um papel chave para a nossa análise, pois constitui um primeiro documento oficial revelador das questões julgadas de segurança para o País. Cabe mais uma vez fazer uma observação acerca das definições de segurança e defesa. A segurança é uma condição em relação ao objeto referente, quando este se sente livre de qualquer ameaça que coloque em risco a sua sobrevivência. Já a defesa é composta pelas medidas emergenciais para combater ameaças resultantes do processo de securitização, como descrito no Capítulo 1. Essas medidas podem ser levantadas a priori e listadas em um documento. No caso da PDN/96, as ações poderiam ser executadas pelo Estado brasileiro na eventualidade da ocorrência de alguma ameaça prevista. Alguns autores definem defesa como sendo ações ou medidas realizadas pelo setor militar somente. Ao contrário, o quadro teórico desta dissertação considera que as medidas podem ser realizadas por qualquer ator ou agência do Estado brasileiro, seja civil ou militar.

A PDN/96, para Gusmão (2002 p.189), pode ser considerada um marco para o País, pois resulta do amadurecimento político de nossa sociedade. Entretanto, segundo Vaz e Calvet (2006 p. 2), o documento foi elaborado em um ambiente restrito, com pouca participação da sociedade brasileira. Sob este último enfoque, Proença Junior e Diniz (1998 p. 18) consideram que a PDN/96 é “menos uma política de defesa e mais uma harmonização de pontos de vista entre diversas agências responsáveis por assuntos externos no País”.

A PDN/96 é composta de cinco partes: 1 – Introdução; 2 – O Quadro Internacional; 3 – Objetivos; 4 – Orientação Estratégica; e 5 – Diretrizes.

Na realidade, esta política foi elaborada em um contexto, como apresenta na sua Introdução, de transformações tanto no plano interno como também nos ambientes regional e global. Podemos notar que, no item 1.6, a PDN subordina a implementação da política de defesa “à construção de um modelo que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e compatibilize as prioridades nos campos político, social, econômico e militar com as necessidades de defesa e de ação diplomática”<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Cf. Descrita no Capítulo 3.

<sup>51</sup> Introdução (BRASIL, 1996 p.3).



Consideramos, assim, que os formuladores da PDN/96 percebiam que no plano interno ainda persistia a necessidade do fortalecimento do processo político democrático para consecução plena de uma política de defesa.

Quanto à esta PDN, apesar de reconhecermos a participação de poucos atores securitizadores no seu processo de elaboração, como deixaram transparecer os autores citados acima, verificamos que a sua aprovação exerceu uma função essencial para a segurança do País, propiciando posteriormente a realização de algumas iniciativas nesta área, entre elas, a criação do Ministério da Defesa (MD), como veremos adiante.

A política de defesa de 1996 está ligada à política externa brasileira. Logo no seu início afirma que “está em consonância com a atitude externa do País, que se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais”. Afirma também que está voltada para as ameaças externas e conta com o envolvimento dos setores civil e militar em todos os níveis e esferas de poder<sup>52</sup>.

Na parte 3, expõe os seguintes objetivos da Defesa Nacional:

“a. a garantia da soberania, com a conservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; b. a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; c. a preservação da coesão e da unidade da Nação; d. a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior; f. a projeção do Brasil no concerto da nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e g. a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais”<sup>53</sup>.

Em relação à integração regional, a PDN/96 ainda não focalizava a América do Sul. No item 2.9, afirma que “o Brasil tem trabalhado no sentido de promover maior integração e aproximação entre os países do continente”<sup>54</sup>. Neste mesmo sentido, na parte 5 menciona, na diretriz g., que o País deve “atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul”. Nesta época, embora o governo Itamar já tivesse feito a proposta da ALCSA em 1993, a integração da América Latina ainda permanecia como uma meta a ser alcançada pelo Brasil, conforme declarado no artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

A ideia do MRE sobre a participação nas operações internacionais para manutenção da paz, mencionada anteriormente como contrária à dos militares, foi explicitada na diretriz e. da parte 5<sup>55</sup>. Alsina Junior (2002 p.122) assinala que, no momento em que a PDN/96 foi elaborada, o Brasil, já postulava um assento no CSONU. A participação neste tipo de operação poderia trazer, além da motivação à profissionalização do pessoal militar, a elevação do Brasil no cenário internacional.

---

<sup>52</sup> Introdução (ibid., p.4).

<sup>53</sup> Parte 3 (ibid., p.6 e 7).

<sup>54</sup> Parte 2 (ibid., p.5).

<sup>55</sup> Parte 5 (ibid., p.10).

A Amazônia é priorizada na PDN/96, como constituindo uma das nossas vulnerabilidades. Assim, citando novamente Martins Filho, o foco da PDN está voltado para as vulnerabilidades do País, abstendo-se de mencionar algum outro Estado como ameaça. Quanto a este aspecto, é importante afirmar que o documento não especifica ameaças de Estados. No item 2.11, declara que “o País, no entanto, não está inteiramente livre de riscos. Apesar de conviver pacificamente na comunidade internacional, pode ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente, como consequência de ameaças ao seu patrimônio e aos seus interesses vitais”. Logo em seguida, no item 2.12 acrescenta que “no âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação”<sup>56</sup>. Segundo Rodrigues (2008 p.254), vislumbram-se áreas de instabilidade e de ilícitos transnacionais que podem gerar conflitos em algum Estado da América do Sul, inferindo que, na época, teriam sido os movimentos guerrilheiros e o narcotráfico, tendo como origem a Bolívia, a Colômbia e o Peru.

Muitas críticas são feitas à primeira política de defesa, elaborada no governo FHC. Para Alsina Junior (2002 p. 116-127), os termos segurança e defesa são confundidos constantemente no documento. Para ele, tanto os interesses nacionais como os objetivos de defesa estão expostos de maneira difusa. Alsina Junior cita especificamente o objetivo de defesa b. “garantia do estado de direito e das instituições democráticas e a preservação da coesão da unidade da Nação”. Este autor afirma que há uma incoerência no documento, pois está voltado para as ameaças externas e não há securitização de ameaças externas que coloquem em risco o estado de direito e as instituições do Brasil, assim como é difícil imaginar medidas que venham a preservar a coesão da unidade da Nação, objetivo que foi redigido de forma muito genérica. A ameaça ao estado de direito, na época, talvez se refira ao temor em relação a uma suposta interferência dos militares na política interna da Nação.

Para Rodrigues (2008 p.239), a PDN deveria ser denominada de Política de Segurança Nacional, pois abrange campos além dos militares tradicionais, não se restringindo apenas à Defesa e sim à Segurança do País. Relembramos que para o quadro teórico desta dissertação, as medidas de Defesa abrangem os campos definidos pela Escola de Copenhague, englobando além das militares, ações de diversos setores do Estado.

Em relação às ações militares, o Almirante Flores (2002 p.95-97), comentando a validade deste documento, afirmou que a finalidade das Forças Armadas na Constituição de 1988 é expressa de forma vaga, embora correta quanto ao mérito, mas não servia como

---

<sup>56</sup> Parte 2 (ibid., p.6).

orientação precisa para o preparo militar e que a PDN/96 continuava sendo imprecisa como orientação. Entretanto, o próprio Almirante Flores, apesar dessa crítica, concordou que o documento representou um grande avanço para a segurança do País. A PDN/96, segundo ele, classifica as ameaças nos moldes pós-Guerra Fria, coloca no papel nossas vulnerabilidades e atribui prioridades a serem seguidas.

A existência da PDN facilitou a criação do MD, em 1999, de acordo com Rodrigues (2008 p.241), que representou um importante passo para a unificação do pensamento militar das três Forças Armadas. Os planos estratégicos militares, que eram, anteriormente, elaborados separadamente, passaram a convergir para um mesmo propósito.

É interessante fazer um paralelo com as reuniões de Ministros da Defesa organizadas pelos EUA, apresentadas no Capítulo 3<sup>57</sup>. Podemos verificar que somente na reunião que teve lugar em Manaus, o Brasil compareceu com a presença efetiva de um Ministro da Defesa, embora estivesse acompanhando de perto os temas debatidos nessas reuniões.

Em 2001, um evento marcou profundamente o cenário mundial. Os atentados terroristas às torres gêmeas, em Nova Iorque, e ao Pentágono, em Washington, fizeram com que a agenda internacional de segurança, comandada pelos EUA, sofresse uma guinada significativa, incorporando a ameaça do terrorismo internacional. O Brasil participou de longe desta iniciativa norte-americana. A postura externa dos EUA fez com que a dualidade “centro-periferia” adquirisse uma nova correlação. Campos (2002 p.485) afirma que os discursos de FHC em foros externos mudaram de tom após o 11 de setembro de 2001, exigindo um espaço de atuação mais favorável ao Brasil.

