

**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Relações Internacionais**  
**Dissertação de Mestrado**

**A Semiótica do Regional no Pensamento  
Geoestratégico Brasileiro**  
Ideias e conceitos do regionalismo sul-americano

Artur Andrade da Silva machado  
Professor Orientador: Alcides Costa Vaz

**BRASÍLIA**  
**JULHO DE 2012**



**Artur Andrade da Silva Machado**

**A Semiótica do Regional no Pensamento  
Geoestratégico Brasileiro:  
Ideias e conceitos do regionalismo sul-americano**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Área: Relações Internacionais – Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof.Dr. Alcides Costa Vaz

**BRASÍLIA**

**JULHO DE 2012**



## FICHA CATALOGRÁFICA

**Machado, Artur Andrade da Silva**

**A Semiótica do Regional no Pensamento Geoestratégico Brasileiro. Ideias e conceitos do regionalismo sul-americano / Artur Andrade da Silva Machado. - - Brasília, DF: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília, 2012.**

**131 pp.; il**

**Orientador: Alcides Costa Vaz**

**Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações internacionais.**

**1.América do Sul; 2.Regionalismo; 3.Segurança; 4.Ideias; 5.Semiótica. I.Vaz, Alcides, II.Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, III. A Semiótica do Regional no Pensamento Geoestratégico Brasileiro. Ideias e conceitos do regionalismo sul-americano.**

## REFERÊNCIA PARA CITAÇÃO:

MACHADO, A. A. S.. *A Semiótica do Regional no Pensamento Geoestratégico Brasileiro*. Ideias e conceitos do regionalismo sul-americano. Dissertação. 2012 (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.



## **AGRADECIMENTOS**

Sem as inestimáveis contribuições de leitura, reflexão, crítica, conversas e sugestões, por parte das distintas pessoas aqui lembradas, esta dissertação jamais seria possível. Agradeço, encarecida e sinceramente, a todos que de algum modo contribuíram para meus estudos e pesquisa de mestrado. Agradeço, em especial:

Ao Professor Alcides Vaz, pela amizade desde meus anos de graduação, pela comprometida orientação e pela confiança em meus projetos;

Ao Embaixador Samuel P. Guimarães, pelos sábios ensinamentos e pela receptiva cortesia com que me recebeu para uma conversa;

Ao Coronel Paulo Laraburu, pela preciosa ajuda na compreensão da tradição do pensamento militar para as relações internacionais;

A todos os professores e funcionários do IREL, mormente, aos professores Antonio Jorge Ramalho, Estevão Martins e Tânia Manzur, pelas valiosas críticas, comentários e sugestões a versões preliminares da dissertação;

A meus fabulosos colegas de graduação e mestrado em Relações Internacionais, à turma dos relsabiados e a meus companheiros do Programa de Ensino Tutorial (PET-REL), especialmente, a Izadora Xavier, quem comentou as primeiras elucubrações teóricas desta dissertação;

A meus fascinantes colegas do Instituto Rio Branco, em especial, a Jaçanã Ribeiro, quem cordialmente corrigiu os mais grosseiros deslizos de meu ensaio filosófico;

A Pérola Pereira, pelo carinho e companheirismo com que me ajudou a escrever cada página desta dissertação;

A Alex Machado, Enid Rocha, Alexandre Machado e André Machado, pelo afetuoso apoio a meus sonhos e reflexões.

**A SEMIÓTICA DO REGIONAL NO PENSAMENTO GEOESTRATÉGICO BRASILEIRO:  
IMAGENS, IDEIAS E SÍMBOLOS DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO**

**RESUMO:**

Esta dissertação propicia estudo da arquitetura ideacional da América do Sul como região de segurança no pensamento geoestratégico brasileiro. Baseada na existência de uma semiótica das ideias, a dissertação argumenta que elos cognitivos entre conceitos são estocados em um patrimônio coletivo de ideias. A superação de preconceitos e pré-ideias na formulação de regras de interação com o regional é o grande desafio para desenvolver políticas de segurança regional que atendam às especificidades de cada espaço geográfico. O projeto-sul-americanista do século XXI oferece exemplo de política de segurança regional criativa, que tende a levar a integração regional efetiva.

**PALAVRAS-CHAVE:**

América do Sul; Regionalismo; Segurança; Ideias; Semiótica.

**ABSTRACT:**

This dissertation is a study of the ideational architecture of South America as a security region in the Brazilian geostrategic tradition. Assuming the existence of a semiotics of ideas, this dissertation argues that cognitive links between concepts are stored in a collective heritage of ideas. Overcoming prejudices and pre-ideas in the formulation of rules of interaction with the regional environment is the greatest challenge in order to develop regional security policies that meet the specificities of each geographical area. The contemporary South American project offers an example of creative regional security policy, which tends to prompt an effective regional integration.

**KEY WORDS:**

South America; Regionalism; Security; Ideas; Semiotics.



## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Quadro 1. Tipos Simbólico-Ideacionais por Função Social	P. 18
Quadro 2. Segmentação/Composição do Substrato Simbólico-Ideacional	p. 19
Quadro 3. Estrutura Simbólica e Agência Estatal	p. 24
Quadro 4. Sistematização de esquemas cognitivos	p. 50
Quadro 5. Análise experimental	p. 57
Quadro 6. Enlaces entre Regionalismo e Política de Segurança	p. 81

## LISTA DE SIGLAS

Área de Livre Comércio (ALC)	Organização da Solidariedade Popular Afro-Asiática (AASPO)
Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)	Organização da Unidade Africana (OUA)
Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)	Organização das Nações Unidas (ONU)
Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)	Organização de Estados Americanos (OEA)
Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)	Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO)
Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC)	Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)
Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEEDCDS)	Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)
Colégio Interamericano de Defesa (CID)	Organização para Cooperação e Segurança Europeia (OSCE)
Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)	Organizações Não-Governamentais (ONGs)
Complexos Regionais de Segurança (CRS)	Política de Defesa Nacional (PDN)
Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)	Política Militar de Defesa (PMiD)
Curso de Estado Maior Conjunto (CEMC)	Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)
Doutrina Militar de Defesa (DMiD)	Relações Internacionais (RI)
Escola Superior de Guerra (ESG)	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE)
Estado-Maior do Exército (EME)	Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)
Estados Unidos da América (EUA)	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)
Estratégia Militar de Defesa (EmiD)	Terceiro Tratado sobre Redução Estratégica de Armados (START III)
Estratégia Nacional de Defesa (END)	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)
Força Interamericana de Paz (FIP)	União Aduaneira (UAd)
General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)	União Africana (OA)
Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)	União da Europa Ocidental (UEO)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)
Junta Interamericana de Defesa (JID)	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)
Livro Branco de Defesa (LBD)	União Econômica Completa (UEC)
Mercado Comum (MC)	União Monetária (UM)
Ministério da Defesa (MD)	União Panamericana (UPA)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)
Operação Panamericana (OPA)	

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>PARTE I: PROJETO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I: IMERSÃO IDEALISTA, RELATIVISMO E TAUTOLOGIA .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO II: SEMIÓTICA: ANÁLISE E LIMIAR .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO III: CONSTRUTIVISMO: ESTRUTURALISMO E PROCESSO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO IV: <i>OBTER DICTUM</i> SOBRE CONSTRUTIVISMO EM TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DE SECURITIZAÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO V: ESTRUTURALISMO COGNITIVO: UMA SEMIÓTICA DA MEMÓRIA SOCIAL .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO VI: FENOMENOLOGIA E COGNIÇÃO DA SEGURANÇA REGIONAL .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO VII: ESBOÇO METODOLÓGICO .....</b>	<b>23</b>
<b>PARTE II: EVOLUÇÃO CONCEITUAL DA REGIÃO .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO VIII: REGIÃO NA SEMIÓTICA DAS GUERRAS MUNDIAIS .....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO IX: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA BIPOLARIDADE.....</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO X: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA INTEGRAÇÃO .....</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO XI: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA DESCOLONIZAÇÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO XII: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA GLOBALIZAÇÃO.....</b>	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO XIII: UMA SÍNTESE DAS PROPOSTAS DE INSERÇÃO REGIONAL NAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>44</b>
<b>CAPÍTULO XIV: QUADRO SEMIÓTICO E ANÁLISE EXPERIMENTAL DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA REGIONAL .....</b>	<b>49</b>
<b>PARTE III: ELOS ENTRE SEGURANÇA E REGIONALISMO NO PENSAMENTO GEOESTRATÉGICO BRASILEIRO.....</b>	<b>58</b>
<b>CAPÍTULO XV: PRIMEIRAS NOÇÕES DE REGIONALISMO .....</b>	<b>59</b>
<b>CAPÍTULO XVI: REGIONALISMO PELO ALINHAMENTO OU PARA A AUTONOMIA? .....</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO XVII: ENGAJAMENTO BRASILEIRO NO REGIONALISMO ESTADUNIDENSE.....</b>	<b>63</b>

<b>CAPÍTULO XVIII: SEGURANÇA, RIVALIDADE E DESENVOLVIMENTO: A GESTAÇÃO DE UM SUBESPAÇO SUL-AMERICANO E DE SEUS SUBESPAÇOS:.....</b>	<b>68</b>
<b>PARTE IV: SEMIÓTICA E SEGURANÇA NO REGIONALISMO BRASILEIRO DA AMÉRICA DO SUL.....</b>	<b>76</b>
<b>CAPÍTULO XIX: REGIÕES DE SEGURANÇA NA ACADEMIA BRASILEIRA .....</b>	<b>76</b>
<b>CAPÍTULO XX: ENQUADRAMENTO SEMIÓTICO DO PENSAMENTO OFICIAL DO ESTADO BRASILEIRO PARA SEU ENTORNO REGIONAL .....</b>	<b>80</b>
<b>CAPÍTULO XXI: A FUNDAMENTAÇÃO IDEACIONAL E INSTITUCIONAL DO PROJETO SUL-AMERICANISTA: UM BLOCO INTEGRADO E NÃO HEGEMÔNICO DE PODER .....</b>	<b>93</b>
<b>PERSPECTIVAS.....</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA.....</b>	<b>114</b>
<b>FONTES DOCUMENTAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICE A: FUNÇÕES NEUROCOGNITIVAS .....</b>	<b>126</b>
<b>APÊNDICE B: LISTA DE REUNIÕES REGIONAIS .....</b>	<b>129</b>

## INTRODUÇÃO

O que significa a América do Sul para o pensamento estratégico brasileiro? Trata-se de uma fonte de recursos naturais estratégicos, de lucrativos contratos comerciais ou de uma origem de ameaças territoriais, estatais, transnacionais? É um espaço em que o País deseja exercer sua influência exclusiva, em que virão a se institucionalizar novos melindres de poder de um Estado em ascensão do plano internacional? Será a América do Sul considerada como um subespaço geográfico para o qual cabem instituições funcionais, um condomínio a ser regrado por iguais, um entorno de contenção da influência de potências externas, uma mera plataforma por meio da qual se poderia alcançar objetivos em foros internacionais?

A investigação detida da fundamentação ideacional da América do Sul no pensamento estratégico brasileiro demonstra que qualquer simplificação de raciocínio analítico não faz jus às complexas categorias discursivas e institucionais que possibilitaram a articulação de uma original política de segurança<sup>1</sup> regional. A América do Sul é um processo sem precedentes que, ao mesmo tempo, se senta em estoque de ideias e conceitos acumulado durante séculos por livros acadêmicos e manuais burocráticos. Para o Governo brasileiro, a América do Sul não é um sistema de poder, tampouco um bloco econômico, mas, sim, um projeto único em que cada passo conceitual exige cautelosa fundamentação. Devido à complexidade ideacional da atual política de segurança regional do Brasil, a análise das proposições e ações desse Estado com base em conceitos pré-formatados internacionalmente trazem como consequência expectativas simplificadoras, imprecisas e exauríveis.

Esta é, além do mais, a primeira vez em que o Brasil logrou incorporar uma formatação ideacional de segurança original a um projeto de regionalismo político. Até o ano 2000, não havia esta América do Sul, assim como não havia sido possível ao Brasil exercer criativamente sua faculdade de formular políticas de segurança regional. Embora o pensamento geoestratégico brasileiro sempre houvesse prezado por inovar-se conceitualmente, até a última hora do século XX não fora capaz de superar as estruturas ideacionais que compõem uma Semiótica de ideias sobre o regional e sobre como agir regionalmente para garantir objetivos de segurança.

Nesta dissertação, analiso<sup>2</sup> como estão relacionados teorias e conceitos de segurança e regionalismos de natureza econômica e política. Argumento que esses elos admitem diversas fundamentações, baseadas em distintos *esquemas cognitivos*, que são sistemas simbólico-ideacionais

---

<sup>1</sup> Nesta dissertação, o termo “segurança” sempre deve ser entendido em sentido lato.

<sup>2</sup> Ao longo de toda a dissertação, inseri, propositalmente, alguns verbos conjugados em primeira pessoa, porque a linguagem impessoal, preferida por estudos acadêmicos positivistas, passa uma pretensão de objetividade do conhecimento, a qual não compartilho.

formados pela conexão entre ideias. Segundo essa teoria, haveria alguns nexos entre ideias que são construídos e mantidos socialmente, de modo que, quando um agente se identifica com uma ideia, deixa-se mais facilmente convencer por uma cadeia de conceitos e interpretações compartilhados socialmente. De outra parte, desde a perspectiva teórica desta dissertação, o processo de interpretação e formulação de conceitos no nível da agência é fonte de inovação conceitual que, por vezes, logra estabelecer novos nexos conceituais com inovadoras características.

As academias de saber e as burocracias de Estado, instituições que muitas vezes escrevem textos para si mesmas e mantêm esses textos arquivados, posteriormente os reinterpreta e os referenciando, são as grandes responsáveis pelo estoque de ideias. Por meio dessas instituições, que trabalham com informação e conhecimento, os agentes são ensinados a pensar de maneiras determinadas, por vezes bloqueando sua criatividade, por vezes expandindo-a.

A propriedade que uma ideia mantém de conectar-se a outra possibilita considerá-la um símbolo, cabendo desenvolver análise semiótica. A análise que utilizo nesta dissertação não faz referência unicamente a regras e usos de linguagem, mas, diferentemente, a regras e usos de ideias. Advogo que a forma como região e segurança foram articulados por pensamentos e discursos pretéritos influencia diretamente a forma como atualmente pensamos sobre esse elo; no entanto, procuro por formulações ideacionais que inovem o patrimônio mundial de formas de pensar sobre segurança regional.

Com o duplo desafio de testar considerações teóricas, ao mesmo tempo em que se analisa a arquitetura ideacional do sul-americanismo, esta dissertação divide-se em vinte e um capítulos organizados em quatro partes. A primeira parte sugere a existência de uma semiótica de ideias, compondo uma teoria particular, estruturada sobre uma vasta tradição de idealismo filosófico.

Na segunda parte, incorro em trabalho de levantamento de categorias interpretativas e visões conceituais sobre os enlaces entre segurança e regionalismo. Com base em análise da história das ideias, discuto como diferentes contextos semióticos apresentam ligações entre visões de mundo (ontologias), receitas de segurança e regras de interação com entornos regionais. Esse levantamento, que baliza toda a análise teórica da dissertação, foi resumido em formato de quadro, na página 50, e aplicado para analisar uma série experimental de políticas de segurança e defesa de múltiplas nações.

A terceira parte forja uma narrativa interpretativa para a evolução de conceitos brasileiros para seu entorno regional. Se, por um lado, o Brasil jamais adotou indiscriminadamente conceitos internacionais pré-formatados para pensar suas relações com a região; por outro lado, o País

tampouco foi capaz, antes do lançamento do projeto sul-americanista, de comprometer-se com elo duradouro e autônomo entre política de segurança e receitas de inserção regional.

Finalmente, na quarta parte, apresento e analiso, buscando a diversidade de fontes, uma visão brasileira sobre a arquitetura ideacional e institucional de um espaço sul-americano de segurança. Minha pesquisa levou-me a concluir que os enlaces entre segurança e regionalismo no atual projeto sul-americanista caracterizam-se pelo excepcionalismo, não podendo ser interpretados com conceitos ou teorias de outros contextos.

Nas páginas que seguem, pude ponderar sobre as inter-relações entre segurança nacional e distintas escalas e tempos de regionalismo. Regionalismo hemisférico, americano, interamericano, panamericano, latino-americano, hispano-americano. Regionalismo nas Guerras Mundiais, na Guerra Fria, na integração europeia, na descolonização, na globalização. Regionalismo no imperativo de consolidar a América do Sul como região estratégica, como uma zona de paz e de desenvolvimento.

Esta dissertação é um trabalho que pretende discutir o poder simbólico das ideias, mas que, de maneira nenhuma, tem a pretensão de encerrar explicação holista de conceitos e categorias de pensamento. Esta dissertação não pretende encerrar debates em aberto, enrijecendo reflexões e sugerindo convicções, senão que traz uma leitura interpretativa acerca de uma relação ideacional que, embora simples, já esteve por trás de tensos episódios de hostilidade, de guerras e de dezenas de propostas de cooperação e de integração que deram mais ou menos resultados.

## **PARTE I: PROJETO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

Nesta dissertação, desenvolvi um projeto teórico-metodológico próprio. Não se trata de uma macroteoria de Relações Internacionais, senão de uma maneira particular para lidar com proposições sociológicas e filosóficas que têm sido creditadas ao movimento teórico denominado Construtivismo. Sobretudo devido a essa característica, acredito que o esforço ora apresentado tem validade para o entendimento de dinâmicas e conceitos de segurança, estratégia e defesa nas relações internacionais contemporâneas.

Ao furtar-me de utilizar um pacote teoria-método já aceito pela comunidade científica, preferi justificar ao leitor os fundamentos daquilo que estou propondo de forma mais detalhada. Para tanto, começarei a apresentação da proposta teórica com uma tentativa de fundamentação filosófica e sociológica. Esse formato de abordagem não é inédito e tem sido bastante bem recebido por uma comunidade epistêmica que se aproxima de temas filosóficos (NEUFELD, 1994) e que percebe os benefícios de apoiar suas reflexões em discussões metateóricas (WENDT, 1991).

### **CAPÍTULO I: IMERSÃO IDEALISTA, RELATIVISMO E TAUTOLOGIA**

The rabbit-hole went straight on like a tunnel for some way, and then dipped suddenly down, so suddenly that Alice had not a moment to think about stopping herself before she found herself falling down a very deep well. (CARROLLS; TENNIEL, 2011, p.4)

Não há conhecimento individual absolutamente independente de um conhecimento coletivo. A mente humana é produto de sua interação com o meio social, o qual lhe transmite impressões da realidade (conceitos e preconceitos, ideias e pré-ideias), assim como um meio de expressão (línguas). Devido a imperativos de comunicação e de organização, as coletividades humanas erigem estruturas e cadeias de símbolos que servem para possibilitar o entendimento individual do mundo.

Essa sequência de proposições resume a filosofia do conhecimento<sup>3</sup> que baliza esta dissertação. A presunção de que a realidade humana é um composto de experiências de percepção intermediadas por preceitos sociais é a hipótese que dá coesão à tradição filosófica idealista do conhecimento humano. Defendido e debatido por pensadores como Pitágoras, Platão, Plotino, Berkeley, Hegel, Husserl, o idealismo filosófico apregoa que a realidade humana é

---

<sup>3</sup> Uso esse termo genérico – filosofia do conhecimento – para agrupar toda a discussão filosófica acerca de como produzir conhecimento.



uma expressão da mente e das ideias. Essa teoria opõe-se ao realismo filosófico, para o qual a realidade humana é expressão do mundo externo e material.

A vinculação a qualquer desses extremos acarreta diversas implicações teóricas e metodológicas para uma pesquisa, que penso merecerem certa atenção.

Em uma tentativa de sistematizar a discussão metateórica nas Ciências Humanas, é preciso ter em mente três substratos (que, nesta dissertação, chamarei de hipóstases) que compõem a realidade humana. A primeira é o mundo material, cuja existência independe de percepção e, portanto, existe mesmo se não há capacidade de fazer sentido. A segunda é a realidade social, cuja existência e efeitos dependem da interação de grupos humanos. A terceira é a realidade mental, ou seja, a percepção que cada indivíduo tem das sensações que o mundo exterior lhe proporciona. Ao elucidar sobre as relações de correspondência entre essas hipóstases, filósofos e humanistas chegaram a distintas conclusões acerca das funções e dos limites do conhecimento humano.

Na discussão metateórica mais clássica em filosofia do conhecimento e em Ciências Naturais, o conhecimento humano (*episteme*) é concebido como esfera qualitativamente distinta daquela do aprendizado prático e do senso comum (*doxa*). Ademais, tanto a *episteme* quanto a *doxa* dependeriam de elucubrações imperfeitas com relação a uma realidade independente da interpretação humana (*onto*).

Ao tentar encaixar as hipóstases da realidade humana na dicotomia conhecimento-realidade, percebe-se, todavia, que há parcelas da realidade que são causadas por seres humanos, embora externas à percepção individual (DURKHEIM, 2001). Ao mesmo tempo, uma grande parte do estoque e da transmissão de nosso conhecimento acerca da realidade depende de instituições e práticas coletivas, o que leva alguns autores a falar na contingência do conhecimento ao mundo social (WENDT, 1992). Isso significa que a segunda hipóstase – parte epistemológica, parte ontológica – reúne crenças e conceitos compartilhados por comunidades humanas, sendo, também, capaz de gerar fenômenos percebidos como se fossem objetivos.

Ora, é na segunda hipóstase da realidade humana que se encontram os objetos de estudo das Ciências Sociais. Nessa hipóstase, localizam-se os fenômenos cuja realidade é temporária e dependente do estoque de conhecimento social. Nesse substrato, é impossível traçar leis absolutas e perpétuas, uma vez que a realidade social é externa ao indivíduo somente enquanto interna a si mesma.

É por esse motivo que os métodos trazidos das Ciências Naturais não são eficientes para o estudo da realidade social. A filosofia do conhecimento discutiu, por séculos, a validade irrestrita de proposições quase-normativas e quase-doutrinárias acerca da produção de

conhecimento em Ciências Naturais e de como é possível conhecer a realidade e a verdade, negligenciando que o objeto de estudo das Ciências Sociais é substrato em que a distinção entre *onto* e *episteme* é corroída.

À luz dessa discussão inicial, deve-se questionar: É possível estudar fenômenos e efeitos do conhecimento como se fossem parte de uma realidade social com características ontológicas? Para responder a essa pergunta, é válido discutir e ponderar sobre algumas metodologias científicas e suas respectivas teorias de referência entre conhecimento e realidade.

A esse respeito, as doutrinas metodológicas com mais adeptos no campo da filosofia do conhecimento são o empirismo e o positivismo<sup>4</sup>. Ambas estão baseadas no *dogma da verdade como correspondência*, o qual visa a encontrar critérios objetivos para fazer aproximarem-se *episteme* e *onto*. Na Hélade, quando Parmênides e Sócrates teriam debatido sobre como distinguir o *ser* do *não ser* (PLATAO, 2008), a correspondência com a verdade poderia ser verificada mediante observação, a qual, entre os sentidos do homem, teria lócus ontológico privilegiado<sup>5</sup>. Desde a aurora da modernidade, o critério passou a ser metodológico, enaltecendo-se os meios próprios por que o conhecimento poderia *fazer-se científico*: por indução (da *onto* para a *episteme*) ou dedução (da *episteme* para a *onto*). No início do século XX, com os desenvolvimentos acadêmicos no campo da filosofia do conhecimento, sobretudo em Londres e Frankfurt, surgiu polarização entre positivistas e críticos, que se digladiavam acerca da função *social* da ciência e acerca da existência de objetividade e neutralidade acadêmica.

Em que pesem os reiterados registros acerca da incomensurabilidade entre domínio da natureza e o domínio das ideias, as Academias do Saber deixaram-se progressivamente imbuir de preconceitos com relação a estudos mais céticos ante ao imperativo ontológico, a partir da Modernidade. A tese da objetividade transcendental (KANT, 1989) e a revolução metodológica iniciada pelo Círculo de Viena (1919-36) vieram a sacramentar o processo de considerar como categorias não científicas o estudo da sociedade, do subjetivo, das ideias. Assim, nos centros acadêmicos institucionalizados para o debate do conhecimento, havia pouco espaço para o desenvolvimento de estudos chamados de “metafísicos” ou de filosóficos.

Com a virada linguística na filosofia de Ludwig Wittgenstein e a partir dos primeiros ensaios em semiologia de Ferdinand de Saussure, foram introduzidos conceitos contradogmáticos na filosofia do conhecimento. O relativismo, de Wittgenstein e Albert Einstein, afirma a

---

<sup>4</sup> Aqui enquadro também autores como Popper e Lakatos, que para as RI são considerados positivistas, não obstante sejam, muitas vezes, chamados de pós-positivistas.

<sup>5</sup> É cabida a exceção feita ao método da correspondência aristotélica.

relativização da ontologia científica, ela própria permeável aos engodos da mente humana, a vícios e efeitos paralelos do método de observação e da perspectiva do observador. A estrutura simbólico-lingüística, de Saussure, foi posicionada no meio do caminho entre *onto* e *episteme*, com a função de intermediar esses dois sistemas.

A partir desses desenvolvimentos, a filosofia do conhecimento continuou a lidar com as dicotomias tradicionais – mente-natureza, sentido-realidade, subjetivo-objetivo –, mas incorporou também preocupação com uma realidade simbólica intermediária. Para muitos céticos, o substrato simbólico-social não passa de outra manifestação da mente, que deveria ser evitada pelo método. No extremo, esse ceticismo apregoa que a matéria das Ciências Sociais não pode ser estudada de forma científica. Essa concepção é bastante diferente da esposada pelos mentores do positivismo social, para quem fatos sociais, produto da interação de coletividades, estariam associados à ontologia, devido a seu caráter objetivo e a seus impactos concretos sobre o indivíduo (DURKHEIM, *Opt.cit.*).

Lançada a problemática da representação simbólica da realidade, a meta de diferenciação entre mente e natureza, assim como o fazer-se científico aplicado às matérias de humanidades, tornaram-se mais difíceis. Ressalte-se, ademais, que a estrutura de referenciação mente-natureza é o mais primário lócus de manifestação simbólica. A permeabilidade entre mente e natureza – que é sobremaneira clara na segunda hipóstase da realidade humana –, deteriorou a credibilidade imediata e quase-fundamentalista dos métodos indutivo-empírico e dedutivo-positivista, forçando o debate em filosofia do conhecimento em direção a teorias de referência.

As teorias de referência partem da díade fundamental de Saussure (2000) acerca da unidade de significado simbólico – signifié/signifiant ou significado/símbolo lingüístico –, para discutir como mente, linguagem e natureza estão relacionadas. Esse retrato do debate concede um ponto privilegiado à argumentação do idealismo filosófico, uma vez que se reconhecem distinções entre realidade pura e realidade percebida pela mente.

Novamente, abre-se espaço para dissenso entre objetivistas, que afirmam que a natureza pura molda significados e significantes, constituindo a *episteme*; e relativistas, que acusam que a realidade percebida pode ser moldada pela mente humana, mediante alteração do substrato simbólico. O segundo ponto de vista parece ser mais frutífero, sobretudo ao estudar fenômenos das Ciências Sociais; afinal, as formas de interação social são, em alguma medida, origem e produto do conhecimento humano.

## **CAPÍTULO II: SEMIÓTICA: ANÁLISE E LIMIAR**

Semiótica é um campo epistêmico multidisciplinar que estuda o conteúdo simbólico da realidade social<sup>6</sup>. Devido aos imperativos de comunicação e de organização, as coletividades humanas erigem estruturas e cadeias de símbolos (ou signos). Os símbolos podem ser percebidos de maneira isolada (palavra, imagem, ideias) ou interconectada (textos, filmes, discursos, ideias complexas). Assim, as estruturas simbólicas são linguagens próprias das realidades social e mental (2ª e 3ª hipóstases).

Neste Capítulo, tratarei dos fundamentos da semiótica e de seu limiar. Antes, contudo, faz-se mister discutir conceitualmente tanto o *signo*, que é a unidade de análise do campo, quanto *sistemas simbólicos*.

Para Ferdinand Saussure (2000), todo signo constitui estrutura binária entre significante e significado. Para Charles Peirce (1958), o fundamental acerca de signos é que estes existem sem agente capaz de interpretá-los, de relacionar a representação ao objeto representado. A figura do emissor é, na definição de Peirce (1958), pouco relevante para a constituição de signos, que, produtos da sociedade, impactam os indivíduos, por vezes como se tivessem realidade objetiva. Segundo Nietzsche (1995), entretanto, é imprescindível o estudo do processo e dos mecanismos de criação de signos, vez que estes estão imbuídos de considerações de poder que tendem a perpetuar-se socialmente. Os questionamentos levantados por Nietzsche foram abordados sistematicamente por Michel Foucault (2004b), para quem as dinâmicas de poder seriam inerentes a qualquer interação humana, sobretudo nas ideacionais. Para Umberto Eco (1976), a definição de signo imporia, ademais, a figura de emissor humano, responsável pela codificação de fatos e de fenômenos, segundo sistemas de referência socialmente.

É com base em elementos materiais da convencionalidade do signo que teóricos marxistas como Louis Althusser os identificam como partes da superestrutura de dominação social (MATHERON, 1997). A estruturação social do poder, ademais, é evidentemente condicionada por objetos materiais cuja valorização, troca ou estoque dependem de ideias compartilhadas. Apesar da inegável complexidade na distinção entre idealismo e realismo filosóficos, cumpre levantar a ponderação de Estevão Martins (2007) de que, se signos são incorporados ao substrato social por mecanismos de poder, também os mecanismos de poder e os poderosos devem suas existências às culturas de poder de uma sociedade.

---

<sup>6</sup> Relativamente consensual, essa definição genérica é interpretada de maneiras variadas de modo a incorporar fenômenos diferentes como objeto de estudo. Essa discussão será apresentada adiante sob a égide do conceito de limiar semiótico.

A discussão sobre cultura remete-nos ao conceito mais elementar de *sistemas de signos*, que são estruturas simbólicas mais complexas, capazes de relacionar diversas unidades de representação. A conexão entre signos pode ocorrer por meios formais, como na articulação de palavras e frases compondo léxico textual de um documento ou discurso; por meio de laços intertextuais, como referências a outros documentos e ideias; ou por meio de cadeias de cognição social, estabelecidas no *substrato intersubjetivo*.

A partir dessas considerações, surge fértil e inacabada discussão acerca do conceito de *limiar semiótico* (ECO, 1984), que visa a delimitar as fronteiras entre o mundo simbólico e o mundo natural, por meio de perguntas como: Quais estruturas mentais ou sociais podem ser consideradas como símbolos? Aplicando a consideração ao objeto desta dissertação, pode-se perguntar: Ideias, imagens e conceitos são símbolos, afinal? Qual deve ser o alcance de análises semióticas? Essa discussão tem profundas implicações metodológicas, já que, a depender do que se considera como signo, variam as fontes de interesse analítico.

Nesta pesquisa, adoto como premissa a definição de um limiar semiótico amplo, no qual a análise de signos prescinde da identificação de vínculos com indivíduos emissores e interpretadores, embora não os ignore. Ideias, imagens e conceitos – mesmo não estando vinculados a sistemas de convenção – podem ser considerados sistemas simbólicos na medida em que são estruturas binárias de referenciação (SAUSSURE, 2000), a conectar descrições mentais, de um lado, e objetos, fatos e fenômenos, de outro.

Nessa perspectiva, a análise semiótica é o exercício de identificar estruturas simbólicas a arregimentar o comportamento e a organização da sociedade, bem como seus processos e contextos de formulação. A criação de signos sociais é o processo político que, nem sempre consciente, acarreta a formação de estruturas de referenciação interconectadas com densa influência sobre o comportamento social. O estudo dos efeitos dessas estruturas sobre a sociedade, bem como de seu processo de criação, é, portanto, de suma importância para a comunidade acadêmica de Ciências Sociais.

### **CAPÍTULO III: CONSTRUTIVISMO: ESTRUTURALISMO E PROCESSO**

Can man in society best be understood by studying man or by studying society? The most satisfactory reply would seem to be given by striking the word 'or' and answering 'both' (WALTZ, 1954, p.5).

O termo estruturalismo refere-se a postura acadêmica ante uma das mais fundamentais discussões na Sociologia: o dilema entre estrutura e agência (GIDDENS, 2005). *Estrutura é*

conceito que faz jus a características permanentes de uma interação social, como normas, práticas, conhecimentos, culturas<sup>7</sup>. *Agência* refere-se à capacidade individual de ação, de exercer influência sobre o meio social.

Em sua origem, esse dilema consistia em tensão estéril acerca do questionamento sobre qual dos entes – indivíduo ou sociedade – exerceria maior influência sobre seu par e sobre a determinação de fenômenos sociais. Tidos isoladamente, cada polo da díade era figura abjeta e incompleta; a escolha de defender um ou outro se tornava exercício de retórica ideológica ou de ficção. O dilema ganhou notoriedade sobretudo no campo da história política, em que haveria um choque entre o herói, o monarca, o tirano, de um lado; e, de outro, as forças profundas de transformação das coletividades.

Em obra seminal para a atualização do dilema, Norbert Elias (1995) discutiu o papel do gênio na transformação da sociedade; ambos os pólos considerados dentro de quadro holístico e com influências equilibradas. Desde então, há significativo cuidado quanto à lapidação de excessos de qualquer das posturas, o que está em consonância com o conceito de *processo*, caro a análises construtivistas<sup>8</sup>. Ao instrumentalizar-se esse conceito para analisar a relação entre agente e estrutura, concebem-se os polos em processo de mútua constituição. Essa concepção de interação social é bastante distinta de análises anteriores, que previam relações de causalidade hierárquica, nas quais prevaleceria um dos extremos.

É comum que se escolham abordagens metodológicas em função de objetos de estudo. Se o objetivo de uma pesquisa é estudar a formação de estruturas ideacionais – estoques de ideias e conceitos em uma cultura –, deve-se recorrer a análises históricas de longo prazo, ao passo que, em estudos de caso com recorte temporal definido, a interação agente-estrutura já parte de estoques ideacionais estabelecidos. A teoria do estruturalismo cognitivo, da qual tratarei adiante, dispõe sobre o processo de inter-relação constitutiva entre indivíduos, coletividades e estruturas simbólicas, baseando-se em projeto metodológico bifásico: primeiro, estruturas simbólico-ideacionais são interpretadas a partir de análise histórica; depois, avalia-se a interação dessas estruturas com o nível da agência por meio de estudo experimental ou estudo de caso.

---

<sup>7</sup> É importante salientar que, como os símbolos são o objeto de estudo desta dissertação, a análise será concentrada na estrutura simbólica da sociedade. Isso significa que aspectos materiais da estrutura social serão parcialmente negligenciados da análise.

<sup>8</sup> Uso o conceito de processo como um contingente de interações genéricas que pode ter natureza temporal, espacial ou temática. Sua força analítica advém da desconstrução da objetividade de normativas estatísticas, históricas, teóricas ou jurídicas, uma vez que, em qualquer processo, há espaço para a anomalia aleatória. Para uso aplicado do conceito, ver, por exemplo, ONUF, 1995.

### O Estado na díade Agência-Estrutura:

Em Relações Internacionais – matéria em que o Estado-nação e demais coletividades humanas por vezes substituem o indivíduo no polo da agência – o dilema agente-estrutura é ainda mais complexo, pois aceita-se a presunção analítica de antropomorfismo do coletivo (MACHADO, 2009). No plano abstrato, agência e estrutura interpenetram-se, formando uma intersecção imaginária de atores no nível coletivo.

Em análise de processos de identificação, o Estado-nação pode ser entendido como parte da estrutura; enquanto que, em estudos de política externa ou de interação internacional, costuma-se assumir que os Estados constituem agência. No mesmo sentido, o Estado ainda poderia ser descrito como um processo social ou como um conjunto de inúmeros processos.

Nessa pesquisa, aceito a presunção de antropomorfismo, atribuindo processos de interpretação e criação de símbolos e conceitos a atores coletivos. No entanto, sempre que possível, a formulação conceitual empreendida no âmbito do Estado será aberta, de modo a avaliar a influência de burocracias especializadas e de indivíduos.

### Estruturalismo Semiótico:

A ideia de uma semiótica estruturalista pressupõe o reconhecimento de um substrato simbólico e ideacional intersubjetivo, que seria um componente da segunda hipótese – o mundo social. Assim, o substrato intersubjetivo, que não é parte de realidade natural objetiva (1ª hipótese), tampouco é modificável pela mente humana individualmente (3ª hipótese). Trata-se de estrutura de significação que perpassa o indivíduo e é, portanto, interpretada como se fosse um imperativo ontológico.<sup>9</sup>

Segundo Iúri Lotman e Bóris Uspenski (1981), há um espaço específico da manifestação dos sistemas de significação da mente humana, composto por múltiplos níveis sobrepostos: as múltiplas semiosferas. Chame-se substrato intersubjetivo ou semiosfera – esta como sistema de expressão daquele –, o plano do conteúdo simbólico-ideacional de uma sociedade é estabelecido por ser compartilhado coletivamente, muita vez sendo estocado em textos escritos, de natureza científica, literária, jurídica.

A partir da identificação de sistemas de signos (estruturas de referenciação), com sistemas e padrões de significação (estruturas ideacionais), pode-se conceber como o conteúdo simbólico-ideacional de uma coletividade constitui indivíduos, seus interesses e comportamentos, seus

---

<sup>9</sup> Note-se que os indivíduos podem modificar o substrato intersubjetivo por meio de práticas sociais como intorlocação e manifestações discursivas, exigindo-se somente faculdades comunicativas.

padrões de interação. O primeiro esforço de conceber uma teoria de estruturalismo semiótico<sup>10</sup> partiu do próprio Saussure (*Opt.cit*), com sua concepção de *sistema semiológico*. No caso do pensamento de Saussure, o termo estruturalismo reflete opção pela investigação da estrutura linguística, que é, em regra, um sistema convencional com certa independência face à ação isolada dos usuários. A estrutura linguística, concebida como regras e efeitos de disposição de unidades simbólicas, limitaria as opções (de construção de significados) por parte de seus usuários. Haveria, dessa feita, dois tempos (ou processos) de interação entre estrutura e discurso: o tempo do uso, em que a estrutura tem maior capacidade de moldar o discurso; e o tempo histórico, em que a estrutura seria produto maleável às transformações impostas por coletividades.

Como Saussure era linguísta, sua teoria estruturalista de produção de sentido esteve associada a objetivos de comunicação. Todavia, as ideias de Saussure estão na origem no método de análise de discurso em Ciências Sociais. Sistemas de significados – como ideias, ideologias, afinidades – podem estar estruturados em instrumentos de comunicação – como textos e discursos –, que, por sua vez, interagem com convenções linguísticas. Destarte, por meio da disposição de símbolos em sistemas, seria possível alterar a relação entre ideias e noções intersubjetivas. Ao criar oposições binárias entre signos de dado discurso, pode-se, por exemplo, construir noção de oposição entre ideias, mitos e noções intersubjetivas, o que é a base da antropologia de Claude Lévi-Strauss (1958)

### Estruturalismo Construtivista:

A partir das possibilidades da estrutura semiótica, autores das Ciências Sociais fundaram a perspectiva teórica *Construtivista*, segundo a qual a sociedade, por meio de rede de interação comunicativa, constrói sua própria realidade. Marco do construtivismo em Ciências Sociais, a teoria de Jürgen Habermas (1974) mostra como sistemas de ideias – crenças, ritos, identidades –, transmitidos socialmente pelo mecanismo da educação, têm efeitos constitutivos sobre a identidade-eu e a identidade-nós de indivíduos. A principal contribuição do autor para o estudo do substrato intersubjetivo deve-se ao lançamento do conceito de *sistema interpretativo de consolidação identitária*, que dispõe acerca de estrutura de identidades socialmente compartilhadas, mas individualmente incorporadas. Assim, identificar os padrões de interação entre elementos

---

<sup>10</sup> Os termos semiótica e semiologia são, por vezes, considerados sinônimos. Saussure falava em semiologia, aplicando o conceito de estruturalismo semiológico às estruturas linguísticas. Assim, há quem considere que a semiologia é subcampo da semiótica destinado ao estudo específico de signos da linguagem.



simbólico-ideacionais é identificar a estrutura organizacional da própria sociedade, que é imbuída de manifestações de poder.

Ao analisar os avanços na teoria de processos de mútua constituição é central discutir o trabalho de Pierre Bourdieu (1979), quem cunhou o conceito de *estruturalismo construtivista*. Percebe-se que sua teoria é uma tentativa de explicar como o meio social influencia o comportamento, os interesses e mesmo as preferências estéticas de atores sociais. Ao apresentar os conceitos de *capital*, *habitus*, *champ*, a teoria construtivista de Bourdieu contribuiu imensamente para o estudo dos efeitos de símbolos sobre a realidade social. Para o autor, a estrutura social (substrato intersubjetivo) seria multidimensional: segmentada em campos autônomos (*champ*), como a política, a economia, a história. Cada campo autônomo – oriundo da segmentação temática do substrato intersubjetivo – teria lógica própria, bem como poder constitutivo sobre identidades, interesses e preferências estéticas de indivíduos.

Os indivíduos exercem o que Bourdieu chamou de *prática social*, por intermédio da qual são levados a ratificar ou a transformar a herança social de uma coletividade, sendo também engajados em estrutura de identidades. Assim, os indivíduos adquirem um *habitus* posicional, que, fruto do lugar no mundo cabido a cada indivíduo, lhes condiciona os capitais cultural e simbólico, modificando suas identidades e interesses. O conceito de *habitus* (BOURDIEU, 1979) tem três características importantes para esta dissertação: i) histerese: a propriedade de perpetuar-se no tempo, independentemente de estímulos mediatos; ii) transponibilidade: cada indivíduo pode acumular múltiplos *habitus*; iii) satisfação pragmática (*sens pratique*): capacidade de influência automática no comportamento individual, mesmo na ausência de consciência racional<sup>11</sup>. Para Bourdieu, os indivíduos são constituídos socialmente, porque passam a possuir outros tipos de capital, além do econômico. Haveria uma espécie de capital simbólico-cultural, incorporado pelos indivíduos devido a seu *habitus* na estrutura semiótica de cada sociedade.

