



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**DOUTORADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – LINHA DE PESQUISA:
POLÍTICA INTERNACIONAL E COMPARADA**

**ORDENS REGIONAIS, SEGURANÇA E DEFESA EM PERSPECTIVA
COMPARADA: EUROPA E CONE SUL**

AUTOR: OSWALDO DEHON ROQUE REIS

**BRASÍLIA
2008**

OSWALDO DEHON ROQUE REIS

**ORDENS REGIONAIS, SEGURANÇA E DEFESA EM
PERSPECTIVA COMPARADA: EUROPA E CONE SUL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Linha de Pesquisa: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

**Brasília
2008**

Tese de Doutorado intitulada “Ordens Regionais, Segurança e Defesa em Perspectiva Comparada: Europa e Cone Sul”, de autoria do doutorando Oswaldo Dehon Roque Reis, aprovada em _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Alcides Costa Vaz (Orientador) – UnB

Prof. Antônio Carlos Lessa – UnB

Prof. Antônio Jorge Ramalho da Rocha – UnB

Prof. João Roberto Martins Filho – UFScar

Prof. Reginaldo Mattar Nasser – PUC-SP

Esta tese é dedicada a minha esposa Valéria e meus filhos Bernardo e Isabella, pelo apoio irrestrito, por terem entendido as minhas ausências no período da escrita, pelo carinho e amor fundamentais para o meu trabalho e vida.

AGRADECIMENTOS

Esta tese foi possível pelo apoio da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC), através do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior – PDEE, que permitiu a realização de pesquisa no Reino Unido.

O Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília ofereceu as melhores condições acadêmicas para a realização do doutoramento – professores, servidores e estrutura universitária.

A contribuição da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, através do Programa Permanente de Capacitação Docente, foi crucial para a realização do programa de doutoramento. Agradeço ao Departamento de Relações Internacionais e à Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação – PROPPg.

O auxílio acadêmico do Centro de Estudos Brasileiros da University of Oxford permitiu o ambiente ideal para realização desta tese. Agradeço aos Profs. Andrew Hurrell, Leslie Bethell e Timothy Power pelo apoio acadêmico e pelas várias conversas sobre regionalismo, história do Cone Sul, política externa e segurança regional.

Agradeço ao Prof. Alcides Costa Vaz por todo o suporte, pela orientação segura, pela pesquisa comum no projeto Líderes Regionais e Segurança Internacional, e pela amizade que construímos no processo. Agradeço aos demais professores da UnB que me auxiliaram no processo – Profa. Norma Breda, Profa. Maria Helena Castro Santos, Prof. Antônio Jorge e Prof. Wolfgang Döpcke. Agradeço a secretaria acadêmica da pós-graduação e equipe administrativa, especialmente Odalva e Vanderlei.

Agradeço a todos os colegas e equipe do Centro de Estudos Brasileiros da University of Oxford: Julie, Kate, Sarah, Sabrina, Matias Spektor, Ana Cláudia, João Roberto e Tânia, Jairo e Fabiana Saddi, Alexandre Nina, Ted Riedinger e Luiz Fernando. Agradeço a Profa. Anne Deighton pela gentileza na longa conversa sobre defesa européia no Wolfson College – Oxford.

Agradeço aos assistentes de pesquisa e colaboradores: Mariana Carpez (IRI-Puc Rio), Gustavo Rojas (Flacso – Argentina), Ana Valentina, Carmen e Isabel (Puc Minas). Agradeço a revisão de Alcione Reis (UFMG).

Agradeço aos Profs. Luis Bitencourt, David Spencer e Salvador Raza, do Center for Hemispheric Defence Studies – National Defence University, pelo apoio, pelas entrevistas e pelo conhecimento compartilhado.

Agradeço a meus pais pela minha educação, pela formação humana e moral, pelo carinho e suporte durante toda a vida.

RESUMO

Esta tese tem por objetivo explicar a importância das regiões para a segurança e políticas de defesa dos Estados. O caminho utilizado para explicar o ponto está articulado à discussão sobre ordens regionais, no intuito de entender como influenciam o cálculo de formuladores de políticas domésticas. Qual a relevância do nível regional para as elites e formuladores de políticas no tocante a compreensão de ameaças e externalidades em segurança? Como os líderes políticos percebem e diferenciam as externalidades e restrições regionais das internacionais e globais na produção de políticas de defesa? Como são verificadas as percepções estatais sobre questões regionais para a produção de políticas? Metodologicamente, este trabalho se utiliza do estudo de caso e do método de delineamento de processo com a intenção de estabelecer inferências causais entre variáveis. Como variável dependente a produção de políticas de segurança, como variável independente a distribuição de poder relativo e como variável interveniente as regiões. Duas regiões foram escolhidas para testar as hipóteses de trabalho: Cone Sul e Europa.

Palavras-chave: regiões, segurança, políticas de defesa, Cone Sul, Europa.

ABSTRACT

This thesis has the goal to explain the germane of regions to security and defense policies of states. The path applied to reach to the point is related to the discussion about regional orders, with the purpose to understand how it influences the policy makers in domestic policies. What is the relevance of regional level to elites and policy makers related to threats and securities externalities? How do political leaders perceive and differentiate between regional from international or global externalities producing defense policies? How do state perceptions are verified about region to building policies? Methodologically, these work use case studies and process tracing aiming to establish causal inferences between variables. The dependable variable is defense policies, independent variables is distribution of relative power and intervenient variable is regions. Two regions were chosen to test work hypotheses: South Cone and Europe.

Key words: regions, security, defense policies, South Cone, Europe.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Institucionalismo supranacional e intergovernamental: distinções teóricas.....	55
QUADRO 2 – Preferências políticas nas negociações de Maastricht.....	173
QUADRO 3 – Engajamento da Alemanha em operações de paz.....	193

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – <i>Feedback loop</i>	27
FIGURA 2 – Modelo de poder como influência.....	75
FIGURA 3 – Modelo de interação de poder.....	76

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – Cone Sul.....	21
MAPA 2 – Europa política com ampliações da União Européia.....	23
MAPA 3 – Bacia do Prata-Paraná.....	118

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Área da Bacia do Rio da Prata.....	117
TABELA 2 – Orçamento de defesa alemão.....	197
TABELA 4 – Áreas de dispêndios no orçamento alemão de defesa.....	198

LISTA DE SIGLAS

ABACC: Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

ACP: Grupo de Estados da África, Caribe e Pacífico

AHMRE: Arquivo Histórico do Ministério de Relações Exteriores do Brasil

AI-5: Ato Institucional no. 5 - Brasil

AIEA: International Atomic Energy Agency (Agência Internacional de Energia Atômica)

ALADI: Associação Latino-Americana de Integração

ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ASEAN: Associação de Nações do Sudeste Asiático

BDI: Bundesverband der Deutschen Industrie (Associação Alemã da Indústria)

BM: Banco Mundial

CDU: Christlich Demokratische Union (Partido Democrata-Cristão) – Alemanha

CEA: Commissariat à l'énergie atomique (Comissão de Energia Atômica) – França

CECA: Comunidade Européia do Carvão e Aço

CED: Comunidade Européia de Defesa

CEE: Comunidade Econômica Européia

CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica – Argentina

CNEN: Comissão Nacional de Energia Nuclear – Brasil

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, antigo Conselho Nacional de Pesquisa

COW: Correlates of War

CPE: Cooperação Política Européia

CTBT: Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares)

ESG: Escola Superior de Guerra – Brasil

FMI: Fundo Monetário Internacional

FTC: Força Tarefa Conjunta

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

GOU: Grupo de Oficiais Unidos (Grupo de Oficiais Unidos)

IPEN: Instituto de Pesquisas Nucleares – Brasil

ISDE: Identidade de Segurança e Defesa Européia

KWU: Kraftwerk Union - Alemanha

LPM: Loi de programmation militaire (Lei de programação militar francesa)

MAC: Mutual Aid Committee (Comitê de auxílio mútuo)

MCTR: Missile Technology Control Regime (Regime de Controle de Tecnologia de Misseis)

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

MIT: Massachusetts Institute of Technology – Estados Unidos

MoD: Ministry of Defence (Ministério da Defesa do Reino Unido)

MRE: Ministério de Relações Exteriores – Brasil

NUCLEBRAS: Empresas Nucleares Brasileiras S/A

OEA: Organização dos Estados Americanos

OSCE: Organização para a Segurança e Cooperação Européia

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC: Política Agrícola Comum da União Européia

PATN: Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear – Brasil

PESC: Política Externa e Segurança Comum

PESD: Política Européia de Segurança e Defesa

PIB: Produto Interno Bruto

PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica

PLAN: Plano Nuclear da Argentina

RSC: Regional Security Complex (Complexo Regional de Segurança)

SAE: Secretaria de Assuntos Estratégicos – Brasil

SCCC: Sistema Comum de Contabilidade e Controle

SDR: Strategic Defence Review (Revisão de estratégia de defesa) – Reino Unido

SNI: Serviço Nacional de Informações – Brasil

SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partido Social-democrata Alemão)

SSBN: Submarino nuclear lança-mísseis balísticos

SSN: Submarino nuclear

TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TNP: Tratado de Não-proliferação Nuclear

UCR: União Cívica Radical – Argentina

UDN: União Democrática Nacional – Brasil

UEO: União da Europa Ocidental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Os argumentos centrais.....	15
1.2 A questão do nível de análise.....	16
1.3 As variáveis a serem consideradas.....	17
1.4 Obtenção e tratamento dos dados.....	17
2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	20
2.1 A escolha das regiões e Estados.....	20
2.1.1 <i>Cone Sul</i>	20
2.1.2 <i>Europa</i>	22
2.2 Desenho de pesquisa.....	24
2.2.1 <i>Justificativa do uso do estudo de caso, do método comparado e do delineamento de processo em relações internacionais</i>	24
2.3 O uso do método de delineamento de processo.....	29
2.4 O problema na disciplina e a necessidade do avanço teórico.....	32
3 TEORIAS DO REGIONALISMO POLÍTICO.....	37
3.1 Regiões e segurança nas relações internacionais.....	37
3.2 Região, integração e regionalismo nas relações internacionais.....	40
3.3 Região como nível de análise.....	44
3.4 As gerações teóricas do regionalismo.....	47

3.4.1 A primeira geração do regionalismo.....	49
3.4.1.1 O sistema social e pluralista do neofuncionalismo.....	50
3.4.1.2 As críticas ao neofuncionalismo e a emergência do liberal- intergovernamentalismo.....	53
3.4.1.3 A contribuição neo-institucionalista ao debate teórico da primeira geração do regionalismo.....	57
3.4.2 A segunda geração: o novo regionalismo.....	59
3.4.3 A terceira geração: regionalismo global	63
3.4.3.1 A perspectiva do inter-regionalismo.....	67
3.4.3.2 Os estudos comparados no regionalismo.....	69
3.4.3.3 A noção de ordem e as relações com o campo da segurança e defesa.....	69
4 ORDEM INTERNACIONAL, ORDEM REGIONAL E PERCEPÇÕES POLÍTICAS.....	71
4.1 Poder, relações internacionais e ordem política.....	74
4.2 Ordens regionais, sociedades regionais e poder.....	82
4.3 O papel das percepções na construção de políticas e na produção da ordem internacional e regional.....	88
4.4 Percepções no realismo neoclássico.....	89
5 LÍDERES POLÍTICOS E A CONSTRUÇÃO DA ORDEM REGIONAL NO CONE SUL	93
5.1 As origens da rivalidade no Cone Sul: elites políticas no século XIX e XX.....	94
5.1.1 O distanciamento dos Estados Unidos e as disputas na América do Sul.....	97
5.1.2 A autonomia argentina, a aliança Brasil-Estados Unidos e o retorno à rivalidade no Cone Sul.....	99
5.1.3 A rivalidade entre Brasil e Argentina durante os regimes militares e o uso político	

<i>dos programas nucleares no Cone Sul</i>	107
5.1.3.1 <i>Regimes autoritários e a construção do programa nuclear argentino</i>	109
5.1.3.2 <i>O desenvolvimento do programa nuclear brasileiro durante o regime militar (1964-1985)</i>	112
5.2 <i>A reconciliação em marcha: o conflito Corpus/Itaipu</i>	116
5.3 <i>A institucionalização da ordem: reversão nuclear, ABACC e MERCOSUL</i>	123
5.3.1 <i>A transição democrática e a reversão nuclear</i>	126
5.4 <i>Conclusão parcial: a formação da ordem no Cone Sul</i>	140
6 <i>ORDEM REGIONAL E POLÍTICAS EUROPÉIAS DE DEFESA</i>	148
6.1 <i>Percepções de ameaças e alianças européias durante a Guerra fria</i>	151
6.2 <i>Líderes políticos e interesses nacionais no tratado de Roma</i>	153
6.2.1 <i>Adenauer e a primazia da política nas negociações da Alemanha</i>	153
6.2.2 <i>A França de Faure, Mollet e Bougès-maunoury: pretensões de poder e o programa de armas nucleares</i>	156
6.2.3 <i>Reino Unido: três círculos interligados e a apatia européia</i>	161
6.3 <i>As negociações para o Tratado de Maastricht e a cooperação para a defesa européia</i>	165
6.3.1 <i>Alemanha: unificação e redefinição de seu papel na Europa</i>	168
6.3.2 <i>França: avanço político e o receio da Alemanha</i>	170
6.3.3 <i>Reino Unido: euroceticismo e oposição à unidade alemã</i>	171
6.3.4 <i>Preferências nacionais, líderes políticos e resultados das negociações de Maastricht</i>	173
6.4 <i>Política externa, segurança e defesa européia</i>	175
6.5 <i>As negociações para a política externa e de segurança comum no pós-Maastricht</i> ..	177

6.6 A política de defesa e as relações com a OTAN como corolário da ordem regional europeia.....	181
6.7 Os desdobramentos da ordem regional nas políticas de defesa dos principais Estados europeus.....	184
6.8 A política europeia de segurança e defesa e a reforma da defesa na Europa.....	185
6.8.1 A política de defesa francesa e a reforma 1997-2002	189
6.8.2 A reforma alemã de 1994.....	192
6.8.2.1 O desenho da força alemã pós-reforma.....	195
6.8.3 A reforma da defesa do Reino Unido de 1998 (<i>British Strategic Defence Review – SDR</i>), o novo capítulo da <i>SDR</i> de 2002, e o Livro Branco de 2003/2004.....	199
6.9 Conclusão parcial: líderes políticos e percepções de ameaças na construção da ordem europeia.....	202
7 CONCLUSÃO: ORDENS REGIONAIS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS DE DEFESA.....	205
REFERÊNCIAS.....	215

1 - INTRODUÇÃO

O problema central desta tese está relacionado à explicação da importância das regiões para a segurança e políticas de defesa dos Estados. Qual a relevância do nível regional para as elites e formuladores de políticas no tocante à compreensão de ameaças e externalidades em segurança? Como os atores políticos percebem e diferenciam as externalidades e restrições regionais das internacionais e globais na produção de políticas de defesa? Como são verificadas as percepções estatais sobre questões regionais para a produção de políticas?

O caminho utilizado para compreender estas relações será o de discutir ordens regionais, no intuito de avaliar o quanto elas influenciam a produção de políticas nos Estados. Esta tese tratará das ordens regionais, assim como, e em que medida, elas interferem no cálculo dos formuladores de políticas domésticas.

Desta maneira, este trabalho objetiva explicar a formação de ordens regionais, sua relação com as restrições e externalidades globais e internacionais, no intuito de compreender como ordens regionais impactam a formação de políticas domésticas. O foco empírico será sobre a defesa, dado seu impacto máximo na existência formal do Estado.

A escolha da área se deve ao fato que a defesa representa a principal garantia da soberania estatal, sendo, portanto, um segmento em que o cálculo estratégico está submetido a fortes pressões internacionais, no intuito da manutenção das fronteiras domésticas e instituições do Estado. Assim, é de se esperar um baixo impacto do nível regional na formulação de políticas domésticas, dadas as restrições impostas pela estrutura internacional, e a eterna luta por sobrevivência e poder, função precípua das unidades políticas (WALTZ, 1979).

Desta forma, estudos de casos que possam caracterizar uma grande importância da esfera regional na produção de políticas domésticas, especialmente na área de

segurança, seriam contra-intuitivos, dadas as considerações da anarquia, da balança de poder internacional e das demais restrições levadas em conta no cálculo dos Estados para a manutenção de suas soberanias (WALTZ, 1979). O cálculo seria sempre internacional, frente às externalidades e ameaças decorrentes da competição por segurança (MEARSHEIMER, 2001).

O presente trabalho busca refinar o debate sobre regiões na disciplina de relações internacionais, utilizando-se do estudo de caso com a finalidade de estabelecer inferências causais entre regiões e produção de políticas domésticas. O uso do estudo de caso associado ao método comparado e ao delineamento de processo (*process-tracing*) possibilita ampla articulação entre a História e as Relações Internacionais, com finalidade teórica¹.

A escolha das regiões segue o critério da relevância e disponibilidade de material primário e secundário (GEORGE e BENNETT, 2004). Duas regiões com diferentes profundidades institucionais em processos de regionalismo foram escolhidas: Cone Sul e Europa. As políticas a serem analisadas estão relacionadas no Cone Sul, ao Brasil e à Argentina, e na Europa, ao Reino Unido, à França e à Alemanha, nos marcos políticos da União Européia.

Esta tese utilizará dois momentos temporais para entender a importância das regiões na produção de políticas em segurança. Para o Cone Sul, o período para a pesquisa de fontes primárias está compreendido entre os governos Geisel e Collor (1974-1992). Neste período se encontra a gênese dos principais mecanismos de segurança e cooperação regional do Cone Sul. O período anterior foi coberto, basicamente, por pesquisa em fontes secundárias.

¹ O método de delineamento de processo (*process-tracing*) busca identificar o processo causal interveniente – a cadeia causal e mecanismos causais – entre uma variável independente e os resultados de uma variável dependente. O método de delineamento causal é utilizado como alternativa a análise estatística de múltiplas variáveis. O uso de estudos de casos relevantes, em que podem ser configuradas cadeias causais, auxilia tanto o desenvolvimento quanto o teste de teorias em relações internacionais, pois evidencia regularidades por meio da história. O método não é concorrente ao estudo de caso, mas complementar, e se vale de narrativas detalhadas, uso de hipóteses e explicações detalhadas para a construção de inferências causais (GEORGE e BENNETT, 2004).

Em relação à Europa, o estudo de caso está ligado ao período que vai das negociações para o Tratado de Roma à criação da Política de Segurança e Defesa Comum Europeia – PESD (1957-2001). No caso europeu, as referências históricas passam pelas negociações de Maastricht, o Ato Único Europeu, Saint-Malo² e Nice. Não obstante a PESD possuir suas origens na Guerra Fria e na própria história europeia, o evento de Saint-Malo tem sido considerado com um divisor de águas, em função da mudança de posicionamento do Reino Unido e sua aliança com a França de Chirac, principais atores no tocante a segurança europeia, a época (DEIGHTON, 2002, p. 725).

1.1- OS ARGUMENTOS CENTRAIS

A construção de políticas domésticas de defesa, como variável dependente, pode ser explicada pela distribuição de poder relativo no plano internacional, como variável independente, e mediada pela noção da ordem regional como variável interveniente, por meio de líderes e elites formuladoras de políticas domésticas.

Desta forma, ordens regionais constituem mecanismos causais para a formação de padrões de comportamento estatal, com desdobramentos na segurança e construção de políticas de defesa. Caso a noção de ordem regional seja benigna, há uma socialização política que orienta líderes nacionais a criarem políticas para a resolução de conflitos comuns, por meio da integração e arranjos regionais – como medidas de construção de confiança mútua institucionalizadas, regimes de segurança, complexos regionais de segurança, concertos e comunidades regionais de segurança. Tais fenômenos levam em conta, predominantemente, as relações de poder na região para os atores domésticos, dado que a compreensão do nível internacional é entendida como externalidade negativa a ser mediada por instituições regionais.

² Cúpula Franco-Britânica, ocorrida na cidade francesa de Saint-Malo, em dezembro de 1998. Neste encontro foram discutidas as relações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com a União da Europa Ocidental (UEO) e União Europeia. As questões que alimentaram o debate estavam ligadas aos Bálcãs.

Há uma série de desdobramentos apontados nestes argumentos, que constituem hipóteses de pesquisa:

- a) Os efeitos políticos da anarquia nos Estados são mediados pela variação da intensidade de percepções benignas/deletérias das ordens regionais, filtrando os seus efeitos e possibilitando arranjos e padrões de cooperação. Há uma relação causal entre percepções benignas da ordem regional e produção de políticas de defesa que levam à diminuição de rivalidades e criação de sólidos regimes e instituições de segurança;
- b) Regiões podem ser consideradas como variáveis intervenientes para a explicação de diferentes políticas de defesa domésticas, tendo em vista as percepções de líderes e formuladores de políticas sobre o dilema de segurança e ao equilíbrio de poder;
- c) Regiões podem significar filtros políticos às ameaças encontradas no nível sistêmico, atenuando o comportamento agressivo dos Estados, inibindo a corrida armamentista, rivalidades e balanceamento político;
- d) Regiões podem não se configurar como subsistemas internacionais, pelo fato de que líderes e formuladores de políticas percebem tanto externalidades negativas como positivas na construção da ordem, ao contrário da compreensão de que a influência exógena das interações com o internacional produz apenas externalidades negativas (THOMPSON, 1973; LAKE e MORGAN, 1997).

1.2- A QUESTÃO DO NÍVEL DE ANÁLISE

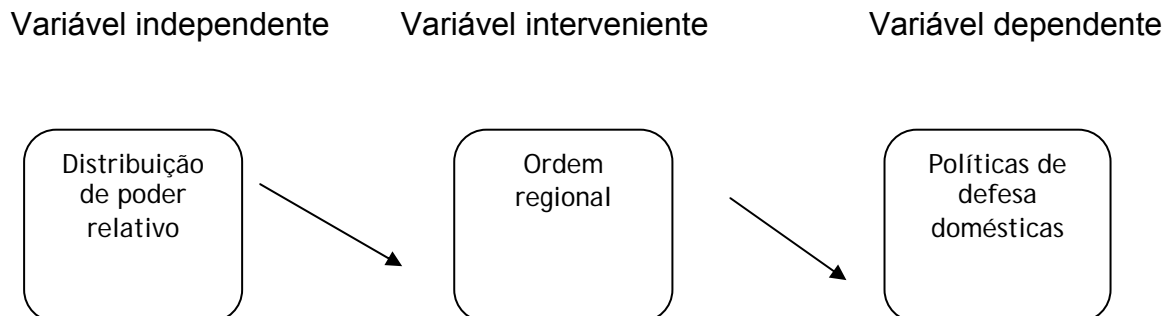
O nível de análise adotado está centrado nas regiões, em função de sua relevância para a produção de políticas de defesa. Serão analisados documentos oficiais de

chancelarias e instituições de governo, entrevistas, textos das forças armadas, jornais de época, periódicos e textos acadêmicos para obtenção dos dados.

Desta forma, além do tradicional nível sistêmico (terceira imagem) e doméstico (segunda imagem), esta tese utilizará o nível regional para a compreensão da ordem, suas características e como impactam as elites formuladoras de políticas domésticas.

1.3- AS VARIÁVEIS A SEREM CONSIDERADAS

A variável de estudo, ou dependente (a ser explicada), nesta tese é a produção de políticas nacionais de defesa. A variável independente é a distribuição de poder relativo no sistema internacional, e a variável interveniente é a ordem regional percebida por líderes e elites políticas domésticas.



1.4- OBTENÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS

A maior parte dos dados e informações obtidas foi obtida por meio de consulta em arquivos históricos. No Brasil, dois arquivos concentraram a maior parte do acervo pesquisado. O Arquivo Histórico do Itamaraty (AHMRE) e o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC) foram utilizados para o delineamento do processo histórico, por meio de documentos ostensivos e

confidenciais do período indicado. Na Argentina foi consultado o Archivo General de La Nación (AGN), Sala X – Documentos de Gobierno (Administrativos y militares), em Buenos Aires. No Reino Unido foram consultados os arquivos e bases de dados da Social Science Library – University of Oxford (SSL) e do International Institute of Security Studies - IISS, em Londres. Em Washington foram consultadas as bases de dados da National Defense University (NDU), sobre relações dos Estados Unidos com a América do Sul, e arquivos da George Washington University (GWU), sobre documentos da Central de Inteligência dos Estados Unidos – CIA.

Os arquivos eletrônicos consultados brasileiros foram: arquivo do CPDOC e do Centro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEDEP). Em relação às negociações para a criação da Política de Defesa Comum da União Européia foi consultado o *European Navigator*, base de dados primários e secundários sobre a história européia, baseado em servidores de Luxemburgo.

O uso de entrevistas e artigos de jornais e revistas serviu para alimentar de informações a narrativa dos capítulos históricos e diminuir os efeitos do sigilo imposto aos documentos oficiais pelos governos dos países em questão. Jornais brasileiros e argentinos como *A Folha de São Paulo*, *O Globo*, *o Estado de São Paulo*, *Correio Brasiliense*, *o Clarín* e *La Opinión* foram consultados. Os seguintes jornais europeus foram pesquisados: *The Guardian*, *Le Monde*, *Le Figaro* e *Corriere della Sera*.

O uso de entrevistas com profissionais das áreas de história, relações internacionais e estudos estratégicos auxiliou a resolver problemas cruciais para o desenvolvimento desta tese. Entrevistas foram conduzidas em Brasília, Londres, Oxford (Reino Unido) e Washington (Estados Unidos).

Tanto dados primários quanto secundários foram utilizados, porém os dados secundários receberam cuidados especiais, de forma a diminuir a chance de um viés metodológico contaminar o trabalho. Para tanto, esta tese buscou, sempre que possível, se valer de dados primários no intuito da redução de hipotéticos vieses. Os

documentos das chancelarias e dos assessores dos chefes de executivos da época foram analisados com a finalidade de não permitir que o segmento da defesa e as forças armadas pudessem ser estudados de forma subsidiária. O peso político das forças armadas no Cone Sul e sua característica autárquica, em vários momentos da história da região, explicam tal procedimento.

Parte do material obtido sobre a produção de política de defesa é secundário, dadas as restrições temporais de abertura de arquivos – trinta anos para arquivos secretos, tanto no Brasil e na Argentina, e cinco anos para arquivos relacionados a recomendações de chancelarias. Os documentos europeus, inclusive sobre políticas de defesa, sofrem de restrições similares – trinta anos para perder a confidencialidade. A maneira encontrada para contornar tal restrição foi o uso de sítios especializados em história europeia e acesso a bases de dados de jornais europeus de grande circulação.

Os documentos utilizados neste trabalho doutoral – memorandos, telegramas, recortes, entrevistas compiladas ou gravadas – são de posse do autor do trabalho e podem ser consultados, pois não há impedimento para divulgação.

Esta tese desenvolver-se-á em ambiente teórico das Relações Internacionais, assim dará grande ênfase aos processos políticos que levam à compreensão e explicação de regiões e do plano global, por meio de ferramentas disciplinares.

2 - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

2.1- A ESCOLHA DAS REGIÕES E ESTADOS

A definição de regiões é algo espinhoso, porém crucial em estudos sobre regionalismo. A questão é metodológica, dado que as regiões, sob o prisma da política ou da segurança, não condizem *in totum* com suas características físicas (DIXON e DRAKAKIS-SMITH, 1993). Há o problema da porosidade social ou econômica das fronteiras físicas, além do dinamismo das mesmas e suas eventuais alterações ao longo do tempo (HETTNE, 1998).

Assim, uma primeira decisão metodológica a tomar é sobre quais regiões serão tratadas nesta tese e do que elas são compostas, no que diz respeito aos atores envolvidos nas interações observadas.

2.1.1 - CONE SUL

Para fins de recorte, esta tese considera, politicamente, como Cone Sul, o Brasil e a Argentina (BURR, 1965; RESENDE-SANTOS, 2002). Tal escolha se deve ao padrão histórico de rivalidade política entre os dois Estados, e a ocorrência, em períodos semelhantes, de governos autoritários e ditaduras, bem como de processos de redemocratização. Porém, o ponto central é a criação de inúmeros mecanismos bilaterais que posteriormente se transformaram em um dos mais importantes regimes de segurança institucionalizados do mundo, que mescla a não-proliferação nuclear à integração econômica (HIRST, 1996; ARAVENA, 1999; PION-BERLIN, 2000). A cooperação Brasil-Argentina se transformou no centro da segurança sul-americana e base do arranjo de integração regional posterior (RESENDE-SANTOS, 2002).

Em apenas quinze anos, Brasil e Argentina criaram medidas de segurança mútuas, exercícios militares comuns, ações coordenadas em operações de paz, mecanismos de coordenação e consulta, e instituições como o Mercado Comum do Sul

(MERCOSUL) e a ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares) que sugerem um sistema de cooperação regional incomum e de características institucionalizadas e duráveis (FLEMES, 2005).



Mapa 1: Cone Sul – Argentina e Brasil em destaque
Fonte: Education Place. Disponível em www.education.edu

2.1.2 - EUROPA

Europa e Ásia são os continentes de maior dificuldade para recortes geográficos. É possível a menção não a uma Europa, mas a Europas (BUZAN e WEAVER, 2003). O Oriente Médio e a Ásia possuem características semelhantes: seus contornos são imprecisos e dependentes da representação política ou econômica desejada.

Pode-se pensar a Europa por meio de várias representações conceituais: Europa ocidental, do leste, continental, mediterrânea, central, balcânica, dentre outras. Pode-se também optar por representar a Europa por meio do contorno geográfico dos estados-membros envolvidos na União Européia atualmente (27 Estados) ou até o ano de 2004 (15 Estados). Há ainda a possibilidade de se pensar a Europa de Schengen ou na Europa da região monetária comum, espaço de circulação do Euro³.

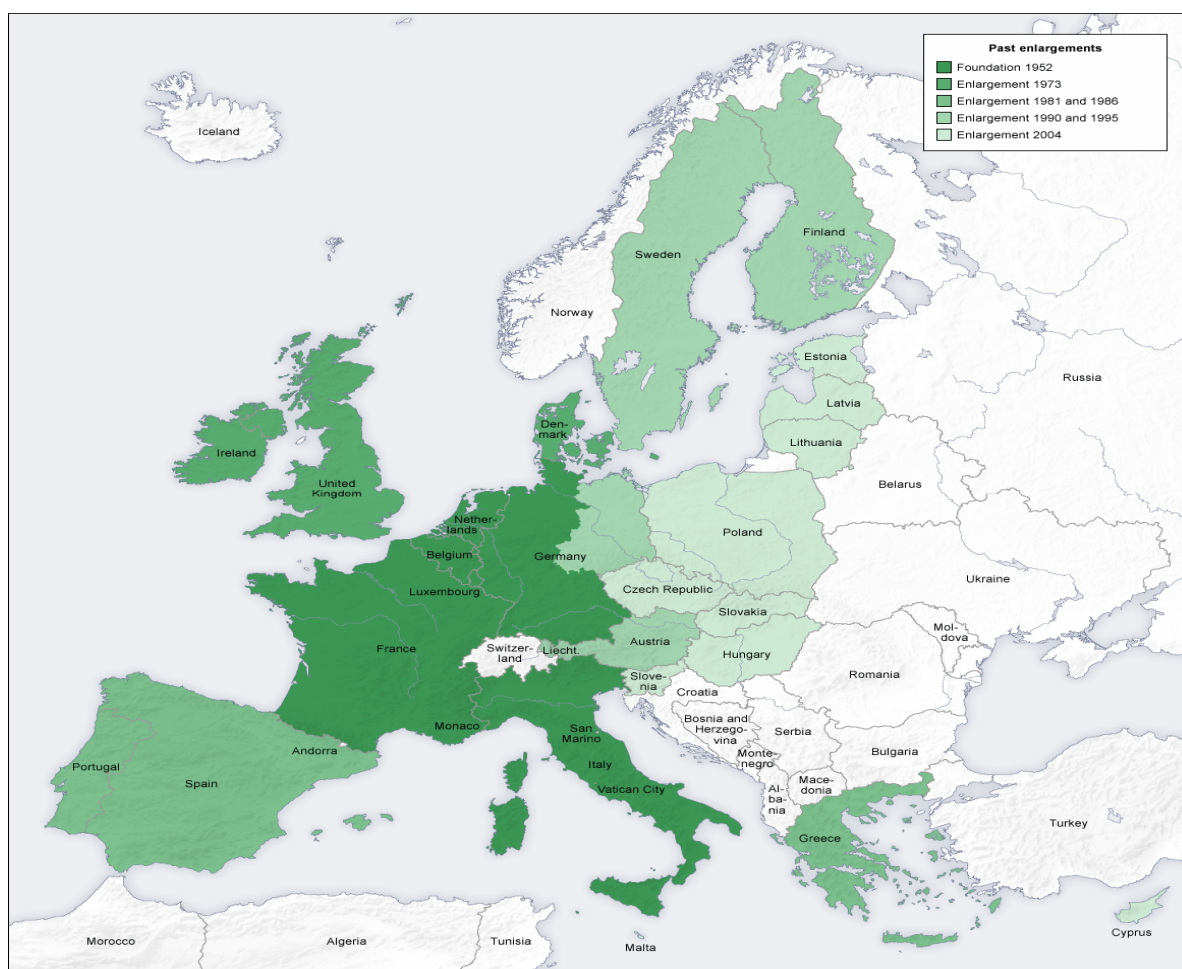
Tendo em vista os objetivos e o escopo desta tese, o contorno regional será aquele que contempla a União Européia dos quinze estados-membros, anterior à ampliação para o Leste europeu. A escolha está baseada na análise da política externa e de segurança comum da União Européia. Após os alargamentos de 2004 e 2007 os doze novos estados-membros (Chipre, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Checa, Eslováquia, Eslovênia, Bulgária e Romênia) assinaram os acordos de inclusão à PESC, porém o ingresso recente impede que se possam discutir impactos sobre políticas de defesa nacionais, no momento⁴.

Dentre os Estados-membros europeus, o foco será nos seguintes Estados: Reino Unido, França e Alemanha. A escolha foi realizada pelo fato de serem os mais

³ O Acordo de Schengen foi assinado entre a Alemanha, a Bélgica, a França, o Luxemburgo e a Holanda, em 14 de Junho de 1985, e visa suprimir gradualmente os controles nas fronteiras comuns e instaurar um regime de livre circulação para todos os nacionais dos Estados signatários, dos outros Estados da Comunidade ou de países terceiros. Posteriormente o acordo foi incluído no acervo comunitário, sendo assinado por todos os Estados-membros (inclusive dos novos Estados do Leste, ingressantes em 2004), com exceção parcial do Reino Unido. Posteriormente ingressaram na região a Islândia, a Suíça e a Noruega. A zona do Euro está constituída, desde 1º de Janeiro de 2002, pelos seguintes Estados-Membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda e Portugal. A Dinamarca, o Reino Unido e a Suécia não adotaram o Euro. Ver em http://europa.eu/scadplus/glossary/index_pt.htm.

⁴ Impacto pode ser definido nesta tese como conjunto de efeitos, que ocorrem ao longo do tempo (COHEN e FRANCO, 1993)

importantes atores da PESH. São as mais importantes economias da região e possuem histórico protagonismo europeu em assuntos militares. Apesar de a República da Alemanha possuir uma série de restrições constitucionais quanto à sua atuação em assuntos militares pelo mundo, é a principal potência econômica e de maior população na região, e vive um momento de amplo debate civil sobre sua atuação em operações de paz pelo mundo (ASMUS, 1995). França e Reino Unido são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ambos com amplas responsabilidades em assuntos de segurança no mundo. O Reino Unido é a principal força militar da região, além de possuir relações exclusivas com a maior potência do mundo, os Estados Unidos.



Mapa 2: (Europa política com fases de ampliação da União Europeia)

Fonte: União Europeia – <http://europa.eu.int>

2.2- DESENHO DE PESQUISA

2.2.1- JUSTIFICATIVA DO USO DO ESTUDO DE CASO, DO MÉTODO COMPARADO E DO DELINEAMENTO DE PROCESSO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Segundo King, Keohane e Verba (1994) a pesquisa nas ciências sociais consiste na busca pela lógica da inferência, seja em estilo quantitativo ou qualitativo. Os distintos estilos, desde que voltados para a produção de boa pesquisa, são apropriados para a produção de inferência sobre os fenômenos sociais na ciência política, na antropologia, na história, ou mesmo em áreas não disciplinares, como a pesquisa em educação ou em estudos legais (1994, p. 3 e 4).

No texto *Designing Social Inquiry*, central na discussão metodológica das disciplinas de Ciência Política e Relações Internacionais, os três autores refutam a perspectiva de conferir superioridade aos estudos quantitativos em ciências sociais, apontando que o trabalho sistemático e científico pode ser aplicado aos dois estilos, em caso de atenderem às regras da inferência, algo que está em acordo com as premissas desta tese. Porém, somente estudos rigorosos que levam em conta a lógica da inferência produzem boas pesquisas, permitindo o acúmulo científico. A boa produção científica possuiria quatro características principais:

- a) A meta de um estudo científico deve ser a produção de inferências descritivas ou explanatórias. As inferências descritivas usam de observação para a compreensão de fenômenos não observáveis da vida social. Já as inferências explanatórias demandariam a consideração de efeitos causais em relação a dados observados da vida social;
- b) Os procedimentos científicos são públicos. A boa pesquisa envolve dados e fontes que a comunidade científica pode acessar e avaliar, sob diferentes óticas, no intuito de corroborar ou falsear procedimentos e conclusões;

- c) As conclusões são incertas. Os autores entendem, corretamente, que o campo da inferência é um ambiente, por definição, imperfeito. Assim, inferências sem incertezas não produzem ciência (1994, p.9);
- d) O conteúdo é o método. A pesquisa científica está baseada nas regras da inferência, não exatamente nos conteúdos avaliados.

King, Keohane e Verba articulam estas premissas e as integram no argumento central do livro. O método científico estaria baseado em um empreendimento epistemológico que consiste em derivar implicações testáveis por meio de teorias alternativas, usando estudos de casos ou o quantitativismo. Vários pontos neste trabalho podem ser colocados em dúvida, tendo em vista os objetivos desta tese, mas os mais importantes são:

- a) O texto de King, Keohane e Verba (1994) possui como argumento central que o método científico em ciências sociais deve se valer das inferências causais no intuito da obtenção de boa pesquisa e conhecimento validável. Esta é uma premissa abrangente e de intensa correspondência com os objetivos deste trabalho de doutoramento. Não obstante, os efeitos de causalidade seriam mais importantes que os mecanismos que estabelecem as causas de um fenômeno social. Esta é uma premissa da qual esta tese discorda, especialmente pela intensa relação entre processo e efeitos causais, o que os mantém em equilíbrio de importância, não permitindo que no debate sobre causalidades a agência social seja exclusiva e determinante para a explicação, em comparação desfavorável ao processo social engendrado.
- b) O teste de hipóteses é um poderoso instrumento para que se ofereça sentido de validação a determinadas premissas de mudanças na variável dependente frente a uma mudança unitária na variável independente. Tal procedimento empírico é de grande importância para o acúmulo teórico em relações internacionais, porém não menos importante que o desenvolvimento teórico, a formulação de hipóteses plausíveis e a definição de novas questões para o estudo. O desenvolvimento teórico envolve o acúmulo de conhecimento em uma dada área, o estabelecimento progressivo da ciência em programas de pesquisa, a existência de novos e desafiantes problemas, o uso da

criatividade e a explicação histórica de casos. Tais características concorrem para o conhecimento científico e especialmente para a consolidação da disciplina de relações internacionais.