O governo Lula inicia em 2003. Segundo Lima e Hirst (2009 p.44), embora sua política externa dê sinais de continuidade, comparada à do período final de FHC, traz um novo ingrediente: a agenda social. O Professor Cervo afirma que o governo Lula adota firmemente o “paradigma Logístico”, que difere do anterior, o neoliberal, associando um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo (CERVO, 2008 p.87 e 88).

A partir de 2004, coerente com a diretriz e. da PDN/96 e na constante tentativa de conseguir um assento permanente no CSONU, o Brasil lidera militarmente a missão de paz da ONU no Haiti. Moniz Bandeira menciona que houve um apoio velado dos EUA na decisão do País ao enviar um contingente de 1.100 soldados para o Haiti, quebrando uma tradição de não envolver-se militarmente em questões no Caribe e na América Central<sup>58</sup> (BANDEIRA, 2009 p.97). Entretanto, como vimos no Capítulo 3, a participação na missão de paz no Haiti

---

<sup>57</sup> Cf. Capítulo 3 p.88.

<sup>58</sup> Bandeira acrescenta que esta tradição foi quebrada apenas em 1965, quando o general Castelo Branco enviou tropas para Santo Domingo (BANDEIRA, 2009 p.97).

apresenta duas vantagens. Há o aumento da visibilidade internacional do Brasil, além de promover uma cooperação maior entre os países do Cone Sul.

Nesta mesma época, realiza-se na América do Sul, a Cúpula de Cuzco, no Peru, onde é iniciado o debate sobre a constituição da futura União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com o lançamento da CASA, que preconizava a união das duas organizações de livre comércio sul-americanas, MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações (CAN), além da participação do Chile, Guiana e Suriname, visando à integração sul-americana.

No campo da segurança, a PDN/96 é revisada. A nova PDN, aprovada em 2005 (PDN/2005) (Brasil, 2005), tenta ser mais específica em orientar o preparo militar e incorporar o ambiente internacional após os atentados de 11 de setembro de 2001. O MD se consolida, com a elaboração de documentos importantes, como a Política Militar de Defesa e a Estratégia Militar de Defesa<sup>59</sup> e a realização de diversos exercícios para a integração das três Forças, consolidando um procedimento conjunto entre elas.

Como a política de defesa elaborada anteriormente, a PDN/2005 nos apresenta a oportunidade de identificar uma série de assuntos que foram securitizados pelo País. Por intermédio deste documento, podemos verificar o que constitui ameaça para o Brasil, assim como quais atores são considerados objetos referentes de segurança para o Estado brasileiro, em consonância com o referencial teórico delineado no Capítulo 1.

A PDN/2005 é constituída de sete partes, além da sua introdução: 1 – O Estado, a Segurança e a Defesa; 2 – O Ambiente Internacional; 3 – O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico; 4 – O Brasil; 5 – Objetivos da Defesa Nacional; 6 – Orientações Estratégicas; e 7 – Diretrizes. Deve ser observado que a sua organização, semelhante à da PDN/96, contempla uma seção política, englobando as partes de 1 a 5, que apresenta os conceitos, os ambientes em que o Brasil se insere e os objetivos da defesa; e outra seção, estratégica, abarcando as partes 6 e 7, que expõe as orientações governamentais e as diretrizes para consecução da política.

Logo no primeiro parágrafo da Introdução, o texto da PDN afirma que a política de defesa está voltada, preponderantemente, para as ameaças externas e que conta com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional<sup>60</sup>. Sendo assim, podemos concluir que a atual PDN difere da anterior, pois está preocupada também com as ameaças internas, decorrentes do novo contexto internacional, e reafirma que as medidas e ações para combatê-las alcançam todos os setores da sociedade brasileira, não se restringindo apenas ao militar. Este posicionamento está coerente com o quadro teórico da

---

<sup>59</sup> Publicações aprovadas pelo MD em 28/05/2003.

<sup>60</sup> Introdução (Brasil, 2005 p.3).

dissertação, que abrange medidas e ações nos campos político, militar, econômico, societal e ambiental, estabelecidos pelos autores da Escola de Copenhague.

A parte 1, atendendo uma necessidade sentida no texto da política anterior, expressa claramente as definições de Segurança e Defesa. Esta PDN, elaborada em novo ambiente, afirma que a Segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado e a conceitua como:

“a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”<sup>61</sup>.

Portanto, podemos concluir que o campo societal, concebido pela Escola de Copenhague está contido na PDN/2005, pois ela considera como objetos referentes não só os cidadãos brasileiros, como também grupos formados por indivíduos que fazem parte da sociedade brasileira. Quanto a ameaças, a PDN securitiza além daquelas tradicionais do campo político-militar, outras de caráter difuso, percebidas com maior intensidade após o término da Guerra Fria.

O documento define Defesa Nacional como: “O conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais e manifestas”<sup>62</sup>. Esta definição está alinhada ao quadro teórico da dissertação e confirma a conclusão que as medidas e ações terão ênfase na expressão militar, mas podem ser de qualquer natureza, levadas a efeito nos campos em que houver ameaças potenciais ou manifestas.

Na parte 2, a PDN/2005 descreve o ambiente internacional. Nesta parte, é ressaltado que é pouco provável a ocorrência de conflitos entre Estados, mas dá destaque ao campo societal previsto pelos autores da Escola de Copenhague quando afirma que “renovaram-se no mundo conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e a fragmentação de Estados, com um vigor que ameaça a ordem mundial”<sup>63</sup>.

O documento securitiza o fenômeno da globalização afirmando que, embora traga avanços para a humanidade, resulta na criação de blocos econômicos competitivos, constituindo um desafio para os países em desenvolvimento. Em seguida, acrescenta que “nesse processo, as economias nacionais tornam-se mais vulneráveis às crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira em todo o mundo”<sup>64</sup>. Esta é uma questão de segurança que transcende à esfera puramente econômica passando para a política. Abrange o campo econômico da segurança, conforme preconizam os autores da Escola de Copenhague.

---

<sup>61</sup> Parte 1 (Ibid., p.5).

<sup>62</sup> Parte 1 (Ibid., p.5).

<sup>63</sup> Parte 2 (Ibid., p.6).

<sup>64</sup> Parte 2 (Ibid., p.6).

No campo militar, a PDN/2005 cita a grande assimetria existente no sistema internacional, declarando no item 2.3 que esta assimetria “produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz”<sup>65</sup>. Podemos concluir que, nesta parte do texto, há uma referência indireta à interferência dos EUA, não só na segurança do sistema internacional, como também na segurança das regiões e dos Estados propriamente ditos.

Outro campo que é securitizado na PDN/2005 é o ambiental quando diz que essa questão “permanece como uma das preocupações da humanidade” (item 2.4). Este fato faz, mais uma vez, a PDN/2005 coerente com a teoria dos autores da Escola de Copenhague, que considera o fator ambiental como uma questão de segurança. Continua o texto, com clara referência ao Brasil, acrescentando que os países possuidores de grande biodiversidade, detentores de enormes reservas de recursos naturais e de imensas áreas a serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objetos de interesse internacional<sup>66</sup>.

Ainda na parte 2, a PDN/2005 menciona que “atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e o transnacionalismo permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados. Os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática, normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e segurança dos Estados”<sup>67</sup>. Neste ponto, a política de defesa está se referindo não só às ações do terrorismo, no escopo internacional, como também, indiretamente, às ameaças decorrentes do narcotráfico da região andina.

Mas é a sua terceira parte, dedicada ao ambiente regional e ao entorno estratégico, que está relacionada com a integração sul-americana. Nesta parte, a PDN afirma, no item 3.1, que a América do Sul, o ambiente regional no qual o Brasil se insere, é uma parte do mundo distante dos principais focos mundiais de tensão, região relativamente pacífica e livre de armas nucleares. Afirma no item 3.2 que “a consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada de conflitos”. Mais adiante, no item 3.3, acrescenta que o fortalecimento do processo de integração, a partir do MERCOSUL, da Comunidade Andina, da Comunidade Sul-Americana de Nações e do estreito relacionamento entre os países no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica contribuirá para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico do País. Portanto, a PDN/2005 valoriza o processo de integração dos países da América do Sul, apontando este processo como responsável pelo aumento da segurança do Brasil. Neste mesmo item valoriza o projeto de integração física sul-americano, IIRSA, que foi iniciado em

---

<sup>65</sup> Parte 2 (Ibid., p.7).