#### **CAPÍTULO IV: *OBTER DICTUM* SOBRE CONSTRUTIVISMO EM TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DE SECURITIZAÇÃO**

Sobretudo a partir da década de 1980, o construtivismo foi incorporado às teorias das Relações Internacionais. Com matizes diversos, o aspecto central é a capacidade constitutiva de estruturas simbólicas. Na teoria de Alexander Wendt (2007), imagens de anarquia e identidades de atores coletivos em processo de múltipla constituição servem para perpetuar ou modificar

---

<sup>11</sup> Este último ponto também foi discutido, com outros termos, por Robert Keohane (1984).

padrões de hostilidade ou cooperação. No construtivismo de Nicholas Onuf (1989), regras e normas têm força constitutiva sobre o comportamento social. A sociedade internacional, bem como instituições e Estados são corpus normativos que levam indivíduos e coletividades a agir de determinadas maneiras. No pensamento de Friedrich Kratochwil (1989), a prática iterada e as expectativas de ação engendram estruturas de poder e padrões de comportamento na sociedade.

As teorias construtivistas em Relações Internacionais têm avançado sobre análises de constituição em ciências sociais ao atribuir ao Estado-nação o polo de agente em processo de constituição com três níveis. A esse respeito, cabe breve menção aos estudos de Alexander Wendt (2007), quem aplicou teoria de identificação social em Relações Internacionais, baseada na obra de Habermas, ao fundar sua concepção de estrutura de imagens da anarquia e identidades-função (*role-identities*). Contudo, para criar termos de contato com a literatura teórica dominante nas RI, Wendt apresentou o substrato intersubjetivo sobremaneira resumido, abdicando da riqueza de seu potencial analítico. A teoria de Wendt posiciona processos de identificação no centro da dinâmica constitutiva, negligenciando o papel de sistemas ideacionais com funções diversas.

De outra parte, a grande inovação de Wendt é posicionar coletividades humanas e Estados como agentes capazes de criação e incorporação de identidades. Wendt toma os mecanismos de representação e as problemáticas de ação coletiva como *ceteris paribus* – ações de indivíduos e burocracias em nome da representação estatal são consideradas como se fossem ações de entidades coletivas abstratas. Assim, o autor trabalha com um segundo plano de agência: o Estado-ator, este próprio considerado estrutura em outros contextos.

Desde meados da década de 1980, teorias construtivistas têm ocupado espaço crescente no campo acadêmico de segurança internacional, o qual havia sido dominado por militares e demais instituições estatais durante a fase da Guerra Fria. Já a partir da década de 1990, estabeleceu-se polarização trifacetada acerca do que deveriam constar como questões de segurança. Nesta polarização, há três correntes: i) a tradicionalista, que sustenta que questões de segurança devem permanecer atreladas a objetivos de Estado definidos por burocracias especializadas; ii) a Escola de Copenhague (*wideners*), que defendem ampliação analítica do conceito de segurança; e iii) a vertente crítica-feminista, que assume proposta normativa de adotar conceito de segurança humana acima do léxico tradicional.

A vertente chamada de Escola de Copenhague, cuja alcunha deriva do vínculo ao Instituto de Pesquisas para a Paz de Copenhague reúne escritos de Barry Buzan, Ole Waever e

Jaap de Wilde, com notada vocação construtivista. Posto que outros autores também tenham se notabilizado por combinar estudos de segurança e teorias sociais construtivistas<sup>12</sup>, nesta subseção, apresentarei os fundamentos teóricos da Escola de Copenhague, que são os mais próximos da proposta teórica desta pesquisa.

Embora o livro seminal dessa escola date da década de 1980 (BUZAN, 1983), o argumento sistematizado conjuntamente apenas foi publicado com o livro Security: A new framework for analysis (BUZAN, 1998). Nesse livro, o argumento central é que qualquer tema pode ser tornado uma questão de segurança desde que respeite determinada estrutura retórica. Questões de segurança não seriam, portanto, o título de uma classificação automática para determinado grupo de acontecimentos, mas, sim: “[issues] posited (by a securitising actor) as a threat to the survival of some referent object (nation, state, the liberal international order, the rain forests), which is claimed to have a right to survive” (*Ibid*, p.21). Dessa forma, a resposta correspondente a uma questão de segurança seria também uma ação ou política extraordinária – “The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them” (*Ibid*, p.71).

Os elementos destacados não seriam encontrados em questões naturalmente de segurança, definidas ontologicamente, mas em pragmática discursiva de atores que desejem securitizar dado tema. Assim, os autores defendem que segurança deve ser compreendida desde uma perspectiva pós-positivista, como fruto da internalização de discursos securitizantes por determinada audiência. Com o alargamento do conceito de segurança, Buzan, Waever e Wilde estabeleceram uma nova forma de pensar em segurança, entendida por um movimento de discurso. Em qualquer questão descrita como ameaça à segurança, os autores argumentam, é necessário perguntar a segurança de que(m); e para quem.

As críticas à teoria de securitização vão em dois sentidos. De uma parte, tradicionalistas argumentam que a ampliação do campo e do entendimento de questões de segurança não é benéfico, pesando a consideração que, sob pena de securitizar todos os temas, a nenhum seja dada prioridade. De outra, há também quem argumente que a teoria deve sofrer avanços conceituais, por estar presa a contextos, atores e propostas normativas específicas (MCSWEENEY, 1996). Nesta pesquisa, acompanharei a segunda vertente crítica, reapresentando a proposta teórica da Escola de Copenhague de modo a tratar a securitização como processo cognitivo que conforma regime de pensamento.

---

<sup>12</sup> Nessa linha, cabe mencionar o compêndio de Katzenstein (1996), que trabalha diversos temas de segurança nacional e internacional, recorrendo a conceitos como identidades e percepções.

## CAPÍTULO V: ESTRUTURALISMO COGNITIVO: UMA SEMIÓTICA DA MEMÓRIA SOCIAL

Llenósele la fantasía de todo aquello que leía en los libros, así de encantamientos, como de pependencias, batallas, desafíos, heridas, requiebros, amores, tormentas y disparates imposibles, y asentósele de tal modo en la imaginación que era verdad toda aquella máquina de aquellas soñadas invenciones que leía, que para él no había otra historia más cierta en el mundo. (CERVANTES, 2005, p.42)

O *estruturalismo cognitivo* é contribuição teórica particular desta dissertação e diferencia-se de análises semióticas tradicionais, porque prioriza o exame de conexões entre ideias e símbolos acima de efeitos de signos sobre a mente. Trata-se de conceito desenvolvido a partir do estruturalismo construtivista, defendido por Habermas, Bourdieu e diversos autores das Relações Internacionais. Serve, devido à sua força genérica, como categoria analítica útil a outros estudos de ciências sociais, mas será aqui aplicado a problema de pesquisa em segurança regional.

Com a teoria do estruturalismo cognitivo, desejo ressaltar a concepção de ideias como símbolos, não somente por trazerem inerentes referências a fatos e fenômenos, mas também por posicionarem-se em estrutura de referenciação de várias ideias. Mantém-se o objetivo de analisar como são construídos – em processo de mútua constituição – agentes e estrutura simbólica. Todavia, o enfoque é direcionado a mecanismos de cognição entre signos ideacionais, suas capacidades e limitações. Assim, identificar elos entre signos com diferentes funções torna-se mais importante do que estudar a formação de signos individuais ou sua influência isolada sobre os processos sociais.

A inspiração da teoria é que é possível intuir regras de funcionamento do substrato simbólico intersubjetivo a partir da estrutura cerebral da mente humana. A analogia mente-substrato simbólico permite criar hipóteses sobre este a partir de conhecimento acerca daquele. Derivar regras da mente para o substrato simbólico serve para assegurar-lhe certa dose de materialidade, tão reivindicada por críticos da semiótica e do idealismo filosófico<sup>13</sup>.

No funcionamento da estrutura mente-cérebro, conhecimento pressupõe a associação de ideais (engramação mnêmica). As sensações e as ideias-signos percebidas somente são reconhecidas uma vez que organizadas em cadeia de ideias estocadas na memória mental. Assim, a racionalidade humana – que pode ser entendida como a interpretação consciente dos estímulos

---

<sup>13</sup> O funcionamento cerebral não é matéria consensual na comunidade científica especializada. A versão do funcionamento cerebral que usei para respaldar as hipóteses trabalhadas nesta seção foi resumida no Apêndice A, ao final da dissertação. Lá, apresento mais detalhadamente os processos cerebrais que se acredita compor a interpretação e o entendimento do mundo.

sensoriais – depende da memória individual, de premissas, de preconceitos e de pré-ideias, que cada ser humano adquire a partir de sua interação com o meio social. Demais, muitas vezes a mente humana recebe da sociedade signos já encadenados em sistemas, o que formata (ou constitui) padrões cognitivos de interpretação e de conhecimento do mundo. Há, dessa forma, gigantesca influência da herança cultural na maneira como entendemos o mundo.

No plano social, como na mente humana, as ideias estão conectadas em redes de inter-referência de tal maneira que a reivindicação de uma ideia social aproxima o indivíduo de mapas simbólico-ideacionais, os quais admitem organização social prévia a seu exercício mental de interpretação. Isso significa dizer que também as ideias de que nos apropriamos do mundo externo – ao conversar com amigos, escutar discursos, ler livros – são sistemas simbólicos que nos remetem a outras ideias e a cadeias de pensamentos. O esforço de evidenciar essas *ideias-signos* é o que chamo de estruturalismo cognitivo.

A formação de estruturas simbólicas, de identidades e de interesses humanos ocorre mediante choque dialético entre duas estruturas de cognição. A primeira estrutura, própria do primeiro nível da agência, é a díade cérebro-mente humana, com suas funções de sensopercepção (perceber o mundo) e memória ou engramação mnêmica (organizar o mundo). A segunda estrutura, própria da sociedade, é o mapa cognitivo das ideias-signos no substrato intersubjetivo. Essa proposta diferencia-se de estudos de semiótica monossimbólicos. O estudo de laços cognitivos entre ideias-signos permite contextualizar termos e conceitos pouco discutidos em discursos oficiais. Ao desvendar capacidades e restrições de processos, o analista é capaz de direcionar esforços para objetos de maior interesse e especificidade.

### Mapeamento das Funções de Cognição Social:

*Cognição social* é a propriedade das sociedades humanas de articular signos ideacionais do substrato intersubjetivo, criando elos entre eles. Em analogia com o processo neurocognitivo, a sociedade também cumpre função de memória de signos. Ao criar estruturas cognitivas, as sociedades são capazes de guarnecer padrões de conexão ideacional contra a ação do tempo, mediante instituições de ensino e de arquivamento de dados e de ideias. A cognição social consiste, portanto, na incorporação de dadas ideias e discursos individuais no acervo de uma coletividade<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Há alguns psicólogos sociais, sobretudo com enfoque na análise de comportamentos individuais, que entendem cognição social como processos de percepção da sociedade. Esse não é o entendimento desta pesquisa.

Os padrões de cognição social exercem função constitutiva sobre o mundo percebido, porque cada signo social isoladamente presta função quanto à organização da mente humana. Como são distintos os signos em seu papel social, pode-se organizá-los – em espírito tentativo – em tipos funcionais, como no quadro 1. Posto que o quadro não se pretenda exaustivo, traz categorias de interesse para esta pesquisa. Explicar cada categoria individualmente seria repetir as informações do quadro, cuja principal função – demonstrar a diferença funcional de signos sociais – independe da discussão de categorias individuais. Não obstante, cabe oportuno destaque à discussão referente aos termos e conceitos.

---

Quadro 1. Tipos Simbólico-Ideacionais por Função Social

---

Termos, Conceitos	- Ideias-signos que, mediante retórica descritiva, fazem referência a determinado objeto, fato ou fenômeno.
Imagens Ontológicas	- Descrições do mundo, da realidade de ambiente específico, ou de meio que abrange determinado tipo de interação social.
Ideal, Imagens Normativas	- Idealização sobre a realidade e seu dever ser.
Doutrinas, Receitas	- Sistemas simbólico-ideacionais que visam a condicionar as ações individuais ou coletivas, com base em promessa de resultados. Em regra, estão associados à função perlocucionária do discurso.
Normas, Regras	- Sistemas simbólicos que visam a condicionar as ações individuais ou coletivas, com base em código normativo, ao qual frequentemente se adiciona regime de sanções.
Identidades	- Ideias-signos que servem de referência a autopercepção, autoconhecimento e autorreferência.
Imagens do Outro	- Ideias-signos que fazem referência a percepção e/ou descrição do Outro.

---

Fonte: Elaborado pelo autor

---

Conceitos são bancos de dados, já diziam clássicos da metodologia científica. Isso equivale a dizer que conceitos são *bancos cognitivos*. Para linguistas, qualquer termo é um conceito, respeitado significativo grau de abrangência. No entanto, há conceitos que, por seu conteúdo cognitivo, evocam teorias, esquemas, regras, códigos de conduta. Formam-se, dessa maneira, sistemas simbólico-ideacionais cuja principal característica é sua densidade sociocognitiva. Até que seja interpretada, toda essa rede de conexões sustenta-se, sobretudo, no substrato intersubjetivo.

A título de exemplo, tome-se o conceito de *classe*. Trata-se de signo imediatamente conectado à teoria acadêmica marxista, à ideologia socialista ou comunista, a pragmática e prática social revolucionárias. Outrossim, no campo das RI haveria elos cognitivos entre sociedade internacional, Escola Inglesa, compartilhamento de conteúdo moral; ou sistema internacional, teoria realista, pragmática não moral.

O substrato intersubjetivo não é pasta uniforme, mas emaranhado de signos dispostos em cadeias e redes. As conexões entre símbolos intersubjetivos são complexas, interpenetradas, modificáveis com a ação do tempo ou mediante transformações das forças políticas. Ainda assim, é possível identificar nódulos, nichos e cachos de adensamento cognitivo, os quais balizam a organização do mundo percebido. O quadro abaixo consiste em uma tipificação tentativa de signos, que discrimina escalas de segmentação ou composição do substrato simbólico-ideacional intersubjetivo. A maioria das categorias apresentadas no quadro 2 já foi discutida anteriormente, à exceção de *esquemas cognitivos*.

---

Quadro 2: Segmentação/Composição do Substrato Simbólico-Ideacional

---

Signo	- Unidade simbólica com objeto de referência pontual.
Ideia-signo	- unidade simbólica-ideacional, com um objeto de referência imediato, mas diversas conexões indiretas.
Sistema Simbólico	- Disposição de signos com elevado grau de coesão e elos de inter-referência cognitiva.
Esquema	- Sistema simbólico-ideacional imbuído de proposta explicativa ou normativa dificilmente alterada pela mente individual.
Substrato Simbólico	- Dimensão intersubjetiva, em que se dispõem signos sociais, inalteráveis pela mente humana agindo individualmente.
Campo Autônomo	- Área segmentada do conhecimento social, com certa autonomia cognitiva ou de gerenciamento de pragmática social.
Cultura	- Recorte do substrato intersubjetivo armazenado por dada sociedade. Transmite-se aos indivíduos como herança ideacional.

---

Fonte: elaborado pelo autor

---

Em virtude da cognição social, o substrato intersubjetivo fornece aos indivíduos esquemas prontos. Esquemas são sistemas de ideias que organizam a interpretação de outras ideias-signos na realidade social, possibilitando *atalhos mentais* (GILOVIC, 1982). Esquemas – que podem ser estratégias, modelos explicativos, ideologias – caracterizam-se pela densidade de

seu conteúdo cognitivo previamente estabelecido (*proposta gnóstica*). Ao aceitarem esquemas, indivíduos não compram uma ideia isoladamente; ao contrário, são levados a processo mental de interpretação e a racionalidade pré-formatados, que lhes condicionam percepções, identidades, interesses, expectativas, atitudes, padrões de empatia e antipatia (FISKE; TAYLOR, 1991).

Tome-se o exemplo da ideologia, que é a maior referência para falar-se em esquemas cognitivos. Ora, toda ideologia é parte de sistema simbólico-ideacional que vincula, com elevado grau de adensamento cognitivo, imagens ontológicas, imagens normativas e receitas de pragmática social.

Há infinitas maneiras pelas quais uma ideia pode associar-se a outra (oposição, similaridade, causalidade, abrangência, contingência). A exemplo do funcionamento cerebral, em que sinapses de aproximação e de diferenciação conformam ideias mais complexas, a maneira como um signo se associa a outro em discursos pontuais ou estocados é o que qualifica a sinapse social dos esquemas. Determinar os elos de cognição social exige identificar padrões de possibilidade e restrição da estrutura neurocognitiva, aliado a trabalho empírico de levantamento das grandes cadeias entre signos. Mediante a apreciação sistemática do conteúdo simbólico-social é possível mapear como estão conectados signos em uma sociedade, identificando vetores sinápticos e caracterizando-os em termos qualitativos. Essa qualificação é um dos objetivos da análise empregada nesta dissertação.

### Mente-Estrutura Simbólica: Analogia e Dialética:

A analogia apresentada entre mente e substrato intersubjetivo opera em dialética de mútua constituição. Essa dialética consiste na evolução cíclica de choques entre cognição social e neurocognição individual. Em ambos os casos, associar signos ou ideias (cognição) é etapa fundamental na organização da mente e do mundo percebido. A esquemas cognitivos correspondem sempre regimes de pensamento; e dessa forma mesclam-se o social e o individual. Como salientara Saussure (*Opt.cit.*), qualquer signo prestará função de representação; mas são os sistemas de signos – armazenados individual e socialmente – que organizam percepção e entendimento entre mente e substrato simbólico.

A definição de vetores interpretativos ocorre mediante choque dialético entre duas estruturas de cognição: mente e sociedade. Por um lado, a cognição social, produto de interação coletiva, jamais é conformada por mentes individuais agindo isoladamente. Para que interpretações individuais modifiquem estoques coletivos de ideias, exige-se processo político de convencimento de outros interlocutores, bem como se observam regras para alterar o



conhecimento convencional. No extremo, a cognição social acaba por arregimentar padrões de comportamento, já que é fácil passar pragmática discursiva à prática social.

Por outro lado, a gnósis social dificilmente é absoluta ou imperativa. No nível do substrato intersubjetivo, dificilmente os laços cognitivos encontram-se tão desenvolvidos quanto na mente humana individual. Por tratar-se de fenômeno localizado em estrato compartilhado, a cognição social sempre estará incompleta, até que seja reproduzida na mente individual. No meio social, a mente humana encontra conexões abrangentes, vagas, não consensuais. Quando bastantes sofisticadas, cognições sociais serão ainda inacabadas, vez que o percebido sempre poderá ser interpretado e, no processo de interpretação, abre-se espaço para novas sinapses, intencionais ou mesmo oriundas de erro.

Novamente ficam atestadas lacunas de correspondência entre realidade social e mente humana, mantendo-se espaço para reformulações em ambos sentidos. Por esse motivo, o trabalho da pesquisa semiótica que se pretende a averiguar a influência de sistemas simbólico-ideacionais deve assentar-se em pelo menos duas etapas empíricas: i) identificação de estruturas simbólicas intersubjetivas na pragmática discursiva; ii) capacidade de influência dessas estruturas sobre discursos, interação ou comportamento de atores sociais específicos.

## **CAPÍTULO VI: FENOMENOLOGIA E COGNIÇÃO DA SEGURANÇA REGIONAL**

Uma fenomenologia da segurança regional visa a caracterizar o conjunto de fenômenos aos quais essa literatura faz referência. Apresentada uma proposta de análise da realidade social, é necessário discutir o objeto de estudo desta dissertação. Ao propor-me a estudar ideias e conceitos em uma política de segurança regional do Brasil, restrinjo a análise da dissertação em termos de campos temáticos do conhecimento humano, como Relações Internacionais, Estudos Estratégicos, Segurança e Defesa.

Políticas públicas temáticas, assim como os diversos campos do conhecimento humano, frequentemente buscam segmentar a realidade de modo a abordar um conjunto limitado de fatos e fenômenos. Como salienta Edmund Husserl (1999), os fenômenos opõem-se à concepção de fatos e de acontecimentos porque têm uma *realidade subjetiva*. Em termos genéricos, o conhecimento acerca de segurança regional abrange um rico conjunto de fenômenos que interessa a esta dissertação, a exemplo de interações de rivalidade e de cooperação, de formação de identidades coletivas, de armamentismo e desarmamento, de construção e desconstrução de instituições, hábitos, narrativas e conceitos.

A essa lista não exaustiva de fenômenos impõe-se, pelo critério de pertencimento ao grupo “segurança regional”, a qualidade de questão de segurança e a escala regional. Assim, no

esforço de abordar sistematicamente o campo cognitivo proposto, atores sociais fazem uso de dois processos mentais: i) segmentação regional e ii) securitização. Ambos os processos têm correspondentes nos níveis de cognição individual e social. Pela hipótese do Estado-ator, a cognição individual pode dar origem a políticas públicas, enquanto que a cognição social é fruto da interação cultural entre múltiplas coletividades humanas.

No nível individual ou neurocognitivo, a segmentação regional – que como política seria chamada de regionalismo –, é processo de raciocínio que envolve três etapas: i) seleção de macroespaço, ou universo espacial; ii) definição de característica descontínua nesse macroespaço; iii) segmentação do macroespaço em subunidades espaciais homogêneas internamente e heterogêneas com relação ao exterior, de acordo com a característica definida (MACHADO, 2009-10).

No nível da interação social, a segmentação regional conforma regiões ontológicas. Trata-se de ideia-signo do tipo *imagem ontológica* que, institucionalizada por arquivos de conhecimento e redes de transmissão social, faz convergir expectativas sociais acerca da organização geográfica de eventos, fatos e fenômenos. Regiões na ontologia simbólica têm poder de afetar agentes e, no extremo de sua autonomia, poderiam adquirir características de agência, a exemplo da União Europeia.

De sua parte, o processo de securitização, traduzido para o nível neurocognitivo, significa a máxima priorização de dado objetivo, acompanhada de relativização dos custos concretos e morais que devem ser sacrificados na perseguição de tal objetivo. Essa definição de segurança como processo mental e não como lista de funções de dada burocracia estatal está em consonância com o alargamento do conceito de segurança proposto pela Escola de Copenhague (BUZAN *et al. Opt.cit*), para que qualquer objeto pode ser securitizado, o que tem efeito de justificar meios extraordinários em sua proteção.

A securitização como gnósia social é a priorização coletiva de determinada unidade simbólica. Trata-se de processo de endosso coletivo de discurso securitizante, envolvendo líderes políticos, transmissões midiáticas, aceitação e contestação social. O processo de securitização social guarda íntima relação com dinâmicas de identificação, vez que um agrupamento de indivíduos deve reputar a determinado objeto ou símbolo o direito de existência (sobrevivência), mostrando-se disposto a relativizar custos (sobretudo morais) necessários para sua defesa. Cumpre ressaltar, ademais, que em sociedades organizadas sob a égide da modernidade ocidental, o Estado mantém o monopólio na definição de ameaças ou objetivos de segurança, de modo que burocracias militares definem interesses de Estado como questões de segurança, muitas vezes a despeito de consensos na sociedade.

Após essa exposição, cabe perguntar se há de fato algumnexo entre tão distintos processos – segmentação regional e securitização – que justifique se falar em “segurança regional”. Haveria uma linha de pensamento específica para fenômenos de segurança regional, ou apenas agregados de doutrinas de segurança e outros campos com escala regional? Como se relacionam teorias e conceitos de segurança com projetos e medidas regionalistas? As respostas a essas perguntas são muitas vezes informadas por esquemas cognitivos mantidos em um estoque internacional de ideias.

Ao considerarem-se como critério de segmentação regional as dinâmicas e agendas de segurança, estabelecem-se múltiplas conexões entre os processos analisados. Cumpre notar que atores sociais frequentemente definem regiões, com base em considerações de segurança, algumas vezes sem a necessidade da securitização de ameaças. Nesse sentido, Katzenstein (1996) argumenta que as linhas regionais seriam, antes de determinismos geográficos, construtos sociais capazes de dar origem a identidades coletivas. Essa linha de pensamento abre espaço para o engajamento de atores regionais em processos de idealização e socialização de regiões, atuando como *region-builders* (NEUMANN, 2003).

Essa observação é também a motivação da teoria de Complexos Regionais de Segurança, que visa a recortar espaços com agenda de segurança internamente homogênea, embora heterogênea quando comparada a outros espaços externos (BUZAN; WAEVER, 2001). Em ambas as concepções, securitização e regionalização de ameaças e soluções ocorrem *pari passu* com a confrontação de políticas regionalistas e de segurança de distintas coletividades humanas. A região, cuja delimitação geográfica é também alvo de pressões internas e externas, pode ser tida como fonte de ameaças (eixos de inimizades nacionais ou tráficos de ilícitos) ou de soluções (coordenação contra ameaças extra ou intrarregionais).

## **CAPÍTULO VII: ESBOÇO METODOLÓGICO**

Este capítulo intitulado “Esboço Metodológico”, porque apresenta uma proposta de metodológica para a hipótese geral da pesquisa: *esquemas e signos dispostos por estruturalismo cognitivo exercem influência sobre percepções e políticas de segurança de atores regionais*.

Com vistas a trabalhar essa hipótese de pesquisa, proponho buscar a incidência de ideias-signos em exercícios de pragmática discursiva de atores estatais. Esse esforço é composto por três etapas: i) Definir um *quadro semiótico* de trabalho a partir de levantamento histórico das concepções de região nos campos de segurança, defesa e estratégia; ii) Buscar evidências de aplicação das ideias-signos encontradas em políticas de defesa e livros brancos de outros países,

por meio de análise experimental de discursos oficiais; iii) Buscar evidências de aplicação das ideias-signos encontradas no esforço regionalista brasileiro, por meio de estudo de caso.

A relação entre agência e estrutura esquematizada no quadro 3 abrange processos de caracterização de imagens de ontologia regional com base em dicotomias da qualidade das relações sociais nesse espaço. Para cada nível de imagem ontológica – internacional ou regional – há associações com arquétipos de cooperação e conflito; de passividade e atividade. Imagens ontológicas cognitivamente atadas a esquemas cognitivos mais complexos – envolvendo modelos de identificação, receitas de pragmática social, doutrinas de ação estatal – devem engendrar regimes de pensamento que podem ser buscados em discursos oficiais e políticas públicas. Essa dinâmica é ora criativa outrora reativa às amarras da estrutura de cognição social.

<p><b><u>Estrutura simbólica</u></b> - disposição e recepção de signos e esquemas.</p>	<p>- regionalização e securitização, como gnósia social, conformam estrutura de esquemas cognitivos;</p>
<p><b><u>Agência Estatal</u></b> - seleção, reivindicação, criação de signos sociais.</p>	<p>- esquemas cognitivos transformam-se em regimes de pensamento, dando origem a políticas públicas; - criação de signos sociais, que podem vir a ser incorporados ao substrato intersubjetivo.</p>

Quadro 3. Estrutura Simbólica e Agência Estatal. Fonte: elaborado pelo autor

As diferentes funções dos métodos científicos de estudo de caso, método comparado, experimental e estatístico – diferenciados pelo número de casos analisados – compõem o que David Collier (2002) chama de “*building blocs*” do pensamento metodológico. Segundo Giddens (2005), a investigação empírica nas ciências sociais é útil para responder a três questões fundamentais das ciências humanas, todas paralelas ao plano exclusivamente teórico: i) a questão factual, em que se descreve o que de fato aconteceu; ii) a questão evolutiva, que dimensiona o fato em um processo temporal; e iii) a questão comparativa, que busca contrastar o fato com experiências paralelas, buscando similitudes e divergências. Nesse sentido, a composição metodológica entre análise experimental e estudo de caso permite avaliar o objeto de estudo com maior densidade crítica.

Ao fazer uso do método da Análise Experimental, meu objetivo é testar a influência de esquemas cognitivos em políticas de segurança regional. Diversas ideias-signos já terão sido elencadas com análise histórica, contudo a identificação de elos entre essas categorias de modo a formatar esquemas exige análise de documentos. Para tanto, políticas de segurança regional de

múltiplos atores coletivos serão analisadas, buscando por conexões entre imagens ontológicas do regional e do internacional e receitas e objetivos de ação de Estados.

Como o objetivo é vincular políticas públicas a esquemas cognitivos centrados em imagens ontológicas, deve-se escolher casos em múltiplas regiões internacionais, variando-se seus períodos temporais. Esse primeiro esforço de identificação tem caráter preparatório ante o estudo de caso e permitirá listar os principais esquemas cognitivos oferecidos pela estrutura simbólica no campo autônomo de segurança regional.

O estudo do regionalismo brasileiro e seu projeto sul-americano será a última etapa metodológica da pesquisa, porque possibilita averiguar, em caso específico, processos de mútua constituição entre agência e estrutura simbólica. Desde sua origem, o Estado brasileiro espousa políticas de segurança e políticas regionalistas, no entanto somente a partir da década de 1990, a agência logrou influenciar a estrutura simbólica intersubjetiva, conformando agenda de segurança regional autônoma.

Ao trabalhar com proposta metodológica particular, esta pesquisa coaduna-se com a perspectiva de Feyerabend (1975; 1977), principalmente no que concerne ao conceito de *pluralismo metodológico*. Para o autor – quem cunhou o conceito de *subjetividade transcendental* –, cada pesquisa justificaria seu próprio método, sendo que determinações com vocação uniformizante seriam prejudiciais à riqueza da análise acadêmica. Igualmente, esta dissertação fundamenta-se sobre perspectiva cética quanto à correspondência absoluta e objetiva entre representações mentais e manifestações ontológicas, de modo que não há métodos universais capazes de convalidar o exercício acadêmico.

#### Quadro Semiótico e Análise Histórica:

Passo fundamental para iniciar a análise é o mapeamento da estrutura cognitiva nos campos autônomos que lidam com segurança regional, de modo a organizar um *Quadro Semiótico* de trabalho, por meio de análise da história das ideias. Teorias de estratégia, de geopolítica, de relações internacionais, lançam conceitos, ideologias e receitas de ação que conformam esquemas cognitivos, a estruturar políticas públicas, doutrinas militares, discursos oficiais. Nesta dissertação, essas teorias não serão aplicadas para explicar o comportamento, mas terão apreciados seus efeitos sobre a pragmática discursiva de atores coletivos.

Esse esforço guarda semelhanças com estudos de *lexicologia* e *lexicografia* (ZGUSTA, 1967), em que se tenta mapear os sentidos histórico e contextual de termos específicos; além de envolver certos aportes do método da *prosopografia* (KEATS-ROHAN, 2003), segundo o qual a análise histórica de ideias individuais e de biografias pode contribuir para a história de conceitos.

O intuito é elaborar um quadro de esquemas cognitivos relacionados à evolução histórica do enlace entre regionalismo e segurança, para, posteriormente, avaliar a influência desses esquemas na constituição de políticas de atores coletivos e de caracterizações do espaço regional.

A leitura transcendental do conceito de região que apregoa a história das ideias remete à opção por trabalhar com períodos temporais longos e variados. Em virtude da hegemonia, da filosofia de ciência positivista – que advoga especialização temática e temporal do esforço científico –, faz-se necessário defender a adoção do longo prazo nesta pesquisa. Nesse sentido, o trabalho de Paul Pierson (2004) apresenta oportunas considerações, ao argumentar, com riqueza de exemplos, que fenômenos sociais e políticos podem ser motivados por causas de curto e de longo prazo.

A estruturação de esquemas cognitivos, como foi dito, deve-se a processo de longo prazo, permitindo-lhes manifestação pulsante. Esquemas cognitivos, vez criados, podem passar longos períodos sem gerar efeitos e, repentinamente, ser resgatados pelo nível da agência. A delimitação do horizonte de longo prazo está em consonância, portanto, com a propriedade de histerese do habitus apontada por Bourdieu (*Opt.cit*). Mesmo na ausência de seu impulso original, categorias simbólicas perpetuam-se no substrato intersubjetivo a espera de ser reivindicadas pela identificação subjetiva e pragmática social.

Para sair do nível abstrato, cito o exemplo do signo da rivalidade entre Brasil e Argentina, manipulado caótica e seletivamente na narrativa histórica sul-americana, emergindo e submergindo como variável de valor constitutivo ao variar-se o contexto de apreciação analítica. É impossível precisar quando surgiu a mítica da rivalidade entre Brasil e Argentina, assim como é impossível determinar quando foi superada. Trata-se de construto ideacional que se transforma conforme muda o contexto pessoal e histórico.

É preciso ter em mente, ademais, a crítica articulada por Quentin Skinner à história das ideias. Skinner salienta a importância de trabalhar as ideias levando-se em conta seus contextos de origem (FERES JR, 2005), compondo o que, em análise do discurso, se entende por *Pragmática Discursiva*. Para Skinner, a melhor solução para análises desse tipo seria passar de uma história de ideias para uma história de autores e conceitos.

Não obstante a crítica de Skinner, sua proposta metodológica não serve para fundamentar esta pesquisa, que enfatiza relações entre variáveis não causais. É certo que se deve tomar cuidado extra, no manuseio das fontes escolhidas, para interpretar corretamente o sentido contextual das ideias, contudo as ideias utilizadas em documentos estatais, muitas vezes, não têm autor individual determinado, aproximando-se ao que Michel Foucault (2000) chama de *murmúrio anônimo*, a compor o núcleo de seu método de análise do discurso. No método analítico de

Foucault, distinguem-se dois momentos: primeiro, o analista apresenta um *arquivo*, composto por série de usos de ideias em diferentes períodos históricos; em seguida, procede-se a análise de *estratégias discursivas*, contextualizadas no fenômeno e período a que se quer dar relevo.

Por esses motivos, na elaboração do Quadro Semiótico, utilizo método de análise que aceita a assincronia entre signos e processos, tomando cuidado para não incorrer em anacronismo. O objetivo é mapear um termo específico (região) e sua associação a diferentes significados, ao variar contextos culturais e históricos, independentemente de vínculos com autores originais do termo. A apreciação de múltiplas causalidades e dos efeitos históricos de longo prazo deve levar a tentativa de conciliação entre as propostas de metodologia de análise da história e da política.

#### Seleção e Trabalho com Fontes Documentais:

Esta dissertação endossa o *reflexivismo filosófico*, segundo o qual o autor deve tomar adicionais precauções para que seus próprios preconceitos subjetivos não afetem em demasia sua interpretação aos objetos estudados. O reflexivismo filosófico é concepção de ciência que advém dos estudos em fenomenologia de Edmund Husserl, para quem as infinitas possibilidades de relação perceptiva e criativa entre mente, mundo social e mundo natural exigiria a apreciação de fenômenos (formato subjetivo) em oposição a fatos (abstração objetiva) (HUSSERL, 2006).

Como fontes preferenciais, serão adotadas doutrinas, documentos oficiais e discursos enunciativos de autoridades de políticas públicas. Manuais e livros usados em centros de treinamento e escolas de burocracias consistem em fontes importantes para avaliar a capacidade social de estoque de sistemas simbólico-ideacionais. Essas fontes serão analisadas por meio de análise do discurso e análise do conteúdo. Trata-se de abordagens contendo distintas diretrizes diante da análise de documentos: a primeira visa a elucidar aspectos de pragmática discursiva, tenta encontrar informações em elos implícitos entre agente e objeto do discurso; a segunda enfatiza termos que, mesmo fora de contexto, ensejam vetores de intertextualidade.

Diversos tipos de enunciado político oficial interessam a esta pesquisa, dos quais quero citar quatro: i) política de segurança nacional, que consiste na definição de ameaças à sobrevivência do Estado-nação; ii) política regionalista, que significa definir entornos regionais e adotar diretrizes estratégicas para ação estatal nesses espaços; iii) política de segurança regional, a qual, por vezes ausente, estabelece-se no discurso nacional quanto aos problemas e objetivos de segurança de espaço regional; iv) política territorial, que enunciam ações estatais com vistas a moldar a infraestrutura física do território.

Políticas de segurança nacional consistem em processos de priorização de ameaças à coletividade nacional, bem como dos meios necessários para sua defesa. Esse espírito deu ensejo, por exemplo, à Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), embora se tenha evitado a definição de ameaças nesse documento, para priorizar a aquisição de capacidades estratégicas. Políticas regionalistas consistem na enunciação, por parte do ator estatal, de conformação de limites geográficos para um espaço que se espera ser regido por dinâmicas e ordenamento específicos. É este o teor da II Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005), que define o *entorno estratégico* do Brasil partindo do subcontinente sul-americano e alargando-se pelo Atlântico Sul até a costa ocidental do continente africano. É exercício importante contrastar políticas regionalistas de diferentes atores regionais, vez que o espaço de uma região não é definido unilateralmente, mas pelo jogo político na interação dos atores. Nesse sentido, o conjunto de regionalismos americanos abarca conceitos-projetos contrastantes. Opondo-se à ideia brasileira de América do Sul – fechada geograficamente –, surgem as propostas da Venezuela – espaço regional aberto, com caracterização ideológica – e dos EUA – compondo matizes do conceito de região-hemisfério.

As políticas de segurança regional, distintas das duas predecessoras, decorrem de processos trifásicos cujos componentes são: caracterização de espaço regional; associação desse espaço a questões de segurança nacional e/ou regional; e definição de estratégia de atuação, por parte do Estado, no combate a tais ameaças.

Raramente há documentos específicos para cada um dos tipos de políticas elencados. A tipologia sugerida é uma esquematização analítica de proposições e enunciações que geralmente se encontram dispostas em documentos extensos e abarcativos, que resumem grandes linhas de pensamento estratégico. É por esse motivo que se torna fácil identificar nexos cognitivos entre esses tipos de política.



## **PARTE II: EVOLUÇÃO CONCEITUAL DA REGIÃO**

Nenhuma antropologia das ideias pode ser completa, da mesma forma que toda história das ideias apresentará lacunas. Essa foi a conclusão a que chegou um grupo de historiadores e politólogos franceses reunidos, na década de 1950, para debater métodos de estudo das ideias políticas de uma sociedade (MOURNIER, 1955).

Embora não seja este meu propósito, tendo a aceitar a consideração como verdadeira também para qualquer estudo histórico. Na segunda parte desta dissertação, apresentarei diferentes significações ao conceito de região, buscando rastrear como diferentes leituras do conceito estão associadas a uma variada gama de receitas de políticas estatais. Não se trata de apenas ligar termos a significados. Para compor um quadro semiótico do conceito de região é necessário identificar como diferentes interpretações da natureza dos espaços regionais justificam a criação de esquemas cognitivos complexos. Com esse esforço, não tenho a ilusão de apresentar uma coleção exaustiva dos usos do conceito de região, mas espero ser capaz de encontrar referências históricas para alguns dos usos que observamos atualmente.

Discorrerei, ademais, sobre a evolução diacrônica da aplicação do conceito de regiões internacionais e similares por parte de teorias de relações internacionais e segurança internacional. É a partir da institucionalização de propostas em categorias de conhecimento que se faz a estruturação semiótica e a transmissão de ideias e conceitos a diferentes espaços e períodos. Assim, após analisar como o conceito de região evolui ao variar o contexto ideacional no qual é empregado, faz-se mister identificar como as propostas de regionalismo foram incorporadas e racionalizadas pelas teoria de relações internacionais.

### **CAPÍTULO VIII: REGIÃO NA SEMIÓTICA DAS GUERRAS MUNDIAIS**

A Segunda Guerra Mundial foi uma aula de geografia do mundo. (HOBSBAWN, 2009, p.32)

Entre o final do século XIX e meados do século XX, a Geopolítica Clássica desenvolveu-se como campo científico e prático, fornecendo diversos esquemas cognitivos centrados no conceito de região. Esse período coincide com o fenômeno das guerras mundiais entre Estados (1914-19 e 1939-45), travadas em um nível de violência bastante superior àquele associado às guerras entre monarcas, anteriores à Revolução Francesa. Na época, a maioria dos Estados estudava seriamente hipóteses de engajamento militar direto contra outros Estados, e uma imagem ontológica de sistema internacional conflitivo foi difundida quase consensualmente entre os teóricos de então. Os acontecimentos que deram ensejo ao atual ordenamento político

internacional foram motivados pela exacerbação da função estatal de sobrevivência e retroalimentaram uma espécie de pensamento geoestratégico que se fez incorporar ao patrimônio mundial de ideias e conceitos com relação à interação regional.

Adam Watson (2004) narra como o conceito de *stato* – alcance territorial da influência de famílias italianas no século XV – evolui para a organização política dos Estados nacionais modernos na Europa. Nestes, a legitimação do monopólio do uso da força por uma entidade crescentemente burocratizada vem a fundamentar-se na proteção de comunidades singularizadas por artificial homogeneidade doméstica contra *ameaças externas*. Essa estrutura ideacional de legitimação não leva, como se poderia imaginar, à formação de autarquias, mas, sim, ao imperativo de que Estados obtenham vantagens em suas relações com o exterior. Ademais, o padrão de legitimidade funcional do Estado moderno está relacionado à emergência de conflitos internacionais, na medida em que as fronteiras políticas entre Estados são frequentemente distintas das fronteiras entre nações, o que dá ensejo ao expansionismo (MILLER, 2005).

À realidade já conturbada dos processos de ajuste Estado-nação, a semiótica das Guerras Mundiais adicionou preocupações com a obtenção de recursos naturais estratégicos, por meio da colonização africana e asiática e da manipulação inescrupulosa da cartografia europeia. Na virada do século XIX para o XX, o acesso a recursos estratégicos externos ao território nacional foi incorporado como objetivo de sobrevivência nacional. Trata-se de impulso motivacional distinto das ideias mercantilistas, que levavam monarcas a incentivar, visando à riqueza de sua corte, a obtenção de saldos comerciais com vizinhos e a submissão de povos desconhecidos. A partir do século XX, o fornecimento de recursos estratégicos externos é racionalizado como um objetivo de segurança nacional (DALBY, 2009).

A I Guerra Mundial marcou, ademais, a consagração do petróleo – combustível para frotas navais – como principal recurso natural estratégico. Além do interesse das nações europeias por recursos minerais no exterior – para monetizar as economias e construir ferrovias – , surgia a necessidade de explorar jazidas de petróleo localizadas, em sua maioria no Oriente Próximo, onde empresas como a *Compagnie Française de Pétrole* e a *Anglo Persian-British Petrol* ganharam proeminência. O conflito iniciado em 1914 levaria, portanto, a uma nova forma de pensar no espaço geográfico, como supridor de recursos estratégicos. As nações europeias voltavam suas atenções ao mapa mundial, ao passo que entidades como “a Standard Oil, Deutsche Bank e De Beers Diamond Corporation [não tinham] fronteiras naturais” (HOBSBAWN, *Opt.cit*, p.37).