- c) Uma metodologia baseada meramente na busca por inferências causais, por meio de testes de hipóteses, pode deixar de lado, como no caso do texto de Keohane, King e Verba (1994), os problemas em ciências sociais derivados de múltiplas causalidades e de equifinalidade. Em casos de formação de políticas públicas em ambientes de fortes interações entre atores e variáveis, é de se esperar uma trama causal, não exatamente de interações não simultâneas e de simples predição. Em outras palavras, a busca por teorias parcimoniosas raramente possibilita compreensões mais profundas sobre a natureza das interações políticas no mundo, dados os indícios de que o uso de níveis de análise e metodologias associadas tem produzido estudos mais densos e de maior riqueza analítica. Neste ponto há uma contradição com Waltz (1979) que explica interações na política internacional por meio do uso de uma teoria em que alterações em poucas variáveis independentes explicam mudanças em inúmeras variáveis dependentes.
- d) Nas ciências sociais há múltiplos tipos de relações causais, algo difícil de ser capturado em testes simples de hipóteses. Equifinalidade e efeitos de interações múltiplas, bem como outros processos como *feedback loops* (ver figura 1), *path dependencies* (seqüências causais)⁵, *tipping points* (refere-se a um dramático momento em que algo único se torna comum, termo utilizado pela primeira vez por Grodzins, ao analisar a declaração comum de lealdade de seis mil sino-japoneses ao Japão, quando da Segunda Grande Guerra Mundial)⁶, efeitos de seleção (*selection effects*), efeitos de expectativa (*expectations effects*) e interações seqüenciais entre indivíduos e estruturas sociais demandam foco em processos, raramente em efeitos causais (GEORGE e BENNETT, 2005; BENNETT e ELMAN, 2006)⁷.

⁵ Sobre o uso de path dependencies em integração ver Pierson (1996 e 2004), Kay (2005), Page (2006).

⁶ GRODZINS, Morton. *Making Un-Americans*, American Journal of Sociology, 60 (1955) p. 570–582.

⁷ Equifinalidade pode ser definida como “Uma situação de múltiplas causas..., em que as mesmas conseqüências podem ser causadas por combinações de diferentes variáveis independentes” (KING, KEOHANE e VERBA, 1994, p. 87). Tradução nossa.

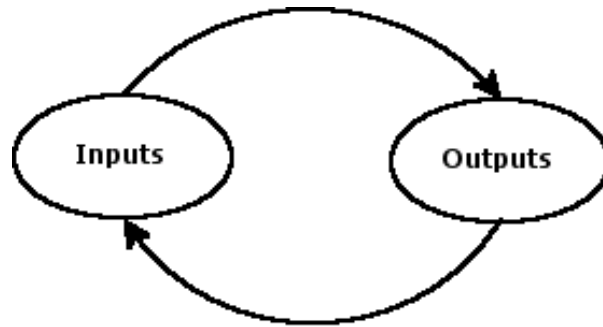


Figura 1: tipo de *feedback loop*

A abordagem qualitativa a ser utilizada nesta tese envolve tanto o método comparado quanto o estudo de caso em profundidade, como forma de analisar situações de complexa causalidade. Os estudos de caso permitem resolver uma série de problemas metodológicos ao se pensar em estruturas sociais complexas, como aquelas existentes na interação entre atores e estruturas (regionais e internacional) que se refletem na percepção de regiões por elites formuladoras de política, objetivo central deste trabalho:

- a) Os estudos de caso permitem validação conceitual de trabalhos científicos, pois possibilitam a identificação e medição dos indicadores que melhor representam conceitos teóricos em pesquisa em ciências sociais. É difícil medir democracia, poder, cultura política, força do Estado. Assim, é preciso fazer uma consideração contextualizada, para se buscar um fenômeno equivalente. Aqui onde há o problema de *conceptual stretch* em estudos quantitativos, os estudos de caso fazem um refinamento conceitual com um grande nível de validação sobre um pequeno número de casos (GEORGE e BENNETT, 2005).
- b) Os estudos de caso permitem ao pesquisador a identificação heurística de novas variáveis e hipóteses por meio do estudo de casos desviantes ou obscuros, como aquelas produzidas por pesquisa histórica ou entrevista. Há muitas críticas que sugerem que os estudos de caso são freqüentemente orientados por nossos supostos teóricos (*theory-laden*), mas são raras as abordagens que os consideram determinados por uma abordagem teórica

(*theory-determined*)⁸. As observações de qualquer pesquisador sobre um fenômeno social são orientadas pela maneira como o mesmo enxerga o mundo, porém não são determinadas pelas teorias. Através deste ponto fica clara a preferência desta tese por uma epistemologia que mantém distância das proposições filosóficas pós-modernas ou fundadas nas críticas da hermenêutica para o fazer teórico. Ao mesmo tempo, faz-se necessário considerar o caráter contingente e histórico do processo teórico.

- c) O método permite explorar mecanismos causais. Em um simples caso é possível observar um grande número de variáveis intervenientes, e ao mesmo tempo, por indução, aspectos inesperados da operação de um mecanismo causal. Por outro lado é possível identificar quais condições presentes em um caso ativam mecanismos causais.
- d) Modelar e avaliar complexas relações causais são vantagens do método. Um dos mais importantes ganhos é avaliar relações complexas de causalidades como *path dependencies*, efeitos de interações complexas ou equifinalidades. A vantagem é relativa, porém as generalizações tendem a ser contingentes⁹.

Considerar as virtudes para a utilização do estudo de caso, mas, por outro lado, driblar suas limitações constitui-se como um dos mais relevantes cuidados desta tese. Assim, os problemas do viés da seleção do caso serão corrigidos, parcialmente, com o uso de dois casos, que comparados, permite diminuir hipotéticos vieses de escolha.

Outro problema comum aos estudos de caso é que os mesmos costumam permitir conclusões tentativas. Mais dizem sobre como um fenômeno foi processado do que sobre o quanto a variável independente oscilou para explicar uma mudança de conduta na variável dependente. Para diminuir eventuais impactos negativos, esta tese utilizará o *process-tracing* para avaliar seqüências de eventos com a finalidade de estabelecer mecanismos causais. Por outro lado, ao concordar com King, Keohane e Verba sobre o ponto, esta tese entende que as inferências discutidas

⁸ Sobre o ponto ver: KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press. 1962.

⁹ Sobre *path dependencies*, ver: Pierson, 1996.

serão realizadas sob conclusões tentativas, porém controladas pelos estudos de caso.

De fato, incerteza é um aspecto central de toda pesquisa e todo o conhecimento sobre o mundo... assim, inferência sem uma estimativa de incerteza não pode ser entendida como ciência (KING, KEOHANE e VERBA, 1994, p.9).

A intenção desta tese é estabelecer inferências sobre a produção de políticas de defesa em regiões. Os testes utilizados em método comparado pretendem verificar a capacidade de explicação das hipóteses ligadas ao fenômeno em outras regiões e épocas, porém o propósito é explicitamente processual, antes que determinar o quanto a variável independente (percepção sobre o conceito de ordem) deve ser alterada para permitir a mudança na variável dependente (produção de políticas de defesa em regiões).

2.3- O USO DO MÉTODO DE DELINEAMENTO DE PROCESSO

Para entender o uso do método de delineamento de processo (*process-tracing*) nesta tese é preciso esclarecer o que são mecanismos causais. Neste ponto há grande concordância com George e Bennett que os definem como:

Processos físicos, sociais ou psicológicos não observáveis que são utilizados como meios em que agentes com capacidades causais operam, porém apenas o fazem em contextos ou condições específicas, para transferir energias, informações ou conteúdos para outros atores (2005, p. 136, tradução nossa).

Desta forma, os mecanismos causais se diferenciam da causalidade e de efeitos causais, pois enquanto os últimos são definidos pelas regularidades da associação entre variáveis e da grande congruência de magnitude como fontes da inferência causal, os primeiros apontam para a contigüidade espacial e sucessão temporal. Mecanismos causais auxiliariam a construção de modelos e explicações com contínuas seqüências espaço-temporais. A diferença entre efeitos causais e mecanismos causais pode ser facilmente entendida da seguinte forma: uma lei

causal – se A, então B; um mecanismo causal – A leva a B por meio dos passos X, Y e Z (GEORGE e BENNETT, 2005, p.140).

O método de delineamento de processo permite compreender a cadeia de eventos que ocorre em um processo decisório, na qual condições iniciais são transpostas em desdobramentos causais. Os elos entre causa e efeito são divididos em passos, permitindo que o pesquisador observe cada etapa buscando evidências de suas hipóteses (VAN EVERA, 1997, p. 64)

A lógica envolvida no método consiste em examinar histórias, documentos de arquivo, entrevistas e outras fontes para averiguar se há o processo causal de uma hipotética teoria. O delineamento de processo pode ser usado para avaliar se a relação entre dois casos similares era causal ou espúria, se variáveis obscuras ou intervenientes eram determinantes no comportamento da variável dependente, ou não.

Como as questões escolhidas por esta tese possuem relações com a temática de políticas de Estado, a opção pelo delineamento de processo permite que se pense e teste a formulação de políticas, mesmo que o risco seja a distância da parcimônia teórica, encontrada em trabalhos como o de Waltz (1979), por exemplo. Mas, além de outros problemas teóricos já bem conhecidos, Waltz ao construir uma teoria estrutural de política internacional, o fez de modo muito genérico ou abstrato. Tais abstrações não são adequadas para se discutir a formulação de políticas em esfera doméstica, dada a desconexão realizada por Waltz entre política internacional e externa (WALTZ, 1979, p.121). Não há lugar para percepções, apenas cálculo, frente a uma estrutura de restrições e condicionantes de comportamento estatal. Há amplo reconhecimento na disciplina que Waltz não produziu uma teoria aplicável à política externa (ZAKARIA, 1992; ROSE, 1998; SCHWELLER, 2003). O mesmo problema possui a teoria da paz democrática, que, ao não permitir generalizações contingentes e condições em que a norma (Estados democráticos não guerreiam uns com os outros) possa ser usada não possui sentido prático em *policy* (VAN EVERA, 1997).

Este método tem ampla utilização em estudos qualitativos (CHECKEL, 2005; GHECIU, 2005; SCHIMMELFENNIG, 2005), mas tem sido pouco utilizado na disciplina de Relações Internacionais no Brasil.

A aplicação do método tem por objetivo traçar a operação dos mecanismos causais que levam as elites formuladoras de políticas perceberem as regiões e formularem determinadas políticas de defesa. As críticas ao método, porém, assinalam sua pequena extensão teórica (no intuito de produzir resultados apenas parciais e teorias não-parcimoniosas), sua distância do quantitativismo, e do tempo a ser gasto na coleta de (muitos) dados (CHECKEL, 2005).

Para diminuir os possíveis problemas derivados do método de delineamento de processo esta tese está fundada em ambiente qualitativo com forte interesse em inferências causais, portanto não se valendo de epistemologias pós-positivistas, baseadas em recursos lingüísticos ou discursivos. Há no *process-tracing* uma epistemologia que promove amplas possibilidades de uso no construtivismo (LEWIS, 2005; GHECIU, 2005), em escolha racional (SCHIMMELFENNIG, 2005) ou no realismo neoclássico (WOHLFORTH, 1993; SCHWELLER, 1998; ZAKARIA, 1998). Assim, não vê contradições em utilizar teorias de médio alcance (*middle range theories*), como apontadas por Merton (1968) e George e Bennett (2005). O delineamento de processo pode ser utilizado como um método de construção de causalidades, e, aliado ao estudo de caso, pode produzir trabalhos de grande riqueza teórica em Relações Internacionais.

O delineamento de processo busca identificar o processo causal interveniente – a cadeia causal e os mecanismos causais, entre uma variável independente e os resultados em uma variável dependente. Desta forma pode auxiliar a entender o processo político engendrado na construção das percepções das elites políticas no que tange às políticas de defesa. O processo será definido em passos, que em conjunto, concorrerão para a explicação das causas. Os passos terão a seguinte ordem:

Para o Cone Sul:

a) A percepção de líderes e as elites Brasileira e Argentina sobre a ordem internacional e regional durante os momentos finais dos regimes militares e no pós-Guerra Fria; b) A construção das regras que estabelecem a institucionalização da ordem regional do Cone Sul; c) A percepção das elites Brasileira e Argentina sobre ordem regional no pós-Guerra Fria; e, d) A construção de políticas de defesa, especialmente nuclear, nos dois Estados no pós-Guerra Fria.

Para a Europa:

a) A percepção das elites francesas, britânicas e alemãs sobre a ordem internacional e regional pós II Grande Guerra Mundial; b) A construção de regras para a institucionalização política e econômica européia, do Tratado de Roma a PESC; c) A percepção de ameaças e da ordem no pós-Guerra Fria; e, d) As amplas mudanças nas políticas de defesa de Alemanha, França e Reino Unido.

2.4- O PROBLEMA NA DISCIPLINA E A NECESSIDADE DO AVANÇO TEÓRICO

O debate sobre construção e gestão de políticas em ambientes regionais possui uma bibliografia extensa, mas, ao mesmo tempo, sofre do eurocentrismo tão comum à sub-área de integração e regionalismo. A literatura possui inúmeras e profundas contribuições a serem aplicadas analiticamente em regiões. Um bom ponto de partida é o debate entre neofuncionalistas e intergovernamentalistas, porém há um sem número de abordagens tentativas, como as relacionadas à governança supranacional (SANDHOLTZ e STONE SWEET, 1998), governança multinível (MARKS, NIELSEN et alli., 1996; MARKS, HOOGHE e BLANK, 1996), além do novo institucionalismo, tanto de corte racional quanto sociológico e histórico (BULMER, 1994; PIERSON, 1998; POLLACK, 2004). Recentes e desafiantes formulações como as de Peterson (1995) que propõe redes de análise para se pensar formulação

de políticas, ou mesmo as de Richardson (1996) que busca a análise de vários momentos do processo decisório, contribuem para o acúmulo na sub-área.

O problema da pesquisa, porém está no lado reverso deste debate: como os Estados percebem a região na construção de suas políticas. A literatura focada em como os Estados consideram as externalidades internacionais e se posicionam politicamente possui uma série de trabalhos, tendo por seminal a contribuição de Waltz (1979). Neste trabalho, Waltz debate a política internacional e sua relação com os Estados, que orientam seu cálculo para a construção de políticas ao compreenderem as restrições que a estrutura internacional lhes impõe. Tal cálculo busca maximizar a segurança e garantir a soberania. Esta é a forma pela qual os Estados percebem racionalmente o plano internacional, na representação neo-realista, corrente inserida no *mainstream* das relações internacionais. Há variações que alteram o sentido da anarquia, dando a ela uma forma benigna, por meio da cooperação. Porém tal compreensão da anarquia é fruto de um cálculo, que raramente ocorre na área de segurança, dada as considerações sobre ganhos relativos (KEOHANE, 1984; GRIECO, 1993).

Está clara, para este trabalho, a existência de uma dimensão de governança que varia entre o puro intergovernamentalismo e o supranacionalismo em arranjos regionais (mesmo que não institucionalizados), no tocante às políticas (SANDHOLTZ e STONE SWEET, 1998, p.8). A preocupação, porém, está centrada na segunda imagem (Waltz, 1979), na dimensão doméstica e sua relação com o nível político regional. Neste caso a literatura é incipiente e está baseada em modelos que: a) não consideram externalidades (modelo do Estado burocrático); b) não consideram externalidades regionais sobre os sistemas políticos domésticos; c) entendem que os problemas de construção de políticas ligadas á segurança estatal são sempre associadas à terceira imagem, às restrições estruturais advindas do ambiente internacional, espaço que subsume as regiões (neorealismo); ou d) consideram externalidades somente de caráter negativo, dadas as ameaças contidas no fenômeno da globalização.

O debate concernente à influência das regiões em políticas domésticas possui na literatura de Relações Internacionais três modelos básicos. O primeiro, baseado no modelo de Nordlinger (1981) adaptado por Howorth e Menon (1997), parte da avaliação autárquica do Estado, e supõe grande autonomia dos formuladores de políticas estatais frente a externalidades internacionais. O segundo entende a região como uma pequena representação da dinâmica política aplicada ao sistema internacional (THOMPSON, 1973). O último modelo, construtivista-globalista, confere aos arranjos regionais o status de ator político, que interage e modifica o espaço doméstico a partir da noção de regionalidade (HETTNE e SODERBAUM, 2002).

O modelo de Nordlinger ressalta que os Estados são autônomos à medida que transformam suas preferências em ações com autoridade pública (NORDLINGER, 1981, p. 19). Tais considerações não são voltadas para as relações entre Estados, mas, antes, para a distinção dos interesses públicos frente à demanda por interesses privados. Nordlinger estabelece uma distinção entre três tipos de autonomia. A primeira está relacionada à ação do Estado contra os atores sociais mais poderosos, algo que Marx também avaliou ao discutir o Estado Bonapartista, porém explicitando que o mesmo agiria sempre em benefício da burguesia (MARX, 1980). O segundo tipo refere-se à ação do Estado no intuito de alterar as preferências de grupos de interesse antagônicos, valorizando os demais em sentido convergente aos seus próprios interesses. Já o terceiro tipo supõe que o Estado agirá sobre suas próprias preferências quando elas já se assemelham aquelas da sociedade.

O trabalho de Nordlinger explicita a ampla liberdade que os *policymakers* possuem para a construção de políticas públicas, tendo como restrições apenas os atores sociais domésticos. Este tipo de autonomia, porém, restringe o debate sobre segurança internacional e defesa, dadas as pressões e restrições que fluem além das fronteiras do Estado. Menon e Howorth adaptam o modelo de Nordlinger ampliando a noção de autonomia, que passa a envolver tanto forças domésticas e externas, com o objetivo de transformar o modelo em uma ferramenta analítica para determinar que tipo de restrições afeta a habilidade do Estado em formular e

implementar efetivamente suas políticas de defesa. Especial cuidado foi dado ao enorme problema das similaridades das preferências dos *policymakers* estatais *vis-à-vis* as restrições domésticas. Menon e Howard ajustam tais dificuldades identificando as inerentes divisões entre os formuladores de políticas (1997, p. 2 e 3). Porém a vantagem é fugir do ambiente normativo que trabalharia como indissociáveis as noções de soberania e autonomia. Os autores estão preocupados com o Estado *de facto*, antes que no Estado *de jure*, o que distingue o campo da Ciência Política e das Relações Internacionais do Direito. Esta distinção representa o ponto forte da adaptação realizada por Howard e Menon, pois torna possível pensar as políticas dos Estados sem diminuir formalmente suas soberanias, mas compreendendo a transformação de preferências dos mesmos em políticas de defesa, considerando os Estados agindo como partes de um coletivo.

Porém, qual política de defesa pode ser compreendida de forma não relacional? Mesmo para os supostos modelos de Estado unitário as políticas de defesa são produzidas em reação às ameaças percebidas fora das fronteiras nacionais. Para as ameaças domésticas as políticas estatais de segurança pública buscariam prover um ambiente seguro. Este modelo possui muitas lacunas, dificultando sua utilização para o problema de pesquisa desta tese. A consideração apenas dos atores domésticos é insuficiente para a caracterização de ameaças e para produção de políticas em ambientes regionais ou internacionais. As propostas de refinamento de Menon e Howorth não são menos problemáticas, pois entendem que seja possível produzir políticas de defesa isolando a influência internacional, mesmo que no intuito de aferir empiricamente a autonomia estatal.

Os modelos de subsistemas regionais resumidos por Thompson (1973) estabelecem uma subordinação ao modelo de Waltz (1979), pois consideram que regiões são representações diminutas do internacional. Assim os Estados poderiam perceber as regiões focando em instituições como a anarquia, o equilíbrio de poder e as alianças. Há pouco espaço para os aspectos políticos regionais, potências intermediárias, Estados revisionistas da ordem regional, Estados frágeis, grupos de interesse que buscam o poder na região, os líderes nacionais, as dissensões entre elites. As políticas domésticas em subsistemas regionais são, por definição, reações

racionais defensivas ao dilema *regional* de segurança, uma apropriação do trabalho de Herz (1950).

O terceiro modelo é derivado de uma distinta extração intelectual e parte de considerações meta-teóricas. Em primeiro plano o uso de uma teoria social global, em conjunto ao construtivismo e aos estudos comparados (HETTNE e SODERBAUM, 2002, p. 35). Este modelo liga-se ao novo regionalismo por meio de suas preocupações com as interações entre globalização (economia política internacional) e o regionalismo (domínio das Relações Internacionais). O problema em foco estaria relacionado à emergência do conceito de regionalidade, advinda dos espaços regionais, complexos regionais e sociedades regionais. As percepções negativas sobre os problemas derivados da globalização (como comércio de drogas, atividades ilícitas, terrorismo, tráfico de armas, dentre outros) teriam levado os Estados a uma reação regional frente à impossibilidade de curto prazo em moldar uma governança global benigna. O regionalismo, ou as regiões, são vistos como uma espécie de alternativa ao global, produzindo efeitos sobre as políticas domésticas, no intuito de refrear os fluxos globais, de caráter negativo.

A abordagem a ser trabalhada neste trabalho está relacionada às ordens regionais. Especialmente por meio de duas grandes referências - o Realismo Neoclássico e a Escola Inglesa das Relações Internacionais.

No próximo capítulo serão tratadas as teorias regionais, no intuito de avaliar se elas permitem explicar as questões enunciadas por este trabalho.

3 - TEORIAS DO REGIONALISMO POLÍTICO

Este capítulo possui a finalidade de discutir o estado da arte do regionalismo político, no intuito de avaliar como as teorias e abordagens regionais tratam a questão da ordem política, da segurança e da governança regional, as interações entre níveis de análise e o papel dos atores políticos que promovem a integração.

O primeiro tópico discute regiões e regionalismo nas relações internacionais, o segundo o conceito de região, o terceiro os níveis de análise e, por último, as gerações teóricas do regionalismo político – que envolvem o velho regionalismo, o novo regionalismo e o regionalismo global.

3.1- REGIÕES E SEGURANÇA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Na disciplina de Relações Internacionais o status teórico e epistemológico dado às regiões não é consensual. Metodologicamente, o debate sobre níveis de análise na política internacional está tradicionalmente centrado na importância explicativa da natureza humana, do plano doméstico, ou mesmo do nível sistêmico (WALTZ, 1959; SINGER, 1961). No primeiro nível, ressalta-se a importância da tradição Hobbesiana, encontrada em Morgenthau (2003); no segundo, a tradição liberal (HOFFMANN e KEOHANE, 1991; MORAVCSIK, 1997; MILNER, 1997; MILNER, MANSFIELD e ROSENDORF, 2000) e, por fim o realismo estrutural (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001), o marxismo (COX, 1987; WALLERSTEIN, 1995) ou parcela do construtivismo (WENDT, 1999).

De outro viés, notadamente na Ciência Política, as regiões seriam fenômenos únicos, a merecer especialistas exclusivos, como nos estudos europeus, latino-americanos, africanos ou mesmo soviéticos (BUNCE, 1995; SCHMITTER e LYNN KARL, 1994). O campo da política comparada permitiu inúmeros estudos de casos,

muitos deles utilizando regiões (MAINWARING e PÉREZ-LINÁN, 2004) para se discutir democratização, transições de regimes ou mesmo alianças militares. O debate sobre a condição *sui generis* da União Européia é exemplo do tratamento dado pelos *european studies* a singularidade do arranjo regional¹⁰

Se no plano epistemológico as regiões não ascenderam tradicionalmente como nível de análise, muitas dúvidas surgiram nas relações internacionais sobre a pertinência da produção de teorias voltadas para o estudo de regiões (HERZ, 2005). A dinâmica da balança de poder, as identidades e preferências estatais ou a força restritiva do capitalismo oscilaram como argumentos que diluíam as regiões às representações teóricas do realismo, construtivismo ou mesmo do marxismo.

No âmbito da segurança, a tradição da disciplina não distinguiu o nível regional do nível internacional, exceção ao conceito de comunidade de segurança (DEUTSCH et al., 1957). Assim os fenômenos da distribuição de poder e da lógica de polaridades foram adaptados ao nível das regiões, produzindo estudos como os de Brecher (1963) e Zartman (1967), resumidos em artigo seminal de Thompson (1973). Os artigos tratam as regiões como um *subsistema* internacional, reafirmando regras anteriores que estabelecem a subordinação epistemológica do plano regional ao internacional.

A partir dos anos 80, vários autores debatem a temática a partir de uma articulação entre níveis de análise, e transgridem a própria noção geograficamente orientada de regiões, já nos 90. A discussão passa pelos regimes de segurança (JERVIS, 1982), complexos regionais de segurança (BUZAN, 1983; BUZAN, WEAVER e DE WILDE, 1997; BUZAN e WEAVER, 2003), ordem regional (LAKE e MORGAN, 1997) e comunidades de segurança (ADLER e BARNETT, 1998; ACHARYA, 2000). Recentemente, os estudos regionais têm contemplado uma ampla agenda sobre a regionalização da segurança e descentralização de operações de paz (PUGH & SIDHU, 2003; FAWCETT, 2004).

¹⁰ Para uma discussão com diferentes pontos de vista ver Caporaso, Marks, Moravcsik e Pollack, em *ECSA Review*, Vol. X, No. 3 (FALL, 1997), pp.1-5.

Se os estudos que interligam segurança às Relações Internacionais apenas recentemente destacam a importância de teorias e conceitos próprios para as regiões, a discussão sobre defesa, relações internacionais e regiões é incipiente e tem sido informada pelos estudos estratégicos, pela geopolítica ou pelo campo do planejamento e gestão da defesa, especialmente em seu viés econômico ou orçamentário (WILDAVSKY, 1988). A ligação entre a disciplina das Relações Internacionais e os estudos sobre defesa está conectada ao desenvolvimento (LIDDELL HART, 1964; SNYDER, 1984; GLASER, 1995; VAN EVERA, 1998) e crítica da teoria do balanço ataque-defesa (BIDDLE, 2001; GRAY, 1993; MEARSHEIMER, 1983). No centro da teoria do balanço ataque-defesa está a compreensão que as variações entre armas ofensivas e defensivas poderiam fundamentar a construção de políticas de defesa, a criação de alianças (WALT, 1987) ou mesmo estratégias nucleares (GLASER, 1990).

A teoria estrutural de política internacional (WALTZ, 1979) foi complementada pela teoria do balanço ataque-defesa no intuito da previsão de guerras particulares e na identificação das condições sob as quais a paz e a cooperação seriam menos improváveis (VAN EVERA, 1999). Porém, a balança ataque-defesa tem sido muito criticada, tanto pela dificuldade na identificação do que seriam armas ofensivas ou defensivas, como pela manipulação pelos Estados do balanço ataque-defesa com finalidades ofensivas (LYNN-JONES, 2004).

É possível entender, que, por outro lado, a teoria internacional se articula ao debate sobre políticas de defesas através do trabalho de John Herz (1951). O dilema de segurança, entendido como a inexorável suspeição sobre o possível comportamento agressivo dos Estados uns com os outros, leva a alocação de recursos na defesa, o que pode induzir a que outros Estados façam o mesmo. Assim a política de defesa de um determinado Estado seria condicionada pela balança de poder, por alocações de recursos equilibradoras, no intuito de aumentar a função defesa. O modelo seria eminentemente reativo, baseado fortemente em considerações exógenas. O paroxismo envolvido conduz a uma contínua corrida por armamentos, o que em última instância promoveria novos e instáveis equilíbrios de poder.

Na disciplina das Relações Internacionais, ou mesmo na Ciência Política, estudos sistemáticos sobre política de defesa que envolvam processos de formação, tomada de decisão, implementação e avaliação são raros. No máximo, encontram-se na literatura especializada descrições idiográficas e seqüenciais das PDNs de países e/ou regiões selecionadas (MURRAY & VIOTTI, 1994; HOWORTH & MENON, 1997). As próprias dificuldades práticas para a realização de estudos sobre temas de defesa e segurança nacional, ligadas ao peso do segredo governamental, indicam que não se trata aqui de uma política pública e de um complexo institucional igual a qualquer outro encontrável em regimes democráticos contemporâneos (ZEGART, 1999).

No plano regional, o debate sobre defesa encontra importante desenvolvimento com a criação da Política de Defesa e Segurança Européia - PESD, a partir das Tarefas de Petersberg e da articulação da União Européia à União da Europa Ocidental (HOWORTH & MENON, 1997). Parte importante dos trabalhos alia o debate sobre defesa européia às relações transatlânticas e o papel da organização do Tratado do Atlântico Norte (ELIASSEN, 1998; HOWORTH e KEELER, 2003). Porém, as mesmas dificuldades podem ser encontradas - tendência à descrição de negociações políticas, capacidades militares ou de operações de paz européias, com a utilização de paradigmas teóricos freqüentemente encontrados em ambientes domésticos.

Portanto o debate sobre regiões, tanto no aspecto da segurança ou mesmo em defesa, encontra-se, freqüentemente, reduzido ao estudo de fenômenos sem um arcabouço conceitual próprio.

3.2 - REGIÃO, INTEGRAÇÃO E REGIONALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Como ponto de partida, como forma a orientar a discussão teórica, é necessário que se defina região, regionalismo e integração. Região e regionalismo são conceitos

profundamente ambíguos e que tem produzido escasso consenso em relações internacionais (HURRELL, 1995a). Proximidade e contigüidade são os pontos iniciais da definição, no ambiente acadêmico da disciplina de geografia. Porém, mesmo neste ambiente há inúmeras disputas, no intuito da desterritorialização da geografia (AGNEW, 1996; TAYLOR, 1996). Mas é inegável que, sem os limites geograficamente orientados, o conceito assume uma abstração de difícil processamento científico.

A palavra região deriva-se da palavra latina *regio*, que se refere a uma área administrativa ou geográfica distinta por características de semelhança. A palavra latina que dá origem a *regio* é *regere*: governar, comandar (TAVARES, 2004). Assim, a palavra além de uma definição geográfica assume uma conotação política (SODERBAUM e SHAW, 2003). Porém, há inúmeras contestações que partem do princípio de que não existem regiões naturais. Regiões seriam construções sociais, antes que territórios naturais, delimitados geograficamente (KATZENSTEIN, 1996). Outra forma de representar as regiões seria por meio do conteúdo que as constitui e do seu grau interno de coesão.

A supracitada literatura baseia-se na formação de *linkages* sociais (linguagem, cultura, etnia, herança histórica comum), políticos (instituições, ideologia, regimes, democracia), ou econômicos (preferências de comércio, arranjos formais de integração). Ligada a esta corrente há uma variante do construtivismo social que entende que não é na geografia ou na interdependência que repousam as mais férteis formulações sobre regiões. Estaria na idéia cognitiva de região, gerada por meio de processos de socialização, conduzidos por *regions-builders* (NEUMANN, 2003). Neste ponto há uma nuance a ser considerada que é a relevância do Estado para a compreensão de regiões. Realistas, institucionalistas e mesmo construtivistas salientam a importância do Estado como elemento de base para as regiões.

Nye (1968), Deutsch *et alii* (1957), Katzenstein (1996) e Buzan e Weaver (2003), em suas definições, não prescindem dos Estados para a delimitação de regiões. Naturalmente, este é o principal ponto de discordância de pós-modernos e pós-estruturalistas: tais autores realçam o conceito agente-estrutura e estado/não-estado

para fundamentar uma perspectiva micro-orientada que valoriza os agentes (*bottom-up agents*) que constroem a região de baixo para cima (TAVARES, 2004, p. 5). Tal perspectiva fragmenta o conceito de região e o conduz a compreensões empíricas abstratas.

É possível observar que o conceito de região divide acadêmicos e tradições teóricas, assim, não é possível avaliar as correntes especificamente, pois há realistas, construtivistas e institucionalistas, dentre outros, que conferem às regiões diferentes status epistemológico. Regiões não são representações diminutas do sistema internacional, ou mesmo dos Estados. Sistemas globais não são sistemas regionais, e, freqüentemente, não operam pela mesma lógica.

O conceito de região é vital para a discussão. Assim, para este trabalho, regiões são conjuntos de porções territoriais, articulados por atores estatais e não-estatais, que possuem uma percepção semelhante de sua distinção política de outros agregados físicos ou sistemas menores que o global. Podem, ou não, ter instituições formais em comum, mas compartilham meios para a produção da ordem. Neste ponto, há uma aproximação com a distinção, apontada por Vayrynen (2003), entre regiões físicas e funcionais. Para assuntos de segurança, militares e econômicos as regiões físicas são apropriadas formas espaciais que os Estados controlam e que permitem a formação de complexos regionais de segurança (BUZAN e WEAVER, 2003).

Freqüentemente, os conceitos de integração e regionalismo são utilizados de maneira intercambiável; não obstante, podem significar fenômenos diferentes, mesmo que complementares. Integração diz respeito à dimensão política de um fenômeno que ocorre na economia: a mobilidade de capital, o comércio, as mudanças dos regimes aduaneiros transfronteiriços, o deslocamento de tecnologias, os clusters produtivos, dentre outros fluxos. Frente às disfunções econômicas decorrentes (alterações nos preços, na inflação e no câmbio) os governos buscam aumentar a cooperação por meio de instituições políticas regionais, de forma a estabelecer uma ordem que regule tais processos (ROSAMOND, 2000). Dada a articulação com a dimensão econômica dos fluxos regionais, o termo integração

pode ser relacionado ao formalismo institucionalizado da integração econômica, observado no seminal trabalho de Balassa (1961).

O termo integração econômica tem sido utilizado para explicar a cooperação formal entre Estados e o movimento contínuo em direção a uma área de livre comércio, que seria sucedida por uma união aduaneira, por um mercado comum, união monetária, e, por fim, a uma completa integração econômica de bens, fatores de produção, capitais e movimento de pessoas e trabalhadores (BRESLIN, HIGGOTT e ROSAMOND, 2002, p. 13).

O movimento em direção à integração seria auto-sustentado por forças econômicas, pelo mercado, que em busca de maior racionalidade, orientaria a conduta dos atores (Estados) em direção a um nível mais elevado de cooperação econômica. Este modelo, construído longe do ambiente acadêmico das relações internacionais, tem recebido críticas por sua essência teleológica e de leitura marcadamente estatista (WEBB, 1983).

Já o conceito de regionalismo refere-se a um conjunto de idéias, percepções e princípios estatais e não-estatais que permitem a articulação de unidades políticas (Estados, principalmente) em um contexto regional. Sob o ponto de vista do conteúdo, o conceito adotado aproxima-se daquele apresentado por Hurrell, que entende que a análise do regionalismo está ligada ao estudo da coesão social (etnia, raça, religião, cultura), coesão econômica (comércio, complementariedade econômica), coesão política (regimes políticos, ideologias, sistemas partidários ou eleitorais) e organizacional (existência de organizações formais) em uma dada região menor que o global (HURRELL, 1995a, p. 38).

Por outro lado, o desenvolvimento teórico da sub-área e as novas características do regionalismo contemporâneo produziram os conceitos de regionalização e regionalidade (regioness). O primeiro pode ser compreendido como um processo de interações regionais entre distintos atores (HETTNE, 1999; TAVARES, 2004). Já o segundo pode ser definido como o resultado multidimensional de um processo de regionalização em uma dada área geográfica. Este conceito supõe que tais

processos podem levar a resultados que variam desde complexos regionais, sociedades regionais, comunidades regionais ou mesmo regiões-estado (HETTNE e SODERBAUM, 2002).

3.3- REGIÃO COMO NÍVEL DE ANÁLISE

Em um artigo que se tornou clássico no debate metodológico em relações internacionais, Singer sugere que no trabalho acadêmico é crucial a escolha de modelos analíticos que ofereçam capacidade descritiva, explicação e predição de fenômenos (SINGER, 1961). Dois níveis de análise são considerados: o nível sistêmico e o nível nacional. O primeiro compreenderia a totalidade das interações existentes no sistema internacional e seu ambiente. Deste modo, as coalizões, a configuração de poder e a estabilidade poderiam ser subsumidas a partir das representações teóricas derivadas do sistema internacional. As dificuldades analíticas das abordagens sistêmicas estariam ligadas a sua baixa capacidade em compreender o impacto dos atores na estrutura internacional, e na sua tendência à uniformidade quanto a representações de política externa e as características dos Estados ao longo da história.

O nível doméstico permitiria promover a diferenciação entre Estados, porém demandaria investigação sobre os fatores internos (e externos) que explicariam o comportamento e objetivos dos Estados na esfera internacional.

Na tradição realista, a mais importante obra que busca a identificação de níveis de análise (ou imagens) para o propósito de avaliar as causas da guerra é *Man, the State and War*, trabalho doutoral de Waltz, publicado em 1959. Waltz aponta três níveis de análise: a natureza humana, a natureza dos Estados (e sociedades) e a natureza do sistema internacional. Desta forma, Waltz pôde diferenciar teorias reducionistas de teorias sistêmicas, em *Theory of International Politics* (1979). Teorias reducionistas, na visão crítica de Waltz, entendem o todo a partir dos atributos e interações de suas partes. Por este raciocínio a política internacional

poderia ser compreendida pelo estudo das burocracias nacionais. O autor refuta esta hipótese (WALTZ, 2002, p. 37).

A primeira imagem de Waltz (1959) está ligada ao comportamento humano: as causas da guerra poderiam ser encontradas na natureza agressiva e no comportamento egoísta dos homens. Tal explicação foi utilizada como argumento central nos trabalhos de Morgenthau (2003) ou Niebuhr (1953). A segunda imagem - estrutura interna dos Estados levaria as causas da guerra a um paroxismo aparente: a divisão entre Estados dotados de *boas* características (como os que defendem valores éticos e uma moralidade internacional) e Estados *ruins* (os produtores da guerra). A difusão de valores dos bons Estados, como a democracia, traria efeitos benignos ao sistema. Waltz rejeita tal compreensão:

Estados maus conduzem a guerra. Como havia dito anteriormente, há amplo sentido de verdade nesta frase. O inverso da frase, que Estados bons significam paz no mundo, é uma proposição extremamente duvidosa (WALTZ, 1959, p. 122, tradução nossa).

As teorias sistêmicas possuiriam um modelo explicativo situado no nível da estrutura, e não no nível das unidades (Estados). A anarquia internacional seria uma condicionante estrutural, na representação Waltziana, pois é em seu contexto que a ação estatal ocorre, restrita e orientada por considerações de custo-benefício. As capacidades militares dos Estados organizariam os posicionamentos relativos na estrutura política mundial. Waltz se aproveita da teoria econômica para entender a lógica da anarquia, em que Estados utilizam um comportamento de auto-ajuda, em função de um ambiente competitivo e profundamente descentralizado de poder. Aproxima-se da representação de agentes econômicos em mercados.

No plano liberal, autores como Putnam (1988), Bulmer (1994) e Moravcsik (1993 e 1998) utilizam conceitos que permitem o estabelecimento de jogos de duas arenas (ou dois níveis). A idéia dos jogos de dois níveis é uma metáfora para os *linkages* entre o nível doméstico e internacional (ROSAMOND, 2000, p. 136). Em Putnam, os jogos de dois níveis são representações teóricas da condição dos corpos executivos de governos, que simultaneamente atuam nestas duas arenas. A contribuição de Moravcsik pode ser entendida pela articulação de uma teoria liberal de política

internacional, que ao dissociar interesses de preferências, estabelece que o segundo conceito é formado, no plano doméstico, por grupos de interesse. Já o interesse do Estado é definido nas interações existentes entre tais grupos que competem por influência política, geram coalizões nacionais e transnacionais, produzindo alternativas políticas que são reconhecidas pelos governos (MORAVCSIK, 1993, p. 481). Então, uma vez formulados, os interesses são levados ao nível internacional, em uma ampla barganha intergovernamental. Esta arena é fortemente restritiva e aponta as dificuldades para que os arranjos regionais cooperativos possam ser eficazes. Nestas abordagens não há um nível intermediário, algo surpreendente, já que se trata de teorias voltadas para a integração e o regionalismo, especialmente os trabalhos de Moravcsik.

Mesmo no construtivismo de Wendt, as regiões não são consideradas, já que seu corte é sistêmico, dissonando na natureza da estrutura. Para Waltz, a estrutura é fruto da distribuição material das capacidades (1979), para Wendt ela seria formada por elementos ideacionais e cultura (WENDT, 1999). Por outro lado, é preciso reconhecer que no construtivismo social a idéia de regionalização possibilita o reconhecimento de uma identidade regional distinta dos Estados, porém, na sub-área do regionalismo, o construtivismo não se apresenta como teoria, mas como uma perspectiva ontológica ou uma meta-teoria (CHRISTIANSEN *et ali.*, 1999, p. 537; RISSE 2004, p. 174;). Desta forma, a reflexão não se coloca no plano epistemológico da explicação, limitando o seu uso em assuntos teóricos aplicados à segurança ou à defesa.