<sup>66</sup> Parte 2 (Ibid., p.7).

<sup>67</sup> Parte 2 (Ibid., p.7).

Brasília, em 2000, no governo FHC <sup>68</sup>. Este projeto, como já observado anteriormente, aumenta o compromisso dos países membros, incrementando a coesão, característica importante do processo integrativo.

É importante lembrar, dentro do contexto histórico da PDN/2005, que a III reunião de cúpula da América do Sul foi realizada no ano anterior, na cidade de Cuzco, onde foi decidida a criação da CASA, a qual posteriormente viria a se denominar UNASUL.

Nos itens 3.4 e 3.5 são securitizados pela PDN os ilícitos transnacionais que acarretam zonas de instabilidade regionais e podem provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul, o que impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência. O item que se segue aos dois citados anteriormente conclui que é importante que se aprofunde o processo de integração harmônica da região, o que se estende à área da defesa e seguranças regionais. Este item 3.6, que finaliza a análise do entorno estratégico, ao fomentar a integração, revela a visão da construção de uma comunidade de segurança formada pelos países sul-americanos, que teria como propósito criar a cooperação entre os países e prevenir a penetração de Estados externos à comunidade. Assinalamos que este item, ao estender o processo à área de defesa e segurança regionais, mostra as raízes da proposta do Brasil para a criação do CDS, em 2008<sup>69</sup>.

O ambiente brasileiro é analisado na parte seguinte. O perfil do País, com várias regiões diferentes, é apresentado para explicitar a dificuldade do planejamento de defesa, em vista da complexidade geoestratégica do País, e as suas grandes vulnerabilidades, a Amazônia e o Atlântico Sul, são citadas.

No item 4.7, é reafirmado o fundamento da PDN/2005 de buscar a solução pacífica das controvérsias e o fortalecimento da paz entre as nações. Por outro lado, neste mesmo item, defende a reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais e declara que “não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas”. Identificamos aqui, implicitamente, a vontade do Brasil de ocupar um assento no CSONU. Ao acrescentar “aspirações políticas” a PDN sinaliza que esta capacidade de defesa, a qual o País percebe que é prudente ter, contribuirá também para concretizar a vontade de participar das instâncias decisórias mencionadas<sup>70</sup>. Verificamos neste item a necessidade de incrementar a capacidade militar, o que se materializa posteriormente com a elaboração, em 2008, da Estratégia Nacional de Defesa, que será abordada adiante.

---

<sup>68</sup> Parte 3 (Ibid., p.8).

<sup>69</sup> Parte 3 (Ibid., p.8 e 9).

<sup>70</sup> Parte 4 (Ibid., P.11 e 12).

Ainda no que se refere ao ambiente do Brasil, embora a PDN/2005 reafirme a determinação de atribuir prioridade aos países da América do Sul, no item 4.9, manifesta também o propósito de buscar novas parcerias estratégicas com nações desenvolvidas ou emergentes que possibilitem a troca de conhecimentos em diversos campos (no item 4.11)<sup>71</sup>. Podemos associar este item aos entendimentos diplomáticos efetuados pelo País com a Rússia, China, Índia e África do Sul e, posteriormente, no estabelecimento de acordos com a França, em 2009.

A participação das operações de paz sob a égide de organismos multilaterais, citada no item 4.12, visando contribuir para a paz e segurança internacionais, que já constava da PDN anterior, é mantida nesta PDN<sup>72</sup>.

Após as avaliações dos ambientes internacional, regional e brasileiro, são apresentados os Objetivos da Defesa Nacional, da mesma forma que foram apresentados na PDN/96. Em relação a esses objetivos, apresentados na parte 5, detectamos algumas diferenças entre as duas PDN, justificadas pela mudança dos respectivos cenários. O objetivo “garantia do Estado de direito e das instituições democráticas” foi retirado, provavelmente, em razão do novo contexto político.

Entretanto, um novo objetivo, de grande relevância para nossa análise, foi inserido: “IV – a promoção da estabilidade regional”<sup>73</sup>. De fato, este objetivo derivou da articulação existente da PDN com a política externa brasileira, que atribuiu alta prioridade à integração da América do Sul.

Ainda no governo Lula, dois importantes fatos são dignos de registro no campo da segurança. O primeiro refere-se à proposta feita pelo Brasil em 2008 para a criação de um conselho de segurança no seio da UNASUL, com o propósito de discutir políticas de segurança com os países sul-americanos, livre da interferência de outros Estados externos à região. Como vimos no Capítulo 3, o CDS obteve êxito na sua primeira atuação ao debater um problema ocorrido na Bolívia. Esta proposta reforça a preocupação brasileira em focalizar a segurança dentro do prisma da integração regional.

O segundo fato diz respeito à aprovação, em dezembro de 2008, da Estratégia Nacional de Defesa, que apresenta um planejamento de todas as ações estratégicas necessárias para o País alcançar seus objetivos. Embora existam muitas críticas a este documento, ele representa outro grande salto dado pelo Brasil na busca dos seus interesses e nos auxilia na identificação dos assuntos securitizados pelo País.

---

<sup>71</sup> Parte 4 (Ibid., P.12).

<sup>72</sup> Parte 4 (Ibid., p.12).

<sup>73</sup> Parte 5 (Ibid., P.14).



A END é apresentada em duas partes: I – Formulação Sistemática e II – Medidas de Implementação. Este documento tem como finalidade tratar as questões políticas e institucionais decisivas para a defesa nacional, assim como os objetivos de sua grande estratégia para que a Nação participe da defesa<sup>74</sup>. Na primeira parte, relaciona as diretrizes para os diversos setores estratégicos da defesa, com ênfase nas Forças Armadas e na Indústria de Defesa. Na segunda parte, identifica os aspectos positivos e vulnerabilidades da Defesa do País, apresenta as oportunidades a serem exploradas e lista as ações estratégicas que irão orientar a sua implementação.

A END foi formulada por um comitê ministerial, presidido pelo Ministro da Defesa, coordenado pelo Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e integrado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, estes assistidos pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Logo no seu início, o documento reafirma o caráter pacifista do Brasil, que “rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. Afirma que “esse traço de pacifismo é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro”<sup>75</sup>. O documento também revive o que Cervo denominou de “nacionalização da segurança”, afirmando que “a estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação”<sup>76</sup>.

Alguns pontos do documento devem ser destacados na nossa análise. A diretriz de número 18 preconiza que a integração da América do Sul deve ser estimulada. Desta forma, a END alinha-se à PDN em vigor, no propósito de levar adiante este processo, agora com a adoção de ações concretas. Na continuação do texto desta mesma diretriz, podemos perceber a ênfase que dedica ao CDS, na ocasião recém criado, citando-o nominalmente e afirmando que “este mecanismo consultivo permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região”<sup>77</sup>. Expressa assim a vontade do País de consolidar este conselho de defesa.

Na diretriz de número 21, preconiza desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas. Para atingir tal intento, a END orienta que a indústria nacional de material de defesa deva ser incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção. Afirma

---

<sup>74</sup> (BRASIL, 2008 p.3 e 4).

<sup>75</sup> (Ibid., p.3).

<sup>76</sup> (Ibid., p.3).

<sup>77</sup> (Ibid., p.8).

que “a consolidação da União de Nações Sul-Americanas poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região”<sup>78</sup>. Deste modo, a estratégia conta com a integração regional, a fim de obter escala para os produtos de defesa. Ainda na parte I, reforça esta intenção quando se refere ao “estreitamento da cooperação entre os países da América do Sul”, ao relacionar as oportunidades a serem exploradas em relação ao fomento, à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos de interesse da defesa<sup>79</sup>.

Na parte II, uma das ações estratégicas estabelecidas aborda a contribuição para a estabilidade regional. Para tal, o documento estabelece que o MD e as Forças Armadas devam intensificar as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente, com as do entorno estratégico brasileiro; e junto ao Ministério das Relações Exteriores busquem contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa<sup>80</sup>.

Como podemos verificar neste capítulo, a integração da América do Sul está fortemente interligada aos assuntos de segurança do Brasil. A integração regional é um requisito básico, não só para o campo econômico, mas também é essencial para que o País, assumindo a liderança do processo, alcance o seu papel de destaque no cenário internacional.

