

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Instituto de Economia e Relações Internacionais

RENATA MORAES SIMÕES

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90:

A dessecuritização das relações Brasil e Argentina.

UBERLÂNDIA

2018

RENATA MORAES SIMÕES

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90:

A dessecuritização das relações Brasil e Argentina.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Sandra Aparecida Cardozo

UBERLÂNDIA

2018

RENATA MORAES SIMÕES

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90:

A dessecuritização das relações Brasil e Argentina.

Monografia apresentada à banca examinadora do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Data: 05/07/2018

Banca Examinadora:

Profa. Sandra Aparecida Cardozo
IERI – UFU

Prof. Erwin Pádua Xavier
IERI – UFU

Prof. Áureo Toledo Gomes
IERI – UFU

AGRADECIMENTOS

A realização pessoal obtida com a finalização deste trabalho exprime a consolidação de um período marcado por muitas dúvidas e questionamentos pessoais, mas que se mostrou muito gratificante e enriquecedor. Um processo onde adquiri muito conhecimento acerca da área de Relações Internacionais, mas também muito conhecimento pessoal. E por isso, sou eternamente grata.

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus, que me possibilitou a vivência de um curso tão rico e me proporcionou experiências como esta. Agradeço também à Universidade Federal de Uberlândia, que com todos seus recursos e apoio, foi essencial dentro deste processo. Nesse sentido, agradeço ainda à toda orientação e paciência de todos os professores que de alguma forma contribuíram para que chegasse a este dia.

Meu muito obrigada à professora Sandra Cardozo, minha orientadora nesta pesquisa. Que sempre se mostrou disposta a me orientar, me ouvir e auxiliar. Se mostrando um exemplo de professora para mim e acreditando em minhas capacidades enquanto sua aluna e orientanda.

Agradeço ainda, minha família, em especial meus pais, Erick e Andreia, pelo apoio incondicional nesta jornada, demonstrando suporte em todos os projetos e me fortalecendo sempre que necessário: minha gratidão eterna a vocês dois. Aos meus avós, Fernando, Maria, Josué e Marlene, por sempre – mesmo que longe de mim – serem meus anjos da guarda e meu porto seguro. À minha madrinha Joseane, por ser minha segunda mãe e sempre, mesmo que de longe, me apoiar em tudo e estar ao meu lado.

À minha família de Uberlândia, meus amigos Ana Flávia e Vinícius, por toda paciência, conselhos e pela amizade criada ao longo dos anos. Ao meu namorado Enrico, minha gratidão por toda paciência, por me ouvir e estar sempre disposto a me ajudar.

Por fim, gostaria de agradecer a todos aqueles que de algum modo contribuíram para minha jornada dentro desta Universidade e enriqueceram esta experiência.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o relacionamento entre Brasil e Argentina na década de 90, e para tanto, serão expostos elementos, em matéria de segurança, que identifiquem a postura adquirida pela política externa brasileira frente aos desdobramentos trazidos pelo fim da Guerra Fria. É sabido que o surgimento de uma nova ordem mundial modificou as percepções sobre o que se entende como segurança, e o que é ou não uma questão de segurança. É nesse intuito que este trabalho utilizará o arcabouço teórico proposto pela Escola de Copenhague, especificamente o conceito de dessecuritização para identificar elementos desse processo no relacionamento Brasil e Argentina. Para além disso, fez-se necessário compreender como essas percepções acerca da segurança foram absorvidas pela política externa brasileira, fazendo, assim, a identificação das posturas assumidas por cada um dos governos na década de 90, além de elucidar o papel brasileiro dentro da região sul-americana. Por fim, para se compreender o processo de dessecuritização entre os países, faz-se a construção de uma análise que permita a identificação das características deste processo.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira; Dessecuritização; Brasil; Argentina; década de 90; relação Brasil-Argentina.

ABSTRACT

This work's objective is to analyze the relationship between Brazil and Argentina in the 90's decade, therefore, elements in the matter of security will be exposed to identify the acquired stance by the brazilian foreign policy facing the unfolding events following the end of the Cold War. It is known that the arise of a new international order changed the perceptions of the understandings about security and what is or not a matter of security. Thence, it is the intention of this work to utilize the theoretical framework as proposed by the Copenhagen School, specifically the concept of desecuritization, to recognize elements of this process in the relationship between Brazil and Argentina. It is necessary to comprehend how these perceptions surrounding the security topic were absorbed by the brazilian foreign policy, and consequently identifying the stances assumed by each of the 90's governments, and also, elucidating the brazilian role in the south american region. Finally, to understand the desecuritization between these countries, a construction of the analysis is made to allow the identification of the characteristics of this process.

Keywords: Brazilian Foreign Politics; Desecuritization; Brazil; Argentina, 90's decade; Brazil-Argentina's relationship.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Movimento de Securitização e Dessecuritização.....	21
Figura 2 – Complexos Regionais de Segurança no Mundo	44
Figura 3 – Complexo Regional de Segurança da América do Sul e seus subcomplexos.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias de Análise	18
Tabela 2 – Categorias Operacionais	19
Tabela 3 – Evolução do Objeto Referencial no Movimento de Securitização	19
Tabela 4 – Os Setores da Segurança.....	27

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: SÍNTESE DA CONTRIBUIÇÃO DA ESCOLA DE COPENHAGUE.....	12
1. Histórico dos Estudos de Segurança Internacional.....	12
2. A Escola de Copenhague	15
2.1 Teoria da Securitização	18
2.1.1 O Ato de Fala.....	21
2.1.2 Os Setores	23
CAPÍTULO 2: A DIMENSÃO DA SEGURANÇA PARA O BRASIL NO PÓS-GUERRA FRIA... ..	29
1. Concepção de segurança: os governos Collor, Itamar e FHC.	29
1.1 Governo Fernando Collor de Mello (1990 – 1992).....	31
1.2 Governo Itamar Franco (1993 – 1994).....	34
1.3 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998).....	37
2. Complexos Regionais de Segurança: Brasil e América do Sul.	42
CAPÍTULO 3: BRASIL E ARGENTINA NA DÉCADA DE 90: POLÍTICAS EXTERNAS E DESSECURITIZAÇÃO	47
1. A Construção do Entendimento.....	47
2. O Relacionamento Brasil-Argentina na década de 90.....	51
3. Identificação dos Componentes da Dessecuritização	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

INTRODUÇÃO

A percepção de fatores não tradicionais como fonte de ameaça à segurança dos Estados nas relações internacionais contemporâneas provocou alteração quanto ao entendimento acerca da natureza e intensidade relativa destas no pós-Guerra Fria. Sendo assim, esse novo cenário internacional assinala para a emergência de uma agenda de temas e conteúdo de importância distinta para os estados latino-americanos, como o caso brasileiro. O conceito de segurança assumiu outra dimensão após o fim da bipolaridade, quando novos parâmetros tiveram que ser considerados, pois novas tensões e novos tipos de ameaças foram desencadeados. As novas ameaças foram incorporadas às tradicionais bem como novos atores passaram a ser relevantes para a nova configuração da segurança internacional (PAGLIARI, 2009).

Considerando-se as alterações pelas quais passou o conceito de segurança internacional e a importância do regionalismo no pós-Guerra Fria, que permitiu um maior espaço de autonomia para que as próprias regiões passassem a se ocupar de suas agendas de segurança, o papel do Brasil nesse contexto assume relevância destacada. Para o Brasil, nos últimos anos, os assuntos de segurança e defesa assumiram maior importância, pois, embora a percepção de que o país não sofre riscos provenientes de inimigos externos, a condição das novas ameaças de caráter difuso e as situações recorrentes de instabilidade regional, desafiam a conformação de um entorno estável (PAGLIARI, 2009).

A partir dessas informações, o desenvolvimento desta pesquisa buscará responder algumas indagações, sendo a principal delas: tomando por base a ocorrência da dessecuritização do relacionamento Brasil-Argentina, como se deu este processo, e quais os elementos que compuseram o mesmo? Através do estabelecimento desse questionamento central surge a necessidade de se responder uma questão secundária: Sabida a alteração pela qual o conceito de segurança internacional passou após o fim da Guerra Fria, quais foram os efeitos dessa modificação na política externa brasileira, durante os governos da década de 90?

Baseado nessas indagações, o presente trabalho buscará demonstrar que a partir do entendimento da securitização como uma versão extrema de politização – na qual novos temas tornam-se matéria de segurança, de forma que as ameaças não provêm somente do âmbito militar, mas também de áreas como política, econômica, ambiental e societal (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998) – ocorreu o processo inverso nas relações entre o Brasil e a Argentina, isto é, a dessecuritização e para além disso, buscar-se-á analisar o motivo pelo qual se deu tal fato. Em um contexto permeado por modificações acerca das percepções que cada

Estado possuía do conceito de segurança, o Brasil adota uma posição baseada na noção de que os novos temas, trazidos para a esfera da segurança pelo processo de securitização, não se adequam à esta esfera, sustentando, portanto, que as temáticas relacionadas a política, economia, ecologia e aspectos sociais, deveriam ser combatidas através de políticas públicas. Sendo assim, o Brasil pensa a sua inserção internacional considerando a sub-região sul-americana como seu principal espaço de atuação, bem como busca uma inserção que privilegia o aspecto multilateral. Com efeito, as relações estabelecidas entre Brasil e Argentina buscaram a formação de identidades e a consolidação de confiança mútua que permitissem a estabilização da região sul-americana.

Como base teórica, utiliza-se o pensamento desenvolvido pela Escola de Copenhague ou corrente abrangente, que, por sua vez, define que os estudos de segurança devem ser ampliados para incluir, além do Estado, atores não estatais e ameaças tanto aos Estados quanto aos cidadãos, considerando-se ameaças não somente as advindas do âmbito militar, mas também da área política, econômica, ambiental e societal. É no seio desta escola que nasce o conceito de securitização que, por sua vez, é entendida como uma versão mais extrema da politização, na medida em que qualquer assunto ou questão pública pode se localizar no espectro, que vai do não politizado, ao politizado e, por fim, ao securitizado – onde há uma ameaça, necessitando medidas de emergência fora das restrições normais do processo político (TANNO, 2003).

Isto posto, o primeiro capítulo realizará um levantamento dos estudos sobre segurança, a fim de encaixar o surgimento da teoria escolhida para este trabalho: a Escola de Copenhague. Para além disso, ressaltaremos elementos compositivos desta teoria que auxiliem no entendimento do processo de dessecuritização, como a teoria da securitização, bem como o ato de fala e os setores de segurança que a compõe. No capítulo dois, haverá uma breve exposição acerca da política externa dos governos brasileiros na década de 90, a fim de compreender, em matéria de segurança, como as modificações implementadas na ordem internacional afetaram o país. Recorreremos, ainda, a outro aspecto da teoria proposta por Barry Buzan: os Complexos Regionais de Segurança, em vistas a elucidar o papel que tanto Brasil como Argentina desempenham na região. O terceiro e último capítulo dará destaque à construção do entendimento entre Brasil e Argentina, assim como os desdobramentos de suas políticas externas na década de 90, para então trazer à luz os momentos onde se identifica a ocorrência de um dessecuritização entre os países.

CAPÍTULO 1: SÍNTESE DA CONTRIBUIÇÃO DA ESCOLA DE COPENHAGUE

O presente capítulo tem por objetivo estabelecer o arcabouço teórico para a análise do relacionamento estabelecido entre Brasil e Argentina na década de 90, bem como de compreender a perspectiva de ação da política externa brasileira no mesmo período. Para tanto, busca-se traçar um breve, porém necessário, histórico dos estudos de segurança, assim como compreender a insuficiência do paradigma realista no que diz respeito à segurança à luz dos desdobramentos da época – principalmente o fim da Guerra Fria. Posteriormente, evidencia-se, portanto, o surgimento do *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), difundido como Escola de Copenhague, bem como suas propostas e principais expoentes. Por fim, pretende-se dar enfoque à discussão acerca da conceitualização da segurança, assim como os processos de securitização e dessecuritização.

Desse modo, a partir do processo de securitização, estruturado com base nas premissas da Escola de Copenhague e apresentado no capítulo abaixo, buscaremos compreender seus componentes e derivados, como é o caso do processo da dessecuritização. Este último processo, introduzido por Wæver (1998), será central no entendimento da postura adotada pela política externa brasileira na década de 90, e mais fundamental ainda na compreensão dos aspectos da relação entre o Brasil e a Argentina após o fim da Guerra Fria.

1. Histórico dos Estudos de Segurança Internacional

O final da Guerra Fria trouxe consigo diversos impactos na sociedade internacional que, por consequência, engendrou mudanças nos estudos de segurança internacional, dado que o paradigma de predominância realista, até então vigente, foi colocado em xeque. O desaparecimento da Guerra Fria, questão, até então, central no campo da segurança, abriu o caminho para o surgimento de debates sobre a configuração de uma nova ordem internacional, a guerra em geral e, por fim, as bases metodológicas, teóricas e conceituais utilizadas na análise de política internacional e segurança.

Os estudos de segurança, assim como no campo das Relações Internacionais, consolidaram-se no decorrer do século XX, tendo como marcos principais a Segunda Guerra Mundial, a Revolução Nuclear, a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria. Desde a sua consolidação até os dias atuais, ocorreram alterações consideráveis tanto na conjuntura internacional como nas perspectivas de estudo utilizadas, desenvolvidas nos Estados Unidos e na Europa (DUQUE, 2009).

Até a Segunda Guerra Mundial, de acordo com Duque (2009), o estudo da guerra era quase que restrito dos militares enquanto o estudo da paz era limitado ao direito internacional. No dizer de Tanno (2003), a perspectiva realista estabeleceu-se como paradigma dominante na área de relações internacionais assumindo uma visão negativa sobre a possibilidade de cooperação na esfera internacional.

A ocorrência da Segunda Guerra Mundial, portanto, contribuiu para a ascensão desta lógica da busca inescapável pela sobrevivência entre Estados dentro dos estudos de Relações Internacionais. Nesse contexto, nomes como Hans Morgenthau e Kenneth Waltz tornaram-se nomes proeminentes da teoria ortodoxa, onde o objetivo único dos Estados seria a busca pela maximização de seu poder e/ou segurança, com vistas a garantir sua sobrevivência em um sistema internacional anárquico e, conseqüentemente, ameaçador. Nesse sentido, a teoria realista, predominante nos estudos de segurança a partir de então, busca entender como garantir a segurança estatal em um meio permeado por inseguranças que o ameaçam.

A gênese dos estudos de segurança nos Estados Unidos, deu-se em concordância com a conjuntura política internacional e as perspectivas teóricas sob égide do realismo. De acordo com Freedman (1998), os anos iniciais dos estudos estratégicos – de meados da década de 50 até a década de 60 – ficaram conhecidos por “Anos Dourados” do campo, onde desenvolveram-se os conceitos de estratégia nuclear e dissuasão. Durante esse período, predominam autores que tinham por base instrumentos analíticos derivados da teoria dos jogos e o princípio do ator racional, além da rejeição de variáveis domésticas das políticas externas.

Já na década de 60, após as crises de Berlim e Cuba, o clima com União Soviética arrefeceu-se, ao passo que o envolvimento dos EUA na Guerra do Vietnã tornou o campo de estudos estratégicos menos atrativo. Como consequência, as produções acadêmicas dessa época ganharam um caráter mais cético, advertindo sobre os limites da coerção. Além disso, em meados da década de 70, o tema do controle de armamentos adquiriu espaço político e acadêmico (DUQUE, 2009).

Com os eventos da invasão soviética no Afeganistão em 1979 e a eleição de Reagan em 1980 encerra-se a década de *détente*¹ e inicia-se uma fase marcada pelas crescentes preocupações com a competição militar. Durante esse período, a publicação de *Theory of International Politics*, de Kenneth Waltz (1979) renovou o interesse pela corrente realista de

¹ Détente is a French word meaning release from tension. Is the name given to a period of the easing of Cold War tensions between the U.S. and the Soviet Union from 1967 to 1979 (OXFORD DICTIONARY, 2017).

Relações Internacionais – a partir de então entendida como realismo estrutural ou neorrealismo. Esse renascimento dos estudos de segurança permitiu que houvesse uma ampliação da definição de política, que passa a contemplar fontes não-militares de tensão ao invés de ater-se somente às capacidades militares (DUQUE, 2009).

A ascensão do neorrealismo nas décadas de 70 e 80 não somente renova o interesse pela teoria realista como concede à balança de poder o *status* de garante da segurança internacional, da ordem entre os Estados, da estabilidade sistêmica e, conseqüentemente, da paz. No que concerne à segurança, esta visão permaneceu durante muito tempo imune a críticas, pois mesmo após o fim da Guerra Fria estas abordagens continuaram a dispor de seguidores fieis e árdios defensores. Em suma, o neorrealismo advoga que a segurança internacional e a estabilidade sistêmica são mantidas pela balança de poder, seja através do efetivo uso do poder militar ou da ameaça de utilizá-lo, isto é, do uso da violência ou da dissuasão, respectivamente. Nessa visão, a segurança internacional é intimamente relacionada à segurança estatal, de forma que a sobrevivência do Estado é a meta última (AMARAL, 2008).