Nesse período, observa-se ainda o surgimento da geopolítica acadêmica e prática<sup>15</sup>, sendo criadas instituições especializadas como o Instituto de Geopolítica de Munique (Alemanha), o Colégio da Guerra (EUA) e a Escola Superior de Guerra (Brasil). A geopolítica pode ser concebida como um campo de estudos que abarca considerações sobre os vínculos entre território e poder, tradicionalmente contendo receitas para a ação estatal. O termo é também frequentemente empregado para resumir diretrizes e políticas estatais concebidas em torno da ideia de espaço geográfico. A coexistência dessas definições sugere um forte vínculo entre teoria e prática, o que se convalida no grande número de pensadores geopolíticos com funções públicas, sobretudo militares. De fato, para Spykman (1938), características geográficas seriam as principais variáveis a influir na formação de políticas públicas, uma vez que seriam permanentes.

O termo “geopolítica” surgiu com o sueco Rudolf Kjéllen (1864-1922), mas as ideias que deram origem ao campo foram propostas pelo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), quem desejava conceber uma teoria ampla e objetiva acerca da geografia política. Com o lançamento da teoria do *lebensraum* – espaço vital – Ratzel (1888) apregoava a receita do expansionismo, por meio das considerações de que espaço é poder, ao passo que a fronteira é o órgão periférico e elástico do Estado, concebido em integração orgânica e simbiótica com seu território. Kjéllen avançou sobre a base teórica de Ratzel, ao argumentar que topologia, fisiologia e morfologia seriam determinantes para a sobrevivência e para o poder de um Estado (TUNANDER, 1942).

A teoria do Heartland, proposta, em 1904, por Sir Halford Mackinder (1861-1947), desempenharia papel central na definição de objetivos e na formação de alianças durante os conflitos mundiais do início do século XX. Estendendo-se do Himalaia ao Ártico, do rio Volga ao Yang-tsé, o pivô geográfico da história permitiria o domínio mundial, mas somente poderia ser controlado por quem dominasse o heartland. Topologia, morfologia e concentração de recursos naturais estratégicos foram os fatores que levaram Mackinder a elaborar essa primeira “hipótese geoestratégica do poder mundial”, logo contraposta pela teoria da supremacia do poder naval, defendida pelo Almirante Alfred Thayer Mahan (1840-1914), e pela teoria das “fímbrias marítimas”, advogada por Nicholas John Spykman (1893-1943). Essas teorias subsidiaram o pensamento estratégico britânico e estadunidense durante e após as Guerras Mundiais, apregoando o controle de ilhas, penínsulas e rotas navais estratégicas, com inescapável engajamento no Oceano Pacífico.

---

<sup>15</sup> Há diversos autores que argumentam ser a geopolítica uma expressão prática da geografia política, campo acadêmico. Preferi não seguir essa distinção por entendê-la ultrapassada.

Essas teorias servem para racionalizar grande parte das ações estadunidenses durante a Guerra Fria, como a Guerra da Coreia e o engajamento no Vietnã, mas, sobretudo, explicam o cenário extraeuropeu da II Guerra Mundial, em que foram protagonistas EUA e Japão. Desde a Era Togunaga, o Japão ensaiava ampliar seu interesse nacional para um entorno regional asiático (YONUMATO, 1999), mas somente com a Restauração Meiji (1868) foi possível ao país empreender ocupação expansionista sobre China (1895) e Rússia (1905). Similarmente aos Estados ocidentais, o Japão incorporou pensamento de política espacial que valorizava o controle de territórios e recursos naturais estratégicos, de modo que, na década de 1940, o país alçava seu expansionismo para as Índias Orientais Holandesas e outras terras sul-asiáticas. Dessa feita, formulou-se uma política japonesa para a criação de uma grande área de coprosperidade leste-asiática, que previa a ocupação militar como forma de iniciar processo de integração econômica assimétrica (LEAVIT, 2005). Os conflitos nesse segundo cenário da II Guerra Mundial redundam do choque geográfico entre as ambições geopolíticas de EUA e Japão.

Com a formação de alianças ultramar e o desvio de recursos de territórios colonizados, houve engajamento planetário nos conflitos mundiais europeus, o que premeu por atualização das receitas de políticas estatais dos primeiros geopolíticos. Os recursos naturais e os territórios europeus não eram suficientes para garantir objetivos de segurança estatal em uma época em que o maior contingente militar voluntário do mundo (2,5 milhões de recrutas) pertencia às Índias Britânicas (MACHADO, 2009-10). Nesse sentido, o pensamento geopolítico do general Karl Haushofer (1869-1945) transcendeu a territorialidade do Estado para trabalhar com o conceito de *panregiões*. Para Haushofer (1931), as grandes potências da época manteriam equilíbrio de poder baseado em sua influência sobre grandes regiões do globo – EUA (Américas); Japão (Leste da Ásia); Rússia (Ásia Central); Inglaterra (Império Britânico, sem a Índia); Alemanha (zona euroafricana).

Cumprе ressaltar que não há, no pensamento geopolítico clássico, imagens ontológicas bem estabelecidas que tratem especificamente do espaço regional, uma vez que a região é retratada como mero entorno passivo aos desenvolvimentos intraestatais. Esse pensamento, que apregoava o exercício de influência efetiva sobre grandes espaços regionais, criou esquemas cognitivos de alcance planetário e ainda hoje não superados. Cedo, identifica-se sua influência sobre a América Latina, que o Almtе. Mahan (1918) enquadrava como periferia do poder estadunidense. De fato, o ambiente ideacional das Guerras Mundiais levou os EUA a institucionalizar um regime de segurança coletiva nas Américas. Nesse sentido, a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936) consiste no marco de inflexão na narrativa histórica da integração interamericana no início do século XX, uma vez que, ao

instrumentalizar para objetivos de segurança uma forte influência do juridicismo latino nesses encontros, inaugurou-se processo que culminou com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e com a criação da Organização de Estados Americanos (OEA), em 1948. Por esse modelo de ação regional, os EUA assumiam a liderança nos esforços de defesa de um espaço geográfico, exigindo uma tácita aceitação de seu exercício de influência.

Em outra evidência da força das teses geopolíticas, Leslie Hepple (2004) mostra que o pensamento geopolítico teve imediata aceitação na América Latina, conquanto haja autores que argumentem que um pensamento geopolítico já orientava ações de muitos personagens da América Latina, inclusive heróis da emancipação como San Martín, Belgrano, Artigas, Bolívar e O'Higgins (GUGLIAMELLI, 1979). Já na primeira década do século XX, militares chilenos citavam Ratzel; em 1915, argentinos repetiam Mahan; e, mesmo nas décadas de 1960 e 1970, o historiador Tambs e o general Pinochet mostravam fascínio pelos conceitos de Mackinder (HEPPLE, 2004).

## **CAPÍTULO IX: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA BIPOLARIDADE**

*A balance of power – if that is in fact what we are seeking – is a serviceable enough doctrine that has long been a staple of European diplomacy, even though it has not always worked, as two world wars testify. But a true balance of power must be based on spheres of influence, which grant to the great powers certain rights in areas they deem essential to their own security. (STEEL, 1971-72, p.111)*

O conceito de esferas de influência, produto do pensamento geopolítico, foi difundido durante as Guerras Mundiais, mas sua institucionalização ocorreu durante o período da Guerra Fria (1947-89). A ordem internacional criada em 1945 assimilou a figura das “grandes potências”, bem como o mecanismo de concerto entre os fortes, do século XIX. O pensamento geopolítico do mundo desenvolveu-se fixamente em torno da ideia de bipolaridade, muito embora diversos episódios – détente, fissuras intrabloco, emergência de novos pólos – tragam rupturas de continuidade na dialética entre as superpotências. Nesse contexto ideacional, o conceito de região mantém-se sob influência de esquemas cognitivos lançados pela Geopolítica. Surgem novos imperativos de classificação de atores regionais, ao passo que proliferam formas de institucionalização da influência internacional das superpotências. Segundo Nijman (1992), toda a teorização sobre o conceito de superpotências envolve a noção de alcance global do poder e disputa por esferas de influência, com variado engajamento nas escalas regional e local.

Os conceitos de esferas regionais de influência e de Estado pivotal, que fundamentaram o pensamento regional da Guerra Fria, têm suas origens na política externa estadunidense. Até a II

Guerra Mundial, os EUA buscavam centrar sua atuação internacional em consolidar influência em áreas de baixa pressão para o jogo político europeu. Beneficiando-se da qualidade de Estado continental bioceânico, o país procurava proteger o comércio com o Pacífico, ao mesmo tempo em que liderava a formação de um bloco de solidariedade no continente Americano. No mar do Caribe e na porção setentrional da América Andina, até onde chegava o alcance de seu poder, os EUA faziam valer a Doutrina Monroe, de 1823, e seu Corolário Roosevelt, de 1901-2. No extremo austral do continente, o país adotava estratégia de cooperação com o Brasil, que Bradford Burns (1966) descreveu como aliança não escrita.

Inclusive doutrinas de engajamento militar foram matizadas por considerações geográficas. Para iniciar um conflito direto entre si, as superpotências esperariam por uma justificativa brutal, como um ataque territorial. A condição de “*mutual assured destruction*” levou ao desenvolvimento de hipóteses de engajamento para pacificação de suas próprias esferas de influência ou, nos limites e intersecções geográficas de poder, de suporte a poderes regionais e a grupos locais. Nesse contato com autoridades fora de seu território, ideólogos comunistas incentivavam, em foros das internacionais comunistas, a luta armada para a revolução doméstica; ao passo que os EUA recomendavam que os militares de seus aliados adotassem hipóteses de engajamento interno, oferecendo treinamentos em operações de contrainsurgência.

A institucionalização de uma zona de segurança e espaço de influência estadunidense na América Latina já no início do século XX dá evidências da apropriação da racionalidade das panregiões pela ação externa dos EUA. Com o corolário Roosevelt, os EUA tentam legitimar sua vocação de defensores da democracia na América (BURNS, 1966). Do ponto de vista do pensamento geopolítico clássico, a América Latina era entorno estratégico dos EUA e, já na década de 1920, Geddes Rutherford (1926) argumentava que o conceito de esferas de influência envolvia aspectos jurídicos da relação de suserania.

O ambiente ideacional das Guerras Mundiais intermediou a recepção do conceito no ordenamento político de 1945 e na lógica da bipolaridade. A Conferência de Munique (1938) é o episódio-marco da supremacia da geopolítica nas ideologias estatais da época, ao passo que o tratado Ribbentrop-Molotov (1939) inaugura um pensamento geográfico de Estado pautado em ocupação e anexação (GARDNER, 1993). Assinado o tratado tripartite que formalizou a aliança do Eixo em 1940, Ribbentrop convidou Molotov para unir-se ao grupo com a missão histórica de dividir o mundo pós-guerra em esferas de influência. Albert Reis (1981) demonstra como diversos termos – esferas de interesse, zonas de segurança, zonas especiais de responsabilidade – eram usados como sinônimos para sustentar a ação regional do Estado à época.

Após a operação Barbarossa, a União Soviética passou a lutar pelos aliados, mas, já em 1941, Stalin colocava sua aliança de guerra às democracias em perspectiva com negociações da organização geográfica da influência mundial após a guerra. Churchill jogou papel central para a conceituação da ordem da Guerra Fria, vez que, para evitar a anexação formal de territórios do Leste Europeu pela União Soviética e ao mesmo tempo manter a aliança contra o nazismo, afirmava que não haveria oposição ao estabelecimento de *governos amigos* da URSS, desde que mantidos independentes. Assim, entre 1940 e 1941, observa-se inflexão no discurso soviético, em que somem os ataques ao imperialismo da Doutrina Monroe e se iniciam pleitos por uma zona de influência na Europa Ocidental (REIS, 1981).

A partir de 1943, Churchill passou a negociar o plano de Conselho Mundial Supremo que regeria o ordenamento político após a guerra. O reconhecimento do argumento da iniquidade funcional dos Estados na Carta de São Francisco seria também o crivo de legitimação que permitiria a distinção entre Estados que poderiam ter armas de destruição em massa ou esferas de influência. Com o resultado da II Guerra Mundial, evidenciou-se um enorme salto entre as capacidades relativas das superpotências e as antigas nações europeias, de modo que a ordem bipolar reconheceria um nível ainda mais elevado de categoria de soberanias quase-imperiais. Como fruto das negociações durante a guerra, a ordem bipolar incorporou igualdade, respeito e soberania em uma semiótica de constituição conceitual que, hierarquizada pelo poder, continha também a ideia de esferas de influência.

A Europa, cuja geografia seria disputada pelas ambições geopolíticas de Washington e Moscou, foi dividida por meridiano fundador de nova lógica Leste-Oeste. Cada porção receberia institucionalidade própria, sendo a iniciativa dos EUA, que lá replicaram o modelo de regionalismo político que havia na América Latina, por meio do Plano Marshall e da OTAN. Pelo menos até meados da década de 1950, a URSS manteve postura reativa, permitindo aos EUA avançar em seu desígnio de manter influência sobre o Pacífico, por meio do controle de territórios insulares e peninsulares.

É esse pensamento que impulsiona o engajamento dos EUA na Guerra da Coreia e na segurança do Leste Asiático. Nesse contexto, o país decidiu firmar o Pacto de Segurança Mútua com o Japão (1951), incentivando-o a rever o fundamentalismo do artigo 9º de sua constituição. Assim, a Doutrina Yoshida seria reformada de modo a permitir ao Japão organizar tropas com o perfil unicamente defensivo, ao mesmo tempo em que os EUA continuariam mantendo a segurança de suas bases instaladas em território japonês (ARASE, 2007). A Guerra do Vietnã pode, igualmente, ser justificada pela racionalidade semiótica da Guerra Fria, cabendo citar a opinião de Steel: “the purpose of our intervention [in Indochina] was to deny to China in

Southeast Asia precisely the esphere of influence we demand for ourselves in the Caribbean, Latin America, and Western Europe – and which we grant to the Soviet Union in Eastern Europe”. (STEEL, *Opt.cit.*, p.111)

O formato da interação entre EUA e Japão fornece uso ilustrativo do conceito de Estado pivotal, usado pela política externa estadunidense para obter influência em áreas fora do alcance tradicional de seu poder. Trata-se da aplicação da estratégia das “*proxy wars*” para o nível regional, dando apoio a governos focais e a grupos domésticos. Similarmente ao que haviam feito com o Brasil no início do século XX, os EUA passam a eleger pilares regionais na estratégia de contenção soviética. Além disso, o país passava a apoiar e, por vezes, financiar o estabelecimento de ordens políticas regionais.

De acordo com uma visão geopolítica do espaço mundial, os EUA buscaram estabelecer parcerias com Estados de significativa capacidade relativa regional. No Grande Oriente Médio, selecionaram Arábia Saudita, Irã, Iraque, Turquia e o Egito de Sadat, além de Israel. Foi nesse contexto que Irã teve “carta branca” para a compra de diversos armamentos norte-americanos. Na injunção entre Ásia Central e Sul da Ásia, buscaram consolidar o apoio do Paquistão, uma vez que China, Índia e Afeganistão sofriam alguma influência da URSS ou de ideais comunistas.

Essa estratégia resultou em uma forte promoção do regionalismo político e de segurança. Além do TIAR/OEA, de 1947-8, e da OTAN, de 1949, criados por ingerência direta dos EUA na década de 1940, surgiram também a SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*), em 1954, e a CENTO (*Central Treaty Organization*), em 1955. Essas organizações consistiam em mecanismos de coordenação em questões de segurança e defesa, mas não teriam a consistência necessária para perpetuar-se temporalmente, vez que respondiam a desígnios estratégicos vindos de fora. Se, para os EUA, o conceito de esferas de influência envolvia a institucionalização de regimes regionais de segurança coletiva; para a URSS, diferentemente, tratava-se de firmar acordos bilaterais de assistência e alianças defensivas, visando a instituir relação de vassalagem com autoridades nacionais na Europa Oriental e na Ásia Continental (KULSKI, 1950). Quando, sob liderança de Nikita Krushev, a URSS firma o Pacto de Varsóvia, em 1955, percebe-se que a mudança de estratégia tem alcance limitado, prezando por instituir uma zona de defesa delimitada pela ideologia de regime, mas que não logrou envolver a China.

Apesar de sua influência informal sobre a ação dos EUA durante a Guerra Fria, o conceito de Estados pivotaes somente ganhou corpo sob influência da doutrina da responsabilidade compartilhada de Henry Kissinger, durante o governo Nixon (1969-74). Em sua nova roupagem, o Estado pivotal ganhava mais autonomia para conter focos de instabilidade em sua região de influência. Ao final da década de 1990, quando os EUA buscavam novo



desengajamento dos custos associados à manutenção da ordem internacional, a Universidade de Yale retomou o conceito em espírito propositivo para recomendar que Washington estabelecesse parcerias estratégicas com África do Sul, Algéria, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, México, Paquistão e Turquia. Nessa versão contemporânea do conceito, a política externa estadunidense seleciona países do hemisfério Sul que exercem influência regional efetiva ou potencial. Além disso, desde a perspectiva de Washington, esses países apresentariam vulnerabilidades domésticas que, em tempos da Guerra Fria, significavam risco de contágio pelos ideais comunistas; e, em tempos atuais, significam incapacidade institucional para bloquear as “novas ameaças” (CHASE et al, 1999). Trata-se, contudo, de conceito que, se não enseja constituição de identidades nacionais, cumpre função de classificação exógena.

## **CAPÍTULO X: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA INTEGRAÇÃO**

A integração econômica não está dissociada de desígnios geopolíticos. Pelo contrário, muitas vezes líderes políticos somente conseguem convencer a população das vantagens do processo de integração quando estão evidentes benefícios nacionais ou ameaças extrarregionais. Cumpre lembrar que o único processo de integração econômica completo da história – a Zollverein germânica – converteu-se em um dos maiores trunfos geopolíticos de Bismarck. Outrossim, há diversos autores que consideram que os objetivos dos EUA com a agenda econômica do interamericanismo do século XX eram de fundo geoestratégico<sup>16</sup>. Pode-se analisar que *blocos econômicos*, não são constituídos a partir de meros tratados facilitadores do comércio, mas, sim, por uma agenda estratégica de fundo, que pode incluir diversos setores de cooperação.

Alguns intérpretes da integração europeia, contudo, insistem que a integração é fenômeno teleológico que leva à criação de estruturas institucionais desejáveis do ponto de vista da economia internacional, ao remover obstáculos artificiais ao funcionamento ótimo das forças de mercado. No contexto da integração econômica europeia, teorias oriundas da econômica neoclássica e da corrente funcionalista da ciência política ganharam grande proeminência no estudo das interações regionais. Essas interpretações podem induzir, todavia, a uma visão equivocada dos processos regionais, na medida em que o pouco conhecimento da teoria dá ensejo a três dogmas sem fundamento: i) que a integração deve criar instituições supranacionais; ii) que regionalismo equivale à formação de blocos econômicos; e iii) que o regionalismo econômico é o impulsor do regionalismo político.

---

<sup>16</sup> Ver, por exemplo: YEPES, 1980 e BANDEIRA, 2010.

Historicamente, o regionalismo político precede o regionalismo econômico nos mais bem sucedidos exemplos de integração. No caso europeu, por exemplo, a criação da CECA, em 1951, cuja *função* era gerir recursos fronteiriços visando a objetivos de segurança regional, precedeu em cinco anos e impulsionou a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Até o final da década de 1940, a França pleiteava, bilateral e multilateralmente, a anexação territorial da região do Saar e do Vale do Rhur, na fronteira com a Alemanha. Em 1948, França, Reino Unido e os países do BENELUX firmavam o Pacto de Bruxelas, que criava um mecanismo de segurança coletiva nos moldes do TIAR. Com a adesão da Alemanha Ocidental a essa organização, em 1954, criou-se a União da Europa Ocidental, instituição centrada em demandas de segurança essencial para possibilitar o futuro regionalismo econômico.

Muitos dos preconceitos economicistas dogmáticos com relação à integração advêm de falhas de compreensão dos estudos funcionalistas e neofuncionalistas, em que sobressai a influência de David Mitrany e Ernst Haas<sup>17</sup>. O modelo funcionalista de Mitrany prescrevia que: i) cooperação em áreas com benefício mútuo é um ativo da integração; e ii) a existência de uma rede transnacional de relações sociais e econômicas é necessária para o desenvolvimento econômico. Na teoria de Haas: i) o primeiro passo para uma cooperação holista seria em projetos técnicos pouco ambiciosos; ii) quando resultados positivos fossem alcançados nessas áreas, a cooperação em outros domínios será mais propícia; iii) a integração em esferas funcionais leva a uma cooperação política holista. A partir dessa matriz teórica, concebem-se efeitos de transbordamento dos resultados positivos em um projeto para esforços de cooperação em outras áreas temáticas. Esse transbordamento é evidenciado, por exemplo, no incremento da confiança e da expectativa de ganhos comuns entre Estados envolvidos em processo de integração, o que significa que, nesse contexto, haveria uma imagem ontológica da região como espaço cooperativo.

O conceito de blocos econômicos, por sua vez, enfatiza a construção de sistemas normativos que visam a intensificar os fluxos reais – mercadorias e fatores de produção – e monetários entre múltiplos territórios nacionais. Atualmente, os blocos econômicos são um fenômeno bastante aceito internacionalmente, sendo que o art. XXIV do GATT reconhece a legitimidade do chamado “regionalismo aberto”. É inegável que esse tipo de regionalismo econômico fornece modelos jurídicos que favorecem a integração, mas não necessariamente qualquer esforço de integração exige a formação de blocos econômicos.

---

<sup>17</sup> Ver, principalmente, os estudos: HAAS, 1961 e 1964; e MITRANY, 1975 e 1944.

A força das ideias institucionalistas levou muitos autores a procurar por aspectos técnicos mais propícios à integração. Ao estudar as regras que favorecem o incremento dos fluxos econômicos em uma dada região internacional, o economista neoliberal Bela Balassa (1962) inventou uma tipologia dos “estágios da integração”. Segundo o autor, a integração econômica se desenvolveria em cinco fases, com características cumulativas: i) Área de Livre Comércio (ALC), caracterizada pela desgravação tarifária entre múltiplas jurisdições; ii) União Aduaneira (UA), evidenciada pela equalização de tarifas impostas a nações não-membros; iii) Mercado Comum (MC), criado por meio da liberalização do fluxo de fatores de produção, em especial capital e trabalho; iv) União Monetária (UM), possibilitada pela adoção de moeda comum e de políticas macroeconômicas coordenadas; v) União Econômica Completa (UEC).

O ambiente ideacional e as interpretações teóricas da integração europeia, densamente centrados em categorias de análise econômica, levou à gestação de uma nova lógica geopolítica, em que o padrão de legitimidade funcional do Estado egoísta dá lugar a um Estado cooperativo. Em termos de receitas de ação, substitui-se a anexação pela gestão compartilhada de recursos, e o fornecimento de recursos estratégicos é assegurado pela confiança no comércio, em oposição à lógica de securitização e de militarização. Independentemente do excepcionalismo do ambiente de segurança da Europa Ocidental, o legado ideacional do esforço de integração europeu repercutiu mundialmente, dando início a uma vasta literatura que tenta explicar o surgimento de ordens regionais pela possibilidade de benefícios racionais aos Estados ou aumentos mensuráveis do bem-estar das populações.

## **CAPÍTULO XI: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA DESCOLONIZAÇÃO**

Na semiótica dos processos de descolonização, surgem novas categorias cognitivas para lidar com as questões de segurança internacional, bem como com a temática do regionalismo político. Em grande medida, a criatividade conceitual desse contexto é uma reação às teorias geopolíticas de dominação. A aversão a esquemas cognitivos que consideram entornos regionais como espaços passivos e que apregoam meios de dominação como resposta à securitização do fornecimento de recursos estratégicos levou ao surgimento de novos conceitos de segurança regional, que compõem uma lógica regionalista do Sul Global.

Os estágios mais recentes da descolonização do hemisfério Sul podem ser divididos em três ondas: nas décadas de 1940-50, houve a libertação do Sul da Ásia e do Mundo Árabe, com forte apelo a ideais nacionalistas; na década de 1960, libertava-se a África Subsaariana, evidenciando o imperativo de compromisso internacional com o desenvolvimento; finalmente, na década de 1970, completava-se o centro do processo de libertação com a independência da África

lusófona. Devido a essas transformações, surgiu forte questionamento à lógica de organização espacial da influência, bem como ao padrão de desvio de recursos naturais estratégicos para o hemisfério norte; ao mesmo tempo em que se lançaram teorias desenvolvimentistas preocupadas com a inserção de novos Estados em uma ordem internacional já estabelecida.

O surgimento de novos Estados representava, ademais, modificações nas estruturas de poder de escala não-global, levando a novos padrões de interação entre superpotências, autoridades locais e potências regionais (NIJMAN, 1992). Além disso, em muitos casos, processos de descolonização guiados por ideais de autonomias deram ensejo a projetos regionalistas de formação de espaços de solidariedade, conformando identidades coletivas. Em interações competitivas e barganhas internacionais, Estados com similaridades vulnerabilidades e condições domésticas e identificados com espaços de solidariedade tendem a formar *blocos regionais de poder* com o intuito de ampliar sua influência.

Por toda parte, passou-se a questionar a institucionalização da segurança energética das potências tradicionais com base nas teorias geopolíticas do início do século, levando a seqüência de nacionalizações, acompanhadas de instabilidade nas relações Norte-Sul. No Irã, a postura pouco flexível da companhia Anglo-Persian contribuiu para sua nacionalização pelo governo nacionalista de Mohammed Mossadegh, em 1951. Outras nacionalizações no mundo árabe, a exemplo de Argélia, Líbia e Iraque, possibilitaram a institucionalização do cartel do petróleo na década de 1960, coalizão que teve de ser defendida no âmbito da ONU. No contexto brasileiro, a campanha “O Petróleo é Nosso” centralizava debates a respeito do tema da nacionalização e, em 1953, criou-se a Petrobrás, com monopólio da exploração de petróleo no país (PIMENTEL, 2011).

Com a descolonização do Egito e a nacionalização do Canal de Suez, ganha alento o ideal de unidade do pan-arabismo, a conjugar regionalismo, nacionalismo e terceiro-mundismo (BERGER, 2004). O nacionalismo no mundo árabe tem história sobremaneira distinta do processo de segmentação da autoridade na Europa moderna, uma vez que há, na região, fortes aspectos religiosos e culturais atuando como elementos de coesão transnacional. O também elevado grau de homogeneidade das restrições e oportunidades encontradas no processo de reinserção internacional pós-descolonização leva à reivindicação de justificar nacionalismos com o pan-arabismo e vice-versa, de modo que muitos pleitearam a liderança do movimento, a exemplo do nasserismo, do culturalismo da Liga Árabe e do programa de solidariedade transnacional do partido Baas.

No contexto da semiótica da descolonização, uma retórica de segurança compartilhada sobrepujou a lógica de subsistemas de poder, de dilemas de segurança, de dissuasão armamentista

(BARNETT, 1996-97). Na experiência histórica latino-americana, a descolonização também trouxera ânimo a um pan-americanismo solidarista. No caso africano, a criação de elos cognitivos entre solidariedade regional, desenvolvimentismo e segurança compartilhada também deu ensejo à formação de um pan-africanismo, fundamentado no projeto de criação de uma Confederação entre Gana, Guiné e Mali, e na estruturação da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963. Esse conjunto de iniciativas relacionadas a contextos de libertação nacional permite apontar para a existência de uma lógica regionalista do Sul, não completamente captada pela epistemologia das relações internacionais do Norte.

A Conferência de Bandung (Indonésia, 1955), realizada com a presença de 29 delegações de países recém-independentes e movimentos de libertação nacional, foi o marco de lançamento de um novo pensamento espacial para o globo. Com os movimentos de descolonização que se concentraram nas três décadas sucessoras ao fim da II Guerra Mundial, fazia-se imperativo uma reorganização da cartografia da segurança regional pautada em esferas de influência. Partindo da concepção de uma imagem ontológica de ordem internacional injusta, reivindicava-se novos formatos e regras de interação entre poderes locais, entornos regionais e superpotências mundiais. Para a análise desta dissertação, o principal legado dos movimentos discursivos do Terceiro Mundismo encontra-se na possibilidade de recriar associações cognitivas entre regionalismo, segurança, nacionalismo e desenvolvimentismo.

Ao endossar o princípio da autodeterminação dos povos, o solidarismo do hemisfério Sul criticava a lógica espacial da bipolaridade, centrada na ideia de esferas de influência. Ademais, o movimento incorporaria agenda propositiva visando a vincular segurança e desenvolvimento, discurso lançado por João Neves da Fontoura na IV Reunião de Consultas da OEA, realizada em Washington. As ideias da diplomacia brasileira e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) estiveram no centro da Declaração do G-77 ante a comunidade internacional, em 1964, e da Carta da Argélia, de 1967. Com unidade ideacional em torno do imperativo de desenvolvimento para a promoção das condições para a paz, os países em desenvolvimento lograram premer pelo lançamento de uma Nova Ordem Econômica Mundial (A/RES/S-6/3201[1974]).

É certo que a lógica bipolar forçou-se sobre a conjuntura da descolonização, resultando em *proxy wars* e em polarizações artificiais do espaço regional. No Sul da Ásia, por exemplo, o entrelaçamento estratégico entre EUA e Paquistão, levou à exclusão deste do Movimento dos Não-Alinhados, ao mesmo tempo em que motivou a Índia a buscar a cooperação da URSS. No entanto, a formação de alianças e organizações regionais como a Organização da Solidariedade Popular Afro-Asiática (AASPO), a Operação Pan-Americana (OPA), a Organização da Unidade

Africana (OUA) e a própria Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC) traz evidências de que a ideologia terceiro-mundista tem condições de estruturar projetos regionalistas em oposição à lógica de segmentação binária da Guerra Fria.

## **CAPÍTULO XII: REGIÃO NA SEMIÓTICA DA GLOBALIZAÇÃO**

A reorganização ideacional e material das relações internacionais com centralidade para os fenômenos que compõem a globalização trazem novas considerações para compor o quadro semiótico do regionalismo político. Fundada na premissa de inevitabilidade e preponderância da globalização, surge uma densa literatura com ambição de re-escrever os conceitos do regionalismo de modo a torná-lo compatível com a globalização. Esse pensamento frequentemente se empenha em superar categorias regionalistas da geopolítica, da integração econômica clássica e do terceiro-mundismo, pautando-se em uma imagem ontológica do ambiente internacional como integrado econômica e moralmente.

Do ponto de vista da organização regional da segurança, o marco de lançamento da proposta globalista é a Cimeira de Paris que, em 1990, definia uma vocação cooperativa, progressista e de expansão de valores para a Organização de Cooperação e Segurança na Europa (OCSE). A OSCE fora criada durante um período de moderação no cenário europeu da Guerra Fria, que possibilitou a reunião das Conferências de Helsinque entre 1973 e 1975.

Com o fim da Guerra Fria, as diversas regiões do mundo passaram a ser descritas como fragmentos de uma sociedade global integrada funcional e moralmente, renovando a legitimidade de organizações regionais de segurança que trabalham em estreita cooperação com a ONU e principalmente com os valores da Globalização. Em termos econômicos, a viabilidade de fluxos globais de toda ordem, mesmo em comparação com fluxos intrarregionais, reforçou a exigência de compatibilização entre acordos de integração comercial e abertura das economias nacionais, bem como esvaziou a agenda de convergência econômica Norte-Sul. Quanto à estrutura política, as regiões passaram a ser consideradas como escala prioritária para um sistema de governança internacional multiníveis, que estaria baseado em valores consensuais da ordem internacional liberal.

Por vezes, a defesa da moral globalista veio exigir medidas ainda mais extremas do que permite o processo de mediar posições nas Nações Unidas, o que levou a apropriação da agenda de valores por organizações regionais, como a OTAN ou a OCSE. A crença na comunhão de valores liberais é usada para justificar a expansão geográfica de organizações outrora regionais, bem como a legitimação de engajamento militar internacional independentemente do processo multilateral. Houve, nesse contexto, esvaziamento da legitimidade funcional do Estado,

adaptando o conceito de soberania à existência de múltiplas identidades coletivas infra, supra e transnacionais, possibilitadas pela criação de elos identitários diretos entre indivíduos e a sociedade global. Criaram-se novas funções para as forças militares, afirmando que, em tempos de paz, países que mantêm capacidades dissuasórias também devem aprovar hipóteses de engajamento em operações de estabilização regional e em operações de paz multilaterais, ao passo que militares de países em desenvolvimento foram encorajados a combater fontes de insegurança transnacional, como terrorismo e tráfico de drogas. Com o relativo desengajamento das superpotências dos conflitos locais, organizações regionais deveriam assumir responsabilidades pela sustentação da ordem internacional (BARNETT, 1996-97).

Segundo Miller (2005), com a solução do problema de ajustes nação-Estado, os espaços regionais estariam prontos para criar instituições coletivas de segurança, de construção de confiança e de redução de armamentos, podendo contribuir para a paz mundial. Essa visão exemplifica o projeto da globalização para a segurança regional, cuja premissa ontológica assevera que o consenso internacional sobre o liberalismo repercutiria na formação de instituições padronizadas no nível regional. Outra leitura por vezes levantada é a da substituição de uma cartografia regional da segurança por um mapa civilizacional de conflitos. Nesse sentido, há quem defenda iniciativas práticas como a formação de uma organização de segurança coletiva do Ocidente (NAKAGAWA, 1984).

A reação à primeira agenda regional da globalização surgiu, no âmbito econômico, com as teorias de desenvolvimento econômico estrutural, ao reconhecer que a integração de natureza econômica, preconizada pela teoria neoclássica, tem menores perspectivas de avanço para países em desenvolvimento. Essa consideração pode ser explicada por três motivos principais: i) países em desenvolvimento têm, geralmente, os mesmos padrões de especialização produtiva, havendo insuficiente grau de complementaridade entre as economias nacionais; ii) ao contrário da realidade europeia, as instituições políticas nos países em desenvolvimento são significativamente heterogêneas, aumentando os custos para convergência de estruturas normativas; e iii) devido a déficits de infraestrutura, os custos de transporte e comunicações são frequentemente mais elevados para os fluxos intrarregionais (KRUGMAN, 1995).

Do ponto de vista da segurança, a reação colocou-se no sentido de argumentar que regiões poderiam ter necessidades de segurança e defesa específicas e talvez incompatíveis com características marginais ou não consensuais do programa de segurança multilateral. A questão do excepcionalismo regional em matéria de segurança foi primeiramente levantada no caso da intervenção da OTAN na década de conflitos de dissolução da Iugoslávia. É possível que instituições regionais decidam proteger militarmente seus valores sem autorização no nível

multilateral? A atuação de organizações regionais criadas pelas nações mais desenvolvidas podem titular direitos excepcionais dentro ou fora de seu âmbito geográfico de atuação? É precisamente nesse contexto que se argumenta que atores regionais têm adquirido maiores capacidades de influenciar a agenda regional de segurança (ROSENCRANCE, 1991).

Na América Latina, o novo paradigma foi imposto no contexto de sérias crises de endividamento econômico, produzindo reações ideacionais no âmbito da CEPAL e institucionais a partir da década de 2000. Na África, o Tratado de Abuja, de 1991, articulou-se em torno de ideias regionalistas não endossadas pelas receitas econômicas neoliberais, muito embora, a União Africana tenha incorporado grande parte do regionalismo político da globalização. No Leste Asiático, a internacionalização da economia japonesa produziu uma nova geografia de pujança do capitalismo, baseada no modelo da substituição de exportações (BLONQVIST, 1997). Não obstante o enorme potencial de cooperação entre Japão e países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) no âmbito da segurança regional, sobretudo devido à convergência na definição de ameaças, o Japão não tem sido capaz de levar adiante sua estratégia de integrar a região politicamente (LEAVITT, 2005). A diversidade de modelos de interação com os conceitos da Semiótica da Globalização demonstra que, no atual contexto ideacional, demandas uniformes podem dar ensejo a respostas diversificadas.

### **CAPÍTULO XIII: UMA SÍNTESE DAS PROPOSTAS DE INSERÇÃO REGIONAL NAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Para desenvolver um quadro semiótico para o conceito de região, é fundamental rastrear as teorias e os conceitos mais propositivos lançadas também no campo das relações internacionais. O conceito acadêmico de região mais divulgado foi desenvolvido na Geografia Quantitativa, que considerava região uma classe de área, conformada por meio de concentração estatístico-dedutiva de característica previamente determinada. Trata-se de recorte espacial, que visa a separar áreas com diferentes características ou com diferentes concentrações da mesma característica. Em ambos os casos, a semelhança e a diferença que definem o contorno regional podem ser selecionadas arbitrariamente. Assim, os contornos de uma região são definidos por padrões de homogeneidade e heterogeneidade de características, de acordo com critério que pode ser econômico, político, social, de segurança; e não apenas físico-morfológico<sup>18</sup>.

Essa definição é bastante similar à atualmente empregada em estudos de segurança regional, pelos autores que desenvolvem o conceito de *Complexos Regionais de Segurança* (CRS). A

---

<sup>18</sup> Sobre esse assunto, ver HAESBAERT (2005) e MORAES (1987).



versão mais recente desse conceito foi lançada em 2003, mas contribuições precursoras haviam sido desenvolvidas por Lake e Morgan (1997) e por Buzan (1983). Vinculada ao movimento de ampliação do conceito de segurança, animado pela Escola de Copenhague nas RI, a definição de CRS é: “a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from each other” (BUZAN; WAEVER, 2003, p.44). Trata-se, portanto, de um conceito que possibilita o estudo acadêmico de regiões internacionais formadas por dinâmicas de segurança, mas que tem pouco apelo para a formulação de políticas públicas já que não tem faceta propositiva.

O conceito de regiões internacionais não se incorporou às Relações Internacionais (RI) de maneira direta, havendo grande diálogo com outros campos. Foi, em sua origem, importado da geografia física pela geografia humana; da geografia humana pela geopolítica; da geopolítica pelas RI. As RI tiveram adensado contato com a geopolítica nas décadas seminais de 1940 e 1950. O primeiro conceito de região incorporado às relações internacionais era o de regiões administrativas do território. A delimitação das fronteiras regionais era vista como exercício concreto, com objetividade inalterada, e essa objetividade estava na origem da objetificação e do tratamento de entornos regionais como objetos passivos. Após esse período inicial o contato entre RI e geografia gradualmente se reduziu; as inovações que cada campo impôs ao conceito de regiões internacionais não repercutiram no outro senão indiretamente. Com a proliferação de interpretações acadêmicas acerca da integração europeia, por exemplo, novos canais de contato foram abertos entre estudos da Geografia e das RI (ROLIM, 1994), e a metodologia para identificar regiões internacionais foi definitivamente alterada para a noção de classe de área.

Para a geopolítica clássica, as regiões eram então entendidas como componentes da natureza geográfica do poder nacional, na medida em que a posse de território estava relacionada com controle de populações e acesso a recursos naturais estratégicos. No final da década de 1950, concomitantemente ao lançamento da teoria geopolítica de transição do poder (ORGANSKI, 1958), Karl Deutsch (1957) já incorporava as regiões à literatura das RI. Baseado nos escritos pioneiros de Richard Van Wageningen, Deutsch (1961) definiu o conceito de *Comunidades de Segurança* como regiões em que os atores não conseguiam imaginar a possibilidade de guerra entre si. Deutsch inaugurava, assim, uma extensa literatura sobre *Regiões Internacionais*.

Passada uma década desde o início da história da institucionalização europeia, proliferaram estudos sobre integração econômica no plano regional. Durante toda a década de 1960 e início da década de 1970, diversos autores envidaram esforços na racionalização de

interações que até então eram genericamente classificadas como oriundas de subsistemas regionais de poder<sup>19</sup>. Todavia, a onda behaviorista não corroborou empiricamente a validade dos fluxos regionais a que se referiam os teóricos de então (KNORR; ROSENAU, 1969); tampouco a literatura contemporânea atribui significativo valor científico aos estudos sobre subsistemas de poder da década de 1960, preferindo dialogar com versões mais recentes (THOMPSON, 1973).

Ao longo de quase todo o período compreendido pelas décadas de 1970 e 1980, a literatura do regionalismo na área de segurança internacional foi interrompida devido à fixação do campo com as teorias de nível sistêmico. A despeito disso, esses vinte anos merecem ser analisados, vez que muitos dos conceitos elaborados pelo Neorrealismo e pelo Neoliberal institucionalismo foram adaptados ou transportados para o nível regional por trabalhos posteriores.

O Neorrealismo contribuiu para a literatura do regionalismo com extensa gama de conceitos usados para analisar subsistemas regionais de poder. Nessa dimensão, especial destaque deve ser atribuído à apropriação das Teorias da Estabilidade Hegemônica<sup>20</sup> e das Teorias da Transição de Poder<sup>21</sup>, formuladas para esquematizar a atuação de potências hegemônicas no nível sistêmico e para descrever a atuação de poderes regionais, nos seus subsistemas de poder específicos. Outra contribuição conceitual do Neorrealismo sistêmico foi o desenvolvimento de teorias sobre a formação de alianças<sup>22</sup>. Endossando a maioria das proposições de Waltz acerca das interações entre Estados, essas teorias buscam explicar a formação de tipos de aliança – *balancing*, *bandwagoning* e *détente* – com base em formas de relacionamento entre Estados intermediários e potências hegemônicas. O conceito neorrealista que mais teve influência futura, contudo, certamente foi do dilema de segurança waltziano. Ao final da década de 1970, Waltz descreveu o funcionamento de uma estrutura invisível que constrangia os atores estatais à hipótese de conflito, independente de suas intenções meramente defensivas no momento inicial de uma interação. O mecanismo de Waltz é marcante porque descreve como Estados são alçados para um sistema coletivo de armamentismo e punições fatais a partir de tentativas individuais de maximizar a segurança (WALTZ, 1979).