#### **4.3 Conclusão do Capítulo 4**

Os assuntos de segurança no Brasil nunca receberam prioridade muito alta nos debates políticos do País, embora, é claro, a segurança seja um tema de grande relevância para todos os cidadãos, para a sociedade brasileira em si e para a Nação. Isto não quer dizer que as grandes ameaças não sofreram, ao longo da história do País, processos de securitização adequados, consoante definição deste processo pela moldura teórica apresentada no Capítulo 1. Assuntos relativos à segurança no Brasil foram identificados, tratados e, em muitos casos, resolvidos.

Assim, podemos verificar na síntese histórica apresentada que, no século XIX, os problemas territoriais acarretaram conflitos de grandes dimensões para o Brasil, a custo de muitas vidas. Contudo, logo no início do século XX, o Barão do Rio Branco conseguiu

---

<sup>78</sup> (Ibid., p.8).

<sup>79</sup> (Ibid., p.23).

<sup>80</sup> (Ibid., p.34).

resolver com habilidade os limites do nosso País, permitindo ao Brasil ser, atualmente, uma nação satisfeita não só com o seu tamanho, mas também com os recursos que possui. Rio Branco iniciou, logo no início do século passado, um relacionamento com os EUA, que percorrerá uma trajetória, desde aquela época, repleta de períodos de alinhamentos e distanciamentos, relacionamento este que perdura dessa forma até os nossos dias.

Na tentativa de assumir um papel mais ativo no cenário internacional, o Brasil participou de duas guerras mundiais no século XX. Esta aspiração política do País, de afirmar-se internacionalmente, ainda hoje pode ser identificada na política externa brasileira, quando almeja conquistar um assento no CSONU. Entretanto, particularmente no que diz respeito aos assuntos de segurança, notamos que, até recentemente, pouca ênfase foi dedicada às ameaças externas tradicionais. Seja em parte porque o Brasil está localizado na América do Sul, região considerada distante do foco dos conflitos internacionais, seja em parte por estar envolvido em questões mais graves internamente, como o problema social do seu povo e os sistemáticos problemas financeiros do País. É necessário que se afirme que a constante preocupação que os militares mantiveram com as fronteiras do País, principalmente ao sul, a qual propiciou, durante um grande período do século passado, uma rivalidade com a Argentina, é uma exceção ao que foi mencionado anteriormente.

Por outro lado, os militares brasileiros sempre estiveram atentos aos assuntos internos do País. Assim foi na Proclamação da República, onde exerceram papel ativo; na Revolução de 1930, ocasião em que atuaram como principais coadjuvantes; e no regime militar iniciado em 1964, quando assumiram o controle do País, exercendo a Presidência da República, sucessivamente, até 1985. Ressaltamos que na Revolução de 1930, a cumplicidade dos militares no projeto de industrialização do Brasil iniciou um processo que, continuado pelos governos subsequentes, levou o País a ter um considerável parque industrial e uma grande indústria de armamentos. Essa indústria chegou ao seu clímax em meados de 1980, com o Brasil figurando entre os grandes exportadores de armas do mundo.

Ainda no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, podemos notar claramente que algumas mudanças ocorreram nos assuntos de segurança no Brasil. No final da década de 1940, a criação de um sistema de segurança coletiva hemisférico, configurado pelo TIAR e a OEA, limitou o pensamento militar ao plano regional, compartilhando as preocupações concernentes ao quadro internacional com os EUA, a quem cabia o esforço principal em face da grande ameaça comunista, representada pela União Soviética.

A partir de 1964, com a adoção plena da Doutrina de Segurança Nacional, foi potencializada a figura do inimigo interno, desviando ainda mais a atenção dos militares dos

assuntos de segurança internacional para as questões domésticas, embora a vizinhança regional, expressa pela ameaça argentina, continuasse a ser securitizada.

Um conjunto de fatos ocorridos no final dos anos 1970 e no início dos 1980 acarretou uma profunda mudança no pensamento militar. No governo Geisel, em decorrência da forte pressão norte-americana acerca da questão de Direitos Humanos e do acordo nuclear com a Alemanha, o acordo militar com os EUA foi denunciado, encerrando um longo período de dependência direta daquele país neste setor. A resolução da questão de Itaipu com a Argentina e o posicionamento do Brasil na Guerra das Malvinas facilitaram a aproximação desses dois países, rebaixando a níveis mínimos a probabilidade de um enfrentamento com os argentinos.

Por sua vez, o processo de redemocratização do Brasil, iniciado no governo Geisel, não só levou os políticos brasileiros e argentinos a acelerarem o processo de aproximação, como também afastou os militares brasileiros dos problemas da política interna, fazendo-os dar maior atenção aos assuntos de segurança externa. Estes fatos fizeram que o pensamento de segurança do País se voltasse para os interesses nacionais. Nas palavras de Cervo, houve a “nacionalização da segurança”. Com a hipótese de um conflito com a Argentina afastada, ou considerada com uma probabilidade baixa, as vulnerabilidades nacionais foram priorizadas e, dentre elas, a Amazônia passou a receber atenção especial, principalmente, pelo problema do narcotráfico na região andina, que ao final da década de 1980 tomava vulto.

O fim da Guerra Fria representa mais um ponto de inflexão nas questões de segurança no Brasil. O contexto internacional veio acrescentar um fator importante, com o fortalecimento de outros tipos de ameaças ao Estado, que não as tradicionais de cunho político-militar, mas aquelas de caráter difuso como os crimes transnacionais, a migração ilegal, o contrabando de armas etc. O fenômeno da globalização se torna mais intenso e, no âmbito regional para o Brasil, o relacionamento com a Argentina se estreita com a criação do MERCOSUL, o qual representa um processo de integração decorrente da securitização de ameaças no campo econômico.

Alguns acontecimentos no decorrer da década de 1990 reforçaram a mudança do enfoque brasileiro acerca da segurança do País. As reformas neoliberais, o processo de redemocratização do País, com as primeiras eleições diretas em 1989, o propósito político de participar ativamente dos regimes internacionais, com a adesão ao TNP, a pressão dos EUA para as forças armadas latino-americanas atuarem nos problemas internos e o problema da guerrilha colombiana são exemplos que demonstram as modificações no contexto de segurança nacional. O esquema de segurança coletiva, que estava falido desde a Guerra das Malvinas, é literalmente abandonado, entrando em cena o debate de uma nova concepção para segurança, agora denominada segurança cooperativa.

Mas, somente em 1996, no governo FHC, as questões de segurança tornaram-se explícitas, com a aprovação da primeira política de defesa do País, a PDN/96. Este documento conseguiu interligar, mesmo de forma incipiente, a Política de Segurança com Política Externa Brasileira. O seu maior mérito, como alguns autores afirmaram, foi de ter dado um ordenamento às questões de segurança do País.

Em razão desta PDN, foi criado o MD, que além de homogeneizar o procedimento das três forças armadas, coordenou a sua revisão, posteriormente, elaborando uma política de defesa em 2005. Embora em relação à PDN anterior a PDN/2005 tenha contado com um maior número de atores securitizadores na sua elaboração, devemos reconhecer que ainda sentiu-se necessidade de uma maior contribuição da sociedade brasileira neste sentido. Entretanto, ela nos permite verificar objetivamente os assuntos considerados de segurança para o País, na medida em que contou com a cooperação de muitos peritos da área.

A primeira política de defesa estava voltada exclusivamente para as ameaças externas e refletia o contexto da época, expondo preocupações com a estabilidade política do País, com a integração da América Latina, com a capacidade de defesa das forças armadas e com o problema da guerrilha e do tráfico de drogas da região andina. Prioriza a região amazônica e assume a vontade de participar dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, além das operações de manutenção de paz, de acordo com os interesses nacionais.

No tempo transcorrido entre as duas políticas de defesa, entre outros fatos, a ocorrência dos atentados terroristas em Nova Iorque e Washington, em 11 de setembro de 2001, e a postura agressiva dos EUA vieram a introduzir alguns novos elementos no ambiente securitário brasileiro. Em 2003, foi estabelecida no âmbito da OEA uma definição de segurança, denominada multidimensional, cuja concepção, embora ressalte as ameaças a que os países latino-americanos estejam submetidos nos tempos recentes, deixa a cargo de cada um o provimento de sua própria segurança.