Ainda durante a década de 70, o declínio relativo da economia estadunidense e das crises do petróleo fizeram com que alguns estudiosos demandassem a inclusão de questões econômicas no conceito de segurança. Já na década de 80, a crescente importância dada às relações transnacionais e à interdependência econômica criou desafios ao paradigma realista. A corrente liberal-institucionalista, também racionalista, e representada por Keohane (1984) e Krasner (1983), alega que a segurança não consiste em área temática prioritária da agenda internacional (DUQUE, 2009).

O colapso da União Soviética gerou grande perda de credibilidade na capacidade de previsão dos estudos estratégicos, dada a incapacidade do paradigma neorrealista em prover explicações acerca do evento. Nesse sentido, durante a década de 90 o campo de estudos da segurança torna-se uma das áreas mais contestadas das Relações Internacionais, desenvolvendo um embate no qual abordagens construtivistas desafiavam as teorias tradicionais, em sua maioria de cunho realista. A visão construtivista, no campo das Relações Internacionais, chama a atenção, em primeira instância, para a construção social do conhecimento e a construção social da realidade. Dentro do debate estabelecido entre construtivistas e racionalistas, destacam-se dois principais pontos: primeiro, a relação entre os atores internacionais e as estruturas nas quais estes se inserem; e segundo, a importância das ideias dentro da política internacional, assim como a forma pela qual essa relação se estabelece (DUQUE, 2009).

Todos esses pontos foram tratados no debate estabelecido no campo de estudos da segurança, campo este antes considerado de predominância racionalista, mais especificamente do neorrealismo. O construtivismo, representado nesse debate pela Escola de Copenhague, obteve grandes impactos dentro do campo, realizando uma síntese de diferentes vertentes dos estudos de segurança, bem como agregando elementos das correntes construtivista e realista.

2. A Escola de Copenhague

No campo das Relações Internacionais, segundo Grace Tanno (2003) eventos históricos usualmente desencadeiam desenvolvimentos no campo teórico. Era de se esperar que o fim da Guerra Fria fosse acompanhado de um debate teórico, tendo em vista que o próprio surgimento da disciplina derivou de uma necessidade se estabelecer um arranjo político internacional embasado em conhecimentos teóricos com foco nas dinâmicas estatais. Essa conjuntura abriu espaço para um enquadramento dos estudos de segurança internacional no debate desenvolvido entre as abordagens racionalistas e o construtivismo social:

Durante a última década [80], o campo dos estudos de segurança tornou-se uma das áreas mais dinâmicas e contestadas em Relações Internacionais. Especificamente, ele se tornou talvez o fórum primário no qual abordagens largamente construtivistas têm desafiado teorias tradicionais - em sua maioria realistas ou neorrealistas - no seu "terreno doméstico", a área em que algumas das mais vibrantes novas abordagens para a análise da política internacional estão sendo desenvolvidas, e o âmbito em que alguns dos debates teóricos mais engajados estão ocorrendo (WILLIAMS, 2003, p. 511).

Nesse sentido, buscou-se iniciar discussões que redefiniram os limites teóricos da área de segurança, bem como a modificação do conceito de segurança utilizado nas Relações Internacionais. Sendo assim, no que diz respeito à segurança internacional, o debate consolidou três vertentes teóricas: a vertente tradicionalista, consonante com as premissas teóricas realistas, que salvaguardam os estudos da área como restritos às questões militares e resguardam o Estado como unidade básica de análise; a vertente abrangente que sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto ameaças militares, como aquelas advindas das esferas políticas, econômica, ambiental e societal; e, por fim, a vertente crítica, associada à Escola de Frankfurt, que propõe que as pesquisas de segurança colaborem para a emancipação humana (TANNO, 2003).

Apesar da primazia das teorias tradicionais, Arthur Amaral (2008) argumenta que já nos primeiros anos da década de 1980 era possível identificar o início de um debate embrionário

sobre a concepção vigente de segurança internacional. Frente uma percepção de descontentamento com as perspectivas clássicas, ganha espaço uma abordagem ampliada que abarca outros setores ou domínios para além do militar. O ano de 1983 demarca um ponto de inflexão para os novos rumos da subárea de segurança internacional. Neste ano, Richard Ulman (1983) publica um artigo considerado pioneiro da agenda de segurança abrangente, defendendo uma redefinição do conceito de segurança. O autor evidencia o grande equívoco que se corre ao considerar a segurança nacional somente em termos militares, pois assim se priva de uma observação que considera outras fontes como sendo promotoras de insegurança. Ulman define segurança como:

Uma ação ou sequência de eventos que (1) ameace drasticamente e em um relativo curto espaço de tempo à qualidade de vida dos habitantes de um Estado, ou (2) ameace significativamente estreitar a gama de escolhas políticas disponíveis a um Estado ou entidade privadas não-governamentais (pessoas, grupos, corporações) dentro do Estado (ULMAN, 1983, p. 133).

A definição adotada por Ulman (1983) permitiu a inclusão de outras dimensões de segurança, como questões referentes ao controle de recursos energéticos, catástrofes naturais e o meio ambiente. Apesar de considerável avanço, seu artigo não chega a representar um cisma com as teorias anteriores, pois, assim como estas, preserva o foco na esfera nacional. Nesse sentido, o artigo de Ulman apresenta um movimento apenas parcial rumo a uma redefinição mais ampla da segurança, movimento esse que será aprofundado pela Escola de Copenhague.

A perspectiva desenvolvida pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente por sustentar que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar, mas também da política, econômica, ambiental e societal. Durante o ápice do conflito bipolar, grande parte da literatura acadêmica da área de segurança dava ênfase apenas aos aspectos estratégicos e militares, de forma que os estudos sobre segurança acabavam por respaldar políticas que reproduziam a mesma lógica que fazia manutenção da ordem do conflito. Com o objetivo de promover um ambiente internacional mais pacífico, esquivando-se de análises mais nacionalistas de segurança, são criados vários centros de estudos para a paz na Europa, contrapondo-se assim aos institutos destinados ao estabelecimento de estratégia, como ocorria nos Estados Unidos. Com efeito, foi criado em 1985 com a finalidade de promover estudos para a paz, o *Copenhagen Peace Research Institute*. A expressão “Escola de Copenhague” foi criada em 1996 por Bill McSweeney, um dos principais críticos à teoria desenvolvida por esta. O autor utilizava o termo para referir-se a um grupo de pesquisadores europeus, comandados por Barry Buzan e Ole Wæver, que desenvolviam pesquisas sobre o campo da segurança no âmbito do

Copenhagen Peace Research Institute. Dessa forma, apesar da denominação ter surgido na década de 1990, as contribuições teóricas colocadas sob o rótulo proposto por McSweeney têm origem anterior (DUQUE, 2009; AMARAL, 2008).

No início de seu trabalho, a Escola de Copenhague continuou a fazer uso do conceito de segurança atrelado à teoria realista. Exemplo disso, é a postulação de Barry Buzan em 1983, que coloca as ameaças à segurança como derivadas dos setores econômico, político, societal e ambiental, todavia o Estado deveria ser mantido como unidade principal de análise. Apesar da reedição do livro, a abordagem de Buzan, manteve-se estadocêntrica e as mudanças ao arcabouço por ele introduzido foram lentas. A desvinculação do conceito de segurança da lógica do Estado se iniciará quando os pressupostos de Buzan perderem sua relevância frente a incapacidade destes em analisar a segurança de outras entidades que não o Estado, como se sucedeu no caso de guerras étnicas no Leste da Europa (TANNO, 2003).

Ainda no 1983 ocorre mais uma seminal contribuição ao debate. Neste ano, Buzan caminha no mesmo sentido de ampliação, enumerando cinco diferentes setores que caberiam ser pensados como potenciais fontes a partir das quais poderiam ser geradas ameaças. Consequentemente pode-se falar de não só uma, mas de cinco formas de segurança: a militar, política, econômica, societal e ambiental. Mais à frente serão apontadas características destes setores, com base em categorias operacionais (AMARAL, 2008).

Já em 1993, Wæver, outro grande nome do grupo dinamarquês, reconhece os limites empíricos presentes na teoria desenvolvida até então. Suas pesquisas, de acordo com Duque (2009), chamaram atenção para a possibilidade de conduzir uma análise construtivista de segurança, criando os conceitos e o arcabouço teórico necessário para fazê-lo. Ao rejeitar a abordagem positivista de Buzan, Wæver defende que questões de segurança são construídas pelas práticas sociais. Primordialmente, as questões de segurança são resultantes de discursos proferidos por atores interessados em estabelecer agendas de segurança. Cinco anos mais tarde, em uma nova obra, Wæver, Buzan e De Wilde (1998) modificam os conceitos até então propostos e lançam *Security: A New Framework for Analysis*, talvez a mais importante produção do grupo dinamarquês, propondo a chamada Teoria da Securitização.

2.1 Teoria da Securitização

Entendida a concepção de segurança e as modificações pela qual esta passou, a Escola de Copenhague ao buscar ampliar agenda de segurança propõe a Teoria da Securitização. A securitização, por sua vez, pode ser compreendida enquanto um movimento que leva ameaças para além das regras pré-estabelecidas pela política, entendendo-a, portanto, como uma versão extrema da politização. Sendo assim, uma questão pode ser enquadrada em três categorias: não-politizada, politizada e, por fim, securitizada.

Quando se refere a uma questão como não politizada, como reitera Cordeiro (2017), busca-se dizer que não há participação do Estado na resolução da questão, e por conseguinte, em nenhum momento envolverá um debate ou decisão pública. Quando a questão é politizada quer dizer que a questão solicita uma decisão governamental e faz parte da política pública. Finalmente, quando a questão é securitizada significa que há uma ameaça existencial, requisitando medidas urgentes e justificando ações fora do processo político normal, ou seja, medidas de exceção. As categorias anteriores podem ser melhor compreendidas na tabela abaixo:

Tabela 1 – Categorias de Análise

Não Politizado	- Não há participação do Governo; - Não existe debate ou decisão política sobre o tema.
Politizado	- Há participação e decisões por parte do governo; - Há discussão governamental sobre o tema; - Há possibilidade de política pública sobre o tema.
Securitizado	- Tema é tido como uma ameaça existencial; - Exige medidas emergenciais por parte do governo; - Justifica ações fora dos procedimentos políticos normais.

Fonte: Elaboração própria a partir de Buzan et al. (1998).

Para explicar o movimento da securitização foram criadas ainda categorias operacionais: primeiramente existem os objetos referentes, isto é, objetos entendidos como tema ou questão que podem ou não estar ameaçados; em segundo lugar, os agentes securitizadores como os atores que reivindicam a existência de uma ameaça para o objeto

referencial através do discurso – ferramenta a qual a Escola de Copenhague concede grande importância no movimento da securitização, e que será tratada com maior profundidade à frente na seção –, podendo ser não somente o Estado, mas também organizações, grupos transnacionais e sociais, indivíduos e etc; finalmente, os atores funcionais são atores que não se encaixam enquanto agentes securitizadores, porém participam de forma direta ou indireta da dinâmica de segurança de um determinado setor (CORDEIRO, 2017; DUQUE, 2009).

Tabela 2 – Categorias Operacionais

Objeto Referencial	Unidades de análise cuja segurança/existência se encontra ameaçada, ou seja, apresentada como tal a partir do discurso.
Agente Securitizador	Atores que dispõem de autoridade e/ou recursos que lhes permitam declarar determinado objeto referencial como existencialmente ameaçado.
Atores Funcionais	Atores que afetam a dinâmica de um ou mais setores, contudo, sem atuar enquanto objeto referencial ou agente securitizador.

Fonte: Elaboração própria a partir de Buzan et al. (1998).

Entendendo, portanto, as categorias de análise e as categorias operacionais propostas pela Escola de Copenhague entende-se que o objeto referencial está sujeito a passar pelas três categorias de análise se assim for proposto por um agente securitizador. Esse desenvolvimento de uma questão de um estágio para outro depende do sucesso do discurso² do agente securitizador e pode ser observado no esquema abaixo.

Tabela 3 – Evolução do Objeto Referencial no Movimento de Securitização



Fonte: Elaboração própria a partir de Buzan et al. (1998).

A partir das categorias propostas para o entendimento do movimento de securitização, entende-se que:

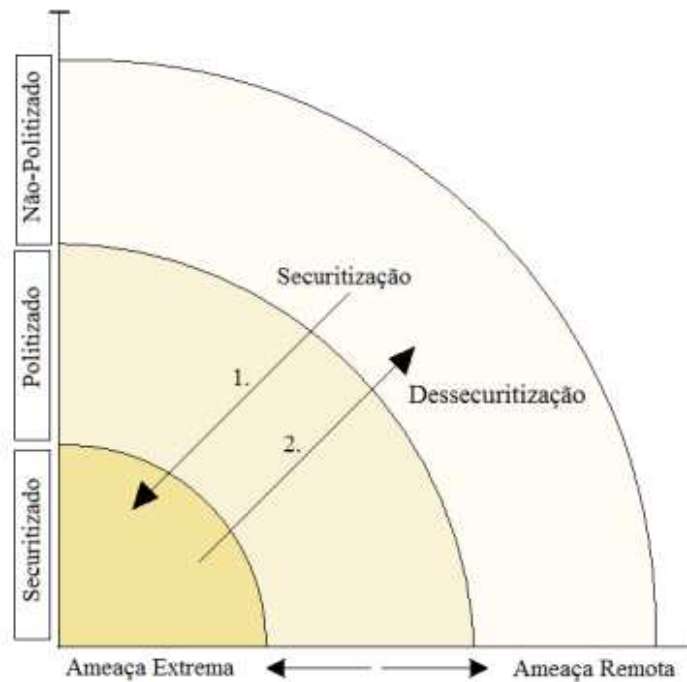
² Esta questão ganhará mais destaque na próxima seção.

In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from nonpoliticized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision) through politicized (meaning the issue is part of public policy, requiring government decision and resource allocations or, more rarely, some other form of communal governance) to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure) (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998, p. 23).

No início de seu processo, a securitização baseia-se em uma argumentação acerca de alternativas futuras para o objeto referencial, na maioria das vezes são alternativas hipotéticas. Os argumentos sempre envolvem duas predições: o que irá acontecer com o objeto se não for tomada uma ação securitizante e o que ocorrerá se a ação for tomada. Isso porque identifica-se na securitização uma política do pânico, ou seja, determinados assuntos passam a ser tratados sem prezar por regras comuns e tornam-se confidenciais, o que confere às autoridades públicas poderes adicionais que viabiliza o desempenho, até mesmo, de atividades que, em outras circunstâncias, seriam consideradas ilegais (CORDEIRO, 2017).

Ao compreender, portanto, a securitização como um processo no qual agentes securitizadores reivindicam, através do ato de fala, *status* de ameaça a um determinado tema considerado uma ameaça para a sobrevivência do objeto de referência, podemos estabelecer o que se compreende enquanto dessecuritização. Dessecuritização (Imagem 1) deve, desse modo, ser compreendido enquanto um processo de deslocamento de temas para fora da esfera de ameaças graves à sobrevivência de um objeto de referência. A dessecuritização nada mais é que o retorno das questões para a esfera da política normal, onde serão tratadas pela via das regras normais e práticas institucionalizadas. Reitera-se aqui a essencialidade desse movimento para a análise objetivada por esta pesquisa.

Figura 1 - Movimento de Securitização e Dessecuritização



Fonte: Oscar Medeiro Filhos, 2010.

Por fim, o êxito de um processo de securitização, segundo Tanno (2003), depende de alguns importantes componentes, como a identificação de uma ameaça existencial; a tomada de ações emergenciais; e, mais importante, a legitimação do processo através do discurso para que ocorra livremente a quebra de regras. Nesse sentido, o sucesso de uma iniciativa de securitização depende, acima de tudo, do reconhecimento social de uma questão apresentada como uma ameaça à segurança. Essa legitimação se faz necessária em virtude do fato de que os agentes securitizadores buscam conferir a essa questão política um caráter emergencial, de forma que seu discurso urge a utilização de meios extraordinários para resolvê-la. Percebendo, portanto, a relevância do discurso dentro do movimento, pretende-se dar enfoque especial a ele na subseção abaixo (CORDEIRO, 2017).

2.1.1 O Ato de Fala

A grande pergunta que a Escola de Copenhague propõe que seja pensada é: O que realmente faz de algo uma ameaça? Uma ameaça é algo que coloca em risco a ordem política, isto é, que coloca em xeque a soberania ou a independência de um Estado de maneira rápida e alarmante, e deste modo, deve ser respondido com o máximo de empenho possível para ser

solucionado. Isso significa que: “Ao nomear um desenvolvimento específico um ameaça, o “Estado” pode reivindicar um direito especial, que será, em última instância, sempre definido pelo Estado e suas elites.” (WÆVER, 2015, p. 247). Os detentores de poder deparam-se então com a alternativa de utilizar o instrumento de securitização em uma questão para adquirir controle sobre ela. Sendo assim, por definição, algo se torna um ameaça quando as elites assim o declaram (WÆVER, 2015).