Da parte do Neoliberal institucionalismo, a mais notável influência é o desenvolvimento da teoria de regimes de segurança. Segundo a definição clássica de Krasner, regimes

---

<sup>19</sup> Ver, por exemplo, BRECHER (1963) e ZARTNAN (1967).

<sup>20</sup> São obras ilustrativas dessa teoria em RI: GILPIN (1981); WALTZ (1979); KRASNER (1985); STRANGE (1983); KEOHANE (1984).

<sup>21</sup> Ver ORGANSKI (1958); MORGENTHAU (2003); RAPKIN (2003).

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, WALT, 1988 e SCHWELLER, 1994.

internacionais são conjuntos de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática” das relações internacionais (KRASNER, 1985, p.2. Tradução corrente). Segundo Robert Jervis (1995), entretanto, regimes de segurança têm características muito distintas daquelas verificadas em regimes normais, porque as relações estratégicas são marcadas por competitividade acentuada e uso intensivo de informações classificadas, o que eleva os custos do “dilema do prisioneiro”<sup>23</sup>, potencializa as consequências negativas da falta de informação e faz com que posturas defensivas fiquem mais semelhantes a posturas ofensivas. Para assegurar a possibilidade de existência de regimes de segurança, Jervis propõe algumas condições necessárias, como o aval das grandes potências; o entendimento compartilhado de ganhos coletivos com a cooperação; a existência de valores compartilhados, principalmente com relação à proibição e à caracterização de ataques; e a possibilidade de as ações individuais serem mais dispendiosas do que os custos de cooperação (*Ibid*). Com essas considerações, a caracterização de regimes na área de segurança fica muito próxima do que consta na literatura do regionalismo como comunidades de segurança.

Teorias Marxistas para as relações internacionais igualmente influenciariam a prática regionalista, ao discutir a institucionalização do poder hegemônico em paralelo aos aportes do Neorealismo. Immanuel Wallerstein (1976) empenhou-se em compatibilizar a teoria marxista com as RI, apontando para uma permeabilidade das ações estatais a interesses classe. Anos depois, Robert Cox (1996) formulou uma perspectiva teórica neogramsciana para o fenômeno da hegemonia, considerando-o como o *poder de organizar*, exercido por complexa rede de atores estatais e não-estatais. Inspirado na teoria de Cox e em uma noção liberal de *poder brando* (NYE JR, 2004), Pedersen (2002) trouxe a discussão da hegemonia para a análise do regionalismo político e econômico, formulando uma teoria da hegemonia cooperativa da ação de *líderes regionais*.

Avançando sobre a dicotomia neo-neo, o entendimento recente classifica dinâmicas regionais de cooperação e conflito em mesmo espectro epistemológico opondo ordens e subsistemas regionais. Baseado na análise de consequências da importação das teorias sistêmicas realistas e liberais por parte da literatura do regionalismo, Raimo Väyrynen (2003) classificou os estudos na área de segurança regional em grande dicotomia, que oporia, desde o fim da Guerra Fria, aqueles que buscam esquematizar *sistemas regionais* a outros cujo intuito é analisar processos de construção de *ordens regionais*.

---

<sup>23</sup> O dilema do prisioneiro foi utilizado por Robert Keohane (1983) para justificar quando Estados nacionais, agindo egoisticamente, cooperam ou deixam de cooperar no meio internacional anárquico.

Ambos os extremos do espectro de Väyrynen estão vinculados a filosofias históricas específicas. No caso de subsistemas regionais, as teorias estão normalmente associadas a narrativas tautológicas da recorrência de conflitos; a região é o espaço da rivalidade e da guerra, fadada à continuidade eterna. No caso das ordens regionais, teorias marcadamente normativas discorrem sobre processos teleológicos em que zonas de conflito evoluem para zonas de paz e harmonia, por meio de determinado conjunto de práticas. Essa divergência, de natureza pré-ontológica, impede que qualquer extremo do espectro seja capaz de leitura holística das dinâmicas de segurança regional.

O fim da Guerra Fria é marco também para a cronologia da epistemologia das regiões internacionais, vez que a conjuntura mais permissiva instaurada no decorrer da década de 1990 permitiu notável incremento na literatura especializada. A partir de 1994, depois do trauma causado pelo genocídio de Ruanda, a ONU elaborou verdadeira agenda de cooperação com organizações regionais (WEISS, 1998) e diversos autores apontaram contribuições inestimáveis que os processos de regionalismo prestariam à paz e à segurança internacionais (FAWCETT, 2004). Essa interpretação evidencia influências da Semiótica da Globalização e, independentemente dos esforços empreendidos pela ONU, o interesse geral pelas regiões cresceu exponencialmente desde a década de 1990.

No contexto da semiótica da globalização, lançou-se o novo regionalismo como movimento teórico discutindo a relação entre globalização e regionalização<sup>24</sup>. Com Fawcett e Hurrell (1995) e novamente com Schuls e outros (2001), houve tentativas de explicar as novas ondas de regionalismo por meio de causas econômicas e de segurança, ao passo que o estudo de Lemke (2002) renovou o conceito de subsistema regional. Além disso, Adler e Barnett lançaram o influente livro *Security Communities* (1998), uma das obras centrais para a literatura sobre regionalismo, estudando de maneira sistematizada os fenômenos de interação regional pacífica e da construção de instituições regionais, que Lake e Morgan (1997) analisavam sob a égide de *ordens regionais*.

Para Adler e Barnett, uma *Comunidade de Segurança* poderia ser definida como a comunidade na qual as diversas populações componentes mantêm expectativas interdependentes de mudanças pacíficas. O entendimento demasiado específico que fazem os autores do termo comunidade restringe o uso do conceito. Se, tradicionalmente, o termo comunidade (*Gesellschaft*) seria entendido – em oposição ao conceito de sociedade (*Gemeinschaft*) – como um composto de

---

<sup>24</sup> Ver, a esse respeito, CHA (2000) e GUEHENNO (1998).

indivíduos compartilhando um mesmo objetivo; para Adler e Barnett, alternativamente, a existência de comunidade de segurança depende da vigência de significados, valores, estruturas normativas, compromissos de longo prazo e identidades compartilhados coletivamente, além de múltiplos canais de comunicação e ausência de expectativa de guerra.

Todos esses requisitos estão em sintonia com as citadas preocupações de Jervis durante os processos de construção de regimes de segurança; aproximando, portanto, a teoria de comunidades de segurança do extremo normativo da classificação de Väyrynen para a literatura sobre regionalismo, preocupado com a construção de ordens regionais. Essa leitura permite concluir que o tema da segurança regional em RI: i) sofre influência indireta da evolução da semiótica ideacional do conceito de região; ii) tende a perpetuar o eixo de cooperação e conflito como parâmetro comum para diversos matizes teóricos.

#### **CAPÍTULO XIV: QUADRO SEMIÓTICO E ANÁLISE EXPERIMENTAL DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA REGIONAL**

Os conceitos e as teorias que foram apresentados nesta segunda parte da dissertação conformam esquemas cognitivos, na medida em que compreendem sistemas simbólicos complexos em que a aceitação de uma ideia leva a condicionamento semiótico mais estendido e profundo. Teorias e conceitos sobre regionalismo e segurança regional são usados para explicar ou compreender uma realidade, envolvendo, portanto, descrições específicas do meio internacional e do regional, bem como de atores e seus interesses.

Ao utilizar um conceito elaborado pela geopolítica clássica, por exemplo, um agente social pode vir a comprometer-se com diversos pressupostos e prescrições desse campo autônomo do conhecimento. Processo similar poderia ser iniciado a partir de signos com outras propriedades funcionais. Caso ponto de partida do raciocínio do agente coincida com uma descrição ontológica compartilhada por um esquema cognitivo, é possível que esse agente seja induzido a adotar conceitos específicos que se relacionam com a mesma descrição em nível de semiótica social. De outra parte, também é comum encontrar mesclas entre os esquemas cognitivos apresentados, uma vez que estão todos arquivados no mesmo campo autônomo.

O quadro 4 é uma tentativa de sistematizar esses conceitos e teorias em termos de esquemas cognitivos. Mais uma vez, cabe enfatizar que não se trata de esforço exaustivo, mas, sim, tentativo, a possibilitar um primeiro parâmetro de aproximação com as políticas de defesa e segurança dos países.

Em documentos estatais que expressam políticas de segurança e defesa, é corrente que opções de interação com o ambiente regional decorram de leituras específicas do ambiente

internacional e dos objetivos estratégicos desses Estados. Na maioria dos documentos estatais que visam a resumir políticas e doutrinas de segurança, são adotadas estruturas textuais que reforçam a influência de esquemas cognitivos, já que as doutrinas e estratégias de segurança se originam a partir de esforço de descrever dinâmicas internacionais. Assim, a determinação de políticas e estratégias de interação com espaços regionais é apresentada como um dos resultados da definição de interesses nacionais à luz de descrições específicas do ambiente internacional estratégico.

**Quadro 4. Sistematização de esquemas cognitivos**

Conceitos e Teorias	Identidades	Imagens ontológicas		Receitas e prescrições
		Sistêmica	Regional	
<b>A</b> teorias geopolíticas clássicas	nacionalismo; legitimidade funcional do Estado	competição total	regiões passivas	-securitização de interesses de Estado; -ocupação de áreas estratégicas
<b>B</b> conceito de esferas de influência	nacionalismo; legitimidade funcional das grandes potências	competição total	regiões passivas	-securitização de interesses de Estado; -institucionalização geográfica da influência; -pactos regionais de segurança coletiva; -estabilização de espaços regionais; -parcerias com Estados pivoteis
<b>C</b> teoria realista	nacionalismos; Estados revisionistas, imperialistas ou egoístas	sistema anárquico, competição total	subsistemas de poder	-securitização de interesses de Estado; -armamentismo dissuasório; -formação de alianças (détente, balancing e bandwagoning)
<b>D</b> teoria liberal	Estados racionais egoístas	sistema anárquico regrado por instituições	ordens regionais	-criação de instituições regionais; -pactos regionais de segurança coletiva
<b>E</b> teoria da integração econômica	Estados racionais cooperativos	competição econômica	-comunidades de interesses; -cooperação normativa	-ênfase no bem-estar da população; -criação de blocos econômicos
<b>F</b> conceito de blocos regionais de poder	grandes potências e pequenos Estados	Competição	-regiões ativas; -espaços de solidariedade	-formação de coalizões entre os fracos
<b>G</b> teorias da globalização	identidades coletivas complexas	sociedade econômica global	-condomínios coletivos; -componentes espaciais de sistema global	-integração funcional e econômica com a sociedade global; -contribuição para sistema multiescalar de governança da segurança
<b>H</b> conceito de comunidades de segurança	Estados cooperativos	ordem internacional	ordens regionais, espaços de interdependência	-criação de instituições regionais; -pactos regionais de segurança coletiva
<b>I</b> teorias de hegemonia e liderança	Estados hegemônicos, suseranos ou delegados	sistema anárquico regrado por instituições	-regiões passivas; -espaços comuns	-criação de instituições regionais; -concentração de benefícios e custos
<b>J</b> teorias desenvolvimentistas	pequenos e novos Estados	ordem internacional injusta	-regiões ativas; -espaços de solidariedade	-problemática da inserção internacional; -securitização do desenvolvimento

Fonte: elaborado pelo autor

Essas características possibilitam submeter o quadro semiótico do conceito de região a um primeiro teste, contrastando-o com as políticas de segurança e defesa de um reduzido grupo de nações. Qual será a influência de conceituações pretéritas sobre atuais formulações de diretrizes de segurança regional? É possível identificar esquemas cognitivos predominantes em documentos de políticas de segurança? Com essas indagações em mente, analisei experimentalmente as políticas de segurança e defesa de amostra de cinco países definida aleatoriamente – África do Sul, Alemanha, Líbano, Rússia e Turquia –, em busca de manifestações de esquemas cognitivos referendados nas teorias e nos conceitos históricos trabalhados. Como resultado, pude perceber que, nesses cinco casos, as propostas de ação regional refletiam parâmetros semióticos dominantes em cada documento.

#### África do Sul e o compromisso com a ordem global:

Entre 1995 e 1998, a África do Sul buscou promover discussões de questões de segurança e defesa nacional, publicando documentos abertos organizados pelos ministérios especializados. Os documentos inscrevem-se no processo de pacificação social e redemocratização da África do Sul, que levou o país a abdicar de armas nucleares e a fundir as forças do governo às revolucionárias, em evidência de processo de adaptação identitária do Estado. Consistem, destarte, em documentos que pretendiam inaugurar uma nova tradição de segurança da África do Sul, própria de Estado cooperativo para com a comunidade internacional. Seguindo as prescrições do esquema apresentado na linha G do quadro 4, os documentos afirmam que a África do Sul não enfrenta ameaça militar convencional e propõem que o país estabeleça canais de cooperação militar e construção de confiança com parceiros globais, bem como “become involved in multi-national peace support operations on the continent” (ÁFRICA DO SUL, 1996, pp.16-17).

Ao descrever o sistema internacional e seu entorno regional, a África do Sul praticamente reproduz a visão ontológica que respaldou a literatura regionalista durante a semiótica da globalização. Em muitos pontos de seus documentos doutrinários, percebe-se, porém, expressiva influência de prescrições de esquema cognitivo associado à semiótica da descolonização. Após apontar para a necessidade de compatibilizar políticas de defesa, de segurança nacional e externa, a África do Sul afirma que o desenvolvimento deveria ser meta prioritária de segurança, o que se justifica porque “there is a major fault line between the countries of the North and those of the South” (*Ibid.*, p.17). Sendo assim, o país argumenta que “the greatest threats to the security of the South African people are socioeconomic problems like poverty and unemployment, and the high level of crime and violence” (ÁFRICA DO SUL, 1998, p.5).

No que tange a políticas regionalistas – em grande medida centradas no fortalecimento e ampliação funcional da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) –, o país também mescla determinações dos dois esquemas cognitivos a fundamentar seu pensamento de defesa, afirmando que, no contexto de globalização e democratização, “South Africa has turned away from an isolationist and offensive posture to one of common security in Southern Africa” (*Ibid.*, p.8). Fundamentando a política de segurança sul-africana, há a ideia de “common destiny with Southern Africa [according to which] domestic peace and stability will not be achieved in a context of regional instability and poverty” (ÁFRICA DO SUL, 1996, p.20), bastante próxima da retórica de Complexos Regionais de Segurança. O país afirma ainda: “following trends in other parts of the world, South Africa will encourage the development of a multi-lateral common security approach in Southern Africa” (*Ibid.*, p.18), o que evidencia a influência sintética das teorias de globalização, governança e novo regionalismo no projeto de construção de um espaço de segurança comum, com promoção da confiança e da cooperação em defesa.

#### Alemanha e a comunidade de segurança europeia:

Com o fim da Guerra Fria e a unificação do país, a Alemanha teve de repensar suas estratégias de segurança e de defesa regionais. O país lançou, então, dois documentos com suas políticas de segurança e defesa. Em 1994, o principal objetivo era unificar os extremos da Europa em uma ordem de paz e segurança; ao passo que, em 2006, o objetivo era credenciar as instituições europeias de segurança para lidar com terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa – considerados novas ameaças. Em termos de segurança regional, contudo, a revisão de 2006 praticamente renova as mesmas propostas de 1994.

Em 1994, o governo lançava o primeiro documento voltado para esses objetivos. Ao argumentar que “Europe now has the historic opportunity to grow together into a free and united continent.” (ALEMANHA, 1994, art. 101), afirmava-se o compromisso alemão com a superação das divisões internas e continentais provocadas pela Guerra Fria. Devido a seu malogrado engajamento em guerras anteriores, a Alemanha negociou sua reunificação com diversos interlocutores externos, renunciando à adoção de doutrinas de guerra de agressão, ao robustecimento de seu aparato militar, ao desenvolvimento de armas de destruição em massa. Essa condição faz que a Alemanha privilegie esquemas cognitivos que prescrevem relações cooperativas com o exterior regional e ocidental.

Como tem mantido um orçamento militar de menos de 2% de seu PIB, a Alemanha acredita que não dispõe de meios de garantir sua segurança de maneira autônoma. Assim, o documento racionaliza que: “the resources available nationally are inadequate to solve the major



political problems. In Europe, the classic responsibilities of the state - welfare, security and progress - can no longer be accomplished on a purely national basis, but require international cooperation.” (*Ibid.* art. 217). Parte fundamental da estratégia de segurança e defesa alemã envolve barganhas políticas e cooperação privilegiada no âmbito da ONU, da União da Europa Ocidental (UEO), da OCSE e da OTAN. Nesse sentido, o país promove um sistema de articulação de valores e instituições mundiais, ocidentais e regionais, asseverando, por exemplo, que “the global challenges confronting German security cannot be met without an effective transatlantic alliance that is based on mutual trust among its member states” (ALEMANHA, 2006, p.4). No entanto, o país também deseja contribuir para os condomínios internacionais dos quais faz parte. Por esse motivo, a Alemanha deseja manter uma avançada base industrial de defesa, com escala para atuar em um mercado europeu integrado e tecnologia compatível com os padrões da aliança ocidental. (ALEMANHA, 1994, arts. 591-595).

Afora o predominante vínculo com o esquema cognitivo da globalização, a Alemanha incorpora em sua estratégia de segurança e defesa também aportes menores de outros esquemas cognitivos. Em rara condescendência com teorias desenvolvimentistas, a Alemanha argumenta que “the pressing problems of the Third World were relegated to a lower level of priority” (*Ibidem*, art. 204) ou ainda que “by combating ecological and social causes of conflicts, development policy helps to secure the very bases of people's existence, thereby contributing to foresighted crisis prevention” (*Ibid.*, art. 212). Ao tratar de políticas específicas para seus espaços regionais, o país apresenta, como seu principal objetivo, a criação de uma “all-European security and stability order.” (*Ibid.*, art. 233), muito a Europa Ocidental seja descrita de acordo com imagem ontológica realista, com sérios receios ante a Rússia, bem como proposta de aproximação com potências regionais de segunda categoria: “[i]n Eastern Europe, a new regional power has come into existence in the shape of Ukraine [while other central states] aspire to join the Western/Atlantic security structures” (*Ibid.*, art. 224 e 225).

### Líbano: geopolítica e realismo:

País de pequenas dimensões territoriais convivendo em região com elevada ocorrência de conflitos, o Líbano deixa transparecer enorme influência da teoria realista em seus documentos doutrinários. O país enfatiza ameaças de tipo tradicional e propõe uma política defensiva, que visa, sobretudo, à segurança territorial. Assim, para o Líbano, “the major external threat is represented in Israel's greed and its aggressive and expanding policy” (*Ibid.*, p.10). Terrorismo, tráfico de drogas e imigração são citados como novas fontes de ameaças internas, mas uma interpretação do sistema internacional e do interesse nacional sobremaneira influenciada pela

geopolítica clássica faz com que o Líbano destaque as ameaças contra a posse de seus recursos hídricos, já que o país se encontra em uma “region that suffers of scarcity in water resources” (*Ibid.*, p. 4).

Do ponto de vista de ação e inserção regional, o Líbano atesta que “interact in a region full of tension, conflicts and wars, due to the Arabic-Israeli conflict, which made it pay an exorbitant price during a fifteen years of ordeal” (*Ibid.*, p.3). Apesar de tamanho pessimismo em sua imagem ontológica do regional, o Líbano reconhece suas insuperáveis limitações de poder e prescreve, como principais meios de obtenção de segurança “[c]ooperating and [c]oordinating with the Arab armies and friendly armies” (*Ibid.*, p 12), em uma clara apologia à imagem de solidarismo árabe.

### Rússia e a força do conceito de esferas de influência:

Em 2000, a Rússia formulou uma doutrina militar voltada para assegurar “the military security of the Russian Federation and its allies” (RÚSSIA, 2000, p.2). Essa abordagem restritiva foi ampliada por um segundo documento, que, tornado público em 2010, se propõe a dialogar também com estratégias de desenvolvimento e política externa. No entanto, em ambos os documentos predomina uma visão tradicional de segurança militar, com grande influência de conceitos geopolíticos, na medida em que a proteção territorial é justificada pela necessidade de garantir a proteção de insumos estratégicos do poder nacional, como recursos naturais estratégicos, regiões industriais e rotas de transporte. Esse enfoque da doutrina de segurança russa reflete o contexto de hegemonia política de Vladimir Putin desde 1999, no qual se interrompem negociações de desarmamento entre Rússia e EUA, com o abandono do terceiro Tratado sobre Redução Estratégica de Armamentos (START III).

Do ponto de vista da segurança regional, o principal conceito esposado pela doutrina russa é o de esferas de influência, o qual serve de base para esforços de militarização da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO) (MOWCHA, 2009), em oposição à expansão da OTAN no que a Rússia considera como seu entorno regional estratégico. Assim, respondendo a uma *geopolítica de encirclement*, consubstanciada na promoção de revoluções coloridas e inclusões de Estados do Leste Europeu na União Europeia e na OTAN, a Rússia passou a priorizar o regionalismo político em suas doutrinas de segurança, bem como a instrumentalizar o fornecimento de petróleo para obtenção de vantagens geoestratégicas.

Com relação às percepções ontológicas expressas nos documentos russos, predomina a imagem de um mundo com grandes transformações em suas dinâmicas de segurança, devido à globalização e a mudanças no equilíbrio internacional de poder. Haveria, assim, tendências de

“shaping and strengthening of regional power centers” (RÚSSIA, 2000, p.2). Nutrindo expectativas baseadas em uma ontologia realista, a Rússia destaca a operação de dilemas de segurança, asseverando que “[a] large-scale (regional) war may have an initial period, the main component of which is an intense armed struggle to gain the strategic initiative, preserve stable state and military command and control” (RÚSSIA, 2000, p.13).

Ao afirmar “the expansion of military blocs and alliances to the detriment of the Russian Federation's military security” (RÚSSIA, 2000, p.3) e visando a proteger “the independence, sovereignty, and territorial integrity of the Russian Federation and its allies” (*Ibid.*, p.13), a Rússia mostra preocupação com a expansão de organizações externas em seu entorno regional. No documento de 2010, o país mantém-se vinculado ao conceito de esferas de influência, mas nomeia um inimigo em potencial, ao sustentar que constituem ameaças a sua segurança: “the deployment (buildup) of troop contingents of foreign states (groups of states) on the territories of states contiguous with the Russian Federation and its allies and also in adjacent waters”; “a show of military force with provocative objectives in the course of exercises on the territories of states contiguous with the Russian Federation and its allies”; e “the desire to endow the force potential of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) (...) and to move the military infrastructure of NATO member countries closer to the borders of the Russian Federation” (RÚSSIA, 2010, p.3-5).

Em termos de diretrizes para atuação regional, a Rússia afirma que está comprometida a evitar o surgimento de conflitos militares nas regiões limítrofes, oferecendo proteção nuclear a seus aliados e enviando tropas ao mecanismo “Central Asia Collective Security Region Collective Rapid-Deployment Forces”, estabelecido no marco da CSTO (RÚSSIA, 2010, p.31). O país destaca que envidará esforços para promover o fortalecimento de instituições regionais das quais for membro e considera “attempts to weaken (ignore) the existing mechanism for safeguarding international security (primarily the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe [OSCE])” como um grande desafio a sua doutrina de segurança (RÚSSIA, 2000, p.3).

### Turquia: mescla de identidades e de conceitos:

Localizada na fronteira do condomínio europeu com o Oriente Médio, a Turquia incorporou, em documento lançado também em 2000, claros aportes do realismo, da geopolítica clássica, do institucionalismo e da globalização ao seu pensamento geoestratégico para o regional. A Turquia argumenta claramente que sua percepção geopolítica, seus interesses e sua política de segurança sofrem influências de sua localização geográfica, destacando que se trata de um país

“located in the center of a region full of instabilities and uncertainties, such as the Middle East, Caucasia and the Balkans, where the balances are in a process of change” (TURQUIA, 2000, p.2).

Por ter uma pequena parte de seu território na massa continental europeia, o país deseja, ademais, estabelecer relações cooperativas prioritárias com a Europa e com o Ocidente, enfatizando que “Turkey's vision in the twenty-first century is to bring the regional resources to Europe within the objective of being integrated with it, to advance globalization, to emerge as a country having a principal role within this movement” (*Ibid.*, p.10). Devido a sua associação com o esquema cognitivo da segurança na semiótica da globalização, a Turquia enfatiza sua preocupação com as novas ameaças, afirmando que “the fight against international terrorism in the world, the illegal arms trade, drugs smuggling and the proliferation of weapons of mass destruction occupy an important place in providing regional and world peace” (*Ibid.*, p.4).

Aprofundando sua visão sobre segurança regional, o país defende que, devido ao “nuclear umbrella of the United States” (*Ibid.*, p.12), é possível a pacificação de espaços regionais e a construção de instituições, acusando, ademais que, atualmente, “to make peace and stability permanent (...) security organizations such as NATO and WEU, have acquired an even greater importance” (*Ibid.*, p.3). Se a Europa é considerada como região pacífica e desenvolvida, os outros espaços regionais que compõem a identidade da Turquia são descritos de acordo com conceitos realistas e geopolíticos, o que fica evidente na seguinte passagem: “Caucasia, which forms a crossroads between the east and west, north and south, and which has an important potential in natural resources and manpower, is a region where Turkey places importance and priority” (*Ibid.*, p.21). No documento de segurança e defesa da Turquia, o país poderia ficar encarregado de assegurar a proteção de recursos naturais estratégicos e sistemas técnicos relacionados como rotas marítimas, gasodutos e linhas de transmissão de energia. País membro da OTAN, “[a] democratic, affluent and stable Turkey is a striking evidence that the values of the east and west can be integrated and live together” (*Ibid.*, p.8). Seguindo o esquema cognitivo, “Turkey is a country that is powerful in her region and in the world, integrated with the world in every field, [the country] is respected, confident, [and] the guarantor of peace and stability in its region”. (*Ibid.*, p.9).

#### A diversidade conceitual em políticas de segurança regional:

Se nem todo país está comprometido com projeto regionalista ou de integração regional nas áreas de segurança e defesa, a maioria das nações que tem política de defesa também adota diretivas com relação a seu entorno imediato. Para analisar a formulação da política de segurança regional brasileira, é importante a comparação com as políticas de inserção de demais nações

emergentes e do mundo desenvolvido. Esse tipo de análise experimental, em que se faz refletir grande liberdade e diversidade conceitual, permite identificar não apenas aproximações entre políticas e interesses, mas também respostas distintas a desafios semelhantes.

**Quadro 5. Análise experimental de políticas de segurança regional**

<b>País</b>	<b>Esquema principal</b>	<b>Esquemas auxiliares</b>
África do Sul	G	F, I, J
Alemanha	G, H	E, D, J
Líbano	A, C	
Rússia	B	A, C, G
Turquia	B, C	G

**Fonte: elaborado pelo autor**

O quadro 5 resume o padrão associativo entre os cinco Estados emissores de políticas de segurança regional analisados e os esquemas cognitivos trabalhados nesta seção. Pode-se perceber que as ideias de segurança regional desenvolvidas no contexto da semiótica da globalização são as mais recorrentes na amostra analisada, o que pode ser explicado pela influência desse esquema sobre documentos públicos de segurança e defesa, os quais, aliás, se justificam pelo imperativo de construção de confiança global entre os Estados. No entanto, a despeito da força dos conceitos da globalização, há grande diversidade ideacional nos documentos de segurança, sendo possível encontrar manifestação de todos os esquemas cognitivos levantados.

Esse primeiro teste do quadro semiótico do regional no pensamento geoestratégico atesta a força do estoque internacional de ideias sobre o posicionamento ideacional de atores estatais. Uma grande parte das amarras conceituais mantidas em um estoque semiótico universal para a segurança regional continua a ser reproduzida em documentos de segurança e defesa de diversas nações do mundo. A cada formulação política, há, por óbvio, enorme margem para inovação nas sinapses conceituais, de modo que a formulação de regimes mentais renova-se, a despeito da continuidade de esquemas cognitivos centenários. Ainda assim, o quadro semiótico sintetizado pelo quadro 4 permanece como linguajar comum ao campo autônomo e sua influência é patente em todas os documentos analisados.

Cumprido, dessa feita, com a análise mais detida do estudo de caso. Nas próximas seções, buscarei identificar a influência dos esquemas cognitivos listados no quadro 4 sobre as formulações brasileiras de políticas de segurança regional, destacando os lapsos criativos em que foi possível à agência ferir as estruturas ideacionais.

### **PARTE III: ELOS ENTRE SEGURANÇA E REGIONALISMO NO PENSAMENTO GEOESTRATÉGICO BRASILEIRO**

Procurar as raízes históricas de regionalismo e integração na experiência internacional do Brasil é atividade sobremaneira esclarecedora sobre os limites de dogmas encontrados no pensamento contemporâneo sobre regionalismo e integração. Muitas vezes é atribuído ao projeto institucional da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) o pioneirismo de tratar de questões de segurança, no entanto as políticas concebidas pelo Brasil para seu entorno regional sempre abarcaram objetivos de segurança. A pacificação do entorno regional, a definição de métodos comuns de administração de recursos geoestratégicos, a defesa do condomínio regional contra ameaças externas, a mitigação de cismas de rivalidade sempre foram prioridades de primeira ordem no regionalismo do Brasil (MACHADO, 2011).

O objetivo desta terceira parte é levantar os momentos em que políticas regionalistas foram defendidas por formuladores do pensamento geoestratégico nacional, visando a identificar como esquemas cognitivos do regional foram manipulados pelo pensamento geoestratégico brasileiro. Esse levantamento não se pretende analítico, mas, sim, descritivo, já que servirá de base de sustentação para análise do projeto sul-americanista, avaliado na parte IV. Depois de forte ebulição ideacional no século XIX, durante a maior parte do século XX, o Brasil não formulou política de segurança regional autônoma, devido a seu comprometimento com o projeto regionalista liderado pelos EUA. O principal intuito dessa parte é identificar a gênese de inovações conceituais que se fazem presentes na atual política de segurança regional brasileira.

Cumprido ressaltar, ademais, a questão da não-autoria do discurso (FOUCAULT, 2000) emitido pelo Estado, ente institucional que se apropria de ideias produzidas dentro e fora de suas fronteiras. A agência representada incorpora a seu discurso aportes anônimos, de origem burocrática, influenciados por extenso estoque semiótico. Assim, diversos pensadores nacionais, como Alexandre de Gusmão, José Bonifácio, Mário Travassos, Everardo Backheuser, Lysias Rodrigues, João Neves da Fontoura, Araujo Castro, Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos contribuíram para a formação de um pensamento geoestratégico brasileiro. Entre esses pensadores, alguns que trataram do tema do regionalismo serão analisados nesta parte.

## **CAPÍTULO XV: PRIMEIRAS NOÇÕES DE REGIONALISMO**

Nos séculos XVIII e XIX, pelo menos quatro propostas podem ser lembradas como precursoras do regionalismo brasileiro: i) a proposta de Alexandre de Gusmão para reger a interação entre territórios americanos de colonização hispânica e portuguesa; ii) a tentativa de coordenação da defesa do continente com os vizinhos, advogada por José Bonifácio; iii) a chamada política continental do Visconde de Uruguai; e iv) as políticas de solidariedade republicana empreendidas por Quintino Bocaiúva. Nesses momentos, a região ora foi percebida como *meio* para atender a objetivos de segurança do Estado; outrora foi pensada como condomínio comum, a exigir administração coordenada e defesa compartilhada. Por outras vezes, ademais, o entorno regional foi interpretado como um subsistema autônomo de poder, em que a potência nacional devia exercer influência.

O primeiro antecedente de projetos regionalistas na política externa brasileira pode ser encontrado mesmo antes da formação do Brasil independente. Ao negociar os termos que regeriam as relações entre colônias hispânicas e a portuguesa no Tratado de Madri, na década de 1740, o diplomata português Alexandre de Gusmão defendeu a criação de um mecanismo para transformar o *novo mundo* em um espaço com vocação pacífica (GOES FILHO, 1999). Pelo artigo XXI do Tratado, mesmo que a guerra “chegasse a romper entre as duas coroas, se mantenham em paz os vassallos de ambas, estabelecidos em toda a América meridional, vivendo uns e outros como se não houvera tal guerra entre os soberanos, sem fazer-se a menor hostilidade, nem por si sós, nem juntos com seus aliados” (Tratado de Madri. In: GARCIA, 2008, pp. 44-57). Por meio dessa cláusula, Gusmão tentava criar um imperativo de cooperação e paz a reger o espaço americano meridional, o que constitui inquestionável tributo ao papel de objetivos de segurança em um projeto de interação regional instituído por meio da política de limites.

Outra ocasião na qual é possível identificar um pensamento regionalista é no contexto das independências latino-americanas, em que surgiram o panamericanismo de Simón Bolívar e propostas de ação regional por parte de José Bonifácio de Andrade e Silva. Em 22 de fevereiro de 1822, em meio a toda a conjuntura de emancipação política, José Cecilio del Valle publicou, no periódico *El amigo de la patria* um artigo denominado “Soñaba el abad de San Pedro y yo también sé soñar”, no qual propôs que fosse formada “la federación más grande que debe unir a todos los Estados de América (...) [y] el plan económico que debe enriquecerla”(VALLE *apud*: BAUER, 1968, p.38).

Esse ambiente ideacional foi largamente influenciado pela convocação para o Congresso Anfictiônico do Panamá (1826), por Simon Bolívar em 1824. Na ocasião, o encontro foi precursor ao debater a possibilidade de instituir uma sociedade federada de nações, por meio da

apresentação de um Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua. Para Bolívar, o continente americano compunha uma grande unidade moral republicana, que devia ser defendida em oposição ao absolutismo da Santa Aliança (YEPES, 1980). Contudo, nessa formulação precursora dos arranjos de segurança coletiva do século XX, a ideologia republicana soube separar regime político de interesses nacionais, levando convite também ao Império Brasileiro, que não pode comparecer ao congresso.

Assim, durante a primeira metade do século XIX, a cooperação regional foi bastante cogitada como meio para assegurar as conquistas de independência política por parte dos povos americanos. O mesmo tipo de raciocínio foi empregado para fundamentar a Doutrina Monroe e o pensamento regionalista de José Bonifácio, quem argumentou em favor de um pacto continental para prevenir ingerências de potências externas. Segundo Amado Cervo, “um forte pensamento estratégico brasileiro que zelava pela Independência e pela unidade encontrou sua expressão no americanismo de José Bonifácio de Andrade e Silva” (CERVO, 2008, p.123). Finalmente, há ainda autores que enxergam na ação do Parlamento Nacional contra o regime de Tratados Desiguais uma instrumentalização da região para dar combate a ameaças externas (CERVO; BUENO, 2002).

Ao acercar-se a metade do século XIX, o Brasil superava a condição de imobilismo externo e podia adotar uma política externa autônoma, de modo que foi possível dar atenção a formulações regionalistas. Em grande medida, essas formulações foram influenciadas pelo pensamento de Paulino José Soares de Souza, o visconde de Uruguai, quem administrou a pasta de negócios estrangeiros por duas gestões, entre 1843 e 1853. Na primeira oportunidade, Soares de Souza analisou a intenção regional de Rosas como sendo um projeto de restituição do antigo Vice-Reino do Rio da Prata, o que estaria em oposição aos interesses do Império. Por esse motivo, já no ano de 1844, apareceu pela primeira vez nos relatórios da Secretaria de Negócios Estrangeiros, o termo “América do Sul” (SANTOS, 2005).

Na segunda gestão de Soares de Souza, com início em 1849, foi concebido o que ficou conhecido como a “grande política americanista”. O principal objetivo era firmar tratados de navegação, comércio, amizade e limites com as nações vizinhas, de forma que importantes quadros da diplomacia foram alocados em postos na América Meridional. Além disso, Soares de Souza determinou a intervenção no Uruguai e o envio de tropas à Batalha de Monte Caseros. A partir de 1852, quando o Império adquiriu uma capacidade hegemônica sob o Cone Sul, idealizou-se um ordenamento regional com três pilares: i) econômico, consubstanciado na manutenção de relações de comércio regulares e no estabelecimento de domínio financeiro; ii)



político, voltado para a sustentação de instituições liberais nos vizinhos; iii) de segurança, visando defender as independências dos países menores (CERVO, A; BUENO, C. *Opt.cit.*, p. 117-118).

Finalmente, podem-se conceber as políticas adotadas por Quintino Bocaiúva como uma ruptura no projeto regionalista que fora desenvolvido pelo Brasil Império. A partir da Proclamação da República, em 1889, passou a vigorar uma ideia de pertencimento a um espaço regional comum, caracterizado pelos ideais de cooperação e solidariedade republicanas. A pacificação das relações com a Argentina e a solução do clima de desconfiança já teria um precursor no pensamento internacional de Bartolomé Mitre, quem acreditava que apenas uma união entre Brasil e Argentina poderia dissuadir pressões estrangeiras no sul do continente (PARADISO, 2005), o que pode ser considerado como pensamento precursor ao espírito do tratado do ABC. Algumas ações sempre lembradas para ilustrar a mudança de postura do Estado brasileiro com relação a seu entorno regional são: participação em conferências continentais; reconhecimento dos EUA como árbitro natural do continente na Conferência de Washington; encaminhamento do Tratado de Montevideu (1890), com a proposta de divisão do território de Missões-Palmas em litígio com a Argentina (*Ibid.* p. 167-170).

Ao elencar despretensiosamente as determinações da política exterior do Brasil Império para seu entorno regional, pode-se concluir que considerações políticas e de segurança sempre estiveram presentes em concepções regionalistas formuladas por homens de decisão do Estado. É certo que o auge da ousadia em termos de proposta de integração continental, formulada pelo panamericanismo hispânico, não contou com o comprometimento decidido do Império. Por necessidade de coerência com seus fundamentos institucionais, o Império não podia vincular-se ao panamericanismo do século XIX, posto que, na formulação original de Bolívar, não estivesse contemplada a defesa ou promoção intracontinental do ideal republicano. No entanto, tampouco é possível identificar uma estratégia regionalista de longo prazo na ação internacional do Império, que desenvolveu, alternativamente, uma diversidade de opções de política de segurança regional cuja coesão depende de vínculos ao interesse nacional do Estado.

## **CAPÍTULO XVI: REGIONALISMO PELO ALINHAMENTO OU PARA A AUTONOMIA?**

Ao longo do século XX, os extremos da autonomia e da dependência constituíram o eixo fundamentador da política externa de grande parte das nações latino-americanas. Essa mesma dialética estruturou as ações do Estado brasileiro em termos de sua política de segurança regional, cuja opção pela proposição criativa ficava restrita ante a força do projeto de integração hemisférica, capitaneado pelos EUA. Nesse contexto, as ideias defendidas pelo Barão do Rio

Branco e a ele atribuídas exerceram influência fundamental para qualquer dos extremos apreciados.

Ao estudar a influência do pensamento geopolítico clássico sobre as ações do Barão do Rio Branco, Heinsfeld (2003) argumenta que, se não é possível comprovar influência direta das teorias internacionais nos documentos produzidos pelo Barão, certamente há múltiplos canais de contato entre suas ações de política externa e a nascente geopolítica científica. A ação internacional do Barão foi sempre motivada pela promoção do interesse nacional, o que, contudo, encaminhou a política externa a duas opções opostas para engajamento regional.

A política regional do Barão do Rio Branco incorporava elementos geoestratégicos, ao redefinir o papel da Argentina de potência rival em um subsistema regional de poder, buscando a tradição imperial, mas inovando nas propostas de como lidar com a realidade regional. Ao analisar as propostas e as perspectivas regionalistas brasileiras até a década de 1950, sobressaem duas categorias conceituais lançadas durante a gestão do Barão do Rio Branco: i) a tentativa de relaxamento de tensões com a Argentina; ii) a assunção de compromissos de manutenção da ordem hemisférica no âmbito regional.

O relaxamento das relações com a Argentina era um dos objetivos da política externa do Barão, quem aceitou o reconhecimento das relações preferenciais da Argentina com o Paraguai, em nome da manutenção de um equilíbrio de influências que possibilitasse a melhora das relações bilaterais (DORATIOTO, 2000). Além disso, ao assumir a presidência da Argentina, Roque Sáenz Peña negociou com o Barão as bases de um Tratado de Cordial Inteligência Política (Pacto do ABC, em 1909), o qual previa, além da concertação político-diplomática para questões regionais, também uma aliança contra movimentos de insurgência doméstica e a solidariedade em caso de agressão externa (Projeto de Tratado de Cordial Inteligência Política. *In*: GARCIA, *Op.cit.*, p. 367-370). Tratava-se da inauguração de uma tradição de regionalismo político autonomista, o qual passava pelo projeto de criação de um pólo de poder no extremo austral do continente.

De outra parte, o Barão foi também responsável por incorporar à política externa brasileira funções de garante regional da ordem hemisférica, articulando aliança não escrita com os EUA (BURNS, 1966). A aliança não escrita beneficiava tanto o Brasil, que passava a dispor de maiores meios para realização de seus objetivos regionais, quanto os EUA, que, na condição de Estado hegemônico no continente americano e, depois, no Ocidente, interessavam-se pela manutenção de um Cone Sul estabilizado e alinhado a suas posições e interesses. A aproximação entre Brasil e EUA no início do século XX está origem do conceito de *Estado pivotal*, posteriormente incorporado à semiótica da Guerra Fria.

## CAPÍTULO XVII: ENGAJAMENTO BRASILEIRO NO REGIONALISMO ESTADUNIDENSE

El largo período transcurrido desde la declaración de la doctrina Monroe, nos permite ver en ella un factor permanente de paz entre las naciones del nuevo mundo. Por esa razón, al celebrar el centenario de sus primeros esfuerzos por la independencia, la América Latina envía a su gran hermana del norte la expresión de su agradecimiento por su noble y desinteresada actuación, tan beneficiosa para el nuevo mundo. (Joaquim Nabuco. Discurso à IV Conferência Internacional Americana. *Apud*: YEPES, 1980, p. 154)

Como reflexo do bom relacionamento bilateral com os EUA, legado pelo Barão do Rio Branco, o Brasil manteve-se fortemente engajado nos encontros interamericanos, ou panamericanos, que correspondem a uma série de reuniões entre 1889 e 1954<sup>25</sup>. Durante esse período, o Brasil conformou suas políticas de segurança regional às iniciativas adotadas pelos EUA como *region-builder*. Com pouca autonomia na definição de sua política de segurança regional, o Brasil empenhou esforços para institucionalizar um espaço político interamericano, que os EUA consideravam como sua esfera regional de influência, pleiteando direitos excepcionais de pacificação.