Na literatura de relações internacionais, a política nas regiões tem sido estudada basicamente por dois modos:

- a) Não há diferenças entre sistemas regionais e internacionais, portanto, o estudo das regiões teria dinâmicas políticas idênticas àquelas existentes no plano global. Todas as regiões, em seus aspectos políticos e de segurança seriam iguais. Desta forma, poder-se-ia extrapolar as abordagens do nível global para o regional e vice-versa. Um bom exemplo desta corrente é o trabalho de Walt (1987) que busca entender empiricamente a dinâmica de

alianças regionais (no Oriente Médio) para testar a teoria geral da balança de poder.

- b) Uma abordagem oposta seria representada pelos estudos de área ou por parte da história diplomática. Para esta corrente toda região é distinta de qualquer outra, sob o plano da análise. Ao longo da Guerra Fria os estudiosos de área consideravam que somente ao enfatizar os aspectos ideológicos e dos matizes dos sistemas políticos distintos poder-se-ia chegar a conclusões teóricas mais profundas. Regiões foram estudadas exclusivamente, permitindo o surgimento de soviétólogos ou estudiosos da Europa, Ásia ou América Latina (LAKE e MORGAN, 1997). Brzezinski (União Soviética), Mittrany e Haas (Europa) são exemplos de *scholars* dedicados a áreas.

Em abordagem semelhante a Lake e Morgan (1997) e Buzan e Weaver (2003), compreende-se que o nível regional distingue-se do nível global ou do plano doméstico. Apesar da trama inter-sistêmica, da relevância do nível da estrutura internacional sobre as regiões e Estados, o nível regional pode ser entendido como nível próprio de análise, ao oferecer importantes contribuições para a análise da ordem global, segurança e economia política, especialmente em contextos pós-Guerra Fria. Assim, em casos de maior complexidade analítica, em tramas políticas ou de segurança, seria útil o uso de jogos de três níveis, acrescentando o nível regional ao jogo proposto no trabalho seminal de Putnam (1988).

3.4- AS GERAÇÕES TEÓRICAS DO REGIONALISMO

Na literatura específica da sub-área é freqüente o recurso a duas *ondas* sobre a temática de regiões e regionalismo (HURRELL, 1995b; HETTNE e SODERBAUM, 2002). A primeira onda envolve o trabalho de autores como Deutsch (1957), Haas (1958), Lindbergh (1963) e Nye (1968), e está ligada à institucionalização da cooperação europeia por meio da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) e os esforços das instituições regionais em coordenar a trama política para que a cooperação no pós-guerra ocorresse. Esta geração possui um foco nos aspectos

econômicos, comerciais e de segurança em relação aos arranjos regionais e foi constituída *pari passu* ao desenvolvimento da União Européia (HURRELL, 1995b; SODERBAUM e LAGENHOVE, 2006).

A segunda onda estaria ligada aos fenômenos regionais mais complexos, difusos e sensivelmente mais políticos que os da primeira onda (HETTNE e SODERBAUM, 1998; SCHULZ *et al.*, 2001). Tais expressões do regionalismo são baseadas em conexões intersetoriais, de tal forma a compreender a economia e o comércio de uma forma articuladas as demais dimensões sociais. Assim seria possível pensar o regionalismo em dimensões não-econômicas como cultura, ambiente ou justiça, além das dimensões políticas, de segurança e defesa. O crescimento das experiências regionais após meados dos anos oitenta compôs um quadro que resultou em mais de cento e setenta acordos preferenciais de comércio em 2003 (SAMPSON e WOOLCOCK, 2003). Tal acréscimo pode ter levado à dispersão dos estudos sobre regionalismo, pressionando o antigo viés eurocêntrico da primeira onda. Estudos sobre o regionalismo Asiático (ACHARYA, 1997; SHIRK, 1997; KATZENSTEIN, 1998), Africano (MACLEAN, 1999; LAAKSO, 2002; BACH, 2004), das Américas (HURRELL, 1992; KACOWICZ, 1998; VAZ, 2002) e Ásia-pacífico (MC DOUGALL, 1999), fortalecem a hipótese da dispersão de estudos regionais pelo mundo.

Porém, talvez seja possível falar em gerações do regionalismo, não como ondas sazonais, mas como gerações teóricas de um fenômeno comum à teoria internacional nos últimos cinquenta anos. A regularidade do uso dos arranjos de regionalismo formal ou informal como estratégias de inserção econômica, plataformas para projeção de poder, escolas diplomáticas, regimes de comércio ou como mecanismo de contenção nuclear pelos Estados e demais atores não pode ser considerada como exceção ao comportamento, antes, deve ser entendida como regra.

Análises de ciclos de regionalismos foram suplantadas por abordagens que permitam compreender os efeitos acumulados destes processos em atores ao longo de consideráveis períodos históricos. Desta forma, a produção teórica contemporânea não se orienta por diferenciações econômicas, políticas ou de

segurança, mas por múltiplas orientações causais para o fenômeno. A despeito das distintas gerações, entende-se que a multi-dimensionalidade teórica da sub-área pode ser encontrada na primeira, não apenas na segunda e terceira gerações do regionalismo.

Porém, é possível discutir uma terceira geração de regionalismo, em que as regiões se orientam de forma tal a produzir relações com outras regiões, instituições internacionais e atores estatais. Quanto ao primeiro tipo de relacionamento pode-se assumir a forma de inter-regionalismo, em relação à segunda uma busca por jurisdição e ação invasiva frente a organismos internacionais (como representado pela União Européia em sua proposta constitucional), por fim caracterizar um tipo de relacionamento entre uma região e um Estado (VAN LANGENHOVE e COSTEA, 2005).

3.4.1- A PRIMEIRA GERAÇÃO DE REGIONALISMO

Deutsch tratou o surgimento do regionalismo nos anos cinquenta utilizando como foco os aspectos da segurança (DEUTSCH *et al.*, 1957). O regionalismo significaria a criação de comunidades de segurança, em que os membros resolveriam seus conflitos sem o efetivo (ou a ameaça do) uso da força. Segundo Deutsch, uma comunidade de segurança é um grupo que se tornou integrado, em que integração é definida como a obtenção de um sentido de comunidade, acompanhada por instituições (formais e/ou informais) e práticas, suficientemente fortes e difundidas para assegurar mudanças pacíficas entre os membros de um grupo, com razoável certeza por um longo período de tempo (DEUTSCH, 1961). Deutsch sugere que possam existir mudanças pacíficas nas Relações Internacionais, ao contrário da tradição realista e daquelas abordagens baseadas epistemologicamente em grandes eventos (SCHMITTER, 2004). O ponto a se considerar é a possibilidade prevista por Deutsch de que os Estados, em comunidades de segurança, teriam condições de superar as restrições impostas pela anarquia, por meio de processos de socialização, que asseguram, no tempo, identidades coletivas e trans-fronteiriças.

Tal hipótese construiria uma espécie de paz estável, uma situação em que a probabilidade de guerra de uns com os outros é tão pequena que não entraria no cálculo de qualquer povo envolvido (BOULDING, 1989). A partir das idéias de Deutsch, Adler e Barnett (1998) desenvolvem-se conceitos de comunidades de segurança amalgamadas (*amalgamated*) e pluralísticas. O primeiro conceito refere-se a uma fusão formal de seus membros (daí a articulação com as abordagens ligadas à integração), que difere do segundo, pelo fato de que, nas comunidades pluralísticas, há a manutenção da soberania e independência política.

3.4.1.1- O SISTEMA SOCIAL E PLURALISTA DO NEOFUNCIONALISMO

Em direção semelhante a Deutsch, Ernst Haas buscou construir uma teoria de integração que contemplasse as Ciências Sociais e a construção de uma comunidade política pós-nacional (BRESLIN, HIGGOTT e ROSAMOND, 2002). O Neofuncionalismo herdou de Mitrany a lógica evolucionária de um sistema que tem por objetivo a paz, uma antecipação do *spillover* de Haas. A proposta tecnocrática, flexível e funcional de Mitrany pode ter influenciado não apenas o trabalho de Haas, mas autores recentes que têm abordado temas de políticas europeias, como Hooghe e Marks (2001) e Majone (1997). A temática de governança regional multi-nível (HOOGHE e MARKS, 2001) e o papel de agências regulatórias e instituições políticas não-majoritárias têm sido usadas para explicar e justificar a gênese de *policies* em arranjos regionais (MAJONE, 1997).

Haas evitou o clima profundamente normativo da época, ao se distanciar de visões idealizadas da Europa do pós-guerra. Apesar da influência funcionalista, Haas optou por uma teoria que transbordasse a compreensão do fixo sistema de Estados europeus, com sua crítica à ausência de uma teoria política (da ação) que explicasse a mudança, nos trabalhos de Mitrany. Em *Uniting of Europe* (1958) Haas discute a construção da Comunidade Econômica do Carvão e Aço (CECA) e a importância da *Alta Autoridade*, instituição europeia que representou a invasividade da dimensão supranacional sobre as dimensões domésticas, nacionais. A

perspectiva francesa em estabelecer uma ordem européia no pós-guerra que reduzisse as chances do rearmamento alemão, e organizasse a retomada econômica encontrou nas instituições supranacionais da CECA o suporte para a governança regional. O neofuncionalismo está especialmente relacionado ao deslocamento de identidades nacionais em direção a um novo centro de poder supranacional, comunitário (SCHMITTER, 2004). O modelo Haasiano pode ser explicado através das seguintes variáveis:

- a) Quanto à ontologia: Haas construiu um modelo dotado de uma ontologia transformativa, em que os atores reorientam suas lealdades e vínculos, deslocando-os de um *locus* anteriormente nacional para uma nova esfera política supranacional. Por meio desta característica o Neofuncionalismo se distancia dos modelos realistas e neo-realistas, presentes majoritariamente nas relações internacionais (WALTZ, 1986; HOFFMANN, 1995), pois sugere que as identidades dos atores envolvidos em interações regionais podem ser mudadas. Tal mudança seria produzida racionalmente pelos grupos de interesse, o que justificaria uma teoria política em caminho oposto ao funcionalismo. Tais preocupações teóricas aproximaram o trabalho de Haas ao construtivismo, meta-teoria de relações internacionais baseada na compreensão de que a estrutura internacional seria composta por idéias, crenças e culturas antes do que por capacidades militares em um domínio de auto-ajuda (WALTZ, 1979). Em textos mais recentes, após ter anunciado a obsolescência do próprio Neofuncionalismo, Haas confessa uma grande aproximação com o construtivismo, pelo motivo das preocupações comuns com os sistemas sociais (HAAS, 1975 e 2001);
- b) Quanto à epistemologia: o Neofuncionalismo possui uma característica processual: a conformação de interesses ocorre em um longo e persistente movimento. Pode estar localizada na esfera nacional, inicialmente, mas se desloca para o domínio comunitário, esfera em que os grupos políticos dispersos na sociedade plural teriam seus interesses maximizados. Assim, o Neofuncionalismo tem por oposta a Teoria da Estabilidade Hegemônica, proposta inicialmente por Gilpin. A mudança política apontada por Gilpin somente ocorreria no sistema internacional se: 1) o sistema, mantido por um

- hegêmona, é posto em desequilíbrio pelo aumento proporcionalmente maior de poder¹¹ de um Estado desafiador; 2) o potencial Estado desafiador estabelece um cálculo de custo-benefício de sua expansão; 3) dada a expectativa de ganhos superiores aos custos de uma eventual disputa o Estado desafiador estabelece um curso de ação em estratégia contenciosa; 4) Uma guerra hegemônica produz um novo equilíbrio, consagrando um novo hegemônica (GILPIN, 1981, p. 10 e 11). Em Gilpin, portanto, a mudança ocorreria em grandes momentos, como nas guerras hegemônicas no ambiente internacional ou nas revoluções por alteração de *status-quo* em ambientes domésticos. Haas está em caminho oposto, pois define que as mudanças em regimes de integração se dão incrementalmente, em função do deslocamento de lealdades políticas e pelo ativismo de organismos de cunho supranacional. A ênfase de Haas se dá nos atores e em suas interações, em termos de processos e não de resultados (ROSAMOND, 2000, p. 55);
- c) Quanto aos grupos de interesse: o pluralismo político previsto por Haas está relacionado a uma ampla mobilização de vários segmentos da sociedade por meio de partidos políticos e poderosos grupos de interesse que liderados por uma elite se envolveria em uma luta por sobrevivência política e poder. Tais grupos seriam maximizadores e buscariam as instituições supranacionais como suporte para atingir seus interesses (MATTLI, 2005);
- d) Papel das instituições supranacionais: o trabalho de Haas é profundamente crítico aos modelos tradicionais de governança nacional e as suas repercussões no plano internacional: o federalismo, as confederações e a gestão intergovernamental (ROSAMOND, 2002). A busca por soluções para problemas comuns, especialmente em ambientes de crescente interdependência, levaria às instituições supranacionais, que desfrutam de um papel central na explicação para a progressiva caminhada para uma mais profunda cooperação, em projetos de integração. Se a integração circula do econômico para o político, o que permitiria a sustentação ao processo seria o papel de coesão gerado pelas instituições internacionais. A predição de auto-sustentação do processo integrador ocorreria por meio do fenômeno do

¹¹ A definição de poder para Gilpin implica em distinguir capacidades militares, econômicas e tecnológicas: “*In this book, power refers simply to the military, economic and technological capabilities of states*” (GILPIN, 1981, p. 13).

spillover, uma espécie de transbordamento da cooperação, que partiria dos simples acordos de cooperação baseados no comércio e em outras áreas das *low politics*, e alcançariam as esferas da *high politics*, sustentando a integração política. O motor que empurraria a sustentação da integração europeia seria a Comissão Europeia, instituição comunitária que possui o poder executivo no projeto europeu;

- e) Papel das lealdades. Não é possível que ocorra o *spillover* político sem que haja uma transferência de lealdades que se deslocariam da esfera nacional para o domínio supranacional. O conceito, central em Haas, refere-se à legitimidade e autoridade da comunidade política. Porém o ponto saliente na literatura repousa sobre se o deslocamento de lealdades significa que os atores (grupos de interesses) aderem, exclusivamente, a uma nova lealdade supranacional ou se mantêm antigas e múltiplas lealdades (RISSE, 2005). Uma compreensão de que o deslocamento de lealdades seria total, de uma esfera a outra, equivaleria a dizer que tal processo seria um movimento de soma-zero, deslegitimador da soberania e da identidade nacional. Interpretações recentes de Haas dão conta da perspectiva de um institucionalismo de cunho sociológico, em que a lógica da conduta apropriada seria uma alternativa (ao se pensar as lealdades em Haas) aos esquemas de escolha racional. Tal possibilidade permitiria entender o avanço do pilar intergovernamental em momentos recentes na integração europeia, notadamente a cooperação em assuntos de segurança e defesa.

3.4.1.2- AS CRÍTICAS AO NEOFUNCIONALISMO E A EMERGÊNCIA DO LIBERAL-INTERGOVERNAMENTALISMO

Há vários pontos frágeis no trabalho de Haas: a diluição dos governos, dos líderes políticos e do Estado na explicação supranacional; o sentido teleológico da dinâmica do *spillover*, o deslocamento de lealdades não verificado em vários projetos de integração espalhados pelo mundo, especialmente na América Latina, bem como a euro-estagnação em vários momentos da experiência europeia, para citar os mais

debatidos (HURRELL, 1995a; SCHMITTER, 2004; MATTLI, 2005; ROSAMOND, 2005). Em função das alegadas fragilidades, da autocrítica de Haas ao citar a obsolescência da teoria regional e neofuncionalista (HAAS, 1975) e do crescente papel da interdependência no capitalismo dos anos setenta surgem vários trabalhos racionalistas e institucionalistas, no intuito de apresentar interpretações distintas e concorrentes ao Neofuncionalismo, em que se destacam Hoffmann (1966), Keohane (1984) e Moravcsik (1993). Hoffmann (1966) ao apontar a importância dos Estados na integração europeia destaca que os estados-membros da União Europeia tinham sido mais obstinados em favor da integração que os Neofuncionalistas poderiam esperar. Keohane aponta, por meio de representações racionalistas baseadas na teoria econômica (ao contrário de Haas, ligado às Ciências Sociais) e nas instituições internacionais, que a cooperação era viável no sistema internacional (1984). Porém, o mais ambicioso trabalho estabelecido em caminho oposto ao de Haas foi construído em ambiente liberal por Moravcsik (1991 e 1993).

Moravcsik discutiu o processo que levou à criação do Ato Único Europeu (1986), documento que permitiu o relançamento da União Europeia, após vários anos de estagnação política. Seu trabalho "*Negotiating the single european act: national interest and conventional statecraft in the european community*", publicado na *International Organization* em 1991, propunha um novo modelo para se pensar as negociações do Ato Único Europeu, que incluía os governos, os grupos de interesse e os líderes políticos europeus, e elidia as instituições supranacionais, como a Comissão Europeia. Tal modelo foi contraposto ao trabalho de Sandholtz e Zysman (1989), que ao discutirem as negociações do Ato Único Europeu focalizaram a aliança entre grandes grupos econômicos europeus e a Comissão Europeia para a criação de um regime de governança regional mais profundo, como aquele que foi produzido pelo Tratado de Maastricht, em 1992.

O quadro abaixo, compilado de Moravcsik (1991, p. 26), é alusivo à diferença entre as duas abordagens, o institucionalismo supranacional de Sandholtz e Zysman e o institucionalismo intergovernamental de Moravcsik:

Parâmetro	Institucionalismo supranacional	Institucionalismo intergovernamental
Atores chave das negociações e compromissos	Grupos de interesse transnacionais e a burocracia supranacional	Chefes de governo e funcionários de alto escalão dos maiores Estados-membros, com metas específicas de políticas determinadas por seus sistemas políticos domésticos e pelas preferências dos <i>policy-makers</i> , tecnocratas, partidos políticos e grupos de interesse.
Natureza da barganha	Troca de favores e articulações que favorecem o interesse comum dos Estados-membros.	Menor denominador comum (grupo de veto), decisões entre os maiores Estados, sendo que os menores Estados receberiam <i>side-payments</i> ao mesmo tempo em que Estados maiores ameaçariam com a exclusão, em caso de confronto.
Natureza do acordo	Grande fluidez de articulação de áreas (<i>issue-linkages</i>) e transbordamento (<i>spill over</i>).	Rigidez na articulação de áreas (<i>issue areas</i>) que são sujeitas a mudança apenas por um acordo interestatal sob a regra da unanimidade

Quadro 1: Institucionalismo supranacional e intergovernamental: distinções teóricas.

O quadro 1 demonstra as distinções entre a perspectiva de Sandholtz e Zysman (1989) e Moravcsik (1991). Os primeiros utilizam uma estrutura explicativa semelhante à de Haas, ao apontar a relevância da Comissão Europeia na intermediação de interesses frente às negociações do Ato Único Europeu. Por seu turno, Moravcsik salienta a importância de chefes de governo e seus principais negociadores em nomes dos estados-membros.

Sandholtz e Zysman preferem explicar as mudanças políticas na Europa do início dos anos noventa, pelo ativismo dos principais servidores comunitários (comissários europeus, funcionários de alto-escalão da burocracia europeia em Bruxelas) em coalizão aos grandes grupos econômicos transnacionais europeus. No intergovernamentalismo o peso dos governos, dos líderes e dos grandes Estados se faz sentir nas barganhas políticas. O peso de cada ator não é substituído pela burocracia supranacional, nem pelo transbordamento das articulações (*linkages*)

entre áreas distintas. Há grande controle pelos líderes para que uma área de negociação não contamine imediatamente outras, através, por exemplo, do uso do veto.

Crítico a Haas, Moravcsik explica as negociações por uma análise em dois níveis: envolve a arena doméstica e a internacional, em uma espécie de tabuleiro duplo, no jogo da diplomacia (PUTNAM, 1998). Moravcsik foi influenciado pelo trabalho de Bulmer e Putnam que buscaram estabelecer uma articulação entre o campo da política comparada e as relações internacionais (ROSAMOND, 2000). Sua abordagem pode ser entendida como liberal, pois desagrega interesses das preferências dos atores, e é intergovernamental, pois supõe barganhas entre Estados, no ambiente das interações regionais. Assim, em Moravcsik não é possível entender os interesses de um determinado Estado sem recorrer às interações estado-sociedade. Atores domésticos contam, possuem suas próprias preferências e se articulam no intuito da definição dos interesses do Estado. Uma vez formulados, os interesses são então barganhados na arena intergovernamental. Não existem preferências fixas, como em algumas variações neo-realistas, mas construídas no processo dinâmico da política.

Para Moravcsik não há diluição do Estado, da política doméstica ou mesmo um deslocamento progressivo (da economia para a política) de lealdades políticas em processos de integração. As barganhas, na visão do autor, não fragilizam o Estado, como sugerido por Haas, ao contrário, possuem o efeito de potencializá-los, fortalecê-los. Os motivos seriam os *issue-linkages*, os *trade-offs* e as sub-barganhas¹².

O trabalho de Moravcsik estabeleceu uma teoria competitiva ao Neofuncionalismo, em uma díade que definiu o centro do debate teórico, comum à primeira geração do regionalismo (POLLACK, 2001).

¹² *Issue-linkages* seria a articulação entre áreas (segurança, comércio, meio-ambiente, etc), que possibilita a cooperação internacional (Keohane, 1984). *Trade-offs* são trocas compensatórias entre atores.

3.4.1.3- A CONTRIBUIÇÃO NEO-INSTITUCIONALISTA AO DEBATE TEÓRICO DA PRIMEIRA GERAÇÃO DO REGIONALISMO

O institucionalismo como abordagem trabalha com a lógica de que as instituições importam, e estuda as formas em que as configurações institucionais possuem impactos nos resultados políticos. O institucionalismo pode ser entendido também como uma espécie de reação à premissa de que resultados políticos seriam apenas dependentes das escolhas dos atores, na ausência de restrições institucionais. Ao menos três grandes linhas teóricas surgiram após a década de oitenta, na ciência política e na teoria internacional, organizando o campo neo-institucionalista: o institucionalismo de escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico (HALL e TAYLOR, 1996).

O institucionalismo de escolha racional entende que instituições são regras e entidades formais que impõem obrigações a atores auto-orientados. Atores são maximizadores de utilidade, e se comportam de forma previsível (em função do cálculo sobre o comportamento provável dos outros atores), porém são influenciados pelas restrições das instituições em estabelecer a agenda ou mesmo em atuar nas possibilidades de ganhos dos atores. Tal linha possui em seu fulcro os trabalhos sobre comportamento legislativo nos Estados Unidos, no intuito de construir modelos que pudessem fazer previsões sobre o processo decisório e a eventual alocação de recursos orçamentários naquele país (RIKER, 1980; SHEPSLE, 1989). Tsebelis (1994) e Kreppel (1999 e 2001) desenvolveram trabalhos buscando articular as abordagens dos dilemas políticos de escolha racional à integração europeia, através de estudos sobre o Parlamento Europeu. Outros estudos foram centrados nos mecanismos de maioria qualificada no Conselho Europeu (TSEBELIS e GARRETT, 1997 e 2000).

O institucionalismo histórico ressalta os feitos das instituições ao longo do tempo, especialmente aqueles que restringem a ação dos atores e dificultam a mudança em ambientes interativos. Instituições políticas e políticas públicas seriam caracterizadas pelo que os economistas chamam de *increasing returns*: os atores seriam

incentivados a aderir às instituições e não abandoná-las, o que pode fazer que as mesmas se mantenham em equilíbrio, mesmo em momentos de mudança política (PIERSON, 1996).

Enquanto abordagem teórica, o institucionalismo histórico pode ser entendido como uma reação contra a análise das interações políticas pensadas prioritariamente por meio de grupos ou mesmo através do funcionalismo de corte estrutural, muito comum nos Estados Unidos dos anos sessenta e setenta (HALL e TAYLOR, 2003). A reação não era exatamente contra a característica estrutural da explicação, mas antes uma insatisfação com o componente das características sociais, culturais ou ideacionais dos atores, entendidas como primordiais para o funcionamento dos sistemas políticos. Para o institucionalismo histórico era preciso mudar o foco da investigação, de atores para instituições políticas.

Em relação às teorias de integração talvez a principal contribuição tenha sido realizada por Pierson em relação ao debate sobre a integração europeia. Em sentido contrário aos autores da escolha racional, Pierson sugere que as instituições europeias dificultam fortemente o retorno ao *status* original de Estado-membro com soberania intocada. A integração seria um processo de trajetória dependente (*path-dependent*) em que os instituidores originais estabeleceram regras que resistem as mudanças ao longo do tempo. Assim as pressões por uma União Europeia essencialmente intergovernamental seriam reduzidas pela força contrária às mudanças impostas pelos organismos supranacionais como a Comissão Europeia (PIERSON, 1996).

A força das instituições promoveria uma espécie de efeito de trancamento (*Lock-in*), restringindo a ação dos atores ao longo do tempo. Desta forma, as instituições produziriam equilíbrio, mesmo em situações em que os resultados produzidos sejam ineficientes, ou mesmo sob amplas pressões por mudança.

Por fim, o institucionalismo sociológico, como abordagem utilizada em ambiente regional, possibilita discutir instituições de uma forma mais ampla, ao incluir normas informais e convenções, além das formais. O debate sobre instituições, ao ganhar a

esfera da sociologia, foi redefinido por uma tentativa de observar as interações humanas não através do cálculo instrumental, próprio da Ciência Política de tradição Weberiana, em busca de recorrente eficiência, mas de práticas culturais, de ritos e tradições. Assim instituições poderiam promover comportamentos esperados, apropriados, de acordo com as tradições de um determinado grupo social.

O institucionalismo sociológico abriu o campo teórico do regionalismo para o estudo das identidades regionais, da crítica ao sentido tradicional de pensar regiões meramente por contigüidades. Sua aplicação permite ir além dos interesses econômicos e articular a esfera da cultura e das identidades para se pensar o regionalismo (CHECKEL, 1999).

3.4.2- A SEGUNDA GERAÇÃO: O NOVO REGIONALISMO

O Novo Regionalismo tem suas origens nas transformações do sistema internacional nos meados dos anos oitenta e na proliferação de arranjos regionais, sejam econômicos ou políticos pelo mundo (BOAS, MARCHAND e SHAW, 2005). As mudanças na economia e na política apontaram para um novo sistema baseado nas seguintes características: a) multipolaridade ou tripolaridade no sistema internacional, após o período bipolar. Junto à nova divisão de poder houve uma nova divisão do trabalho sob o capitalismo do final do século; b) o relativo declínio da hegemonia americana em uma combinação com uma menor refração dos Estados Unidos com o regionalismo; c) a erosão do sistema das nações-estado Vestfalianas e o aumento da interdependência e da globalização e d) as mudanças que consagraram a economia política sob o viés neoliberal nos países em desenvolvimento e nos Estados recém saídos do comunismo (HETTNE e SODERBAUM, 2002).

A segunda geração do regionalismo pode ser entendida como uma abordagem para o estudo da economia política contemporânea e das relações entre globalização e regionalismo, enquanto fenômenos interligados por uma complexa rede de fluxos,

atores e processos. Talvez tal geração não seja propriamente uma geração exclusiva dos estudos regionais, mas uma geração que estuda as interconexões entre globalização e regionalismo, como forma de adicionar algum sentido territorial ao debate sobre estudos globais. Há uma importante bifurcação teórica derivada do ponto. Para alguns autores da sub-área (SHAW, 2003) as conexões entre regionalismo e globalização são o fermento para um problema disciplinar: dadas as clivagens decorrentes do conceito de Estado pós-Guerra Fria, os fundamentos dos estudos sobre relações internacionais e sobre relações globais (global relations) se tornaram competidores e antitéticos¹³. Frente à progressão e profundidade das forças globais os estudos sobre regionalismo se tornariam mais e mais significativos, frente ao enquadramento territorial aduzido aos tentativos modelos de estudos sobre globalização.

Há uma segunda interpretação que entende que os estudos sobre globalização permitiram uma melhor nitidez frente às múltiplas abordagens e níveis de análise na disciplina de relações internacionais, bem como salientaram os vínculos entre o nível regional e o global para o estudo da política, economia e segurança. Há nitidamente novos desafios para o regionalismo, sob o plano teórico, face aos desafios impostos pela globalização: como explicar regiões do mundo em que importantes capacidades estatais se esvaíram? Como explicar normas e instituições em regiões fragilmente reguladas? Como estudar regiões profundamente marcadas em que novas formas de pensar a segurança emergem, marcadas por ameaças regionais, extra-territoriais e não-estatais? Novas formas de governança regionais, sistemas multi-nível e de grande interdependência exigem refinamento teórico nos estudos sobre o regionalismo, justificando o Novo Regionalismo. Todavia há determinadas dimensões das mudanças recentes que demandam teorias já estabelecidas em relações internacionais (HURRELL, 2005). Nem todas as perguntas anteriores podem ser respondidas pelo Novo Regionalismo, mas sua importância tem sido crescente, pelos seguintes motivos:

¹³ O internacional e o global são *caminhos* que expressam distintas idéias. As transformações globais envolvem a reconstituição, antes que a simples crítica ou superação das formas e relações estatais (SHAW, 2003, p. 40-41, tradução nossa)

- a) A partir dos anos oitenta é possível identificar nos estudos regionais um progressivo deslocamento da temática comercial, existente em uma determinada área geograficamente delimitada, para a emergência de estudos que cruzam fronteiras, em áreas não delimitadas, como os corredores de desenvolvimento asiáticos ou americanos. É possível, ao mesmo tempo, apontar para a ocorrência de modelos em macro-regiões (como o regionalismo produzido pela União Européia, NAFTA ou ASEAN) ou mesmo em micro-regiões, como nos fenômenos recentes que articulam Cingapura e Hong-Kong, ou em regiões européias como o Cáucaso ou asiáticas como a região do Mar Negro (BRESLIN, HIGGOTT e ROSAMOND, 2002). Tal abordagem ocorre em um momento em que as experiências de regionalismo não tenderam a ser profundamente institucionalizadas, como no exemplo oposto da União Européia. Há novas formas de regionalismo não-institucionalizadas (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico - APEC) simultaneamente a formas desinstitucionalizantes (Comunidade Andina) e outras em transição, como o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL;
- b) Outro importante ganho é a discussão possível do conceito de ordem frente aos fenômenos da globalização e regionalismo. Tal compreensão foi apontada inicialmente por Gamble e Payne (1996) e discutida por Lake e Morgan (1997) e Buzan e Weaver (2003). Neste autores há o uso do conceito de Buzan, Weaver e de Wilde (1997) de complexo regional de segurança (RSC) que articula unidades políticas ligadas geograficamente em um ambiente em que os principais problemas de segurança não podem ser geridos isoladamente (BUZAN e WEAVER, 2003). No mundo pós-Guerra Fria, os complexos regionais de segurança, e as regiões emergem como uma característica central para se pensar a ordem, que deve ser somada às considerações sobre a distribuição de poder global e as potências, para um quadro mais profundo sobre o poder no plano internacional;
- c) Estudos que contemplam dimensões da cooperação sul-sul ou da transterritorialidade norte-sul. Este fenômeno foi apontado por vários autores (HURRELL, 1995a; GRUGEL e HOUT, 1999; BOAS, MARCHAND e SHAW, 2005) ao discutirem dois pontos cruciais: a emergência de um novo tipo de regionalismo que envolve Estados ricos e pobres, desenvolvidos e em

- desenvolvimento (como nos casos da APEC e do NAFTA) e o fenômeno da crítica ao eurocentrismo, como fórmula prescritiva para o desenvolvimento institucional de diferentes processos de integração;
- d) A relevância do estudo entre políticas domésticas e as políticas dos estados-membros em uma dada organização regional. A partir do trabalho de Moravcsik (1991) autores como Milner (1997), H. Wallace e W. Wallace (2000) desenvolveram trabalhos que levam em conta a demanda de elites políticas domésticas e a inserção de Estados em plano regional. As barganhas internacionais produzem resultados que retro-alimentam a política doméstica e oferecem *trade-offs* que estimulam grupos de interesse em manter projetos regionais;
- e) A ampliação dos estudos para além das premissas racionalistas permitiu um aumento considerável de estudos na área, em especial quanto a questões de identidade e regionalidade (*regioness*)¹⁴. Há estudos construtivistas na sub-área que valorizam as distinções entre as regiões do mundo, de forma a distinguir processos de socialização e de interação regional, em um quadro que reforça as características sociais, antes que as econômicas ou de segurança (ACHARYA, 2000). Parte dos trabalhos neste campo tem servido para retirar o aspecto eurocêntrico e teleológico dos estudos que buscam compreender o regionalismo no mundo de forma análoga ao regionalismo europeu. O aspecto normativo de vários trabalhos na sub-área e a noção de que o regionalismo europeu seria uma espécie de futuro das demais experiências de integração tem sofrido críticas severas (HURRELL, 2005);
- f) O intenso debate sobre regionalismo e globalização. O Novo Regionalismo permite estabelecer conexões causais entre globalização e o fenômeno da integração regional. O que ocorre nas regiões pode ser explicado pelas mudanças ocorridas no plano internacional, com destaque para a análise das relações políticas nas e entre as regiões. Nexos de causalidade entre os fenômenos globais e regionais até então haviam sido pouco estudados, mas há recentes trabalhos que exploram tal relação (BACH, 2004; FARRELL, 2005; HURRELL, 2005; SERRANO, 2005). Aqui dois pontos se destacam: em

¹⁴ *Regioness* pode ser traduzido por regionalidade. Diz respeito a um processo em que uma área geográfica é transformada de objeto em sujeito, capaz de articular os interesses transnacionais de uma região emergente (HETTNE e SODERBAUM, 2002).

primeiro, uma recusa em entender o nível regional como uma espécie de sub-sistema autônomo, isolado das forças globais, como nos primeiros estudos sobre o regionalismo, especialmente em Haas ou em estudos sobre segurança regional, como em Walt (1987). A literatura sobre segurança regional também revela tal restrição entre níveis de análise, ao considerar a dimensão regional em grande distância da global (LAKE e MORGAN, 1997; BUZAN e WEAVER, 2003). Um segundo ponto seria focalizar nos *trade-offs* entre o regionalismo e globalização, especialmente pela abordagem que sugere que o regionalismo pode ser entendido como uma reação dos atores (estatais e não estatais) frente às mudanças recentes na economia política internacional, causadas pela globalização (BOAS, 2000; FARRELL, 2005).

3.4.3- A TERCEIRA GERAÇÃO: REGIONALISMO GLOBAL

Poderíamos pensar em uma agenda de refinamento teórico do Regionalismo, frente às várias perguntas sem respostas abordadas na seção anterior. Três ordens de problemas representam as principais fragilidades teóricas do Regionalismo:

- a) Os derivados da pequena importância dada às considerações sobre o poder em um mundo unipolar, pós-Guerra Fria. Derivam-se daí as dificuldades em compreender como o poder está distribuído nas regiões, sua relação com o nível global e a trama interníveis de análise no debate sobre regiões. Há uma série de desdobramentos ao se pensar segurança regional, frente aos desafios teóricos pouco explorados pela sub-área, especialmente as novas ameaças como o terrorismo e a proliferação privada de armas de destruição em massa nas regiões (HURRELL, 2005);
- b) A negligência quanto à produção de estudos comparados e sobre regiões sem (ou de baixa) institucionalidade regional, especialmente a China, a Índia, a Rússia, a Península Coreana, o Golfo Pérsico, o Oriente Médio e os Estados Unidos. Mantêm-se as antigas tendências ao eurocentrismo (n=1) e aos estudos sobre as relações entre o regionalismo europeu e as questões da

supranacionalidade e da soberania (GRUBER, 2000; SODERBAUM e LAGENHOVE, 2006);

- c) A pequena produção sobre o processo de consolidação de regiões, que mesclam espaços regionais, complexos regionais, estados-regiões, além da ordem e sociedades regionais (HETTNE e SODERBAUM, 2002). O debate contemporâneo sobre a constituição Europeia e o ativismo das regiões em acordos e arranjos inter-regionais completa as preocupações que tem levado a um novo momento os estudos sobre o regionalismo.

O desenvolvimento teórico da sub-área se aproveitou da difusão das temáticas inspiradas pela União Europeia e pelo relacionamento com a disciplina de relações internacionais. O debate normativo apontado por Spinneli e pelos federalistas foi seguido pela proposta funcional e tecnocrática focada em instituições, especialmente em Mitrany; em seguida o grande debate que organizou teoricamente a sub-área: neofuncionalismo x liberal-intergovernamentalismo. Posteriormente, a interface com as Relações Internacionais possibilitou questionar se a antiga dicotomia entre Haas/Moravcsik deveria ser superada pelos emergentes paradigmas da disciplina: racionalismo por um lado, construtivismo, por outro (POLLACK, 2001).

O Novo Regionalismo ao sublinhar como (e com qual profundidade) a globalização se articula com a economia e a política, e como as regiões se tornaram um novo marco de territorialidade, conseguiu capturar a trama de fluxos até então obscura na teoria. Tais fluxos, de corte extra-estatais, auxiliaram o desenvolvimento de abordagens que buscaram compreender as crises financeiras da década de oitenta, as novas barganhas no comércio internacional através das negociações multilaterais, a ortodoxia econômica dos anos noventa e a resistência de grupos sociais ao avanço liberal. Parte de tudo isto ocorre em regiões, não exatamente no domínio exclusivo dos Estados.

Mas, para discutir os problemas é preciso, em primeiro lugar, enfrentar o desafio de articular a dimensão regional à dimensão global da política. Há muitas correntes e autores que contribuem para a produção recente neste tópico (GUEHENNO, 1999; CHA, 2000; SCHOLTE, 2000; BUZAN e WEAVER, 2003). Nem todas as correntes

estão centradas no debate entre os fluxos econômicos e do comércio e seus desdobramentos na política e na segurança internacional. Mais comum é a produção sobre o final da Guerra Fria e suas repercussões para a segurança internacional. Mas, mesmo que a literatura seja limitada, não há consenso sobre se a globalização possui efeitos promotores da cooperação em matéria de segurança (GUEHENNO, 1999; CHA, 2000). Talvez exista generalizado apoio quanto à hipótese de que a globalização tem diminuído a capacidade de resposta dos Estados frente aos problemas da segurança internacional, como o terrorismo. Mas não há consenso possível sobre quais são as respostas adequadas às novas ameaças.

Durante os anos noventa foi possível observar o crescimento de abordagens teóricas ligadas à área da segurança regional, como os trabalhos de Lake e Morgan (1997), Buzan, Weaver e de Wilde (1997) e Buzan e Weaver (2003). Em todos estes trabalhos há o uso do conceito de complexos regionais de segurança¹⁵. Ao contrário do que se poderia pensar no período, a teoria de complexos de segurança regionais descola as regiões da política global, ao reforçar os aspectos da regionalização da segurança por meio das constantes interações entre atores regionais, de forma a constituírem assuntos de segurança mútuos.

A coesão entre atores se daria por meio do compartilhamento (pelos Estados) de ameaças, ou mesmo da compreensão comum de externalidades, sempre negativas, baseadas em problemas de segurança que seriam securitizados no domínio regional (LAKE e MORGAN, 1997). O fim da Guerra Fria e a unipolaridade produziram condições para uma distinção entre o papel dos poderes regionais, das grandes potências e das superpotências (BUZAN e WEAVER, 2003), em um sistema 1 + 4 (uma superpotência – Estados Unidos e quatro grandes poderes – União Européia, China, Japão e Rússia). Os poderes regionais aparecem nos complexos regionais de segurança, como a Índia, o Brasil, dentre outros. Padrões de amizade/inimizade entre Estados estabelecem os contornos da segurança, que passa a ter escassas relações com o plano global. Para Buzan e Weaver a característica mais importante da segurança internacional, pós-Guerra Fria, é aquilo que ocorre nos complexos

¹⁵ Complexos regionais de segurança são padrões duráveis de amizade/inimizade que tomam a forma subglobal, em padrões geograficamente coerentes de segurança interdependente (BUZAN e WEAVER, 2003, p. 45).

regionais de segurança (2003, p. 12). Desta forma, a despeito dos impactos das ameaças globais que ocorrem em plano regional, os *trade-offs* entre os níveis regional e global são geralmente baseados no que a abordagem regional colabora para a segurança global. Os autores articulam os diferentes níveis em uma interação denominada *constelação de segurança* (que envolve os níveis global, inter-regional e local), mas a ênfase é clara nas regiões (2003, p.3). Falta ao modelo de Buzan e Weaver articular como a estrutura de poder impacta as regiões, e qual a relação entre os níveis global e regional.