Com base na teoria da linguagem, Wæver (2015) entende e coloca a segurança como um ato de fala, isto é, ao declarar uma questão como questão de segurança, um representante de Estado, assim como qualquer outro agente securitizador, transfere um desenvolvimento particular para uma área específica, e portanto, reivindica um direito especial de utilizar quaisquer meios necessários para bloqueá-lo.

A utilização desse instrumento eleva uma questão para um novo patamar, onde todos os meios necessários seriam utilizados para solucionar o impasse. Nesse sentido, sob estas circunstâncias, determinada questão se torna uma questão de segurança se assim os detentores de poder assim o definam. No caso específico da Guerra Fria, o fracasso do ato de fala era tido como impossível, tendo em vista a iminente ameaça nuclear, sendo assim, as possibilidades de mudanças tomam a forma de negociações que limitassem a utilização do ato de fala. A partir dessas negociações, condições melhores entrariam em vigor, e por consequência, desencadearia um processo que implicasse menos segurança e mais política (WÆVER, 2015).

A questão mais interessante sobre um ato de fala, isto é, o ato de colocar uma ameaça como tal através do discurso, é o fato de que ele pode fracassar, o que é uma parte essencial de seu significado. Em nosso contexto este é claramente o caso: a invocação de um estado de “segurança” só é possível porque apela para a imagem do que aconteceria se este não funcionasse. Além disso, o ato de fala da segurança é apenas uma problemática e, sendo assim, um ato político acompanhado de um preço. Veja bem, o agente securitizador aumenta as apostas e investe com algum risco de perder sua soberania a fim de prevenir-se de um desafio específico. Por este ângulo, a teoria do ato de fala, bem como seu significado são constituídos por seu sucesso e sua possibilidade de fracasso (WÆVER, 2015).

Voltamos à nossa pergunta inicial: O que realmente faz de algo uma ameaça? Já determinamos que segurança significa uma situação marcada pela presença de uma ameaça e alguma medida tomada como resposta. Mas então o que entendemos por insegurança? Como argumenta Wæver (2015), a insegurança não é simplesmente a ausência da segurança, na

verdade a insegurança pode ser entendida como uma situação onde há uma ameaça e não há uma resposta, deste modo, a ausência de segurança implica apenas a inexistência de uma ameaça. Quando não há uma ameaça, não conceituamos nossa situação em termos de segurança e, muito menos, de insegurança, pelo contrário, a segurança se torna uma preocupação irrelevante neste caso.

O sucesso do discurso, isto é, do ato de fala baseia-se em dois pontos: um ponto interno, linguístico e gramatical, que envolve o uso correto da linguagem apropriada. E um ponto externo, que é relacionado ao contexto social, de forma a deter uma posição de autoridade a partir da qual o ato possa ser feito. O processo do discurso que leva até o *status* de securitizado deve conter a construção de uma trama que inclua uma ameaça existencial, um ponto de não retorno e uma possibilidade de solucionar o impasse (CORDEIRO, 2017).

Segundo Buzan e Wæver (1998), o caminho para estudar a securitização é examinar discursos e políticas, pois é preciso perceber quando um argumento com esta estrutura particular atinge uma audiência suficiente para tolerar as violações das regras. Quando num debate o agente securitizador consegue se libertar das regras e procedimentos, convencendo seu público da prioridade e da urgência de uma ameaça existencial, testemunha-se um caso de securitização.

Ao entender o que é um ato de fala e seu significado em um processo de securitização podemos aferir que as questões de segurança assim como as agendas de segurança são construídas pelos agentes securitizadores. A partir disso, fez-se necessário a elaboração de quadros analíticos específicos para os setores político, econômico, societal, ambiental e militar a partir dessa percepção. Passou-se a defender que cada setor ou área possui lógica própria, com regras, atores, códigos, discursos e, mais importante, objetos específicos de referência no campo da segurança que, nem sempre, incluirão o Estado. Trataremos especificamente dos setores no tópico abaixo.

2.1.2 Os Setores

Quando Buzan sai de sua discussão de segurança em termos militares e primordialmente realista, para abranger a segurança nos setores político, econômico, ecológico e societal, a lógica diz claramente que a segurança começa como um campo militar, no entanto, este setor passa a ser crescentemente desafiado por outros setores. Essa lógica decorre do fato de que ameaças militares eram primárias, no passado, porque emergiam “muito depressa” e com “uma

sensação de horror com relação a um jogo injusto”. Abaixo explicitaremos as especificidades de cada um dos setores (WÆVER, 2015).

O Setor Militar

Aqueles ligados à tradição realista sustentam que as ameaças militares constituem o único objeto dos estudos de segurança. A adoção de uma perspectiva abrangente pela Escola de Copenhague não impediu que esta relevância fosse mantida, porém, o grupo dinamarquês defende que os estudos que se destinem exclusivamente ao setor militar sejam denominados “Estudos Estratégicos”, enquanto que a utilização de uma agenda de segurança abrangente seria chamada de “Estudos de Segurança Internacional” (TANNO, 2003).

Segundo Wæver (2015), o processo de securitização encontra-se mais institucionalizado no setor militar, isso porque neste setor o Estado detém o monopólio da força, enquanto as elites tornam-se porta-vozes das ameaças à segurança internacional. Deste modo, o Estado será o principal objeto referencial no campo de segurança deste setor enquanto as elites conformarão os principais agentes securitizadores. No entanto, outros objetos referenciais podem ser apontados, como, por exemplo, a balança de poder, a sociedade internacional, os direitos humanos e a não-proliferação de armamentos nucleares. Nesse sentido, outros agentes securitizadores ganham espaço, como grupos de pressão, representantes ministeriais, indústrias de armamento e intelectuais.

Após a Guerra Fria, os estudiosos do COPRI apontam para a tendência da regionalização de conflitos, desencadeando a formação de complexos regionais de segurança. Em certas regiões, a ausência da rivalidade bipolar facilitou a dessecuritização de algumas questões, enquanto que facilitou e incentivou a securitização de outros (TANNO, 2003).

O Setor Político

Segundo a Escola de Copenhague, as ameaças políticas almejam destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado. De acordo com Tanno (2003), em geral, as ameaças políticas dirigem-se à soberania do Estado e podem tomar forma de pressões para a adoção de políticas específicas, pedidos de substituição do governo e incentivos à secessão. A rejeição do estadocentrismo fez com que além dos Estados e seus componentes, princípios e outras entidades políticas passassem a ser objetos referentes no setor político. Enquanto que os agentes

securitizadores tratam-se de atores governamentais, mas outros atores, como as Nações Unidas, podem identificar ameaças políticas no sistema internacional.

O Setor Societal

Neste setor, a definição de ameaça varia com o entendimento de sociedade. De acordo com Tanno (2003):

[...] podemos concluir que no sistema internacional contemporâneo, segurança societal se refere à habilidade de uma sociedade de permanecer com suas características essenciais sob condições mutáveis e ameaças possíveis. Especificamente, é sobre a sustentabilidade dentro de condições aceitáveis para a evolução de padrões tradicionais de língua, cultura, associação, identidade e costumes religiosos e nacionais [...] segurança societal se refere a situações em que sociedades percebem a ameaça em termos de identidade (WÆVER, 1993).

Atualmente, o aumento da densidade de interação entre as unidades do sistema internacional gera ameaças para Estados e para as nações. Frequentemente, ameaças societais são encontradas em Estados considerados fracos, onde sociedade e Estado não se harmonizam. Nestes casos, os governos são fontes de ameaças para as identidades que se apresentam como hostis ao seu exercício (CORDEIRO, 2017).

O Setor Econômico

Segundo Tanno (2003), a existência de posições irreconciliáveis dentro do setor econômico torna complexa a análise das ameaças. Soma-se a isso o fato de que a competição se coloca como uma característica básica da economia capitalista, e assim, faz com que o sistema capitalista seja dominado pela insegurança. Segundo Buzan (1991), o paradoxo central deste setor repousa no significado de segurança econômica em um contexto de mercado, sendo que dentro do sistema capitalista os atores devem se sentir inseguros tendo em vista suas visões divergentes. Sendo assim, a insegurança econômica passa a ser vista enquanto ameaça a partir do momento em que tal insegurança ultrapassar a esfera econômica, estendendo-se para esferas política e militar.

A partir dessa ideia, seriam ameaças aquelas que se dirigem aos setores econômicos que garantem a sobrevivência física do Estado, como indústrias de matérias estratégicas e de base, e que são fundamentais no exercício da guerra. Nesse setor, objetos de referência no campo da segurança variam de acordo com a posição ideológica daquela economia. Por exemplo, mercantilistas defendem o Estado como único objeto do setor, enquanto que liberais defendem

que as regras que garantem o bom funcionamento dos mercados ocupam essa posição (CORDEIRO, 2017).

O Setor Ambiental

O setor ambiental ganha relevância para a política internacional a partir da intensificação das atividades industriais, que passaram a afetar exorbitantemente as condições de vida no planeta. A partir disso, identificam-se dois principais objetos referenciais principais nesse setor: primeiro, o próprio meio ambiente; e segundo, ameaças à qualidade de vida já adquirida. O grupo dinamarquês chama atenção para o fato de coexistirem, dentro desse setor, dois tipos de agenda, que, em alguns momentos, soam contraditórias: a agenda governamental e a científica. Com base em uma análise *focaultiana*, o impasse reside no fato de que a comunidade científica respalda o movimento de securitização dentro desse setor. Tendo em vista a detenção de saber específico por parte desse grupo de especialistas, a Escola de Copenhague estabelece-os como principal agente securitizador dos problemas ambientais (TANNO, 2003).

Outra característica, ressaltada por Tanno (2003), desse setor é o elevado nível de politização nas questões, e, logo, um baixo nível de securitização. Isso decorre, principalmente, do fato de que problemas ambientais acarretam efeitos apenas no longo prazo, fazendo com que ações de cunho imediatista se tornem desnecessárias. Com efeito, as questões ambientais são redirecionadas para outros setores aos quais caberá arcar com as consequências das tragédias ambientais. Tais complicações fazem com que o setor ambiental seja mais útil como uma lente que identifica ameaças a serem tratadas por outros setores.

Tabela 4 – Os Setores da Segurança

Setor	Objetos Referentes	Agentes Securitizadores
Militar	- Principalmente o Estado; - Outros objetos de referência podem ser apontados: a balança de poder, a sociedade internacional, os direitos humanos e a não-proliferação de armamentos nucleares.	- As elites; - Grupos de pressão, representantes ministeriais, indústrias de armamento e intelectuais.
Político	- Principalmente, Estados e seus componentes; - Ganham espaço os princípios e outras entidades políticas.	- Atores governamentais; - Nações Unidas.
Societal	- Padrões tradicionais de língua, cultura, associação, identidade e costumes religiosos e nacionais.	- Aumento de interação das unidades de análise; - Governos.
Econômico	- Objetos referentes variam de acordo com a posição econômica ideológica do Estado.	- Normalmente, são agentes securitizadores os atores de setores econômicos que garantem a sobrevivência física do Estado, como indústrias de base e setores estratégicos.
Ambiental	- Em primeiro lugar, o próprio meio ambiente; - Em segundo, ameaças à qualidade de vida já adquirida.	- Principalmente, grupos de especialistas cientistas; - Setores do governo.

Fonte: Elaboração própria a partir de Buzan et al. (1998).

Para além da ampliação dos setores de onde derivam as ameaças da segurança para além do setor militar, Buzan amplia também os objetos de referência da segurança, de forma a estender a garantia de segurança para além do Estado. Entende-se agora a possibilidade de que os indivíduos que se colocam abaixo do Estado e o Sistema Internacional acima dele deveriam ser protegidos contra ameaças de diversas naturezas. Apesar deste novo avanço, o Estado detém o posto de mais relevante objeto de referência, porém esta primazia não implica em exclusividade, como na lógica realista. Os movimentos de ampliação iniciados por Ulman e Buzan fornecem base e sustentação teórica para as transformações que gradativamente ganhavam maior espaço no campo político internacional (AMARAL, 2008).

Por fim, vale reiterar que os setores acima descritos não operam, segundo Buzan (1998), de forma alguma de maneira isolada. Certamente cada um possui seu ponto focal de atenção dentro da problemática da segurança, porém existe um alto nível de entrelaçamento através de uma rede de conexões.

No capítulo seguinte, faremos uma elucidação aos acontecimentos da política externa brasileira na década de 90, principalmente no que tange a segurança. Para tanto, nos utilizaremos de um foco de entendimento construído a partir dos setores de segurança explanados neste capítulo, bem como da noção de dessecuritização para compreender o caminho trilhado pelo Brasil. Por fim, faremos uso da perspectiva desenvolvida pela Escola de Copenhague acerca dos movimentos regionalistas, buscando entender o papel do Brasil nesse processo, e como este influencia no processo de dessecuritização das relações entre Brasil e Argentina a serem tratados no capítulo final.

CAPÍTULO 2: A DIMENSÃO DA SEGURANÇA PARA O BRASIL NO PÓS-GUERRA FRIA.

O fim da Guerra Fria demarca o início de um período permeado por rápidas e profundas transformações no sistema internacional, exigindo que os países, a cada dia, buscassem formas de se adaptar, através da descoberta de novos caminhos e alterando seus modos de fazer diplomacia, e, historicamente, o Brasil não foi uma exceção. Neste capítulo, pretendemos compreender os efeitos das alterações no campo da segurança na política externa brasileira, especificamente nos governos da década de 90 (BERNAL-MEZA, 2008).

Somado ao respaldo teórico proposto no primeiro capítulo buscaremos identificar os elementos que compuseram a postura brasileira neste período, nos levando, por fim, ao entendimento do processo de dessecuritização entre Brasil e Argentina no capítulo seguinte. Com efeito, faz-se de extrema relevância que haja um estudo mais profundo acerca das ações de política externa brasileira concernentes à segurança internacional que, por consequência, guiaram o país neste caminho.

Deste modo, este capítulo objetiva esclarecer os desenvolvimentos e modificações no campo da segurança a partir dos governos brasileiros da década de 90, destacando as perspectivas e objetivos traçados na área. Para além disso, busca-se compreender o posicionamento brasileiro frente às novas dimensões do conceito de segurança na América do Sul, bem como a tendência brasileira em privilegiar o multilateralismo.

1. Concepção de segurança: os governos Collor, Itamar e FHC.

Findada, portanto, a ordem bipolar, a diplomacia brasileira volta-se para os novos temas que compunham a agenda de globalização e elege o multilateralismo como seu meio de ação. Além disso, o término da Guerra Fria trouxe o fim da dicotomia entre alta e baixa política, fazendo com que a segurança estratégica incorporasse o reordenamento econômico do país. O mundo pós-Guerra Fria passou de um sistema econômico bipolar para o multipolar e estrategicamente passou a ser unipolar. O tratamento multilateral, no entanto, só coube no aspecto econômico, enquanto que no plano estratégico o Brasil buscou fortalecer a união com a América do Sul em vistas de proteger-se do perigo oferecido pela hegemonia norte-americana (CERVO; BUENO, 2008).

Até o início da década de 90, a política externa brasileira podia ser interpretada a partir de uma perspectiva de continuidade daquela desenvolvida no período da política externa

independente e consolidada na época do pragmatismo responsável. O fator exógeno que a modifica é o que Lafer (2000) chama de *polaridades indefinidas*³, que representavam incógnitas sobre a evolução dos enredos econômicos e políticos mundiais por onde gravitavam os grandes centros de poder. Com efeito, o Brasil buscou adaptar-se, porém de modo não simples, como ressaltam Cervo e Bueno (2008).

Em um primeiro momento, parece-se ter perdido “o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava obstinadamente a promoção do desenvolvimento nacional.” (CERVO; BUENO, 2008. p. 455). O progresso das opções estratégicas brasileiras após o fim da Guerra Fria, deve ser entendida no contexto das transformações domésticas e no seu entorno regional, o que, no caso brasileiro, privilegia uma inserção desmilitarizada, como veremos à frente. De acordo com Oliveira e Onuki (2000), a partir desse contexto, o Brasil definiu sua estratégia de inserção internacional baseada em dois pilares: primeiro, a definição da região sul-americana como área de influência; segundo, o multilateralismo como via de ação nas áreas de segurança e economia.

No campo da segurança, em específico, o fim da década de 80 caracterizou-se por duas mudanças no cenário internacional: o fim da Guerra Fria em 1989 e uma propensão para a segurança multilateralizada à época da globalização, entre 1990 e 2001. O Brasil envolveu-se com entusiasmo no que chamamos de segurança multilateralizada ao ponto de exercer influência sobre sua própria política de defesa. A inserção internacional de segurança do Brasil esteve visceralmente vinculada à política exterior até 1989 pela via do chamado projeto nacional que estabelecia objetivos permanentes e supunha o planejamento estratégico, porém desde 1990, vincula-se pela via da segurança multilateralizada (CERVO; BUENO, 2008).