A ação externa dos EUA, pelo menos desde a saída do presidente Groover Cleveland, em 1897, deixava evidente sua intenção de assumir responsabilidades e direitos excepcionais no continente americano, opostos ao princípio da igualdade soberana das nações. A historiografia oficial do governo estadunidense admite a adoção de medidas imperialistas após a Guerra Hispano-Americana, como a Emenda Platt e a situação de quase anexação de Porto Rico<sup>26</sup>. Além disso, a intervenção na Colômbia, que gerou a independência de Panamá (1899) e a imposição da política de portas abertas à China (1900), por meio da diplomacia da canhoneira, iam de encontro à defesa do princípio de igualdade entre as nações. Essas medidas de imposição de uma metodologia para reger as relações comerciais traziam enorme receio às repúblicas latino-americanas, sobretudo tendo-se em perspectiva o corolário que o presidente Theodore Roosevelt (1901-09) emprestou à Doutrina Monroe.

---

<sup>25</sup> Uma lista das conferências, que nas notas do Departamento de Estado convocavam-se pelo título de “*Conferências Internacionais Americanas*”, segue no Apêndice B desta dissertação. Em 1910, com a criação da União Panamericana (UPA), diversos governos latino-americanos passaram a chamar os encontros de “*Conferências Panamericanas*”.

<sup>26</sup> Ver, a esse respeito, os verbetes no sítio <<http://history.state.gov/milestones/1899-1913/>>. Último acesso, em 23/12/2011.

Na opinião de importantes nomes do Itamaraty, como Joaquim Nabuco e Oliveira Lima, a Doutrina Monroe consistia em um princípio egoísta que, todavia, teria sido endossado e apropriado pelo restante do continente (LIMA, 1980). Com uma interpretação pragmática dos interesses estadunidenses, o Brasil soube identificar maneiras de beneficiar-se com a Doutrina Monroe. Com o intuito de celebrar o centenário dessa doutrina, o Brasil tentou formalizar, durante a IV Conferência Internacional Americana (Buenos Aires, 1910), uma incorporação dos princípios básicos do monroísmo ao sistema continental.

Na proposta seminal apresentada pelo então Secretário de Estado, James G. Blaine, em 1881, o interamericanismo de Washington consistia, contudo, em projeto de integração econômica, baseado no *Zollverein* prussiano<sup>27</sup>. Na primeira conferência (Washington, 1889), a integração econômico-comercial era o carro-chefe dos esforços de cooperação regional, consubstanciada na proposta de criação de união aduaneira e monetária. Como esse projeto não prosperou, a agenda dos encontros regionais assumiu gradualmente a prioridade nos campos da coordenação política e da segurança regional.

Com a deflagração da I Guerra Mundial, houve um forte movimento de priorização internacional de temas de segurança, o qual repercutiu na modificação da agenda da V Conferência Internacional Americana (Valparaíso, 1923). A Conferência Inter-Americana de Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936) consiste no marco de inflexão na narrativa histórica da integração regional, uma vez que, os EUA passaram a instrumentalizar para objetivos de segurança os discursos do juridicismo latino, inaugurando-se processo que culminou na criação da Organização de Estados Americanos (OEA), em 1948. A partir da conferência de 1936, os países da região imprimiram ao panamericanismo a prioridade máxima para temas de segurança e defesa. O tensionamento do sistema de poder europeu levou a um engajamento renovado dos EUA com o sistema americano, com o intuito de formalizar um ordenamento de segurança coletiva em sua região de influência. Assim, em Buenos Aires assinaram-se 11 acordos, com destaque para a Convenção sobre a Manutenção Garantia e Re-estabelecimento da Paz e Protocolo Adicional sobre a Não-Intervenção.

Animado pelos benefícios auferidos durante a política de boa vizinhança de Franklin D. Roosevelt, entre 1937 e 1948, o Brasil empenhou-se na instituição do sistema americano. Durante a Conferência de Lima de 1938, Oswaldo Aranha sistematizou e defendeu o pacto de segurança coletiva lançado em Buenos Aires (SANTOS, 2005). Contudo, a forte oposição da delegação argentina inviabilizou o projeto, substituindo-o por uma Declaração de Princípios da

---

<sup>27</sup> Ver, por exemplo: YEPES, *Op.l.cit.*; e BANDEIRA, 2010.

Solidariedade Americana (Declaração de Lima), a qual mantinha a rationale da segurança coletiva continental, sem sua formalidade jurídica (BRASIL, 1938). Agregava-se, assim, um mandato ao sistema de consultas criado na Conferência de Buenos Aires. A despeito disso, endossou-se o sistema de consultas de nível ministerial que, idealizado em Buenos Aires, daria ensejo a três conferências futuras (Panamá, 1939; Lima, 1940; e Rio de Janeiro, 1942).

Durante a I Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores (Panamá, 1939), adotaram-se dezesseis resoluções, com destaque para a Declaração Conjunta de Solidariedade Continental e para a Declaração Geral de Neutralidade das Repúblicas Americanas. À luz do tratamento dado ao conceito de *mar continental*, pelo qual se desejava criar uma área de exclusão de conflito, ficava claro que as nações do novo mundo articulavam posição comum de distanciamento do conflito, ao mesmo tempo em que desejavam bloquear qualquer possibilidade de transbordamento da situação europeia (BRASIL, 1939).

Na posição oficial brasileira fazia-se “sentir a necessidade de dar corpo a um sistema que, adotado por todos os países do Continente, significasse o mesmo ideal coletivo de defesa” (BRASIL, 1940, p. 19-22), o que se fez oportuno na Ministerial de Lima, em 1940. A despeito do que Moura (1991) chama de política de barganhas, houve crescente sintonia discursiva entre Brasil e EUA no âmbito dos encontros panamericanos. Na ocasião, adotou-se a Declaração de Assistência Recíproca e Cooperação para a Defesa das Nações Americanas e iniciou-se debate de coordenação caso fossem necessárias ações de emergência motivadas pelo envolvimento das Américas no conflito europeu.

O êxito da composição Brasil-EUA para a formulação de uma “política americana de segurança” chegou ao zênite dois anos depois, quando a historiografia tradicional reconhece a emergência e um comprometimento inequívoco do Brasil com os Aliados, na polarização de forças conflitantes (*Ibid.*). Assim, devido ao ataque japonês às bases de Pearl Harbor, o Brasil persuadiu-se a sediar uma conferência extraordinária de Ministros, em 1942, com vistas a afirmar o alinhamento das nações latino-americanas no conflito que se tornava mundial.

Inaugurando os trabalhos da conferência do Rio de Janeiro, o então presidente Getúlio Vargas expressou sua confiança de que o sistema americano teria muito a contribuir para a e integridade política e para a defesa comum das nações do continente. Sem qualquer vestígio da retórica da política barganhas, Vargas defendeu que “a agressão aos Estados Unidos, no Oceano Pacífico, a que se seguiu as declarações de guerra de Alemanha e Itália ao grande país amigo, tinha, necessariamente, de agrupar-nos ainda uma vez” (BRASIL, 1942, p.111-113). No mesmo discurso, Vargas faz apologia à integração americana, argumentando que, por tratar-se de continente com pouca divergência linguística e aspiração pacífica, a união antevista por Bolívar

balançaria as estruturas ideacionais do mundo. Ao discursar após Getúlio Vargas, o então chanceler Oswaldo Aranha retomou o sentido instrumental do sistema americano, ressaltando que “o pan-americanismo nunca foi um fim continental, mas um todo político, um meio de atingirmos necessidades mais amplas porque universais” (*Ibid.*, pp.113-116). Evocando o espírito de solidariedade continental, a conferência do Rio resultou no rompimento coletivo com as potências do Eixo e na criação da comissão especial que daria origem, em março de 1942, à Junta Interamericana de Defesa (JID).

Em 1948, os Estados americanos reuniram-se em Bogotá por ocasião da IX Conferência Internacional Americana. O resultado do encontro foi a criação da Organização de Estados Americanos (OEA), cujo principal escopo é promover a articulação política entre as nações americanas visando à administração compartilhada de problemas e necessidades do condomínio regional. Em 1947, foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que, sob o guarda-chuva do capítulo VIII da Carta da ONU, institucionalizava o Pacto de Buenos Aires, permitindo a vinculação da América Latina à zona de influência dos EUA na conjuntura semiótica da Guerra Fria.

O novo projeto americanista de Washington previa lugar privilegiado para o Brasil, muito embora os EUA estivessem dispostos a arcar com reduzidos custos para manter sua hegemonia no continente. O fortalecimento de discurso nacional-desenvolvimentista por parte dos dirigentes brasileiros tornou impossível o alinhamento meramente ideológico do Brasil aos interesses dos EUA, de modo que a tentativa de Henry Kissinger de reconceituar o Brasil como *pivotal state* esteve mais condicionada pela tradição histórica, que pela concertação concreta entre os países. Por vezes, contudo, a conjuntura política doméstica fez que o Brasil forjasse alinhamento com os EUA, como nos estágios iniciais da iniciativa “átomos para a paz”, na intervenção na República Dominicana, nas negociações para criação da Força Interamericana de Paz (FIP). Em outras ocasiões, o país arriscou política externa autônoma, como na abstenção à retirada de Cuba no sistema interamericano e no acordo nuclear com a República Federativa da Alemanha.

A Guerra Fria modificou o engajamento dos EUA com o interamericanismo quantitativa e qualitativamente, ocorrendo mudança de foco da estratégia de segurança dos EUA da América para a Europa e para o Pacífico. Além disso, o enfrentamento do inimigo interno foi incorporado à estratégia global dos EUA no período bipolar. Para combater a ameaça comunista, os EUA promoveram a doutrina do engajamento militar para controle antissubversivo e combate a milícias nos países em desenvolvimento. Assim, a X Conferência Internacional Americana (Caracas, 1954), que foi a última do gênero, tratou do combate a atividades subversivas. Essa agenda foi transmitida a pensadores militares e geoestratégicos por meio de iniciativas de

cooperação militar, tendo como um dos interlocutores, por exemplo, na Escola Superior de Guerra (ESG), criada pelo Brasil para centralizar o processo de formulação de doutrina e formação de altos quadros militares. Instituições como a JID e o Colégio Interamericano de Defesa (CID), criado em 1962, foram instrumentais para disseminar a ideologia militar dos EUA na América Latina.

Excluídas dos canais de promoção de desenvolvimento econômico, as nações latino-americanas passaram gradualmente a ver com menos legitimidade a influência continental de Washington. Durante mais de três décadas, os latino-americanos, que lutavam contra uma agenda internacional fixada em temas de segurança militar visando a priorizar estratégias universais de desenvolvimento, nutriam relação dialética com o sistema americano. Com a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, o interamericanismo mostrou sua face mais sinistra, compactuando com a instauração de onda de regimes ditatoriais no continente. No entanto, com a recusa estadunidense de utilizar o TIAR para defesa do continente durante o conflito das Malvinas, em 1982, ficaram patentes as assimetrias e anomalias insuperáveis do regionalismo continental e, assim, com a ilegítima intervenção na revolução sandinista, o Grupo da Contadora e, a partir de 1986-7, o Grupo do Rio converteram-se nas principais instâncias de concertação regional para temas de segurança.

Em meados da década de 1990, o então presidente dos EUA, George Bush, tentou atualizar a política externa dos EUA para a América Latina, promovendo o fortalecimento do regionalismo continental, consubstanciado na Iniciativa para as Américas. Da perspectiva da segurança e defesa, a política de Bush repercutiu na criação de um cronograma de encontros ministeriais para a pasta da Defesa. A nova estratégia de segurança militar dos EUA para a América Latina reproduzia os esquemas cognitivos da semiótica da globalização, promovendo o engajamento de militares para solução de ameaças transnacionais como o tráfico de entorpecentes, a lavagem de dinheiro e o terrorismo. Esses temas, listados como prioridade regional pela Declaração de Segurança das Américas, de 2003; não foram, contudo, assimilados sem controversa por nações que guardam histórica desconfiança do engajamento militar doméstico.

## **CAPÍTULO XVIII: SEGURANÇA, RIVALIDADE E DESENVOLVIMENTO: A GESTAÇÃO DE UM SUBESPAÇO SUL-AMERICANO E DE SEUS SUBESPAÇOS:**

Los relatos históricos de nuestras naciones se detenían en las fronteras y un cierto pensamiento estratégico nos imponía hipótesis de desconfianza recíproca que no descartaba la hostilidad. (Carlos Saúl Menem. *Apud*: FRAGA; CORRÊA, 1998, prefácio)

O projeto e mesmo o conceito de América do Sul como bloco regional de poder construído sobre uma região geograficamente evidente decorre de processo iniciado em 2000, com a I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos. Antes, não havia definição nem mesmo sobre o alcance geográfico do termo América do Sul, que era empregado para fazer referência ao extremo austral do subcontinente sul-americano (SANTOS, 2005). A fronteira Norte ou Noroeste da região que se tem chamado de América do Sul variou historicamente, por vezes, limitando-se aos países do Cone Sul; por outras, incorporando a Colômbia, sempre desvinculada do Panamá. Seguindo essa evolução, no início do século XX, a política de segurança regional brasileira dividia-se em dois espaços-ideias: o espaço continental, no qual o Brasil agia sob o conceito de *Estado pivotal*, buscando garantir a ordem estadunidense em sua sub-região; e o Cone Sul, cuja descrição política se valia de ontologia realista e geopolítica.

Ambas essas visões seriam superadas na segunda metade do século XX, quando, devido ao alheamento dos EUA do interamericanismo institucional e ao reforço do nacional-desenvolvimentismo, ganhou força no Brasil um incipiente pensamento regionalista autônomo, que viria a contribuir com importantes aportes ao contemporâneo projeto de América do Sul. A primeira crise do interamericanismo de Washington, evidenciou-a a Operação Panamericana (OPA), de Juscelino Kubitschek; a segunda e definitiva decorreu da Guerra das Malvinas. Nessa narrativa de crises do interamericanismo, duas linhas de pensamento geoestratégico do regional ganharam oportunidade no Brasil: i) a linha diplomático-desenvolvimentista, cuja vocação seria questionar e ampliar o entendimento internacional sobre a agenda de segurança; e ii) a linha geopolítica, centrada nas figuras dos Generais Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos.

### O enlace entre segurança e desenvolvimento na política externa brasileira:

A linha diplomático-desenvolvimentista centrou-se em uma política de segurança internacional de securitização do desenvolvimento econômico, para a qual a concertação regional foi entendida como um meio. Trata-se de sistema simbólico que, originada pela aproximação das



ideias desenvolvimentistas da CEPAL e da estrutura retórica reivindicatória lançada pela chancelaria brasileira, foi incorporada pelos movimentos de defesa dos interesses dos países em desenvolvimento em escala mundial.

O Brasil foi o grande responsável pela vinculação conceitual entre segurança e desenvolvimento econômico no contexto das primeiras décadas da Guerra Fria. Argumentando que as mazelas do subdesenvolvimento criariam terreno fértil para o alastramento de ideias comunistas e antidemocráticas, João Neves da Fontoura defendeu um Memorando com 14 pontos para o desenvolvimento nacional diante da IV Reunião de Consultas da OEA em Washington (CERVO; BUENO, *Opt.cit.*). O mesmo argumento seria também usado por Juscelino Kubitschek para justificar a necessidade da Operação Panamericana (OPA) e por San Tiago Dantas na idealização dos princípios da Política Externa Independente (DANTAS, 1962). Entre os anos 1958 e 1963, ademais, a vinculação entre subdesenvolvimento e ameaça à segurança internacional tornou-se a tônica dos discursos de representantes brasileiros na abertura das sessões anuais da AGNU (CORRÊA, 2008).

Tratava-se de argumento cujo condão era securitizar (priorizar) a agenda de desenvolvimento econômico. Ao identificar que questões de segurança tinham maior prioridade na agenda norte-americana, sobretudo no contexto da Guerra Fria, o Brasil tentou confundir mazelas econômicas com ameaças de segurança, argumento que seria posteriormente incorporado aos discursos latino-americano e terceiro-mundista. A OPA foi a tentativa de Kubitschek de aperfeiçoar o regionalismo de Washington, tornando-o instrumental para os interesses desenvolvimentistas da região. Pleiteava-se o fortalecimento da promessa econômica do regionalismo continental, vinculando segurança a desenvolvimento. Com o insucesso do discurso no âmbito regional, o Brasil passou a defendê-lo multilateralmente, a partir do que foi incorporado ao regionalismo cepalino e à Semiótica da Descolonização.

A onda regionalista que absorveu as nações latino-americanas entre as décadas de 1950 e 1960 (CERVO, 2007) derivou da conjunção do imperativo de industrialização como ideia-força com o projeto cepalino de criação de um grande mercado regional unificado, a ser explorado por produtos latino-americanos. Foi, em natureza, um regionalismo de força econômica, conquanto se tenha justificado com o argumento lançado por João Neves da Fontoura. Pautou-se, portanto, em quatro movimentos conceituais no ideário regionalista: i) securitização da agenda de desenvolvimento econômico; ii) reconhecimento de similaridade na condição dos demais países da América Latina; iii) renascimento de padrões de regionalismo contestatório; iv) integração de mercados como meio para superação da condição de subdesenvolvimento.

Parcialmente influenciado pelas ideias cepalinas, o Brasil incorporou os dois primeiros movimentos, enquanto recusou os últimos dois. Se a retórica brasileira era *reivindicatória*, o regionalismo latino-americano incorporou tradição de integração *contestatória*, cuja origem Bernal Meza (2005) atribui ao projeto aprista de Haya de la Torre. Assim, embora tenha apoiado o ideal regionalista e a própria constituição da ALALC, o Brasil evitou vincular-se definitivamente ao projeto cepalino por dois motivos: não endossava os excessos contestatórios na retórica de alguns líderes regionais; e, principalmente, idealizou projeto desenvolvimentista próprio, pautado no poder de consumo de seu mercado doméstico.

Refundado durante a presidência de Juscelino Kubitschek com o formato de tripé de funcionalidade do capital, o projeto industrialista brasileiro beneficiava-se da instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) para atrair capitais externos privados. O desenvolvimento brasileiro divergia do projeto regionalista cepalino e inviabilizava-o. Assim, o pensamento de segurança da linha diplomática foi desenvolvido por João Augusto Araújo Castro com forte inspiração universalista. Essa gradual transição entre regionalismo e universalismo pode ser observada na série de discursos de abertura da AGNU entre 1958 e 1963, concluída com o famoso discurso dos 3 “Ds”. Quase dez anos depois, o discurso de Araújo Castro sobre o Congelamento do Poder Mundial (1972) marca a decepção do Brasil com a ordem bipolar da Guerra Fria e com o multilateralismo, fundamentando uma nova tradição diplomática, sobre a qual se sustenta o contemporâneo regionalismo sul-americanista.

#### O espaço e a ação sobre o espaço no pensamento militar para o regional:

Com a crise da OPA, o período do Regime Militar foi crucial para reformar o modelo de regionalismo adotado no Brasil, incorrendo em três rupturas estruturais. Em primeiro lugar, o gigantesco salto econômico no Brasil entre 1967 e 1976, em contraste com o extenso período de instabilidade política na Argentina, desde o golpe do General Onganía, concorreu para transformar a sustentação do cisma de rivalidade em veicidade inviável. Segundo, o contexto de rivalidade emergente entre Brasil e EUA durante os governos Geisel-Carter, o desgaste na ideologia da Guerra Fria e a redução da complementaridade econômica levaram o Brasil a abandonar definitivamente a identidade-função de *Estado pivotal*. Terceiro, a construção de malha rodoviária integrando o Norte-Amazônia ao resto do país, bem como a maior ocupação dessa região, impulsionou a maior interação do Brasil com a América Andina. Nessa conjuntura de transformação do pensamento regionalista nacional, abriu-se renovado espaço para que ideias individuais inovassem o estoque de conceitos estatais.

Produto do contexto da Guerra da Fria, o pensamento do General Golbery do Couto e Silva foi publicado cerca de dez anos antes de sua emergência nos circuitos nacionais e formulação política. Ao incorporar clara influência dos teóricos da geopolítica clássica, com menção explícita a Ratzel, Kjellen e até mesmo Clausewitz, Golbery advogava que o estudo da geopolítica e da estratégia seriam instrumentos voltados para a formulação e informação de políticas de Estado, em tempos em que a distinção entre guerra e paz era tênue e delicada. Precursor de Huntington (1993), Golbery, cuja imagem ontológica do internacional aproxima-se da dos realistas, enxergava o mundo dividido em grandes civilizações, destacando-se o conflito entre a civilização ocidental, liderada pelos EUA, e o bloco socialista, liderado pela URSS (CARVALHO, 2010).

Defensor da aproximação ideológica com o Ocidente e com os EUA, Golbery (1952 e 1960) foi formulador pioneiro de uma proposta de política de segurança regional para o subespaço sul-americano. Para o general, as necessidades de segurança brasileira somente poderiam ser asseguradas em área estratégica com limites fora do território nacional. Esse espaço regional de segurança definia-se com base em grandes acidentes naturais, como a Cordilheira dos Andes e o ecúmeno amazônico. Essa sub-região de segurança, cujos limites norte e noroeste estavam ainda aquém da contemporânea ideia geográfica de América do Sul, também coincidiria com uma área influência natural do Brasil, vez que o *Heartland* dessa América do Sul seria o chamado núcleo central brasileiro (Rio de Janeiro-São Paulo-Minas Gerais). A concepção ontológica do internacional de Golbery não o permitia incorporar choques definitivos com os principais interesses de Washington em seu pensamento, de modo que, durante o Governo Geisel, um “realismo pragmático e ecumênico” desenvolveu-se como mote da política externa. Outrossim, a nascente política brasileira de segurança regional não iria de encontro do Destino Manifesto de Washington, vez que a área de influência natural do Brasil não adentrava o Mar do Caribe.

Se para Golbery a região amazônica era uma fronteira passiva, carente de proteção, para o General Meira Mattos, tratava-se de região crítica que, excepcional em recursos naturais estratégicos, deveria tornar-se um polo de desenvolvimento. Ao analisar que “o Projeto Amazônia, concebido pelo governo Castelo Branco, persevera no seu objetivo maior de criar, em plena região dos trópicos unidos, uma área de civilização avançada e próspera.” (MATTOS, p.118), Meira Mattos parte em defesa de uma área panamazônica, que seria criada por meio de um grande projeto de ocupação pelo desenvolvimento integrado com as nações liméneas. Teórico do Brasil potência, Meira Mattos pôde influenciar politicamente o Regime Militar, que adotou, para a Amazônia, a estratégia de *integrar para não entregar*. A construção das rodovias

transamazônica (1972) e Belém-Brasília (1974), a criação da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Zona Franca de Manaus, o projeto Calha Norte: todas essas iniciativas indicam facetas de um mesmo processo de securitização da região amazônica que, iniciado na década de 1970, persiste até hoje no pensamento militar brasileiro.

O uso de políticas territoriais para atender a objetivos da política de segurança regional é uma das principais características da doutrina geopolítica brasileira, presente no pensamento de ambos os Generais analisados. Gerido em uma região com baixa concentração de pessoas, de bens de capital e de obras de infraestrutura, o pensamento geopolítico brasileiro defende que o controle territorial funda-se no uso produtivo do espaço. Igualmente, o estabelecimento de relações internacionais pacíficas deve-se à perspectiva de ganhos mútuos em projetos de desenvolvimento integrado e a influência sobre parceiros regionais constrói-se sobre arranjos de interdependência e não por meio da força. Assim, a construção de sistemas técnicos regionais que permitissem vetores de desenvolvimento associado sempre foi importante receita de ação do pensamento regionalista brasileiro. Quando, em 1916, a Argentina firmou tratado de comércio com o Paraguai, adquirindo grande influência em Assunção, o Brasil idealizou amplos projetos ferroviários bilaterais com o Paraguai e com a Bolívia, que teriam a vocação de aproximar-se das nações limítrofes por meio de promessas de desenvolvimento (MACHADO, 2012).

A vinculação entre políticas territoriais e de segurança regional – que o Brasil tentava incorporar ao regionalismo de Washington desde a V Conferência Internacional Americana (Santiago, 1922) (BRASIL, 1922-23), que fundamentava a OPA de Kubitschek e que estrutura a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) – foi absorvida pelo pensamento militar, resultando em uma série de projetos concretos. No Arco Norte, além dos projetos de desenvolvimento da Amazônia brasileira, foram idealizados os projetos das rodovias interligando Manaus-Boavista-Caracas e Macapá-Caiena-Georgetown-Boavista (COSTA, 1999), por observar-se que os eixos ferroviários do subcontinente concentram-se drasticamente no Cone Sul. A mesma estratégia de instrumentalizar a construção de sistemas técnicos para fins geopolíticos foi adotada para atrair o Paraguai para a posição brasileira nas negociações para gestão dos recursos hídricos do Rio da Prata. Visando a fomentar o desenvolvimento do lado leste paraguaio e reduzir a influência argentina, foi inaugurada a Ponte da Amizade, em 1965, bem como se inundou o litígio fronteiriço com o lago da represa de Itaipu.

#### A questão dos recursos estratégicos e a rivalidade com a Argentina:

Outra especificidade do pensamento regionalista geopolítico consiste em esforços de institucionalizar a gestão de recursos naturais estratégicos da região. Ante esse objetivo, contudo,

os EUA mostraram-se um parceiro ruim, devido aos resultados limitados do Tratado de Cooperação Nuclear de 1947, enquanto a Argentina se colocava como potência rival, protegendo interesses nacionais por meio da “*diplomacia da obstrução*”, aplicada em boicote a iniciativas brasileiras. Por ocasião das negociações do Tratado da Bacia do Prata, de 1969, a gestão dos rios internacionais da sub-região austral tornou-se uma espiral de tensionamento entre Brasil e Argentina, já que a Argentina exigia a compatibilização do projeto de Itaipu com o projeto de Corpus.

A rivalidade entre Brasil e Argentina, que se reanimou durante as discussões para gestão dos recursos hídricos no Prata, tinha o efeito de protelar o regionalismo político na região, levando o Brasil a adotar política de segurança regional pautada em conceitos realistas e geopolíticos. Por não compartilhar da unidade civilizacional hispânica de seus vizinhos, o Brasil sempre pensou que devia incluir a Argentina nos mais ousados projetos de fortalecimento institucional do extremo sul do continente. Muito embora o escopo geográfico da América do Sul somente tenha sido definido na virada do século XX para o XXI, há quem aponte para um incipiente regionalismo sul-americano na política externa do Barão do Rio Branco (BUENO, 2002). O projeto de Pacto do ABC, de 1909, ressurgiria diversas vezes na histórica política do Cone Sul, sendo que, já em 1915, o Brasil aceitou vincular-se a um Tratado de Inteligência Cordial e Arbitragem, atestando que a cooperação com os vizinhos é ponto fundamental da concepção regionalista brasileira. Nas primeiras edições do Pacto, percebia-se que a aproximação entre Brasil e Argentina serviria como plataforma de onde se desenvolveria um decidido projeto regionalista, endereçado não apenas ao subespaço sul-americano, mas, também, ao Atlântico Sul.

De sua parte, a Argentina episodicamente veio a abafar o cisma de rivalidade com o Brasil, igualmente aventando projeto de constituição de uma diarquia brasileiro-argentina na sub-região austral. Esse projeto emergiu no pensamento argentino com a proposta de resgatar o tratado do ABC, com Perón e, posteriormente, com Arturo Frondizi e Diógenes Taboada (VIDIGAL, 2009). Em ambos os episódios, malogrou a tentativa de institucionalizar espaço de concertação entre Brasil e Argentina, vencendo a histerese do signo de rivalidade entre essas nações. Com Perón, a oposição partiu diretamente do Brasil, que chegou a estabelecer política de equilíbrio de poder com o Peru, visando a formar um cordão sanitário contra a influência do peronismo. Com Frondizi, a oposição veio dos EUA e dos setores conservadores da sociedade argentina, em reação ao esforço coordenado durante a Conferência de Punta del Leste, que tratou sobre a Expulsão de Cuba do sistema interamericano.

### O desenho de subespaços regionais:

A gestação de um subespaço sul-americano nas Américas passava, na interpretação brasileira, pela solução da rivalidade com a Argentina, o que somente seria viabilizado com o distanciamento das capacidades relativas a que deu origem o Milagre Econômico. Igualmente, a relação de rivalidade entre as duas maiores potências sul-americanas impediu a institucionalização de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), idealizada para combater a ameaça comunista na transição da década de 1960 para a de 1970 (SHIGUENOLI, 1985). O projeto de criar uma instituição para coordenar os condôminos do Atlântico Sul teve de esperar mais quinze anos, quando Brasil, Argentina e Uruguai, sob regimes democráticos, puderam criar, juntamente com as nações da costa ocidental africana, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Com o Tratado Tripartite (1979), com a cooperação nuclear e com o cronograma de integração econômica entre Brasil e Argentina, a região crítica para as necessidades brasileiras de segurança migrou do Cone Sul para a Amazônia. De um lado, a burocracia militar passou a securitizar a região, entendendo que esta está sujeita à ameaça territorial; de outro, a conjuntura epistemológica de novas ameaças no campo de segurança, inaugurada a partir do fim da Guerra Fria, priorizou a Amazônia, como região crítica no combate aos tráficos de todos os tipos – narcóticos, armas, pessoas, espécies –, na defesa do meio ambiente, na preservação da identidade brasileira das nações indígenas. No âmbito de políticas de defesa, além de institucionalizar o projeto Calha Norte, com notada presença das forças armadas, o Brasil militarizou a zona de fronteira com 10% de seu efetivo militar e criou o sistema de inteligência estratégica SIVAM-SIPAM, colocando sistema de radares à disposição da vigilância das fronteiras.

Essa virada repercutiu fortemente no modelo regionalista brasileiro. Se, por um lado, o Brasil promoveu política regional de integração econômica com a Argentina e países menores no Cone Sul; por outro, institucionalizou mecanismo de concertação regional na Amazônia, retomando a tradição herdada da política externa portuguesa de projeção estatal nas duas grandes bacias hidrográficas da América do Sul. Assim, cerca de uma década depois do Tratado da Bacia do Prata (1969), o Brasil assinou, em julho de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica, posteriormente transformado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (1998). Estava formado o terreno para a gestação de um regionalismo sul-americano.

### Um balanço dos fundamentos regionalistas no pensamento geoestratégico brasileiro:

Após cinco décadas de comprometimento com o regionalismo de Washington, período em que o Brasil encontrava pouco espaço de inovação em sua política de segurança regional, a

criatividade do pensamento geoestratégico nacional dá grande salto qualitativo nas últimas décadas do século XX. De fato, após o período do Barão do Rio Branco, o Brasil passou por longo período de dificuldade em harmonizar sua disposição de assumir funções na ordem hemisférica com o imperativo de formulação autônoma de diretrizes de relacionamento regional.

Ao recusar importantes aspectos do esquema cognitivo originado com a Semiótica da Guerra Fria, o Brasil desenvolve importantes inovações conceituais para seu relacionamento com questões de segurança regional, a exemplo do enlace entre segurança e desenvolvimento, do uso de políticas territoriais como forma de aproximar-se aos vizinhos, da definição de condomínios sub-regionais privilegiados para a interação internacional.

Esse caldo ideacional, sustentado em tradição bicentenária de pensamento em segurança regional, será a base de criação do regionalismo sul-americano. No século XIX, pensadores brasileiros já haviam justificado uma significativa variedade de ações regionais com enfoque em questões de segurança, promovendo desde a concertação para a defesa contra intervenções externas até o intervencionismo para solucionar litígios de fronteira; da crença na pacificação natural ou jurídica à desconfiança absoluta com a interação em subsistemas regionais de poder.

O País, que já havia testado paradigmas opostos do receituário da inserção regional, não se deixou influenciar absolutamente por nenhum dos esquemas cognitivos listados no quadro 4. Desde sua independência, o Brasil não replicou fórmulas ideacionais internacionais sem reflexão crítica. Os conceitos geopolíticos, se esposados por Rio Branco, não tiveram aplicação expansionista; quando adotada por militares, a imagem ontológica do internacional e a receita de Estado pivotal, criados na Semiótica da Guerra Fria, não engendraram no Brasil políticas de esferas de influência; a teleologia da integração europeia jamais influenciou uma política de segurança nacional, posto que tenha pautado certos aspectos do desenvolvimento do MERCOSUL; a contestação da Semiótica da Descolonização teve apelo somente retórico no Brasil, mesmo que o país tenha contribuído para a formulação de seus principais conceitos.

Se o pensamento geoestratégico brasileiro rejeita esquemas cognitivos internacionais para pautar sua interação com seu entorno regional, tampouco formulou política de inserção regional consistente, de modo que as relações do Brasil com a ideia de região foram, ao longo do século XX, conjunturais e não contínuas. Somente no contexto ideacional da Semiótica da Globalização emergiria uma decidida política brasileira para suas interações de segurança regional, a qual se pauta no regionalismo sul-americano. Essa política não será desenvolvida a partir do vazio, mas, como prevê o processo de dialética cognitiva, estabelecerá novos elos com sistemas simbólico-ideacionais compartilhados no estoque internacional de ideias, ao mesmo tempo em que reaviva especificidades de sua própria tradição de pensamento.

## **PARTE IV: SEMIÓTICA E SEGURANÇA NO REGIONALISMO BRASILEIRO DA AMÉRICA DO SUL**

O professor Amado Cervo (2007) argumenta que o projeto de América do Sul constitui uma terceira onda regionalista na história da América Latina, na qual as ações brasileiras exercem influência ativa e criativa. Nesse contexto, qual será a margem de liberdade conceitual para que o Brasil inove em sua política de segurança regional? Pode o país atuar com base em conceitos próprios ou faz-se inescapável a incorporação de esquemas cognitivos do mercado internacional de ideias? Para analisar essas e outras questões, esta quarta parte traz para apreciação diversos documentos públicos, discursos políticos e escritos acadêmicos que tratam da vertente da segurança no regionalismo sul-americano.

A análise detida nas diversas instâncias de manifestação do pensamento estratégico brasileiro demonstra que o atual projeto sul-americanista visa à originalidade, manipulando esquemas cognitivos centenários, ao mesmo tempo em que tenta encontrar brechas para seu excepcionalismo. Nos discursos e políticas do Governo brasileiro que versam sobre a formação de uma região de segurança na América do Sul, a região é caracterizada como espaço comum a ser ordenado multilateralmente, ao mesmo tempo em que o Brasil adota postura propositiva e assume a função de impulsionar o projeto regional. As categorias e os conceitos cunhados no contexto da geografia política clássica, da integração econômica europeia e das teorias de segurança da Guerra Fria são insuficientes e ineficazes para interpretar a normativa comportamental do Estado brasileiro, que recusa os títulos de líder, hegemom, potência, enquanto que se reconhece como principal responsável pelo funcionamento da aproximação regional.

### **CAPÍTULO XIX: REGIÕES DE SEGURANÇA NA ACADEMIA BRASILEIRA**

Muitas vezes convidados a participar da elaboração conceitual da política de segurança regional, autores acadêmicos que tratam de segurança na América do Sul trabalham dentro de quadro semiótico semelhante ao das burocracias especializadas. Além dos desenvolvimentos teórico-conceituais em literatura internacional sobre regiões e categorias de pensamento formuladas historicamente, é importante apresentar os trabalhos oriundos de recente interesse da academia brasileira por estudos de regiões de segurança. A academia brasileira, que não tem tendência a desenvolver conceitos teóricos ou receitas normativas, geralmente analisa as dinâmicas de segurança regional desde uma perspectiva “de dentro pra fora”, com enorme riqueza histórico-descritiva dos processos de cooperação e conflito e institucionalização do espaço sul-americano. A nascente bibliografia brasileira em segurança regional é marcada pelas seguintes características: i) pretere o contraste com regiões externas para empreender exame mais



qualitativo de espaços regionais na América Latina ou na América do Sul; ii) guarda postura ambígua quanto à literatura anglo-saxônica, ora adotando-a sem reservas, ora evitando-a deliberadamente; iii) não adentra, de forma definitiva, no exame da influência da dimensão simbólica sobre questões de segurança.

Outra característica de interesse é que a Academia brasileira parece compartilhar o quadro de conceitos que subsidia a formulação de políticas públicas, o que se deve ao caráter analítico dos trabalhos acadêmicos. Estudos Regionais ou Estudos de Área, sobretudo direcionados para dinâmicas de segurança internacional, ainda não são campos bastante desenvolvidos nos programas de RI no Brasil. Todavia, desde os movimentos de política externa e política regionalista que deram origem ao espaço regional sul-americano, mais atenção tem sido despendida a essa matéria.

Congregando diversas políticas e problemas de segurança nacionais, o programa de Cooperação em Segurança Regional, da Fundação Friedrich Ebert, promove calendário de reuniões de grupos de trabalho nacionais e publica anuário condensando discussões e apontamentos propositivos<sup>28</sup>. Grupos de estudos sobre segurança e defesa em diversos centros universitários, como Universidade de Brasília, Universidade Estadual de São Paulo, Universidade de Campinas, compõem, juntamente com associações como a *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (RESDAL), uma diversificada institucionalidade civil para discutir temas de segurança. A Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e a recentemente criada Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que realiza encontros anuais congregando estudiosos civis, militares e de diversas instâncias burocráticas, têm importante função em levar questões de segurança regional para a discussão na comunidade especializada.

Em sua busca de identificação do pensamento latino-americano em relações internacionais, o intelectual chileno Raúl Bernal Meza empreendeu levantamento histórico de políticas regionalistas de poder na América do Sul. Nesse contexto, Bernal Meza (2005) destacou a multiplicidade de termos – potência emergente; países de desenvolvimento médio; semi-industrializados; subpotências; países de industrialização recente; potências intermediárias ou emergentes –, muitas vezes oriundos de literatura estrangeira, que foram incorporados pela academia latino-americana como fossem sinônimos para pautar atuação de Estados no entorno regional.

---

<sup>28</sup> Sobre o programa, ver [www.seguridadregional.fes.org](http://www.seguridadregional.fes.org)

Na linha encontrada por Bernal Meza, são importantes os recentes estudos de Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (2006), enfatizando o conceito de liderança regional em processos de institucionalização de novos espaços geográficos e seus custos. Trabalhando a inserção de potências médias desde perspectiva comparada, destaca-se a iniciativa da Universidade de Brasília em parceria com a Fundação Ford, *Intermediate States, Regional Leadership and Security*, que, capitaneada por Alcides Vaz, discutiu o papel ascendente no plano geopolítico internacional de Índia Brasil e África do Sul (2006), desde perspectiva comparada, o que também é objeto de estudo de Daniel Flames (2007).

Discutindo as regiões internacionais na área de segurança, há recentes estudos acadêmicos, sobretudo teses e dissertações em centros de estudo, que merecem destaque. Oscar Medeiros Filho, em sua tese de doutoramento, discorre sobre a formulação de políticas brasileiras para seu entorno, apresentando uma visão teleológica de complexos regionais de segurança que tendem (ou devem tender) a formações cooperativas. (MEDEIROS FILHO, 2010). Graciela Pagliari (2009) e Diego Trindade (2010) trazem intrigantes apontamentos sobre as dinâmicas de segurança regional, embora este afirme que a região conforme uma comunidade de segurança, seguindo Adler e Barnett; e aquela conteste que se trata de complexo de segurança, à la Buzan e Waever. Nesses estudos, conceitos trazidos de fora são, por vezes, retrabalhados e problematizados para melhor refletir a experiência brasileira. Na maioria dos estudos citados, a opção pela análise regional desde a perspectiva *inside-out* (de dentro para fora), em oposição aos estudos dedutivos com abordagem *outside-in*, usados pela bibliografia anglo-saxônica, fez que se concentrasse em dinâmicas latino-americanas. Há pelo menos um estudo, todavia, que se notabiliza por analisar dinâmicas de segurança desde perspectiva comparada. Oswaldo Dehon, em sua tese de doutoramento, buscou comparar duas ordens regionais, contrastando os casos do Cone Sul e da União Europeia (DEHON, 2008).

Alguns autores aprofundaram-se no estudo de regiões internacionais de segurança em subespaços da América do Sul. Nesse sentido, Argemiro Procópio estuda o problema do tráfico de ilícitos e a ação de atores não estatais na sub-região amazônica, onde o autor afirma haver processo de *integração paralela* (2007). Sérgio Aguilar (2010) também passa pelas dinâmicas de segurança no Cone Sul trazendo resumos temáticos em análise com maior peso para empiria. Shiguenoli Miyamoto discute conceitos da geopolítica clássica (1995) e sua pertinência para atuais fenômenos e perspectivas regionais. Contribuindo com aportes que servem de balizamento a discussões específicas da política brasileira de segurança, Maria Helena Santos (2001), Marcelo Coutinho (2005) Maria Celina D'Araújo (2010) discutem a problemática da relação civis-militares e crises de instabilidade na região. Com influência em múltiplas think-thanks, Hector Saint-Pierre

(2010) afirma que a transparência nos conceitos e processos de formação militar pode dar ensejo a política regional coerente, por meio da promoção de medidas de confiança. Assim, embora Saint-Pierre analise as interações regionais com uma ontologia baseada em jogos de poder, o acadêmico prescreve o uso da mediação diplomática e do soft power para compor o leque de ações brasileiras na institucionalização de um entorno regional pacífico.

Com relação à formação histórica desse pensamento regionalista brasileiro na área de segurança, devem-se ressaltar os trabalhos de Moniz Bandeira e Amado Cervo. Moniz Bandeira escreveu diversas obras destacando relações de segurança e estratégia na América do Sul, trazendo avaliação crítica quanto ao envolvimento dos EUA entre os principais atores regionais na América Latina (1995 e 2010). Em seus estudos acerca da formação dos conceitos de política exterior brasileira, Cervo incorpora discussões essenciais para o entendimento do pensamento geoestratégico brasileiro; seu nexos com pensamento e prática de política exterior e a formação das receitas de ação do estado para o nível regional (CERVO, 2008). Sobretudo os estudos na área de história das relações internacionais e da política externa são bastante consumidos em instâncias de discussão fora da acadêmica, adquirindo grande trânsito entre formuladores de políticas públicas.