Assim, a política de defesa aprovada em 2005 já incorpora as mudanças do novo ambiente de segurança. Elaborada no governo Lula, ela considera os insucessos das reformas neoliberais da década de 1990; as consequências dos atentados de 11 de setembro nos EUA; a passagem do foco do processo de integração da América Latina para América do Sul; e, ainda, percebe com maior intensidade o efeito produzido pelo narcotráfico, os delitos conexos e as suas consequências, principalmente, a interferência dos EUA no subcontinente. Acrescenta à lista de vulnerabilidades, além da região Amazônica, a do Atlântico Sul como outra área a ser priorizada, em razão dos recursos nela existentes, os quais podem se tornar fonte da cobiça de atores externos. A participação nas operações de paz, sob a égide de

organismos multilaterais, foi relacionada, desta vez, expressando o propósito de contribuir para a paz e segurança internacionais.

A abordagem da PDN/2005 aproxima-se do referencial teórico da dissertação. A política de defesa tenta enquadrar os problemas securitizados na concepção da Escola de Copenhague. Com o novo contexto, deixa de focalizar apenas as ameaças externas, depositando também uma atenção maior às ameaças internas, principalmente com os delitos transnacionais que podem provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. Inicialmente, amplia a definição de segurança, afirmando que seu conceito vai além do mero aspecto de confrontação entre Estados. De acordo com esta conceituação, focaliza o campo econômico, quando afirma que as economias nacionais tornaram-se mais vulneráveis às crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira em todo o mundo; ressalta o campo ambiental, mencionando que esta questão permanece como uma das preocupações da humanidade; e aborda o campo societal, quando adverte que se renovaram no mundo conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e fragmentação de Estados, que ameaça a ordem mundial.

O Objetivo da Defesa Nacional de promoção da estabilidade regional foi inserido na PDN/2005. Ao acrescentar este objetivo, o documento reforça a prioridade dada à integração da América do Sul pelo Brasil. Em referência a este assunto, é importante assinalar a proposta brasileira para criação da UNASUL, concretizada em 2008, na reunião de Brasília, conforme apresentado no Capítulo 2. A UNASUL propiciou a formação do CDS.

Um dos propósitos do CDS, criado em 2008, também pode ser identificado na PDN/2005, ao mencionar nas suas orientações estratégicas que a integração da indústria de defesa, a exemplo do MERCOSUL, deve ser objeto de medidas que promovam o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica.

Outro importante documento elaborado recentemente, a END, objetiva transformar as Forças Armadas do País, a fim de incrementar sua capacidade de contribuir para a Defesa Nacional. Este documento aponta as vulnerabilidades e as oportunidades, orientando ações, no sentido do Brasil alcançar seus interesses. É importante observar a coerência dos propósitos expressos em relação à integração da América do Sul e do seu Conselho de Defesa. Ressaltamos a necessidade exposta pela END de prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional, sem que haja a participação de país alheio à região.

A seguir, será exposta a conclusão desta dissertação que versará sobre as interligações do processo de integração da América do Sul em andamento na atualidade e a Segurança do Brasil dentro da moldura teórica expressa no Capítulo 1.

## CONCLUSÃO

Consciente do seu potencial, o Brasil sempre aspirou ter um papel atuante no sistema internacional. Desde que seus limites territoriais foram assentados, o País se manteve atento ao cenário mundial e, algumas vezes, participou das grandes questões internacionais. Em contrapartida, apesar dos seus atributos de grandeza, é acometido de males provenientes do seu longo período de colonização e da sua formação social desordenada. Apesar do seu extenso território, da sua grande população e de seus inúmeros recursos naturais, o Brasil ainda necessita atingir um grau de desenvolvimento tal que lhe habilite participar das decisões mundiais, hoje em dia, restritas ao domínio dos EUA e das grandes potências.

A política externa brasileira, de longa data, trabalha no sentido de contribuir para que o País desempenhe um papel ativo no cenário mundial. Entretanto, é perceptível que diversos obstáculos se interpõem a este intento, ora em razão dos óbices naturais das Relações Internacionais, ora em função de interesses adversos que originam ameaças aos objetivos da Nação.

A fim de alcançar o lugar de destaque que lhe cabe no mundo, o Brasil trabalha com várias possibilidades. A iniciativa de participar de parcerias com países emergentes e a integração da América do Sul, a qual lhe facilitará assumir a liderança regional, são movimentos estratégicos, entre outros, vislumbrados pela nossa política externa, postos em prática na atualidade, como podemos observar, cotidianamente, na mídia nacional e internacional.

A hipótese formulada nesta dissertação se prende ao fato de que, ao buscar a integração regional, a política externa brasileira favorece os aspectos de segurança do País, possibilitando não só o desenvolvimento econômico, como aumentando a sua liberdade de ação, a fim de no futuro participar das grandes decisões mundiais.

Para testar esta hipótese, fez-se necessário, inicialmente, estabelecer um referencial teórico para o conceito de segurança. A Escola de Copenhague demonstrou ser uma excelente opção para analisar os problemas securitários que envolvem tanto a América do Sul como o Brasil. A base construtivista dessa escola que, por um lado, delega a qualquer sociedade política a identificação das suas próprias ameaças, e por outro, não deixa de perceber o viés realista das Relações Internacionais, mantendo central a posição do Estado, nos auxilia a identificar as questões brasileiras de segurança, por meio de uma análise de cunho normativo, focalizando as políticas de defesa, elaboradas em 1996 e 2005, e a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008. Estes documentos expõem de uma forma direta os assuntos que foram securitizados no contexto brasileiro, ainda que de certa maneira, tenham sido debatidos por intermédio de processos com uma participação popular restrita.

Um aspecto importante da Teoria de Copenhague é que ela adota uma perspectiva disciplinar que amplia o conceito de segurança, capaz de captar os aspectos econômicos, ambientais e sociais, onde são originadas as ameaças mais prováveis de ocorrer na atualidade, sem abandonar os tradicionais, de caráter político-militar, ainda presentes nos nossos tempos. Outro importante ponto da teoria de Copenhague é a concepção dos Complexos Regionais de Segurança, que, por definição, constituem conjuntos de países onde as relações de segurança são mais intensas dentro do conjunto do que fora dele. Este conceito pôde ser aplicado à América do Sul, pois a região revela um relacionamento próprio nas questões de segurança. A existência de determinadas propriedades intrínsecas à região, provavelmente, contribuiu para que a política externa brasileira se voltasse, a partir de determinada época, exclusivamente, para a integração dos países sul-americanos.

A ideia de integração dos países da América Latina tem origem na segunda metade do século XX, quando peritos da CEPAL concluíram que a formação de um bloco comercial desses países para fortalecer o desenvolvimento econômico, em um modelo de economia fechada, seria o mais conveniente para a região. A proposta seguia os moldes da integração europeia, formada a partir da antiga Comunidade do Carvão e do Aço, firmada entre a Alemanha e a França. Assim, em 1960, foi criada a ALALC.

A ALALC teve fragilizada a sua coesão, quando os ganhos do processo não foram distribuídos igualmente pelos membros participantes. A coesão da integração foi afetada, quando Argentina, Brasil e México auferiram ganhos desproporcionais em relação aos demais países. Esses países, descontentes, vieram a formar um novo bloco, o Pacto Andino, em 1969, determinando o encerramento da ALALC.

O fracasso da ALALC redundou em uma segunda tentativa de integração, a ALADI, que tentava reparar os erros antigos. A nova associação não obteve o sucesso esperado, pois nesta época os países latino-americanos atravessavam um período conturbado, tanto política quanto economicamente.

A conjugação de alguns importantes fatores acontecidos na região por volta da década de 1980 ocasionou o descongelamento das relações entre a Argentina e o Brasil. O abandono do pensamento geopolítico reinante no Cone Sul gerou a grande oportunidade para o estabelecimento de medidas de confiança mútua no nível político capazes de concretizar a união dos dois países em um bloco regional, atraindo o Paraguai e o Uruguai. Assim, foi criado o MERCOSUL que, logo de início, não se limitou ao setor econômico da integração, almejando alcançar uma união mais profunda, de caráter político.

Na América do Norte, a criação do NAFTA, com uma área central formada pelos EUA e Canadá, atraiu o México, afastando-o da América Latina. A partir deste momento, a política



externa brasileira, em um movimento estratégico, passa a focalizar estritamente como área de influência da integração, a América do Sul, tornando mais fácil, no futuro, o exercício da liderança regional por parte do Brasil.

Na década de 1990, no calor da onda liberalizante, os EUA lançam a “Iniciativa para as Américas” e, em seguida, a ALCA, tentativas de integração que colocavam em risco os processos de integração sul-americanos existentes. A ideia de Deutsch sobre um desafio comum externo, que motiva unidades políticas se integrarem, pode ser aqui exemplificada pelos EUA, que, pela sua interferência, estimularam Argentina e Brasil acelerarem a criação do MERCOSUL.