Outro problema na literatura sobre o regionalismo é a pequena produção na sub-área quanto às regiões de baixa institucionalidade. Enquanto a produção sobre a União Européia, Ásia e África é significativa (BRESLIN, HIGGOTT e ROSAMOND, 2002), os estudos sobre as Américas, o Oriente Médio, o Cáucaso, os Bálcãs, a China e outras regiões não possuem a mesma atenção. Há importantes e recentes trabalhos sobre o MERCOSUL e a região Andina (VAZ, 2002; TICKNER e MASON, 2003), mas, geralmente, a literatura revela grandes desníveis e impede a construção de sólidos estudos comparados. Por outro lado, não há motivos para aceitar o desenvolvimento institucional europeu como modelo a ser seguido, como parâmetro que supõe a supranacionalidade, a existência do direito comunitário ou mesmo as constantes ampliações como *standards* a serem copiados por outras regiões, desconsiderando seus contextos históricos próprios (FARRELL, 2005).

A intensa preocupação com os problemas da soberania, a articulação entre o domínio legal e a política e o formalismo superam as preocupações com as transformações ocorridas ao longo das décadas nos arranjos regionais pelo mundo. Há um processo de consolidação de experiências regionais que escapam aos estudos do Novo regionalismo e que caracterizam uma terceira geração teórica do regionalismo. Tais preocupações possuem conexões com o desenvolvimento do conceito de regionalidade, entendido como o resultado multidimensional do processo de regionalização em uma área geográfica particular. Está relacionado a dimensões da consolidação regional como espaço regional, complexo regional, sociedade regional, comunidade regional, regiões-Estado e inter-regionalismo. As preocupações desta terceira geração não contemplam apenas as regiões

emergentes, mas a ordem mundial que faz o regionalismo possível, pós-guerra fria (HETTNE e SODERBAUM, 2002).

Estes novos conceitos estão imbricados em uma dinâmica que não encontra espaço nas tradicionais abordagens. Não se trata de pensar o regionalismo de forma apenas institucionalizada, em uma dinâmica que começa no econômico e desloca-se, por meio do *spillover*, para a supranacionalidade política. Da mesma forma não se trata de um processo meramente controlado pelo Estado, condição para o reforço do sistema político doméstico, como na explicação intergovernamental. Há um caráter multidimensional que não é capturado pelas teorias do *mainstream* do regionalismo. A emergência de uma comunidade política regional (*polity*) envolve uma série de considerações teóricas, que alteram o foco da economia política e globalização para a política nas regiões.

3.4.3.1- A PERSPECTIVA DO INTER-REGIONALISMO

Uma série de encontros, diálogos, acordos e arranjos inter-regionais têm chamado a atenção de vários estudos sobre regionalismo¹⁶. Em especial pelo ativismo da União Européia, mas outros arranjos também têm buscado estabelecer relações região-estados ou região-região. Após a primeira geração de acordos, como os de Lomé (1975) e Cotonou (2000), assinados entre a União Européia e vinte e oito países africanos, caribenhos e do Pacífico (ACP) as relações entre regiões têm sido mais intensas. As interações entre regiões permitem a alguns arranjos regionais uma capacidade de se colocar como atores político, em negociações internacionais. MERCOSUL, União Africana, ASEAN e União Européia, entre outros, tem assumido papéis em negociações internacionais e inter-regionais (SODERBAUM e VAN LANGENHOVE, 2006).

¹⁶ As parcerias União Européia-ASEAN, Euro-mediterrânea (Processo de Barcelona), o Processo de Cotonou, o processo para a criação de uma área de livre-comércio entre União Européia e MERCOSUL, os encontros da União Européia com a Comunidade Andina e a Comunidade para o desenvolvimento do Sul da África (SADC) são exemplos.

O inter-regionalismo pode ser entendido como um processo em que duas regiões interagem como tal. Há, porém, uma questão conceitual envolvida. A relação entre regiões pode ser entendida de forma puramente formal, ou excede a formalidade da analogia intergovernamental? É possível observar atores não-estatais, mesmo que raramente, assumindo papéis em redes inter-regionais. Este fenômeno, por seu caráter distinto às relações formais do inter-regionalismo, tem sido designado por trans-regionalismo. O trans-regionalismo designa uma ampla rede de relacionamentos além daqueles mantidos pelos Estados, que envolve conexões entre regiões, incluindo redes corporativas ou de organizações não-governamentais, no intuito da cooperação entre atores em duas ou mais regiões (AGGARWAL e FOGARTY, 2004, p.5).

Muitos pontos emergem do inter-regionalismo, não obstante o mais importante é explicar os motivos para que ocorra a cooperação entre regiões. Não são comuns as interações entre regiões sul-sul, em acordos hipotéticos como ASEAN-MERCOSUL, mas acordos entre União Européia e ASEAN, MERCOSUL ou União Africana. A cooperação em um inter-regionalismo assimétrico pode envolver a busca por poder ou hegemonia, mesmo em *soft power*. Por outro lado pode representar a busca pela construção de uma ordem transnacional, comandada por regras definidas nos domínios das instituições internacionais (algo como um hegêmona benigno). É possível imaginar que a cooperação regional européia busque a expansão de sua influência no sistema internacional, nos ambientes do comércio e da economia, com desejável expansão para a política (FARRELL, 2005; ZIELONKA, 2006). Assim, o inter-regionalismo poderia significar uma estratégia de expansão de poder, ou, por outra compreensão, a difusão de normas e valores. Neste ponto há o risco de considerar as regiões de forma semelhante a Estados e utilizar as teorias de relações internacionais para explicar sua dinâmica, indistintamente (TAVARES, 2004).

3.4.3.2 - OS ESTUDOS COMPARADOS NO REGIONALISMO

São comuns estudos sobre o regionalismo baseados em uma única região, como nos estudos europeus. Os estudos comparados em parâmetros regionais são raros, apesar da importância da Ciência Política e sua ênfase neste método para os estudos regionais. Por outro lado, o método comparado possui muitos detratores e a aproximação da sub-área ao construtivismo e à teoria crítica talvez tenha produzido um aumento da refração ao método. A análise comparada, porém, pode ser útil para a busca por recorrências e generalizações teóricas, tão comuns em ciências sociais, apesar dos inúmeros riscos que o método envolve.

Aqui há um ponto que envolve os objetivos centrais deste trabalho: comparar políticas domésticas frente à consolidação de regiões e seus desdobramentos no cálculo dos Estados. O método comparado permite compreender quanto as regiões influenciam os Estados, os transformam e permitem novas formas de governança. A terceira geração tem utilizado o método comparado, se valendo de um modelo que articula os efeitos do global sobre o regional e vice-versa. Tal empreendimento busca entender as regiões em um quadro, que em seu conjunto, articula-se a ordem global, por meio da discussão sobre governança (HETTNE e SODERBAUM, 2002).

3.4.3.3 - A NOÇÃO DE ORDEM E AS RELAÇÕES COM O CAMPO DA SEGURANÇA E DEFESA

Não há como se pensar ordens pós-Guerra Fria alheia às regiões. No entanto, as representações teóricas tradicionais do regionalismo, dentro da disciplina de relações internacionais, contemplam o nível global e o nível doméstico para explicar os problemas da segurança internacional. Usando o conceito de maximização do poder nacional, realistas e neo-realistas (ofensivos) tem examinado o nível doméstico e conceituado a segurança, buscando entender suas implicações para a esfera política e militar (MORGENTHAU, 2003; MEARSHEIMER, 2001). A segunda

ordem de considerações teóricas discute o tópico pelo viés da segurança coletiva ou global, como nos trabalhos sobre a Liga das Nações ou mesmo sobre as Nações Unidas (CLAUDE, 1971).

A ordem unipolar pode ter permitido maior ativismo às potências regionais (BUZAN e WEAVER, 2003), porém o ponto intrigante é o quanto a ordem regional é fruto das interações globais ou o quanto ela é derivada de uma dinâmica própria? Quais seriam o peso e a intensidade das forças regionais e globais na configuração da segurança internacional, no pós-Guerra Fria? Por outro lado, qual seria a relação entre a ordem internacional e regional e a construção de políticas domésticas, especialmente aquelas que possuem intensidade máxima na escala de importância para a manutenção do Estado, como as de defesa.

A interação entre o doméstico e o global pode ser mais bem entendida em caso de se adotar modelos que permitam incorporar estas interfaces, entre diferentes níveis de análise. Nas abordagens mais recentes do regionalismo esta possibilidade está aberta.

Este capítulo debateu as teorias e abordagens do regionalismo em relações internacionais, sua dimensão na segurança e defesa e governança. As relações entre regiões e ordem, porém, serão trabalhadas no próximo capítulo.

4 - ORDEM INTERNACIONAL, ORDEM REGIONAL E PERCEPÇÕES POLÍTICAS

O debate sobre ordem internacional está frequentemente relacionado ao trabalho de Hedley Bull em *Relações Internacionais*. Em *Anarchical Society*, trabalho publicado em 1977, o autor define ordem como uma situação ou estado de coisas que pode, ou não, ser estabelecido, em maior ou em menor escala na política internacional em um dado período e lugar. Ordens internacionais sempre teriam ocorrido na política entre Estados, e Bull discutiu suas proposições ao apresentar o florescimento e expansão da sociedade internacional europeia a partir do Renascimento (BULL, 1977, p. 15).

A ordem internacional, desta forma, é uma variável dependente do conceito de sociedade internacional. A sociedade internacional, como base intelectual da ordem na vida entre os Estados, foi concebida por Bull como:

Uma sociedade de Estados (ou sociedade internacional) existe quando um grupo de Estados, conscientes de certos interesses e valores, forma uma sociedade, no sentido em que os Estados se relacionam uns com os outros por meio de obrigações auto-estabelecidas, e as partilham em instituições comuns (p. 12, tradução nossa).

Sistemas internacionais podem existir sem sociedades internacionais, desde que os Estados não compartilhem interesses e valores comuns, em suas interações. O sistema grego de cidades-estado, em que Cartago e a Pérsia foram inseridas de alguma forma, seria exemplo. Todavia, não existiam valores compartilhados, pois a Pérsia era percebida pelos gregos como uma região bárbara, algo semelhante às percepções sobre Cartago (BULL, 1977, p.14). Desta forma, sem uma sociedade entre as cidades-estado gregas a ordem era baseada em um cálculo para manutenção formal da existência das distintas soberanias. Não havia socialização de valores e interesses, assim a preservação do sistema era assegurada pela força das cidades-estado gregas.

Ordens são formadas, para Bull, com quatro grandes objetivos: o primeiro volta-se para a preservação do sistema e da sociedade de Estados em si; o segundo para manutenção da soberania externa e da independência dos Estados, o terceiro para

garantir a possibilidade da paz, e por fim para a limitação da violência, manutenção dos acordos e garantias comuns de propriedade, pelo princípio *pacta sunt servanda* (BULL, 1977, p. 19).

Bull não partiu de uma visão da ordem internacional semelhante à encontrada no conceito de *anarquia* Hobbesiana. O estado de guerra em Hobbes é mais pessimista quanto ao relacionamento entre Estados que a representação de Bull, em *Anarchical Society*. A sociedade de Estados parte de regras socializadas, algo distinto ao encontrado em Hobbes, no *Leviatã*:

Mas mesmo que jamais tivesse havido um tempo em que os indivíduos se encontrassem numa condição de guerra de todos contra todos, de qualquer modo em todos os tempos os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos no outro; isto é, seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seu reino, e constantemente com espões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra. Mas como através disso protegem a indústria de seus súditos, daí não vem como consequência aquela miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos isolados¹⁷.

Interpretações mais recentes dão conta que Bull, além de não utilizar o conceito de anarquia de Hobbes, também não buscou realizar uma transposição, para o plano internacional, das noções de ordem e governo existentes em âmbito doméstico. Tal compreensão retira todo o sentido de analogias domésticas para se representar a ordem em Bull. Não há harmonia, estabilidade ou paz automática na sociedade internacional; muito menos o poder e os conflitos seriam suprimidos, ao contrário, frequentemente podem ser forças dominantes nas relações internacionais (ALDERSON e HURRELL, 2000).

O debate contemporâneo sobre ordem permite distinguir tipos de ordens diferentes, rotas e instrumentos para a negociação e o estabelecimento de regras. Bull (1977), Buzan (1993), Hurrell (1998) e Alagappa (2003) desenvolveram tipologias de ordem. Bull, em primeiro lugar, discute a possibilidade de se pensar em três grandes tipos: sistema, sociedade internacional e sociedade grociana. O primeiro diz respeito ao modelo hobbesiano, de estado de natureza agressivo, em que a guerra é uma

¹⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Cap. XIII. Ed. Abril. 3ª. Edição. 1983.

contingência das interações por poder. A ordem internacional produzida pelo poder aumenta o risco de conflitos e a manutenção da soberania e do poder dos principais Estados é instável. O segundo modelo é focado em regras de convivência geradas pelo poder e pela busca pela restrição dos efeitos negativos da guerra. O terceiro está baseado em considerações que as regras surgem em função de parâmetros morais encontrados entre os Estados, que buscam a justiça e relações não belicosas (BULL, 1977, p. 23-27).

Buzan aponta uma tipologia de ordem composta por sistemas, sociedades funcionais e sociedades civilizacionais (BUZAN, 1993); Hurrell trabalha três categorias de ordem, minimalista, plural e solidária (HURRELL, 1998). Para as finalidades desta tese o conceito central será o de ordem, e não o de sociedade internacional. A ordem internacional (entendida como interações governadas por regras) liga-se diretamente às questões próprias à gestão da segurança internacional, já o conceito de sociedade internacional pode ser entendido como voltado para uma compreensão alternativa da política internacional (ALAGAPPA, 2003). Serão analisadas as interações políticas no Cone Sul e Europa, bem como a produção das regras decorrentes da distribuição de poder e da percepção dos atores nas regiões. A construção de sociedades regionais deve ser entendida como desdobramento fortemente ligado a manutenção das regras socializadas por Estados.

Para se pensar a ordem internacional, como desdobramentos de regras estabelecidas, cabe, então, partir de elementos que articulam o poder, os interesses e os valores comuns, que são resultantes de percepções dos atores internacionais. A compreensão do poder, das regras e instituições envolvidas nas interações entre Estados é realizada, por sua vez, por homens de Estado e elites que permitem que estas percepções cheguem até a esfera de produção de políticas. A política externa de cada Estado demanda tal percepção, assim como a política de defesa - políticas fortemente relacionadas à externalidades e ao ambiente exógeno ao Estado.

Aqui há dois pontos de suma importância: a compreensão do poder e sua definição, e a percepção dos homens de Estado e elites na elaboração de políticas.

4.1- PODER, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ORDEM POLÍTICA

Não há dúvida sobre a importância do poder para a disciplina de relações internacionais. Desde Tucídides, passando por Maquiavel, Hobbes, Morgenthau, Dahl, Aron, Wight, Waltz e Mearsheimer, o poder constitui-se como o *corpus* da área, algo semelhante ao que ocorre na ciência política. Porém, o poder tem sido alvo de inúmeras controvérsias na disciplina¹⁸.

Estudos sobre poder em relações internacionais sublinham distintas formas para caracterizar o fenômeno. Na tradição realista, desde Maquiavel a Morgenthau, poder é visto como uma meta, uma finalidade comum à ação política de todos os Estados (MAQUIAVEL, 1980; MORGENTHAU, 1948). Uma visão próxima sublinha os recursos físicos que uma nação possui. Esta interpretação salienta os elementos nacionais de poder em termos de capacidades, armas e recursos econômicos como bases para uma definição objetiva de poder (STOESSINGER, 1962; WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2003). Inúmeros mecanismos foram construídos por meio desta definição para se obter critérios objetivos de classificação de poder de diferentes Estados. O mais conhecido critério, fruto do trabalho de David Singer e M. Small (1972) é conhecido por *correlates of war (Cow)*.

O cálculo de recursos de poder foi amplamente utilizado por Waltz em *Theory of International Politics* (1979). Sua compreensão de capacidades (*capabilities*) como uma variável independente (a explicar o comportamento dos Estados) e material de poder está na base da distinção entre potências e Estados frágeis. No neorealismo de Waltz, a distribuição de capacidades militares permitiria o uso do conceito de balança de poder, recurso analítico utilizado para se compreender o equilíbrio no sistema internacional e o comportamento genérico das potências. Decorre daí a

¹⁸ Ver: HOFFMANN, STANLEY. *Notes on the elusiveness of modern power*. International Journal 30. Spring, 1975; Martin Wight, *Power Politics*. Edited by Hedley Bull *et al.*, London: Royal Institute of International Affairs, 1978; NEUMANN, IVER B. (ed.) *Regional Great Powers in International Politics*, Basingstoke: St. Martin's Press, 1992; WOHLFORTH, WILLIAM C. *The Elusive Balance. Power and perceptions during the cold war*. Cornell University Press. 1993; LEMKE, DOUGLAS. *Regions of War and Peace*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2002; SOARES DE LIMA, MARIA REGINA e HIRST, MÔNICA. *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, in: *International Affairs* 82.1, 21-40, 2006.

noção mecânica de Waltz sobre a tendência inexorável ao equilíbrio no sistema internacional.

A construção de indicadores de poder baseados apenas em capacidades militares gerou um grande número de trabalhos críticos, na disciplina (HOFFMANN, 1975; WOHLFORTH, 1993). Afinal elementos sociais, econômicos, tecnológicos, dentre outros, poderiam levar uma nação a se destacar frente às outras, sob o prisma do poder. Os recursos naturais e a geografia de um Estado inegavelmente podem ser utilizados para se pensar em vantagens de um Estado ao outro, em situação de conflito ou guerras. A proteção natural bi-oceânica dos Estados Unidos, entre o Atlântico e o Pacífico; o tamanho do território do Brasil, ou o número elevado de habitantes da China, dentre outras características singulares, poderia levar a uma variação em distintas medições e índices de poder.

Uma hipótese alternativa para se pensar poder foi construída por Dahl (1957) ao relacionar poder à influência e ao uso de capacidades, de forma a tratá-lo como um meio e não como uma meta. O diagrama abaixo explicita a noção de influência:

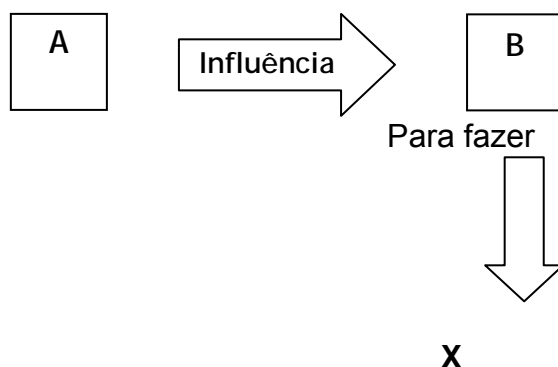


Figura 2: modelo de poder como influência

Esta tradição, liberal-pluralista, realça a habilidade dos Estados em exercer influência sobre outros no sistema internacional. Não obstante, o ponto apresentado aqui não se resume apenas a se A possui habilidade em influenciar B, mas se A consegue alterar o curso de ação ou política estabelecida por B. Porém, a influência não termina quando A consegue fazer com que B faça X. O exercício não cessa. Desta maneira, é possível falar de influência como processo, e não apenas como um epifenômeno. É possível também entender influência como algo situacional ou

contingencial, pelo fato que é possível avaliar o período em que a influência de A sobre B leva a X, ou por outro lado, a gradação de influência que A exerce sobre B, se diminui ou aumenta ao longo do tempo.

Há um grande número de possibilidades de se avaliar influência, no exemplo dado. O retorno da influência de B sobre A, para se fazer Y, por exemplo, seria uma nova forma de avaliar processos e interações de poder.

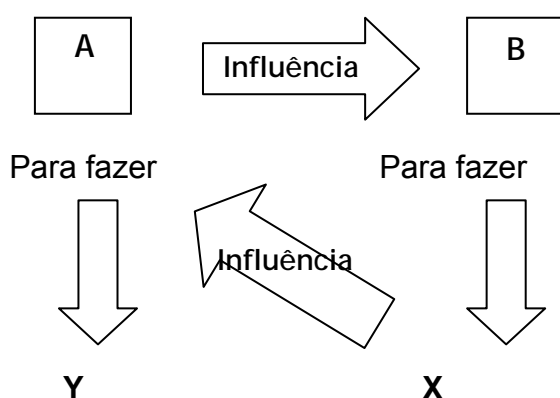


Figura 3: modelo de interação de poder

De outra maneira, é possível pensar não sobre como A exerce influência sobre B para fazer X, mas ao contrário, como A influencia B para não fazer X. Esta é uma interação muitas vezes chamada por poder negativo (HOLSTI, 1964). No caso da América do Sul um bom exemplo foi a pressão do Reino Unido para que o Brasil não assumisse uma postura favorável à Argentina, no conflito das Malvinas, em 1982. Sabe-se que o Brasil nutria alguma simpatia pela causa Argentina, tendo fornecido, sigilosamente, aviões Xavante e EMB 111 – Embraer, para que Buenos Aires patrulhasse o litoral e acompanhasse a movimentação britânica. Não obstante, Brasília manteve-se neutra durante o período da guerra (1982-1983), mesmo que tenha se manifestado favoravelmente ao vizinho, reconhecendo seu direito sobre as ilhas no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil não se confrontou com a Coroa Britânica, manteve-se equidistante do conflito e compreendeu a fragilidade do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) frente à pressão do Reino Unido e OTAN (CERVO e BUENO, 2002; MONIZ BANDEIRA, 2003).

Mas, logo após o conflito (1984), o Brasil candidatou-se a Secretaria-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e obteve êxito, tendo sido eleito por unanimidade entre os Estados da região. Brasília iniciou um processo que levou a postulação de liderança regional, em assuntos do Atlântico sul, tendo aprovado nas Nações Unidas (Assembléia geral) a proposta que elevava a região a *Zona de paz e cooperação*, em 1986.

O poder, nestes exemplos, possui caráter relacional, é possível tanto falar do que A influencia B, mas também como B influencia A, em um processo retroalimentado. Porém, um problema comum em elaboração de políticas de defesa está relacionado a quanto e como um Estado A deve alocar recursos frente a uma percepção da influência e das capacidades de Estados estrangeiros em conjunto, sobre a sua própria soberania e interesses.

Como alocar recursos em defesa depende de uma complexa equação em que a realidade exógena, internacional, entendida como externalidade positiva e negativa, é percebida pelos elaboradores de política. Ao mesmo tempo, os elaboradores de política inserem em seus modelos de avaliação os dados nacionais relacionados ao poder doméstico. Pode haver uma grande discrepância entre o poder real de um Estado supostamente adversário, tido aqui por Estado B, e sua capacidade de causar danos ao Estado calculador, aqui designado por Estado A. O Estado B pode anunciar o lançamento de um programa para dotá-lo de capacidades ofensivas, como a construção de mísseis balísticos ou o desenvolvimento de armas nucleares. Por outro modo pode fazê-lo secretamente, negando insistentemente o desenvolvimento de capacidades. Para minimizar o risco, o Estado A pode lançar mão de mecanismos de sondagem remota ou de inteligência, porém seu cálculo será sempre sub-ótimo, o que pode fazê-lo se armar além ou aquém da ameaça representada por B.

Há, em considerações políticas sobre defesa, um ponto crítico, frequentemente negligenciado por autores como Waltz (1979) – a capacidade de emprego, ou seja, converter recursos (capacidades) em poder efetivo. A Alemanha foi surpreendentemente eficiente em transformar poder potencial em poder efetivo,

entre guerras, frente aos seus competidores. Estados podem adotar estratégias eficientes, como as utilizadas pelo Terceiro Reich para ocupar a França em 1940, se valendo de divisões *Panzer* e da *Blitzkrieg*; ou podem subestimar a capacidade de um outro Estado apenas por medir equivocadamente capacidades estáticas. O poder nuclear pode ser utilizado para gerar eletricidade, para obter a dissuasão ou mesmo para destruição em massa, assim, o uso e a condição de mobilização da capacidade torna-se central no cálculo do elaborador e do tomador de decisões do Estado.

Utilizar apenas capacidades para se medir o poder pode levar frequentemente a equívocos estratégicos em política externa ou em defesa. Um dos desdobramentos teóricos mais relevantes em relações internacionais sobre o ponto talvez seja aquele ligado ao trabalho de Waltz (1979). Em *Theory of International Politics*, texto seminal do neorealismo, o autor apresenta seu modelo baseado em distribuição de capacidades:

Definir uma estrutura requer ignorar como as unidades se relacionam entre si e concentrar a atenção na posição umas em relação às outras (como estão organizadas ou posicionadas). A disposição das unidades é uma propriedade do sistema. A posição das unidades muda de acordo com alterações nas capacidades relativas. Uma estrutura política interna é definida: a) de acordo com o princípio pelo qual é ordenada; b) pela especificação das funções de unidades diferenciadas e c) distribuição das capacidades relativas de cada uma (pág.115, tradução nossa).

Em Waltz, as variáveis independentes que explicam o comportamento dos Estados e seus relacionamentos são a distribuição de capacidades (militares) e o número de potências no sistema. Os Estados ajustam suas políticas à configuração de poder existente no sistema, e a política de defesa (e externa) pode ser elaborada pela percepção que o Estado possui sobre as capacidades alheias e próprias, bem como a contagem de pólos de poder. O posicionalismo do Estado levaria a estratégias bem-sucedidas e a fracassos, em caso de uma incompreensão sobre os princípios ordenadores da política internacional.

Não há percepções de homens de Estado ou elites sobre capacidades, neste modelo, muito menos o poder possui uma representação na forma de influência. Mesmo que existam interações entre as unidades entre si e entre unidades e estrutura internacional, as mesmas não alterariam o poder real dos Estados. Waltz

preocupa-se com comportamentos dos Estados e não com resultados das interações, mesmo que beligerantes. Como a distribuição de poder é material, o modelo induz a que se imagine que todos os homens de Estado e elites formuladoras de políticas utilizarão a mesma racionalidade no que tange a construção de políticas.

A maneira pela qual a literatura de relações internacionais enfrentou o problema está ligada ao trabalho de Blainey (1973) e Gilpin (1975). Para estes autores, a única e convincente forma de avaliar capacidades está ligada a considerar os resultados de guerras. Guerras determinariam a escala de importância real de Estados. O problema aqui é que esta medida de poder pode ser desafiada pela força das negociações políticas e diplomáticas, razão do término de muitos conflitos, antes da vitória definitiva de um dos lados envolvidos. Uma recente demonstração contra-intuitiva de poder foi dada pelo grupo libanês Hezbollah, com o retorno das forças armadas Israelenses ao seu território de origem, mesmo em situação flagrante de superioridade militar, no final de agosto de 2006. As forças de Israel poderiam destruir a capacidade ofensiva do grupo islâmico no Líbano, porém as negociações que envolveram os Estados Unidos e Estados europeus levaram ao retorno das tropas. Há muitas dúvidas se as metas estabelecidas pelo Estado Israelense foram atingidas, o que fez o líder do Hezbollah, Hassan Nasrallah, comemorar vitória, mesmo em situação de poder real em desvantagem (CORDESMAN, 2006).

Em outro trabalho de Gilpin, *War and Change in World Politics* (1981), o autor faz uso do poder por meio de uma associação entre capacidades e componentes intangíveis que afetam o resultado da ação política, ao se referir a moral pública, a qualidade dos líderes políticos e fatores situacionais. Estes componentes psicológicos do poder são entendidos através da escala de prestígio político dos Estados. A hierarquia de prestígio e capacidades afetaria a possibilidade de mudança nas relações internacionais (GILPIN, 1981, p.14).

As dificuldades do conceito de poder em Waltz levam a uma compreensão de que a balança de poder é o decisivo aparato analítico a ser utilizado pelos Estados para seu posicionamento no sistema internacional. Contar os pólos e avaliar as

capacidades das unidades (Estados) se desdobra em uma eterna avaliação da balança de poder para finalidades políticas. O problema em Waltz está relacionado ao fato que ao contrário de Gilpin, o autor de *Man, the State and War* contempla apenas a hipótese de equilíbrio de poder, no sistema de Estados. Uma corrente realista alternativa das Relações Internacionais busca explicar o poder pelo mecanismo da hierarquia (CARR, 1951; ORGANSKI e KUGLER, 1980; LEMKE, 2002).

A busca por influência e prestígio nas relações internacionais leva os Estados a não se comportarem, como regra, em *balancing* ou em *bandwagon*, conforme a prescrição neo-realista. O princípio da hierarquia, em condição distinta a anarquia, promove a política do *status-quo*, de forma que o comportamento dos Estados é função de padrões e da ordem estabelecida pelo poder dominante (LEMKE, 2002, p.22). Os princípios hierárquicos e as leis do *status-quo* foram apresentados, pela primeira vez, por Organski, em texto seminal de 1958.

O poder dominante, entendido como o Estado mais forte da hierarquia, estabelece e mantém a ordem internacional de forma a assegurar seus próprios interesses ao longo do tempo. Padrões de interações vantajosas para o poder dominante são estabelecidos de forma a assegurar mais do que recursos materiais, especialmente recursos de prestígio (KUGLER e ORGANSKI, 1989, p. 172). Estes padrões são freqüentemente fruto dos sucessos de configuração de políticas domésticas que são transportados para a esfera internacional, externalizados como forma de garantir legitimidade. Assim, relações econômicas, regime político e práticas militares são externalizadas como forma de criar regras e estabelecer a ordem internacional. Uma vez estabelecida a ordem, o poder dominante buscará preservar o *status-quo*, que lhe renderá bons frutos em longo prazo. Os demais Estados, similares na composição de instituições domésticas e valores, podem se beneficiar do *status-quo*, compondo o que Organski designa por Estados satisfeitos (1958, p. 326-333). Nem todos os Estados, todavia, encontram satisfação de suas necessidades, ao longo do tempo na ordem hierárquica. O poder dominante busca prover políticas e instituições que diminuam as possibilidades de Estados insatisfeitos desafiarem a ordem, o que poderia produzir mudanças na hierarquia de poder.

A teoria da hierarquia de poder, ao contrário da teoria de equilíbrio de poder, entende que a existência de um poder dominante diminui as chances de conflitos e guerras. A tendência natural seria a de acomodação dos demais Estados, dada a diferença de prestígio do poder dominante frente aos Estados satisfeitos. Fissuras no modelo somente ocorreriam se algum Estado, insatisfeito com a sua condição não-dominante, desafiasse a ordem. Esta situação seria rara, e não uma tendência inexorável, como no neorealismo. A ordem hierárquica provê benefícios para os Estados intermediários, ao assegurar-lhes soberania e cooperação para que o status-quo seja mantido.

O contraste de Organski, Gilpin e Lemke frente à teoria neorealista de Waltz é mais agudo que apenas contrapor uma dimensão não material de poder à capacidade e materialismo militar. Aponta para o quanto são frágeis às definições não contingenciais da política global, baseadas na força material e não em sua possibilidade de emprego. Afinal, em sistemas de balança de poder, como em Waltz (1979), quem estabelece a contagem de pólos? Quem desenha as políticas de balanceamento de poder ou de engajamento as potências? Qual a relação entre a política internacional (âmbito de Waltz) com as políticas de Estado? Qual o sentido prático das representações materiais de poder frente à alocação de recursos no setor de defesa de um Estado, ou em sua política externa?

Para dar respostas a estas perguntas, esta tese trabalhará a ordem política internacional, em consonância com o trabalho de Bull, Watson e Hurrell. Porém, como o foco é regional, será discutida a idéia de ordem regional como nível de análise e sua percepção pelos homens de Estado e elites políticas.

O ponto de partida são as abordagens tradicionais do regionalismo, do institucionalismo (como nos trabalhos de Solingen, Lake e Morgan) e dos complexos regionais de segurança (como em Buzan e Weaver), para chegar ao realismo neoclássico (como nos trabalhos de Zakaria, Schweller e Wohlforth). Desta forma se discute a formação da ordem regional e o papel dos líderes políticos e elites, bem como seus desdobramentos em segurança e política de defesa.

4.2 - ORDENS REGIONAIS, SOCIEDADES REGIONAIS E PODER

O debate sobre ordens regionais em relações internacionais pode ser encontrado em Lake e Morgan (1997), Solingen (1998) e Buzan e Weaver (2003). Solingen explica ordens regionais por meio da avaliação de como coalizões entre Estados gerem assuntos econômicos, políticos e de segurança. As ordens decorrentes podem ser altamente conflitivas ou altamente cooperativas, produzindo zonas de guerra ou zonas estáveis de paz (SOLINGEN, 1998, p.3). Zonas estáveis de paz poderiam ser encontradas no Cone Sul ou na região de ASEAN (sudeste Asiático). Ao contrário, zonas de guerras (*war zones*) poderiam ser reconhecidas no Oriente médio.

O argumento de Solingen diz respeito a grandes estratégias em regiões. Opõe dois grandes modelos. O primeiro, internacionalista, estabelece coalizões economicamente liberalizantes, que propiciam maior cooperação por meio de instituições articuladas à economia internacional do final do século XX. O segundo modelo ideal está ligado às coalizões estatistas-protetionistas, que rejeitam estratégias de forte conexão a economia globalizada, e que postulam maior autonomia e proteção frente às externalidades internacionais. Os atores domésticos fundamentais para coalizões estatistas seriam as burocracias estatais, empresários nacionalistas (especialmente do setor de armamentos e indústrias de base) e militares.

A base para a formação das grandes estratégias para regiões poderia ser encontrada nas balanças de poder das coalizões domésticas e na balança de poder regional, em uma análise de dois passos (*two-steps*). O mecanismo de avaliação partiria do princípio da segunda imagem reversa (*second-image reversed*) para identificar clivagens domésticas, e toma forma ao buscar entender como instituições e a política interna projeta tais características em grandes estratégias locais, regionais e globais (SOLINGEN, 1998, p. 12). Assim a abordagem permitiria entender grandes estratégias através de uma análise de fora para dentro (*outside-in*) e dentro para fora (*inside-out*).

O modelo possui a vantagem de articular política, economia e segurança, mas possui uma série de limitações, especialmente por idealizar um tipo de coalizão liberal como responsável pela forte causalidade para a produção de cooperação regional, algo que a aproxima aos modelos liberais de difusão democrática. Na análise de Solingen sobre a díade Brasil-Argentina, somente as características da coalizão liberalizante e democrática dos governos Collor e Menem permitiram a ampla cooperação em assuntos econômicos e de segurança no Cone Sul. Tal trabalho apesar de não negligenciar as origens da cooperação nos regimes autoritários de Brasil e Argentina, supõe que os passos para a cooperação foram dependentes de reformas democráticas em primeiro lugar, e reformas econômicas liberalizantes, em segundo. A ordem regional estabelecida guarda intensas relações com o estabelecimento de uma grande estratégia internacionalista. Mas se as origens do modelo não são internacionalistas nem ao menos liberais, como explicar a ampla cooperação em assuntos de segurança na região? Afinal as origens da cooperação no Cone Sul podem ser encontradas dentro dos regimes militares e no processo de democratização, não em seu corolário (RESENDE-SANTOS, 2002).

A abordagem de ordem regional de Lake e Morgan está baseada no conceito de externalidades, onde um sistema regional seria “Um conjunto de Estados que compartilha fronteiras e externalidades locais que derivam de uma área geográfica particular” (LAKE e MORGAN, 1997, p. 48, tradução nossa)¹⁹.

Externalidades seriam custos (externalidades negativas) e benefícios (externalidades positivas) que não são impostos apenas para os atores que os criam, possuem efeitos para outros atores, como no caso do Dilema de Segurança. Quando um Estado A se arma, produz efeitos sobre a segurança de um Estado B, seu vizinho. Em função do aumento da capacidade do Estado A, seu vizinho aumenta sua segurança adquirindo armas, em função de não tem certeza se os armamentos de A resultarão em ameaças ou expansionismo (JERVIS, 1978).

A ordem regional é construída por meio das mesmas restrições impostas pela estrutura internacional sobre os Estados. Por analogia ao trabalho de Waltz, Lake e

¹⁹ A set of states affected by at least one transborder but local externality that emanates from a particular geographic area” (LAKE e MORGAN, 1997, p. 48).

Morgan (1997) compreendem que estruturas regionais podem ser definidas por duas dimensões: o princípio ordenador da anarquia e a distribuição de capacidades (se o sistema é unipolar, bipolar ou n-polar). Estruturas regionais exerceriam decisiva influência sobre a ordem regional. As distintas estruturas regionais levariam a ordens semelhantes à observadas por Waltz (1979). Em sistemas regionais bipolares a ordem seria definida por uma competição máxima por poder. Em sistemas multipolares a ordem seria menos severa, e em unipolares menos intensa (LAKE e MORGAN, 1998, p. 60 e 61). Para se determinar a ordem regional seria necessário estabelecer elos entre a estrutura global e a estrutura regional, e estas interações seriam providas por meio das externalidades de segurança (freqüentemente negativas) de um Estado em relação aos demais.

No modelo de Lake e Morgan, tal qual na perspectiva neorealista de Waltz, a presença de uma potência afeta sensivelmente a ordem. Porém, a presença destas potências em longínquos complexos regionais seria fortemente desestimulada. Os exemplos dos Estados Unidos na Somália (1991) e no Iraque (2003) são pertinentes, no caso. Similar a Buzan e Weaver (2003), os autores entendem que o fim da Guerra Fria significou um menor ativismo das potências em assuntos não envolvidos com seus próprios complexos regionais de segurança.

Os conceitos de ordem regional em Lake e Morgan possuem ampla e fecunda utilidade em relações internacionais, especialmente para o regionalismo. Todavia, existem problemas relacionados à noção de ordem regional em Lake e Morgan (1998) de origens metodológicas, teóricas e práticas. Metodológicas porque não há definição do que seja uma região. Os autores estabelecem que a geografia importa para a delimitação de um complexo regional. Externalidades vêm de um *locus* definido, porém seus efeitos são difusos. Mas, ao admitirem que os Estados Unidos fazem parte do complexo regional do Oriente Médio estendem a compreensão geográfica, de um lado a outro do mundo (LAKE e MORGAN, 1998, p. 50 e 51).

Problemas teóricos podem ser decorrentes da priorização dada em *Regional Orders* a externalidades negativas no tocante a segurança. É possível considerar externalidades positivas (que promovem segurança e bem-estar) em regiões.

Ordens podem ser criadas pela compreensão benigna de externalidades por líderes e elites políticas, que securitizam cooperação e não ameaças (TAVARES, 2005).

Por fim, a aplicação do modelo não se dá na América do Sul ou no Cone Sul. Para Lake e Morgan, o complexo regional envolve toda a América Latina, dada a relação da região como um todo com os Estados Unidos, potência global e regional. O sistema de administração da segurança na região seria único e difuso, mesclado por arranjos de segurança coletiva, integração, comunidades de segurança pluralísticas e intervenção direta da potência (p. 201-207). Ao não diferenciar as Américas, os autores entendem que a partir da década de 60 (e ao longo das décadas de 70, 80 e 90) o sistema entra em colapso, e a retomada da democracia pode ter contribuído para o aumento da tensão na região (p. 215). Com estas dificuldades conceituais não é difícil entender porque o modelo perde força explicativa para analisar o mais institucionalizado dos arranjos regionais no mundo, o que ocorre no Cone Sul.