Também na área de história, Estevão Martins (2007) adota abordagem construtivista para analisar lógicas de fronteira e a formação de identidades coletivas supranacionais, enfatizando o papel de imagens do outro na construção de identidades sub-regionais na Europa. Paulo Vizentini (2006) narra a história da política regional brasileira sob o conceito de blocos regionais de poder, com enfoque bastante pertinente para entender as inovações conceituais trazidas pelo Brasil a esse campo autônomo. Luís Cláudio Santos (2005), Leandro Couto (2007) e Matias Spektor (2010) procuram pelas origens da concepção de América do Sul como conceito espacial. Enquanto Edmundo Heredia (HEREDIA. *In*: CERVO; RAPPOPORT, 1998) e Thiago Ghere Galvão (2009) discutem a construção da América do Sul como categoria socioidentitária, Spektor (2010) argumenta que o projeto sul-americano foi fruto de cálculo objetivo para aumentar o poder e a autonomia do Brasil.

Devido ao incipiente contato com essa área temática e ao enfoque majoritariamente analítico, não é comum que conceitos da Academia brasileira ganhem projeção na instância formuladora de políticas públicas, muito embora seja este um objetivo oficial do Ministério da Defesa (MD). O Livro Branco de Defesa (LBD), que deveria ter sido concluído em 2011, foi uma iniciativa de aproximação entre o MD e a Academia, com a realização de diversos seminários temáticos em variadas regiões do país. Sobretudo o terceiro seminário, de junho de 2011, intitulado *O Brasil no cenário regional de segurança e defesa*, seria de especial importância para

fomentar contribuições da sociedade civil para a formação de novas ontologias do regional. Contudo, devido à simultaneidade desta dissertação com a produção do LDB, seus resultados não poderão ser avaliados em tempo.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), principal órgão de pesquisa do Governo Federal, também investiu na agenda de pesquisa da segurança regional, publicando pelo menos dois trabalhos de relevo (ACIOLY; MORAES, 2011; e VIANA *et all*, 2011). No trabalho coordenado por Acioly e Moraes há boa interlocução com a academia, abrindo-se espaço para trocas de ideias entre setor público e sociedade civil. Apesar de ser a instância governamental de pesquisa para formação de pensamento analítico original, o IPEA apenas recentemente iniciou trabalhos na área internacional e, portanto, não produziu conhecimento novo, senão que compêndios de artigos de diversos pensadores. Com efeito, a leitura principal transmitida pela instituição é a de que, no projeto sul-americanista, o Brasil atua como líder regional, passando “a fornecer bens públicos comuns fundamentais para a estabilidade sul-americana” (ACIOLY; MORAES, Apresentação).

No afã de explicar e descrever, muitas vezes se deixa perceber a influência de conceitos e teorias externos, enquanto outras análises acadêmicas prezam por replicar conceitos elaborados pela política externa brasileira. Muitas vezes, pesquisadores acadêmicos assumem funções técnicas em órgãos públicos, contribuindo para atualização dos conceitos usados para pensar o regional no Governo brasileiro. Por criar um ambiente intelectual de análise de políticas de segurança regional, ao qual recorrem diversos pensadores e formadores de opinião, a Academia brasileira tem também influência indireta sobre a formulação de políticas de segurança regional, sendo, muitas vezes, a principal responsável por subsidiar políticas públicas com narrativas históricas ou por introduzir conceitos, próprios ou estrangeiros, nos círculos políticos do Estado.

## **CAPÍTULO XX: ENQUADRAMENTO SEMIÓTICO DO PENSAMENTO OFICIAL DO ESTADO BRASILEIRO PARA SEU ENTORNO REGIONAL**

No Brasil, os documentos que exprimem uma política de segurança regional<sup>29</sup> partem de fontes diversificadas, mas guardam relações de hierarquia, exigindo-se que haja harmonia entre as ações adotadas nas múltiplas instâncias políticas e burocráticas. As principais diretrizes são definidas em nível presidencial, cuja liberdade de inovação somente encontra restrições em princípios constitucionais e no estoque de ideias consensuados pela maioria da sociedade

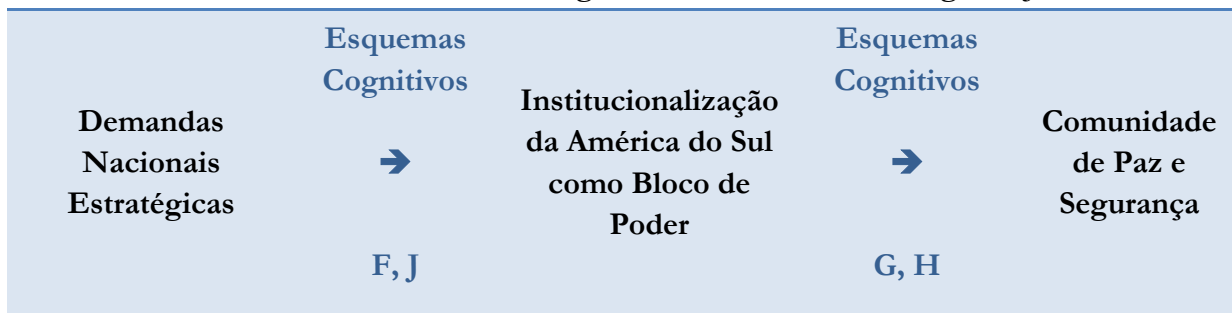
---

<sup>29</sup> Recorde-se que, durante a seção teórico-metodológica, destaquei a natureza descentralizada desse tipo de política pública.

brasileira. Pelo menos desde a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Brasília, no ano 2000, o projeto sul-americanista incorporou-se às diretrizes estratégicas para política externa e de defesa de todos os governos que sucederam.

A opção pelo regionalismo sul-americano é justificada e transformada em políticas públicas por meio de uma série descentralizada de documentos estatais. Esses documentos passam a compor peças do que chamo de *política de segurança regional* quando vinculam ao menos duas das três etapas evidenciadas no Quadro 6. Com efeito, o enlace entre políticas de segurança e políticas regionalistas pode ocorrer em duas vias: ou ações regionais são justificadas por demandas estratégicas<sup>30</sup> relacionadas a um pensamento de segurança nacional; ou, inversamente, idealizam-se ações de segurança respaldadas em políticas do Estado para seu entorno regional.

**Quadro 6. Enlaces entre Regionalismo e Política de Segurança**



**Fonte: elaborado pelo autor**

Após analisar peças documentais e discursivas que dão corpo ao projeto brasileiro para a América do Sul, percebe-se que houve inédita originalidade no estabelecimento do primeiro enlace, ao passo que, no segundo, o Brasil aceitou mais passivamente a influência de esquemas cognitivos externos. As letras inscritas abaixo das setas correspondem aos esquemas cognitivos listados no quadro 4. No primeiro enlace, os pensadores brasileiros sugerem a institucionalização de um inédito espaço sul-americano como um bloco integrado de poder; no segundo, segue-se conceitos da Semiótica da Globalização para compor a vertente de segurança e defesa da UNASUL, que compartilha muitas das prescrições levantadas pelo conceito de comunidades de segurança.

Para conceber uma política de segurança regional, a principal articulação presidencial ocorre em nível ministerial, com as pastas da Defesa e das Relações Exteriores. Nesse nível de interação político-burocrático, definem-se demandas nacionais estratégicas, bem como as

<sup>30</sup> Cumpre ressaltar que desde uma perspectiva de segurança em sentido lato, a priorização de objetivos e interesses estatais, conformando demandas estratégicas consiste no primeiro passo de políticas de segurança nacional.

principais características do regionalismo sul-americano, encerrando as duas etapas de uma política de segurança regional. O Ministério da Defesa, com mandato temático, coordena a publicação de diversos documentos que congregam políticas, doutrinas e estratégias de defesa; ao passo que o Ministério das Relações Exteriores, especializado no nível de interação internacional, centraliza o posicionamento oficial do Estado quanto aos temas de segurança e defesa regionais.

As visões do sistema internacional e do entorno regional defendidas por cada uma dessas instâncias burocráticas são, em alguma parcela, coerentes entre si e significativamente homogêneas internamente, trazendo evidências da tese de Bourdieu (1989) acerca da uniformização do pensamento nas estruturas burocráticas. Para entender as propostas brasileiras para o projeto sul-americanista, é, portanto, importante avaliar como essas pastas ministeriais posicionam-se ante o internacional e o regional.

#### Visões do Sistema Internacional no Pensamento Militar:

Toda a filosofia da segurança nacional e do uso da força no Brasil organiza-se em hierarquia jurídica. O Presidente, comandante supremo das Forças Armadas (FA), tem o monopólio de quase todas as decisões de competência política, por vezes devendo ouvir outros Poderes e os Conselhos de Defesa Nacional. Desde a criação do Ministério da Defesa, em 1999, instituiu-se um novo desenho de articulação político-burocrático, no qual determinações e objetivos políticos definidos no nível ministerial ganham força hierárquica unificada sobre as três forças. Assim, se os Comandos Militares mantêm competência sobre as decisões estratégicas e operacionais do uso da força, devem adequar-se a definições políticas e doutrinárias com crescente institucionalização.

Essa cadeia hierárquica reproduz-se nos documentos doutrinários que sintetizam as políticas nacionais de segurança e defesa. O MD fica encarregado de adotar as diretrizes mais abrangentes, publicando Políticas de Defesa Nacional (PDN), em 1996 e 2005; a Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008; e a Doutrina Militar de Defesa (DMiD), em 2001 e 2007. A DMiD tem o condão de levantar princípios, conceitos, normas e procedimentos técnicos para a definição do interesse e do poder nacionais e do uso da força. A partir das definições políticas da PDN e da END e das diretrizes conceituais da DMiD, são produzidos dois documentos de caráter classificado: a Política Militar de Defesa (PMiD), que estabelece objetivos e diretrizes gerais de defesa e de emprego das FA; e a Estratégia Militar de Defesa (EMiD), que, com vocação operacional, define também os meios de consecução dos objetivos traçados. A partir desse estágio, cada força segue com suas funções de organização e gestão do poder nacional, com autonomia para adotar documentos doutrinários próprios.

É nos documentos políticos – PDN, END, DMiD e PMiD – que se encontra o núcleo do pensamento e da política de segurança regional perseguida pela burocracia militar brasileira. Ao longo desta IV Parte da dissertação, analisarei os mais importantes trechos desses documentos, o que permitirá mostrar uma forte sintonia do pensamento militar para o projeto sul-americanista. Como apenas um desses documentos é classificado, é possível empreender uma profunda análise acerca do pensamento militar sobre o internacional e o regional. A metodologia dos documentos militares é, além disso, sobremaneira propícia para identificar influência de esquemas cognitivos, na medida em que, como ocorre em outros países do mundo, objetivos e diretrizes decorrem logicamente de descrições do ambiente internacional, que envolvem ameaças e objetivos no nível regional. Essa metodologia, aliás, é tornada explícita pelo Manual de Campanha do Estado-Maior do Exército (EME), que atesta que “[n]o caso do fenômeno estratégico, para raciocinar desde o mais alto nível, há necessidade de considerar o sistema internacional e nele inserir o Brasil” (BRASIL, 2001, 1-1.a).

As visões do sistema internacional compartilhadas pelos membros da burocracia militar são, ademais, informadas pelo conhecimento estocado em suas escolas de formação, cujos quadros e materiais de aula funcionam como estoques sociais de esquemas cognitivos. Ao tratar da possibilidade de conflito entre Estados nacionais, os esquemas cognitivos mais comuns no material de ensino de escolas militares são o realista e a geopolítica clássica, conformando, sobretudo, determinadas imagens ontológicas do internacional nas corporações militares. Em manuais da Escola Superior de Guerra e do Estado Maior do Exército, por exemplo, há clara influência de teorias geopolíticas, formuladas com base na noção de determinismo geográfico: “[a] situação geográfica das Nações condiciona seus interesses recíprocos, sendo um dos fatores de harmonia ou conflito”. Da mesma maneira, “[p]or sua posição geográfica, um Estado pode vir a ser envolvido em conflitos aos quais, sem essa causa, estaria alheio. Assim, também, em relação à participação em determinadas alianças e blocos de Nações” (BRASIL, 2006c, p.9) e ainda: “[a] manobra exterior deve assentar-se em um bom tema político, concebido em função das grandes motivações do momento e bem adaptado ao fim visado, como por exemplo (...) o direito a um espaço vital.” (BRASIL, 2001, 2-10.a).

Em clara evidência da operação de esquemas cognitivos, esses manuais trazem também diversas receitas de ação e elementos doutrinários que visam ao fortalecimento do poder do Estado, como: a “projeção de Poder leva uma Nação a ter participação e influência significativas no contexto internacional, não apenas pela capacidade atual e futura de definir e perseguir seus objetivos, mas, também, pelo modo como esse Poder é percebido e avaliado por outras Nações” (BRASIL, 2006b, p.31); e, também: “a partir do sistema político internacional, [pode-se] ressaltar

a importância do poder, pois cada ator é o guardião da sua própria segurança e independência, e o comportamento de cada um depende do comportamento dos outros.” (BRASIL, 2001, 1-1.b).

Essas características da visão de mundo dos militares não são exclusivas do caso brasileiro, mas estão relacionadas à evolução do pensamento internacional das ciências militares. No caso dos documentos doutrinários brasileiros, percebe-se uma grande facilidade de incorporação de ideias, mesmo que o núcleo ontológico do pensamento permaneça inalterado. Essa flexibilidade de meios ideacionais é potencializada na medida em que novas gerações encontram incentivos para incorporar novas tendências da filosofia internacional para o uso da força, por exemplo, com adaptação aos conceitos da semiótica da globalização. Nesse sentido, não é raro que documentos doutrinários e manuais militares considerem operações paz como funções legítimas que uma nação presta ao ambiente internacional ou, pelo menos, como instrumentos de uma estratégia de projeção de poder, a qual consiste “na participação da expressão militar além fronteiras, em situações que favoreçam o respaldo crescente de um país na cena internacional, seja por iniciativa própria ou por solicitação de organismos internacionais” (BRASIL, 2001, 3-15). Essa predisposição dos militares a cumprir com funções de manutenção da segurança e da ordem internacional aparece, de maneira inequívoca, na Doutrina Militar de Defesa, de 2007, que afirma que: “a participação de forças nacionais em apoio a qualquer outro organismo internacional (regional ou mundial) de que o Brasil seja partícipe poderá ocorrer de forma coerente com nossa tradição, com o cenário vislumbrado e com os interesses políticos nacionais” (BRASIL, 2007a, 6.7.5). Ou ainda:

As medidas e os arranjos de segurança observados ao longo da História são condicionados pelas circunstâncias de cada época. Uma nação pode ser fortalecida em consequência da associação com outros centros de poder, a partir da convergência de interesses comuns, daí decorrendo o conceito de segurança coletiva. As alianças, os tratados e a adesão a organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), são procedimentos alinhados nesta conceituação. A segurança coletiva deve atender aos interesses nacionais. (*Ibid.*, 2.4.10)

No manual de campanha do EME, evidenciam-se inclusive alguns aportes conceituais compartilhados pela teoria neoliberal institucionalista, uma vez que o ambiente internacional é caracterizado pelo “elevado grau de interdependência entre todos os atores” (BRASIL, 2001, 1-1.c). Por meio de estudo de pesquisa de opinião em escolas de formação dos militares, Oscar Medeiros Filho identificou padrões que apontam para grande influência de conceitos da semiótica



da globalização entre oficiais do Exército brasileiro. Ao traçar o que chamou de mapa da mentalidade militar, opondo opções binárias de tipos de engajamento (policial-guerreiro) e de níveis de identidade (nacionalista-regionalista), o estudo de Medeiros permite averiguar um grande número de adeptos de engajamento militar para solução de ameaças de segurança doméstica devido a lealdades internacionais nas três Escolas Militares analisadas: Escola Preparatória do Exército (EsPECex); Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO); e Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) (MEDEIROS FILHO, 2010).

A flexibilidade de meios ideacionais dos militares brasileiros encontra limites nas finalidades do interesse nacional, que podem ser interpretadas, mas não negligenciadas. De qualquer maneira, essa mesma flexibilidade cria aberturas para que sejam aceitos e reproduzidos objetivos estratégicos definidos pela articulação político-burocrática de mais alto nível. Com efeito, os principais documentos políticos do pensamento estratégico brasileiro para segurança e defesa são discutidos no Curso de Estado Maior Conjunto (CEMC), ministrado pela ESG para Oficiais Superiores que visam a assumir funções nos Estados-Maiores Conjuntos (BRASIL, 2012).

Devido a esse mecanismo, visões ontológicas fixadas nos mais altos níveis de decisão política, nos quais a aproximação ideacional entre militares e diplomatas é mais evidente, são transmitidas a toda cadeia burocrática. Percebe-se, portanto, que, a partir dos principais documentos doutrinários, uma visão ontológica do internacional como ordenamento injusto começa a ganhar a força no pensamento militar. A primeira PDN, de 1996, já apontava, por exemplo, para um “ambiente internacional multipolar indefinido e instável, gerado pela falta de correspondência entre os centros de poder estratégico-militar, político e econômico, cuja evolução ainda é difícil de se prever” (BRASIL, 1996, 2.1). Na segunda PDN, a formulação torna-se mais ousada, atestando que “[a] configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz” (BRASIL, 2005b, p.3). Essa ideia é facilmente aceita pela formação semiótica dos oficiais militares, vez que já havia sinais de compatibilidade mesmo em manuais de formação, que encaram como desafios as “[d]iferenças, entre as nações desenvolvidas e as demais, cada vez mais acentuadas, onde a ciência e a tecnologia assumem papéis ainda mais importantes, para o desenvolvimento e para a segurança das nações” (BRASIL, 2001, 1-1.c)

### Princípios e Tradição na Política Externa Brasileira:

Ao valorizar tradição e continuidade em política externa, o Itamaraty sustenta visões do sistema internacional que guardam relações com o pensamento que justificou o pleito de

securitização da agenda econômica internacional entre as décadas de 1950 e 1960, que subsidia as linhas F e J do Quadro 4. No discurso diplomático, há, igualmente, um consenso de que as principais ameaças à segurança e ao bem-estar das populações sul-americanas devem-se a mazelas de desenvolvimento e justiça social, justificando a organização de debate de alto nível no Conselho de Segurança sobre esse tem, em fevereiro de 2011 (BRASIL, 2011e).

A centenária tradição jurisdicista da política externa brasileira reflete-se, contemporaneamente, no apoio incondicional aos princípios internacionais que regem o uso da força, bem como às instâncias internacionais que têm competência legítima para tratar de segurança e defesa. Essa posição, que vem sendo reiterada há décadas, pode ser exemplificada com inúmeras peças discursivas, a exemplo de: “Não participamos de alianças militares cujo escopo de ação possa conflitar com a autoridade legítima e exclusiva de que desfruta, nessa matéria, o Conselho de Segurança das Nações Unidas.” (Ministro Celso Amorim. Discurso no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da OEA. Cidade do México, 28 de outubro de 2003. *l.:* BRASIL, 2007, p.195). Ou ainda: “Ações militares sem a legitimação do Conselho de Segurança da ONU, além de trazerem descrédito para os instrumentos internacionais subscritos pela comunidade internacional como um todo, tendem a se transformar em fator de instabilidade, violência e violações de direitos humanos em grande escala.” (PATRIOTA, 2011).

Essa visão jurisdicista da interação com o internacional vai subsidiar a fundamentação da vertente de segurança e defesa da América do Sul de acordo com os esquemas cognitivos G e H do quadro 4. No pensamento diplomático brasileiro não há espaço para hostilidades revisionistas: por mais que se interprete a ordem internacional como injusta, sempre se levantam soluções negociadas de reforma, ao mesmo tempo em que se espera provar capacidades de contribuir com o ordenamento multilateral.

Com efeito, os princípios da política externa independente correspondem em grande medida àqueles arrolados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, onde se lê, aliás, que o Brasil buscará “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina”. Devido à cultura burocrática do Itamaraty, perpetua-se uma imagem ontológica de ordem internacional injusta, que deve ser reformada para possibilitar uma melhor inserção dos países em desenvolvimento. Essa visão de mundo será replicada, em alguma medida, na articulação político-burocrática que produz os mais recentes documentos doutrinários da corporação militar, o que permitirá a formação de uma política de segurança regional coesa, por parte do Brasil.

## América Latina, Cone Sul ou América do Sul? Processo Político e o Problema da Escala de Integração:

A tentativa de priorizar a configuração sul-americana na política regionalista brasileira surgiu, no pensamento militar e diplomático brasileiro, no início da década de 1990, no entanto, pelo menos desde 2000, a institucionalização de espaço regional sul-americano tornou-se prioridade da Presidência da República. Segundo Spektor (2010), a retomada do regionalismo sul-americano no segundo governo do Presidente Cardoso ocorreu como forma de desvincular a imagem do Brasil da imagem de América Latina nas finanças internacionais.

De fato, a convocação da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, no ano 2000, na qual se afirmou o desejo de construir na região uma zona de paz (AMÉRICA DO SUL, 2000) parece ser o marco de lançamento do projeto/processo sul-americanista. Temas de segurança e defesa já haviam sido explorados ocasionalmente em outras geografias institucionais. Bilateralmente, Brasil e Argentina haviam avançado densa agenda de cooperação na área nuclear, visando à construção de confiança. No Cone Sul, o MERCOSUL havia incorporado, em 1998, a Declaração de Ushuaia sobre a criação de uma Zona de Paz e Livre de Armas de Destruição em Massa. Na América Latina, estava em atividade o Grupo do Rio, cujo condão era a concertação latino-americana em temas políticos<sup>31</sup>.

No segundo mandato do Presidente Cardoso, a ideia de América do Sul ganhou vida por ser geopoliticamente mais consistente que outros recortes regionais para tratar da agenda de segurança e de defesa. Segundo o Embaixador Georges Lamazière (2001), então porta-voz da Presidência, a América do Sul fundava-se em lógica de diferenciação da grande estratégia dos EUA; de afastamento cognitivo de ameaças tradicionais de segurança; e de interdição de exercício de influência por parte de potências extrarregionais. O deslocamento da América do Sul do continente americano que já havia sido advogado por Golbery (*Opt.cit.*), mais uma vez era usado não como um espaço de projeção de poder, mas, sim, “um vazio que se busca preservar da ameaça do poder (...) um vácuo de poder que pode transformar-se em um repelente de poder” (LAMAZIÈRE, *opt.cit.*, p.44).

Além disso, à época já se vislumbrava a emergência das novas ameaças como conceitos proeminentes na conformação da agenda de segurança internacional da Semiótica da Globalização. Nesse contexto, em que surgiriam problemas de segurança nitidamente sul-americanos, seria também imperativo construir mecanismos para encontrar soluções sul-

---

<sup>31</sup> O apêndice B traz recorte geográfico dos principais encontros americanos sobre temas de segurança e defesa.

americanas, sob pena de terceirizar-se a governança sobre assuntos de segurança regional. Segundo o Embaixador Lamazière (*Ibid.*), a América do Sul, com seu sistema de cúpulas anuais, juntava-se a outros tipos de recortes regionais para compor um sistema de *concertação de geometria variável*, a partir do qual as nações latino-americanas gozariam de flexibilidade institucional para posicionar-se sobre temas variados.

Na política externa do Presidente Lula, a configuração sul-americana ganhou ainda maior prioridade, convertendo-se em pedra fundamental. Essa priorização foi reconhecida explicitamente no discurso de posse do Presidente Lula e na Orientação Estratégica ao MRE contida no Plano Plurianual 2008-2011:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (...) Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. (Presidente Lula. Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, 1º de janeiro de 2003. *In*: BRASIL, 2007b, p. 39)

O Brasil busca uma integração real e efetiva da América do Sul, que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região. Esse compromisso tem permitido uma intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação entre os países sul-americanos. (...) A estabilidade e o desenvolvimento da região são condições essenciais para o Brasil. Uma política pró-integração, solidária com os parceiros sul-americanos, corresponde ao interesse nacional de longo prazo. O Brasil respeita as escolhas de seus vizinhos e não interfere no direito soberano de cada país de encontrar soluções para os problemas que enfrenta. Está, do mesmo modo, disposto a colaborar para ajudar países amigos em situações de crise política ou social, sempre que chamado e na medida de suas possibilidades. (BRASIL. Orientação Estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011. *In*: BRASIL, 2007b, p.42).

Todavia, devido ao citado dispositivo constitucional que pede pela integração da América Latina (art. 4º, parágrafo único), foi necessário grande esforço discursivo para justificar a priorização do espaço sul-americano na política de segurança regional. Indo além da lógica da

concertação de geografia variável, as instituições da América do Sul e do Cone Sul são descritas inúmeras vezes como complementares, subsidiárias e compatíveis com o fim último da integração na América Latina. Essas preocupações refletem-se até mesmo na Exposição de Motivos que justifica a aprovação congressional do tratado constitutivo da UNASUL: “Tais dispositivos conferem à UNASUL a possibilidade de vir a ter alcance geográfico muito mais amplo, tornando-se instrumento privilegiado de integração para toda a América Latina e Caribe” (BRASIL, 2008b).

A já institucionalizada integração no Cone Sul foi descrita como compatível com a América do Sul uma vez que toda a integração regional partiria do MERCOSUL, por ser este o bloco mais homogêneo do subcontinente. O papel prioritário que tem o Cone Sul na política de segurança regional brasileira é reafirmado pelo Chanceler Antonio Patriota:

Estaremos empenhados nos próximos anos na consolidação da América do Sul como um espaço de crescente paz e prosperidade. A pedra angular deste esforço é a relação com nosso principal parceiro econômico e comercial na região. Trabalharemos pelo fortalecimento do MERCOSUL e pela construção de uma UNASUL robusta, sem deixarmos de dedicar uma atenção diferenciada a cada país sul-americano (Ministro Antonio A. Patriota. *Apud*: BRASIL, 2011c)

Com relação ao envio de missão de paz ao Haiti, país que já foi inclusive objeto de deliberação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), argumenta-se que, em questões na América Latina, a UNASUL pode ter uma voz, devido à solidariedade latino-americana (Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entrevista. 2011). Essa visão de UNASUL como ator relevante para questões fora da América do Sul e Atlântico Sul coaduna-se, portanto, com objetivo constitucional da integração brasileira.

#### América do Sul e Atlântico Sul como demandas estratégicas:

O primeiro movimento no sentido de retomar a ideia de América do Sul após os Encontros de Uruguiana, em 1961, ocorreu em outubro de 1993, quando o Presidente Itamar Franco levou o projeto de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) para a VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago. À época, a ALCSA justificava-se como um projeto estratégico para fazer alternativa aos grandes processos de integração hemisférica (Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entrevista. 2011). Assim, como sempre ocorria quando se evocava o signo de América do Sul, seu sentido geográfico era rapidamente esvaziado, o que fica claro já no projeto inicial da ALCSA, que visava a vincular comercialmente MERCOSUL e Grupo Andino, deixando de fora a Guiana Inglesa e o Suriname e cogitando

incorporar o México. Nas palavras do Chanceler Amorim, “[a] ALCSA foi concebida como uma iniciativa pragmática e não excludente, destinada a promover a consolidação e convergência dos processos de integração em curso na região” (Ministro Celso Amorim. Discurso durante Café da Manhã Oferecido pelo Conselho Empresarial Mexicano para Assuntos Internacionais, na Cidade do México. *In*: BRASIL, 1994).

Malfadada a ALCSA, o projeto sul-americanista somente retornou à política externa brasileira, com os Encontros de Presidentes da América do Sul, iniciados em 2000. Antes disso, contudo, o conceito de América do Sul foi incorporado ao pensamento militar, devido a sua excepcional coerência geopolítica.

Em 1996, os conceitos de América do Sul e de Atlântico Sul surgiram com sua concepção geográfica fechada, pela primeira vez na história do pensamento estratégico brasileiro. Levantado como uma demanda estratégica promovida pela articulação político-militar que idealizou a formação do Ministério da Defesa, um novo conceito de América do Sul é incorporado como núcleo da concepção espacial da primeira Política de Defesa Nacional – “para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul” (BRASIL, 1996, 2.7) –, documento que agrega ainda receitas de ação para subsidiar o comportamento internacional do Estado: “ao examinar as perspectivas estratégicas da região, importa reter que o mosaico de países e sub-regiões que a compõem é extremamente complexo, o que exige uma inserção regional múltipla, baseada em uma política de harmonização de interesses” (*Idem*, 2.8).

A primeira PDN traz uma política de segurança regional sofisticada, com enfática defesa de uma política regionalista para a América do Sul. Finalmente, o documento ainda reconhece a possibilidade de dividir a América do Sul em uma diversidade de palcos sub-regionais, associando a opção regionalista ao imperativo de desenvolvimento:

O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos -desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica -, a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul - resultado de uma ação diplomática positiva e concreta - conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais. (*Idem*, 2.10)

### O conceito de Entorno Estratégico:

Em comparação com documentos anteriores, a segunda PDN, de 2005, adotou linguagem ainda mais clara para definição do escopo geográfico em que se deveria centrar a política brasileira de segurança regional, definindo a América do Sul e o Atlântico Sul como o entorno estratégico para as necessidades e oportunidades de segurança e defesa do Brasil.

Foi nesse documento, aliás, que o projeto geoestratégico de América do Sul e Atlântico Sul definido por grupo restritivo de oficiais na primeira PDN, ampliou-se de forma a ganhar apoio de importantes segmentos das três Forças Armadas. Além disso, a integração ideacional entre as burocracias militar e diplomática chegaria a seu auge. Após atestar que “[p]ara os países em desenvolvimento, o desafio é o de uma inserção positiva no mercado mundial” (BRASIL, 2005b, p.3), a segunda PDN afirma que “[o] subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (*Idem*).

A principal inovação do conceito de entorno estratégico, contudo, não está em sua delimitação geográfica, mas sim nas razões que justificam essa delimitação. Isso porque o entorno regional estratégico do Brasil não foi definido segundo esquemas cognitivos tradicionais, evitando noções de esferas de influência, de subsistemas de poder ou de condomínios regionais de onde se originam ameaças. Cognitivamente, o entorno estratégico brasileiro foi associado a uma imagem ontológica de ordem internacional injusta, de modo que os principais desafios para o País não se encontram nessa região, mas na organização do sistema internacional. Assim, a América do Sul e o Atlântico Sul não conformam região especial por apresentar problemas e ameaças à segurança nacional brasileira, mas, sim, porque é nesse espaço que o País espera encontrar soluções para suas necessidades de segurança.

Essa sutil inovação cognitiva, juntamente com a flexibilidade conceitual da ideia de entorno estratégico, é o que permitirá o formidável desenvolvimento do regionalismo sul-americano como resposta a demandas geoestratégicas. Trata-se, portanto, de importante exemplo em que a criatividade cognitiva da agência estatal supera esquemas impostos culturalmente. A segunda PDN dá início a estendido processo de formulação ideacional, em que diversas instâncias nacionais, em burocracias estatais e na sociedade civil, passam a pensar sobre o regional e sobre como interagir nesses novos espaços que se criam e desenvolvem sob os nomes de América do Sul e Atlântico Sul.

### Hipóteses de Emprego para o Entorno Regional:

Definidas a partir da elaboração de cenários de conflito, as hipótese de emprego do poder militar e das Forças Armadas foram conceituadas, pelo Manual de Campanha sobre Estratégia do EME, como a “antevisão de um quadro nacional ou internacional, marcado pela existência de óbices, em que o poder nacional deva ser empregado para enfrentar ações que possam comprometer interesses vitais da nação” (BRASIL, 2001, 2-6.c). No contexto de um regionalismo político sul-americano caracterizado pela ideia de cooperação regional como fundamento da inserção global, há enorme interesse em eliminar as hipóteses de emprego do uso da força entre os países vizinhos, porque a nomeação de um país vizinho como ameaça pode gerar desconfiança e instaurar um clima de hostilidade na região.

A hipótese de uma guerra regional é rechaçada na END, a qual, receptiva ao projeto sul-americano, também se priva de nomear ameaças objetivas, concebendo apenas ameaças difusas ou indefinidas no entorno regional. Contudo, segundo a Doutrina Militar de Defesa (DMiD), a “Estratégia Militar de Defesa (EMiD), decorrente da Política Militar de Defesa, é o documento de mais alto nível que define as Hipóteses de Emprego (HE) das FA e as estratégias militares a serem empregadas em cada uma delas” (DMiD, 5.1.2).

Como tanto a PMiD quanto a EMiD são documentos classificados, não é possível ter certeza de que os militares brasileiros não guardam nenhum resquício de desconfiança dos parceiros sul-americanos, neles enxergando nenhuma ameaça. Tudo indica, contudo, que o Brasil não enxerga ameaças vindas qualquer dos Estados sul-americanos, podendo haver ainda ressalvas com relação a atores não-estatais, como sugere a segunda PDN: “[a] existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul” (BRASIL, 2005, p.4).

Finalmente, os fundamentos doutrinários do poder militar brasileiro promovem a ideia de poder dissuasório. Segundo a DMiD, “[a]s FA poderão empregar, de forma isolada ou associada, as estratégias da Ação Independente, Aliança, Defensiva, Dissuasão, Ofensiva, Presença, Projeção de Poder e Resistência.” (BRASIL, 2007a, 5.2), sendo que a dissuasão é caracterizada pela “manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar” (*Ibid.*, 5.2.4). A primeira PDN afirma, ademais, que “[n]ão é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício do direito de autodefesa” (BRASIL, 1996, 2.5).



## **CAPÍTULO XXI: A FUNDAMENTAÇÃO IDEACIONAL E INSTITUCIONAL DO PROJETO SUL-AMERICANISTA: UM BLOCO INTEGRADO E NÃO HEGEMÔNICO DE PODER**

Num mundo de grandes blocos e que cada vez mais se organiza em regiões, devemos fortalecer a integração da América do Sul. (Ministro Celso Amorim. Entrevista à Istoé. *In*: BRASIL, 2010b, p.41).

Após a identificação da demanda estratégica pelo regionalismo sul-americano, a ação do Brasil em seu entorno voltou-se à construção de um *bloco integrado e não hegemônico de poder* (Ministro Marco Aurélio Garcia, 2011). As características fundamentais do projeto de UNASUL foram definidas por meio de negociações internacionais, nas quais o Itamaraty goza de relativa autonomia na preparação de propostas técnicas. As ideias do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que acompanhou o processo negociador como Secretário-Geral do MRE e, ao assumir a função de Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, empreendeu esforço de sistematização da proposta estratégica brasileira para a América do Sul, são essenciais para avaliar todos os aspectos da política de segurança regional brasileira.

### Um Plano para a América do Sul em 2022:

A visão de mundo do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães espelha bastante sua experiência política e formação na burocracia do Itamaraty, mesclando princípios tradicionais de política externa com ativismo político pela causa da reforma social no Brasil. A crítica de Araujo Castro ao congelamento do poder internacional, direcionada ao afastamento do princípio da igualdade soberana entre as nações no regime de não-proliferação nuclear, permanece como pedra basilar do pensamento diplomático brasileiro. Essa imagem ontológica de ordem internacional injusta foi atualizada, por exemplo, pelas seguintes linhas publicadas em 2006, pelo então Secretário-Geral do MRE, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães:

No campo militar, nas últimas duas décadas, mas em especial desde 1990, desarticulou-se a indústria nacional de armamentos, reduziram-se as dotações orçamentárias, o que levou à dispensa de reservistas do Exército, à incapacitação da Força Aérea e à atracação forçada de navios de guerra. O Brasil aderiu a tratados militares desiguais, i.e. tratados que permitem às grandes potências manter e desenvolver seus estoques e sua capacidade tecnológica em armas de destruição ou em tecnologia dual, enquanto o Brasil renunciava a seu direito inalienável de defesa e ao princípio da igualdade soberana entre os Estados em nome de um pacifismo utópico. (GUIMARÃES, 2006, pp.346-347).

Para o Embaixador Guimarães, o padrão concentrado de poder internacional – que justifica o título do primeiro capítulo da obra Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes – gera recorrentes crises e insegurança, podendo-se afirmar que “[a]s vulnerabilidades externas da sociedade brasileira estão intimamente vinculadas às disparidades internas e aos processos de concentração de poder que as criam e agravam” (GUIMARÃES, 2006, p.22). Essas vulnerabilidades decorrem “da forma de criação e de expansão da economia brasileira e de sua inserção na economia mundial; do modo como se estruturou o sistema político brasileiro; de sua inserção no sistema mundial de poder; e do processo de formação da cultura brasileira e de seus vínculos com a cultura mundial” (*Ibid.*, p.23).

Apesar do congelamento do poder mundial, o ambiente internacional contemporâneo traz oportunidades extraordinárias. A Crise das Economias Centrais iniciada em 2008 e a ascensão de potências não-tradicionais como a China permitem prever um período de grandes transformações na estrutura de poder sistêmica, com o surgimento de diferentes polos de poder, o que contribui para uma ordem internacional mais multipolar (Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entrevista. 2011). À luz dos condicionantes e das oportunidades da ordem internacional, o Brasil argumenta, contudo, que o desenvolvimento do Brasil e da América Latina não são processos automáticos, como fica claro nos seguintes trechos do Plano Brasil 2022:

A América do Sul vive uma situação “semelhante” à da Europa após a Segunda Guerra Mundial. A histórica exclusão da enorme maioria das populações de quase todos os países, em situação de extrema pobreza, a violência contra as populações oprimidas, a mortalidade infantil, a desnutrição, a droga, fazem com que morram por ano, na América do Sul, milhões de indivíduos, em uma verdadeira “guerra”, em um continente que necessita com urgência de um programa de construção (BRASIL, 2010a, §66).

Caso o desenvolvimento de cada país da região for deixado ao sabor da demanda do mercado internacional e dos humores das estratégias de investimento das megaempresas multinacionais, as assimetrias entre os Estados da região, e dentro de cada Estado, se acentuarão assim como as tensões políticas e os ressentimentos, o que virá a afetar de forma grave as perspectivas de desenvolvimento do Brasil. (BRASIL, 2010a, §68).

Como salienta o Embaixador Guimarães, a articulação de blocos de concertação em negociações internacionais de toda ordem é uma necessidade latente na ordem internacional que tende à multipolaridade (Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entrevista. 2011). Nesse

contexto, a melhor inserção internacional do Brasil depende de sua capacidade de articulação e concertação de interesses com as demais nações sul-americanas, que, igualmente, se beneficiam com o fortalecimento da América do Sul.

A problemática da inserção internacional do Estado e da região é central para o esquema cognitivo de *Blocos de Poder* que passou a subsidiar a institucionalização do projeto sul-americanista. As categorias ideacionais que conferem coerência ao regionalismo sul-americano são explicitadas pelo capítulo que trata de América do Sul no Plano Brasil 2022, que traz propostas estratégicas para o bicentenário de independência do Brasil. Assim, ao argumentar que “[o] futuro do Brasil depende da América do Sul e o futuro da América do Sul depende do Brasil” (BRASIL, 2010a, §1), o Plano pondera que a integração com demais nações sul-americanas “tem sido um objetivo estratégico, ainda que muitas vezes utópico e retórico, a que se contrapôs, historicamente, a ideia do pan-americanismo e da integração continental” (*Ibid.*, §25). Esse imperativo estratégico surge com a coabitação continental, com a unidade linguística e com desafios homogêneos de desigualdade social, de “desenvolvimento e de sua inserção na economia mundial” (*Ibid.*, §2), além de alcançar também o Oceano Atlântico:

Em 2022, as fronteiras do Brasil estarão na América do Sul e na África Ocidental. Hoje, os laços de toda ordem com a África Ocidental – transportes, investimentos, comércio, defesa – ainda que crescentes são ainda tênues. (...) em 2022, esses laços serão muito fortes e nossos interesses econômicos e políticos na África Ocidental serão muito mais intensos e agudos. (*Ibid.*, §70).

Enfatizando a problemática da inserção internacional, o principal objetivo do regionalismo sul-americano deve ser o de criar condições, mesmo ante uma ordem internacional injusta, para o desenvolvimento econômico e social das nações do subcontinente. Esse prognóstico, que é o princípio fundamental do processo de integração, coaduna-se perfeitamente com a tradicional proposta da política externa brasileira de vincular segurança, desenvolvimento e justiça social. Nesse sentido, os macro-objetivos da grandeza nacional, que Guimarães (2006) já havia apontado como prioritários para o Brasil – “redução gradual e firme das extraordinárias disparidades sociais; eliminação das crônicas vulnerabilidades externas; construção do potencial brasileiro; consolidação de uma democracia efetiva, em um cenário mundial violento imprevisível e instável” – são transpostos para a América do Sul, a cujo desenvolvimento, o Brasil se vê vinculado. Como frequentemente argumentou o então Chanceler Celso Amorim, “[u]ma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-

estar” (Ministro Celso Amorim. Discurso proferido por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 1º de janeiro de 2003. *In*: BRASIL, 2007b, p.39-40).

### As Grandes Assimetrias e o Desejo de Não-Hegemonia:

Uma importante característica do Plano Brasil 2022 é o reconhecimento das gigantescas assimetrias entre o Brasil e as demais nações da América do Sul. Com efeito, o “Brasil tem 50% do território da América do Sul; 50% de sua população; 55% do PIB regional; 50% do seu potencial hidrelétrico; mas também 50% dos analfabetos e 50% da população abaixo da linha de pobreza” (BRASIL, 2010a, §44). Essas assimetrias resultam em maiores responsabilidades para o Brasil no processo de integração, o que também traz à tona receios e ressentimentos históricos.

Devido à história de formação nacional e de ocupação territorial do poder na América do Sul e ao posterior engajamento brasileiro no regionalismo de Washington, há uma “preocupação com uma eventual hegemonia brasileira ou a suspeita de uma vocação brasileira para o imperialismo ou para o exercício de um sub-imperialismo” (BRASIL, 2010a, §53), por parte das demais nações sul-americanas. Faz-se imperativo reconhecer que “ressentimentos [entre Estados] e as assimetrias dificultam as iniciativas de integração comercial e ainda mais aquelas de integração econômica e de coordenação política na região” (BRASIL, 2010, §16). É também por esse motivo que se justifica a vertente da defesa no projeto sul-americano, criando-se o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) como “um foro para a construção de confiança na região, para superar eventuais divergências e para estruturar a cooperação na indústria de defesa, de grande importância estratégica e comercial” (BRASIL, 2010, §39).