As próximas seções possuem a finalidade de trazer à luz questões fundamentais, ocorridas em cada um dos governos da década de 90, que auxiliam na formação do entendimento do que chamamos de dessecuritização.

³ O sistema internacional apresentou mudanças de configuração, demonstrando uma crise no sistema, que passa de um contexto de um mundo que deixa de apresentar polaridades definidas, com base nas duas grandes potências hegemônicas no mundo à época, os EUA e a URSS, e parte para uma realidade política global que pode ser definido enquanto um sistema de polaridades indefinidas.

1.1 Governo Fernando Collor de Mello (1990 – 1992)

Dada a indefinição de polaridades no sistema internacional, muitas das chamadas potências médias encontraram espaço para participarem na ordem mundial, buscando relevância em outros campos da política internacional que não o militar, tendo em vista sua baixa presença em tal setor (FONSECA JR., 1997). O governo Collor inicia-se, deste modo, na intenção de apresentar o Brasil ao concerto mundial como um país grande dotado de “uma economia dinâmica, democrático e pacífico, sem inimigos nas suas fronteiras, capaz de absorver sem conflitos populações cultural e etnicamente distintas, com capacidade de negociação e assim por diante”. (ABDENUR, 1997)

A ruptura do paradigma ordenador da política internacional implica modificações profundas na percepção que as elites brasileiras tinham das relações internacionais e das oportunidades de atuação brasileira neste âmbito. A partir de 1989, e em consequência do arrefecimento das tensões Leste/Oeste, o Brasil busca defender uma política externa que ao passo que defende o desejo de autonomia do país, substitui a terminologia “distância”⁴ por “participação”. Conforme Fonseca Jr. afirma:

[...] a autonomia [...] não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. [...] A autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que expressem [a] tradição diplomática [brasileira]. (FONSECA JR, 1998, pg. 368).

As transformações em direção a este novo paradigma já haviam sido iniciadas no governo Sarney, e continuaram a evoluir no governo Collor que as traduziu em uma nova política de inserção internacional do Brasil. Com efeito, a partir de 1990 passou a predominar, na cúpula do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e na elite do corpo diplomático brasileiro, a percepção de que as novas circunstâncias internacionais não deveriam ser tidas enquanto uma ameaça, mas sim como uma oportunidade para o Brasil (NEVES, 1993).

Em termos concretos, durante o governo Collor, a diplomacia brasileira movimentou-se em dois sentidos: por um lado, buscou reduzir ou eliminar os contenciosos com grandes poderes, como a questão da dívida externa, energia nuclear e patentes; e por outro lado, empenhou-se na ampliação do âmbito de ação da diplomacia brasileira através de ativa participação na discussão dos “novos temas”, como meio ambiente e direitos humanos e do

⁴ Nos períodos da Política Externa Independente (1961-1964) e de alguns governos militares, sobretudo a partir de 1967, particularmente na Presidência Geisel (1974-1979), a busca pela autonomia dava-se por meio de um distanciamento em relação aos centros de poder internacionais (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

reforço da posição política e econômica do país na região, em busca da constituição de um bloco regional na América do Sul. Na primeira via de ação, o país confrontou grandes dificuldades, principalmente por conta da falta de credibilidade adquirida pelo país nas décadas passadas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SALLUM JR., 2011).

Já na segunda via de ação, Vigevani e Cepaluni (2007) denotam elementos pioneiros na postura brasileira que conduziriam a um processo de dessecuritização no sentido lato: primeiro, a adoção de uma postura intermediária entre a recusa e a aceitação do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), o que já demonstra uma flexibilidade que mais tarde resultaria na assinatura, promovendo assim a imagem pacifista do país⁵, além de contribuir para as modificações na concepção de segurança do país em consonância com as transformações no âmbito internacional; e um segundo elemento decorrente do primeiro, onde abrem-se os caminhos necessários para a criação de compromissos básicos⁶ no campo nuclear com a vizinha Argentina, como será aprofundado no capítulo seguinte. Como afirma, Sallum Jr.:

Este conjunto de iniciativas na área nuclear firmou internacionalmente a imagem do Brasil como país pacífico e, em termos específicos, facilitou bastante o acesso às “tecnologias sensíveis” para empresas e projetos brasileiros. Como tais movimentos mostram, o reposicionamento do Brasil em relação às grandes potências e aos regimes internacionais envolveu também uma redefinição da posição brasileira em relação à Argentina, e vice-versa. (SALLUM JR, 2011, pg. 271).

Apesar das dificuldades encontradas durante o percurso de suas vias de ação, eliminado alguns ou reduzindo-os, a diplomacia brasileira pode avançar de modo mais enfático na busca por maior participação na nova ordem mundial. Neste governo, ganham destaque iniciativas como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento⁷ que teve sede no Brasil no ano de 1992, e foi organizada pelo país. No caso específico da proteção ambiental, o governo brasileiro afirmou-se à época como responsável em relação a seus próprios recursos naturais, principalmente a Amazônia. Nesse sentido, tendo em vista que o país opta por lidar com o setor ambiental através das instituições e negociações, percebe-se intenções que agem no sentido contrário de um processo de securitização deste tema (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SALLUM JR., 2011).

⁵ Além de ser fundamental na construção do entendimento entre Brasil e Argentina, como veremos à frente.

⁶ Compromissos estes que buscavam redefinir o relacionamento Brasil e Argentina dentro do campo nuclear, bem como as relações de ambos com as potências nucleares já existentes.

⁷ A Rio 92, como também é conhecida, gerou um conjunto de documentos que “definem um quadro jurídico para a cooperação internacional de importância fundamental” (LAFER, 1993). Nesta conferência, erigiu-se o que se conhece por desenvolvimento sustentável como paradigma para a busca do crescimento econômico, fixando a preservação ambiental como limite à exploração econômica da natureza e condição para o desenvolvimento.

Uma segunda iniciativa, e talvez a mais central na redefinição da inserção brasileira, foi a criação de uma União Aduaneira com os vizinhos. Em 1991, o Brasil e a Argentina, acompanhados do Uruguai e Paraguai, criam o Mercosul como espaço econômico regional a ser convertido em União Aduaneira no final de 1994. A partir deste compromisso percebe-se que a estratégia brasileira de se voltar para a América do Sul, bem como de privilegiar sua atuação em foros multilaterais já prevalece desde o governo Collor. Com a assinatura desse acordo, o Brasil deu um passo decisivo para ampliar sua participação no âmbito regional e global (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SALLUM JR., 2011).

Assim como na iniciativa anterior, percebe-se aqui o interesse brasileiro em manter as resoluções acerca de questões econômicas no centro de instituições regionais, como o caso do Mercosul, e globais, como o GATT. O que se firma enquanto um marco do caminho trilhado pelo país rumo a dessecuritização, principalmente no que condiz à região da América Latina, em especial a Argentina.

Retomando a questão nuclear, observa-se a ampliação de adesões brasileiras a regimes de controle de armamentos nucleares, haja vista a impossibilidade de permanecer passivo a esse tema na arena internacional, e a existência de um cenário assimétrico, onde os ganhos maiores são retidos pelas grandes potências. A atuação brasileira nesse sentido, ocorre com a intenção de findar as desconfianças sobre o país e firmar o compromisso do governo Collor em restringir a utilização de recursos nucleares (CARDOZO, 2002).

Além disso, como estamos tratando de uma redefinição dos temas de segurança, o Brasil faz avanços no que diz respeito aos direitos humanos, passando a se utilizar de fóruns multilaterais como a ONU e a OEA para estabelecer acordos, como elucida Cardozo (2002). Tendo em vista os retrocessos ocorridos durante o regime militar neste campo, o governo Sarney trabalhou na recuperação das diretrizes de direitos humanos pelo país, cabendo ao governo Collor dar continuidade⁸, e buscar a promoção e defesa dos mesmos.

De modo geral, a partir do governo Collor nota-se que o Itamaraty buscou sua inspiração na vertente grotiana⁹ e kantiana da doutrina de segurança e da política de defesa, dando início

⁸ Em 24 de janeiro de 1992, o Brasil adere aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promovidos pela ONU. Ademais, em 25 de setembro de 1992, conclui sua adesão formal à Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto San José.

⁹ Segundo Grotius, a natureza social e racional do homem, que é o fundamento do direito natural, traz como consequência a necessidade de se estabelecer regras mínimas para a sobrevivência da sociedade. A partir da obrigação de cumprir os pactos, uma dessas regras mínimas para a convivência social, o direito internacional é construído pelos Estados: na interação social entre os Estados, a conveniência e a reflexão racional dão origem às

ao processo de depreciação do papel de suas Forças Armadas na esfera da segurança. Nesse sentido, o Brasil desqualificou a força como meio de ação, privilegiando a persuasão e reforçando seu pacifismo através do estabelecimento de pactos internacionais de desarmamento, como já mencionado. Ao priorizar sua atuação multilateral, é notável o reforço da atuação brasileira em fóruns multilaterais, principalmente no que concerne os temas de economia, meio ambiente, e direitos humanos, com o estabelecimento do país enquanto um promotor e defensor dos mesmos, já a partir do governo Collor (CERVO; BUENO, 2008).

Como de conhecimento público, o governo Collor não obteve pleno sucesso em realizar seus objetivos, tendo em vista sua interrupção em detrimento de uma forte crise política, que, por sua vez, culminou no *impeachment* do presidente e sua substituição pelo vice-presidente, Itamar Franco. Este final precoce não significa, porém, que tenha fracassado completamente, ou então, que não tenha contribuído para a superação da crise de Estado, e até mesmo para o desenvolvimento de premissas de política externa que viriam a ser continuadas nos governos seguintes (SALLUM JR., 2011).

1.2 Governo Itamar Franco (1993 – 1994)

Sob o governo de Itamar Franco, os objetivos da política exterior foram condicionados pelos problemas de credibilidade interna e externa causados pela crise política e a consequente destituição do Presidente Collor, dando contudo, continuidade às linhas de ação da política externa estabelecidas em seu governo. Durante o governo de Itamar Franco, com Fernando Henrique Cardoso¹⁰ e Celso Amorim¹¹ ocupando a pasta das relações internacionais, nota-se a operacionalização das metas traçadas para se atingir a autonomia pela participação, metas estas que envolveram ativamente a adesão de valores prevaletentes no cenário internacional e ações centradas na busca pela estabilidade econômica (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SALLUM JR., 2011).

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro das Relações Exteriores, reconhece-se a especificidade do mundo pós-Guerra Fria, onde se identificam desafios, mas

regras jurídicas mínimas que ordenam a sociedade internacional. De maneira geral, o direito de empreender uma guerra externa surge da violação do princípio de convivência pacífica entre os Estados que, especificado por Grotius, compreende a defesa contra uma injúria, atual ou ameaçadora, mas não antecipatória (BARNABÉ, 2009).

¹⁰ Ministro do Ministério das Relações Exteriores entre 1992-1993, deixa o cargo para ocupar o Ministério da Fazenda.

¹¹ Ministro do Ministério das Relações Exteriores entre 1993-1994.

também oportunidades à inserção brasileira. O aproveitamento dessas oportunidades, de acordo com FHC, relaciona-se profundamente com decisões internas vigorantes desde o governo Collor, principalmente no que diz respeito à recuperação econômica do país. A globalização da economia mundial, assim como a universalização de valores democráticos e do livre comércio, concebe pontos de referência fundamentais para o ordenamento da política externa durante o governo Itamar. Com efeito, é passível de se observar que as diretrizes impressas por Cardoso enquanto ministro do MRE não somente não representam uma ruptura, como exprimem a continuidade do mandato seguinte, onde ocupa o cargo da presidência (CARDOZO, 2002).

Assim como no mandato Collor, o governo Itamar ganha destaque em alguns instâncias que se fazem pertinentes na presente análise de um conceito de segurança alargado. Apesar do identificado *continuum* entre a política exterior de Collor e Itamar, nota-se o retorno de um objetivo latente nas décadas de 70 e 80: a busca de reconhecimento internacional como potência regional. Para tanto, foram aprofundadas várias das diretrizes já impressa na política exterior da década de 90, em busca do aproveitamento das oportunidades de projeção internacional (BERNAL-MEZA, 2008).

Nesse sentido, o país busca reafirmar a não-proliferação nuclear ao dar continuidade aos regimes de controle de desarmamento e tecnologia sensível, com a finalidade de reestabelecer a confiabilidade internacional na área da segurança, entendendo, assim, a necessidade de aceitar regras limitadoras e regimes de controle nesse campo. Para tanto, a adesão ao Tratado de Tlatelolco¹² corroboram com a intenção brasileira, assim como a adoção das diretrizes de não proliferação do Regime de Tecnologia de Mísseis (MTCR)¹³ e a Convenção para Proibição de Armas Biológicas (BWC)¹⁴ (AMORIM, 1994)

Para atingir o desejo de reconhecimento como potência regional, o país necessitava aprofundar ainda mais os processos de integração na regional, onde agiu por duas vias: o Mercosul e a proposição da ALCSA. O Mercado Comum do Sul, segundo Hirst e Pinheiro (1995), era tido como ferramenta importante para engendrar maior institucionalização na região, e fortificar o multilateralismo enquanto meio de ação regional e mundial. Nesse sentido,

¹² Assinado em 1967, e ratificado pelo Brasil no primeiro governo FHC.

¹³ Oficialmente só adere ao regime no primeiro Governo Fernando Henrique, porém no fim do governo Itamar já inicia a criação de dispositivos legais para implementar os controles sobre bens e serviços relacionados a mísseis

¹⁴ Brasil já havia assinado sua participação na convenção, mas ratifica e adere em 1993.

identifica-se o avanço da institucionalização do Mercosul através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto¹⁵.

O lançamento da iniciativa para a Área de Livre Comércio Sul-Americana, a ALCSA, surge com o propósito de ampliar a integração para outros países do Cone Sul, tendo em vista que apenas quatro países constituíam o Mercosul à época. Ademais, a intenção por de trás de sua criação é de contrapor as propostas de integração hemisférica lançada pelos Estados Unidos, a ALCA. Deste modo, a criação da ALCSA como uma proposta alternativa à criação da ALCA, refletiu a sensação de que as relações com os EUA se aprofundavam de forma negativa, em torno da agenda bilateral, tendo em vista as discordâncias decorrentes também de assuntos como a propriedade intelectual, por exemplo. Em vista das dificuldades impostas pelo governo norte-americano em detrimento da posição brasileira em criar uma zona de livre comércio sem os Estados Unidos, o Brasil começou a sofrer pressões que resultaram em 1994 no aval para a criação da ALCA. O projeto da ALCSA, por sua vez, virá a ser deixado de lado em favor da ampliação do Mercosul (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Ainda em busca de reconhecimento, o país amplia o escopo de seu empreendimento para integração, passando a incluir países como a China, a Rússia, a Índia e a África do Sul, o que denota a intenção do país em buscar oportunidades de inserção para além da América do Sul, que ainda se mantém como seu foco de ação principal (CERVO; BUENO, 2008).

A diretriz brasileira de fortificar sua atuação multilateral também se faz presente neste governo, que marca o retorno brasileiro ao Conselho de Segurança da ONU, iniciando seu pleito por um assento permanente, corroborando com a busca da autonomia através da participação. Ademais, o Brasil exerce uma participação ativa na Rodada Uruguai, o que, novamente, compromete sua posição com os Estados Unidos¹⁶, fato este que corrobora para a percepção da necessidade de fóruns multilaterais como ferramentas para países que não são tidos como potências. Por fim, é durante o governo Itamar que ocorrerá a criação da OMC¹⁷, fórum de constante uso brasileiro nos anos subsequentes.

¹⁵ Documento que confere personalidade jurídica ao Mercosul, dotando-lhe de representação externa e capacidade para negociar com terceiros países ou grupos de países. Cria também arcabouço institucional do Mercosul ao dispor sobre seus órgãos decisórios e de execução e criar canais que permitam a veiculação de aspirações dos diversos segmentos da sociedade. Revigoram e incrementa a capacidade de atuação do Mercosul como ator internacional. (COSTA VAZ, 1999)

¹⁶ Ocasionado por posições divergentes na Rodada Uruguai, principalmente no que concerne os subsídios agrícolas. Tal divergência ocasionou dificuldades às exportações brasileiras para os EUA.

¹⁷ Criada oficialmente em 15 de abril de 1994.

Assim como a demonstração das medidas tomadas no setor econômico são relevantes para o entendimento da dessecuritização enquanto um processo, assim também ocorre com os direitos humanos e o meio ambiente. Abordados na mesma perspectiva de defesa e promoção do governo Collor, os direitos humanos foram novamente fortalecidos pela Conferência de Viena (1993)¹⁸. Após o protagonismo brasileiro na Rio 92, durante o governo Itamar aprovou-se um projeto de vigilância da Amazônia¹⁹, com o propósito de abranger o controle ambiental da região, preservar a área indígena e reprimir atos ilícitos (CARDOZO, 2002).