O conceito de interdependência em segurança é central em Buzan e Weaver (2003). Baseados em um modelo apresentado por Buzan em 1997, os autores discutem segurança e ordem regional sob a abordagem dos complexos regionais de segurança (RSC), estrutura também utilizada por Lake e Morgan (1997). Em RSC, os assuntos de segurança devem ser tratados regionalmente, em função das interações e práticas de segurança desenvolvidas por Estados. Os processos de securitização e desecuritização encontram-se absolutamente interligados em RSC, levando a que o gerenciamento de ameaças não possa ser analisado ou resolvido Estado por Estado, somente de maneira conjunta. Entretanto, o que assegura a interdependência são as práticas de segurança, que levam os Estados a securitizar ou desecuritizar áreas do relacionamento comum, como problemas de controle de armas, terrorismo, meio-ambiente, dentre outros (BUZAN e WEAVER, 2003, p.44). Complexos regionais de segurança são definidos por padrões de amizade/inimizade e de interdependência, tomados em um ambiente regional definido geograficamente. Os RCS derivam-se da estrutura anárquica e do equilíbrio de poder, por um lado, e pelas pressões da proximidade geográfica, por outro. Regiões podem formar subsistemas de segurança, configurados pelas práticas de segurança. Tais práticas seriam definidas pelos padrões de amizade/inimizade, laços culturais (o que

articulária Árabes, Europeus, Latino-americanos, por exemplo) tomados em um ambiente regional definido geograficamente. Deste modo, a construção dos RCS seria derivada de quatro variáveis: fronteiras, estrutura da anarquia, polaridades e construção social de interações (amizade/inimizade).

Para além de uma abordagem para estudo de regiões, Buzan e Weaver tiveram pretensões em desenhar uma teoria geral de segurança regional, como Waltz o fez, em relação à política internacional. O empreendimento de Buzan e Weaver (2003) talvez seja solitário nesta área de conhecimento, especialmente por focar principalmente em interdependência regional, deixando as interações da segurança regional com a segurança global em segundo plano.

A questão crítica aqui está ligada a dois fatores: o primeiro em relação aos padrões de amizade/inimizade e interações sociais contíguas para a definição de região, e o silêncio dos autores sobre regiões fortemente conduzidas por externalidades globais, como o Oriente Médio. Segundo Buzan e Weaver, para que se tenha a possibilidade de pensar segurança regional é preciso estabelecer uma análise que parta da proximidade geográfica. A base da crítica de Buzan e Weaver a Lake e Morgan (1997) é que os últimos ao não considerarem a demanda de proximidade geográfica entre Estados para determinação de complexos regionais de segurança cometem o erro de dissolver o nível de análise regional (BUZAN e WEAVER, 2003, p. 80). Para escaparem da mesma patologia analítica os autores introduzem uma abordagem construtivista que entende que o que estabelece os contornos de uma região são os padrões de amizade/inimizade entre os Estados, suas práticas políticas e de segurança, de tal forma que os assuntos de segurança de uma região passam a ser comuns, bem como as terapias indicadas para o seu tratamento. Assim é possível preservar intacto o nível de análise regional, por meio da alegoria construtivista, mas a formação da região padece da ausência do processamento de externalidades globais, em sua formação.

Coerentes com esta formulação, Buzan e Weaver excluem grandes potências de complexos regionais de segurança: “Se distantes potências podem ser incluídas nas

regiões, como diferenciar entre a dinâmica da segurança global e regional de forma a investigar sua interação?” (BUZAN e WEAVER, 2003, p. 80, tradução nossa)²⁰.

O risco apontado pelos autores está relacionado às antigas interpretações da política internacional durante a Guerra Fria, que resultaram em trabalhos com valorização máxima quanto aos efeitos da dinâmica da bipolaridade sobre os Estados, e valorização mínima sobre o quanto as regiões poderiam explicar as questões da segurança, ou seja, que levaram o nível de análise regional a um lugar inexpressivo na literatura.

Porém, o ponto a destacar aqui é que em situações políticas de bipolaridade, como na Guerra Fria, a competição pelo poder ofuscou a prática e as interações de segurança em nível regional, dado o tamanho das potências e seus interesses na política e no âmbito militar. Porém isto não quer dizer que estas interações não tenham grande significado em si, como foi o caso, durante a Guerra Fria, da intensa rivalidade e posterior *rapprochement* entre Argentina e Brasil. As elites políticas e militares dos dois países estabeleceram determinadas regras, fruto da socialização regional de ameaças mútuas, bem como do reconhecimento da necessidade de uma plataforma regional que projetasse os dois Estados para além de sua pequena relevância internacional. A presença, neste caso, da grande potência, os Estados Unidos, pode ser considerada como importante, mas não determinante causal dos resultados das interações regionais produzidas. A noção de ordem no Cone Sul derivou-se de regras construídas pelos regimes militares relacionadas à distribuição de poder, e da percepção de que a região poderia filtrar os efeitos deletérios da competição por poder no plano global na América do Sul.

Um problema adicional em Buzan e Weaver (2003) é a ausência de priorização das interações entre o regional e o global. Como forma de fortalecer o argumento de que a região deve ser tratada como nível de análise, os autores sacrificam o foco em regiões em que as externalidades globais alteram o equilíbrio entre potências regionais, como no Oriente Médio, ou mesmo no Atlântico Norte. Ao não considerar,

²⁰ If remote great powers are in the regions, how can one differentiate between global and regional level security dynamics in order to investigate their interplay?” (BUZAN e WEAVER, 2003, p. 80).

ao final da Guerra Fria, os Estados Unidos como o hegêmona regional nestas partes do mundo, o argumento dos autores se enfraquece, pois estas ordens regionais estão embasadas nas interações entre o regional e o global, e apenas o nível regional não explica em profundidade suas repercussões em assuntos de segurança.

As hipóteses apresentadas nesta tese trabalham com a noção de que o processamento das externalidades globais ou regionais é realizado pelas lideranças que mediam ameaças e benefícios por meio de suas percepções. O resultado pode variar de um grau máximo frente às considerações globais (Oriente médio) a um grau máximo de focalização regional. Estas percepções se desdobram em políticas, que líderes e elites formuladoras constroem em governos. Estados não constroem políticas de defesa ou política externa, homens de governo, sim (SCHWELLER, 2006).

4.3 - O PAPEL DAS PERCEPÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS E NA PRODUÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL E REGIONAL

O debate sobre percepções pode ser encontrado no trabalho seminal de Jervis (1976). Segundo o autor tradicionalmente as relações internacionais prestaram pouca atenção ao fenômeno das percepções e suas conexões ao processo de tomada de decisão em política internacional. Vários problemas poderiam ser encontrados na explicação causal do problema: a super consideração a fatores emocionais, antes que cognitivos, na disciplina de relações internacionais; o silêncio freqüente sobre conflito de interesses, tanto para o estudo da Guerra Fria, como para os demais fenômenos políticos internacionais; a sub-valorização da complexidade do mundo político e a baixa presença de teorias psicológicas para explicar comportamento dos atores na política internacional (JERVIS, 1976, p. 7).

Para superar esta dificuldade, em política internacional, torna-se necessário estabelecer uma articulação entre o meio psicológico (*psychological milieu*) e o meio

operacional (*operational milieu*) para explicar como as decisões são tomadas. Homens de Estado tomam decisões por meio de metas, por seu cálculo, mas também por suas percepções das ameaças e benefícios representadas por externalidades. Desta forma o cálculo racional é afetado por percepções que devem ser incluídas para refinar a compreensão sobre os mecanismos causais que levam à determinados modelos e resultados em políticas de governo.

Assim, é possível entender que existem condicionantes domésticos, ligados à maneira pela qual as elites formuladoras de políticas percebem regiões, e globais, que devem ser adicionados para que sejam analisadas correntes causais encontradas na base de decisões de políticas. Para entender os resultados de políticas de defesa, ou mesmo de política externa, é de grande utilidade focar em regras derivadas do poder, construídas por líderes políticos em ambientes regionais. Por outro lado, são elucidativas as avaliações que buscam compreender a maior ou menor coesão destas elites políticas, as pressões sofridas do sistema político doméstico que sustentam escolhas políticas ao longo do tempo.

4.4 - PERCEPÇÕES NO REALISMO NEOCLÁSSICO

Na disciplina das Relações Internacionais o debate entre o neo-realismo e seus críticos tem dominado o panorama teórico (KEOHANE, 1986; BUZAN, 1993; BALDWIN, 1993; POWELL, 1994). Waltz apontou o descolamento da dimensão teórica em relação à dimensão aplicada de políticas, em seu *Theory of International Politics* (1979), através da diferenciação entre política internacional e política externa:

Uma teoria de política internacional pode descrever a gama de possíveis resultados das ações e interações de Estados em um dado sistema e mostrar como a escala de expectativas varia à medida da mudança sistêmica. Isto pode explicar quais pressões são exercidas e quais possibilidades são postas por sistemas de diferentes estruturas, mas não pode explicar como efetivamente as unidades de um sistema vão responder a tais pressões e possibilidades (WALTZ, 1979, p. 71-72, tradução nossa).

Como a segunda parte da questão não se transformou em foco do neorealismo, não é por acaso a distância desta teoria do ambiente de formulação de políticas domésticas, especialmente política externa. Esta tese busca discutir o impacto das regiões na formulação de políticas, assim para atender aos seus objetivos centrais é necessário buscar uma abordagem que explique como as unidades políticas respondem a pressões sistêmicas e regionais. Não se trata de uma tese que busca explicar o comportamento de grandes potências na política internacional, mas antes de como as forças restritivas da política internacional e regional afetam o fazer das políticas domésticas, como os atores centrais ao Estado processam tais pressões. O realismo neoclássico, em aliança à Escola Inglesa, atende a esta demanda.

O programa de pesquisa representado pelo Realismo neoclássico baseia-se em abordagens que reconhecem variáveis internas (domésticas) e externas (globais) que devem ser consideradas para a compreensão das causas que levam a construção de política externa dos Estados (CHRISTENSEN, 1996; SCHWELLER, 1998; ZAKARIA, 1998; WOHLFORTH, 1993).

O problema de formulação de política externa dos Estados pode ser sumarizado por meio de três grandes abordagens competitivas: as teorias *Innenpolitik* (primado da política doméstica), o realismo defensivo e o realismo ofensivo. A primeira categoria aponta a influência dos fatores domésticos em assuntos de política externa. Nesta vertente teórica os assuntos da política interna dominam o cenário de formulação de política externa, dando grande valor a categorias de análise como instituições, partidos, coalizões no poder ou mesmo a orientação ideológica dos ocupantes de chancelarias.

A segunda e a terceira abordagem são variações realistas que buscam explicar a política externa pela influência que o sistema internacional exerce sobre o comportamento estatal. O realismo defensivo salienta que o sistema exerce pressões sobre algumas formas que explicam o comportamento dos Estados, mas não todos. Seus principais autores são Waltz e Walt. O realismo ofensivo, explicitado na obra de Mearsheimer (2003), entende que as restrições oferecidas

pelo ambiente internacional são máximas, e pode ser entendido como um modelo antitético às teorias *Innenpolitik* (ROSE, 1998, p.2).

O Realismo neoclássico, como corrente alternativa, reconhece que o escopo e as ambições de política externa dos Estados estão relacionados, em primeiro plano, ao lugar que os Estados ocupam no sistema internacional e mais especificamente à relativa distribuição material de poder no mundo. Esta característica explica a filiação realista da abordagem. Mas, adicionalmente, entende que o impacto destas capacidades sobre a política externa é difuso, indireto e complexo, pois as pressões sistêmicas para serem transpostas ao plano das unidades necessitam de variáveis intervenientes, como as percepções dos líderes e elites políticas sobre o plano global, ou regional. Esta seria a faceta neoclássica da abordagem (ROSE, 1998).

O Realismo neoclássico atende às demandas desta tese por uma teoria que não negligencie fatores intervenientes como a percepção de líderes e elites políticas, ou a dimensão evasiva e contingencial do poder. Por outro lado, permite o uso de um método baseado em mecanismos causais, pois ao relacionar distintas dimensões (ou imagens) para construção de políticas, sacrifica o elemento de parcimônia, em proveito de maior complexidade causal, algo desejável em tramas como aquelas debatidas por esta tese. Porém, estabelecerei uma articulação entre o Realismo neoclássico e a Escola Inglesa das Relações Internacionais ao discutir a importância da ordem regional para a construção de políticas e sua percepção pelas elites e líderes.

O Realismo neoclássico tem sido utilizado para análise de política externa, porém seus pressupostos orientam a compreensão de políticas, em um sentido mais amplo. Não apenas a política externa pode ser configurada pela trama entre o doméstico e o global, a política de defesa de um Estado é estabelecida com frequência pela busca da realização do interesse nacional (defesa da soberania) mediante uma avaliação de ameaças regionais ou globais. Paz e guerra são conseqüências não apenas da distribuição de poder, mas, especialmente, da maneira pela qual atores políticos em governos refletem a realidade material e a processam na construção de políticas. Por outro lado, as políticas de defesa são

porosas aos interesses de elites políticas, grupos de pressão, corporações industriais e líderes de governos como qualquer outra política pública.

5 - LÍDERES POLÍTICOS E A CONSTRUÇÃO DA ORDEM REGIONAL NO CONE SUL

A literatura sobre história e política do Cone Sul, em especial sobre os padrões de rivalidade e cooperação entre Brasil e Argentina, assume renovado espaço na disciplina das Relações Internacionais²¹. O caso bem-sucedido de cooperação entre Brasil e Argentina, no pós anos oitenta, despertou o interesse de acadêmicos dentro e fora da região. Parte da curiosidade pode ser creditada a resultados não previstos por teorias centrais ao mosaico acadêmico da disciplina, como a ação em *anti-balancing* por parte do Brasil, na década de 70; o abandono dos programas de desenvolvimento de armas nucleares; a criação de fortes regimes regionais de segurança e não-proliferação; o fim da rivalidade como eixo de política externa, tanto pelo Brasil como pela Argentina e a cooperação envolvida no novo regionalismo representado pelo MERCOSUL.

Este conjunto de fenômenos alterou não apenas a rota histórica da rivalidade no Cone Sul, mas os padrões do regionalismo nas Américas, que de instrumentos pouco expressivos se tornaram elementos centrais na cooperação hemisférica (HURRELL, 1995a). O uso do regionalismo como alternativa para política externa na região sofreu, por longo tempo, restrições da potência hemisférica: os Estados Unidos. A história sul-americana do século XX aponta para contínuos esforços de balanceamentos políticos limitados pelos interesses estadunidenses. Os adversários dos Estados Unidos, mesmo impondo freios a uma tendência natural de aliança

²¹ São exemplos recentes: MALAMUD, ANDRÉS. *The International Dimensions of Democratization: The Case of Argentina*. Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa. Working Paper 3. 2004; SOTOMAYOR, ARTURO. *Civil-Military Relations and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation* – CIDE – Columbia University. 2004. FABBRI, CLAUDIA M. *The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to ‘Old’ and ‘New’ Puzzles. The South American Case 1-* CSGR Working Paper - University of Warwick, November 2005; KAHNAT, FARID. *Balance of Power, Democracy and Foreign Policy in South America’s Southern Cone*. CIDE. Columbia University. 2003; GARDINI, GIAN LUCA. *Making sense of rapprochement between Argentina and Brazil, 1979-1982*. *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, April, no. 80, 2006; RESENDE-SANTOS, JOÃO. *The origins of security cooperation in the southern cone*. *Latin American Politics and Society*. Vol. 44, no. 4, Winter, 2002.

entre países sul-americanos e Washington, não conseguiram demover as ações de *bandwagon* na região, especialmente no pós-Segunda Grande Guerra Mundial²².

Tendo em vista as considerações metodológicas anteriores, este capítulo estabelece que as interações centrais para a construção da ordem institucionalizada do Cone Sul foram estabelecidas entre Brasil e Argentina. As hipóteses que organizam esta tese serão discutidas e testadas frente ao processo que parte da rivalidade e que constrói um dos principais e mais seguros sistemas regionais de segurança do mundo.

A hipótese de trabalho deste capítulo é que a formação da ordem no Cone Sul possui origens nos conflitos e na dinâmica regional, e não como decorrência direta da distribuição de poder relativo no sistema internacional. Os desdobramentos da ordem levaram a novas políticas de defesa na região, com o fim da rivalidade e desnuclearização de Brasil e Argentina. O objetivo deste capítulo é demonstrar que o foco na ordem regional permite superar as dificuldades teóricas e metodológicas impostas por compreensões *Innenpolitik* e estruturais, para explicar as correntes causais que levam a formação dos sólidos regimes de segurança do Cone Sul²³.

Este capítulo trabalha com as seguintes etapas para a construção da ordem regional: a) As origens da rivalidade; b) Conflitos militares e o papel dos Estados Unidos na América do Sul, c) Os programas nucleares; d) As disputas pela bacia do Rio da Prata; e) Transição política e medidas de confiança mútuas; f) Reversão nuclear, ABACC e MERCOSUL.

5.1- AS ORIGENS DA RIVALIDADE NO CONE SUL: ELITES POLÍTICAS NO SÉCULO XIX E XX

²² A política externa Argentina no entre-guerras, hostil aos Estados Unidos, centrada na cooperação europeia, foi exemplo de política autônoma na região. O distanciamento de Buenos Aires em relação a Washington levou à neutralidade Argentina na Segunda Grande Guerra Mundial. A aliança de Vargas aos Estados Unidos contra o Eixo, após a ocupação do Norte da África por Rommel e o decorrente receio da chegada Nazista à região, pode ter raízes na oportunidade de balancear o poder argentino, proeminente no Cone Sul, no início do século XX (Ver CERVO, 2001).

²³ As teorias *Innenpolitik* possuem como variáveis independentes os fatores domésticos.

Os arquivos e registros históricos levam a compreender que as percepções das elites formuladoras da política externa brasileira revelam a Argentina como grande ameaça regional, até a reconciliação nos anos 80²⁴. De forma semelhante, a rivalidade possui causas muito antigas na Argentina. Elas aparecem na vitória de Carlos Maria Alvear contra o Marquês de Barbacena na Batalha de Ituzaingo, em 1827, ou na vitória brasileira na Batalha de Monte Caseros, em 1852. Na segunda batalha houve uma cisão entre províncias argentinas – Entre Rios, governada por Urquiza, se rebelou frente ao poder de Buenos Aires, liderada por Rosas. Com o apoio de Brasil e Uruguai, Urquiza derrota Rosas e surge na história como o primeiro presidente constitucional da Argentina, em 1854. A divisão das províncias argentinas, com o apoio brasileiro a Urquiza, serviu para aumentar o sentimento de rivalidade, presente desde o período colonial e potencializado pelas disputas por independência de Portugal e Espanha, no início do século XIX (ESCODÉ e CISNEROS, 2000).

Temerosa pelas disputas com o Brasil e pela expansão chilena na região, a Argentina toma a decisão de se armar. Dado que o principal ponto onde as rivalidades se expressavam era o estuário do Rio da Prata, a decisão de investimentos recai sobre sua força naval.

Os investimentos bélicos argentinos encontram suas causas no pífio desempenho naval no conflito da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1865–1870) e na ampla vitória Chilena sobre o Peru e a Bolívia, na Guerra do Pacífico (1879–1883). O então presidente Sarmiento decide iniciar, em 1872, a profissionalização, modernização e institucionalização das forças armadas, especialmente a Marinha. A percepção dos *policymakers* argentinos era de que o Chile estava vencendo a competição por poder no Atlântico Sul, e ao iniciar sua modernização dispara a corrida naval na região. O Brasil recebe dois *dreadnoughts* britânicos (Minas Gerais e São Paulo) em 1910, se tornando o primeiro país do mundo, após a Inglaterra, a ter tal classe de navio de guerra. A Argentina reage e adquire navios americanos, que aportaram em

²⁴ É possível observar tais percepções desde a República Velha (1889-1930). Estudo preparado pelo Itamaraty em 1927 asseverava: “Os planos expansionistas argentinos estão diretamente relacionados ao Brasil. O impulso da política externa argentina consiste em isolar o Brasil na América”. Ministério de Relações Exteriores. Memo de 4 de Maio de 1927. Arquivo histórico do Itamaraty.

Buenos Aires em 1915. A corrida naval somente encontra um obstáculo com o evento da Primeira Grande Guerra Mundial. Mas, logo que a guerra termina, a Marinha argentina continua com sua política de aquisições, desta vez recebendo vários *destroyers* encomendados à Espanha e três submarinos encomendados à Itália (SAHNI, 1993, p. 506).

Ao final do século XIX, a Argentina possuía amplo relacionamento com a Marinha italiana e britânica. Em 1912, 54 dos 66 navios de guerra argentinos tinham procedência inglesa. Não obstante, os navios de origem italiana prevaleciam frente ao critério de tonelagem total. Enquanto apenas 16,1 % dos navios da frota argentina tinham sido construídos em estaleiros italianos, sob o critério de tonelagem total a proporção era muito superior: 51,9 %. Em 1915, os investimentos da Marinha argentina descobriram novo fornecedor, os Estados Unidos. Entre as décadas de 20 e 30, os Estados Unidos forneceram dois grandes navios, passando a representar mais de 50% da tonelagem total da Marinha argentina (ROUQUIEU, 1987; SAHNI, 1993).

Durante a Primeira Guerra Mundial o Brasil engajou-se entre os aliados, porém a Argentina manteve-se neutra, causando muitos receios no Rio de Janeiro. Analistas políticos e militares alarmavam que a Argentina, dada sua expansão naval, mais cedo ou mais tarde atacaria o Brasil. Em 1927, a embaixada brasileira no Chile previu que a Argentina usaria de comportamento ofensivo em relação ao Brasil, em, no máximo, cinco anos²⁵.

No início da década de 30, com o golpe militar de José Felix Uriburu contra o governo constitucional de Yrigoyen, a ansiedade brasileira aumenta dramaticamente, com a intensificação dos gastos militares argentinos. O clandestino apoio de Buenos Aires a Assunção, na Guerra do Chaco (1932-1935), entre Bolívia e Paraguai, consolidou a percepção das elites brasileiras sobre a pretensão de hegemonia argentina na região (HILTON, 1985).

²⁵ Arquivo histórico do Itamaraty. Escritório de ligação naval ao Ministro da Marinha, 24 de Outubro de 1927.

A corrida armamentista e a ampla rivalidade no Cone Sul não ocorreram à distância das potências mundiais da primeira metade do século XX, como o Reino Unido, Alemanha, Japão e Estados Unidos, mas com seus estímulos e suporte através das vendas de armamentos.

5.1.1 - O DISTANCIAMENTO DOS ESTADOS UNIDOS E AS DISPUTAS NA AMÉRICA DO SUL

A crise econômica dos Estados Unidos na década de vinte, precipitou a intensificação da diplomacia econômica e política de países como a União Soviética, a Itália, o Japão, a França e Reino Unido frente à América do Sul (MOURA, 1991; CERVO, 2001). Brasil, Argentina e Chile flertavam com adversários dos Estados Unidos no plano econômico, caso do acordo de comércio entre Argentina e Reino Unido em 1933; no plano político, como no exemplo da aproximação do Brasil com a Itália e a Alemanha no período Vargas, ou mesmo do Chile, com sua insistente relação com os países do Eixo, até sua ruptura em 1943 (CERVO, 2001, p. 49).

O isolacionismo da política externa americana, pós-crise de 30, levou a uma maior articulação regional com o interesse privado europeu, japonês e soviético. O embaixador brasileiro em Washington, Oswaldo Aranha, relatou ao Chanceler brasileiro, Macedo Soares, em 1935, seu temor pela invasão comercial do Japão na América do Sul²⁶. Ao mesmo tempo, a região passava por um período de grande instabilidade política e nacionalismo, característica recorrente no século XX.

O nacionalismo e as grandes transformações econômicas domésticas nos Estados da América do sul proporcionaram conflitos armados, como a Guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai (1932-35); as disputas entre o Peru e a Colômbia (1933-34); e o confronto militar Peru-Ecuador (1941 e 1995). Com a distância americana, passaram a ser decisivos os esforços pacificadores dos países vizinhos, especialmente Brasil, Argentina e Chile.

²⁶ Ofício de Oswaldo Aranha a Macedo Soares, 28 de Março de 1935. Arquivo Histórico do Itamaraty.

Na Guerra do Chaco o interesse Boliviano era buscar uma alternativa marítima por meio do Rio Paraguai, até o Atlântico, e para isto era necessário ocupar parcelas do território Paraguaio, a região do Chaco. A descoberta de petróleo na Cordilheira dos Andes (Chaco Boreal) e os resquícios da derrota para o Chile na Guerra do Pacífico podem ter precipitado o conflito (WASSEMAN, 2004). A nova derrota, desta vez para o Paraguai, aguçou as percepções da elite boliviana que creditou o fracasso a heterogeneidade étnica, entendida como uma fraqueza originária. A resposta de amplos setores do exército as derrotas para o Chile e o Paraguai está na base da tradição nacionalista boliviana (QUIROGA, 2000). Uma conferência de paz foi criada em Buenos Aires após a trégua entre os atores, demonstrando a importância da diplomacia argentina na região, à época.

O conflito entre Peru e Colômbia teve origem numa disputa fronteiriça, na região amazônica. O Tratado Lozano-Salomon, assinado por ambos os países em 1922, definiu as demarcações entre os Estados, que previa que a região do trapézio de Letícia estivesse sob controle colombiano. Os incidentes entre Peru e Colômbia ocorreram quando o Peru se recusou a deixar que o porto fluvial de Letícia fosse ocupado pela Colômbia, levando o Peru a denunciar o acordo de 1922. Os interesses de donos de engenhos de açúcar peruanos, que tinham que pagar custos aduaneiros para exportar seus produtos para a cidade de Iquitos (único mercado, à época) fez com que o presidente do Peru, Gen. Luis Miguel Sanchez Cerro mandasse tropas para recuperar a posse do porto de Letícia. Após a campanha naval colombiana e o assassinato do presidente Sanchez Cerro, em 1933, o caso recebeu tratamento pela Liga das Nações, que assume o controle temporário da região. A solução definitiva para o problema ocorre somente com as negociações na capital brasileira, o que releva a presença brasileira para a reafirmação do acordo Lozano-Salomon (HIRST, 1996).

Os conflitos entre Equador e Peru, especialmente aqueles ocorridos no início da década de quarenta, mobilizaram contingentes militares das duas partes, na região amazônica de Jaén e Maynas, área de fronteira entre os países, cercada pelos rios Marañon e Napo. O Peru alegou a ocupação, por parte do Equador, de porções de seu território, para além da demarcação estabelecida em 1936, na linha de *status-quo*. Em Maio de 1941, o Peru ataca frontalmente o Equador, vencendo as linhas

equatorianas em apenas dois dias (SIMMONS, 1999). As negociações de paz, com o Equador ocupado, foram mediadas pelos Estados Unidos, Brasil e Argentina, o que redundou no Protocolo de Paz, Amizade e Limites, em 1942 (Protocolo do Rio de Janeiro).

A recusa Equatoriana em reconhecer o Protocolo do Rio de Janeiro ocorre em função de um suposto equívoco geográfico, confirmado pelo serviço aerofotogramétrico da Força Aérea dos Estados Unidos. Na confluência entre os rios Santiago e Zamora havia o Rio Cenepa, e não porções de terra, como estabelecido pelo Protocolo. Tal equívoco leva o Equador a reivindicar a revisão, e posteriormente, a nulidade do Protocolo.

As hostilidades entre Peru e Equador ocorrem novamente em Janeiro de 1995, sob governo de Fujimori, no Peru, e Durán Ballén, no Equador, em uma região localizada no Alto do Rio Cenepa. Após três anos de negociação, a *paz definitiva* foi assinada por meio da Ata presidencial de Brasília, fruto da participação brasileira, Argentina, Chilena e Americana no processo. O Brasil, no caso, atuou como coordenador entre os *Países Garantes* e da Missão de Observadores militares Peru-Ecuador (BIATO, 1999)²⁷.

Alguns dos principais conflitos da América do Sul, ao longo do século XX, demonstram a distância relativa dos Estados Unidos dos assuntos políticos da região. Ao mesmo tempo, o engajamento de Argentina e Brasil indica que a ordem política entre estes Estados possuía um forte componente regional, antes que internacional ou global.

5.1.2- A AUTONOMIA ARGENTINA, A ALIANÇA BRASIL-ESTADOS UNIDOS E O RETORNO A RIVALIDADE NO CONE SUL

²⁷ Em relação aos conflitos Peru-Ecuador ver: HERZ, MÔNICA. *Política e relações internacionais no Peru*, in Os países da Comunidade Andina. Vol. 2. IPRI. 2004; CARRION MENA, F. *Política Exterior del Ecuador: evolucion, teoria e práctica*. Quito. Editorial Universitária. 1986; MARCELLA, GABRIEL. *War and peace in the amazon: strategic implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru war*. Department of National Security and Strategy, U.S. Army War College (1995); BIATO, MARCEL. *O processo de paz Peru-Ecuador. Parcerias estratégicas*. No. 6 – Março de 1999; HERZ, MONICA e NOGUEIRA, JOÃO PONTES. *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*. International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

A presença estadunidense na região cresce por meio da aproximação militar com o Brasil, face à articulação bélica da Argentina com a Inglaterra, ao final da década de 30. Em 1937, ao saber das encomendas de novos navios de guerra pela Argentina aos estaleiros ingleses, Vargas reage com o arrendamento de seis *destroyers* dos Estados Unidos, logo após a visita de Franklin Delano Roosevelt ao Rio de Janeiro. Os governos do Rio de Janeiro e Washington supõem, à época, que as aquisições Argentinas poderiam levar a um ataque vindo da região do Rio da Prata ao Brasil (MONIZ BANDEIRA, 2003).

Com o golpe militar de 1937, no Brasil, as forças armadas obtiveram créditos suplementares, junto ao governo, para os investimentos que poderiam fortalecer o país frente às percepções de ameaças vindas da região platina. Foram construídos mais três contratorpedeiros no Rio de Janeiro, bem como encomendados mais seis a estaleiros ingleses. A Marinha brasileira adquiriu recursos para a compra de novos aviões americanos, metralhadoras dinamarquesas e canhões da Alemanha. O Exército abriu estudos para a aquisição de trezentos tanques (BANDEIRA, 2003, p. 198).

O ataque japonês às instalações dos Estados Unidos no Pacífico, em 1941, reforça o vínculo *yankee* ao Brasil, em função do rompimento das relações diplomáticas com as forças do Eixo, anunciadas pelo chanceler Oswaldo Aranha, em 1942. Chile e Argentina, presentes na Terceira Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, ocorrida no Rio de Janeiro, não seguiram o Brasil, mantendo a neutralidade em relação ao conflito mundial (CERVO e BUENO, 2002). Todavia, a crescente pressão de Roosevelt para que Vargas demonstrasse uma política externa hostil a Buenos Aires não foi acolhida pelo Catete. A nota do chanceler americano, Cordell Hull, não reconhecendo o governo do general Farrel, na Argentina, não foi seguida por Oswaldo Aranha (MONIZ BANDEIRA, 2003). Na prática, a Argentina parecia interessada em barganhar com os Estados Unidos sua lealdade aos aliados. As cartas trocadas, em 1943, pelo Vice-Almirante Storni, chanceler do Governo Ramirez, e Cordell Hull demonstram tal tática. Na carta enviada por Storni, a posição parece clara:

A opinião pública (contra o Eixo) poderia ser mais efetiva... se o Presidente Roosevelt pudesse fazer um gesto de amizade para com o nosso povo, tal gesto poderia se configurar na urgente provisão de aeronaves, peças sobressalentes, armamentos e maquinário para restaurar a posição de equilíbrio da Argentina (*Time*, edição de 20 de Setembro de 1943, tradução nossa).

A resposta de Hull, em linguagem áspera, foi imediata:

Nem o atual governo argentino, nem seus antecessores, evidenciaram disposição para fortalecer a segurança doméstica por meio do ingresso de suas forças militares e navais no arranjo de defesa hemisférico [...] desde que as forças armadas da Argentina não serão usadas para aumentar a segurança do Novo mundo [...] torna-se praticamente impossível para o Presidente dos Estados Unidos o fornecimento de armas e munições para a Argentina sob o Lend-Lease Act (*Time*, edição de 20 de Setembro de 1943, tradução nossa).

A política de Roosevelt para a região, executada por Cordell Hull, era clara – armar rapidamente o Brasil para impedir a continuidade da política externa do presidente Ortiz, ou mesmo favorecer um golpe. O presidente que o sucedeu, em função de sua enfermidade, Ramón Castillo, mostrou-se inclinado até mesmo a se aliar às potências do Eixo, caso ocorresse um ultimato americano (POTASH, 1984, p. 245-248).

As percepções brasileiras sobre a ameaça argentina aumentaram com o golpe militar de Junho de 1943, que levou ao poder os Generais Arturo Rawson e Pedro Ramirez, seguidos, em 1944, pelo General Edelmiro Farrel e o Coronel Juan Domingo Perón. Em dezembro de 1943, outro golpe de Estado, desta vez na Bolívia, alarmou as elites políticas brasileiras, em função do apoio do regime nacionalista argentino ao novo governo boliviano (ALEXANDER, 1951; POTASH, 1984). Outro sinal da alegada expansão política argentina surge pelo papel central desempenhado pelo GOU (Grupo de Oficiales Unidos) no regime nacionalista. O Coronel Perón liderava o grupo e advogava explicitamente a criação de um bloco neutro na região, que combatesse os Estados Unidos e isolasse o Brasil (HILTON, 1985).

O governo argentino, em função do amplo relacionamento comercial e político com a Inglaterra, Alemanha e países do Eixo, aliado a defesa de algumas idéias comuns

aos nacionalistas europeus, mantêm-se neutro frente ao conflito mundial. A expectativa de êxito da política de Roosevelt se dissipou.

Em 1945, ao final da guerra, já com o Exército Vermelho as portas de Berlim, o governo Farrel decreta guerra à quase derrotada Alemanha nazista. Em seguida, os países da região e os Estados Unidos reconhecem o governo argentino²⁸.

Em função do antagonismo com os Estados Unidos, o governo Argentino havia sido excluído da participação da Conferência da União Interamericana sobre os problemas da guerra e paz, no México, em 1945, que tratou das questões da segurança regional e dos desdobramentos do prenúncio do fim da segunda guerra mundial para a América Latina. Ao final, porém, as nações da região exortam a participação Argentina, em função do decreto de guerra contra o Eixo, assinado por Farrel. A Ata de Chapultepec, fruto da conferência, sinaliza para a retomada do diálogo, mas não sem a desconfiança argentina, já sob forte influência de Perón, então vice-presidente de Farrel. Perón pressiona para que o regime argentino participe da Conferência de São Francisco, ao lado dos vitoriosos da Segunda Grande Guerra. O regime, porém, recusa-se a se filiar ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, e não ratifica o GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (POZZO, 2005).

Em setembro de 1945, após forte pressão popular e insatisfações na Marinha e parte do exército, milhares de pessoas protestaram em Buenos Aires, na Marcha da Constituição e da Liberdade, exigindo que o poder fosse transferido para a Suprema Corte Argentina. O estado de sítio foi decretado por Farrel. Posteriormente, uma sublevação militar, sob a condução do General Avalos, ameaça o governo e impõe a renúncia de Perón, então vice-presidente, ministro da guerra e secretário do trabalho. Farrel determina a prisão de Perón, mas os elos entre seu vice-presidente e os trabalhadores organizados já eram muito fortes. Uma greve geral, seguida de uma massiva concentração em frente à Casa Rosada, sede do governo argentino, pressiona os militares a libertar Perón (MONIZ BANDEIRA, 2003).

²⁸ *Department of State Bulletin*, 12 de Junho de 1943, Vol. VIII, No. 207, Publicação de 1947, p. 520.

Os Estados Unidos manifestariam sua insatisfação com a dupla Farrel-Perón, através da divulgação, em 1946, do Livro Azul sobre a Argentina, conjunto de observações de inteligência e documentos capturados aos alemães, que vinculavam o regime nacionalista argentino a conspirações do Eixo na região. A intenção era caracterizar o então Coronel Perón como uma ameaça à segurança hemisférica, às vésperas das eleições presidenciais. Meses depois, Perón estava de volta ao poder, agora como presidente eleito (POZZO, 2005).

A política externa de Perón, conhecida por *Tercera posición*, buscou manter equidistância de Washington e Moscou, mas sem se alinhar as emergentes potências ou ao Brasil. Perón descreveria sua posição como “Algo entre la extrema derecha y la extrema izquierda”²⁹. Sua *Tercera Posición* justicialista revelava uma intenção em articular a política doméstica a externa, ao demonstrar sua aversão a representar uma única classe social no plano externo. Não era neutra, nem mesmo centrista, claudicava entre o capitalismo e o comunismo, com seus distintos valores. Seu intento era a justiça social, algo que nem o capitalismo individualista, nem o coletivismo poderiam oferecer. O justicialismo era “Flexible, no fijo, y podia virar a derecha o izquierda según lo requirieran circunstancias” (PETERSON, 1964).

Com a nova política externa houve um esgarçamento da relação entre a Argentina e o Reino Unido, ao lado de uma lenta, mas consistente aproximação econômica aos Estados Unidos. Em 1950, os Estados Unidos já eram o maior destino exportador da Argentina, sendo responsáveis por 26% do total de exportações. Em 1952 passa a ser, também, o principal fornecedor.

As relações Argentina-Brasil, sob o governo Dutra, não retomaram o padrão do bom relacionamento anterior, sob a inspiração de Vargas e a defesa da Argentina frente à oposição americana. Dutra se aliou a UDN (União Democrática Nacional), partido liberal e de oposição a Vargas. Seu chanceler, Raul Fernandes, da UDN, era pró-Estados Unidos e anti-Vargas.

²⁹ Discurso de abertura das sessões ordinárias da Assembléia Legislativa do ano de 1949. Direção de referência legislativa da Biblioteca de La Nación, Câmara dos Senadores, Buenos Aires, Imprensa del Congreso de La Nación.

Na celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, em 1947, ou mesmo na criação da Organização dos Estados Americanos, em 1948, ficaram explícitas as diferenças. Enquanto o Brasil se alinhou aos Estados Unidos, a Argentina apenas aderiu aos dois instrumentos políticos com vistas a não se isolar no continente, pois seu principal projeto, uma união aduaneira com Chile e Brasil, poderia sofrer prejuízos com a presença dos Estados Unidos.

A semelhança caudilhesca entre Perón e Vargas alimentou a expectativa argentina de uma hipotética aliança contra o imperialismo *yankee* na região, quando do retorno democrático de Vargas à presidência, em 1951. Perón havia dado apoio político para um novo período de Vargas, fato denunciado na campanha política, pela oposição Udenista. O presidente argentino, arguto observador das tensões crescentes entre o Brasil e os Estados Unidos aguardava por uma aliança, em torno da *Tercera Posición*. Porém Vargas buscou maior aproximação com a Europa, interessado em diversificar os mercados de café e novas alternativas para investimentos, transferência de tecnologia, máquinas e equipamentos. A proposta de Perón para uma união aduaneira ou mesmo para um pacto militar foi afastada por Vargas, que manteve três das sete divisões de Infantaria brasileira, e três divisões de Cavalaria na fronteira entre Brasil e Argentina, no Rio Grande do Sul. As fronteiras de toda Amazônia com o Peru, a Colômbia e a Venezuela recebiam apenas um único batalhão, somado a poucos destacamentos (MONIZ BANDEIRA, 2003).

Com o suicídio de Vargas em Agosto de 1954 sobe ao poder Café Filho, com um ministério notoriamente ligado a UDN. O partido brasileiro, solidário à oposição peronista na Argentina, buscou diminuir os espaços e o que sobrou dos entendimentos do governo com as forças peronistas. Na Argentina a tendência a instabilidade aumentou com a depressão econômica, agitação nas universidades e conspirações militares. Em seguida ao bombardeio da Plaza de Mayo, em Junho de 1955, pela oposição ao peronismo, o regime perde apoios importantes, seja no movimento sindical ou na Igreja Católica, o que permite a grupos nacionalistas do Exército e da Marinha tomarem o poder em setembro de 1955. Assumem os

generais Eduardo Lonardi, Pedro E. Aramburu e o Almirante Isaac Rojas, na *Revolución Libertadora*.