Apesar de reconhecer que o “desenvolvimento da América do Sul consiste em um esforço político e econômico muito pertinaz, intenso e grande, em que o Brasil teria especial responsabilidade” (BRASIL, 2010, §64), a política de segurança regional brasileira recusa associar-se a conceitos de hegemonia ou de liderança. Segundo esses esquemas cognitivos, que nutrem imagens ontológicas de regiões passivas e incapazes de autogestão, há uma concentração de benefícios e custos da institucionalização da ordem regional pelo condômino com maiores capacidades. Na posição do Brasil, contrariamente, advoga-se uma *concentração de custos* e, ao mesmo tempo, uma *difusão de benefícios*, distinguindo-se, definitivamente, de esquemas cognitivos hegemônicos, sejam realistas ou marxistas. Como assegura a Presidenta Rousseff: “[n]ós não queremos uma integração na qual algum país possa se impor sobre os demais pelas dimensões de seu território, de sua população ou pelo tamanho do seu Produto Interno Bruto, como, ao longo

da história internacional, sistematicamente fizeram conosco.” (Presidenta Dilma Rousseff. Discurso na Reunião Extraordinária da UNASUL. *In*: BRASIL, 2011b)

### A Invenção de uma Identidade Sul-Americana:

Assim que se desenha um novo espaço geográfico, a iconografia das identidades políticas o preenchem com narrativas e folclore. Assim foi o caso da América do Sul, espaço geográfico que busca seu mito fundador na história de emancipação política da península ibérica, a qual pode ser narrada de modo a conferir unidade excepcional à massa espacial sul-americana. Com efeito, o processo de independências encerra experiências convergentes a todos os países sul-americanos, ao mesmo tempo os distinguindo da América Central e do Caribe, em que a influência das Metrôpoles e dos EUA durou até muito mais tarde.

No processo de integração, as lideranças políticas aproveitam-se de signos que fazem convergir interesses e expectativas dos expectadores com seus próprios objetivos. Com a formulação de América do Sul, também se resgatou discursivamente as lideranças e os locais históricos do processo emancipatório, como é possível perceber no seguinte discurso do Presidente Itamar:

No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa área do mundo, abrem-se, ademais, oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca. A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nessas ideias. (Presidente Itamar Franco. Discurso do Presidente Itamar Franco por Ocasão de Visita de Estado à Venezuela. 4 de março de 1994. *In*: BRASIL, 1994).

Durante as Reuniões de Presidentes Sul-Americanos e no processo de formação da CASA, novamente surgiram signos que fundamentam uma identidade regional sul-americana, o que fica evidente a partir da utilização de líderes do processo de independência nas declarações de Cuzco e Ayacucho, fundadoras da CASA (VIEIRA, 2010). É também patente o esforço de construção identitária no seguinte trecho do Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento:

En el contexto de la Convocatoria del Presidente Gustavo Noboa, destacaron que es voluntad de América del Sur, fiel al mandato de sus Libertadores y a su identidad como

región con historia común y herencia cultural compartida, construir de manera coordinada un espacio integrado, mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios. La consolidación de este objetivo permitirá que la región participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnología, ya que su geografía constituye una extraordinaria base física para la intensificación de los esfuerzos de integración productiva, comercial y de infraestructura. (...) Resaltaron asimismo las iniciativas dirigidas a promover esfuerzos en materia de limitación gradual de los gastos de defensa y una mayor transparencia en la adquisición de armamentos, teniendo presentes, entre otras, las legítimas necesidades de seguridad de los Estados y los niveles actuales de gastos, la conveniencia de dirigir mayores recursos a la lucha contra la pobreza y la consideración del tema bajo las perspectivas bilaterales, regionales y hemisféricas. En ese contexto, destacaron la decisión de la Asamblea General de la OEA para que el tema sea parte de la agenda de la Comisión de Seguridad Hemisférica. (AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2002)

### Identidade, Negação e Ideias Anti-Imperialistas:

É frequente que, em processos de invenção de novas identidades coletivas, se exacerbem diferenças e tensões com identidades externas mais consolidadas, apoiando-se na negação do Outro para descobrir-se a si próprio. Essa tendência faz com que muitos analistas do processo de institucionalização do espaço sul-americano enxerguem mensagens de oposição dialética aos EUA ou à América Latina nas mensagens das lideranças sul-americanas. Essa expectativa frustra-se com a análise mais detida da política de segurança regional brasileira, que, como destaquei antes, tem vocação *reivindicatória* e não *contestatória*.

Segundo o Embaixador Lamazière: “o impulso inicial de qualquer discussão em torno (...) de uma visão sul-americana de defesa, é o de circunscrever um espaço de autonomia, ainda que não de confrontação” (*Opt.cit.*, p.43). Assim, o esvaziamento do TIAR e o afastamento cognitivo da América do Sul com relação à grande estratégia de Washington jazem na origem do projeto sul-americanista, que, visando a institucionalizar-se como espaço de repulsa de poder, segue ampla tradição de negação da influência de potências extrarregionais (*Ibid.*), que remonta ao pensamento de Alexandre de Gusmão e José Bonifácio.

É fato, todavia, que um forte ressentimento histórico subsiste da relação da América Latina com os EUA e que, como salienta a professora Mônica Hirst (2009), o antiamericanismo sul-americano intensificou-se em reação ao antiestatismo neoliberal propagado pelo governo Bush. Assim, com o espírito de formar seu próprio espaço regional, as nações sul-americanas buscam incorporar certa autonomia com relação às políticas de Washington. Na perspectiva do

Embaixador Guimarães, essa postura autonomista reflete uma forte dose de pragmatismo, uma vez que o “objetivo das grandes potências em relação aos grandes Estados da periferia é garantir que seu desenvolvimento político, militar e econômico não afete seus interesses locais, regionais e mundiais” (GUIMARÃES, 2006, p.349) e que um dos objetivos da estratégia das grandes potências para a periferia é “impedir que os grandes Estados se articulem, nos planos regional e internacional” (*Ibid.*, 350).

No processo de institucionalização do espaço sul-americano, ressentimentos históricos com relação aos EUA cumpriram um papel na transformação do projeto da CASA em UNASUL. A partir da Cúpula Energética de Isla Margarita, em 2007, diversos símbolos ideológicos foram incorporados à ideia de América de Sul, o que foi necessário para reafirmar o consenso ideacional por essa formulação espacial após a radicalização do discurso da política externa venezuelana.

Contudo, as ideologias anti-imperialistas mais extremistas do subcontinente não lograram converter-se em aspecto fundamental do regionalismo sul-americano, que se constrói de forma *afirmativa* e não *negativa*. A política externa de Lula não adotou discurso anti-imperialista, mas soube acolher lideranças com essa ideologia em seu projeto regional (SORJ; FAUSTO, 2011), para, posteriormente, trabalhá-las e mitigá-las. Para o Embaixador Taunay Filho (2007), então Subsecretário-Geral da América do Sul do Itamaraty, os países sul-americanos possuem grande variedade de opções políticas e visões de mundo, mas ainda assim sabem interagir politicamente de modo que questões político-ideológicas não constituem as bases para a integração da América do Sul.

### A Vertente Econômica do Bloco de Poder:

Em 2003, com a assinatura do tratado comercial MERCOSUL-Comunidade Andina no âmbito da Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento e Integração (ALADI), cumpria-se o objetivo da ALCSA de integração comercial. Essa vertente era também o núcleo da proposta regionalista da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004. Essas primeiras propostas de integração sul-americana replicavam o esquema cognitivo da integração econômica, formatado a partir de interpretações do processo de integração europeia, ainda que, mesmo nesses casos, fosse difícil argumentar que as regras comerciais fossem o principal impulso integrador:

A Comunidade Sul-Americana de Nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres,

determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos. Uma região banhada pelo Atlântico, pelo Pacífico e pelo Caribe. Um vasto e diversificado território que se estende da Amazônia até a Terra do Fogo, que reúne as alturas dos Andes e as Planícies Patagônicas, a exuberância do Pantanal e as paisagens lunares dos desertos bolivianos e chilenos. Possuímos uma economia complexa e diversificada com um PIB superior a 1 trilhão de dólares. Temos palcos industriais competitivos e uma agricultura capaz de tornar-se o celeiro do planeta. Dispomos de três bens que serão fundamentais para o futuro da humanidade: água, alimentos e energia de múltiplas fontes. Reunimos centros de ensino e universidades que produzem em considerável pesquisa científica e inovação tecnológica. (...) Temos graves problemas sociais, mas também a clara determinação de resolvê-los. Queremos fazer do nosso Continente uma região de paz, apta a resolver seus contenciosos com os instrumentos da negociação política. (Presidente Lula da Silva. Discurso na I Reunião de Chefes de Estado da CASA. Brasília, 29 setembro de 2005. *In*: BRASIL, 2007, p.43)

É imperativo deixar claro que a formação de blocos econômicos – no seu sentido clássico – não é o principal objetivo da atual política regionalista brasileira. O foco economicista na integração por tratados de liberalização comercial é fruto da conjuntura europeia pós-II Guerra Mundial. Na América Latina, a integração comercial deve ser apenas mais um aspecto de aproximação para a formação de blocos integrados de poder, cuja ênfase recai sobre regionalismo político e sobre a ideia de desenvolvimento econômico. Segundo o Embaixador Guimarães, a formação de um bloco comercial permite ampliar mercados e aumenta a eficiência de linhas regionais de produção, contudo, a América do Sul precisa ir além, fomentando políticas industriais conjuntas e fortalecendo o capital regional (Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entrevista. 2011).

Se a vertente econômica não encerra o regionalismo sul-americano, tampouco o acordo comercial entre MERCOSUL e Comunidade Andina encerra a vertente econômica dessa proposta. No que tange a cooperação no campo tecnológico, “há a necessidade urgente de juntar recursos e esforços nos terrenos estratégicos da tecnologia de informação e de comunicações, da biotecnologia e da engenharia genética, para até mesmo manter a capacidade de competir no sistema político/militar mundiais” (GUIMARÃES, 2006, p. 427). No atual projeto de América do Sul, a principal característica de integração econômica é a original iniciativa IIRSA, a qual visa à “construção da infraestrutura e principalmente a integração energética entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela [que] será indispensável para (...) garantir o desenvolvimento da região” (*Idem*).



A integração de infraestrutura, núcleo da vertente econômica do esforço integracionista, não apenas cria condições para que se intensifiquem os fluxos econômicos na região, como também se torna um símbolo da originalidade de todo o projeto. Trata-se de mecanismo de integração inspirado em propostas seminais de política de segurança regional brasileira, em que se desenvolvem interdependentes vínculos de influência cooperativa. É por esse motivo que a IIRSA foi incorporada à UNASUL, criando-se o Conselho de Integração e Planejamento (COSIPLAN), responsável pelo suporte político e estratégico às atividades da IIRSA (BRASIL, 2011a). Além de permitirem a ampliação de fluxos de comércio intrarregionais, bem como uma melhor inserção na economia-mundo, projetos como a Rodovia Interoceânica transformaram-se em símbolos capazes de representar o avanço da aproximação entre os países da América do Sul. Nas palavras do Presidente Lula:

a Rodovia Interoceânica sintetiza nossa vontade de fazer da geografia nossa maior aliada. A integração da infra-estrutura física da América do Sul significa não apenas novas oportunidades de comércio e de acercamento entre nossos países. Essa integração inclusiva e solidária, que supera as rivalidades e as desconfianças do passado, é parte de um processo de amadurecimento político de nosso continente. (Presidente Lula. Discurso na III Reunião de Presidentes da América do Sul. Cuzco, 8 de dezembro de 2004. *In*: AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2004c).

### A Semiótica da América do Sul como Zona de Paz e o Conselho de Defesa Sul-Americano:

A ideia de fundamentar a América do Sul como uma zona de paz é tão antiga quanto as primeiras propostas de existência de um espaço de concertação na porção mais austral do continente americano, datando, pelo menos, das primeiras formulações do Pacto ABC. No contemporâneo projeto sul-americanista, a ideia já surgia de forma explícita, em 2000, na I Reunião de Presidentes da América do Sul, em que se afirmou que “la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región” (AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2000).

A Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, emitida em Guayaquil, em 2002, citou um vasto histórico nessa área – Compromisso Andino de Paz, Segurança y Cooperación (1989); o Protocolo de Ushuaia do MERCOSUL (1998); e a Carta Andina para Paz e Segurança (2002) –, bem como expressou a necessidade de incorporar a segurança humana como tema da Comissão de Segurança Hemisférica, da OEA (AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2002). Fica patente, a partir da leitura dos documentos de segurança sul-americana, que os esforços de estabilização e

construção de um ordenamento regional pacífico estão em harmonia com iniciativas de promoção da paz e da segurança em outras escalas institucionais, sobretudo nos níveis hemisférico e multilateral.

Essa formatação ideacional da vertente de segurança e defesa no regionalismo sul-americano baseia-se em esquemas cognitivos da Semiótica da Globalização e na expectativa de constituir, na América do Sul, uma Comunidade de Segurança. Assim, depois de desenvolver a ideia da América do Sul como um Bloco de Poder de maneira original, o segundo enlace entre regionalismo e política de segurança<sup>32</sup> funda-se em conceitos que conformam, contemporaneamente, o *zeitgeist* da semiótica da segurança regional. Por meio do CDS, a América do Sul pleiteia integração funcional com a ordem internacional, cumprindo funções de governança no nível regional. Quando foram analisadas experimentalmente políticas de segurança regional de cinco nações, ficou claro que, na maioria dos casos, havia a necessidade de criar canais de articulação entre as políticas desenvolvidas e o receituário da Semiótica da Globalização, contudo, em vários casos, os Governos incrementaram ideacionalmente suas políticas, ultrapassando modelos do estoque cognitivo internacional. No caso sul-americano, todavia, uma excessiva cautela quanto ao robustecimento das instituições regionais voltadas para segurança e defesa reserva inovações para casos de necessidade e faz com que pouco se avance a partir dos esquemas cognitivos importados.

Institucionalmente, a principal peça é o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), cuja criação partiu, segundo o Embaixador Guimarães, de decisão do presidente Lula (Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entrevista. 2011). Pautado em princípios como soberania, autodeterminação, integridade territorial e não-intervenção em assuntos internos, o CDS viria reafirmar a UNASUL como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. Esse órgão que já estava sendo negociado desde 2006 foi lançado, segundo o Balanço de Política Externa, “pouco após o ataque colombiano a acampamento das FARC em território equatoriano” (BRASIL, 2011a), episódio que poderia minar o projeto de institucionalizar a América do Sul como bloco de poder. A partir de então, comprovava-se a urgência de desenvolver uma vertente institucional responsável por temas de segurança e defesa na América do Sul, como destaca o Presidente Lula:

Estou convencido de que é chegada a hora de aprofundarmos nossa identidade sul-americana, também no campo da defesa. Nossas Forças Armadas estão comprometidas

---

<sup>32</sup> Ver quadro 6.

com a construção da paz. A presença de muitos de nossos países na MINUSTAH, força da ONU que garante a segurança no Haiti, é exemplo dessa determinação. Devemos articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e à autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não-intervenção em assuntos internos. Por isso, determinei ao meu Ministro da Defesa que realizasse consultas com todos os países da América do Sul sobre a constituição de um Conselho Sul-Americano de Defesa. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 de maio de 2008. *In*: AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2008b).

Institucionalmente, o CDS teve mandato conformado em torno de três objetivos: a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e para o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição à paz mundial; b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que tome em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua ao fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. (AMERICA DO SUL-UNASUL, 2008a). Em 2009, foi firmado o primeiro Plano de Ação do CDS, em que se fixaram quatro eixos de ação: formação e capacitação; promoção de cooperação entre indústrias de defesa; participação em ações humanitárias e missões de paz; coordenação de políticas de defesa. Todos os avanços institucionais do CDS são frequentemente prescritos por teóricos da institucionalização de ordens regionais de segurança.

Um grande teste ao papel do CDS como articulador de posições comuns nas principais questões de defesa do continente foi iniciada com um Acordo Militar que cedia sete bases em território colombiano para o uso das Forças Armadas dos EUA (MACHADO, 2009). A presença de potências extrarregionais é frequentemente enxergada como ato hostil, senão ameaça, por grande parte dos interlocutores sul-americanos, justificando a opinião de que, entre todas as ameaças na região amazônica, talvez as principais sejam “a presença militar americana na região, a militarização do combate à droga e a possível internacionalização de conflitos internos existentes ou latentes de Estados vizinhos ao Brasil” (GUIMARÃES, 2006, p.177). A crítica ao citado acordo ensejou uma crise de desconfiança entre os condôminos da América do Sul, na qual se expressaram receios quanto à excessiva ampliação dos gastos militares na região, o que somente foi solucionado pelo bom entendimento promovido no âmbito do CDS.

A mediação de tensões surgidas com o Acordo Militar entre Colômbia e EUA e a aprovação, pela Cúpula de Georgetown, dos Procedimentos de Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança, importante documento produzido pelo CDS, são evidências de seu grande sucesso na consolidação da estabilidade e da identidade de paz na América do Sul (VAZ; MACHADO, 2011). Segundo opinião expressa pelas lideranças da América do Sul, o CDS, apóia-se em “una historia y cultura compartida, forjada por el tiempo y robustecida por nuestra independencia, (...) está haciendo grandes aportes para el desarrollo de nuestros pueblos; y saludan a todas las naciones con ocasión del bicentenario de su independencia” (AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2011a).

No eixo de formação e capacitação, a realização de seminários regionais sobre temas de doutrina militar e a criação de um Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEEDCDS) são outros aspectos institucionais importantes para consolidar uma identidade sul-americana de defesa. Segundo o Embaixador Guimarães, “[p]rogramas de formação militar dos EUA levam, naturalmente, uma visão estratégica do mundo, o que poderia ser contrabalançado por programas de formação dentro do próprio continente.” (Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Entrevista. 2011). Essa opinião está respaldada na histórica influência do pensamento militar dos EUA na definição de ameaças e de hipóteses de emprego que foram incorporadas pelos militares da América Latina de modo que as ações das Forças Armadas nem sempre responderam eficientemente aos interesses nacionais. Finalmente, no eixo de coordenação de políticas militares, demandas originais da América do Sul são enquadradas no desenho institucional do CDS, ainda que, no que tange à definição de ameaças à “segurança regional”, o enfoque desenvolvimentista seja mantido como prioritário, considerando-se a segurança como um meio para atingir outros objetivos da UNASUL.

#### Distinção entre os Domínios de Defesa e Segurança Pública:

As nações da América do Sul recusam-se a incorporar sem mudanças a agenda de ameaças da Globalização, que enfatiza delitos transnacionais sobre a lógica de segurança do Estado. No tema específico das Drogas, por exemplo, há uma forte oposição de incorporação como assunto de defesa, a ser discutido no Conselho de Defesa Sul-Americano, o que levou ao afastamento da agenda de segurança humana hemisférica da América do Sul, bem com a um sério embate de expectativas, que teve como consequência o desgaste do comprometimento da Colômbia com o regionalismo sul-americano.

A oposição sul-americana à tendência globalista de mesclar segurança nacional, defesa e segurança pública, em seus objetivos e receitas, deve-se à desconfiança histórica das sociedades

com a militarização de problemas domésticos. Com a cautela de evitar abrir demasiado espaço para que militares incorporem hipóteses de emprego da força em questões de segurança pública, os países sul-americanos criaram um Conselho da UNASUL para o Problema Mundial das Drogas, com o condão de lidar com o problema do narcotráfico de forma não militarizada (AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2012b).

Em maio de 2012, durante reunião regional de Ministros de Defesa, Justiça, Interior e Relações Exteriores, realizada em Cartagena, Colômbia, esse dilema recebeu nova formulação institucional, na qual se sugere a “criação de um Conselho com o intuito de fortalecer a cooperação em matéria de Segurança Cidadã, de Justiça e a coordenação de ações contra a Delinquência Organizada Transnacional” (AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2012c). Essa nova configuração institucional tem o potencial de renovar o consenso regional em matéria de segurança e defesa, já que mantém a distinção entre externo e interno, ao mesmo tempo em que promove compromissos com problemas em cada um desses domínios.

#### Imperativo de Autonomia nos Meios de Defesa:

Autonomia e redução de vulnerabilidades externas são conceitos caros ao pensamento estratégico brasileiro compartilhados pelo projeto institucional da América do Sul. Visando ao desenvolvimento econômica da região, as lideranças da UNASUL incorporam objetivos de fomentar indústrias de alta tecnologia, bem como de criar laços de cooperação entre indústrias nacionais de defesa.

O reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras e a criação de cadeias regionais de indústrias de defesa encontram forte respaldo, por exemplo, no pensamento do Embaixador Guimarães, quem argumenta que a “vulnerabilidade política e militar decorre da inexistência ou insuficiência de produção doméstica de material bélico e de pesquisa tecnológica na área de armamentos (...) e do complexo de inferioridade político-militar, de natureza e origem colonial” (GUIMARÃES, 2006, p.24). A Estratégia Nacional de Defesa (END) igualmente atesta que “[n]ão é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento” (BRASIL, 2008a, p.9).

No âmbito da América do Sul, esse imperativo de autonomia reflete-se na preocupação, expressa pelo CDS, de que a região deve ser capaz de produzir os meios necessários para sua segurança e defesa. Essa demanda está consubstanciada na vertente de cooperação entre indústrias nacionais de defesa, em que surgem inúmeros projetos, por exemplo, na área de produção de aviões de combate e de veículos não-tripulados (AMÉRICA DO SUL-UNASUL, 2012b).

### Capacidades de Defesa e Recursos Estratégicos Regionais:

O Poder Militar justifica-se pela defesa contra ameaças a um Estado ou sociedade. Todo pensamento militar estratégico fundamenta-se na antecipação de cenários de conflitos, vinculados a hipóteses de emprego do uso da força, que têm também a função política de justificar investimentos na modernização de Sistemas de Defesa<sup>33</sup>, uma vez que “[d]ifícil – e necessário – é, para as Forças Armadas de um País tão pacífico como o Brasil, manter, em meio a paz, o impulso de se preparar para o combate e de cultivar, em prol desse preparo, o hábito da transformação.” (BRASIL, 2008a, p.9). As definições políticas de interesses e objetivos nacionais devem ser, portanto, complementadas por planos para a paz e para a guerra, concebidos para que o Poder Militar tenha capacidade de fazer frente a diferentes hipóteses de emprego. Ressalva-se, ademais, que “[n]enhuma análise de hipóteses de emprego pode, porém, desconsiderar as ameaças do futuro” (BRASIL, 2008a, p.10).

Contudo, a END priva-se de nomear ameaças objetivas, justificando o reaparelhamento e a modernização das Forças Armadas com base em imperativos de construção de capacidades de defesa. Essas capacidades de defesa, nas quais ganha relevo os conceitos de mobilidade e flexibilidade do poder militar, são justificadas no plano da contingência, em que é incerta a segurança presente.

Nesse discurso legitimador, a existência de recursos naturais estratégicos não explorados no território é o argumento chave para justificar o poder militar. Uma vez que a abundância doméstica de recursos contrasta com a escassez externa – situação que tende a agravar-se –, receia-se que a cobiça de poderes externos possa converter-se em ameaça futura. Como ressalva a PDN, “[n]este século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito” (BRASIL, 2005b, p.2). Assim, a união da América do Sul como um bloco integrado de poder, bem como sua vertente de defesa, é justificada também pela contingência de ameaças a seus recursos naturais estratégicos:

As características da América do Sul – grande riqueza mineral e energética; grandes extensões de terras aráveis não utilizadas; população cada vez mais urbana em processo

---

<sup>33</sup> A doutrina militar brasileira prefere o termo “sistemas de defesa” a “armamentos”, para evidenciar a principal função de seus arsenais.

de estabilização demográfica; regimes políticos democráticos e estáveis; inexistência e distância geográfica de áreas de conflitos intensos – tenderão a condicionar o papel da América do Sul em um cenário político mundial em que a disputa pelo acesso a recursos naturais e a alimentos será fundamental. (BRASIL, 2010a, §61).

Como a “América do Sul é um continente rico ao extremo em recursos naturais, tanto em seu solo como em seu subsolo, distribuídos de forma desigual entre os países que a integram” (BRASIL, 2010a, §3), faz-se extremamente necessária a criação de instituições que possibilitem a defesa dessa região e a “cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região” (BRASIL, 2008a, p.17). Assim, mais uma vez justificou-se a incorporação da integração da América do Sul como objetivo estratégico do Brasil, reconhecido em sua Estratégia Nacional de Defesa, que afirma que essa integração “não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa [e a]fastará a sombra de conflitos dentro da região”. (BRASIL, 2008a, p.17).

#### Capacidades de Defesa de Regiões Críticas:

Finalmente, é imperativo destacar o papel do conceito de regiões críticas no pensamento estratégico brasileiro. O Manual de Campanha do EME define conceitualmente regiões críticas (ou áreas estratégicas) como:

as áreas de natureza geográfica (região) ou que envolvem atividades humanas (setor), nas quais se aplicam ações estratégicas. Na caracterização de tais áreas como estratégicas, será importante a constatação de óbices ou a possibilidade de seu surgimento. Desse modo, podem ser consideradas áreas estratégicas / setores como os da educação, da saúde ou das comunicações, da mesma forma que grandes vazios demográficos em áreas de interesse nacional, regiões de fronteira, grandes centros urbanos e industriais, e certas áreas no exterior, de particular interesse para o país. (BRASIL, 2001, 1-6).

Além da definição da América do Sul como região internacional de prioritário interesse para o Brasil, o pensamento estratégico brasileiro define a Amazônia e o Atlântico Sul – por ser fonte de riquezas incalculáveis e alvo de pressões e ameaças externas – como regiões críticas para as necessidades nacionais de defesa. Nessas sub-regiões, a concentração de recursos naturais estratégicos e a relativa escassez de meios de defesa são fatores que podem acarretar em óbices ao interesse nacional em cenários de conflito. Por esses motivos, a END confere prioridade ao

“aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da região amazônica” (BRASIL, 2008a, p.49), inclusive prevendo o aumento de forças navais na defesa de vias fluviais: “a Marinha deverá estar mais presente na região da foz do Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná.” (*Ibid.*, p.13).

O Atlântico Sul, chamado de Amazônia Azul devido à riqueza de seus recursos minerais e energéticos, estende-se do Paralelo 16° norte até a massa continental antártica e da costa oriental sul-americana até a costa ocidental africana. Em 2008, a END já previa a “articulação das Forças Armadas, compatível com as necessidades estratégicas e de adestramento dos Comandos Operacionais, tanto singulares quanto conjuntos, capaz de levar em consideração as exigências de cada ambiente operacional, em especial o amazônico e o do Atlântico Sul” (*Ibid.*, p.45) e, com a ameaça de universalizar o mandato geográfico da OTAN, o Brasil adotou um discurso de *mare nostrum* para o Atlântico Sul (VAZ; MACHADO, 2011). Para assegurar a proteção dos recursos naturais estratégicos em sua vasta plataforma continental, o Brasil tem destacado a necessidade de adotar uma estratégia militar de movimento. É essa ênfase no fator mobilidade que justifica, por parte do Brasil, a aquisição de um submarino com propulsão nuclear, o qual se move muito mais rapidamente e cobre maiores distâncias que submarinos convencionais.

Quanto à região amazônica, percebe-se extraordinário esforço de securitização. Na opinião do Embaixador Guimarães, seis fatores são essenciais para entender as ameaças na Amazônia, entre os quais cito quatro:

Primeiro, a situação política, social, econômica e militar nos seis países com que a Amazônia faz fronteira; segundo, a pressão internacional para controlar a Amazônia, que se exerce hoje por meio de agências internacionais, de ONGs e da estratégia diversionista de Estados estrangeiros que têm padrões de consumo e de produção insustentáveis e detêm grandes recursos financeiros e tecnológicos; quarto, a presença militar e ação americana em países vizinhos (GUIMARÃES, 2006, p.176-177).

Como argumentei na terceira parte da dissertação, o pensamento do Exército brasileiro assumiu a Amazônia como principal região crítica após a viabilização da integração com a Argentina, bem como a defesa da Amazônia como seu principal encargo funcional. Esses fatores são reconhecidos por documentos doutrinários, como a END: “[a] Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença” (BRASIL, 2008a, p.14); e como a PDN:



A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. (BRASIL, 2005b, p.4-5)

Na região amazônica, foco de novas ameaças, são fatores complicadores a presença de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a securitização da agenda ambiental, por influentes personalidades do mundo desenvolvido que advogam a internacionalização da soberania sobre a floresta. A fluidez das fronteiras internacionais amazônicas justifica, ademais, a necessidade de articulação de políticas em foros internacionais regionais, como a UNASUL e a OTCA. Nas palavras do Chanceler Amorim, “[a] integração virá (...) a questão é saber se vamos nos integrar através do narcotráfico, do crime organizado, do contrabando, da guerrilha” ou por meio do desenvolvimento. (Ministro Celso Amorim. Discurso durante palestra no encerramento do Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasília, 25 de agosto de 2006. *In*: BRASIL, 2007, p.41). Assim, a END enfatiza que:

O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil. (BRASIL, 2008a, p.14)

### Um Balanço da Arquitetura Ideacional da América do Sul como Região de Segurança:

O quadro 6 sintetiza os enlaces ideacionais que sustentam, da perspectiva do pensamento geoestratégico brasileiro, o atual projeto regionalista sul-americano. Primeiro, uma política de segurança nacional liga-se a uma política regionalista, uma vez que o conceito de entorno estratégico, lançado pela segunda PDN, afirma o imperativo de formular diretrizes especiais de interação na América do Sul e no Atlântico Sul. Finalmente, o regionalismo sul-americano estabelece novo elo com políticas de segurança e defesa, na medida em que abarca o estabelecimento de instituições como o CDS e um futuro Conselho de Segurança Cidadã.

A integração sul-americana é efetiva porque se funda em compromissos de longo prazo e compromissos de longo prazo exigem motivações estratégicas. Sozinha, a perspectiva de ganhos materiais não justifica a disposição brasileira de concentrar custos e difundir benefícios do projeto sul-americanista. O enlace entre segurança e regionalismo oferecido pelo conceito de entorno estratégico demanda a formulação de uma política de segurança regional para a América do Sul, ao justificar que é nessa região que se encontram ativos essenciais para a solução das necessidades brasileiras de segurança. Esse tipo de formulação, ainda que não encontre paralelos conceituais no patrimônio compartilhado de ideias, logrou forte consenso político no Brasil, de modo que diversos segmentos sociais passaram a pensar sobre o regional.

O imperativo de transformar o espaço ideacional-geográfico da América do Sul em um polo cooperativo e não hegemônico de poder exige complexo plano político, econômico, social e institucional, em que se mesclam ânimos de solidariedade e ponderações pragmáticas. O processo de dialética entre níveis cognitivos, descrito pela teoria do estruturalismo cognitivo, é ferramenta útil para demonstrar o excepcionalismo conceitual da América do Sul como região de segurança, na medida em que evidencia o jogo de influências cruzadas de esquemas cognitivos compartilhados internacionalmente e da criativa ginástica conceitual que se processa na formulação nacional dos detalhes de sua política de segurança regional.

Esmiuçados os grandes nexos ideacionais e as principais sutilezas do projeto sul-americanista, fica patente seu elevado grau de sofisticação. Descrever a ação regional do Brasil com base em conceitos pré-formatos internacionalmente apenas pode levar a expectativas falhas. Para ser fiel à complexidade da arquitetura ideacional da América do Sul como região de segurança, é preciso incorrer em análise holista das proposições do Estado brasileiro, contrastando-as com o agregado ideacional que a história das ideias reserva ao conceito de região.

## PERSPECTIVAS

O ambiente internacional de segurança do século XXI veio abrir espaço para maior engajamento de potências emergentes nos principais debates políticos e de segurança, seja multilateral, seja regionalmente. A tendência de multiplicação de polos internacionais de poder, e de maior equilíbrio entre eles, permite apontar para um papel protagônico do Brasil no contexto regional. Em sua interação com a região, o Brasil busca uma efetiva integração sul-americana, pautada em solidariedade e em motivações pragmáticas, em razões que envolvem perspectivas de ganhos políticos e materiais, em imperativos de segurança lançados por um pensamento nacional geoestratégico. O Governo brasileiro trabalha, assim, com o conceito autônomo de “entorno estratégico” em suas políticas de defesa, bem como contribui para a institucionalização do espaço geográfico-ideacional da América do Sul como região estratégica, como zona de paz e cooperação, como polo integrado e não hegemônico de poder.

A política de segurança regional é um componente fundamental da estratégia brasileira de inserção no ambiente internacional de segurança e defesa. Com cerca de 16,8 mil quilômetros de fronteira seca, o Brasil não reconhece nenhum conflito limítrofe, o que se deve, em parte, à opção por inserção regional não conflitiva, que data desde finais do século XIX. Na tradição do pensamento estratégico brasileiro, a fundamentação da relação entre a região e ordem internacional injusta é harmoniosa, muito embora a vocação do regionalismo sul-americano seja a de reformar as estruturas internacionais de poder.

Desde o início do século XX, o Estado brasileiro tem demonstrado comprometimento com a estabilidade e a pacificação de seu entorno regional, frequentemente se engajando em esforços de mediação de contendas. Comprometido engajamento com o regionalismo hemisférico e desconfiança ante as intenções de vizinhos condôminos da porção austral da América Latina foram substituídos por uma ativa política de segurança e defesa sul-americana na virada para o século XXI. O caso do receituário regional no pensamento estratégico brasileiro fornece, dessa feita, rica variação e exploração de teorias e conceitos.

Todas essas afirmações e mudanças de opções políticas comprovam a validade do estudo de arquétipos ideacionais para o regional. As teorias e os conceitos formulados historicamente permitem levantar regras e receitas para a integração como uma opção dentro de uma política de segurança regional, assim como para políticas de segurança regional como opções de objetivos integracionistas. À luz de cada vez mais ricas determinações do estoque internacional de ideias, é possível que se criem oportunidades para a experimentação de novas políticas públicas para o entorno regional ou devem as nações adotar teleologicamente um caminho previamente

estabelecido, mesmo que a adaptação de ideias e conceitos gere anomalias incompatíveis com os interesses únicos de cada região?

A solução para o reiterado dilema entre estrutura ideacional e agência criativa parece residir, uma vez mais, na ideia de processo. Na fundamentação de políticas de segurança regional, assim como de qualquer tipo de política pública, devem-se testar as possibilidades e as restrições do arquivo, tentando aproveitá-lo no que for útil, suprimi-lo no que for inadequado e expandi-lo no que for insuficiente.

Essa parece ter sido a acertada opção do Governo brasileiro no projeto sul-americanista, em que foi possível combinar visões consolidadas da ordem internacional e do lugar do Brasil nas estruturas ideacionais de poder, ao mesmo tempo em que se vislumbraram iniciativas originais e consistentes de inserção internacional e regional. O caminho, todavia, não está concluído e tampouco tem seus rumos determinados. O processo de formação e adaptação conceitual seguirá sendo a encruzilhada fundamental das formulações de expectativas e diretivas do Estado para regiões internacionais. Assim, o conhecimento sugerido por esta dissertação certamente poderá contribuir para que, em momentos vindouros, se mantenham ou se renovem as opções por formulação ideacional de políticas de segurança regional.

Ao refutar uma concepção positivista de ciência, esta dissertação não endossa a presunção de conhecimento conclusivo, que deve ser generalizado e testado. Por esse motivo, segui ampla tendência de substituir a Conclusão por um encerramento textual que discute as perspectivas que se abrem com a exposição de um trabalho acadêmico.

Nesta dissertação, estudei a interação entre estruturas simbólico-ideacionais e a agência coletiva dos formuladores de uma política de segurança regional do Brasil. Trata-se de processo com inúmeras manifestações históricas, permitindo ampla gama de considerações acerca da influência de ideias prontas e da contrainfluência de ideias novas. Ao final desse trabalho interpretativo, creio que as mais evidentes perspectivas abertas coincidem com os mais debatidos pontos da dissertação: uma vez que, na antropologia de ideias, é sabida a impossibilidade de listagem exaustiva ou absolutamente acurada de tipos e vínculos de cognição, cabe indagar quais ideias, prontas ou novas, foram negligenciadas ou indevidamente atribuídas. Na medida em que as Ciências Sociais estudam um mundo de interpretações, toda construção proposta pode ser tanto continuada, aperfeiçoada quanto desconstruída e refutada.

Baseado nas possibilidades de análise das interpretações dos conceitos históricos e das fontes documentais, creio, todavia, ser possível valorar positivamente tanto a metodologia quanto as reflexões propostas nesta dissertação.

A abordagem teórica que chamei de estruturalismo cognitivo foi usada para justificar um processo dialético de ideias articuladas por duas estruturas, a social e a mental. Ao introduzir aspectos do funcionamento cerebral no embate entre estrutura ideacional e agência, ficou ainda mais evidente que se trata de choque entre estrutura e estrutura, ambos os polos com fortes capacidades de inovação cognitiva. Com essa imagem, percebe-se a inadequação ideacional do projeto sul-americanista aos conceitos e teorias tradicionais de segurança regional, listados no quadro 4, muito embora sejam claros os nexos de aproximação a muitos desses arquétipos. A evidenciação dessa inadequação será talvez a maior contribuição dessa dissertação.

A partir da análise holista das proposições e formulações ideacionais e institucionais da América do Sul no pensamento geoestratégico brasileiro, é possível chegar a interpretações menos apegadas a expectativas geradas por preconceitos teóricos e pré-ideias extraídas de visões genéricas do regional. Nesse sentido, o reconhecimento de uma semiótica de ideias e o estudo dessa estrutura aplicada ao conceito de região permite ampliar o recuo analítico entre intérprete, conceitos e fenômenos interpretados, levando à possibilidade de maior densidade crítica na apreciação de propostas de segurança regional.

## BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

- ACIOLY, L.; MORAES, R. F. (Orgs.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.
- ADIB-MOGHADDAM, A. Intentions of the Iran-Iraq War. *Critique: Critical Middle Eastern Studies*, v. 16, n. 1, p. 63-83. Spring 2007.
- ADLER, E.; BARNETT, M. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ADLER, E. Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions. In *International Relations Millennium, Journal of International Studies*, 26(2): 249 – 277. 1997.
- AGUILAR, S. L. C. *Segurança e Defesa no Cone Sul*. São Paulo: Porto de Ideias, 2010.
- AMORIM, C. A integração sul-americana. *Revista diplomacia, estratégia, política*. Brasília, n. 10, p. 5-26. Outubro/dezembro 2009.
- ARASE, D. Japan, the active state? Security policy after 9/11. *Asian Survey*, v. 47, n. 4, p. 560-583, July/August. 2007.
- ARISTÓTELES. *Acerca del Alma*. Madrid: Gredos, 1994.
- BACKHEUSER, E. Geopolítica e Geografia Política. *Revista Brasileira de Geografia*, v.4, n.1. 1942.
- BALASSA, B.. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen and Unwin, 1962.
- BALDWIN, D. A. *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- BANDEIRA, L. A. M. Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Anais do Seminário no Consulado-Geral do Brasil em Munique*, novembro de 2008.
- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BANDEIRA, L. A. M. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*. São Paulo: Ensaio, 1995.
- BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. In: LESSA, A. & ALTEMANI, H. (Eds.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 267-298.
- BARNETT, M. N. Regional Security after the Gulf War. *Political Science Quarterly*, v. 111, n. 4, p. 597-618, Winter, 1996-1997.
- BERGEL, M. El anti-antinorteamericanismo en América Latina (1898-1930): apuntes para una historia intelectual. *Nueva Sociedad*, n. 236. Noviembre/diciembre 2011.
- BERGER, M. T.. After the Third World? History, Destiny and the Fate of Third Worldism. *Third World Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 9-39. 2004.
- BERNAL-MEZA, R. *América Latina en el Mundo: el pensamiento Latinoamericano y la Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- BLOMQUIST, H. K. *Economic interdependence and development in East Asia*. Westport, C. T.: Praeger, 1997.
- BOURDIEU, P. *La Distinction: critique social du jugement*. Paris: Minuit, 1979.
- BOURDIEU, P. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit, 1989.
- BRANDT, W. *North-South: A Programme to Survival*. London: Pan Books, 1980.
- BRECHER, M. International Relations and Asian Studies: the subordinate state system and Southern Asia. *World Politics*, v. 15, p.231-235. 1963.
- BRUCKMANN, M.. Recursos Naturais e a Geopolítica da Integração Sul-Americana. In: VIANA, BARROS & CALIXTRE, 2011.
- BUENO, C. O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul. In: FUNAG. *Rio Branco, América do Sul e a Modernização do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.
- BURNS, E. B. *The Unwritten Alliance*. Rio Branco and the Brazilian-American Relations. New York: Columbia University Press, 1966.