Na região andina, o bloco formado anteriormente não apresentou grandes avanços desde a sua criação, pois não dispunha de uma área central sólida que desencadeasse um processo de integração consistente, conforme os parâmetros de Deutsch. Este bloco ainda tentou um relançamento nos anos 1990, criando a Comunidade Andina de Nações, mas diferenças sensíveis entre seus principais países, Colômbia e Venezuela, fizeram com que o processo de integração ficasse estagnado até agora. O MERCOSUL se manteve ativo por decisão política das autoridades argentinas e brasileiras.

Aproveitando o momento favorável, em 2000, registramos uma iniciativa criadora do Brasil, que definia as bases para uma integração ampla da América do Sul, visando uma área de influência menor, coerente com a concepção mais realista para o exercício da liderança brasileira. A reunião de Cúpula dos países sul-americanos iniciou um processo que veio a se consolidar ainda na primeira década do século XXI, congregando todos os países do subcontinente sul-americano. A integração física da América do Sul, lançada simultaneamente com esse processo, impôs um compromisso maior para os países que dele participam, aumentando a coesão da integração.

Em 2008, finalmente, após um extenso processo de negociação, foi assinado o Tratado Constitutivo da UNASUL, que representa a realização da proposta brasileira iniciada em 2000, constituída pelos países do MERCOSUL e da Comunidade Andina, agregando o Chile, Guiana e Suriname. Vemos que a iniciativa brasileira visa à construção de uma futura comunidade de segurança, conforme idealizada por Deutsch.

No que diz respeito à segurança, a América do Sul é considerada uma região relativamente pacífica no mundo, apresentando certas características importantes como, entre outras, uma tradição de resolver seus problemas pacificamente, normalmente pela via diplomática. Os autores da Escola de Copenhague identificaram o subcontinente como um Complexo Regional de Segurança, que tem a permanente interferência dos EUA. Esses autores também detectaram que existem dinâmicas de segurança diferentes na região, as quais

formam dois subcomplexos distintos, o da região andina e o do Cone Sul. O Brasil, pelo seu tamanho e posição geográfica, interliga estes dois subcomplexos pela região amazônica, tornando-se um país central para as questões de segurança do subcontinente. Vimos que a política externa brasileira percebeu este fato nos anos 1970 e, ainda no regime militar, lançou um primeiro sinal de aproximação com os países da área, formalizando o Tratado de Cooperação Amazônico, que se transformou em uma organização, a OTCA, ganhando maior peso político, em 1998.

Durante a Guerra Fria, prevaleceu o sistema de segurança coletiva hemisférico, liderado pelos EUA, por intermédio da OEA e do TIAR. Em relação aos conflitos tradicionais, as disputas existentes na região têm origem ainda no período da independência dos países e estão quase todas resolvidas. Apenas a Bolívia e o Equador apresentam queixas que poderão acarretar novas crises futuramente.

Entretanto, após o término da Guerra Fria, a América do Sul apresenta outro panorama nas suas relações de segurança. No subcomplexo andino, a partir do início da década de 1990, o narcotráfico cresce na Colômbia, misturando-se com a guerrilha de cunho ideológico. Ocorre também uma forte interferência dos EUA no combate às drogas, na tentativa de acabar a produção de coca na região andina. As relações diplomáticas entre a Colômbia e a Venezuela tornam-se cada vez mais acirradas, principalmente pela presença norte-americana na área, prejudicando a coesão da já fragilizada Comunidade Andina.

No Cone Sul, em contraste com os problemas da região andina, as relações entre os seus países ficam mais próximas. O MERCOSUL, apesar de enfrentar obstáculos de cunho comercial, é aprofundado por vontade política dos Estados, com a criação de novas instituições.

A OEA, embora tenha exercido um importante papel ao prevenir conflitos e estabelecer medidas de construção de confiança, chega aos anos 1990 desgastada, por não atender os anseios dos países latino-americanos. Os debates sobre a nova concepção de segurança, mais cooperativa, se iniciam no âmbito da OEA nesta época, sem que se alcance um consenso entre os países, pois alguns, entre eles o Brasil, repelem a proposta norte-americana de empregar as forças armadas nos assuntos domésticos.

Logo no início do século XXI, outros acontecimentos parecem afetar o equilíbrio da região. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 fizeram os EUA assumir uma postura mais agressiva, tentando impor uma nova agenda de segurança para a América Latina. Por outro lado, após quase dez anos, o debate sobre a definição de segurança no âmbito da OEA chega a um consenso, conceituando a segurança multidimensional, onde as ameaças

contemporâneas são consideradas, mas o seu combate permanece a cargo de cada país, não contribuindo para o caráter cooperativo que o combate às ameaças modernas exige.

Observamos na América do Sul, na primeira década do século, o aparecimento de uma tentativa de integração, com um chamamento ligado às raízes indígenas dos povos originários das Américas, liderada pela Venezuela com a criação da ALBA, a qual reúne países como a Bolívia e o Equador, que perderam parte dos seus territórios nas disputas tradicionais ocorridas na América do Sul. Os autores de Copenhague, no estabelecimento do Complexo Regional de Segurança da América do Sul, percebem os movimentos indígenas como politicamente influentes no Equador e potencialmente importantes na Bolívia e, também no Brasil, Colômbia e Peru. São questões originadas no campo societal da segurança.

As Operações de Paz da ONU, especialmente a do Haiti, proporcionam uma cooperação maior entre as forças armadas da Argentina, Brasil e Chile, pois esses países atuam em conjunto para atender essas operações. Este fato contribui para fortalecer o estabelecimento de uma área central forte, composta por esses países, que poderá concorrer para o desenvolvimento da UNASUL.

Em 2008, no seio da UNASUL, deve ser registrada a criação do CDS, originado de uma proposta brasileira, que já teve uma participação efetiva na América do Sul ao tratar de um problema da Bolívia, sem a interferência de agentes externos à região.

Em relação ao Brasil, quais são os pontos em que o processo de integração da América do Sul interage com a sua segurança?

Desde o final do século XIX, os militares brasileiros estiveram envolvidos nos problemas políticos internos da Nação. A proclamação da República, a Revolução de 1930 e os governos militares a partir de 1964 até 1985 são exemplos históricos que contaram com a intensa participação militar. Durante este período, houve uma grande rivalidade com a Argentina e uma constante preocupação em relação às fronteiras do sul.

O processo de redemocratização do País, iniciado após o regime militar de 1964, afastou progressivamente os militares da cena política do Brasil. Desde então, o Brasil tem avançado nos debates das questões de segurança, mais voltados para os interesses externos do País. Verificamos também que a percepção de ameaça no período pós-Guerra Fria fica mais difícil em razão do confuso panorama mundial, exigindo maior esforço intelectual para dimensionar a defesa do País. Em função do surgimento de novos problemas securitários, de caráter diverso daqueles tradicionais, nos quais prevaleciam as disputas entre Estados, a possibilidade de identificar as “vulnerabilidades” ao invés de “ameaças” é concebida e, assim, a proteção da região amazônica é priorizada nos assuntos de segurança brasileiros.

A primeira política de defesa é aprovada, em meio ao debate acerca do emprego das forças armadas em assuntos internos, tema que suscitava divergências entre o Brasil e EUA, nas reuniões de Ministros de Defesa das Américas, na década de 1990. A própria PDN/96 relacionava “a manutenção do estado de direito”, como um dos objetivos de defesa. Nessa época, tornava-se visível, além da Amazônia, o problema do narcotráfico colombiano, que crescia assustadoramente. Quanto a este conflito, a forte interferência norte-americana inibia a discussão do assunto para a busca de uma solução regional entre os países sul-americanos.

No contexto nacional, a criação do Ministério da Defesa e a própria existência de uma política de defesa possibilitaram um ordenamento das questões de segurança do Brasil. Contudo, tendo em vista os fatos ocorridos logo no início do século XXI, que causaram mudanças no ambiente de segurança, foi necessário realizar a revisão da PDN/96. O quadro teórico utilizado para elaboração do documento desta vez aproximou-se do adotado pela Escola de Copenhague, abordando assuntos relativos aos campos econômico, societal e ambiental, além daqueles tradicionais.

A PDN/2005 identifica claramente as novas ameaças, não se atendo, como a anterior, exclusivamente às ameaças externas. Os objetivos dessa política se voltam para a integração da América do Sul em contraste com a de 1996 que ainda focalizava a América Latina. A nova PDN também identifica o problema colombiano e a ameaça representada pela grande assimetria militar dos EUA, cuja presença agora se torna real, com o estabelecimento de bases na região. A PDN/2005 destaca um dos fundamentos do CDS ao mencionar o aprofundamento da integração sul-americana, estendendo-a à área de segurança e defesa.