A chegada ao poder de Juscelino Kubitschek e João Goulart, em 1956, ocorre antecedida por intensa movimentação dos governos de Lonardi e Aramburu, interessados em influenciar o sistema político brasileiro. O vazamento de informações que Goulart teria comprado armas para organizar milícias populares no Brasil teria sido realizado pelos militares argentinos. As informações deram fôlego para uma campanha de Carlos Lacerda, que publica documentos e cartas, no intuito de provar as aquisições de Goulart. A intenção de Aramburu foi induzir a criação de um governo militar semelhante ao argentino, ou mesmo influenciar para que o General Juarez Távora pudesse vencer as eleições para a presidência, em chapa apoiada pela UDN (MONETA, 1977).

Foi aberto um inquérito policial-militar no Brasil que, ao seu final, não comprovou a autenticidade dos documentos divulgados. São denunciados dois estelionatários argentinos, Mestre Cordeiro e Malfussi, como autores das falsificações alardeadas por Lacerda. Com a intervenção do Ministro da Guerra de Café Filho, General Lott, há a manutenção da legalidade e a posse do novo governo.

Aramburu convocou eleições ao final de 1958, e, com o Peronismo proscrito, Arturo Frondizi é eleito. O governo Frondizi deu grande prioridade ao desenvolvimento e a industrialização, encontrando uma agenda semelhante ao governo Kubitschek, que inicia seu mandato em 1956. A cooperação entre os dois presidentes diminuiu as tensões entre os dois Estados, ao defenderem conjuntamente, uma nova doutrina de segurança hemisférica, com o fim do subdesenvolvimento e o progresso. A aliança permitiu a criação da Operação Pan-americana (OPA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Latino-americana de Livre-comércio (ALALC). Frondizi, por outro lado, filia o país ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM).

Ao final do governo Kubitschek, com a eleição de Jânio Quadros, as relações entre Brasil e Argentina passam por turbulências, dada a inversão da política externa com

relação aos Estados Unidos. A nova política externa independente brasileira, de Afonso Arinos, aproximava-se da *Tercera Posición* de Perón, com sua defesa a autodeterminação e a não-intervenção em Cuba. Ao mesmo tempo, Frondizi, fragilizado frente às forças armadas, buscou apoio nos Estados Unidos e no Brasil, criando uma ampla pauta de cooperação com o governo Quadros. O Chile temia a aproximação entre Brasil e Argentina, temendo uma hegemonia dual, ameaçadora para toda a América Latina³⁰.

Não obstante, a maior tensão existente no Cone Sul se ligava às relações com os Estados Unidos. A política agressiva de Kennedy, em relação a Cuba, não encontrou aliados na região. A Aliança para o Progresso, programa de cooperação para a América Latina, criado pelo governo Kennedy, buscou isolar Cuba por meio de ajuda econômica, após o fracasso da invasão da Baía dos Porcos. Tal programa, elogiado pelos militares de todo o continente, não foi prontamente apoiado por Frondizi e Quadros. O primeiro recebeu Che Guevara em Buenos Aires, clandestinamente, em 18 de Agosto de 1961. Jânio Quadros recebeu o revolucionário cubano, quatro dias mais tarde, de forma oficial, o distinguindo com a condecoração da Ordem do Cruzeiro do Sul.

Em 1961, Jânio Quadros renuncia, frente a pressões da oposição, dando lugar ao governo de João Goulart, dado o levante do Terceiro Exército Brasileiro, no intuito da garantia da sucessão constitucional. Na Argentina, em 1962, um golpe militar destituiu Frondizi, em função da negativa de combater o peronismo, vitorioso nas eleições provinciais de 1961. O golpe de Estado de 1964, no Brasil, com apoio dos Estados Unidos, permitiu que os principais Estados do Cone Sul fossem governados por regimes militares³¹.

³⁰ Ofício 14/920. (42)(00), de Fernando Ramos de Alencar a San Tiago Dantas, 14 de Setembro de 1961. AHMRE.

³¹ Telegrama do Secretário de Estado Dean Rusk para o Embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, de 31 de Março de 1964. Arquivos desclassificados da CIA. Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB118/index.htm>. Documentos relacionados ao tema foram publicados pelo Jornal do Brasil, em 18 e 20 de dezembro de 1976.

5.1.3- A RIVALIDADE ENTRE BRASIL E ARGENTINA DURANTE OS REGIMES MILITARES E O USO POLÍTICO DOS PROGRAMAS NUCLEARES NO CONE SUL

A ordem regional na América do Sul, nos meados dos anos 50, tinha por característica o equilíbrio de poder. A rivalidade entre Brasil e Argentina por prestígio e poder na região, e entre Chile e Argentina, pelo controle de territórios insulares no Pacífico sul, demonstravam as externalidades negativas de segurança vindas da região. A distância dos Estados Unidos da região, em um momento de grande rivalidade com a União Soviética, permitiu maior liberdade para políticas externas não-alinhadas, como a da *Tercera Posición* e o Pan-americanismo de Kubitschek.

No período anterior, ainda no governo Vargas, foram definidos os traços iniciais do programa nuclear brasileiro. Após a descoberta das jazidas de urânio no Brasil, na década de 30, Vargas estabeleceu um acordo com os Estados Unidos para a exploração do mineral. O Rio de Janeiro demandou acordos compensatórios subsequentes, com vistas a receber tecnologia nuclear de Washington, frente aos suprimentos de urânio. Nos meados dos anos 40, consciente da existência de reservas de urânio em várias partes do mundo e da provável difusão tecnológica nuclear, os Estados Unidos buscam, através do Plano Baruch, encaminhado a AIEA, controlar internacionalmente as reservas de urânio conhecidas. A recusa brasileira e soviética demonstra uma fase de amplo nacionalismo, que possuía como meta o desenvolvimento nuclear, como forma de assegurar independência política e militar, frente aos riscos que a região impunha (FLEMES, 2006).

O grande nome da fase nacionalista do programa nuclear brasileiro é de um militar da Marinha, Almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva. O militar foi o primeiro presidente do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), criado em 1951³². Físico, com formação na Alemanha no período entre-guerras, encomenda centrífugas à Alemanha que nunca chegaram ao Brasil, por motivos políticos. À época, cabia ao CNPq o controle sobre as reservas de urânio e tório, que voltaram a ser exportados para os Estados Unidos. O almirante liderou o incipiente programa nuclear, em uma

³² Para uma síntese da trajetória de Mota e Silva na política nuclear brasileira, ver: Wrobel (1991), p. 295-300.

fase marcada pelo nacionalismo, até o governo Café Filho (COMCIÊNCIA, 2000, p. 9).

No governo de Café Filho (1954-1955) há a assinatura de um novo programa com os Estados Unidos - Átomos para a Paz, criação do então presidente Dwight Eisenhower³³. A essência do programa - contribuir para o desenvolvimento da tecnologia nuclear sob o controle dos Estados Unidos demonstrava uma alteração na forma de conduzir os assuntos nucleares no mundo. Washington estava disposta a fornecer tecnologia, desde que sob seu controle. O impedimento político para o uso nuclear tinha sido suspenso. Vários reatores de pesquisa e centros nucleares foram criados a partir deste programa.

O novo programa incluía a Turquia, o Paquistão, Grécia, Portugal, Espanha, Bélgica, Brasil e Argentina, dentre outros países. Em 1961, os Estados Unidos tinham negociações com 39 diferentes Estados (KRIGE, 2006). Na América do Sul o programa foi entendido como um misto de acesso a tecnologia, nacionalismo e luta contra o sub-desenvolvimento:

O programa auxiliou a criação de um nacionalismo nuclear na América Latina, especialmente no Brasil e na Argentina. O domínio da tecnologia nuclear se tornou o sonho de todos que entendem que este é um meio de lutar contra a pobreza e o subdesenvolvimento (WROBEL, 1991, p.31, tradução nossa)³⁴.

O novo acordo incluía a remessa de urânio enriquecido (20%) para o Brasil, para uso nos reatores de pesquisa estadunidenses, por um período de cinco anos. Um segundo acordo visava mapear e avaliar as reservas de urânio do Brasil, com a finalidade de exportação do mineral para Washington (FLEMES, 2006).

Para o Brasil, o programa *Átomos para a Paz* significava um esforço contra o subdesenvolvimento e o atraso tecnológico, com a obtenção dos primeiros reatores

³³ O programa foi proposto pelo então presidente estadunidense, D. Eisenhower, na Assembléia Geral das Nações Unidas, em 08 de dezembro de 1953. O objetivo era que os membros dessa organização compusessem um fundo internacional de materiais físséis, que seria gerido por um organismo internacional e contribuiria para a difusão pacífica da energia nuclear em suas diversas aplicações: agricultura, medicina e eletricidade (CARPEZ, 2006).

³⁴ "The programe helped definitively to create a nuclear nationalism in Latin America, specially in Argentina and Brazil. Mastering nuclear technology became the dream of those who understood it as a way of fighting against poverty and underdevelopment" (WROBEL, 1991, p.31).

de pesquisa. Para a Argentina, a política externa ganhara a dimensão atômica. Em curto espaço de tempo o país meridional assumiu o protagonismo nuclear na região. Tomou a decisão de não importar reatores, apenas construí-los. Optou pelo urânio natural, e não pelo uso de urânio enriquecido, o que impediu a dependência dos Estados Unidos, único fornecedor de urânio enriquecido, à época. Porém, talvez as principais vantagens fossem a produção de combustível sem o controle de Washington e da AIEA, além da grande dificuldade de monitoramento dos reatores, em função da tecnologia escolhida de água pesada (GALL, 1976).

A rivalidade alcançou seu ápice através do desenvolvimento dos programas nucleares na região. Voltados, inicialmente, para a produção de energia e aplicações medicinais, os programas foram utilizados pelos militares, com finalidades políticas e estratégicas.

5.1.3.1- REGIMES AUTORITÁRIOS E A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA NUCLEAR ARGENTINO

A recorrência de golpes militares na Argentina, a partir de meados da década de 50, gerou amplas percepções de ameaça no Brasil, Paraguai e Chile (MONIZ BANDEIRA, 2003). O golpe militar no segundo período da presidência de Perón (1955) gerou inúmeras desconfianças que os militares argentinos poderiam buscar a expansão política ou a projeção de poder na região.

O governo de Aramburu proscreveu o peronismo, o que permitiu a vitória da União Cívica Radical (UCR) de Frondizi (1958-1962). Frondizi foi, em vários momentos de seu mandato, tutelado pelas forças armadas, em função de alegados acordos com o peronismo. Frondizi recusou-se a manter o peronismo ilegal, nas eleições provinciais de 1962. A ampla vitória do peronismo, ganhando 10 das 14 províncias, inclusive Buenos Aires, precipitou o golpe contra o governo constitucional de Frondizi, em 29 de Março de 1962.

Períodos democráticos, como o de Illia (1963-1966), foram sucedidos por novos golpes, como o que deu início aos governos da *Revolución Argentina*, sucessivamente, Onganía (1966-1970), Levingstone (1970-1971) e Lanusse (1971-1973). O retorno de Perón, através das urnas, se deu em 1973, após a renúncia de Hector Campora. Sua morte, menos de um ano depois de sua posse, abriu espaço para o governo de Isabelita Perón, vice-presidente em sua chapa. O novo golpe, ocorrido em 1976, deu lugar a juntas militares, ocupantes da Casa Rosada até o final de 1983.

Os sucessivos movimentos militares na Argentina resultaram em crescentes percepções de que os regimes poderiam ameaçar a região como um todo. Na década de 60 e 70 os regimes autoritários eram comuns na América do Sul, porém as divisões nas forças armadas argentinas geravam desconfianças sobre a estabilidade dos governos. Mesmo em governos civis como Illia, a desconfiança de que as forças armadas pudessem construir uma política externa aguerrida e de expansão preocupava os demais líderes regionais.

Os governos civis como de Frondizi, Illia, Perón (1973-1974) e Isabelita deram prosseguimento ao desenvolvimento do programa nuclear argentino, criado em governos anteriores, especialmente os governos Perón (1946-1955) e Aramburu (1955-1958). O programa nuclear argentino foi desenvolvido, em grande parte de suas etapas, por governos militares.

O programa nuclear argentino tem seus primeiros passos com a criação da Comissão de Energia Atômica (CNEA), em 1950; a inauguração da planta nuclear de Bariloche e do reator de pesquisa de Constituyentes, além do início da extração de urânio, em Mendoza, sob o período de Perón e Aramburu. Sob o governo de Aramburu há grande movimentação para o desenvolvimento de pesquisa e capacidades nucleares, dinamismo que seria retomado no governo democrático de Illia (1963-1966) e no período autoritário de Onganía (1966-1970).

Em grandes linhas, o Plano Nuclear Argentino (Plan) previa a construção de complexos nucleares de Atucha I e Embalse, outras quatro usinas de 650 MW, que

deveriam estar operacionais em 2000, centros atômicos de Constituyentes, Ezeiza e Pilcaniyeu, uma usina experimental de água pesada em Buenos Aires e outra industrial em Arroyitos; uma usina de enriquecimento de urânio em Pilcaniyeu e uma experimental de reprocessamento em Ezeiza e a construção de um depósito de lixo atômico em Gastre (OLIVEIRA, 1998).

A Argentina conectou à rede elétrica, em 20 de Março de 1974, a primeira central nuclear da América Latina - Atucha I. Com potência de 319 MW, a central, adquirida da Alemanha, estimulou imediatamente os setores nacionalistas argentinos a defender que o programa assumisse finalidades bélicas, como instrumento de sobrevivência e defesa militar³⁵. Para Mario Elmir:

A questão da energia nuclear com finalidade bélica, no caso argentino, transcendeu a possibilidade utópica de meras potencialidades, para se transformar em algo que depende apenas da decisão política de uma conduta estratégica, e em uma certeza técnica que motiva ao alarme aqueles que aspiram a liderança sub-continental (PANORAMA, 17/12/1974, tradução nossa)³⁶.

Ao longo do período de desenvolvimento do plano argentino, a rivalidade com o Brasil e os problemas com o Chile levaram distintos governos a discutir a possibilidade da construção de armas nucleares. O programa de enriquecimento de urânio, os projetos do submarino nuclear da Marinha e dos mísseis balísticos são indicativos dos elos científicos com as pressões estratégicas do Estado. Nos meados da década de 70, a Argentina buscava rivalizar-se tecnologicamente com o Brasil, em função do apoio do regime militar do país vizinho ao programa nuclear.

A Argentina tornou-se, em 1983, a segunda potência nuclear do terceiro mundo, com a inauguração da central – Embalse Río Tercero. A central, localizada próxima a Córdoba, foi adquirida ao Canadá em 1973, e possui potência de 648 MW. Dois anos antes já havia sido iniciada a construção da terceira usina atômica – Atucha II.

³⁵ Ver artigo de Mario Elmir em Panorama, 17 de Dezembro de 1974; ou Mariano Grondona, em La Opinión, 18 de Dezembro de 1974.

³⁶“La cuestión de la energía atómica con fines bélicos, en el caso de la Argentina, ha trascendido ya la posibilidad utópica de las meras potencialidades, para transformarse en un hecho que depende solamente de la decisión política de la conducción estratégica, y en una certeza técnica que motiva la alarma de quienes aspiran al liderazgo subcontinental” (PANORAMA, 17/12/1974).

A central de Atucha II, paralisada nos anos 90 e retomada no governo Kirchner, deve estar produzindo energia em 2010, com uma capacidade de 745 MW³⁷.

O plano foi se consolidando com o domínio do ciclo de combustível, através dos Centros atômicos de Constituyentes, Ezeiza e Pilcanieyu. O primeiro centro ocupou-se da fabricação de elementos combustíveis e pesquisas para a construção de reatores; o segundo fabrica pastilhas e reprocessa urânio; já Pilcanieyu, em Bariloche, possui um reator de tecnologia argentina e centro de formação de físicos e engenheiros nucleares.

Ao longo dos anos 70, mesmo com amplas restrições econômicas e orçamentárias, o plano nuclear recebeu investimentos públicos crescentes, partindo de 0,6% dos investimentos em 1970, passando por 6,2% em 1980 e chegando a 15% do total de investimentos públicos, já ao final do regime autoritário, em 1983 (FULLGRAF, 1988). A intenção dos *policymakers* argentinos, na década de 70, passava por dominar o ciclo completo do combustível nuclear, o desenvolvimento das tecnologias de reprocessamento e enriquecimento de urânio e, por fim, o controle tecnológico do plutônio. Em 1983, a Argentina anuncia o domínio do enriquecimento do urânio, e tudo levava a crer que a bomba estava próxima (OLIVEIRA, 1998).

5.1.3.2 - O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO DURANTE O REGIME MILITAR (1964-1985)

Dado o apoio americano ao golpe de 1964, o governo Castelo Branco estabeleceu sua política externa em alinhamento a Washington, abandonando conceitos estabelecidos pela política externa independente de Quadros e Goulart (VIZENTINI, 1998).

Costa e Silva, presidente entre 1967-1969, reorientou a política externa brasileira, aumentando as áreas de tensão com os Estados Unidos e Argentina, além de no

³⁷ Sobre a central de Atucha II, ver: <http://www.na-sa.com.ar/centrales/atucha2>.

plano doméstico ter agudizado a ditadura com a edição do Ato Institucional de número 5 (AI-5), dando poderes ao presidente de fechar o Congresso. As causas do deslocamento da política externa podem ser encontradas na mudança de orientação política dos grupos de poder, internos à ditadura. Com Castelo Branco chegaram ao poder militares, tecnocratas e empresários com fortes ligações internacionais. Era a geração de Roberto Campos, Juracy Magalhães e Otávio Bulhões (MARTINS, 1975).

Costa e Silva, preocupado com a integração regional, relaciona o programa nuclear ao desenvolvimento da América Latina e a redução da assimetria em relação às nações industrializadas:

Neste contexto, a energia nuclear desempenha papel saliente, sem dúvida, será o mais poderoso recurso a ser colocado ao alcance dos países em desenvolvimento, para reduzir a distância que os separa das nações industrializadas [...]. Estamos convencidos de que paralelamente à formação do mercado comum regional, deveremos dar passos concretos para afixar um segundo processo de integração latino-americana em torno da utilização da energia nuclear³⁸.

O TNP foi negociado ao longo do governo Costa e Silva, que não cedeu às pressões dos Estados Unidos para a assinatura do Tratado. A geração posterior, envolvida no Governo Médici, manteve a mesma conduta quanto às questões nucleares, apesar da aproximação política com os Estados Unidos e a superação da *Diplomacia da prosperidade*, conduzida por Magalhães Pinto. Mário Gibson Barbosa, chanceler de Médici, acreditava que o TNP produzia duas classes de países – os que possuíam a bomba e os que não possuíam. Para os primeiros não haveria proibição alguma, era possível expandir os arsenais e testar novas tecnologias. Para a outra classe havia a interdição da montagem de explosivos nucleares, bem como do próprio desenvolvimento tecnológico, para finalidades pacíficas (BARBOSA, 1992). O governo Médici sustentou a reprovação ao TNP, apesar da subscrição de Tlatelolco, em 1967.

O governo Geisel significou um grande divisor de águas em relação ao programa nuclear brasileiro. Até a posse de Geisel, em 1974, vários acordos foram firmados

³⁸ Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Documentos de Política Externa. V.1.

com os Estados Unidos para fornecimento de reatores de pesquisa, exportação de urânio e apoio a área da pesquisa e formação de técnicos. A dependência tecnológica do Brasil em relação a Washington e as pressões para a assinatura do TNP inquietavam os formuladores da política externa Brasileira. Para Geisel e Azeredo da Silveira, chanceler brasileiro, assinar o TNP e manter os acordos nucleares com os Estados Unidos significava uma inserção subalterna na ordem regional ou internacional. O desejo de poder no Cone Sul e de crítica a ordem internacional orientou Geisel a buscar o acordo com a Alemanha Oriental. A decisão foi construída em um núcleo pequeno de poder, composto pelo presidente, pelo chanceler Azeredo da Silveira, o ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, e o presidente da Nuclebrás, Paulo Nogueira Batista (BARLETTA, 1997).

O acordo de 1975, firmado entre a Nuclebrás e a empresa alemã Kraftwerk Union (KWU), possuía cinco elementos centrais: a) Pesquisa exploratória e mineração de urânio, b) enriquecimento de urânio por meio da tecnologia *Becker Jet Nozzle*³⁹, c) produção de combustível, d) reprocessamento de combustível, e) construção de plantas nucleares. O programa previa a construção de nove centrais nucleares, em um prazo de dez anos. As usinas de Angra II e Angra III foram adquiridas da KWU por meio do acordo de 1975 (MYERS III, 1980; BARLETTA, 1997).

Além do Programa Nuclear Civil, sob a direção da Nuclebrás, o Estado brasileiro desenvolveu um programa nuclear paralelo, sob a direção das Forças Armadas. Sob o protagonismo da Marinha, o Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear (PATN), alcançou relativo êxito na pesquisa e desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio, dado o fracasso da construção de uma usina de reprocessamento, no Programa oficial. As causas para o PATN podem ser encontradas nas críticas ao programa oficial, a reação da comunidade científica e a insatisfação militar com a dependência tecnológica com o acordo alemão-brasileiro.

³⁹ A tecnologia *Becker Jet Nozzle* adquirida por Brasil e África do Sul está em desuso atualmente, pelo grande consumo de energia. No Brasil não houve o enriquecimento de uma grama sequer de urânio, por meio desta tecnologia. As Indústrias Nucleares Brasileiras (INB), no momento, trabalham com tecnologia de ultracentrifugação criada pela Marinha nacional, para o enriquecimento de urânio. Para mais informações sobre a tecnologia ver: Othon L.P. da Silva - Nuclear inspections in Brazil and the French public *pissoir*. Disponível em http://ecen.com/eee44/eee44e/nuclear_french_pissoir.htm.

O PATN surge ao final dos anos 70, ainda sob o governo Geisel. A figura central do programa seria o almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva, aluno de doutorado em Engenharia nuclear no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) nos anos 70. Ao retornar ao país, já sob o governo Figueiredo, buscou a construção de uma ultracentrífuga, com o apoio da Universidade Estadual de Campinas e da empresa Eletrometal. Obteve apoio do ministro da Marinha, Maximiano da Fonseca, através do Almirante César Flores. A partir deste momento, as forças se reuniram para estabelecer as etapas do programa. A cada força coube uma etapa do programa: à Aeronáutica o programa do laser (alternativa para o enriquecimento), ao Exército um reator e à Marinha o enriquecimento de urânio para o programa de um submarino nuclear (entrevista de Renato Archer a Rocha Filho e Garcia, em ARCHER, 2004, p. 155).

O PATN ganhou corpo por meio da articulação entre a CNEN, o Conselho de Segurança Nacional (CSN), as forças armadas e o gabinete da presidência. O principal objetivo do programa, o enriquecimento do urânio, foi compartilhado, nos momentos iniciais, entre a marinha e a força aérea brasileira. A escolha do PATN recaiu sobre a tecnologia de ultracentrífugas, após hesitação sobre a adoção do enriquecimento a laser (BARLETTA, 1997).

Em 1979, inicia-se o programa de construção de um submarino a propulsão nuclear, desenvolvido pela Marinha e apoiado pelo Instituto de Pesquisas Nucleares (IPEN). Também em 1979, houve a implantação do Complexo de Aramar, com o pseudônimo de "*Estação de Ensaios de Equipamentos a Vapor*". O programa obteve recursos secretos por meio de contas *delta* (contas secretas na filial de Luxemburgo do Banco di Roma, com um saldo de US\$ 700 milhões, e outra no Banco do Brasil) e aproveitamento de recursos humanos e tecnológicos do IPEN-SP⁴⁰.

O antigo Ministério da Marinha realizou pesquisas através do IPEN, em um convênio para o desenvolvimento de combustível de óxido de urânio (UO₂), que foi totalmente repassado para as instalações da Marinha, em Aramar (Iperó-SP), no ano de 1989

⁴⁰ Sobre o programa do submarino nuclear brasileiro, ver: <http://www.inova.unicamp.br/inventabrasil/ybelica.htm>.

(site do IPEN). Os resultados podem ser considerados bem-sucedidos, pois em setembro de 1987 o IPEN anunciou que produziu vários quilos de urânio enriquecido a 1,2%. Em 1988, o centro de Aramar comunicou o enriquecimento de urânio a 5%, posteriormente de 20% (*O ESTADO DE SÃO PAULO*, 09/06/87; *FOLHA DE SÃO PAULO - FSP*, 09/06/87).

A iniciativa do então Ministério do Exército – a construção de um reator experimental irradiado, teve lugar nas instalações militares de Guaratiba, interior do Rio de Janeiro. O reator, moderado a grafite e dotado de urânio natural como combustível, buscava a capacidade de produção de plutônio, elemento essencial para a fabricação de artefatos militares. Ligado ao programa do Exército, mas sob responsabilidade da Força Aérea, foram realizadas diversas perfurações subterrâneas, no Campo de Provas Militares da Serra do Cachimbo, no sul do Estado do Pará, divisa com Mato Grosso. Indícios muito fortes que as atividades na Serra do Cachimbo pudessem contemplar ou a destinação de resíduos radioativos, ou mesmo testes de artefatos nucleares, foram revelados pela mídia, no ano de 1986. Em 1990, o ex-presidente Collor de Melo determinou a lacração dos poços e fim das pesquisas geológicas na Serra do Cachimbo, após a confirmação de que os poços serviriam para testes nucleares (*FSP*, 08/08/1986; OLIVEIRA, 1998).

Com o PATN a distância tecnológica em relação ao programa argentino foi sendo encurtada, progressivamente. O grande crescimento econômico brasileiro dos anos 70, o avanço no programa nuclear e o nacionalismo foram determinantes para que os argentinos pudessem buscar acordos político-militares com o Brasil.

5.2- A RECONCILIAÇÃO EM MARCHA: O CONFLITO CORPUS/ITAIPU

A década de 70 testemunhou uma fase de ampla rivalidade no Cone Sul. Brasil, Argentina, Paraguai e Chile, principalmente, aumentaram as tensões na região, articulados por dois grandes eixos: conflitos territoriais e acesso à recursos naturais, tendo em vista a crise energética mundial (RESENDE-SANTOS, 2002).

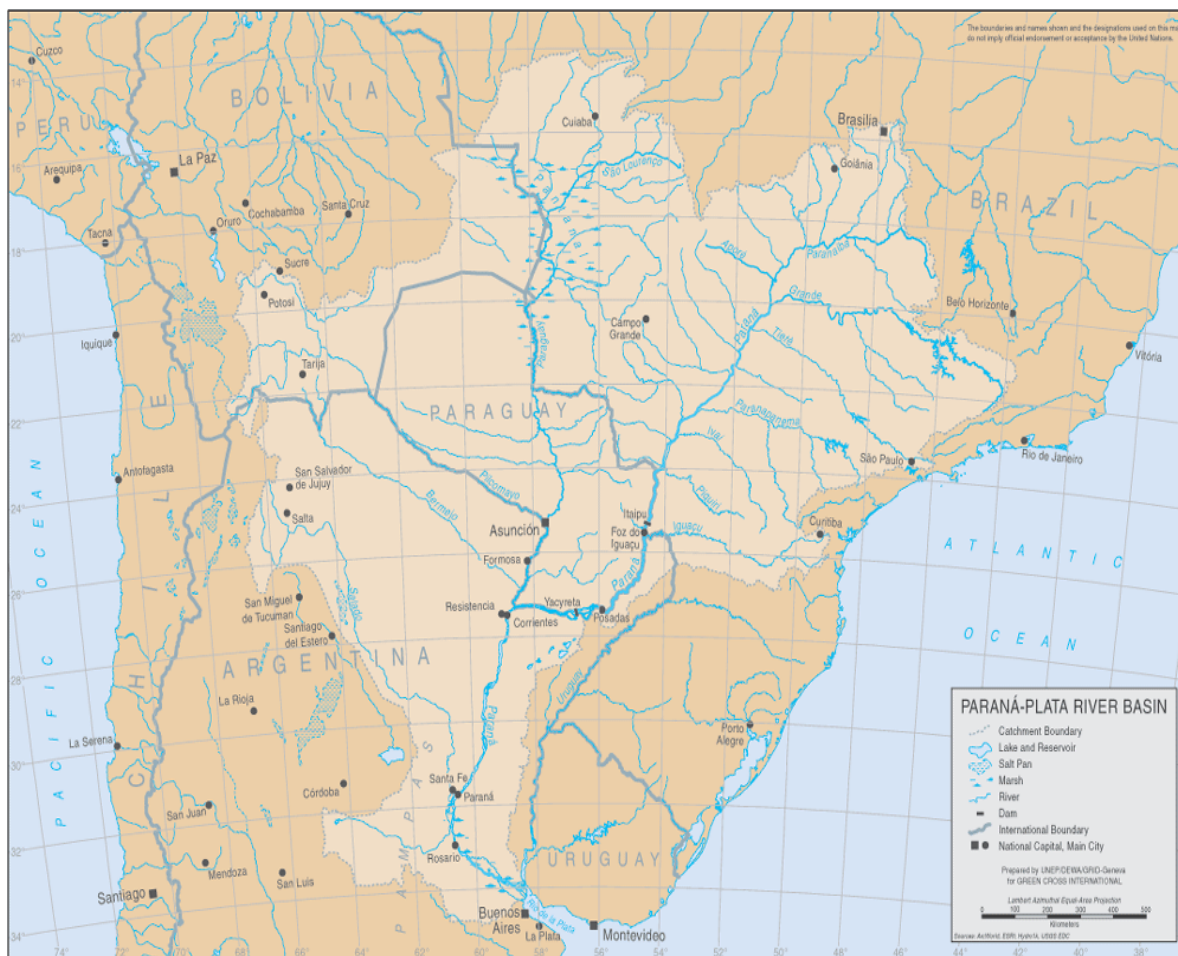
As disputas territoriais foram expostas nas tensas negociações pelo Canal de Beagle e pela delimitação do Atlântico sul, entre Chile e Argentina; nas conflitivas disputas pela exploração científica da Antártida e na Guerra das Malvinas (1982). O conflito por recursos naturais ocorre nas disputas pelo uso da bacia do Rio da Prata e do Alto Paraná, com os projetos das hidrelétricas de Corpus, Itaipu e Yaciretá. Os atores regionais envolvidos pelo uso do potencial hidráulico dos rios foram o Brasil, a Argentina e o Paraguai.

A bacia do Rio da Prata é composta por quatro rios centrais: o Paraná, o Uruguai, o Paraguai e o Rio da Prata, além de seus afluentes, como o Rio Tietê, em São Paulo. A bacia possui um volume de águas que a coloca como a segunda mais importante bacia da América do Sul, suplantada apenas pela bacia amazônica. A bacia possui uma área de 3,2 milhões de quilômetros quadrados, distribuídas da seguinte forma:

País	Área do país (Km2)	%	Área da bacia (Km2)	%
Argentina	2.758.833	21,3	1.033.800	32,3
Brasil	8.511.965	65,7	1.415.200	44,2
Paraguai	406.752	3,1	406.700	12,7
Uruguai	177.508	1,4	140.900	4,4
Bolívia	1.098.581	8,5	204.000	6,4
Total	12.953.639	100,0	3.200.600	100,0

Tabela 1: Área da Bacia do Rio da Prata

Fonte: CAF. Los Rios se unen. Integración Fluvial Sudamericana. Colômbia. 1988. p. 175.



Mapa 3: Bacia do Prata - Paraná

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Ambiente – Europa. Disponível em http://www.grid.unep.ch/product/map/index.php?region=latin_america.

A bacia do Rio da Prata possui amplo leito navegável, servindo de escoamento natural para a produção do Paraguai, Argentina e Brasil. A dimensão econômica da bacia já se fazia notar no século XVIII, com as pretensões da Coroa Portuguesa em garantir a exploração do oeste brasileiro e estabelecer uma linha de comunicação entre o Rio de Janeiro e os territórios de Mato Grosso e Goiás, em função da ausência de ligação terrestre. O tema da livre navegação da bacia do Rio da Prata surge no início do século XVIII, com a ocupação da banda oriental do rio. Nesta época, após a queda de Napoleão, estipula-se, no Tratado de Paris, de 1814, que a navegação do Rio Reno, seria livre em toda a sua extensão (LIMA, 1986).

Por inspiração deste tratado, o Congresso de Viena (1815), estimulado pelo liberalismo inglês, determina que os Estados separados por cursos navegáveis deveriam se comprometer a criar normas comuns para assegurar a livre navegação

e o livre comércio. Fechamentos de rios, em atitudes nacionalistas, deveriam ser entendidos como ameaças, resultando em conflitos como as intervenções franco-britânicas na região do Prata, em 1838 e em 1845. A busca pela solução de conflitos quanto às questões do domínio da banda oriental do rio da Prata, por meio de mediação inglesa, levou a criação da República do Uruguai. Ao dividir a região em duas esferas de poder, a argentina e a uruguaia, os ingleses buscavam impedir a supremacia política de uma das partes na região (ZUGAIB, 2007).

A província de Buenos Aires, no segundo período de Rosas (1835-1840), resistia à tese de abertura do Rio da Prata para a navegação internacional, fator decisivo para a entrada do Brasil em um conflito que envolveria todo o Rio da Prata entre 1839 e 1851. A derrota de Rosas, na Batalha de Monte Caseros, determinou a criação da Confederação da Argentina⁴¹

A rivalidade entre Brasil e Argentina voltaria revigorada com as negociações para a criação de um sistema da bacia do Rio da Prata, sob o governo autoritário de Onganía (1966-1970), na Argentina. O convite de Onganía foi atendido pelos Estados da região, e mesmo após sua queda a proposta teve seqüência na III Conferência Interamericana Extraordinária, em fevereiro de 1967, na capital argentina.

As negociações tiveram êxito, mesmo com a postura de desconfiança do Brasil. Magalhães Pinto, chanceler brasileiro, buscava impedir o isolamento brasileiro na região, e apesar das divergências firmou o Tratado da bacia do Prata, em Brasília, em 1969. A institucionalização política da bacia do Prata, nas percepções do chanceler Nicanor Mendez, daria a Argentina a possibilidade de domínio da bacia do Prata, tornando-se a primeira potência sul-americana. Mendez manejou a política externa, com vistas a aproximar-se do Paraguai e Bolívia, além do Uruguai. Por outro lado, Onganía e Mendez se opuseram à integração energética da Argentina com seus vizinhos, paralisando o projeto de Corpus e Yaciretá, com o Paraguai. Para contrabalançar a postergação destes projetos e garantir o projeto de poder o

⁴¹ Ver SANGUINETTI, J.M. *O Barão do Rio Branco e o Uruguai*. In Cardim, C.H e Almino, J (Orgs.) Rio Branco, a América do Sul e Modernização do Brasil. RJ. MRE (FUNAG/IPRI/IRBr), 2002.

governo concentrou seus esforços na central nuclear de Atucha I e Embalse Rio Tercero (Moniz Bandeira, 2003).

Desde os anos 60, o crescimento econômico brasileiro superava o crescimento argentino, e o conseqüente aumento dos laços econômicos, creditícios, técnicos, culturais e políticos com o Paraguai, Bolívia e Uruguai, os trouxe para a esfera de influência brasileira. Simultaneamente, o Brasil negociou, junto ao Paraguai, a construção de uma das maiores represas do mundo, para o aproveitamento do potencial hidráulico de Sete Quedas, no Rio Paraná, com potência de 11.000 MW, superior, à época, ao total de energia disponível na Argentina, 7.000 MW. O acelerado desenvolvimento econômico brasileiro demandava novas fontes de produção de energia, e os riscos para a Argentina que o Brasil transformasse a região em um poderoso pólo de desenvolvimento fizeram com que o governo Onganía buscase frear a construção de Itaipu (MONIZ BANDEIRA, 2003).

A alegação argentina para a resistência ao projeto foi de que os dois países parceiros teriam negligenciado a interdependência regional quanto à governança da bacia do Rio da Prata, deixando de consultar o principal prejudicado pelo acordo, pelo fato que a Argentina está a jusante do rio (LIMA, 1986).

A mídia argentina, durante o período, retratou a divergência, estimulando a rivalidade. A revista *Política Internacional*, de Buenos Aires, em sua edição de outubro de 1977 publicou:

Sobre esse rio, em um curso de apenas 170 quilômetros, serão construídas três grandes represas: Itaipu, Corpus e Yaciretá, que vão gerar, juntas, 20 milhões de kilowats. Isto permitirá transformar a região banhada pelo Alto Paraná em um dos polos de desenvolvimento mais importantes do mundo. O Brasil parece haver compreendido que sua parte em uma empresa desta envergadura não pode nem deve ser realizada de forma unilateral e sem consulta já que, ademais dos prejuízos que isto poderia causar para a Argentina, deve ter em conta que a não compatibilização de Itaipu e Corpus poderia diminuir o rendimento de ambas (AHMRE, Ofício 1279, de 31 de Outubro de 1977, Embaixada do Brasil em Buenos Aires, tradução nossa)⁴².

⁴² “Sobre esse rio y en un tramo de apenas 170 kilometros se construiran tres gigantescas presas hidroeléctricas: Itaipu, Corpus y Yaciretá que generarán em total 20 millones de kilovatios. Ello permitira transformar a la región bañada por el Alto Paraná en uno de los pólos de desarrollo más importantes del mundo. Brasil parece haber comprendido que su parte em una empresa de esa envergadura no puede ni debe ser realizada en forma unilateral e inconsulta ya que, además de los perjuicios que ello podría ocasionar a la Argentina, debe tener em cuenta que la no compatilizacion

Estimulada por informações supostamente levantadas por serviços de inteligência, a imprensa argentina levantava suspeitas que as represas do complexo hidrelétrico brasileiro do Alto Paraná (Urubupungá-Jupiá-Ilha Solteira) aliadas a Itaipu teriam um potencial semelhantes à de uma bomba nuclear, pois as mesmas significariam um perigo iminente para a segurança de Buenos Aires.

A inundação que poderia ocorrer em território argentino, por meio de uma onda inundante, originada dos diques brasileiros, provocaria na Argentina danos similares aqueles decorrentes da explosão de várias bombas atômicas (AHMRE, Ofício 247/1974, Embaixada do Brasil em Buenos Aires encaminhando matéria publicada no Prensa Confidencial de 18/04/1974, tradução nossa)⁴³.

Nas percepções de parcela significativa da imprensa argentina e de alguns setores do governo Onganía, as represas a montante do rio Paraná teriam o poder de inundar o estuário do rio da Prata, em caso de abertura repentina de comportas, comprometendo a segurança de Buenos Aires e a defesa nacional. A hipotética catástrofe produzida pelas chamadas *ondas inundantes* somente poderia ser detida por grandes diques, a serem construídos ao longo do rio Paraná.

A despeito do conteúdo eminentemente político do conflito, a Argentina alegou querelas jurídicas para encaminhar a questão para as Nações Unidas, através da Conferência do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em Junho de 1972. O Brasil se opôs à consagração do princípio da consulta prévia, pelo qual a Argentina poderia impor efeito suspensivo aos projetos hidrográficos de Brasil e Paraguai. A recusa fez com que a questão fosse encaminhada para a Assembléia Geral das Nações Unidas, que adotou a Resolução 2995. A resolução manteve parcela central do Acordo de Nova York, assinado pelos chanceleres Mário Gibson Barbosa (Brasil) e Eduardo Mc Loughlin (Argentina), em 29 de setembro de 1972. Na visão argentina, que denunciou o acordo em 1973, o documento não estabeleceu os mecanismos

de Itaipu y Corpus podría disminuir el rendimiento de ambas” (AHMRE, Ofício 1279, de 31 de Outubro de 1977, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires).

⁴³ La inundación que podría provocarse en territorio argentino a través de una onda inundante desatada desde los diques brasileños, provocaría en la Argentina daños similares a los que podría producir el estallido de varias bombas atômicas (AHMRE, Ofício 247/1974, Embaixada do Brasil em Buenos Aires encaminhando matéria publicada no Prensa Confidencial de 18/04/1974).

que permitiriam impedir ou atrasar projetos que levassem a danos em áreas fora da jurisdição nacional (ZUGAIB, 2007).