De modo geral, os elementos apresentados até agora demonstram uma mudança na orientação da política externa brasileira comparativamente aos anos 70 e 80, quando havia um caráter essencialmente defensivo, permeado pela ideia de autonomia pela distância, enquanto que nos anos 90, a política externa passa a aderir as resoluções multilaterais dentro de um quadro marcado pela interdependência global e aceitação de normas internacional de jurisdição que eram consideradas de âmbito interno.

1.3 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998)

A passagem do governo Itamar Franco não coincide com o esgotamento do padrão de atuação do país no sistema internacional, pelo contrário, uma vez que em uma perspectiva comparativa as gestões Collor e Itamar revelam mais um processo de ajuste do que de ruptura, de modo que as previsões para o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso caminhavam em direção semelhante aos governos anteriores da década de 90. Segundo Lafer (2001), a ideia de “mudança da continuidade” que prevaleceu no governo FHC, no âmbito da política externa, refletia um processo de adaptação criativa aos novos desafios internacionais (HIRST, 1995; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Embora não haja ruptura na linha de política externa estabelecida no início da década de 90, seu governo é o que mais diferencia, desde o fim da ditadura militar, o componente estatal do governamental. Nesse sentido, a gestão Cardoso aprofundou a agenda das gestões anteriores, com um marcado ativismo presidencial e presença em fóruns multilaterais, este último concentrado em instâncias políticas e econômicas, buscando um fortalecimento da posição do país para facilitar sua inserção econômica, e localizar um perfil de liderança. A partir disso, a política exterior no período FHC acaba por reforçar a inserção estratégica brasileira

¹⁸ Conferência onde foi reconhecida a universalidade dos direitos Humanos, adotada por 171 estados.

¹⁹ Comumente conhecido como SIVAM.

baseada nos pilares da integração regional demarcada na região sul-americana e no multilateralismo tanto na área econômica quanto de segurança.

O que se observa na gestão FHC foi a consolidação e sofisticação da política formulada nos governos Collor e Itamar em busca da “autonomia pela participação”. Nesse sentido, parte dos êxitos da diplomacia brasileira no governo Cardoso relacionam-se com a parcial existência de um ambiente internacional propício para a cooperação, onde havia a crença na democratização promovida pelas instituições internacionais, principalmente na área comercial (FONSECA JR., 1998).

O governo FHC, ao buscar a consolidação e renovação do paradigma da política exterior, confere novo significado à conceituação de autonomia: o de “autonomia pela integração”. Segundo Lampreia (1999), a “autonomia pela integração” é uma sofisticação do conceito que opôs a busca da “autonomia pela distância”²⁰, isto é, o paradigma de “autonomia pela participação”. De modo geral, a autonomia pela integração caracteriza-se pela “[...] manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos seus objetivos e interesses.” (LAMPREIA, 1999, p. 89).

Nesse contexto, o governo almejava alcançar uma agenda proativa, onde o país deveria ampliar o controle que detinha sobre seu destino. Com efeito, a política externa agiria no sentido de resolução da agenda interna de desenvolvimento e de crescimento, no auxílio da superação de problemas sociais, o que, por sua vez, seria alcançado pela participação ativa na elaboração de normas e pautas de conduta internacional. Sob a gestão Cardoso, o objetivo central da política exterior era de inserir o país na rota de intercâmbio externo de elementos úteis ao desenvolvimento do país, ainda que tais elementos tenham passado a uma vinculação direta com valores universalmente aceitos, como os direitos humanos, a estabilidade econômica, meio ambiente e o fortalecimento de parcerias (FONSECA JR, 1998; CERVO; BUENO, 2008).

Diante da necessidade de adaptação criativa da política exterior, a agenda contemporânea internacional é marcada por dois movimentos: pelas tendências econômicas, ditadas pela dinâmica da globalização²¹, e pela incidência dos novos temas nas discussões

²⁰ Característica da diplomacia brasileira durante a Guerra Fria.

²¹ Termo caro ao presidente Fernando Henrique Cardoso, ligado, principalmente, à esfera econômica. Refere-se à grande expansão dos fluxos financeiros internacionais e suas implicações sobre as políticas monetárias e cambial das economias nacionais. Outro aspecto da globalização se detém no campo da produção e na crescente ampliação das correntes internacionais do comércio. Ao elucidar os fatores característicos da globalização, considera que há uma tendência à convergência entre o arcabouço institucional internacional e o quadro interno dos países, pois

internacionais, como meio ambiente, direitos humanos, democratização, liberalização comercial – a maioria destes negociados no nível multilateral. Nessa condição, a democratização ganha destaque – principalmente nos discursos proferidos pelo presidente, podendo ser entendida como a reivindicação pela reformulação do Conselho de Segurança, juntamente à intenção de obtenção de um assento permanente no órgão.

Sob a condição de continuidade, o elo estabelecido entre o governo FHC e Collor repousa na posse de Itamar como presidente, condicionando a pasta das relações exteriores à Fernando Henrique, como já mencionado. Apesar disso, é notável a diferença da postura adotada por Cardoso, na presidência, comparativamente a Collor e Itamar, tendo em vista, principalmente, a forma como condiciona a implementação da política externa através de uma diplomacia presidencial.

Destaque no primeiro governo de Fernando Henrique, o Mercosul era entendido como o principal projeto e empreendimento da diplomacia brasileira. Na concepção do presidente, as associações de livre-comércio são ferramentas que auxiliam o posicionamento de países em desenvolvimento em um sistema internacional globalizado. Atingido o estágio de União Aduaneira²², o Mercosul adquire também caráter político, dado que além de propiciar estabilidade política, foi essencial para marcar a integridade do bloco em negociações sobre a ALCA e com a União Europeia.

Ademais, o bloco busca a ampliação de suas parcerias, em um movimento dual: em 1996, acerta parcerias com o Chile e a Bolívia, o que caracteriza a busca pelo aprofundamento da integração na América do Sul, agregando para além de questões comerciais, avançando para os setores de serviços, cultura²³ e outros; em 1995, dá início às negociações com a União Europeia²⁴, o que demarca a busca pelo posicionamento do bloco frente a outros processos de integração.

para a fluidez da globalização da produção é preciso haver uma similaridade das regras, para que não haja vantagens “artificiais”. Temas que eram tratados como questões internas, agora estão sujeitos a regimes multilaterais de regras. Em suma, a globalização econômica, na concepção do presidente é a nova ordem internacional (CARDOZO, 2002).

²² Entra em vigor em janeiro de 1995, com a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), prevista no Protocolo de Ouro Preto.

²³ Acordo de Integração Cultural (1996) e Protocolos de Informações Educacionais (1996).

²⁴ Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional entre Mercosul e União Europeia (1995).

Dentre os desafios apresentados ao primeiro governo FHC estavam as relações estremecidas com os Estados Unidos²⁵. Nesse contexto, as intenções norte-americanas por trás da ALCA baseavam-se, também, nos avanços da negociação entre União Europeia e Mercosul, temendo a criação de uma área de livre-comércio, que comprometeria suas zonas de influência. Para além disso, a diplomacia brasileira à época, em busca de distensionar as relações, viu-se obrigada a arquivar a proposta da ALCSA²⁶ baseada na necessidade de se ter uma relação positiva com a potência norte-americana, em uma conjuntura economia globalizada marcada pela competitividade internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

De acordo com Cardozo (2002), enquanto chanceler do Ministério das Relações Exteriores, FHC viu-se focado na Rodada Uruguai, já como presidente, ganham destaques as primeiras negociações no âmbito da OMC, que contribuíram para a ampliação do caráter multilateral impresso na política exterior.

No delicado âmbito das tecnologias sensíveis e não-proliferação, a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear²⁷ marcam o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A resistência ao TNP, até aquele momento, pautava-se na crença de seu caráter discriminatório, e no temor de que sua adesão causasse dificuldades ao desenvolvimento tecnológico brasileiro. A adesão ao TNP em 1997, e sua consolidação em 1998, possui forte simbolismo²⁸ na política externa. Para além do TNP, a diplomacia brasileira buscou dar continuidade às iniciativas de desarmamento e não-proliferação: com a ratificação do Tratado de Tlatelolco, a adesão ao Regime de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e aprovação em 1996, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT)²⁹, tudo como parte de uma estratégia de aceitação das regras limitadoras e regimes de controle nas áreas de desarmamento e de tecnologia sensível para influir na formação de regras internacionais, objetivando a propagação de confiabilidade internacional na área de segurança (LIMA, 1997; CARDOZO, 2002).

No campo do meio ambiente, a postura de continuidade em defesa do desenvolvimento sustentável, tem como premissa a modificação da postura brasileira com relação ao tema antes

²⁵ Estremecimento derivado da proposição da ALCSA em oposição à ALCA e do posicionamento brasileiro na OMC referente aos subsídios agrícolas, causando dificuldade ao fluxo de exportações brasileiras para os Estados Unidos, comprometendo, por fim, a situação da balança comercial do país.

²⁶ Concebida no governo Itamar, com o objetivo de se tornar um subsistema econômico e político dentre de uma estratégia de potência média.

²⁷ Negociação iniciada em 1968.

²⁸ Mesmo considerando o contexto internacional pós-Guerra Fria modificado e considerando que o Brasil não possuía nenhuma pretensão de tornar-se uma potência nuclear, o TNP foi um marco de resistência do país às regras internacionais e denuncia das estruturas de poder mundial.

²⁹ Prevê a proscrição completa de testes nucleares.

da década de 90. Até então a posição brasileira diante do tema era vista como confrontacionista, a partir dos governos Collor, Itamar e FHC, no entanto, esta passa a compartilhar valores do Primeiro Mundo.

Sob a gestão de Lampreia no MRE, difundiu-se a percepção de que os direitos humanos passaram de uma ideia abstrata a um critério avaliador do desempenho dos governos e do grau civilizacional atingido pelas sociedades. Além disso, Cardozo (2002) argumenta que os investimentos em ferramentas de *soft power* mostravam um caminho plausível para o Brasil, tendo em vista que regimes internacionais possibilitam a efetivação dos interesses de países desprovidos de recursos de poder tradicionais.

De modo geral, enxerga-se de forma mais clara no governo Cardoso (1995-1998) o que se entende por segurança multilateralizada, um conceito novo para a diplomacia brasileira. Com o reforço do objetivo em pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, o Brasil almejava tornar a segurança sob égide da globalização uma responsabilidade coletiva. Para além de Cardoso, Celso Amorim, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer defendiam o argumento de que o multilateral deve induzir o ordenamento mundial da segurança, mediante medidas de confiança de alcance universal, de forma que o mundo passaria a dispensar o guarda-chuva regional dos Estados Unidos. A visão kantiana de uma segurança multilateralizada – distante do realismo político e do unilateralismo norte-americano – permeou a postura brasileira de segurança até o início do segundo mandato de FHC (1999-2002) e desprende dois efeitos principais: a adesão do Brasil a todos os atos de desarmamento exigidos pelas grandes potências e o início do desmonte da segurança nacional (CERVO; BUENO, 2008).

Em suma, uma análise da política externa dos três mandatos acima nos propicia algumas conclusões importantes. Primeiro, a continuidade traçada pela atuação da diplomacia brasileira nos governos da década de 90, permite a compreensão da atuação brasileira dentro dos setores de segurança traçados pela Escola de Copenhague, trazendo à tona a performance brasileira no âmbito econômico – no GATT/OMC e no Mercosul –, político – notado nos processos de integração promovidos pelo país, na atuação em instituições internacionais e também dentro do Mercosul –, militar – com as ações do país em movimentos de desarmamento e não-proliferação, principalmente com a assinatura de tratados, acordos e convenções –, ambiental – através dos compromissos firmados em conferências (Rio 92) em busca do desenvolvimento

sustentável, e questões relacionadas a Amazônia –, e societal – com o reestabelecimento, desde o governo Sarney, da busca pela defesa e promoção dos direitos humanos, principalmente através da atuação em órgãos internacionais e da assinatura de convenções. Segundo, o fortalecimento do multilateralismo enquanto premissa de ação na arena internacional, o que se deu, principalmente, pelo desempenho em órgãos como a ONU e a OMC, a nível global, e no empenho brasileiro para a construção e consolidação do Mercosul, a nível regional. Terceiro e último, a consolidação da América do Sul enquanto zona de interesse principal do país, o que, dentro de todo o contexto proposto, nos propicia o entendimento da construção de um processo de dessecuritização com a Argentina, ocasionando a existência de um complexo regional de segurança na América do Sul, como veremos a seguir.

2. Complexos Regionais de Segurança: Brasil e América do Sul.

De acordo com Oliveira e Onuki (2000), o regionalismo adquiriu grande peso no processo de reordenamento do poder mundial, assim como as mudanças qualitativas no conceito de segurança internacional no pós-Guerra Fria. Nesse sentido, faz-se necessário destacar o papel da integração como fator essencial à estabilidade regional. De acordo com Hurrell (1995), a institucionalização do regionalismo é relevante não apenas porque a integração é capaz de promover processos de sociabilização, mas também porque os custos para início a um conflito tornam-se altos.

Nesse contexto, o Brasil priorizou a dimensão sub-regional de sua política externa como já vimos, destaque para a região do Cone Sul, bem como para a relação com a Argentina se estabeleceu em termos de cooperação. Com suas iniciativas pacifistas, logrou influir o desarme do Cone Sul, e a construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul, a partir do desmonte do sistema nacional de segurança, bem como da renúncia ao realismo de ação na arena internacional. Com efeito, a questão de segurança foi retomada como uma responsabilidade permanente da política exterior (CERVO; BUENO, 2008; PAGLIARI, 2009).

Segundo Couto (2007), ao optar por reforçar o componente sul-americano de sua identidade internacional, o Brasil lança diversas iniciativas em sua política externa, bem como instrumentos calcados em suas políticas setoriais com um foco estritamente sul americano. A diversidade de ações voltadas para a região indica que a integração sul americana extrapola o plano econômico-comercial, apesar de estas ainda possuírem papel fundamental, promovendo atividades nas áreas cultural, científica e tecnológica, e de segurança. Faz-se relevante destacar

que no período referido, as relações com a América do Sul foram determinadas no governo Collor, aprofundadas no governo Itamar e gerenciadas e preservadas durante os governos FHC.

Diante da América do Sul, a diplomacia brasileira agiu em duas frentes, de acordo com Cervo e Bueno (2008): na área do Cone Sul, pela construção de medidas de confiança com a Argentina, na expectativa de alicerçar sobre o Mercosul uma projeção ampliada à América do Sul em condições de contrabalancear a hegemonia norte-americana; na área da América do Sul, onde se apresenta com credibilidade de país pacífico e pacificador. Partindo dessa perspectiva de atuação da América do Sul, mostra-se proveitoso as proposições da Escola de Copenhague sobre o que denomina Complexos Regionais de Segurança.

A partir do momento em que entendemos a proposição de um conceito de segurança como um fenômeno com natureza dependente da relação entre os atores envolvidos, fica fácil compreender a importância do contexto geográfico no qual os Estados estão inseridos. Torna-se, portanto, natural compreender a relevância do nível de análise regional³⁰ para o estudo da segurança no sistema internacional. Desde o fim da bipolaridade, percebe-se no sistema internacional o ressurgimento dos regionalismos. A intensificação destes processos expõe a necessidade de arranjos de governança para a gestão dos fluxos que transpõem as barreiras nacionais decorrentes do processo da globalização e, deste modo, aponta para a criação de blocos regionais (MEDEIROS, 2010).

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS)³¹ desenvolvida por Barry Buzan, faz menção à análise de um grupo de Estados cujas principais preocupações são interdependentes, de modo que a segurança de um país só pode ser compreendida se levar em consideração a de seus vizinhos. O autor sugere que para um melhor entendimento dos problemas de segurança que envolvem os Estados, é necessário compreender os mecanismos que ocorrem no nível de análise intermediário entre o doméstico e o global, surgindo então a necessidade de se analisar o regional. A formulação da TCRS conta com influências advindas do realismo, do Escola Inglesa e da Teoria Social das Relações Internacionais, análise que não nos cabe no objetivo do presente trabalho (BUZAN, 2003).

A interdependência de segurança é nitidamente mais forte entre as unidades dentro de tais complexos do que com relação às unidades fora deles. Complexos de segurança fazem referência às intensidades relativas de relações de segurança que levam a padrões regionais distintos moldados pela distribuição do poder e das relações de

³⁰ A utilização da escala regional para os estudos da segurança não são uma novidade, uma vez que a perspectiva realista, por exemplo, sempre utilizou a ideia de formação de alianças.