Outro documento importante no contexto de segurança brasileiro é a END, que foi aprovado após a criação do CDS. Esse documento apresenta as ações estratégicas para explorar as oportunidades oferecidas pelo processo de integração sul-americano. A END estimula a integração da América do Sul, apresentando ações concretas que visam à segurança do País. Percebe o CDS como um organismo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa.

Em conclusão, ao analisarmos os processos de integração da América Latina, observamos que estes sofreram, ao longo do tempo, alterações importantes nas suas finalidades. Inicialmente, nos anos 1960 do século passado, os processos de integração tinham o propósito de fomentar o desenvolvimento, por meio do modelo ISI. Posteriormente, na década de 1990, foi adotado o regionalismo aberto, com a criação do MERCOSUL, que embora, na época, visasse estabelecer uma proteção para conter os efeitos adversos da globalização, adquire pretensões políticas mais amplas. Atualmente, contando com um núcleo regional forte, resultante da aproximação Brasil-Argentina, a iniciativa brasileira da UNASUL

tem objetivos abrangentes, adequados para se contrapor às questões contemporâneas de segurança.

Como vimos, o pensamento brasileiro de segurança também sofreu alterações significativas desde a Segunda Guerra Mundial. Durante a Guerra Fria, seguiu a Doutrina de Segurança Nacional, sob influência dos EUA, estruturada na ideia da segurança coletiva. A partir dos anos 1990, o Brasil participou dos debates, liderados pelos norte-americanos, que giravam em torno de um modelo cooperativo de segurança, tendo em vista os problemas existentes no continente, como o narcotráfico na região andina. Estes debates não obtiveram o consenso dos países latino-americanos, em razão da discordância entre eles acerca da identificação de ameaças, das suas prioridades e das ações a empreender para combatê-las.

No início do Século XXI, ocorreram novas mudanças na agenda brasileira de segurança em função dos atentados terroristas nos EUA e de alguns eventos regionais importantes, como a persistência do conflito interno colombiano e suas consequências, como o aumento das migrações e da violência interna nos países, e, ainda, o advento de uma nova postura venezuelana.

Os documentos examinados identificam essas questões e expressam as ações que, explorando as oportunidades oferecidas pelo processo de integração, são capazes de amenizar os aspectos negativos apontados acima. A PDN/2005 aborda a segurança do País, em uma perspectiva ampla, realçando a integração como um processo essencial a ser perseguido. A END demonstra o potencial do CDS e a sua capacidade em atuar em prol dos problemas de segurança brasileiros. Esses documentos espelham o caminho trilhado pela política externa e pela política de segurança nesses últimos anos no Brasil.

## REFERÊNCIAS

### OBRAS CITADAS:

ALSINA JR, João Paulo. **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília, DF. Ed: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

ALVES, Vagner Camilo e HEYE, Thomas. **Tamanho é documento? O Brasil e o equilíbrio de poder na América do Sul**. Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Análise de Conjuntura, n.08 agosto de 2008. Disponível em <<http://observatorio.iuperj.br/analisedeconjuntura.php>>. Acesso em 24/08/2010.

ANDRADE, André Luís Melo de. **Integração na América do Sul: comparação das trajetórias distintas da Comunidade Andina de Nações e o Mercado Comum do Sul (1999-2008)**. Rio de Janeiro, RJ, 2009 (Dissertação de Mestrado em História Comparada), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília, DF. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BARBOSA, Rubens. **A política externa do Brasil para América do Sul e a entrada da Venezuela no MERCOSUL**. In: Interesse Nacional. Ano 1 n.1, abril/junho de 2008.

BATTAGLINO, Jorge M. **Palabras mortales ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?** In: Revista Nueva Sociedad n. 215, maio/junho de 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 13/01/2011.

BRASIL. Decreto nº 6.730, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a **Estratégia Nacional de Defesa** e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.fab.mil.br/portal/defesa/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.fab.mil.br/portal/defesa/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em 25/12/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 1996.

BRIGAGÃO, Clóvis. **O mercado da segurança: ensaios sobre economia política de defesa**. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Nova Fronteira, 1984.

BUZAN, Barry. **Peace, power, and security: contending concepts in the study of international relations**. SAGE Publications Ltd. Journal of Peace Research, vol. 21, n. 2, 1984.

\_\_\_\_\_. **People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2ª Ed. Boulder, Colorado. Ed: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. 3ª Ed. New York. Ed: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; e WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPOS, Íris Walquíria. **Defesa nacional**. In FIGUEIREDO JR, José de Lima e LAMOUNIER, Bolívar (Orgs). A era FHC. São Paulo, SP. Ed: Cultura Editores Associados, 2002.

CERVO, Amado Luiz. **História da Política Externa do Brasil**. Brasília, DF. Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, SP. Ed: Saraiva, 2008.

CINTRA, Marcos. **As alternativas de integração comercial para o Brasil: ALCA, UE, OMC, 4+1, ...**. In: O Brasil e a ALCA: seminário. CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique. Brasília, DF. Ed: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. 2002.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **A visão estratégica do Brasil do processo de integração**. In: MERCOSUL: entre a utopia e a realidade. CAMPBELL, Jorge. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 2000.

COSTA, Darc. **Fundamentos para o estudo da estratégia nacional**. São Paulo, SP. Editora Paz e Terra S/A, 2009.

\_\_\_\_\_. **Uma visão geral sobre a Venezuela**. In: Seminário América do Sul: América do Sul. Brasília, DF. Ed: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

COSTA, Thomaz Guedes da. **A ideia de medidas de confiança mútua**. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, RJ, vol. 12 n.2 julho/dezembro 1992.

DEMPSEY, William. **Cambaleando para a guerra nas Falklands?** (resenha). In: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v.130, n. 10/12 outubro/dezembro, 2010.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília, DF. Ed: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DUQUE, Marina Guedes. **O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional**. Contexto Internacional, vol. 31 n.3 setembro/dezembro 2009.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. **A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas**. In: Meridiano 47 n. 117, Brasília, DF, abril 2010.

FLORES, Mário César. **Reflexões estratégicas. Repensando a defesa nacional**. São Paulo, SP. Ed: É Realizações Ltda, 2002.

FONSECA JUNIOR, Gelson. **Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea**. In: A legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações. São Paulo, SP. Ed: Paz e Terra, 1998.

GAMA, Marcos Vinicius Pinta. **O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade**. In: Segurança internacional: perspectivas brasileiras. JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sérgio W., ALSINA JUNIOR, João Paulo (Orgs). Rio de Janeiro, RJ, Ed: Editora FGV. 2010.

GARCIA, Marco Aurélio. **A opção sul-americana**. In: Interesse Nacional. Ano 1 n.1, abril/junho de 2008.

GEHRE, Thiago. **América do Sul: a ideia brasileira em marcha**. Curitiba, PR. Ed: Juruá, 2009.

GIOPPPO, Carolina Isabel Lazzari. **A pirataria nas costas da Somália**. In: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v.130, n. 7/9 julho/setembro, 2010.

GONÇALVES, William e MIYAMOTO Shiguenoli. **Os militares na política externa brasileira**. In: Estudos Históricos, vol.6 n.12. Rio de Janeiro, RJ, CPDOC-FGV, 1993.

GUSMÃO, Luiz Guilherme Sá de. **Política de Defesa Nacional: Análise Crítica Comparativa**. In: Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v.122, n. 4/6 abril/junho, 2002.

HERZ, Mônica. **Carta da OEA**. In: História da Paz: os tratados que desenharam o planeta. MAGNOLI, Demétrio (Org.). São Paulo, SP. Contexto, 2008a.

HERZ, Mônica. **Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira**. In: O Brasil no cenário de defesa e segurança. PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Orgs.). Brasília, DF. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.

HERZ, Mônica. **Does the Organization of American States Matter?** Working Paper. London School of Economics, 2008b.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Elsevier, 2004.

HIRST, Mônica. **A Intervenção Sul-Americana no Haiti**. Observatório Político Sul Americano. Análise de Conjuntura, n. 6, jun. 2007.

HIRST, Monica. **Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos**. In: Política Externa, vol. 16, n. 3, jan. fev. 2008.

HOLSTI, Kalevi J. **The state, war, and the state of war**. Cambridge University Press, 1996.