A desconfiança dos governos de Onganía (1966-1970), Levingstone (1979-1971), Lanusse (1971-1973) e Perón (1973-1974) estava fundada no receio que os projetos brasileiros fossem derivados de uma concepção geopolítica da região, que asseguraria o domínio imperialista de Brasília sobre o Cone Sul. Para muitos *policymakers* e homens do governo, as propostas hídricas faziam parte de doutrinas nacionalistas-imperialistas cunhadas na Escola Superior de Guerra do Brasil (ESG)⁴⁴. Para setores políticos argentinos, inclusive peronistas, o Brasil significava um imperialismo pró-Estados Unidos na região, frente à postura não-alinhada e autônoma da Argentina⁴⁵.

O governo Perón (1973-1974) promoveu a distensão com Brasília, porém não impediu a ruptura com o antigo equilíbrio de poder na região. O PIB brasileiro, que chegou a representar, em 1920, 80% do PIB argentino, o ultrapassaria em 3,8 vezes, no início dos anos 80. Nos meados dos anos 70, o Brasil não mais queria apenas a construção de hidrelétricas na região, mas investir em novas ferrovias, rodovias e hidrovias, assegurando um novo eixo de desenvolvimento através dos Estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, se articulando ao Atlântico através dos Portos de Rio Grande, Paranaguá e Santos (SANCHÉZ-GIJÓN, 1990; ZUGAIB, 2007).

Ao final dos anos 70, a Argentina sofria pressões dos Estados Unidos, em relação ao seu programa nuclear e as críticas ao golpe militar de 1976; do Reino Unido, frente ao litígio pelas Ilhas Falklands/Malvinas; do Chile, em relação à escalada do conflito sobre Beagle e o Atlântico Sul, e finalmente, do Brasil, com os programas de Itaipu e da utilização do Alto Paraná. Nestas circunstâncias desfavoráveis é que a Argentina, em 19 de outubro de 1979, assina com o Brasil e o Paraguai o Acordo Tripartite, que sepultaria as divergências sobre o aproveitamento do Alto Paraná. As

⁴⁴ Para uma revisão em relação à literatura sobre o sub-imperialismo brasileiro na década de 70, ver SOARES DE LIMA, MARIA REGINA. Tese de doutoramento – Universidade de Vanderbilt. Cap. 1. 1986 (não publicada).

⁴⁵ AHMRE, Embaixada do Brasil em Santiago, anexo ao Ofício 1239/1972. Reportagem do *La Prensa*, de Buenos Aires, datado de 25/06/1972.

demandas brasileiras sobre a utilização do Rio Paraná foram aceitas e as da Argentina ficaram abaixo do esperado. Com o acordo foi possível ao Brasil explorar todo o potencial hidrelétrico de Itaipu, garantindo uma geração de 14.000 MW, que abastece 94% do consumo paraguaio e 20% do brasileiro atualmente (Sítio Itaipu Binacional).

5.3 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ORDEM: REVERSÃO NUCLEAR, ABACC E MERCOSUL

A Argentina preparou-se para a guerra contra o Chile, ao final dos anos 70. O laudo arbitral, de 18/04/1977, ratificado pela Rainha Elisabeth II, do Reino Unido, definiu pela soberania chilena sobre as ilhas Lennox, Picton e Nueva, gerando insatisfação na Argentina. Alegando equívocos geográficos e jurídicos o governo e a opinião pública argentina reagiram imediatamente, alegando divisão de sua soberania, aumentando o nacionalismo e enviando sinais de que o caso sairia do âmbito diplomático para o confronto bélico. A imprensa argentina repercutiu a questão, reforçando as teses militares. A revista mensal argentina *Redacción* publicou, em agosto de 1977, um artigo de autoria de Armando Alonso Pinheiro:

Haverá que apelar para a linguagem da dissuasão preventiva, protegendo com canhões a entrada do Canal de Beagle e fazendo saber com serenidade que o país considerará *casus belli* todo o intento chileno de penetrar no Atlântico, além de tiros de canhões das brilhantes possessões insulares do país transandino (AHMRE, Ofício 924/77, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, tradução nossa)⁴⁶.

Em 15 de setembro de 1977, o diário *Clarín*, publicou um suplemento especial, de várias páginas, denunciando falhas na condução da arbitragem pelo Reino Unido e criticando a chancelaria:

⁴⁶ “Habra que apelar al lenguaje de la disuasion preventiva, cubriendo de cañones la entrada del Canal de Beagle y haciendo saber con serena energia que el país considerará casus belli todo intento chileno de penetrar en el Atlántico mas allá de um tiro de cañon de las flamantes posesiones insulares del país” (AHMRE, Ofício 924/77, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires para a Secretaria de Estado).

Parece claro, pois, que se o país embarcou em uma arbitragem sem maturidade alguma, e com a falsa desculpa que se eliminaria o ultimo ponto de conflito na região, se comprometeu gravemente nossa soberania, a colocando em mãos de uma potência estrangeira, com interesses distintos a dos argentinos. (AHMRE, Ofício 1032/77, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, tradução nossa)⁴⁷

Apesar da campanha nacionalista, das críticas à Coroa britânica e à condução do Palácio San Martín, os militares argentinos recuam, em 1977, da proposta de ir à guerra contra o Chile⁴⁸. O governo Pinochet, no Chile, e Geisel, no Brasil, não eram exatamente aliados, porém a rivalidade comum em relação à Argentina pode ter levado Buenos Aires acreditar que uma aliança se formaria entre seus adversários, em caso de ataque a Santiago.

Mais uma vez é de se notar o distanciamento da potência hemisférica de assuntos centrais da segurança do Cone Sul, propiciando um papel de protagonismo para o Brasil, que aspirava ao lugar de potência média, no sistema internacional (VIZENTINI, 1998). A recusa a uma ordem internacional subalterna ao Brasil, a uma inserção regional dependente dos Estados Unidos e aos mecanismos tradicionais da balança de poder serviu de base para a política externa de Azeredo da Silveira. Geisel não aceitava ser um Estado *proxy* dos Estados Unidos na região, e mesmo após o *memorandum of understanding* de 1976, assinado por Kissinger e Silveira, elevando o Brasil a potência emergente, há o rompimento do acordo militar com Washington, de 1952⁴⁹.

As boas relações dos Estados Unidos com o Brasil eram fonte de angústia para a Argentina, porém o gesto de Geisel foi entendido como uma espécie de retomada potencial do diálogo. O estremecimento das relações entre Brasília e Washington foi comemorado em *San Martín*, especialmente pela crise posterior com o governo

⁴⁷ “Parece obvio, pues, que se embarcó al país en una empresa arbitral sin madurez alguna y, com la falsa excusa de que se eliminaba el ultimo punto de fricción em la zona, se comprometió gravemente nuestra soberania, poniendola em manos de una potencia extranjera, com intereses en el área diametralmente opuestos a los argentinos”. (AHMRE, Ofício 1032/77, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires para a Secretaria de Estado).

⁴⁸ Sobre o Conflito de Beagle, ver MELIDONI, SABRINA: *O conflito de Beagle entre Argentina e Chile* (1976-1981). Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponível em www.caei.com.ar.

⁴⁹ Sobre o rompimento do acordo militar entre Brasil e Estados Unidos, ver: SARAIVA GUERREIRO, RAMIRO. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. Ed. Siciliano. 1992 e Silvio Frota: *Ideais Traídos*. Jorge Zahar. 2006. Parte 4. Cap. 32.

Carter, dadas as pretensões nucleares brasileiras e a política de direitos humanos do novo governo democrata (RESENDE-SANTOS, 2002).

A Argentina foi à guerra, cinco anos depois, frente ao Reino Unido, em 1982. A despeito da história das ilhas e do imperialismo inglês não havia dúvidas sobre quem eram os agressores. A Guerra das Malvinas poderia ter destruído o enorme esforço anterior de minar a desconfiança entre Brasil e Argentina. A junta militar argentina, sob a condução de Galtieri, não consultou o governo Figueiredo, gerando reações iniciais de irritação e neutralidade política (SARAIVA GUERREIRO, 1992; GARDINI, 2006).

Há versões distintas sobre os motivos que levam a Argentina ocupar as ilhas, em abril de 1982. O apelo à unidade nacional em torno das forças armadas, em um período de declinante popularidade do regime autoritário, tem sido uma das mais fortes explicações para a guerra. Por outro lado, é muito difícil imaginar que a Argentina possa ter partido para as Malvinas sem, ao menos, uma tácita aquiescência do Pentágono (MONIZ BANDEIRA, 2003).

As novas e promissoras relações do Brasil com a Argentina fizeram com que o cálculo dos homens de Estado brasileiros tenha partido de uma velada censura a uma neutralidade imperfeita, parcial, pró-Argentina. A percepção dos militares era de que o apoio a Argentina significaria a atração do país vizinho, porém o cálculo diplomático e político do governo apontavam para os desdobramentos econômicos e políticos, além das considerações geoestratégicas. Após as frustradas negociações do secretário de Estado dos Estados Unidos, Alexander Haig, e da missão do General Vernon Walters, em nome do presidente Reagan, o Brasil assume alguma simpatia pela causa argentina. A simpatia não significou amplo engajamento, pois não houve envio formal de tropas. Há relatos, porém, da cessão de jatos da Força Aérea Brasileira à Argentina, em um envolvimento sigiloso de militares brasileiros no conflito⁵⁰.

⁵⁰ O Brasil teria cedido ao menos uma dúzia de aviões Xavante, além de vários EMB 111, aviões de reconhecimento produzidos pela Embraer. Os pilotos, em vôos de rastreamento na costa argentina, eram brasileiros (SARAIVA GUERREIRO, 1992; MONIZ BANDEIRA, 2003).

As raízes da simpatia brasileira podem ser entendidas por seu interesse na criação de uma ordem, pós-conflito, que assegurasse: a) a distância da União Soviética e de Cuba do Cone Sul, em função do apreço dos dois Estados pela causa argentina; b) o impedimento que a implosão do regime militar argentino fosse sucedido por governos de esquerda, c) a manutenção do bom relacionamento com a Argentina, com vistas a promover o fim da rivalidade e a decorrente dependência política do vizinho em relação à Brasília, d) a construção de uma ordem regional em que a potência hemisférica pudesse ser mantida a distância, permitindo maior liberdade para as aspirações do *Brasil potência*.

É possível observar que a neutralidade imperfeita produziu êxitos para a política externa brasileira na região. No período posterior, a reconciliação brasileiro-argentina, na transição democrática de ambos, possibilitou a reversão nuclear no Cone Sul e a institucionalização da segurança regional. Na construção da ordem regional contemporânea, iniciada nos anos 70 e materializada no início dos anos 90, o principal beneficiado foi o Brasil. Sem as armas nucleares a assimetria econômica e militar entre os dois principais Estados do Cone Sul seria reposta.

5.3.1 - A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E A REVERSÃO NUCLEAR

Ao final da Guerra das Malvinas o regime autoritário argentino ficou-se rapidamente. Após a eleição de Raul Alfonsín, ainda sob a presidência de Reynaldo Bignone, Buenos Aires anunciou que tinha conseguido enriquecer urânio, pelo método da difusão gasosa. Uma carta do general Bignone foi dirigida ao presidente Figueiredo, apontando para o início de uma nova ordem regional:

O desenvolvimento da tecnologia se deu sem qualquer ajuda externa e a Argentina adere definitivamente à não-proliferação nuclear. O enriquecimento do urânio tem como conseqüente implicação favorável no longo e difícil, mas tão desejado processo de integração regional (Resenha de Política Exterior, no. 39, 1983, p. 122, Tradução nossa).

O programa de enriquecimento de urânio argentino ocorreu em segredo. A usina de reprocessamento de Pilcaniyeu não era de conhecimento das autoridades brasileiras, e nem estava sob salvaguardas da AIEA (VARGAS, 1997).

Já no final do governo Geisel, sob forte pressão dos Estados Unidos quanto ao acordo nuclear com a Alemanha, a decisão sobre o PATN já havia sido tomada. O anúncio argentino acelerou o desenvolvimento da parcela do PATN que cabia a Marinha. Em setembro de 1986 o IPEN, ligado à Marinha, anunciou a produção de urânio enriquecido no Brasil.

Apesar de algumas distinções sobre o lugar do Brasil e o seu papel na construção da ordem internacional, os governos de Geisel e Figueiredo convergiam quanto à importância do desenvolvimento nuclear brasileiro. A Argentina possuía um programa mais bem sucedido e que contava com características (urânio natural e água pesada) que lhe davam autonomia tecnológica. As escolhas técnicas do programa nuclear brasileiro (urânio enriquecido e água leve) pesaram ao final do período, impedindo a simultaneidade com o rápido processo de crescimento econômico, dois aspectos do projeto de *Brasil-potência*.

Por outro lado, apesar da posse de Alfonsín ter ocorrido dois anos antes da posse de Tancredo-Sarney, a transição democrática brasileira foi deflagrada ainda no governo Geisel (1974-1979). Na Argentina os primeiros, e tímidos passos, para a transição do regime militar em governo civil foram dados pelo General Viola, que em meados de 1981 relaxou as regras de funcionamento dos partidos e iniciou a liberalização do regime. No final de 1981, a junta militar dava sinais que poderia abrir maior participação política para a sociedade civil. Mas o que determina a redemocratização argentina é a derrota para ao Reino Unido, ao final da Guerra das Malvinas. No Brasil, o processo, com marchas e contramarchas, foi conduzido, articuladamente, dentro do regime. Na Argentina, as origens se encontram nas divisões entre as forças, na queda repentina de confiança no regime e na influência externa (MALAMUD, 2004).

O grande evento que sela, no Brasil, a determinação de Geisel a conduzir a experiência militar ao seu epílogo foi a demissão do General Sílvio Frota, em Outubro de 1977. Frota, então ministro do exército e representante da linha dura militar, era hostil às teses de Geisel e Golbery, ministro da casa civil, de distensão e abertura política. Frota, demitido do governo, denuncia infiltração comunista no seio militar e acusa Geisel e seus aliados de traidores da *Revolução* de 64. Figueiredo, candidato de Golbery, recebe a indicação e se torna presidente da república em 1979 (D'ARAUJO, SOARES e CASTRO, 1994; D'ARAUJO e CASTRO, 1997).

O caso foi amplamente repercutido na Argentina, em função do processo que levaria à sucessão presidencial. Frota sentia-se herdeiro natural do regime *revolucionário* e iniciara os movimentos para que fosse escolhido o candidato. A revista *Somos*, de 21 de Outubro de 1977 publicou:

Suas discrepâncias com Frota – cujo cargo de ministro do Exército era equivalente ao de comandante geral desta arma na Argentina – não apenas comprometia a hierarquia, mas colocava em perigo a proposta de distensão lenta e gradual, porém segura, que vinha pondo em prática desde que assumiu a presidência e pode se desdobrar, ao final de seu mandato, em novembro próximo, em um governo democrático e exercido por um civil com aprovação do parlamento (AHMRE, Ofício 1254/77, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires a Secretaria de Estado, tradução nossa)⁵¹

Os periódicos *Cronica*, de 14/10/77, e o *La Opinión*, em 15/10/77, por exemplo, demonstravam ânimo com as frustradas tentativas dos *linha-dura* brasileiros sucederem o presidente Geisel. As críticas de Frota sobre a política externa, como o voto em abstenção para o reingresso de Cuba à OEA ou a suposta precipitação pelo reconhecimento ao governo revolucionário angolano não encontraram apoio na imprensa argentina. Esta inclinava-se pelo regime comandado por Geisel, visto como uma garantia para a redemocratização e distensão definitiva com Buenos Aires.

⁵¹ “Sus discrepâncias com Frota – cuyo cargo de ministro de ejercito era equivalente al de comandante general de esa arma en la Argentina – no solo comprometia su jerarquia, sino que ponían en peligro el programa de distensión lenta y gradual, pero segura que viene poniendo em practica desde que asumió la presidência y puede desembocar, al finalizar su mandato; en noviembre de año próximo, en un gobierno de tipo democrático e ejercido por un civil com aprobación parlamentaria” (AHMRE, Ofício 1254/77, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires a Secretaria de Estado).

O caminho trilhado por Geisel e Golbery levou a um conjunto de medidas que não apenas promoveu a democratização no Brasil, mas a reconciliação com a Argentina, após décadas de rivalidade.

Geisel buscava garantir o poder de seu grupo político contra os militares *linha-dura*, com objetivo de afiançar a transição. São exemplos, além do caso Frota, as inúmeras indicações pessoais para o Superior Tribunal Militar (STM) e a disputa com os comandos do Segundo Exército, de São Paulo, para o desmantelamento do aparato de segurança do DOI/CODI, disputa que se manteve até o início dos anos 80.

O Presidente Geisel manejou a política doméstica para obter credibilidade externa frente à Argentina. Entre os meados de 1977 e os últimos meses de 1978 os contatos diplomáticos e a negociação entre Geisel e Videla ocorreram secretamente. Videla, pressionado pelo possível conflito com o Chile, em relação ao Canal de Beagle, buscava a normalização das relações com o Brasil. As negociações produziram o Documento do Rio, articulado em uma reunião nas Nações Unidas, que apontava para a confirmação das principais demandas brasileiras em Itaipu. O acordo estava próximo. Apesar da contramarcha argentina, quando do anúncio brasileiro de instalação de mais duas turbinas na usina (eram dezoito, no projeto original), o presidente Videla interferiu diretamente para a resolução do problema. Figueiredo e Saraiva Guerreiro selaram o acordo, em setembro de 1979, alguns meses após a posse, porém o delineamento da negociação ocorreu no governo anterior (RESENDE-SANTOS, 2002).

O governo Figueiredo, construído pela agenda desenhada por Geisel e Golbery, deu passos importantes para a cooperação no Cone Sul. A visita de Figueiredo a Buenos Aires, em maio de 1980, resultou na assinatura de acordos bilaterais sobre questões nucleares. As comissões nucleares de ambos os países assinaram acordos adicionais em agosto de 1980. O conteúdo dos acordos incluía compartilhamento de informação, esforços de cooperação, comércio de bens e serviços para pesquisa atômica aplicada, técnicas de mineração de urânio, enriquecimento de urânio,

fabricação de combustível, gestão de resíduos radioativos, produção de isótopos e o desenho, locação, construção e operação de reatores nucleares (BARLETTA, 2000).

Os acordos promovidos por Figueiredo e Videla tinham militares e diplomatas como principais negociadores. Os compromissos públicos dos regimes militares quanto à cooperação e ao uso pacífico da energia nuclear no Cone Sul podem ser explicados pelo interesse em criar uma plataforma comum frente às pressões para assinatura do TNP e para contornar as restrições quanto a transferência de tecnologia dos países nuclearizados (REDICK, 1981; CASTRO MADERO E TAKACS, 1991)

Alfonsín, em período posterior, foi decisivo para a reconciliação entre Brasil e Argentina e a criação da ordem regional. O presidente, eleito em 1983, compartilhava com a União Cívica Radical, um idealismo democrático, de viés kantiano, que presumia que a única forma de garantir o nascente regime argentino seria por meio do fortalecimento democrático regional (BARLETTA, 2000).

Em sua opinião as forças armadas e o seu envolvimento no programa nuclear argentino ameaçavam a consolidação democrática. Para proteção do regime, Alfonsín manejou a política nuclear e a política externa. O ambiente estratégico argentino, no início de seu mandato, era de grandes desconfianças e ressentimentos. Alfonsín temia pelos efeitos da Guerra das Malvinas, que alertara a Buenos Aires que o arranjo hemisférico de defesa e o Tratado de Tlatelolco haviam sido violados, tanto pelos Estados Unidos, como pelo Reino Unido. O primeiro por não ter levado em conta o arranjo de segurança coletiva (TIAR), e o segundo por ter usado um submarino com propulsão nuclear para afundar o cruzador General Belgrano, com a perda de centenas de marinheiros e oficiais. Os desdobramentos políticos da guerra ainda não estavam todos claros, mas, para setores das forças armadas da Argentina, os sinais eram mais do que suficientes para transformar o poder nuclear latente em armas (CASTRO MADERO E TAKACS, 1991; BARLETTA, 2000).

Progressivamente, a partir de 1983, os militares argentinos foram excluídos do processo de formulação da política externa e de defesa. O Chanceler Caputo, no

intuito de promover medidas de confiança mútua com o Brasil, conseguiu neutralizar parte das pressões militares ao transferir o controle da política nuclear da CNEA para a chancelaria. A Divisão de Assuntos Nucleares e Desarmamento, criada por Caputo e dirigida pelo embaixador Adolpho Seracho, se encarregou da produção de política nuclear e da cooperação bilateral com o Brasil (Sábato, 1994).

Em novembro de 1983, o anúncio de que a Argentina possuía um programa secreto bem sucedido de enriquecimento de urânio, produziu como resposta a intensificação do PATN brasileiro. A possibilidade de uma corrida de armas nucleares na região foi contida pela iniciativa de Alfonsín, operacionalizada pelo Chanceler Dante Caputo e com a aquiescência do Presidente Sarney. Este processo de produção de estabilidade foi designado por paz dissimulada (*diversionary peace*), em contraste com a explicação sobre os motivos pelos quais a junta argentina teria ido à guerra contra o Reino Unido – guerra dissimulada (*diversionary war*). Alfonsín, adicionalmente, buscava dar suporte a que os regimes vizinhos, Paraguai e Chile pudessem seguir a transição iniciada no Uruguai e Brasil (Levy e Vakili, 1992).

Coube aos presidentes Sarney e Collor (Brasil) e Alfonsín e Menen (Argentina) dar seqüência ao processo de institucionalização da ordem. Há uma série de eventos centrais para a reconciliação, até a criação da ABACC e do MERCOSUL. Uma espécie de escalada de cooperação

A Declaração de Iguaçu, assinada em 29/11/1985, tinha preocupações amplas, mas em direção ao econômico, em função da crise da dívida externa e da baixa credibilidade dos dois Estados no ambiente internacional.

A Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, documento assinado pelos presidentes Sarney e Alfonsín, em Foz do Iguaçu, em 30/11/1985. Neste documento foi reiterado o compromisso mútuo de cooperação bilateral para o uso pacífico da energia nuclear. A declaração foi resultado de um convite anterior, feito pelo presidente Alfonsín ao presidente eleito Tancredo Neves de visitas recíprocas as usinas nucleares. Como resultado prático houve a criação de um grupo de trabalho, para examinar as áreas potenciais de cooperação. Apesar do breve texto e da

inexistência de medidas claras, o documento possui um valor político elevado, pois anuncia a diminuição da rivalidade em sua área crítica.

A partir da Declaração Conjunta sobre Energia nuclear, se deu um intenso período de negociações, que vai até 1991, com a criação da ABACC e do MERCOSUL. Muitos documentos de grande importância para as relações entre Brasil e Argentina, e para a criação da ordem regional, foram assinados. Inúmeras reuniões presidenciais e visitas a instalações nucleares dos programas oficiais e paralelos, muitas delas secretas, pavimentaram um clima crescente de confiança (WROBEL e REDICK, 1998).

Em 29 de Julho de 1986, a Ata para a integração Brasileiro-Argentina, assinada em Buenos Aires, decide pela criação de um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre os dois países. O documento toca em assuntos como harmonização progressiva de políticas econômicas, integração inter-setorial, expansão do comércio e participação do empresariado. Determina a criação de uma comissão executiva e indica setores do governo e da iniciativa privada para sua composição, liderada pelos ministérios de relações exteriores dos parceiros. Este talvez seja o ponto de inflexão em que as negociações políticas e estratégicas ganham sentido econômico e comercial, adicionalmente.

A convergência entre o político e o econômico ocorre em ambiente de mudança na política externa argentina, que passava por um *momento realista*, expressão cunhada por Dante Caputo, ex-chanceler de Alfonsín. O sentido realista da nova política externa não significava o retorno à política do poder, como em Morgenthau, mas antes uma guinada frente às restrições externas e a escassez de recursos de poder que a Argentina sentira nos anos 80. Frente a uma avaliação de que o sistema internacional demandaria uma inserção associada, a política externa argentina, frente às opções que possuía, opta pela concessão de preferências ao Brasil (RUSSELL, 1995; LAVAGNA, 1995; VAZ, 2002).

O processo político e econômico ocorre simultaneamente, por meio do Programa de Integração e Cooperação Econômica, criado em 1988, derivado de uma comissão instituída pela Ata para a integração, em 1986. O programa objetivava a

modernização tecnológica, gerando uma maior eficiência na aplicação de recursos nas duas economias. Para alcançar esses objetivos foram assinados vinte e quatro protocolos entre Brasil e Argentina, e, através da decisão Tripartite Número 01, de 06/04/86, o Uruguai passa a participar efetivamente do processo de integração (Câmara de Comércio do MERCOSUL).

A convergência de esforços econômicos, políticos e de segurança regional se torna o ponto mais significativo para a reconciliação. O processo econômico iniciava-se, mas os esforços políticos seguiam em marcha acelerada. Em 10 de dezembro de 1986, após alguns meses apenas, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear ressalta o ambiente de crescente cooperação e intercâmbio existente entre os organismos dirigentes dos programas nucleares. O documento renova a compreensão, comum nos regimes militares, que o desenvolvimento nuclear leva ao desenvolvimento econômico, além da paz e segurança. Em seu item seis, a Declaração sinaliza para a existência de posições políticas comuns no âmbito internacional e a rejeição da entrada de armas nucleares na região. Não obstante, as intenções políticas expressas no documento, o mais concreto desdobramento da Declaração foi o Protocolo 17 para cooperação nuclear, assinado no mesmo dia.

O Protocolo 17 apresenta os detalhes e a definição de áreas em que a cooperação nuclear Brasil-Argentina ocorreria. As prioridades determinadas contemplavam o desenvolvimento de elementos combustíveis para reatores de pesquisa, enriquecimento de isótopos, criação e implantação de técnicas de salvaguardas, construção comum de um reator rápido de demonstração, testes não-destrutivos para aplicação de tecnologia nuclear, bem como um sistema de venda, arrendamento e troca de equipamentos, materiais e serviços nucleares. A CNEA argentina e a CNEN do Brasil seriam as gestoras do novo protocolo.

O passo posterior foi dado após a visita do Presidente Jose Sarney à Argentina, em 1987. Sarney visitou as instalações da Usina de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu, responsável pela parte crítica do programa argentino, mantida sob sigilo por alguns anos. Esta visita pode ser entendida como um marco na cooperação, pois a Declaração de Viedma sobre política nuclear, assinada em 17 de Julho de 1987, serviu para diminuir as desconfianças mútuas, especialmente por ensejar a

reciprocidade de Alfonsín, que visitou o Centro Experimental de Aramar, em abril de 1988. Na ocasião, foi assinada a Declaração de Iperó, pelos presidentes José Sarney e Alfonsín, na qual foi decidido aperfeiçoar os mecanismos de cooperação política e técnica existentes. O ponto mais importante da Declaração de Iperó, no entanto, foi a transformação do grupo de trabalho conjunto, criado pela Declaração de Iguaçu, no Comitê Permanente sobre Política Nuclear (Sítio da ABACC).

A Declaração de Ezeiza, assinada em 29 de novembro de 1988, ocorreu após mais uma visita do então presidente brasileiro a instalações nucleares argentinas, desta vez às instalações do Laboratório de Processos Radioquímicos da Comissão Nacional de Energia Atômica, em Ezeiza, província de Buenos Aires. A Declaração de Ezeiza, consistente com o contínuo processo de cooperação, estabeleceu:

Continuar incentivando, através do Comitê Permanente sobre Política Nuclear, o estreito contato político, os diversos projetos conjuntos e o intercambio fluente de informações, experiências e visitas técnicas, como meio de assegurar o aperfeiçoamento definitivo dos mecanismos de cooperação no campo nuclear, e na sua permanência como produto da existência de sólidas bases de amizade e firme compromisso com a paz e o desenvolvimento (Declaração de Ezeiza, 1988).

A estratégia de vincular a segurança às questões econômicas tinha sofrido um revés com o insucesso dos planos de estabilização Austral, conduzido pelo ministro Sorrouille (1985) e Cruzado, conduzido pelo ministro Dilson Funaro (1986). O PICE foi duramente afetado, pelo quadro recessivo, oscilações inflacionárias e câmbio (HIRST, 1997).

A transição política ocorrida na Argentina e Brasil, com as posses de Carlos Menem (1989) e Collor de Mello (1990), não altera a direção dos programas de integração. Havia, expressa na vontade presidencial, a disposição para o aprofundamento da experiência da integração, algo que ocorre tanto na área econômica quanto na esfera política e de segurança (HIRST, 1996; VAZ, 2002).

As tensões políticas aconteceram, especialmente, na Argentina, com os riscos que a integração econômica potencializava. O receio de desindustrialização, exportação de cartéis brasileiros, extermínio de empregos e crise em setores estratégicos não

alterou a política econômica de Menem. O modelo econômico liberal argentino, levado a áreas estratégicas, permitiu a exploração privada de várias atividades do setor de energia, inclusive aquelas ligadas à energia nuclear, como o ciclo do combustível (LLANOS, 1998).

Apesar das percepções distintas sobre a ordem internacional, que resultaram em alinhamento da política externa da Argentina aos Estados Unidos e certa distância de Brasília da potência hemisférica, os presidentes Collor e Menem assinam a Declaração sobre Política Nuclear Comum, no final de 1990. Este período marca uma mudança na orientação dos programas nucleares, que passam a ser pressionados em direção a um controle civil, através da comunidade científica de ambos. Na Argentina, a transição democrática, no período Menem, significou momentos de muita tensão entre civis e militares, tendo em vista os julgamentos civis e prisões posteriores dos líderes do período autoritário, como o General Videla.

No Brasil, no período Sarney, a transição democrática se deu de forma a preservar o status e os recursos militares, longe da influência civil e do Congresso Nacional. A Constituição de 1988, mesmo determinando a autoridade civil sobre o emprego da força, consagrou vários pontos do interesse das corporações militares, prerrogativas que asseguraram graus elevados de autonomia frente ao poder civil. A constituinte, eleita em 1986, mesmo tendo discutido amplamente a criação de um ministério de Defesa, não conseguiu aprovar a proposta, frente ao lobby das forças armadas (ZAVERRUCHA, 1992; SOARES, 2001).

Sarney recebeu, logo em sua posse, após a morte do presidente Tancredo Neves, a informação que a Força Aérea Brasileira havia aberto poços na Serra do Cachimbo, com objetivo de produção de testes nucleares. Sarney, em entrevista recente declarou:

Como presidente da república, recebi a notícia da existência do campo para provas nucleares. Diante de nossas relações com a Argentina, eu teria de guardar essa informação profundamente. Os dois países, afinal, estavam vivendo um período de aproximação. A divulgação de uma notícia (sobre a existência do campo de provas) seria a revelação de que o Brasil estava participando da corrida nuclear. Ora, os argentinos também estavam participando. Mas tanto a Argentina quanto o Brasil negavam. Nós não podíamos, então, tornar pública essa informação. Minha função era de

resguardar qualquer problema com a Argentina. Não iríamos de nenhuma maneira confessar que estávamos pleiteando entrar no clube nuclear⁵².

O Presidente Sarney teria dado ordens para que fosse lacrado o buraco da Serra do Cachimbo:

Assim que tomei conhecimento da existência do campo de provas, determinei ao secretário do Conselho de Segurança Nacional, General Bayma Denis, que imediatamente lacrasse o buraco onde seria realizado o primeiro teste. Determinei também que ele anunciasse que o lugar era, na verdade, destinado a recolher lixo nuclear⁵³.

O desfecho do caso somente ocorreria no governo posterior. Sarney tinha muitos compromissos com os militares, com quem precisou negociar para que pudesse tomar posse, com a morte de Tancredo Neves. Em fins dos anos 80 e início dos anos 90, não somente no Brasil, mas também na Argentina, a sombra política dos militares se fazia presente na ordem regional. No caso brasileiro era notável a influência dos militares, garantida constitucionalmente (ZAVERRUCHA, 1992).

O governo Collor significou um deslocamento da instituição da presidência da república frente ao poder militar. O novo presidente extinguiu o antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), criando em seu lugar uma Secretaria Civil de Assuntos Estratégicos (SAE), mesmo que os serviços de inteligência das forças tenham sido mantidos intactos (SOARES, 2001). Destituíu Rex Nazaré, então presidente da CNEN e figura central no desenvolvimento dos programas nucleares. Nazaré foi acusado de ser o responsável pela movimentação das supostas contas secretas do programa secreto e de estar envolvido no caso do desaparecimento de documentação sobre o programa nuclear brasileiro (*CORREIO BRASILIENSE*, 20/09/2005).

Collor também determinou o fim dos poços criados pela Aeronáutica na Serra do Cachimbo, em Mato Grosso. O episódio, ocorrido em 07 de setembro de 1990, era um símbolo da resistência do presidente quanto aos programas nucleares secretos das forças armadas. Neste caso, buscava demonstrar internacionalmente, dois meses e meio antes da assinatura da Declaração de Política Nuclear Comum, em

⁵² Entrevista concedida em 07/08/2005 a Geneton Moraes Neto, publicada em Dossiê Brasília: o segredo dos ex-presidentes. Ed. Globo. 2005.

⁵³ Entrevista concedida em 07/08/2005 a Geneton Moraes Neto, publicada em Dossiê Brasília: o segredo dos ex-presidentes. Ed. Globo. 2005.

novembro de 1990, que os compromissos para o uso pacífico da energia nuclear eram confiáveis.

Alfonsín estabeleceu um processo que levou as forças armadas argentinas a não mais atuarem como forças políticas, autonomia característica de quase todo o século XX. A ação das forças não era isolada. Com frequência, amplos segmentos civis apoiaram o ativismo político-militar. Eleito em um ambiente de críticas ao comportamento militar, Alfonsín tomou medidas que levaram a punição de nove membros das juntas que governaram o país de 1976 a 1983. Cinco generais e almirantes tiveram penas de 17 anos à cadeia perpétua. Alfonsín enfrentou motins militares em 1986 e 1988, comandadas pelo tenente-coronel Aldo Rico, e novamente em 1988, liderada pelo coronel Seineldín. Ao superá-los, determinou que apenas o presidente da república tivesse o status legal de comandante das forças armadas, reduzindo o poder dos chefes das forças e comandantes do Estado-maior (POTASH, 2003).

Entre 1984 e 1996, os gastos militares argentinos diminuíram sensivelmente. Vários oficiais deixaram as forças armadas, ou criaram alternativas, como um segundo emprego. Os efetivos caíram pela metade, baixando a níveis próximos a 40.000 homens, em todo o país (POTASH, 2003). Neste ambiente, as negociações de Alfonsín e Menem buscaram garantir que o avanço nuclear brasileiro não lhe conferisse uma liderança regional incontestada, frente à discrepância das capacidades militares convencionais. Ao mesmo tempo, diminuindo o peso dos militares da área nuclear, o processo de democratização poderia ocorrer com menores sobressaltos, garantindo controle civil sobre áreas críticas (RESENDE-SANTOS, 2002; SOTOMAYOR, 2004).

A Declaração sobre Política Nuclear Comum, antecedida por inúmeras iniciativas de geração de confiança mútua, ocorre em um momento em que a nova ordem regional democrática não possuía a estabilidade e a segurança necessárias para sua manutenção. Collor, em 1990, sabia da existência do programa nuclear paralelo, sofria pressões dos militares para manter o status quo, mas dado a sua política *anti-*

establishment, aprofundou a opção pela transparência dos programas militares, salvaguardas e inspeções comuns (HIRST, 1997).

Como resultado da convergência na região, a Declaração sobre Política Nuclear estabeleceu três pontos:

- a) A criação de um Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC), a ser aplicado em todas as atividades nucleares de ambos os países⁵⁴;
- b) Cumprimento de atividades de intercâmbio e inspeções recíprocas, com encaminhamento posterior de relatórios a AIEA, no prazo estabelecido de 45 dias;
- c) Negociações com a AIEA para a criação de um acordo comum de salvaguardas, que possua como base o SCCC (Declaração de Política Nuclear Comum, de 28/11/1990).

A Declaração gerou resultados de relevância política. Collor e Menem, ao estabelecerem o SCCC e vinculá-lo a AIEA, buscavam diminuir as desconfianças sobre o comportamento dos dois países frente aos regimes internacionais de não-proliferação, notadamente o TNP. A longa recusa do Palácio San Martín e do Itamaraty em aderir ao tratado produziu amplos receios de que os programas nucleares pudessem ter finalidades bélicas. O argumento da discriminação, usado desde o final dos anos 60 para a não adesão, soara como desculpa as nações nuclearizadas, frente às notícias do desenvolvimento de atividades nucleares secretas, distantes das salvaguardas estabelecidas pela AIEA.

Como seqüência à escalada de cooperação, Brasil e Argentina reafirmaram sua disposição para a plena adesão, atualização e garantias ao funcionamento do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), assinado em 1967. Em 1992 os dois países assinaram uma declaração de suporte a Tlatelolco. Em maio de 1994, ambos Estados ratificaram o Tratado, primeiro instrumento internacional a sacramentar uma região habitada do

⁵⁴ O SCCC significa um conjunto de procedimentos de salvaguardas aplicáveis a todos os materiais nucleares em todas as atividades nucleares sob a jurisdição ou nos territórios da Argentina e do Brasil objetivando assegurar que quantidades significativas desses materiais não sejam desviadas para a fabricação de armas ou de outros dispositivos de destruição em massa (Sítio da ABACC).

Globo como zona desnuclearizada (Sítio do MRE). Em 1995 a Argentina ratifica o TNP, em 1998, o Brasil.

A confirmação jurídica para a fiscalização das medidas de intercâmbio e inspeções ocorre sob a forma de um acordo internacional, nos meados de 1991. O Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, firmado em 18 de Julho de 1991, no México, cria a ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares). A organização bilateral criada, com sede no Rio de Janeiro, tem a missão de inspecionar e implantar enfoques de salvaguardas nas instalações nucleares, além de fazer o registro contábil através de inventário de materiais nucleares, presentes nos dois países. A ABACC ganhou representatividade internacional quando, em 13 de dezembro de 1991, em Viena, foi firmado o Acordo Quadripartite, entre a organização, os Estados-parte e a AIEA. O Acordo Quadripartite se transformou no instrumento legal que regula o relacionamento entre a ABACC e a AIEA, e define as atividades de cooperação em salvaguardas nucleares que devem ser feitas (SÍTIO da ABACC).

O Acordo Quadripartite consolidou a cooperação bilateral e articulou a organização internacional de salvaguardas nucleares. As medidas visavam, entre outros objetivos, aumentar a credibilidade internacional dos países do Cone Sul e reduzir as restrições impostas pelos Estados nucleares do norte ao desenvolvimento de programas de transferências de tecnologias sensíveis. As restrições já se faziam sensíveis através do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MCTR), criado pelos Estados Unidos e demais potências nucleares ocidentais para controlar o acesso de Estados em desenvolvimento às tecnologias de veículos propulsores de satélites (BITENCOURT, 1997).

Poucos meses antes da criação da ABACC, quatro países da região assinaram o Tratado de Assunção, que deu vida jurídica ao Mercado Comum do Sul, MERCOSUL, confirmando a abertura econômica e a desoneração tarifária estabelecidas pela Ata de Buenos Aires e pelas negociações na Associação Latino-americana de Integração (ALADI). O Tratado de Assunção criou uma área de livre-comércio e definiu o mais tardar a 31 de dezembro de 1994, a eliminação dos gravames e demais restrições ao comércio e ao estabelecimento de uma tarifa

externa comum, embrião da união aduaneira, criada em 1996 pelo Protocolo de Ouro Preto (Tratado de Assunção). Paraguai e Uruguai, porém, apresentaram listas de exceções para a desgravação, ampliando o prazo destes Estados-parte para dezembro de 1995.

5.4- CONCLUSÃO PARCIAL: A FORMAÇÃO DA ORDEM CONTEMPORÂNEA NO CONE SUL

O conjunto de medidas de confiança mútua, tratados e instituições, no longo processo de reconciliação entre os principais Estados do Cone Sul, gerou um dos mais consolidados regimes de segurança do planeta (HURRELL, 1998; RESENDE-SANTOS, 2002; FLEMES, 2004; SOTOMAYOR, 2004).

Este capítulo apresentou condicionantes regionais para a explicação da ordem institucionalizada do Cone Sul. O foco no processo permitiu estabelecer correntes causais que auxiliam a explicar os resultados das interações políticas e econômicas, na gênese da ordem.