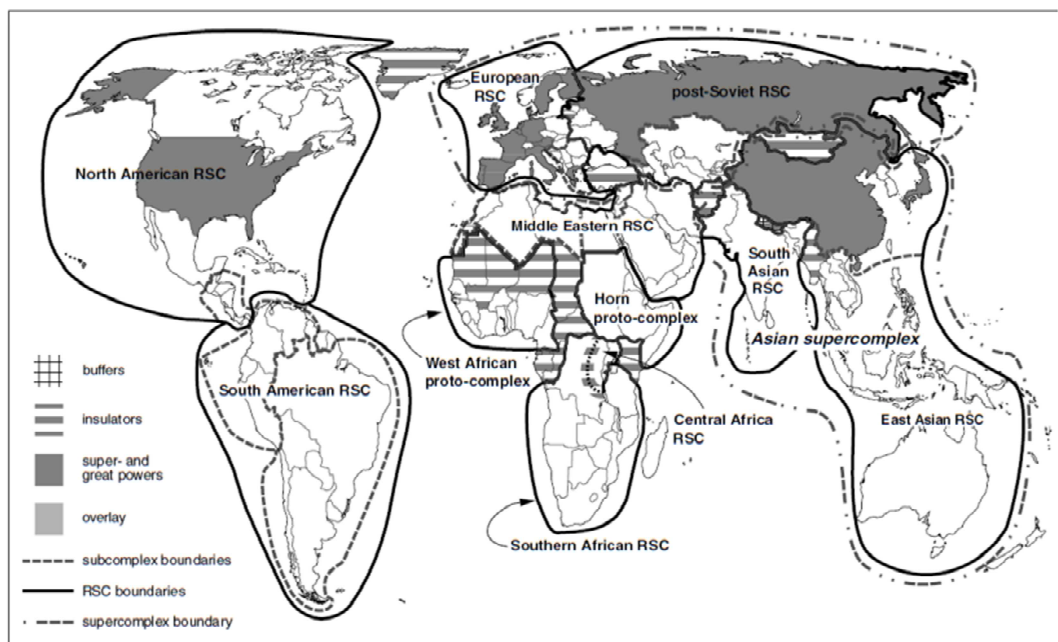
³¹ Conceito formulado inicialmente em *Peolpe, States & Fear: an agenda for international security studies in the Post-Cold War Era* (1991).

amizade e inimizade. Um complexo de segurança é definido como um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira separada. A dinâmica e a estrutura do complexo de segurança são normalmente formadas pelas unidades dentro dele - por suas percepções de segurança, e interações uns com os outros (BUZAN; WÆVER, DE WILDE, 1998, p.201).

Segundo Buzan (1991), as relações de segurança entre os Estados de uma região respaldam-se no padrão de ameaça ou integração percebido entre eles. Tais padrões variam em uma escala que vai de uma relação conflituosa a um modelo de amizade, podendo perpassar níveis intermediários de coexistência e cooperação. Com base nesse padrão, é possível identificar diferentes tipos de complexos regionais, que variam entre ambientes conflituosos, em um extremo, e ambientes de relativa paz, no outro (CEPIK, 2005).

Essencialmente, um complexo regional de segurança é baseado em três principais tipos de relações: primeiro, a distribuição de poder entre os Estados que compõem a região; segundo, os padrões de amizade/inimizade entre os atores ao longo dos setores militar, político, social, econômico e ambiental; terceiro, relações de poder com atores externos à região, especialmente as grandes potências. A partir disso, à época de sua formulação, Buzan identifica onze complexos regionais de segurança no mundo: América do Norte, América do Sul, Pós-URSS, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, Chifre da África, África Austral, Sul da Ásia e Leste Asiático, como podemos observar na imagem abaixo.

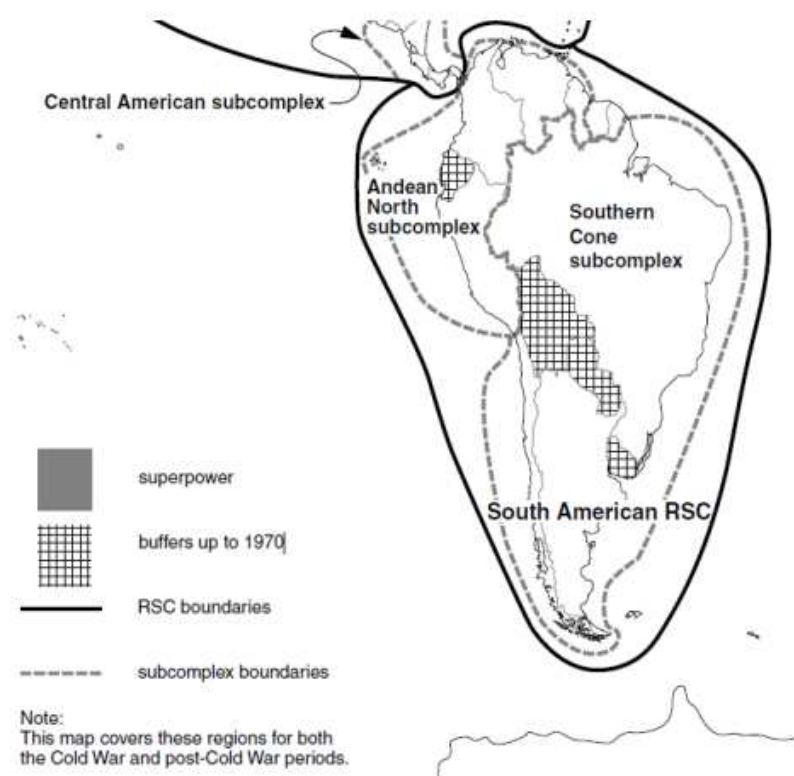
Figura 2– Complexos Regionais de Segurança no Mundo



Fonte: Buzan, Wæver. *Regions and Powers*, 2003, p. 25.

No que tange o complexo regional da América do Sul, Buzan e Wæver (2003) identificam entre os Estados um padrão de amizade intermediário. Apesar da ausência de conflitos na região, a falta de um padrão homogêneo no subcontinente garante a ele uma posição intermediária. Tendo em vista essa heterogeneidade, os autores estabelecem dois *subcomplexos* regionais na América do Sul: os Andes³² e o Cone Sul³³. O primeiro, corresponde a uma região de fraca tradição integralista, motivada pela existência de desconfianças elevadas entre os Estados. O Cone Sul, por sua vez, corresponde ao espaço regional do Mercosul, e é demarcado por relativo êxito em processos cooperativos, onde há sinais de superação de uma geopolítica de orientação *hobbesiana*, notadamente no que se refere à relação entre Brasil e Argentina, como veremos no capítulo seguinte.

Figura 3 – O Complexo Regional de Segurança da América do Sul e seus subcomplexos



Fonte: Buzan, Wæver. *Regions and Powers*, 2003, p.266

Andrew Hurrell (1998) provê grande destaque à transformação ocorrida nas relações entre os países do Cone Sul, especialmente entre o Brasil e Argentina, tendo em vista que a adoção de políticas de controle de armamento e a realização de exercícios conjuntos entre tais

³² Compõem os Andes: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

³³ Compõem o Cone Sul: Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.

países contribuíram para a redução da percepção de rivalidade e de ameaça mútua que dominava o ambiente sub-regional à época da Guerra Fria. Para o autor, se a relação entre países do Mercosul dá sinais de surgimento de uma possível comunidade de segurança, mesmo que limitada, o mesmo não pode ser dito sobre outras partes da América do Sul, como os Andes (HURREL, 1998; MEDEIROS, 2010).

Tendo em vista a participação do Brasil, e da Argentina, no subcomplexo do Cone Sul, daremos ênfase somente a ele nesta análise. Buzan e Wæver (2003) apontam o Brasil como o país que cumpre o papel de um “estabilizador hegemônico” na região, tendo em vista as práticas diplomáticas brasileiras na condição de mediador de contenciosos e litígios entre os países da América do Sul. Ademais, a posição assumida pela política externa, na década de 90, demonstrou a disposição brasileira em promover processos profundos de cooperação com a região, principalmente no campo da segurança.

A liderança brasileira e sua posição de destaque nos contextos regionais da América do Sul [...] descortinou um cenário no qual sua política externa demonstrou uma ativa e inequívoca disposição do Brasil em cooperar com os demais países de seu entorno estratégico, seja na prevenção de ameaças neo-tradicionais ou aos recursos naturais. De fato, o Brasil conseguiu balizar sua posição internacional como a de uma potência média confiável, defensora de valores cooperativos. (AMORIM; CHIOZZO, 2017, p.118)

Somadas à essa perspectiva lançada pela Teoria dos Complexos Regionais, podemos aferir que a continuidade impressa pela política exterior brasileira da década de 90 revela a intenção brasileira de promover processos de cooperação na região sul-americana, abarcando todos os setores de segurança propostos pela Escola de Copenhague. Para tanto, é visível que as ações brasileiras em busca de maior institucionalização na região, guiaram-no em direção a um processo de dessecuritização com sua vizinha Argentina. Com efeito, dentre os processos integrativos na região do Cone Sul, ganha merecido destaque as relações entre ambos, tendo em vista que muitas das ações de política exterior aqui citadas envolviam intenções de construção de entendimento e cooperação entre os países. No próximo capítulo, buscaremos elucidar os elementos componentes deste processo de dessecuritização, bem como compreender seus efeitos.

CAPÍTULO 3: BRASIL E ARGENTINA NA DÉCADA DE 90: POLÍTICAS EXTERNAS E DESSECURITIZAÇÃO

O presente e último capítulo tem por objetivo explorar, em um primeiro momento, a construção do entendimento entre Brasil e Argentina, tendo em vista a necessidade de se compreender o caminho traçado até uma relação de cooperação, uma vez o histórico de rivalidade dos países. Nesse sentido, faz-se necessário também traçar um paralelo entre as políticas externas de ambos os países para se identificar os pontos de convergência e divergência. Isto posto, se torna possível identificar os elementos que caracterizam o processo de dessecuritização entre os países.

1. A Construção do Entendimento

Antes de compreender em que ponto as relações entre Brasil e Argentina se encontravam na década de 90, faz-se necessário algumas breves pontuações, especificamente de fatores antecedentes que contribuíram para a dessecuritização de suas relações, assim como entender sob quais linhas de ação agia a política externa argentina à época.

A construção do entendimento entre Brasil e Argentina tem início em 1979, de acordo com Candeas (2005) quando a relação dá um salto qualitativo fundamental, que fortalecem a confiança e modificam para sempre a natureza dos laços entre os dois países: qualquer hipótese de conflito torna-se obsoleta, e inaugura-se, portanto, a fase de construção da estabilidade entre os ambos os países pela via da cooperação. O destensionamento ao redor da questão de Itaipu³⁴ através da assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa³⁵ define o marco histórico do referido salto qualitativo, demarcando, assim, o início de uma nova fase no relacionamento entre Brasil e Argentina.

³⁴ A firmação da “Ata das Cataratas” entre Brasil e Paraguai (1966) e, do Tratado de Itaipu em 1973, o Tratado de Itaipu, previa a utilização do potencial hidrelétrico de Itaipu nos processos de industrialização, em empreendimento bilateral com o Paraguai. A Argentina reage, reivindicando a obrigação de informação prévia sobre a construção de represas em rios internacionais de curso sucessivo. O Brasil De defende a tese da soberania nacional sobre os recursos naturais e aplica uma política de fato consumado. A partir de então, a Argentina aplica ao problema de Itaipu a estratégia de avançar pela via multilateral, movendo votações favoráveis, por ampla maioria, nos foros internacionais, e firma em 1969 o Tratado da Bacia do Prata. Perón tenta deixar de lado o conflito e propõe a exploração simultânea dos recursos naturais da região, porém a fragilidade política interna e o desaparecimento do líder argentino inviabilizam a coordenação com o Brasil. A Argentina diversifica a estratégia, acrescentando negociações bilaterais ao esquema multilateral, denunciando o projeto Itaipu e propondo o projeto Corpus.

³⁵ Tratado que unificava os projetos Itaipu e Corpus.

Para além disso, o conflito desencadeado nas Malvinas, em 1982, constitui, além de um evento central na história argentina, um ponto central para o seguimento do relacionamento em direção à cooperação. Decorrentes de percepções errôneas do contexto internacional³⁶, a Argentina sofreu durante a guerra. O Brasil, como vizinho imediato do país, apoiou, inequivocamente, as reivindicações argentinas, estabelecendo, assim, outro marco de fortalecimento da confiança recíproca dos dois países (CANDEAS, 2005).

Outro ponto relevante à nossa análise remete à vitória de Raúl Alfonsín, que consolidou a primeira vitória contra o *peronismo* nas urnas. O presidente assume um país economicamente quebrado, politicamente humilhado e socialmente machucado, porém a redemocratização não assegurou o retorno ao equilíbrio econômico. Sequencialmente, o Plano Austral, Austral II e Primavera³⁷ buscaram a correção do curso econômico, mas o fracasso destes aprofundou a situação do país. Simultaneamente, a redemocratização brasileira, em 1985, torna claro avanços na relação dos países, que lança bases de um relacionamento fundamentado em uma cultura de amizade e integração. Nesse sentido, os presidentes Sarney e Alfonsín realizam um encontro presidencial onde assinam documentos fundacionais da nova fase no relacionamento Brasil-Argentina: a Declaração do Iguaçu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear³⁸ (CANDEAS, 2005).

Antes de nos atermos à referidas declarações, faz-se relevante fazer um parêntesis no tocante dos processos de redemocratização dos países. Segundo Vargas (1997), a restauração democrática na Argentina (1983) e no Brasil (1985), abriu precedente para maior interesse da opinião pública sobre as questões nucleares. O início de uma fase de cooperação entre os países encerrava grande simbolismo, uma vez que ambos assumiram plenamente um setor complexo e sensível, onde existia grande dominância e influencia militar nos dois países. A democratização, nesse sentido, trazia consigo maior permeabilidade do sistema político de cada país, ao passo que garantia maior legitimidade e exigia, cada vez mais, transparência em suas relações. O que, nas palavras de Gelson Fonseca Jr. (1995), que a democracia garantia “senão

³⁶ A Argentina possuía a percepção de que ao reivindicar o território das Malvinas, não haveria tempo suficiente para mobilizar forças e estabelecer uma reação. Para além disso, acreditavam que os Estados Unidos adotariam um posicionamento neutro, em virtude da autodesignação argentina como líder da luta anticomunista na América Latina.

³⁷ Planos de estabilização econômica que buscaram impor controle de preços, salários e câmbio, através da redução dos gastos estatais e da emissão de moeda. Ademais, atentaram ainda sobre o congelamento de preços, tarifas, salários e câmbio.

³⁸ Faz-se necessário aqui dizer que as políticas nucleares representam um ponto nevrálgico na construção do entendimento entre Brasil e Argentina, e deste modo, pretende-se dar maior enfoque a elas mais à frente no capítulo.

processos de aproximação mais permanente, pelo menos as bases de um diálogo, mesmo sobre diferenças, que assegura a possibilidade de cooperação.” (p. 92)

Desse modo, o tema nuclear adquiriu grande valor político, dado que representava não somente o esforço de aproximação bilateral, bem como a sinalização à comunidade internacional, em particular para as demais nações latino-americanas, de que havia sido inaugurada uma nova etapa no relacionamento entre Brasil e Argentina. A supracitada Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, de 1985, foi o primeiro passo para a reativação da cooperação bilateral na instância nuclear. Neste documento, três preocupações ficam evidentes: primeiro, a relevância da tecnologia nuclear para o desenvolvimento dos países; segundo, o reconhecimento explícito de que ambos enfrentavam desafios crescentes no suprimento de equipamentos e materiais nucleares; terceiro, a reafirmação dos propósitos pacíficos na colaboração entre eles (VARGAS, 1997).

Paralelamente à assinatura da Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, os presidentes firmaram a Declaração do Iguaçu, que estabelecia institucionalmente o marco da nova fase de cooperação entre Brasil e Argentina e relançava o processo de integração bilateral econômica. O processo de integração lançado, segundo Vargas (1997) veio a calhar, tendo em vista que ambos países se achavam sufocados pelo problema da dívida externa, e recorriam ao aumento de suas transferências de capital para o exterior e enfrentavam o protecionismo do mercado internacional.