- BUSCOVICH, N. Pensamento geopolítico brasileiro: Travassos, Golbery, Meira Mattos. *A defesa Nacional*, n. 731. Maio/junho 1987.
- BUSSMANN, M.; ONEAL, J. Can a hegemon distribute private benefits to its allies? A test of power-transition theory. *Journal of Conflict Resolution*, v. 51, n. 1, p. 88-111. 2007.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, B. *People, states, and fear*. The national security problem in international relations. Brighton: Wheatsheaf, 1983.
- BUZAN, B. The level of analysis problem in international relations reconsidered. In: BOOTH, K; SMITH, S. *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE. *Security: a new framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- CARROLLS, L.; TENNIEL, J. Alice's Adventures in Wonderland. Amazon: digital version, 2011.
- CARVALHO, T. B. *Geopolítica Brasileira e Relações Internacionais nos Anos 50*. Brasília: FUNAG, 2010
- CASTRO SANTOS, M. H. *Adapting to Democratic Politics: the military in Congress in post-transition*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- CASTRO, J. A. A.. O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 33, n. 1, p.7-30. 1972.
- CERVANTES, M. *Don Quijote de la Mancha*. Madrid: Editora Instituto Cervantes, 2005
- CERVO, A.; RAPPOPORT, M. (Orgs.) *História do Cone Sul*. Brasília: Editora UnB, 1998.
- CERVO, A. L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, A. L.. *História das Relações Internacionais da América Latina.: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CHA, V. D. Globalization and the Study of International Security. *Journal of Peace Research*, v.3, n. 37, p. 391-403. 2000.
- CHASE, R.; HILL, E.; KENNEDY, P. *The Pivotal States: a new framework for US policy in the developing world*. New York: Norton, 1999.
- CLARK, I. *Globalization and Fragmentation: international relations in the twentieth century*. New York: Oxford University Press, 2004.
- COLLIER, D.; HENRY, E.; SEAWRIHT, J. Building Blocks for a New Formulation. In :BRADY & COLLIER (Eds.) *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. The Berkeley Public Policy Press, 2002.
- COSGROVE, D. E.; DORA, V. Mapping Global War: Los Angeles, the Pacific, and Charles Owens's Pictorial Cartography. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 95, n. 2, p. 373-390. June 2005.
- COSTA, W. M.. Políticas Territoriais Brasileiras no Contexto da Integração Sul-Americana. *Revista Território*. Rio de Janeiro, ano IV, n. 7, p. 25-41, julho/dezembro, 1999.
- COUTINHO, M. J. V. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.
- COUTO E SILVA, G. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.
- COUTO E SILVA, G. O Espaço Brasileiro I, 1952. In: *Geopolítica e Poder*, 2003, p. 29-52.
- COUTO E SILVA, G. O Espaço Brasileiro II, 1960. In: *Geopolítica e Poder*, 2003, p. 267-296.
- COUTO, L. F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.50, n.1, p159-76. 2007.
- COX, R. W. Gramsci, Hegemony, and International Relations: an essay in method. In: COX, R. W.; SINCLAIR, J. (Eds.). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- D'ARAUJO, M.C. *Militares, desenvolvimento e democracia: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

- DALBY, S. Environmental Insecurities: Geopolitics, Resources and Conflict. *Economic and Political Weekly*, v. 38, n. 48, p. 5073-5079. November 29/December 5 2003.
- DALBY, S. *Security and Environmental Change*. Cambridge: Polity Press, 2009
- DEHON, O. *Ordens Regionais, Segurança e Defesa em Perspectiva Comparada: Europa e Cone Sul*. 2008. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- DEUTSCH, K.; FOLTZ, W. (Eds.). *Nation Building*. Atherton Press, 1963.
- DEUTSCH, K. et al. *Political Community in the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DEUTSCH, K. Security Communities. In: ROSENAU, J. (Ed.). *International Politics and Foreign Policy*. New York: Free Press, 1961.
- DICICCO, J.; LEVY, J. The Power Transition Research Program: a Lakatosian Analysis. In: ELMAN, C.; FENDIUS, M. (Eds.). *Progress in International Relations Theory: appraising the field*. MIT Press, 2003.
- DOPCKE, W.; MASCHIETO, R. The Development of Regional Security Architecture in Southern Africa (SADC). In: VAZ, A. 2006.
- DORN, W. Regional Peacekeeping is not the Way. *Peacekeeping and International Relations*, v. 27, n.3-4, 1998.
- DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.
- DURKHEIM, E. *As Regras do Método Sociológico*. Rio de Janeiro: Nacional, 2001
- ECO, U. *A Theory of Semiotics*. Bloomington: Indiana University Press, 1976.
- ECO, U. *Semiotics and the Philosophy of Language*. Bloomington: Indiana University Press, 1984.
- ELIAS, N. *Mozart: Sociologia de um gênio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.
- ESCUDE, C. *Realismo Periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.
- FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Eds.). *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- FAWCETT, L. Exploring Regional Domains: a comparative history of regionalism. *International Affairs*, v. 80, n. 3, p. 429-426. 2004.
- FERES JR., J. De Cambridge Para o Mundo: revendo a contribuição metodológica de Quentin Skinner. *Dados*, v. 48, n. 3, p. 655-680. 2005.
- FERGUSON, Y. H.; MANSBACH, R. H. *The Past as Prelude to the Future? Identities and Loyalties in Global Politics*. Colombia: University of South Carolina Press, 1996.
- FEYERABEND, P. K. *Contra o método*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1977.
- FISKE, S. T.; TAYLOR, S. E. *Social Cognition*. New York: McGraw-Hill, 1991.
- FLAMES, D.. Conceptualising Regional Power in International Relations: lessons from the South African case. GIGA Research Programme: *Power, Violence and Security*, n. 53. June 2007.
- FOUCAULT, M. *Society Must Be Defended*. London: Penguin Books, 2004a.
- FOUCAULT, M.. *Microfísica do Poder*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2004b.
- FOUCAULT, M.. *Arqueologia do saber*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- FRAGA, R.; CORRÊA, L. F. S (Orgs.). *Argentina Brasil: centenário de 2 visitas*. Argentina: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. 1998.
- GALVÃO, T. G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 2, p. 63-80. 2009.
- GARDNER, L. C. *Spheres of Influence: The Great Powers Partition Europe, from Munich to Yalta*. Chicago: Ivan R. Dee, 1993.
- GAT, A. *War in Human Civilization*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2006.
- GAUSE, III, F. G. The International Politics of the Gulf. In: FAWCETT, L. (Ed.). *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 2008.



- GHEBHARDT, A. O. The Soviet System of Collective Security in Asia. *Asian Survey*, v. 13, n. 12, p. 1075-1091. December 1973.
- GIDDENS, A. *Sociologia*. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- GILOVIC, T. *How we know what isn't so: the fallibility of human reason in everyday life*. New York: Cambridge University Press, 1982.
- GILPIN, R. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GILPIN, R. *War & Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GORDON, B. Neuropsychology and Advances in memory function. *Current Opinion in Neurology*. v. 10, p. 306-12. 1997.
- GRAMSCI, A. *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers, 1971.
- GREENSTOCK, J. *Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report in UN Peace Operations*. New York: International Peace Academy, 2001.
- GUEHENNO, J. The Impact of Globalization in Strategy. *Survival*, v. 40 n. 4 p. 5-10. 1998.
- GUGLIALMELLI, J. E. *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires: El Cid Editor, 1979.
- GUIMARÃES, S. P.. *Quinhentos Anos de Periferia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- GUIMARÃES, S. P.. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HABERMAS, J. On Social Identity. *Telos 19*. New York: Telos Press, Spring 1974.
- HAESBAERT, R. C. Morte e vida da região: antigos paradigmas e novas perspectivas da Geografia Regional. In: SPOSITO, E. (Org.). *Produção do Espaço e Redefinições Regionais: a construção de uma temática*. Presidente Prudente: UNESP, FCT, GASPER, 2005.
- HANSEN, B. *Unipolarity and the Middle East*. Richmond, Surrey: Curzon Press, 2000.
- HASENCLEVER, A. et al. Integrating Theories of International Regimes. In: *Review of International Studies*, v. 26, 2000.
- HAUSHOFER, K. *The Continental Bloc: Mittel Europa – Eurasia – Japan*. Moscow: Usachev I. G., Mysl', 2004.
- HEINSFELD, A. *A geopolítica de Rio Branco: as fronteiras nacionais e o isolamento Argentino*. Joaçaba: Universidade do Oeste de Sta Catarina, 2003.
- HEPPLE, L. E. South American heartland: the Charcas, Latin American geopolitics and global strategies. *The Geographical Journal*, v. 170, n. 4, p. 359-367. December 2004.
- HEREDIA, E. O Cone Sul e a América Latina: Interações. In: CERVO, A.; RAPPORT, M., 1998.
- HERZ, M. Limites y Posibilidades de la OEA en la Esfera de la Seguridad: la seguridad regional en las Americas, *Enfoques Críticos y Conceptos Alternativos*. Bogota.: Fondo Editorial Cerec, 2005. p. 133-168.
- HETTNE, B.; SÖDERBAUN, F. Theorising the rise of regionness. In: BRESLIN, S. et al., *New Regionalisms in the Global Political Economy*. London/ New York: Routledge, 2000. p. 33-47.
- HIRST, M. & LIMA, M. R. S. Brazil as an Intermediate State and Regional Power. *International Affairs*, v. 81, n.1, p. 21-40. 2006.
- HIRST, M., (Ed.). Seguridad Regional en las Américas. *La Seguridad Regional en las Américas, Enfoques Críticos y Conceptos Alternativos*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec, 2003.
- HIRST, M. A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana. *Observatório Político Sul-Americano: análise de conjuntura*, n.5, maio, 2009.
- HOBBSBAWN, E. *Era dos Extremos*. SP: Editora Schwarcz Ltda., 2009.
- HUNTINGTON, S. P. The Clash of Civilizations. *Foreign Affairs*. Summer 1993
- HURRELL, A. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, v. 21, p. 331-358. October 1995.
- HURRELL, A. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, p. 529-546. July 1998.

- HURRELL, A. The Politics of South Atlantic Security: a survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organization. *International Affairs*, v. 59, n. 2, p. 179-193. Spring, 1983.
- HUSSERL, E. Psychological and Transcendental Phenomenology. In SHEEHAN, T. *Collected Works*. Encyclopaedia Britannica Article: Draft A, 2006. v. 6.
- HUSSERL, E. *The Idea of Phenomenology*, Husserliana II, London: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- JACKSON, R. H. *Governing Globalization: power, authority and global governance*. Cambridge: Policy Press, 2002.
- JAGUARIBE, H. El proyecto sudamericano. *Foreign Affairs en Español*. Abril/junio 2005
- JERVIS, R. Security Regimes. In KRASNER, S. (Ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.
- KAGAN, R. *Of Paradise and Power America and Europe in the New World Order*. New York: Random House, 2004.
- KANT, I. *Crítica da Razão Pura*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1989.
- KATZENSTEIN, P. (Ed). *The Culture of National Security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- KEATS-ROHAN, K.S.B. *Progress or Perversion? Current Issues in Prosopography: an introduction*. 2003. Disponível em <<http://users.ox.ac.uk/~prosop/prosopdefinition.htm>>, último acesso em 06/04/2012.
- KEOHANE, R. O. & NYE Jr., J. *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: Little-Brown, 1977.
- KEOHANE, R. O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, R. O. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview, 1989.
- KEOHANE, R. O. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- KHALIZAD, Z. *Security in Southern Asia: the security of Southeast Asia*. Aldershot: Gower, 1984.
- KNORR, K.; ROSENAU, J. (Eds.). *Contending approaches to international politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1969.
- KNUDSEN, O. Post-Copenhagen security studies: desecuritizing securitization. *Security Dialogue*, v. 32, n. 3. 2001.
- KRASNER, S. *Structural Conflict: the third world against global liberalism*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- KRATOCHWIL, F.V. *Rules, Norms and Decision: practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- KRUGMAN, P. *Development, geography and economic theory*. Cambridge: MIT Press, 1995.
- KULKSI, W. The Soviet System of Collective Security Compared with the Western System. *The American Journal of International Law*, v. 44, n. 3, p. 453-476. July 1950.
- KUPCHAN, C. A. After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity. *International Security*, v. 23, n. 2, p. 40-79. Autumn 1998.
- LAKE, D.; MORGAN, P. The New Regionalism in Security Affairs. In: LAKE, D.; MORGAN, P. *Regional Orders Building Security en a New World*. University Park PE: The Pennsylvania State University Press, 1997.
- LAMAZIÉRE, G. O Impacto dos Processos de Integração Regional nas Políticas de Defesa e Segurança. O Brasil e a Cooperação Político-Militar na América do Sul. *Revista Política Externa*, São Paulo, Brasil, v. 9, n. 4p. 42/48, mar/abr/mai, 2001.
- LEAVITT, S. R. The Lack of Security Cooperation between Southeast Asia and Japan: Yen Yes, Pax Nippon No. *Asian Survey*, v. 45, n. 2, p. 216-240. March/April 2005.
- LECHINI, G. Middle Powers: IBSA and the New South-South Cooperation. New York: *NACLA Report on the Americas*. September/October 2007.

- LEMKE, D. *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- LEVÍ-STRAUSS, C.. *Anthropologie structurale*. Paris: Plon, 1958
- LIMA, M. O. *Pan-americanismo (Monroe, Bolívar, Roosevelt)*. Brasília-Rio de Janeiro: Senado Federal-Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.
- LOTMAN, I.; USPENSKI, B. A. Sobre o mecanismo semiótico da cultura. *Ensaio de Semiótica Soviética*. Lisboa: Novo Horizonte, 1981.
- LURIA, A.R. *Fundamentos de Neuropsicologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Ed., 1981.
- MACHADO, A. A. S. A Lógica da Segurança e o Projeto de América do Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 17, n. 2, p. 29-48. Dezembro 2011.
- MACHADO, A. A. S. *Complexo de Segurança do Sul da Ásia*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2009-10.
- MACHADO, A. A. S. Panamericanismo e Segurança Internacional: um estudo da adaptação funcional da agenda de integração no contexto pré-II Guerra Mundial. Ainda não publicado, 2012.
- MACKINDER, H. J. The Geographical Pivot of History. *Geographical Journal*, v. 23 p. 421-37. 1904.
- MAGALHÃES, D. T. *A Formação de uma Comunidade de Segurança na América do Sul*. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- MAHAN, A.T. *The Influence of Sea Power upon History*. Washington: Little, Brown and Company, 1918.
- MAHAN, A.T. *The Problem of Asia and the Effects upon International Politics*. Washington: Kennikat Press ,1920.
- MAINI, T. S. Southasian Economic Integration and the role of Indian Punjab. *Peace and Democracy in South Asia*, v. 1, n. 2. 2005.
- MANSFIEL, E. D.; MILNER, H. V. The New Wave of Regionalism. In: Diehl, Paul F. *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- MARTINS, E. C. R. *Cultura e poder*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MATTOS, C. M. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1980.
- MCSWEENEY, B. Identity and security: Buzan and the Copenhagen school, *Review of International Studies*, v. 22, n.1, p. 81-93. 1996.
- MEARSHEIMER, J. *Conventional Deterrence*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- MEARSHEIMER, J. The Future of the American Pacifier. *Foreign Affairs*. September/October, 2002.
- MEDEIROS FILHO, O. *Entre a Cooperação e a Dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MILLER, B. When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace. *International Studies Review*, v. 7, n. 2, p. 229-267. June 2005.
- MILNER, H. V. International Trade. In CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications, 2002.
- MILNER, H. International Theory of Cooperation Among Nations: strengths and weaknesses. *World Politics*, v. 44. 1992.
- MIYAMOTO, S. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.
- MIYAMOTO, S. O Brasil e o Pacto do Atlântico Sul. *Revista de Cultura Vozes*, v. 79, n. 4, p. 20-30. Maio 1985.
- MORAES, A. C. R. *Geografia: pequena história crítica*. São Paulo: Hucitec, 1987.
- MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- MOUSNIER, R. (Org). *Comment les Français voyaient la France au XVIIe siècle*. Paris: Bulletin de la société d'études du XVIIIème siècle, 1955.

- MOWCHA, J. A. The Militarization of the Collective Security Treaty Organization. U.S. Army War College, *Center for Strategic Leadership*, v. 6, n. 09. July 2009.
- NAKAGAWA, Y. The WEPTO Option: Japan's New Role in East Asia/Pacific Collective Security. *Asian Survey*, v. 24, n. 8, p. 828-839. August 1984.
- NAVARRETE, J. *El G8 y los Otros Cinco: el rol de Mexico*. Friedrich Ebert Stiftung, 2008.
- NEUFELD, M. Reflexivity and International Relations Theory. In: SJOLANDER, C.T.; COX, W.S. (Eds.) *Beyond Positivism: critical reflections on international relations*. London: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- NEUMAN, S. (Ed.). *International Relations and the Third World*. New York: St. Martin's Press, 1998.
- NEUMANN, I. B. A Region-Building Approach. In: SÖDERBAUM, F. & SHAW, T. M. (Eds.). *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave, 2003.
- NIETZSCHE, F. *The Twilight of the Idols*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- NIJMAN, J. The Limits of Superpower: The United States and the Soviet Union since World War II. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 82, n. 4, p. 681-695. December 1992.
- NYE JR., J. (Ed.). *International Regionalism*. Boston: Little, Brown, 1968.
- NYE JR., J. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown, 1971.
- NYE JR., J. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- ONUF, N. Levels. *European Journal of International Relations*, v.1, n. 1. 1995.
- ONUF, N. The Constitution of International Society. *European Journal of International Relations*, v.1, n.1, p. 35-58. March 1995
- ONUF, N. *World of Our Making: rules and rule in social theory of international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- ORGANSKI, A. F. K. *World Politics*. New York: Chatham House, 1958.
- PAGLIARI, G. C. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.
- PALLY, R. How Brain Development is Shaped by Genetic and Environmental Factors. *International Journal of Psychoanalysis*, v. 78, p. 587-93. 1997.
- PARADISO, J.. *Um lugar no mundo. A argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PATRIOTA, A. A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998.
- PEDERSEN, T. Cooperative Hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. *Review of International Studies*, n. 28, p. 677-696. 2002.
- PEIRCE, C.S. *Collected Papers*. Cambridge: Harvard University Press, 1958.
- PIÉRON, H. *Dicionário de Psicologia*. São Paulo: Globo, 1996.
- PIERSON, P. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIMENTEL, F. *O Fim da Era do Petróleo e a Mudança do Paradigma Energético Mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2011.
- PLATÃO. *Diálogos socráticos III*. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2008.
- PROCÓPIO, A. *Subdesenvolvimento Sustentável*. Curitiba: Juruá, 2007.
- PUGH, M.; PAL, W. (Eds.). *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*. Boulder Co: Lynne Rienner, 2003.
- RAPKIN, D. Power Transition, challenge and the (re)emergence of China. *International Interactions*, v. 29, p.315-342. 2003.
- RATZEL, F. *Geographie Politique*. Geneve: Éditions Régionales Européennes, 1988.

- REIS, A. Spheres of Influence in Soviet Wartime Diplomacy. *Journal of Modern History*, v. 53, n. 3, p. 417-439. September 1981.
- RITTBERGER, V. (Ed.). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- ROLIM, C. F. C.. Integração versus Integração. In: LAVINAS, L., CARLEIAL, M. F., NABUCO, M. R. (Orgs.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1994.
- ROSECRANCE, R. Regionalism and the Post Cold War Era. *International Journal*, v. 46, n.3, p. 373-393. Summer 1991.
- ROWEL, D. N.. Collective Security in the Pacific: an American view. *Pacific Affairs*, v. 18, n. 1, p. 5-21. March 1945.
- RUSSETT, B. *International Regions and the International System*. Chicago: Rand McNally, 1967.
- RUTHERFORD, G. W. Spheres of Influence: an aspect of semi-suzerainty. *The American Journal of International Law*, v. 20, n. 2, p. 300-325. April 1926.
- SAINT-PIERRE, H. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Observatório Político Sul-Americano*, n. 8. Agosto 2010.
- SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 185-204. 2005.
- SAUSSURE, F. *Curso de Linguística Geral*. São Paulo: Pensamento-Cutrix, 2000.
- SCHOTT, J. J. Trading blocs and the world trading system. *World Economy*, v. 14, n. 1, p. 1-17. 1991.
- SCHULZ, M.; SODERBAUM, F.; OJENDAL, J. *Regionalization in a Globalizing World: a comparative perspective on forms, actors and process*. London: Zed Books, 2001.
- SCHWELLER, R. L. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back. In: *International Security*, v. 19, n. 1, p. 72-107. 1994.
- SHARP, D. *Jung Lexicon: a primer of terms and concepts*. New York: Inner City Books, 1991.
- SINGER, J. D. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, v. 14, n. 1. 1961.
- SLUGLETT, P. The Cold War in the Middle East. In: FAWCETT, L. (Ed.). *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SORJ, B.; FAUSTO, S. Brazil and South America: contrasting perspectives. *Plataforma Democrática*. Working Paper n. 12, July 2011.
- SOUZA, A. *Brazil International Agenda Revisited: perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Inter-American Bank, 2009.
- SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, n.1. Janeiro/julho 2010.
- SPYKMAN, N. *America's strategy in world politics: the United States and the balance of power*. New York: Harcourt Brace, 1942.
- SPYKMAN, N. Geography and foreign policy. *American Political Science Review*, v. 32 p. 28-50. 1938.
- STEEL, R. Opinion: A Spheres of Influence Policy. *Foreign Policy*, n. 5, p. 107-118. Winter 1971-1972.
- STONE-SWEET, A.; WAYNE, S. Integration, supranational governance, and the institutionalization of the European polity. In: WAYNE, S.; STONE-SWEET, A. (Eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- STRANGE, S. Cave! Hic Dragones: a critique of regime analysis. In: KRASNER, S. (Ed.). *International Regimes*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983.
- TAUNAY FILHO, J. E. O sentido da integração sul-americana. *Observatório da UNASUL*. Junho 2007.
- THOMPSON, W. The Regional Subsystem: a conceptual explication and a propositional inventory. *International Studies Quarterly*, v. 17, n.1. March 1973.
- TICKNER, J. A. Re-visioning security. In: BOOTH, K.; SMITH, S. *International Relations Theory Today*. Oxford: Oxford Polity Press, 1995.
- TOUCHARD, J. (Org.) *História das Ideias Políticas*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1970.

- TUNANDER, O. Swedish-German Geopolitics for a New Century – Rudolf Kjellén's 'The State as a Living Organism'. *Review of International Studies*, v. 27, n. 3. 2001.
- ULLMAN, R. Redefining Security. *International Security*, v.8, n.1. 1983.
- VÄYRYNEN, R. Regionalism: old and new. *International Studies Review*, v. 5, n.1, p. 25–51. 2003.
- VAZ, A. C. (Ed.). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.
- VAZ, A. C.; MACHADO, A. A. S. La política brasileña de seguridad en 2010: activismo internacional y balance del gobierno Lula en el campo de la defensa. *Anuario de la seguridad regional*, v. 2011, p. 46-58. 2011.
- VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (Orgs.). *Governança global e integração da América do Sul*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.
- VIEIRA, R.. *Foucault em Casa: aspectos discursivos da construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (2004-2006)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- VIZENTINI, P. F. O Brasil e a Integração Sul-Americana: força e fragilidade de um gigante periférico. In: VIZENTINI, P. F.; WIESEBRON, M. (Orgs.). *Neobegemonia Americana ou Multipolaridade?*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.
- WALLERSTEIN, I. *The Modern World-System: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1976.
- WALT, S. M. Testing Theories of Alliance Formation: the case of Southwest Asia. *International Organization*, v. 42, n. 2, p. 275-316. 1988.
- WALT, S. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- WALTZ, K. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press, 1954.
- WALTZ, K. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- WATSON, A. *A Evolução da Sociedade Internacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.
- WEISS, T. (Ed.). *Beyond UN Subcontracting: task-sharing with regional security arrangements and service-providing NGOs*. London: Macmillan, 1998.
- WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2. Spring 1992.
- WENDT, A. Bridging the Theory-Meta-Theory Gap in International Relations. *Review of International Studies*, v. 17, n. 4. October 1991.
- YEPES, J. M. *El Panamericanismo y el Derecho Internacional*. Bogota: Imprenta Nacional, 1930.
- YONEMOTO, M. Maps and Metaphors of the "Small Eastern Sea" in Tokugawa Japan (1603-1868). *Geographical Review*, v. 89, n. 2, Oceans Connect, p. 169-187. April 1999.
- YURDUSAY, A. N. 'Level of Analysis' and 'Unit of Analysis': a case for distinction. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 22, n. 1. 1993.
- ZARTMAN, W. Africa as a Subordinate State System in International Relations. *International Organization*, v. 21, p.545-564. 1967.
- ZGUSTA, Ladislav. Multiword lexical units. *Word*, v.23, p. 578-587. 1967.

## **FONTES DOCUMENTAIS**

Entrevista com o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ex-Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos e ex-Secretário-Geral do Itamaraty. Concedida ao autor, no dia 20 de outubro de 2011.

Prof. Marco Aurélio Garcia, Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Externos. Palestra aos alunos do Curso de Formação do Instituto Rio Branco. Brasília, 14 de outubro de 2011.

ÁFRICA DO SUL. Defence in a Democracy. White Paper on National Defence for the Republic of South Africa. Governo da África do Sul, 1996.

ÁFRICA DO SUL. South Africa Defense Review. Governo da África do Sul, 1998.

ALEMANHA. White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Governo da Alemanha, Ministério da Defesa Federal, 2006.

ALEMANHA. White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr. Governo da Alemanha, 1994.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Decisión para el Establecimiento y Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Salvador, 2008a.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. II Declaração de Lima. I Reunión Extraordinaria del Consejo de Defensa Suramericano. Lima, 2011a.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Acuerdos de la Reunión preparatoria al Encuentro de ministros de Defensa, Justicia e Interior y Relaciones Exteriores de UNASUR. Bogotá, 2012a.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Ata da II Reunião do Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas. Asunción, 2012b.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Declaração de Cartagena da Reunião de Ministros de Defesa, Justiça, Interior e Relações Exteriores da Unasul. Cartagena, 2012c.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Declaração. IV Reunión Jefas y Jefes de Estado. Georgetown, 2010.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. III Reunión ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano. Lima, 2011b.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento. II Cúpula de Presidentes da América do Sul. Guayaquil, 2002a.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Declaração sobre Zona de Paz Sul-Americana. Guayaquil, 2002b.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Comunicado de Brasília. I Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, 2000.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Declaração de Cuzco sobre a Comunidade de Nações Sul-Americanas. III Cúpula Presidencial Sul-Americana. Cuzco, 2004<sup>a</sup>.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Declaração de Ayacucho. III Cúpula Presidencial Sul-Americana. Ayacucho, 2004b.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica Cuzco, 8 de dezembro de 2004c.

AMÉRICA DO SUL-UNASUL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 de maio de 2008b.

BRASIL Ministério da Defesa. Doutrina Logística Militar. Ministério da Defesa do Brasil, 2002.

BRASIL Ministério da Defesa. Doutrina Militar de Defesa. Ministério da Defesa do Brasil, 2007a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. Estrutura Curricular do Curso de Estado Maior Conjunto. Escola Superior de Guerra, 2012.

BRASIL Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Ministério da Defesa do Brasil, 1996.

BRASIL. Ministério da Defesa. Doutrina Aeroespacial. Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Comando da Aeronáutica, Ministério da Defesa, 2005a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Militar de Defesa. Ministério da Defesa do Brasil, 2006.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa do Brasil, 2008a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Manual de Campanha: Estratégia. Estado Maior do Exército, Ministério da Defesa, 2001.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Ministério da Defesa do Brasil, 2005b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Militar de Defesa. Ministério da Defesa do Brasil, 2005c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003-2010. Ministério das Relações Exteriores, 2011. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>, 2011a, último acesso em 05/04/2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da UNASUL (Lima/Peru, 29/07/2011). 2011b. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>, último acesso em 06/04/2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota no Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento - Nova York, 11 de fevereiro de 2011. 2011c Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>, último acesso em 06/04/2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso proferido pelo Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião das comemorações do Dia Diplomata. 2011d Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>, último acesso em 06/04/2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores. 1922-23.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores. 1936.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores. 1938.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores. 1939.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores. 1940.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores. 1942.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de Política Externa. Posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de Política Externa. Posições do Brasil (2008-2009). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Externa. Número 74. Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

BRASIL. Presidência da República. Exposição de Motivos para os Membros do Congresso sobre o Tratado Constitutivo da União Sul-Americana de Nações. Mensagem n. 537. Brasília: Presidência da República, 2008b.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Plano Brasil 2022. Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010.

CORRÊA, L. F. S. (Org.). O Brasil nas Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008

G-77. Carta da Argélia. Algiers, 1967.

G-77. Declaração conjunta para a Comunidade Internacional. Genebra, 1964.

GARCIA, E. V. (Org.). Diplomacia Brasileira e Política Externa. Documentos históricos (1493-2008). Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

LÍBANO. The Lebanese Defensive Policy in Light of Vital Interests. Ministério da Defesa do Líbano, 2007.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Declaration on the Establishment of a New World Order. Nova Iorque, 1974: A/RES/S-6/3201.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Scretaria-Geral. The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa. Relatório, 1998: A/52/871-S/1998/318

PATRIOTA, A. A.. Direitos Humanos e Ação Diplomática. Folha de São Paulo, 1º de setembro de 2011.

RÚSSIA. The Military Doctrine of the Russian Federation. Governo da Rússia, 2010.

RÚSSIA. The Russian Federation Military Doctrine. Governo da Rússia, 2000.

TURQUIA. Defense White Paper. Ministério da Defesa da Turquia, 2000.

## APÊNDICE A: FUNÇÕES NEUROCOGNITIVAS

Perception is not some empty "having" of perceived things, but rather a flowing lived experience of subjective appearances synthetically uniting themselves in a consciousness of the self-same entity existing in this way or that. (HUSSERL, 2006)

No esforço de fazer mais objetivo o estudo de ciências humanas, pesquisadores e filósofos historicamente tentaram associar os fenômenos sociais a considerações naturais ou biológicas. Assim como Saussure se notabilizou por relacionar a capacidade humana de criar sentidos (semântica) a estruturas linguísticas (sintaxe), outros antes haviam tentado relacionar os produtos das capacidades mentais (mente) à estrutura biológica que lhes possibilita (cérebro).

Esses questionamentos acerca de correspondências e dissonâncias entre mente e cérebro (ou espírito-matéria) já haviam despertado considerações na filosofia aristotélica (ARISTÓTELES, 1994), mas foram sobretudo Descartes e Spinoza que mais avançaram na questão. Spinoza (1632-1677) levantou uma hipótese contradogmática de que espírito (leia-se mente) e matéria (cérebro) eram a mesma substância, sendo a racionalidade humana produto de sua biologia. Descartes, para quem a discussão já se havia alçado ao plano das funções mentais, argumentou que há plena correspondência entre mente-cérebro, posto que se tratem de camadas diferentes.

Embora a correspondência não seja consensual na comunidade científica especializada, surpreende que a questão não seja mais amplamente debatida pelas ciências sociais, uma vez que se abrem tantos avanços no campo das neurociências. A correspondência mente-cérebro é ponto chave para a discussão homem-natureza; interpretação-verdade. Incorporar as capacidades e restrições cerebrais à análise do intersubjetivo é fundamental, porque, nesse caso, as possibilidades do mecanismo genitor devem ser similares às das estruturas geradas.

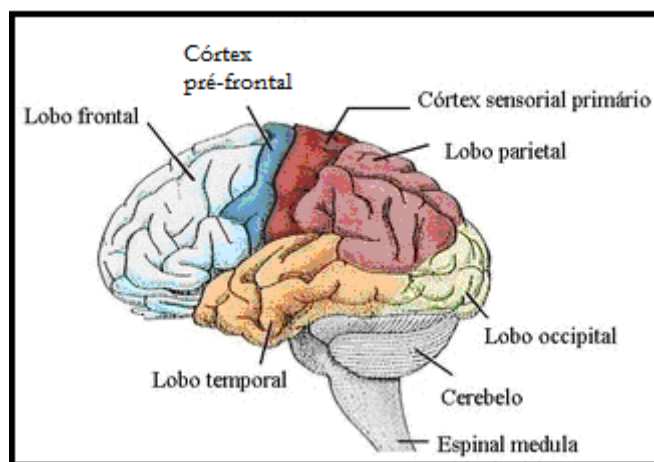
Não há necessidade de que o cientista social se torne especialista em processos cerebrais. Algumas poucas noções de como funcionam nossa percepção do mundo (sensopercepção) e memória (engramação mnêmica) são suficientes para intuir uma analogia com o substrato intersubjetivo. O mais importante a salientar é que a própria capacidade cerebral de fazer sentido – interpretação consciente – do mundo depende da articulação de rede de imagens de memória. Isso significa que, no mundo cerebral, as representações mentais (ideias) da realidade somente fazem sentido conforme façam referência a outras representações já conhecidas e aceitas.

O cérebro é estrutura biológica sobremaneira complexa, que responde por cerca de 50% da carga genética em seres humanos. Há quem defenda que sua anatomia pode ser alterada

mediante ontogênese<sup>34</sup>, impulsionada por experiência de pragmática social. A principal unidade cerebral é o neurônio, composto de axônio (núcleo) e dendritos (ramificações da cauda).

A cognição de ideias é a principal função cerebral, possibilitada por meio de conexões neurais. Cada neurônio responde por 60 mil a 100 mil conexões. Considerando que o cérebro é composto por  $10^9$  neurônios, supõe-se que haja cerca de  $10^{27}$  conexões sinápticas. Com tantas conexões, o estudo das funções cognitivas do cérebro, que é matéria do campo da neuropsicologia, assume como unidades funcionais os circuitos de neurônios ou sistemas neurais, localizados em áreas específicas do cérebro.

Para esta pesquisa, as funções de sensopercepção e de organização de imagens mnêmicas são fundamentais, porque é a partir delas que o cérebro recebe, conserva e organiza informações sensoriais adquiridas do meio externo. Trata-se, portanto, da análise do *processo gnóstico* (gnósia) a nível cerebral, o que está no cerne da transição entre onto e episteme.



Em termos de áreas cerebrais, a atenção recai sobre a encruzilhada temporo-parieto-occipital, o chamado *carrefour associativo*. Na figura anexa, enquanto o córtex pré-frontal, também chamado de centro executivo do cérebro, responde pelo pensamento abstrato e pela criação de representações simbólicas; a encruzilhada entre as três partes posteriores do cérebro é a responsável por receber e organizar o mundo. Assim, o carrefour associativo detém as capacidades de codificação, decodificação e recodificação de elementos sensoriais: exatamente como apregoa a filosofia de ciência do construtivismo.

Percebidos os impulsos externos (onto), o cérebro organiza conhecimento (episteme), mediante formação de unidades de memória. A memória de curto prazo é então transformada em memória de longo prazo, por meio do contato das áreas de associação do córtex cerebral. Esse processo envolve circuito complexo, em que mecanismos bioquímicos da percepção de curto prazo são transformados em unidades coerentes, por meio de neurogênese (criação de novos neurônios) ou remodelagem (mudança na anatomia de dendritos ou espinha dendrítica).

---

<sup>34</sup> Ontogênese é processo de multiplicação celular. A capacidade cerebral de criar novas células diante de experiência foi discutida por Pally (1997).

As principais etapas do processo gnóstico são: sensação, percepção e organização de memória. A sensação é propriedade dos sentidos, que coletam informação externa não sistematizada. A percepção é processo neurocognitivo que possibilita relacionar conteúdo novo a conteúdo antigo (PIÉRON, 1996). A formação e organização de unidades de memória, chamada de *engramação mnêmica*, é a capacidade de registrar, conservar e evocar experiência (GORDON, 1997). Após o processo gnóstico, a mente humana torna-se capaz de nomear e categorizar sentidos (codificar), manipulando função de memória semântica e capacidade criativa.

A sensopercepção isoladamente é, portanto, processo qualitativamente distinto do conceito de Jung de *adpercepção*, que dispõe acerca da sistematização cognitiva completa do novo conhecimento (SHARP, 1991). A adpercepção, que possibilita a gnóssia completa, distingue-se da percepção, porque esta envolve somente a associação de ideias, enquanto aquela exige domínio da qualidade semântica do nível associativo. Muitas vezes a mente humana é capaz de relacionar conteúdos, sem discriminar como efetivamente esses conteúdos estão relacionados.

A capacidade de adperceber o mundo externo, a identificação detalhista na qualidade dos elos entre os símbolos recebidos, passa pelo domínio da linguagem, vez que dela dependem diversas outras formas de codificação neurocognitiva (LURIA, 1981). Assim, ao final do processo de percepção, há muita vez percepto (ideia ou imagem percebida) desconectado, sendo necessário mais trabalho intelectual antes de completar-se a gnóssia.

Após analisar a função perceptiva do cérebro, é imperativo salientar que a consciência humana pressupõe a associação de ideais (*engramação mnêmica*). As sensações percebidas somente são reconhecidas uma vez que organizadas em cadeia de signos incorporados na memória. Isso significa dizer, que a sensação de observação – fundamento da empiria científica – somente produz sentido quando associada à memória cerebral de cada indivíduo.

Demais, a gnose cerebral não é processo imediato. Não há correspondência perfeita entre o conteúdo social e o conteúdo individual. Ao contrário, é possível distinguir etapas com certo grau de autonomia nesse processo, de modo que o conteúdo social venha a ser malpercebido ou retrabalhado em diferentes estruturas de organização, inclusive contando com múltiplas etapas criativas, nas quais as cognições da mente visam a modificar as cognições do mundo social.

Aceitar que o funcionamento do cérebro se deve à associação de ideias é importante porque, no nível estrutural – considerando possibilidades e restrições –, a capacidade de cognição social poderá ser equivalente à capacidade neurocognitiva. Assim, também no substrato simbólico-ideacional intersubjetivo, as redes de inter-referência de ideias-signos, conformam sistemas com variados graus de coesão e entrelaçamento, arregimentando, simultaneamente, a percepção do mundo e o mundo percebido.

## APÊNDICE B: LISTA DE REUNIÕES REGIONAIS

Neste apêndice estão listados alguns encontros que permitem identificar marcos histórico na evolução da configuração geográfica dos regionalismos políticos nas Américas, com destaque para discussão de questões de segurança.

<b>Regionalismo Latino-Americano</b>	
<b>Congressos Panamericanos</b>	
1826 – Congresso do Panamá, Panamá	
1847-48 – Congresso de Lima, Peru	
1856 – Congresso de Santiago, Chile	
1856 – Congresso de Washington, EUA	
1864-65 – Segundo Congresso de Lima, Peru	
1883 – Reunião comemorativa de Caracas, Venezuela	
1877-79 – Congresso sobre Direito Internacional Privado, Lima, Peru	
1878-99 – Congresso sobre Direito Internacional Privado, Montevidéu, Uruguai	
<b>Reuniões de Cúpula do Grupo do Rio</b>	
1987 - I Reunião de Cúpula, Acapulco, México	
1988 - II Reunião de Cúpula, Punta del Este, Uruguai	
1989 - III Reunião de Cúpula Ica, Peru	
1990 - IV Reunião - Caracas, Venezuela	
1991 - V Reunião de Cúpula, Cartagena das Índias, Colômbia	
1992 - VI Reunião de Cúpula, Buenos Aires, Argentina	
1993 - VII Reunião de Cúpula, Santiago, Chile	
1994 - VIII Reunião de Cúpula, Rio de Janeiro, Brasil	
1995 - IX Reunião de Cúpula, Quito, Equador	
1996 - X Reunião de Cúpula, Cochabamba, Bolívia	
1997 - XI Reunião de Cúpula, Assunção, Paraguai	
1998 - XII Reunião de Cúpula, Cidade do Panamá, Panamá	
1999 - XIII Reunião de Cúpula, Cidade do México, México	
2000 - XIV Reunião de Cúpula, Cartagena, Colômbia	
2001 - XV Reunião de Cúpula, Santiago, Chile	
2002 - XVI Reunião de Cúpula, San José Costa Rica	
2003 - XVII Reunião de Cúpula, Cuzco, Peru	
2004 - XVIII Reunião de Cúpula, Rio de Janeiro, Brasil	
2007 - XIX Reunião de Cúpula, Georgetown, Guiana	
2008 - XX Reunião de Cúpula, Santo Domingo, República Dominicana	
2009 - XXI Reunião de Cúpula, Zacatecas, México	
2009 - XXII Reunião de Cúpula, Manágua, Nicarágua	
2010 - XXIII Reunião de Cúpula, Cancún México (Cúpula da unidade)	
<b>Cúpulas da CELAC</b>	
2011 - I Cúpula da CELAC, Caracas, Venezuela	

<b>Regionalismo Hemisférico</b>
<b>Conferências Internacionais Americanas</b>
1889: I Conferência Internacional Americana (Washington)
1901: II Conferência Internacional Americana (México)
1906: III Conferência Internacional Americana (Rio de Janeiro)
1910: IV Conferência Internacional Americana (Buenos Aires)
1923: V Conferência Internacional Americana (Santiago)
1928: VI Conferência Internacional Americana (Havana)
1933: VII Conferência Internacional Americana (Montevideú)
1936: Reunião Extraordinária (Buenos Aires)
1938: VIII Conferência Internacional Americana (Lima)
1939: I Reunião de Consultas de MRE (Panamá)
1940: II Reunião de Consultas de MRE (Havana)
1942: III Reunião de Consultas de MRE (Rio de Janeiro)
1945: Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz (Chapultec)
1947: Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança no Continente (Rio de Janeiro)
1948: IX Conferência Internacional Americana (Bogotá)
1954: X Conferência Internacional Americana (Caracas)
<b>Cúpulas das Américas</b>
1994 - I Cúpula das Américas (Miami)
1998 - II Cúpula das Américas (Santiago)
2001 - III Cúpula das Américas (Quebec)
2005 - IV Cúpula das Américas (Mar del Plata)
2009 - V Cúpula das Américas (Port of Spain)
2012 - VI Cúpula das Américas (Cartagena de Índias)
<b>Conferências de Ministros de Defesa das Américas</b>
1995: I Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Williamsburg)
1996: II Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Bariloche)
1998: III Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Cartagena)
2000: IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Manaus)
2002: V Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Santiago)
2004: VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Quito)
2006: VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Manágua)
2008: VIII Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Banff)
2010: IX Conferência de Ministros de Defesa das Américas (Santa Cruz de la Sierra)

<b>Regionalismo Sul-Americano</b>
1993 - VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio (Santiago)
<b>Reuniões de Presidentes Sul-Americanos (2000-04)</b>
2000 - I Reunião de Presidentes Sul-Americanos (Brasília)
2002 - II Reunião de Presidentes da América do Sul (Guayaquil)
2004 - III Reunião de Presidentes da América do Sul (Cuzco)
<b>Cúpulas da Comunidade Sul-Americana de Nações (2005-07)</b>
2005 - Iv Reunião de Chefes de Estado da CASA (Brasília)
2006 - II Reunião de Chefes de Estado da CASA (Cochabamba)
2007 - III Reunião de Chefes de Estado da CASA (Isla Margarita)
<b>Cúpulas da União de Nações Sul-Americanas (2008-)</b>
2008 - I Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (Brasília)
2008 - Cúpula de San Miguel Tucumán
2008 - Cúpula Emergencial de Santiago
2008 - Cúpula Extraordinária na Costa do Sauípe
2009 - Cúpula Emergencial de Bariloche
2009 - Cúpula de Quito
2010 - Cúpula Extraordinária de Quito
2010 - Cúpula Extraordinária de Mar del Plata
2010 - Cúpula de Georgetown
2011 - Cúpula de Lima