HURRELL, Andrew. **An Emerging Security Community in South America?** In: ADLER, E.; BARNETT, M. Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.



- LAMA, Jorge de La. **La seguridad hemisférica a fin de siglo: El novo concepto de seguridad hemisférica cooperativa**. Santiago, Chile. Ed; FLACSO, 1998.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **O Brasil e os ventos do mundo**. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Objetiva. 2010.
- LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. **Integração moderna**. Observatório Político Sul Americano. Análise de Conjuntura, n. 1, janeiro de 2006.
- LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. **Brasil como país intermediário e poder regional**. in Os BRICS e a Ordem Global. Rio de Janeiro, RJ, Ed: FGV, 2009.
- MARTINS FILHO, João Roberto. **As Forças Armadas brasileiras no pós-Guerra Fria**. In: Tensões Mundiais. Fortaleza, CE. vol.2, n.3 Observatório das Nacionalidades, 2006.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Nova Fronteira, 1980.
- PAGLIARI, Graciela De Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba, PR. Ed: Juruá, 2009.
- PALERMO, Vicente. **La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa en Fray Bentos**. Observatório Político Sul Americano. Análise de Conjuntura, n. 11, nov. 2006.
- PEREIRA, Lia Valls. **A comunidade andina e o Mercosul**. In: Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, RJ. Vol. 54, n.7, julho de 2000.
- \_\_\_\_\_. **Com a crise argentina, qual o futuro do MERCOSUL?**. In: Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, RJ. Vol. 56, n.7, julho de 2002.
- PFALTZGRAFF JUNIOR, Robert L. **Karl Deutsch and the study of political science**. Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, 2006. Disponível em: <[www.mmisi.org/pr/02\\_01/pfaltzgraff.pdf](http://www.mmisi.org/pr/02_01/pfaltzgraff.pdf)>. Acesso em: 12/01/2011.
- PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira: 1889-2002**. Descobrimo o Brasil. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Jorge Zahar Editor, 2004.
- PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A estratégia de integração econômica regional da América Latina: o caso da Comunidade Andina**. (Tese de Doutorado em Integração da América Latina) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda; DINIZ, Ângela Maria Carrato e ROCHA, Maurício Santoro (Org). **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI**. Brasília, DF. Ed: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2006.
- PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: Uma análise crítica**. Brasília, DF. Ed: Universidade de Brasília, 1998.

RODRIGUES, Cláudio Marins. **As políticas de segurança nacional no Brasil: 1930-2007**. (Tese de Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro, RJ. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2008.

RODRIGUEZ, Graciela. **A integração sul-americana: UNASUL e ALBA – processos de integração alternativos**. 2007. Disponível em: <<http://www.equit.org.br/docs/artigos/aintegraçãosulamericana.pdf>>. Acesso em: 25/02/2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. **As diferentes percepções na Argentina sobre o MERCOSUL**. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, RJ. vol. 30, n. 3, setembro/dezembro, 2008.

SCHMIED, Julie. **Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) o novo caminho da integração da América do Sul**. In Cadernos Adenauer. Rio de Janeiro, RJ. Ano VIII, 2007.

SENRA, Álvaro de Oliveira. **Após Geisel: crise do desenvolvimento e afirmação do neoliberalismo no Brasil**. In: FREIXO, Adriano e MUNTEAL FILHO, Oswaldo. A ditadura em debate: Estado e sociedade nos anos do autoritarismo. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Contraponto, 2005.

SØRENSEN, Georg e JACKSON, Robert. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Tradução: Bárbara Duarte. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Jorge Zahar, 2007.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **A participação e a cooperação entre os países do Cone Sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH**. In: Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Segundo Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED/2008). SVARTMAN, Eduardo; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; e ALVES Samuel (Orgs.), Campinas, SP, Mercado das Letras, 2009.

SPEKTOR, Matias. **Ideas Driving Brazil's Regional Policy**. Fundação Getúlio Vargas. German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo, Alemanha, em Setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/english/content/>>.

TANNO, Grace. **A contribuição da Escola de Copenhague para os estudos de segurança**. Contexto Internacional, vol. 5 n.1 janeiro/ junho 2003.

TAUNAY FILHO, Jorge d'Escragnolle. **Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA**. In: Seminário América do Sul: América do Sul. Brasília, DF. Ed: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

VAZ, Alcides Costa. **O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente**. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos (Org). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo, SP, Saraiva, 2006.

VAZ, Alcides Costa; e CALVET, Igor. **La política de defensa brasileña: diagnósticos, propuestas y perspectivas para la cooperación regional**. Policy Paper 10, setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.seguridadregional-fes.org/cgi->>

bin/showresultspublicaciones.asp?idDOC=PUPP&ID\_GRUPO=1>. Acesso em 26/11/2010.

VIGEVANI, Tullo. **História da integração da América Latina: MERCOSUL e questões subnacionais**. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL. São Paulo, SP. Ed: EDUC, 2005.

VILLA, Rafael. **Corrida Armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares**. Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Estudos e Cenários, dezembro de 2008. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br/estudosecenarios.php>>. Acesso em: 15/02/2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Guiana e Suriname: uma outra América do Sul**. In: Seminário América do Sul: América do Sul. Brasília, DF. Ed: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008a.

\_\_\_\_\_. **A Política Externa Independente (1961-1964): história e diplomacia**. In: Documentos da Política Externa Independente (Vol II). Brasília, DF. Ed: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008b.

\_\_\_\_\_. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre, RS. Editora da UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo, SP. Editora da Fundação Perseu Abramo, 2003.

ULUSOY, Hasan. **Revisiting security communities after the cold war: the constructivist perspective**. Disponível em: <http://www.sam.gov.tr/perceptions/Volume8/September-November2003/HasanUlusoy6Kasim2003.pdf>. Acesso em 23/04/2011.

ZAVERUCHA, Jorge. **Relações civil-militar no primeiro governo da transição brasileira. Uma democracia tutelada**. RBCS 26. Disponível em: <[http://anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_26\\_11.htm](http://anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26_11.htm)>. Acesso em 22/12/2010.

#### **Obras consultadas:**

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo, SP. Ed: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BAYLIS, John, WIRTZ, James, COHEN, Eliot, GRAY, Colin S. **Strategy in the Contemporary World**. New York: USA. Oxford University Press, 2002.

BEIRÃO, André P. **Há respaldo jurídico e vontade internacional para integração de defesa na América do Sul?** In: Estudos de direito internacional: anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. MENEZES, Wagner (coord.) Curitiba, PR. Ed: Juruá, 2010.

BERGO, Márcio Tadeu Bettega. **O pensamento estratégico e o desenvolvimento nacional: uma proposta de projeto para o Brasil**. 2ª Edição. São Paulo, SP. MP Editora, 2008.

BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo, SP. Ed: Ática, 1992.

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics**. New York, USA. Ed: Columbia University Press, 1977.

CANTORI, Louise e Steven L. Spiegel. **The international politics of regions: a comparative approach**. New Jersey. Ed: Prentice Hall Inc, 1970

COSTA, Darc. *Estratégia Nacional. A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre, RS. Ed: LPM Editores, 2003.

FILHO, Severino Bezerra Cabral. **Brasil mega-estado: nova ordem multipolar**. Rio de Janeiro. Ed: Contraponto, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Brasil no século XXI: soberania nacional, autonomia e projeção mundial como resposta ao desafio da mundialização**. In: Anais do VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 2006.

FIORI, José Luis. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo, SP. Ed: Boitempo, 2007.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 47ª Edição. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Paz e Terra, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 3ª Edição. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Contraponto, 2001.

KACOWICZ, Arie M. **Zones of peace in the Third World: South America and West África in Comparative Perspective**. Sunny Series, 1998.

LANGONI, Carlos Geraldo (Org). **A nova América Latina**. Rio de Janeiro, RJ. 1ª Ed. Ed: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Inserção Internacional e Política Externa do Governo Lula**. Painel de Política Internacional do Seminário, Pensando uma agenda para o Brasil: desafios e perspectivas. Brasília, 26 e 27 de junho de 2007.

MATHIAS, Suzeley Kalil; e Samuel Alves Soares (Org). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas. Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo, SP. Ed: Sicurezza, 2003.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; e CÉSPEDES, Livia. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 42ª Edição. Rio de Janeiro, RJ. Ed: Saraiva, 2009.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA R. Doring Pinho da. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília, DF. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

REID, Michael. **Forgotten continent: battle for Latin America's soul**. London. Ed: Yale University Press, 2007.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo, SP. Ed: Saraiva, 2005.