Como argumenta Vargas (1997), a construção da estabilidade do relacionamento Argentina e Brasil, que já vinha de uma evolução estrutural desde o fim dos governos militares, evoluiu, ao longo dos anos subsequentes, da cooperação para a integração. Em 1986, Alfonsín e Sarney assinam a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, onde estabeleceram o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil Argentina (PICE ou PICAB) e criam a Comissão de Execução do Programa de Integração binacional. Este projeto político ambicioso era orientado para o desenvolvimento econômico e para o reforço da projeção internacional dos dois países, para tanto, um de seus pilares buscava incrementar a autonomia tecnológica em cada país, como se nota nos discursos dos presidentes. Segundo Alfonsín, por exemplo:

A integração nos permite associar nossos esforços de crescimento ao desenvolvimento de uma estrutura exportadora que nos permita a inserção num mercado internacional altamente competitivo, sobre bases mais sólidas e com maior capacidade de negociação. Para que isto seja possível, devemos incorporar, além da expansão das exportações e do crescimento industrial, um terceiro elemento: a mudança tecnológica. Com efeito, a tecnologia pode ser um poderoso fator de integração regional, possibilitando incrementos na produtividade e na renda; relações cada vez

mais estreitas entre os diferentes setores de nossas economias; elevação dos padrões de organização das empresas privadas e públicas e da capacidade gerencial do Estado e a possibilidade de transformar nossas relações internacionais, projetando ao resto do mundo uma realidade social e econômica mais rica. (...) Argentina e Brasil devem avançar na criação de espaço tecnológico comum, que se estenda ao resto da América Latina. Se não o fizermos, vamos perder a possibilidade de exercer com autonomia nossa opção tecnológica, ingressando no século XXI sob o signo da dependência.³⁹

Nesse sentido, como veremos à frente o campo nuclear será central no relacionamento dos países ao decorrer da década de 90, contribuindo fundamentalmente para a o que chamamos de dessecuritização. Tendo em vista a vantajosa posição brasileira e argentina dentro da América Latina no setor nuclear, as visitas às respectivas instalações nucleares foram determinantes para uma modificação no conhecimento de cada país acerca da capacidade do outro, contribuindo, cada vez mais, para uma lógica de entendimento e transparência entre ambos. No campo prático, a consequência foram progressivas transformações dos interesses nacionais dos países em matéria nuclear, guinando rumo a uma cooperação que seria calcada em tratados internacionais e abrangeria instâncias multilaterais de participação universal, como o caso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (VARGAS, 1997; CANDEAS, 2005).

Em 1989, o relacionamento bilateral dá outro salto qualitativo através da assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento⁴⁰, que de acordo com Candeas (2005) demonstra o avanço do Programa de Integração e Cooperação Econômica, firmado em 1986, e, posteriormente, lança as bases necessárias à formação do mercado comum.

De um modo geral, apesar de haverem fatores predecessores que já nos relatam nuances de uma nova fase no relacionamento entre Brasil e Argentina, o início do PICAB ou PICE modificou completamente o tom das relações bilaterais. A partir de então, foram sendo construídas programas e ações⁴¹ para o aprofundamento desse relacionamento, que posteriormente sofreriam alterações significativas haja vista processos de continuidade e

³⁹ Discurso do Presidente Raul Alfonsín no almoço oferecido por empresários argentinos e brasileiros – 1.12.86, in: Ministério das Relações Exteriores, *Visita do Presidente da Argentina Raúl Alfonsín ao Brasil, 8 a 11 de dezembro de 1986*, pp. 25-26

⁴⁰ O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento tinha por intuito estabelecer um espaço econômico comum, no prazo de dez anos, no qual buscava a harmonização das políticas aduaneiras, comerciais, agrícolas, industriais e de transporte e comunicação de Brasil e Argentina, bem como a coordenação de políticas monetária, fiscal e cambial, e, numa fase mais adiantada, avançar rumo uma harmonização gradual das demais políticas referentes ao mercado comum. Porém, no início da década de 90, com assinatura da Ata de Buenos Aires, Brasil e Argentina decidem acelerar o processo de integração do mercado comum, antecipando, para a data de 31 de dezembro de 1994 (OLIVEIRA, 1998).

⁴¹ Alguns foram citados neste pequeno retrospecto, enquanto outros serão articulados neste trabalho durante a explicitação sobre os avanços (e recuos) na década de 90.

ruptura em matéria de política exterior, e econômica, dentro dos países (BERNAL MEZA, 1999).

Nesse sentido, Argentina e Brasil inscreviam sua dinâmica de relacionamento que segundo Bernal-Meza (1999) se insere em uma dinâmica particular das relações internacionais da América Latina nos anos 80, caracterizadas pelo surgimento de novas formas de diplomacia multilateral ou concertação entre os governos para o manejo coletivo de problemas internacionais, estas últimas, por sua vez, marcadas pelo forte presidencialismo nas relações bilaterais e multilaterais regionais.

O mais importante legado deixado pelos governos Sarney e Alfonsín foi a mudança substancial impressa sobre a, até então presente, percepção de rivalidade e conflito nas relações bilaterais. Se por um lado haviam antecedentes que abriram um caminho de distensão entre os países, representados pelos acordos, pelas primeiras medidas de confiança mútua e segurança no campo nuclear, por outro lado, pode-se afirmar a coincidência no retorno da democracia foi fundamental para a modificação de percepções (BERNAL MEZA, 1999).

Ao início dos anos 90, o Brasil iniciou um processo marcado por uma continuidade em suas grandes linhas de política externa e, também, plasmado⁴² nos paradigmas e visões de mundo concernentes ao fim da Guerra Fria e do processo de globalização. A Argentina, por outro lado, viveu este momento com grandes rupturas nos paradigmas e visões de mundo que até então guiavam sua política externa, com mudanças na composição de sua agenda internacional e na busca por parcerias externas, como veremos a seguir.

2. O Relacionamento Brasil-Argentina na década de 90

As transformações ocorridas entre o fim da década de 80 e o início da década de 90 trouxeram importantes transformações que refletiram diretamente sobre o comportamento externo do Brasil e da Argentina, segundo Saraiva e Tedesco (2001). Como foi colocado na seção acima, durante os anos 80, ocorreram os primeiros processos de integração entre os países, dado a existência de coincidências entre as linhas de ação de suas políticas externas. O que se nota, de um modo geral, é que os países mantiveram perfis semelhantes baseados por

⁴² Com reservas ao governo Collor.

um padrão mais autônomo de inserção internacional e compartilhavam da vontade política de implementar um processo de integração regional.

Até o final dos anos 80, os países da América Latina conviviam com problemas internos decorrentes da crise da dívida externa, do esgotamento de seus modelos econômicos e das dificuldades de inserção econômica no patamar internacional. As transformações da ordem internacional após o fim da Guerra Fria, combinadas com os problemas internos dos países, tiveram impacto sobre as políticas exteriores dos países da região. No capítulo anterior, já expusemos acerca dos posicionamentos e ações da política externa brasileira na década de 90, e nos parece pertinente, portanto, estabelecer um breve panorama das políticas externas argentina com foco voltado para o relacionamento bilateral, antes de compreendermos o que os guiou no processo de dessecuritização (SARAIVA E TEDESCO, 2001).

Externamente, com a superação da ordem bipolar, se estruturava uma nova ordem que se orientava, no campo econômico pelos preceitos da economia de mercado, e no campo político, pela defesa dos valores democráticos. A desestruturação da União Soviética abriu precedente para indagações recorrentes à essa nova ordem, e em particular, sobre a posição ocupada pelos Estados Unidos nesta. Internamente, Brasil e Argentina tiveram o final da década de 80 marcada pelos processos de redemocratização e por crises econômicas, o que, por consequência, aproximou suas políticas externas. A ascensão de Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina, ocasionam oportunidades de ajuste econômico e reformulação do modelo de desenvolvimento (SARAIVA, 2000).

No caso argentino, Saraiva (2000) argumenta que o início do governo Menem é acompanhado de uma grande inflexão na política externa argentina: romper a tradicional tendência de desafiar a hegemonia estadunidense, firmar uma aliança estratégica com vistas a garantir recursos para o projeto econômico interno e buscar uma inserção internacional mais ativa. No centro das reformulações propostas pelo governo Menem, a política externa, era tida como a responsável pelos fracassos econômicos do passado e consequentemente a situação vivida pelo país, deste modo foi questionada dentro de um processo de revisionismo do modelo confrontacionista de inserção externa, até então adotado pelo país.

As modificações no comportamento da diplomacia argentina vieram vinculadas, diretamente, às ocorridas na ordem internacional e à reformulação do projeto interno de desenvolvimento, bem como à retomada de discussões sobre o impacto negativo do gerenciamento de más relações com os EUA no desenvolvimento interno. A defesa da

necessidade de modificação na política externa consolidou uma posição alternativa ao paradigma confrontacionista anterior, pautada no realismo periférico (SARAIVA, 2000).

O redesenho da política exterior argentina, portanto, deu-se de acordo com o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento pós-crise do final dos anos 80, adquirindo uma nova postura frente aos temas de política internacional. A década de 90 é palco de uma política externa marcada por grande continuidade, uma vez a longevidade do governo de Carlos Menem, que perdurou de 1989 a 1999.

A partir disso, resumidamente, as modificações mais relevantes no que tange a política externa argentina foram: o abandono da posição confrontacionista com Reino Unido⁴³ e Estados Unidos; o abandono do Movimento Não-Alinhado; o desmantelamento do projeto missilístico Condor II⁴⁴; a ratificação do Tratado de Tlatelolco; a adesão ao Tratado de Não-Proliferação (TNP) e ao Regime de Tecnologia de Mísseis (MTCR); a modificação do perfil de votação nas Nações Unidas; e, por fim, a busca por protagonismo em missões de paz⁴⁵. Grande parte destas mudanças somente foram possíveis graças ao movimento de desmobilização das Forças Armadas, assim como no Brasil, após a queda do regime militar. Isso explica o êxito obtido pelo presidente Menem em modificar a política exterior do país e os temas estratégicos que, até então, viam-se subordinados à esfera militar. (SARAIVA, 2000; CANDEAS, 2005).

No caso brasileiro, como discutido anteriormente, as relações com os Estados Unidos tiveram menos constância e definição, enquanto o país buscava uma inserção pautada na autonomia, mas também na integração. Retomando, de modo geral as premissas principais da política externa brasileira deste período se baseavam em um projeto de inserção internacional de um país continental em um cenário externo marcado pela descontinuidade, com interesses na dinâmica decorrente da globalização e como sendo um país fundamental nos processos de integração regional. Deste modo, o Brasil atuou fortemente nos foros multilaterais, aprofundando a integração regional com os países do Cone Sul, desanuviou suas relações com os Estados Unidos e buscou diversificar suas parcerias. A política externa brasileira experimentou mudanças importantes como resultado das transformações ocorridas na ordem internacional e no ambiente doméstico, porém tais transformações não ocorreram de forma linear. A própria recuperação econômica do país pautou-se em avanços e recuos constantes.

⁴³ Ressentimento existente desde a Guerra das Malvinas (1982).

⁴⁴ Em acordo com os Estados Unidos.

⁴⁵ Principalmente na Guerra do Golfo.

Notadamente, Brasil e Argentina possuíam à época percepções e posicionamentos divergentes acerca da nova ordem internacional e como resultado prático observa-se a Argentina pautando sua política exterior na busca pelo estabelecimento de uma relação positiva com os Estados Unidos, enquanto o Brasil não parecia seguir um eixo fixo em suas modificações, ou mesmo buscar fundar uma parceria com a hegemonia norte-americana. A Argentina, portanto, relacionou grande parte de seus temas de política externa com os Estados Unidos, enquanto que as transformações no Brasil se ativeram às estratégias domésticas (SARAIVA; TEDESCO, 2001).

As diferentes percepções e consequente rumo traçado às políticas externas podem ser explicadas por três causas: primeiro, a crise doméstica argentina desenrolou-se de forma mais caótica que a brasileira; segundo, a política externa brasileira não necessitava de grandes reformas, tendo em vista que, diferentemente da política exterior argentina, o Brasil evitou, no passado, uma política marcada por grandes confrontações; terceiro e último, o corpo diplomático argentino não era dotado do mesmo grau de autonomia que o Itamaraty, e portanto, era muito mais permeável frente mudanças políticas. Deste modo, o que se tem é uma Argentina com novos objetivos internacionais, porém para alcançá-los necessitava implementar grandes transformações domésticas e em matéria de política exterior, enquanto que o Brasil, apesar da crise econômica e a crise política no governo Collor, foi mais cauteloso na determinação dos objetivos que guiariam a política externa (SARAIVA; TEDESCO, 2001).

Nesse cenário, permeado de modificações e de novas parcerias é de suma importância ressaltar que apesar da busca argentina por uma parceria estratégica com os Estados Unidos, o governo Menem conservou a herança *alfonsinista* de integração com o Brasil em meio a um quase total afastamento das diretrizes da década de 80. A priorização simultânea do relacionamento com os Estados Unidos e o Brasil traz à tona a visão *menemista*, onde, de um lado, os laços firmados com Washington funcionariam enquanto uma garantia dos excessos provenientes da política exterior brasileira – às vezes tida como hegemônica; do outro lado, os laços com Brasília serviriam para o projeto de crescimento econômico argentino (CANDEAS, 2005).

Para além disso, mantiveram-se semelhanças importantes ao objetivo deste trabalho, como por exemplo o alinhamento das políticas exteriores no que condiz ao campo da política nuclear. Além do fato de que ambas as políticas exteriores, apesar das divergências existentes, buscavam maior coincidência com os regimes internacionais. De modo geral, o redesenho do

papel das Forças Armadas nos países, assim como as convergências no campo nuclear e as coincidências, em termos econômicos, no tocante à integração regional, estabelecem-se como elementos centrais na compreensão da relação de cooperação entre os países.

A próxima seção tem o intuito de elucidar as convergências das políticas exteriores dos países a fim de traçar os elementos componentes do processo de dessecuritização do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina.

3. Identificação dos Componentes da Dessecuritização

Entendido, portanto, a que pé estava a política externa argentina durante a década de 90, e mais importante, as convergências dessa política com a política exterior brasileira, entramos agora em um ponto determinante para compreender o que chamamos de dessecuritização do relacionamento Brasil e Argentina. Apesar das apresentadas divergências entre as políticas exteriores de ambos países, existem avanços em instâncias específicas que caracterizam o processo de dessecuritização, e é, justamente, sobre estes avanços que pretendemos focar na presente seção.

Nesse sentido, o cenário da década de 90, no qual se inserem as relações bilaterais Brasil-Argentina encontra-se indefinido, incluindo áreas de divergência como o posicionamento em relação aos Estados Unidos, e âmbitos de convergência como a área nuclear e o processo de integração econômica (SARAIVA; ALMEIDA, 1999).

Como se é sabido, os países vinham de uma rivalidade política de muitas décadas até passarem pelo processo de construção de entendimento e confiança iniciado na década de 80. Até então, a percepção que se tinha era de que o ganho de um país, implicava a perda por parte do outro, tanto em termos materiais, como de poder. À sombra dessa percepção, segundo Vargas (1997), surge a ideia de ameaça recíproca, que foi determinante no desenvolvimento nuclear destes países. O surgimento de uma nova fase no relacionamento dos países, como já dito anteriormente, implicava medidas de confiança e transparência para superar as suspeitas existentes de ambas as partes, levando, assim, os países de uma condição de rivais à uma situação de sociedade.

O processo de aproximação entre Brasília e Buenos Aires em termos de segurança, iniciado na metade dos anos 80 e continuado durante a década de 90, teve grande impacto regional, mas ganhou valor imediato no plano bilateral. Cientes, portanto, da necessidade de

superar a rivalidade em direção à cooperação bilateral, os países buscam o estabelecimento de uma gama de medidas de confiança mútua que respaldasse a cooperação na área nuclear, permitisse o aprofundamento da integração econômica e se estendesse para outros âmbitos (MARQUES, 2003; VARGAS, 1997).

Retomando, portanto, o conceito de dessecuritização, entendemos este como sendo um processo que consiste em deslocar assuntos qualificados, em algum momento, como ameaçados para os níveis usuais de barganha e disputa da esfera política, recorrendo, deste modo, a resolução dos assuntos por meio de regras normais e práticas institucionalizadas. Deste modo, a análise da dessecuritização entre Brasil e Argentina, pautar-se-á em três momentos: primeiro, o que se refere à desmobilização de suas Forças Armadas; segundo, remetendo à convergência no campo nuclear; e o terceiro e último, o entendimento e construção do Mercosul.

Desde os princípios da rivalidade entre Argentina e Brasil, é notável o reflexo dessa percepção no papel das Forças Armadas. Segundo Marques (2003), ao pensar em uma nova fase para o relacionamento entre eles, Brasil e Argentina encontraram como obstáculo uma forte rivalidade estratégica em suas Forças Armadas, que durante diversos períodos encontraram-se tensionadas. Principalmente com os processos de redemocratização nos países, nota-se que se abriu o precedente necessário para que houvesse uma transformação nesse sentido.

Como já mencionado anteriormente, a partir do Governo Collor no Brasil, percebe-se o início da depreciação do papel das Forças Armadas na esfera da segurança, pautado, principalmente, nas novas fontes de inspiração do Itamaraty: a vertente grotiana e kantiana da doutrina de segurança e defesa. Na prática, o que ocorreu foi a redução dos programas tecnológicos conduzidos pelas Forças Armadas até então. Simultaneamente, o primeiro governo Menem dá início a um processo de reforma no Estado argentino, o que implicou profundas modificações organizacionais no papel das Forças Armadas, moldes a serem seguidos pelo Brasil (CERVO; BUENO, 2008; MARQUES, 2003).

Dentro dessa lógica de reestruturação do papel das Forças Armadas, é possível aferir que a simultaneidade dos processos se baseia na vontade política de findar a tensão existente nesse setor, para então dar continuidade ao processo de aprofundamento da integração. A dessecuritização, nesse sentido, reside justamente nessa vontade política de colocar fim a percepção de rivalidade que permeava o setor das Forças Armadas.

Assim como no campo das Forças Armadas, o militarismo brasileiro e argentino cristalizou a ideia de uma disputa por armamento, tendo por base a suposta inevitabilidade de confrontação. Com os avanços da era atômica, projetou-se sobre os países um tipo diferente de rivalidade, frente o perigo de uma corrida armamentista. Com efeito, a desconfiança tornou-se inerente neste período, criando tensões constantes nessa instância (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997).

Apesar das tensões, ambos os países buscavam o desenvolvimento autóctone de seus programas nucleares, de forma que a busca dessa autonomia para a Argentina vinculava-se à defesa, enquanto que para o Brasil constituía uma ferramenta para o desenvolvimento econômico. Mesmo após as respectivas redemocratizações, o desenvolvimento autônomo da tecnologia nuclear continuou sendo visto como central para a aceleração do desenvolvimento econômico e para transformações sociais (VARGAS, 1997).

Como abordado no concernente às políticas externas argentinas e brasileiras à época da década de 90, sabe-se que em 1985⁴⁶ foi reativado⁴⁷ o processo de aproximação nuclear entre os vizinhos, após a retomada da democracia nos países. Verifica-se neste documento o propósito conjunto de criar mecanismos que assegurem os interesses da paz, da segurança e do desenvolvimento da região. Vargas (1997) argumenta que a este ponto já se verifica para além da intenção de cooperação, o que por si só já retira da zona de tensão o tema, a importância dessa cooperação para a região do subcomplexo de segurança regional do Cone Sul, tendo em vista que a Argentina e o Brasil constituíam os mais importantes países no âmbito nuclear dentro da região.

A cooperação no âmbito nuclear expandiu mais ainda em 1990, quando foi assinada a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, onde foi estabelecido o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC) de aplicação à todas as atividades nucleares de ambos os países, e representava, portanto, um mecanismo para a manutenção da paz, da segurança e do desenvolvimento na América Latina (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997).

⁴⁶ Referida Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear.

⁴⁷ Ambos os governos haviam firmado em 1980 o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, no entanto, este acabou por perder presença frente às crises políticas e econômicas nos respectivos regimes militares.

De um modo geral, pode-se dizer que a cooperação nuclear foi estabelecida em duas etapas. A primeira, pelo Acordo Brasil-Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, celebrado em Guadalajara em 1991, instituiu a criação das Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), dotada de personalidade jurídica própria, para aplicar e gerenciar o SCCC, bem como para estabelecer uma ligação com o regime internacional de não-proliferação nuclear (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997).

A segunda, pelo Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e a AIEA, no final de 1991, e estabelece que as salvaguardas serão aplicadas pelos Estados à todos materiais nucleares, em todas as atividades nucleares realizadas dentro de seus territórios, sob sua jurisdição ou controle em qualquer lugar, com o único objetivo de assegurar que estes materiais não sejam envolvidos na fabricação de armas nucleares ou outros dispositivos explosivos. Ademais, a esses tratados somam-se a ratificação do Tratado de Tlatelolco em 1994 pelos dois países e a assinatura entre 1995 e 1997 do, Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997).

O elevado grau de transparência proposto por estes acordos reflete uma alteração profunda na visão do Brasil e da Argentina em relação a suas ações nacionais e relações com os países detentores de tecnologias avançadas. A partir de então, verificou-se uma revisão da estratégia de inserção internacional de cada um dos países, com uma disposição para fazer parte do regime internacional de não-proliferação.

Dentro da dinâmica de cooperação no âmbito nuclear, respaldada e institucionalizada pela assinatura de diversas Declarações e Tratados, Brasil e Argentina, mais uma vez, demonstram a busca pelo arrefecimento de um tema, até então, polêmico no relacionamento bilateral. Mais uma vez, enxerga-se o processo de dessecuritização na aspiração de ambos os países em desanuviar a questão nuclear, até então pautada na desconfiança.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a negociação nuclear entre os países ocorreu de forma conjugada ao estabelecimento de novos laços econômicos-comerciais entre os dois países. Estes dois âmbitos, por tocarem mais diretamente e obterem mais repercussão midiática, acabaram por tocar a vida cotidiana dos dois povos. Com efeito, a vertente de segurança consubstanciada nos documentos acerca da política nuclear e a vertente econômica retroalimentavam-se, uma vez que era pouco provável que se estabelecesse a harmonização dos interesses econômicos sem que houvesse uma distensão política que findasse a rivalidade entre os dois países em matéria de segurança (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997).

Em sequência, deste modo, chegamos ao terceiro e último momento que nos indica um processo de dessecuritização: a esfera econômica e comercial, outro campo historicamente marcado por pressões e disputas. Assemelhando-se ao setor nuclear, o processo de redemocratização se mostrou um elemento chave na integração econômica entre os países ao implicar maior transparência nas atividades governamentais. Para além disso, os movimentos de redemocratização vieram acompanhados do esgotamento do modelo de substituição de importações, requerendo, tanto na Argentina quanto no Brasil, ajustes estruturais, como mencionado anterior (OLIVEIRA, 1998; VARGAS, 1997).

Em busca de espaço para se inserirem internacionalmente, Brasil e Argentina enxergam no processo de integração a possibilidade de criar uma rede de interesses que promovesse não somente o intercâmbio comercial e a integração das duas economias, mas que também possibilitasse a estabilização econômica dos países. É com este intuito, que Brasil e Argentina, somados à Uruguai e Paraguai, assinam em março de 1991, o Tratado de Assunção que cria o Mercado Comum do Sul. O Tratado representou uma consolidação da modificação operada no Cone Sul, iniciada na aproximação entre Brasil e Argentina, bem como instrumento para a interação com os demais blocos econômicos.

Desde o início do processo de integração, as trocas comerciais entre Brasil e Argentina, aumentaram significativamente:

[...] em 1990, o Brasil absorveu 11,5% das exportações argentinas, enquanto que 17,6% das importações da Argentina foram de produtos brasileiros [...] em 1994, 20% das importações da Argentina foram de produtos brasileiros, enquanto que 22,8% das exportações argentinas foram absorvidos pelo Brasil. Em 1996, os produtos brasileiros corresponderam a 22,4% das importações argentinas; bens e serviços argentinos significaram 12,7% das importações brasileiras (VARGAS, 1997, p. 60).

Dados como os apresentados acima, demonstram o aproveitamento da integração econômica dentro do Mercosul⁴⁸. Ademais, o Mercosul se coloca como um elemento central na estabilidade do subcomplexo regional de segurança do Cone Sul, tendo em vista sua instrumentalização para os países componentes. Com efeito, é necessário ressaltar não somente o papel de destaque das economias brasileira e argentina dentro dessa dinâmica, mas também do progresso da aproximação entre Argentina e Brasil para a sustentação da mesma.

⁴⁸ Neste ponto, fazemos a ressalva de nos atermos à década de 90, onde o Mercosul possuía bases de integração pautada nas vontades políticas dos governos. Não nos atemos, deste modo, aos eventos que levaram à crise do bloco.

Sem pormenorizar, assim como nos outros casos, o campo econômico apresentava-se como um espaço permeado por tensões e disputas entre os países, talvez até de origens anteriores às nucleares. Com efeito, os impactos da crise da dívida externa, bem como o esgotamento do modelo de desenvolvimento nesses países, os fizeram enxergar os benefícios por de trás de um processo de integração econômica, optando, assim pela formação de um mercado econômico que institucionalizaria as decisões econômicas.

Em suma, as decisões tomadas no terreno nuclear e no campo econômico criaram uma “teia de interesses” com o intuito de alcançar benefícios no campo da cooperação econômico-comercial, isso porque a aproximação dos regimes de não-proliferação faz do Mercosul um parceiro confiável. O processo de aproximação entre Brasil e Argentina representou a opção em favor de políticas de colaboração e coordenação em busca da resolução de dilemas de interesse comum, caracterizando assim um movimento de dessecuritização nessa instância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado ao longo deste estudo, as modificações na percepção e conceito de segurança após o fim da Guerra Fria tiveram os mais diversos efeitos. A análise do caso brasileiro, como proposto, nos permite enxergar que após o processo de redemocratização no país, a diplomacia brasileira volta sua atenção aos novos temas que compunham a agenda de globalização, e como meio de se inserir no âmbito internacional, elege o multilateralismo enquanto seu meio de ação.

No campo da segurança, nota-se que o Brasil adota uma perspectiva de segurança conhecida como multilateralizada, onde passa a exercer influência sobre sua própria política de defesa. A inserção internacional de segurança, desse modo, que até 1989 esteve visceralmente vinculada à política exterior, vinculava-se, à época da década de 90, pela via da segurança multilateralizada. Nesse sentido, percebe-se uma modificação paradigmática na orientação da política externa, que até o fim da Guerra Fria se movia pela ideia de autonomia pela distância, mantendo-se afastada das questões internacionais. Sendo assim, ao início da década de 90, o que se percebe é a substituição da ideia de distância pela ideia de integração, entendendo, portanto, a intenção do país de participar cada vez mais de uma inserção global e regional.

Com efeito, a consolidação da América do Sul enquanto zona de influência principal do país, dentro do contexto percebido na década de 90, possibilita a compreensão da importância estratégica do Brasil dentro do que chamamos de Complexo de Segurança Regional. E nesse sentido, o panorama levantado acerca da política externa argentina, também nos revela a relevância desta para o complexo. Mais ainda, a nova fase inaugurada no relacionamento Brasil-Argentina se mostra essencial para a estabilidade na região do Cone Sul.

Uma análise comparativa das políticas externas brasileira e argentina nos revela que desde 1985 existem elementos que caminham para uma nova dinâmica no relacionamento dos países, até então pautada na rivalidade. Apesar disso, a partir da década de 90, aparecem divergências nas políticas exteriores dos países, muito pautado na busca por uma parceria estratégica com os Estados Unidos por parte da Argentina. No entanto, um fator a ser ressaltado reside na opção argentina por manter tanto os laços com Washington, como com Brasília.

Apesar das referidas divergências, as políticas exteriores de ambos os países se encontram em alguns pontos cruciais do campo da segurança, e fundamentais para compor o processo de dessecuritização, e resumem-se: na desmobilização das Forças Armadas de ambos

os países, que historicamente apresentavam sinais de tensão, e a partir dos governos Collor e Menem passam a seguir uma percepção de desmonte; na busca de acordo no campo nuclear, tendo em vista que desde a eclosão da era nuclear, suscitaram grandes desconfianças de ambas as partes, e deste modo, os países acordam em diversos regimes bilaterais – em consonância com os regimes internacionais – na busca paz, segurança e desenvolvimento da região latino-americana; por fim, a criação do Mercosul, relata-nos outra instância historicamente marcada por disputas e pressões, onde, a partir da década de 90, assiste-se uma aproximação rumo ao aprofundamento de um processo de integração econômica-comercial, bem como o reforço da centralidade de Brasil e Argentina para a estabilidade do complexo de segurança da região.

Sem pormenorizar, o fato de ocorrerem processos de dessecuritização em temas relacionados a apenas alguns dos setores separados pela Escola de Copenhague, não nos impede de entender como um processo de dessecuritização das relações entre os países. Isso porque o processo de dessecuritização implica na retirada de tensões em torno de uma questão, e o fato de não haver tensões em outros setores das relações não anulam o processo de dessecuritização desencadeado nos outros. Simplesmente, quer dizer que apesar das divergências em seus posicionamentos de política externa na década de 90, não surgiram tensões em outros setores que requeressem um processo de dessecuritização, só foram, portanto, dessecuritizadas as instâncias necessárias. A não-dessecuritização de um setor não implica na securitização deste, implica somente que não há ameaças a este. O que nos permite afirmar a ocorrência deste processo nas relações Brasil-Argentina que nos três momentos acima citados retiram questões de uma zona de tensão e transferiram-nas para um âmbito de tratamento político, através de acordos e instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Roberto. **A política externa brasileira e o ‘sentimento de exclusão’**. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 1, 1997.

AMARAL, Arthur Bernardes. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2008.

AMORIM, Celso. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. IN: PINTO, J. R de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, v.1. p. 135-156, 2004.

AMORIM, Wellington Dantas; CHIOZZO, Vitor Deccache. A Comunidade de Segurança do Atlântico Sul: um subcomplexo regional de segurança? **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.23 n.1, p. 99 - 130. jan./abr. 2017.

BARNABÉ, G.R. Hugo Grotius e as relações internacionais: entre o direito e a guerra. **Cadernos de Ética e Filosofia Política** 15. Universidade de São Paulo. p. 27-47, 2009.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **Relações Exteriores do Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 40-51, Dezembro. 1999.

_____. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 36-71, Brasília, 2002.

BURGES, Sean W. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

BUZAN, Barry. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, vol. 67, no. 3, p. 431-451, 1991.

_____. **People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991.

_____. **People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations**. Harvest Wheastsheaf, Hemel Hempstead, 1983.

_____; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____.; _____.; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Volder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAICHILO, Carlos Ricardo. The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration. **Contexto Internacional**, vol. 39, n. 1, Rio de Janeiro, 2017.

CANDEAS, Alessandro Warley. **A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2010.

_____. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, Junho 2005.

CARDOZO, Sandra Aparecida. **Política Externa Brasileira nos anos noventa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2002.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPSA**. Rio de Janeiro, n. 9, agosto de 2005.

CERVO, Amado. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v.1, p. 7-34, 2006.

_____. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2ª edição. São Paulo. Saraiva, 2008.

_____.; BUENO, Clodoaldo. Adaptação à Ordem Global nos anos 1990. In: **História da Política Exterior da Brasil**. 3ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 455-490, 2008.

CORDEIRO, Caroline Viana. **Segurança Internacional e Novas Ameaças: a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**., Brasília, v. 50, n. 1, p. 159-176, Junho 2007.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, Dec. 2009.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia e Política**, Junho 2005.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (orgs.). **Temas de política externa brasileira II**. 2ª Edição. Brasília; São Paulo: IPRI, Paz e Terra, 1997.

FREEDMAN, Lawrence. International Security: changing targets. **Foreign Policy**, p. 48-63, Spring 1998.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, Junho 2013.

GUZZINI, Stefano. Securitization as a causal mechanism. **Security Dialogue: Special issue on The Politics of Securitization**. Vol 42, Issue 4-5, 2011.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, Dez. 2002.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A Política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HURREL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, p. 23-59, jan/jul., 1995.

_____. Security in Latin America. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, vol. 74, no. 3, p. 529-546, 1998.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. A Política Externa do Governo Collor. **Política Externa**, vol. I, n. 4. p. 95-105, 1993.

_____. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 260-267, Apr. 2000.

_____. Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro. Vol. 19, Iss.2, p. 249-26, 1997.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945- 1990). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010.

MARQUES, Adriana A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**., Curitiba, n. 20, p. 69-85, Junho 2003.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2010.

NEVES, Carlos Augusto R. S. O Brasil e o Futuro: Linhas para uma Presença do Brasil na Vida Internacional. **Política Externa**, vol. 1, no 4, 1993.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 41, n. 1, p. 5-23, Junho 1998.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 43, n. 2, p. 108-129, Dez. 2000.

OXFORD DICTIONAIRIES. Disponível em:
<<https://en.oxforddictionaries.com/definition/detente>>. Acesso em: 12 de abril de 2018.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. A Hidropolítica Platina no Contexto do Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Entre o Conflito e a Cooperação (1960-1979). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2, p. 573-616, julho/dezembro 2012.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança e Defesa na América do Sul: A Cooperação Regional e o Papel do Brasil. **Revista Diálogo**. N. 16, p. 13-29. Canoas, 2010.

_____. **Segurança hemisférica e política externa brasileira: temas, prioridades e mecanismos institucionais**. 2004. 141f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

_____. **Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**. 2009. 281 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

SALLUM JR, Brasílio. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, p. 259 a 288, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, Dez. 2007.

_____.; ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 18-39, Dez. 1999.

_____.; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 2, p. 126-150, dez. 2001.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Eds.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, v.2. p. 149-170, 2004.

SOARES, Samuel. **As percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a Cooperação em Defesa e Segurança Internacional**. Anais Suplementar do XXIII

Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História (Anpuh) – História: Guerra e Paz, realizado em Londrina – PR, entre os dias 17 a 22 de julho de 2005.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, Junho 2003.

ULLMAN, Richard H. Redefining security. **International Security**, v.8, n.1, p. 129-153, Summer 1983.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 41-74, 1997.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil e Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)**. 2007. 339 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, p. 273-335, 2007.

_____.; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, vol. 15, n. 2, São Paulo, 2003.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHULTZ, Ronnie D. (Ed.). **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/book/lipschultz/lipschultz13.html>>. Acesso em: 12 de abril de 2018.

_____.; DUQUE ESTRADA, Rodrigo; DE MATTOS, Fernando Preusser. Securitização e Dessecuritização. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S.l.], v. 4, n. 8, p. 237-275, nov. 2015.