Deste modo, três grandes explicações para a solidez dos regimes podem ser desafiadas. A primeira ligada a explicações estruturais, como aquelas oferecidas pelo neo-realismo ou construtivismo (WALTZ, 1979; WENDT, 1999). A segunda representada pelas abordagens liberais como a paz democrática (MANSFIELD e SNYDER, 1995) ou coalizões liberalizantes (SOLINGEN, 1998), e, por fim, as teorias *Innenpolitik*, ou do primado da política doméstica.

A cooperação nuclear entre Brasil e Argentina e a criação do MERCOSUL, ao desafiar as teorias de política externa e o *mainstream* das relações internacionais, abre espaço para explicações regionais e domésticas sobre o processo. Os teóricos estruturais das relações internacionais optam por variáveis independentes sistêmicas para explicar o comportamento dos Estados, em detrimento de variáveis regionais ou domésticas (WALTZ, 1979 e 2002).

Munido de dois principais supostos – uma compreensão material de poder e uma opção analítica pelo uso de variáveis estruturais, Waltz (1979 e 2002) diferencia as teorias sistêmicas daquelas que ele designou por reducionistas. Para o autor, os Estados devem ser tratados como unidades políticas semelhantes, com interesses indivisíveis. Isto sinaliza para a desconsideração das forças políticas internas ao processo de tomada de decisão quanto à política internacional de um Estado.

O sistema internacional, para Waltz, é composto por uma estrutura e de unidades em interação. O conceito de estrutura deixa de lado as características das unidades; devem ser omitidas, pois há variáveis que operam no nível das unidades e variáveis no nível do sistema. A abstração chamada estrutura não pode ser definida pela enumeração das características materiais do sistema, mas antes pela disposição das partes do sistema e pelo princípio que orienta esta disposição (WALTZ, 2002, p.114 e 115).

O autor rejeita a busca pelo estudo das burocracias nacionais para que se explique a política internacional. As teorias sistêmicas possuiriam um modelo explicativo situados no nível da estrutura e não no nível das unidades (Estados). A anarquia internacional seria uma condicionante estrutural, na representação Waltziana, pois, é em seu contexto que a ação estatal ocorre, restrita e orientada por considerações de custo-benefício. As capacidades militares dos Estados organizariam os posicionamentos relativos na estrutura política mundial. Waltz se aproveita da teoria econômica para entender a lógica da anarquia, em que Estados utilizam um comportamento de auto-ajuda, em função de um ambiente competitivo e profundamente descentralizado de poder. Aproxima-se, por analogia, da representação de agentes econômicos em mercados.

Waltz busca a recorrência, a repetição, para prever as recompensas e punições para comportamentos dos Estados na política internacional, que somente podem ser oferecidas por teorias sistêmicas, pois, para o autor: “[...] nas abordagens reducionistas, o todo é entendido conhecendo os atributos e as interações das suas partes” (WALTZ, 2002, p. 35).

Mesmo no construtivismo de Wendt, os condicionantes domésticos (ou regionais) não são considerados. Este corte analítico construtivista é sistêmico, dissonando do neo-realismo na natureza da estrutura. Se para Waltz a estrutura é fruto da distribuição material das capacidades, para Wendt ela seria formada por elementos ideacionais e cultura (WENDT, 1999).

A reversão nuclear e a cooperação no Cone Sul desafiam as teorias estruturais, como o neo-realismo, por dois principais motivos: a) o dilema de segurança, como instituição central do realismo estrutural, foi atenuado pelas percepções dos líderes políticos, b) as correntes causais do fenômeno não podem ser encontradas apenas nos condicionantes estruturais, na distribuição de poder ou nas restrições impostas pela potência hemisférica, o avanço na cooperação do Cone Sul possui raízes nos sistemas domésticos de Brasil e Argentina e na compreensão que a região poderia blindar processos políticos iniciados pelos líderes.

Há três grandes falhas em modelos estruturais, para se entender a reconciliação entre Brasil e Argentina:

- a) O poder representado por Waltz é fruto da distribuição material de capacidades. O poder como influência, como algo relacional, não é trabalhado pela teoria. A ordem regional no Cone Sul não foi construída apenas pela distribuição de capacidades no mundo, mas pelo relativamente autônomo equilíbrio de poder regional, pelas percepções dos líderes políticos, especialmente os militares, no período estudado, sobre o potencial dos sistemas de armas e seus mecanismos de entrega;
- b) O modelo neo-realista negligencia a análise de política externa. A política externa de Brasil e Argentina é o espaço em que se desenvolveram os mecanismos políticos que permitiram a ampla cooperação em assuntos econômicos e de segurança. Discutir as correntes causais que levam da rivalidade à cooperação, como um processo dinâmico, significa analisar a política externa dos principais atores, as percepções de seus líderes e as contradições dos regimes militares.

- c) O realismo estrutural dá pouca ou nenhuma atenção aos líderes políticos e suas decisões. A metodologia utilizada busca entender o fim da rivalidade por meio da avaliação das percepções e decisões de líderes e formuladores de políticas como Golbery do Couto e Silva, Dante Caputo, Azeredo da Silveira, Oscar Camilion, Ernesto Geisel, Rafael Videla, José Sarney, Raul Alfonsín, Carlos Menem, Collor de Mello, Rex Nazaré, dentre outros.

Por outro lado, as teorias baseadas na paz democrática ou na importância das coalizões liberalizantes para a promoção da estabilidade regional são fundadas na capacidade pacificadora de certas características domésticas dos Estados, como suas instituições, a existência da liberdade econômica, do voto ou de um sistema partidário competitivo.

Há três principais argumentos que articulam a democracia política à paz regional, em modernas teorias democráticas. Em primeiro lugar, democracias não guerreiam entre si e raramente optam pelo uso da força, face restrições políticas domésticas. Em segundo lugar, democracias estão sempre prontas para guerrear contra não-democracias (no intuito de expandir suas instituições), e por último, enquanto democracias consolidadas reagem pacificamente a estímulos externos, regimes em democratização combinam agressividade e propensão ao uso da força (MANSFIELD e SNYDER, 1995).

Autores como Schmitter (1991) ou Mansfield e Snyder (1995), ao analisar transições em regimes políticos, atentam para os riscos de conflitos em regimes políticos em processo de democratização. No caso da reconciliação entre Brasil e Argentina há bons motivos para se crer o contrário. Talvez a redemocratização tenha sido um dos mais importantes pontos para a criação de convicções compartilhadas que era preciso blindar o processo utilizando a política externa, já que os riscos de retrocesso eram elevados. Na Argentina, o uso da política externa, como forma de proteção da nascente democracia, serviu para reduzir o peso dos nacionalistas e extremistas do poder (HURRELL, 1998).

Solingen (1998) e Gardini (2001) apontam, por diferentes formas, a importância da democracia na produção da ordem regional do Cone Sul. Solingen argumenta que, ao final da Guerra Fria, grupos domésticos de interesse têm tomado decisões sobre segurança frente ao seu interesse econômico e político, e não motivados por preocupações sobre segurança nacional. Tais grupos de interesse têm ganhado cada vez mais peso nas decisões estatais e na formatação de políticas, no plano regional. A distância e o baixo ativismo da superpotência nas regiões completariam o quadro. Ordens regionais seriam, portanto, modeladas através de características domésticas dos Estados.

No caso do Cone Sul, a principal característica dos anos 90 (Collor e Menem) seria a tendência liberal das *politics*, que ao produzir a desregulamentação, a liberalização econômica, a redução de tarifas alfandegárias, privatizações, ajustes estruturais, e, ao mesmo tempo, reduções nos orçamentos e na importância das forças armadas, teria constituído uma forte coalizão liberal, base da cooperação e dos regimes de segurança (SOLINGEN, 1998, p. 85).

Gardini centra seus argumentos na democracia política, antes que na economia liberal. Para o autor, a limitada democracia política na região, tanto em sua forma delegativa (O' DONNELL, 1994), como tecnocrática (CENTENO e SILVA, 1998), contribuíram decisivamente para a construção da integração regional no Cone Sul (GARDINI, 2001):

(...) regimes democráticos na Argentina e Brasil serão considerados como democracias liberais limitadas. Esta definição ampla leva em conta sua natureza democrática bem como os vários aspectos que continuam a limitar seu status de democracia liberal avançada, de acordo com a concepção teórica ocidental e evidências empíricas. Em particular: a) problemas de exclusão econômica e social resultando em frágeis sociedades civis e uma participação política limitada; b) privilégios assegurados a atores políticos específicos tais como as forças armadas; c) o papel preponderante do executivo e seu grau elevado de personificação; d) o papel central dos tecnocratas no processo decisório; e) o peso representado pelas restrições institucionais e outras limitações herdadas pelo processo de transição democrático. Tais fatores serão considerados como características distintas do modelo de democracia que, a despeito de suas limitações, pode ter de alguma forma afetado e possivelmente contribuído para o processo de integração regional no Cone Sul (GARDINI, 2001, p. 53-54)⁵⁵.

⁵⁵ (...) democratic regimes in Argentina and Brazil will be regarded as limited liberal democracies. This broader definition takes into account their democratic nature as well as the several aspects still limiting

A hipótese de Gardini que a fragilidade das democracias de Brasil e Argentina foi (e ainda seria) crucial para os arranjos regionais como o MERCOSUL, baseia-se na inexistência de *accountability* horizontal na região, e, portanto, capacidade de processar os interesses difusos da sociedade na elaboração da política externa.

As teorias de corte liberal trabalham com hipóteses que desconsideram o fato que nas origens da reconciliação não existiam democracias no Cone Sul. Como discutido neste capítulo, as origens se encontram nos anos 70 e 80, nas decisões de elites políticas que buscavam assegurar que os regimes de segurança e a integração regional blindassem a ordem projetada.

As percepções do regime autoritário brasileiro, nos governos Geisel e Figueiredo, eram de que o prazo dos militares no governo estava chegando ao fim. Porém, nem todas as correntes militares defendiam o calendário da transição. A ameaça comunista, para os *linha-dura* brasileiros, era presente e poderia levar a transição democrática para um regime de estagnação econômica, rendição a interesses estrangeiros, corrupção e desordem (FROTA, 2006). Manter o isolamento, a corrida de armas e a rivalidade não interessavam ao regime liderado por Geisel e Golbery, pois o programa nuclear argentino, mais avançado a época que o brasileiro, criava um equilíbrio político inaceitável para o Brasil. Afinal, sob o ponto de vista das capacidades militares convencionais, do vigor da economia, gastos militares, consumo de energia, proporções do território ou prestígio em relação a potência hemisférica, o Brasil levava nítida vantagem de poder⁵⁶. Institucionalizar as relações entre os dois Estados e produzir inspeções nas instalações nucleares da Argentina

their status of advanced liberal democracies according to western theoretical conception and empirical experience. In particular: a) Problems of economic and social exclusion resulting in a weak civic society and a limited political participation; b) Privileges granted to specific social actors such as the armed forces; c) The preponderant role of the executive and its significant degree of personification; d) The key position of technocrats in the decision-making process; e) The burden represented by institutional and other constraints inherited by the transition process. Will be regarded as the distinctive features of the model of democracy which, despite its limitations, may have in some way affected, and possibly contributed to the process of regional integration in the Southern Cone (GARDINI, 2001, p. 53-54).

⁵⁶ Para uma análise comparada de dados econômicos, populacionais e políticos entre Brasil e Argentina, no período entre 1960 e 1980, ver Selcher (1985). Para uma análise econômica e comercial comparada, no período anterior, de 1939 a 1955, ver Porcile (1995).

poderia ter como resultado a diminuição do risco que o vizinho produzisse armas nucleares, clandestinamente.

As percepções das elites militares argentinas de que a balança regional de poder pendia para o Brasil, aliada a incapacidade de manter economicamente a rivalidade e a corrida de armas estimularam a reconciliação, pelo lado de Buenos Aires. As elites civis, representadas pelo governo Alfonsín, buscaram um arranjo regional que dificultasse o controle militar sobre os programas nucleares, e, conseqüentemente, sobre a agenda da redemocratização.

Em 1991, quando a ABACC e o MERCOSUL foram criados, não havia consolidação democrática na região. As falhas na teoria da paz democrática retiram força das explicações que entendem que a institucionalização da segurança e a reconciliação decorrem da democratização. Ao contrário, a cooperação diplomática e a desnuclearização explicam parte relevante do êxito da democracia no Cone Sul.

A reconciliação entre Brasil e Argentina e a construção da ordem do Cone Sul ocorre por dentro dos regimes militares, mas encontra sua consolidação na transição democrática, em um momento que a recuperação da credibilidade internacional para ambos os países se torna eixo comum de política externa. Desta forma, as teorias *Innenpolitik* perdem eficiência explicativa, pois as variáveis independentes domésticas, como as escolhas de Geisel, Golbery, Videla ou Galtieri, devem ser relevadas, mas não explicam consistentemente a cooperação. As decisões argentinas demandaram maiores custos, pois, como no caso da aceitação a demanda brasileira na Bacia do Prata (Itaipu) ou na decisão de não chegar as últimas conseqüências no programa de armas, as variáveis decorrem do cálculo regional. Temerosa de que o amplo crescimento econômico e político, nos anos 70, confirmasse a aspiração brasileira a potência regional, a Argentina conseguiu conter a rivalidade e impedir uma aliança Brasil-Chile que poderia significar uma derrota para suas pretensões políticas.

A ordem pacífica na região foi parcialmente erigida por meio das iniciativas de confiança mútuas e posterior institucionalização através da ABACC e MERCOSUL.

A ratificação do TNP, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), e da Convenção sobre Proibição de Armas Químicas por Brasil e Argentina; a Declaração do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz e livre de Armas de Destruição em Massa (1998) demonstram o processo de consolidação da ordem e sua articulação aos regimes de não-proliferação e desarmamento. A consolidação da ordem se manifesta por meio do debate sobre a existência de uma comunidade de segurança no Cone Sul (FLEMES, 2006).

Apesar do aprendizado mútuo, do sucesso parcial da estratégia de inserção internacional através do MERCOSUL e da diminuição das desconfianças internacionais sobre Brasil e Argentina, a ordem possui limites que foram expostos ao longo do tempo. O desenho da política externa argentina, ao longo dos governos Menem, de grande alinhamento aos Estados Unidos; a crise econômica posterior nos anos 90; a crise do governo Collor, em 1992; os problemas comerciais e de competitividade no MERCOSUL; as negativas do Palácio San Martín em ratificar a demanda brasileira por uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas, dentre outros episódios, demonstram os limites da ordem regional.

6 - ORDEM REGIONAL E POLÍTICAS EUROPEÍAS DE DEFESA

Este capítulo tem por objetivo explicar as correntes causais que levam a ampla reforma do setor de defesa entre os Estados europeus e a construção da política de defesa e segurança comum da União Europeia, traços centrais da ordem europeia, ao final da Guerra Fria.

No ambiente teórico das relações internacionais, expectativas acerca do retorno à multipolaridade europeia, ao fim da Guerra Fria, levaram a previsões sobre inevitáveis conflitos e guerras na região (MEARSHEIMER, 1990; WALTZ, 1993). Ao contrário das expectativas do realismo estrutural, as negociações entre líderes europeus em torno dos Tratados de Maastricht e Nice, e da Cúpula Franco-Holandesa em Saint-Malo, aumentaram a cooperação entre os estados-membros ao incluir a área da segurança. A ausência de uma ameaça comum não concorreu para a erosão das instituições regionais, nem mesmo o poder hegemônico de Washington levou a que seus aliados ocidentais tenham se precipitado em balancear. A Europa, ao final da bipolaridade, não seguiu sua norma histórica, alimentada pela geopolítica (HURRELL e MENON, 2003).

No ambiente do velho regionalismo, explicações intergovernamentalistas e neofuncionalistas apontaram para a relevância do comércio ou da crescente europeização dos assuntos políticos entre os estados-membros. Os supostos liberal-intergovernamentais, como os de Moravcsik, destacam os argumentos ligados a ganhos econômicos para os Estados. Nas negociações, ao final da década de 50, os líderes europeus buscaram a criação da Comunidade Econômica por meio de uma área de livre comércio, seguida por uma união aduaneira, como forma de fortalecimento político e econômico para a reconstrução de seus Estados.

Por outro lado, a cooperação europeia que conduziu a criação da Política Externa e Segurança Comum (PESC) e a Política de Segurança e Defesa Europeia (PESD) poderia significar a validação de algumas das principais teses neofuncionalistas.

Dado que a trajetória do regionalismo europeu teria por origem a esfera econômica, sustentada, no tempo, por instituições supranacionais como a Comissão Europeia, os acordos para a PESC consagrariam o transbordamento (*spill over*) da economia para a política e o processo de deslocamento de lealdades para uma Europa plural e fortalecida como um novo poder civil (SANDHOLTZ e STONE SWEET, 1998).

O novo regionalismo oferece uma explicação global para a construção da ordem regional europeia, no pós-Guerra Fria. A globalização produziu disjunções entre territorialidade e segurança, ao erodir o edifício em torno da idéia de soberania Vestfaliana. A nova divisão internacional de trabalho, a saliência do comércio, das finanças e da tecnologia, bem como novas formas de nacionalismo marcam o pluralismo e a multidimensionalidade desta forma de regionalismo. A PESC e a PESC seriam reações frente à fragilização dos estados nacionais europeus (HETTNE e SODERBAUM, 1998).

Na origem de tais explicações – a economia política ou a construção de uma identidade europeia há um conflito com as teorias que partem de considerações geopolíticas ou baseadas em percepções da segurança regional.

Durante a Guerra Fria a intensa disputa política e ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética levou a internacionalização da segurança regional europeia. As antigas rivalidades e ameaças tradicionais, inclusive entre os aliados, cederam espaço ao arranjo de divisão de poder entre as emergentes superpotências. A ordem regional europeia passou a ser definida exogenamente.

Na teoria internacional, as múltiplas contradições da segurança europeia foram elididas frente ao domínio político das questões entre os Estados Unidos e União Soviética. A Europa, palco da guerra, se tornou o espaço privilegiado para a competição e expansão política das potências. Aliados europeus receberam recursos materiais, suporte político e ajuda econômica para que se mantivessem próximos aos pólos (PAPAYOANOU, 1997).

O apoio decisivo estadunidense para a vitória aliada e as restrições sistêmicas da bipolaridade levou a que os principais líderes europeus optassem pelo comportamento em aliança com os Estados Unidos (*bandwagon*), e balanceamento (*balancing*) frente à União Soviética. A distribuição de poder no mundo internacionalizou as questões da segurança regional, ao longo da Guerra Fria, gerando subsistemas regionais, interligados pelos pólos (THOMPSON, 1973; JERVIS, 1982). As regiões passaram a ser explicadas teoricamente pelas mesmas abordagens sistêmicas que buscavam entender o comportamento das potências, na bipolaridade (WALTZ, 1979).

Por outro lado, a estrutura bipolar possuía, na prática, significados distintos para as disputas políticas em regiões e para a construção da ordem. Líderes políticos em regiões como a América Latina ou América Central tomaram decisões que levaram seus Estados a contradizer a lógica prevista por Walt quanto ao comportamento típico em *balancing* (WALT, 1987). A consideração de fatores regionais ou domésticos, presente em análises realistas, para explicar a dinâmica da segurança regional latino-americana apresenta-se como alternativa ao estruturalismo político e desafia a compreensão de que apenas ordens internacionais moldam ordens regionais (LAKE e MORGAN, 1997). O comportamento dos Estados latino-americanos durante a Guerra Fria, como regra, decorreu de percepções de riscos domésticos. As alianças com a potência regional (Estados Unidos) foram motivadas por fatores domésticos, antes que por restrições sistêmicas (SCHWELLER, 1994, RESENDE-SANTOS, 2002; SOTOMAYOR, 2004).

As hipóteses que orientam este capítulo, estabelecidas ao início desta tese, explicam a cooperação e a construção da ordem europeia por meio da importância dos líderes políticos, em função de suas percepções sobre a distribuição de poder relativo e ameaças. Ao mesmo tempo, reforçam a relevância da governança intergovernamental como maneira de assegurar o controle político dos governos em relação à ordem regional. A modelagem da ordem regional europeia, em aliança à OTAN, permite a defesa europeia e o desejo de projeção de poder para outras regiões do mundo. Deste modo, este capítulo considera que a complexa trama intergovernamental, produzida para a gestão da PESC e PESD, tem impacto direto

em um ambiente europeu mais seguro, que implica em mudanças nas políticas de defesa domésticas. A PESC e a PESD não representam balanceamento político em relação aos Estados Unidos, mas antes uma reorganização do setor defesa dos estados-membros, frente à nova distribuição de poder no mundo.

Para atingir o objetivo estabelecido o capítulo discute o processo de construção da ordem europeia, por meio de uma trama histórica composta por várias negociações inter-relacionadas: a) a criação das Comunidades Econômica e Atômica Europeia (Compreensão de ameaças na Europa durante a Guerra Fria); b) O fim da Guerra Fria, Maastricht e a reorganização das forças armadas na Europa; c) St. Malo, Nice e o papel de Blair e Chirac na criação da PESD; e, d) A PESD e a ordem europeia: projeção de poder, controle de fronteiras ou expansão política?

6.1- PERCEPÇÕES DE AMEAÇAS E ALIANÇAS EUROPEIAS DURANTE A GUERRA FRIA

Ao final da Segunda Guerra Mundial os novos hegêmonas – Estados Unidos e União Soviética, aposentaram o velho império britânico e derrotaram os aspirantes a potências – a Alemanha e o Japão. No período entre 1947 a 1954, foi possível observar uma histórica transição da velha ordem iniciada em 1914, no início da Primeira Guerra. A longa crise dos antigos impérios, derrotados pelos conflitos de 1914-1918, gerou uma ordem instável e peculiar. Ao mesmo tempo em que instituições surgiram - como a Liga das Nações, a política do poder e o comportamento agressivo das potências conduziram os Estados à Segunda Guerra Mundial.

Os principais líderes políticos vitoriosos – Stalin, Roosevelt e Churchill – definiram uma arquitetura para a segurança europeia que estabeleceu novas fronteiras políticas e ideológicas. Entre 1947 e 1948, o alinhamento às potências significava os primeiros movimentos da nova ordem – a Checoslováquia se torna comunista, a

Itália confirmou sua adesão ao campo ocidental e a Alemanha foi dividida em dois novos Estados.

Entre os líderes europeus um novo arranjo de segurança foi delineado pelo Tratado de Dunquerque, criado em 1947, que uniu militarmente França e Reino Unido; e pela Organização do Tratado de Bruxelas, célula da posterior União da Europa Ocidental (UEO). Em 1949, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) articula os esforços europeus e estadunidenses para a segurança europeia (MAIER, 1995 e 1996; DOVER, 2007).

A Europa tinha dado lugar ao Terceiro-mundo como palco dos conflitos entre potências. As Coreias, a Indochina e o Afeganistão se tornaram periferias beligerantes⁵⁷. A ordem do pós-guerra, no outro lado do mundo, impôs a divisão política na Europa. Em 1951, a Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Holanda e Luxemburgo assinaram o Tratado de Paris, dando início a Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA). A Leste da Alemanha, os Estados satélites da União Soviética se agregaram em torno do Pacto de Varsóvia, aliança militar criada em 1955. Estados da Europa Central envolvidos no Programa Europeu de Reconstrução (plano Marshall) criaram a Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE), embrião da atual OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). A adesão da Alemanha Ocidental e Itália, em 1954, à Organização do Tratado de Bruxelas fez surgir a União da Europa Ocidental (UEO), instituição atualmente vinculada à União Europeia. Em 1957, o Tratado de Roma deu início a Comunidade Econômica Europeia, posterior União Europeia.

A integração europeia, baseada em ambientes econômicos e de comércio supranacionais, e ambientes de segurança intergovernamentais, tornou-se a mais segura, e, talvez, única alternativa para os líderes políticos da região assegurarem o poder dos seus Estados, frente as várias mudanças na ordem internacional. Desta

⁵⁷ Sobre a Guerra da Coreia ler: Morton H. Halperin, *The Korean War*, in Art and Waltz, *The Use of Force*, 3rd. ed., pp. 220-237. Robert Jervis, *The Impact of the Korean War on the Cold War*, *Journal of Conflict Resolution* vol. 24, no. 4 (Dec. 1980), pp. 563-92. Sobre a Guerra na Indochina ler: Daniel Ellsberg, *Papers on the War* (NY: Simon & Schuster, 1972) e Leslie H. Gelb and Richard K. Betts, *The Irony of Vietnam: The System Worked* (Washington DC: Brookings, 1979). Sobre a Guerra do Afeganistão, ler: Larry Goodson. *Afghanistan Endless War. State Failure, regional politics and the rise of the Taliban*. University of Washington Press. 2001.

maneira, a integração europeia não se tornou antitética a viabilidade dos estados-nacionais europeus, antes os promoveu (MILWARD, 1994; MORAVCSIK, 1998).

6.2- LÍDERES POLÍTICOS E INTERESSES NACIONAIS NO TRATADO DE ROMA

6.2.1 - ADENAUER E A PRIMAZIA DA POLÍTICA NAS NEGOCIAÇÕES DA ALEMANHA

A criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) era percebida com muitas dúvidas e reservas, afinal era improvável o aprofundamento da experiência da Comunidade do Carvão e Aço, iniciada em 1951, pois havia sido derrotada a proposta de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), com a não-ratificação do Plano Pleven pela Assembléia Nacional Francesa (MORAVCSIK, 1998).

Com os Estados Unidos envolvidos em um amplo conflito nas Coreias, as percepções de Adenauer, primeiro-ministro alemão, e Pleven, presidente francês, coincidiam em um ponto – as ameaças (soviéticas) à segurança europeia deveriam ser de responsabilidade das potências regionais em primeiro lugar, pois os Estados Unidos dificilmente poderiam empreender esforços adicionais à disputa asiática. A França, porém, possuía um problema adicional – não seria aceitável que a proposta para o estabelecimento de forças armadas europeias pudesse ter a Alemanha Ocidental no comando. O presidente Pleven foi pressionado por Adenauer a aceitar o status igualitário da Alemanha na aliança. Temendo o distanciamento de Adenauer, Pleven aquiesceu.

Na política doméstica alemã, Adenauer disputou a proposta do Plano Pleven com fortes setores contrários ao rearmamento alemão. Perdeu popularidade, mas conseguiu que o *Bundestag* ratificasse o acordo em 1952. Segundo o primeiro-ministro, a Comunidade Europeia de Defesa daria à Alemanha Ocidental a soberania perdida no pós-guerra. O fracasso da CED trouxe dois grandes

desdobramentos – um forte aumento do ceticismo quanto à integração europeia, e por outro lado impôs à política externa alemã a aliança com os Estados Unidos, através do ingresso à OTAN, em 1955 (HAFTENDORN, 2006).

O ingresso da Alemanha Ocidental na aliança militar, liderada pelos Estados Unidos, permitiu que o Estado retomasse parcela significativa dos direitos soberanos alienados desde o pós-guerra. A escolha pela participação alemã na OTAN, porém, não ocorreu sem grandes contradições. Suas origens podem estar ligadas às negociações de britânicos e estadunidenses com os soviéticos, à distância de Bonn, sobre o destino de Berlim, após a crise de 1948. No episódio, houve um decidido apoio francês à posição alemã. Como desdobramento, o apoio alemão ao Plano Plevén. Por outro lado, a ausência de apoio significativo dos aliados ocidentais para a reunificação da Alemanha indicava que a opção de Adenauer pela OTAN se deu pela ausência de escolhas para a segurança alemã, longe dos Estados Unidos. Apesar de substantivas relações diplomáticas com o Reino Unido e os Estados Unidos, o primeiro-ministro nutria certa desconfiança pelos dois Estados. (KRIEGER, 1995).

Adenauer enfrentou forte oposição do Partido Social Democrata Alemão (SPD) para iniciar as negociações em torno do Tratado de Roma. As razões estavam ligadas a considerações geopolíticas – o SPD acreditava que a integração europeia poderia fragilizar a proposta de reunificação e limitar as alternativas econômicas da Alemanha. Kurt Schumacher, líder do SPD à época, defendia que a retomada da soberania e a unidade política da Alemanha deveriam ser políticas prioritárias, não a integração (MORAVCSIK, 1998; HAFTENDORN, 2006).

As razões de Adenauer baseavam-se na mesma esfera política, mas os motivos eram diferentes. O primeiro ministro havia defendido a CED aliada à CECA, como forma de assegurar a progressiva unidade europeia. Com a derrota da CED na Assembleia Nacional Francesa, Adenauer, mesmo enfrentando resistências domésticas ao avanço da integração, articula-se a Jean Monnet, presidente da Alta Autoridade da CECA, e Paul-Henry Spaak, ministro de relações exteriores da Bélgica. Sua proposta era de expandir o escopo da integração como forma de

garantir apoio ocidental para a manutenção da segurança alemã, no longo prazo (HAFTENDORN, 2006).

A proposta de Monnet – aumentar as responsabilidades da CECA para regular o uso pacífico da energia nuclear e a criação de um mercado comum – não foi, inicialmente, bem recebida no governo alemão, apesar das preferências de Adenauer. O ministro da economia de Adenauer, Ludwig Erhardt, temia que as virtudes de uma área de livre comércio fossem perdidas frente à criação de um mercado comum restrito a seis países. Unilateralmente, frente aos demais Estados da CECA e inclusive em posição distinta a *Bundesverband der deutschen Industrie* (BDI), principal grupo de representação industrial no período, o governo de Adenauer reduziu entre 20 a 40% as tarifas de importação de produtos primários e bens intermediários. Erhardt, defensor do livre comércio e da redução de alíquotas aduaneiras, foi pressionado por setores da Democracia Cristã Alemã (CDU), e somente assentiu com a proposta em função do apoio, sem entusiasmo, de empresários e sindicatos de trabalhadores às propostas de Adenauer (MILWARD, 1999).

A BDI, por outro lado, colocou-se contra o governo de Adenauer quanto à criação da Comunidade Atômica - EURATOM. A estratégia da indústria, especialmente da indústria atômica alemã, era de obter urânio enriquecido subsidiado dos Estados Unidos, ao mesmo tempo impedir qualquer tendência francesa em monopolizar o mercado atômico, controlar patentes científicas alemãs, ou impor uma direção supranacional à área (MORAVCSIK, 1998).

Os interesses geopolíticos de Adenauer conduziram a Alemanha em direção aos planos de Monnet. As restrições internas, originárias do SPD e de parte dos grupos empresariais de interesse, não foram suficientes para impedir o apoio alemão à integração europeia, baseada no eixo Paris-Berlim. A EURATOM, criada com suporte alemão, iniciou com atribuições mínimas, não baniu testes nucleares nem estabeleceu um mercado preferencial para o urânio (KNIPPING, 1992).

6.2.2 - A FRANÇA DE FAURE, MOLLET E BOUGÈS-MAUNOURY: PRETENSÕES DE PODER E O PROGRAMA DE ARMAS NUCLEARES.

A decisão francesa em assinar o Tratado de Roma rompe com um amplo período de protecionismo e recusa à concessão de preferências comerciais, iniciado no século XIX. Na literatura de relações internacionais é comum a explicação para a mudança de posição dos governos franceses com o recurso a fragilização da Quarta República, após o fiasco em Suez. Há correntes que salientam a difusão das idéias políticas federalistas, bem como a inevitabilidade da integração econômica (LYNCH, 1994).

Ao final da Segunda Guerra, a França tinha por prioridade seus assuntos domésticos e sua reconstrução. A discricção da chancelaria francesa no pós-45 pôde ser notada, por exemplo, na ausência frente às negociações de um novo sistema monetário internacional, em Bretton Woods. Charles de Gaulle, preocupado com a segurança das fronteiras e o bem-estar, estabeleceu suas preferências para solucionar impasses domésticos. Para aumentar a efetividade do Estado quanto ao planejamento econômico e produção de políticas, o presidente do governo provisório nomeou Jean Monnet como comissário responsável pelo planejamento.

Monnet, ao planejar a recuperação econômica francesa, priorizou o sistema de trocas e comércio com a União Francesa, departamentos e territórios ultramarinos. A metrópole francesa demandava políticas protecionistas, à distância das alterações que fizeram do dólar moeda forte na Europa. A liberalização e a abertura comercial poderiam ter efeitos negativos no plano doméstico. Desta forma, as percepções de Monnet eram que as ameaças de crise nos setores econômicos chave (agricultura e indústria de base) demandavam políticas de proteção, anteriores a quaisquer políticas de liberalização.

Como explicar as mudanças, da proteção à liberalização por meio de uma união aduaneira; de instituições domésticas a regionais, em face da ratificação do Tratado de Roma? Quais variáveis explicam a mudança francesa? Os argumentos neste ponto salientam o protagonismo dos líderes franceses e causas domésticas, como a

defesa do interesse nacional, que destacam o papel dos primeiros-ministros Faure, Mollet e Bougès-Maunoury, na Quarta República e de Charles de Gaulle, já na Quinta República, frente à integração europeia e o Tratado de Roma.

O processo político em direção ao Tratado de Roma, conduzido entre 1955 e 1957, foi gerido, inicialmente, no intuito de evitar a criação de instituições supranacionais, tanto por questões estratégicas, como econômicas. Os negociadores franceses esperavam a inclusão dos territórios ultramarinos nos acordos e temiam pelo ingresso de produtos agrícolas mais competitivos em seu mercado.

Face às pressões domésticas e internacionais, os sucessivos governos de Faure, Mollet e Bougès-Maunoury utilizaram as negociações em torno da cooperação europeia, no intuito de dar respostas a uma série de questões políticas e manejar os interesses do Estado no plano europeu. Em primeiro lugar havia, disperso na sociedade francesa, o medo do rearmamento alemão; em segundo, as pressões dos agricultores; em terceiro, as garantias à manutenção do programa nuclear, lançado por de Gaulle, no pós-guerra, e, por fim, o fortalecimento do antigo império francês (LYNCH, 1994; MORAVCSIK, 1998).

Dois pontos foram particularmente sensíveis aos negociadores franceses: a manutenção das aspirações de grandeza e a proteção dos interesses agrícolas. A importância do setor agrícola para as negociações do Tratado de Roma é bem conhecida, assim como a resistência francesa à liberalização comercial no pós-guerra. A relação de Paris com a área francesa e com os territórios ultramarinos dificultou, inicialmente, a criação de instituições supranacionais europeias e a redução de alíquotas para a Europa dos Seis⁵⁸.

O custo, relativamente alto, da mão-de-obra agrícola francesa impedia maiores reduções de alíquotas para importação de produtos da área. Ao mesmo tempo, os governos franceses entendiam que preferências comerciais deveriam ser oferecidas

⁵⁸ A Área Francesa (*French area*) era composta pela França metropolitana, o Marrocos, a Tunísia e a Argélia, bem como os territórios (como a Polinésia francesa) e departamentos ultramarinos (como a Guiana Francesa). A União Francesa excluiria o Marrocos e a Tunísia.

para os Estados que eram ou tinham sido colônias da metrópole francesa, como a Tunísia, o Marrocos ou a Argélia.

A necessidade de reestruturação do setor agrícola francês foi uma das cinco prioridades do Plano Monnet, estabelecido por de Gaulle. Seu objetivo era de promover a segurança alimentar da França – torná-la auto-suficiente e equilibrar a balança comercial, em função das importações de alimentos.

A demanda dos produtores agrícolas por proteção envolvia um programa de exportação de excedentes, que traria dólares para equilibrar a balança de comércio, ao mesmo tempo em que impediria que eventuais excedentes produzissem redução dos preços agrícolas (LYNCH, 1994).

Charles de Gaulle e os demais primeiros-ministros da Quarta República securitizaram a agricultura francesa e utilizaram as negociações do Tratado de Roma e a Política Agrícola Comum (PAC) para deslocar do centro da política francesa um segmento político aguerrido e demandante das políticas do Estado.

No tocante a *grandeza* da França há considerações de duas ordens, fortemente interligadas – continuidade do programa nuclear e recuperação do antigo status de potência. Em 04 de Julho de 1956, em entrevista ao diário *Le Monde*, Maurice Faure, então chanceler francês, argumentava que as negociações em torno da criação da EURATOM, comunidade atômica européia, seriam amplamente favoráveis à França, pois poderiam assegurar a continuidade dos programas nucleares, à distância das duas superpotências ⁵⁹.

Faure, ligado ao gaullismo, e o socialista Mollet, demonstraram suas preferências de que o programa nuclear francês deveria ficar restrito a esfera civil da pesquisa e

⁵⁹ “If Euratom is not set up, we shall have to buy the nuclear fuel required for the development of our atomic industry directly from the United States, or from the International Atomic Agency when it is created. As from 1958, France itself will produce too little. When buying from outside, be it the United States or the UN, we shall be subject to very strict controls and to total dependence on the powerful organization that sells this fissile material. Euratom will also exert some control. However, this control will be exercised by a Community to which France will belong and which it will have helped to organize” (Entrevista de Maurice Faure concedida ao diário *Le Monde*, em 04 de Julho de 1956). Tradução para o inglês do European Navigator – www.ena.lu

desenvolvimento. Faure declarou, em várias oportunidades, sua recusa a extensão militar do programa francês⁶⁰.

Mollet, ao defender as negociações da Euratom, foi acusado na Assembléia francesa de querer atrasar o programa nuclear francês. Publicamente, o partido socialista e o governo Mollet defenderam que o programa nuclear fosse exclusivamente pacífico. A presença francesa na Euratom restringiria as pressões militares para redirecionar o programa nuclear na Comissão de Energia Atômica (CEA)⁶¹.

A explicação para o ativismo francês, em torno da Euratom, encontra suas causas não no pacifismo e na recusa às armas nucleares. Há razões que levam a entender que as negociações européias não impediram o desenvolvimento do programa militar. Este é um ponto controverso, pois historiadores e acadêmicos de estudos europeus comumente creditam tal fato à crise da Quarta República e a chegada ao poder de Charles de Gaulle (MENDL, 1965).

Em função da situação política do pós-guerra e da nova distribuição de poder no mundo, amplas parcelas da vida política francesa utilizaram a cautela como forma de garantir a independência frente às ameaças européias. Poucos segmentos externavam suas preferências de que a França deveria manter um programa nuclear para produção de armas. Exceto de Gaulle e alguns de seus mais próximos colaboradores, todos os demais setores da vida política francesa defendiam a pesquisa civil para o desenvolvimento da tecnologia nuclear⁶².

Os governos dos primeiros-ministros Faure e Mollet eram de coalizão, incluíam vários partidos e posições políticas, o que trazia uma dificuldade adicional para o tratamento de questões estratégicas. Apesar do caráter socialista do governo, Mollet

⁶⁰“Nous avons decide d’eliminer les recherché consacrees aux utilisations de caractere spécifiquement militaire. Nous nous limiterons donc à dès utilisation civiles. Em conséquence nous n’entendons pas consacrer d’études à la création d’unne bombe H. ou d’unne autre bombe” (Combat, 14 de Abril de 1955).

⁶¹ Journal Officiel, Débats Parlementaires, No. 81. Sessão de 11 de Julho de 1956.

⁶² Ver arquivos da Central de Inteligência dos Estados Unidos – CIA, sobre a nuclearização da França. Disponível em <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB184/index.htm>

possuía como ministro da defesa o radical Maurice Bourges-Manoury, que defendia a inclusão da pesquisa militar na agenda nuclear francesa.

Os documentos primários sobre o período dos governos de Mendès France (1954-1955), Faure (1955-1956), Mollet (1956-1957) e Bourges-Maunoury (1957) indicam que os líderes, face às restrições que os difusos gabinetes apresentavam, mantiveram uma desconexão aparente entre seus discursos e as políticas adotadas. Ao longo de seus governos, o programa voltado para a produção de armamentos nucleares seguiu intacto. Os militares franceses, na Quarta República, dispunham de liberdade para prosseguir com as políticas definidas por De Gaulle no pós-guerra, que propunham uma relação causal entre o programa de armas nucleares e a independência política da França. A criação do programa de armas nucleares, desta forma, apesar de possuir seu momento crucial na Quinta República, não pode ser entendido sem referência à Quarta República (MENDL, 1965; MORAVCSIK, 1999).

Desde seu início, o programa nuclear francês aliou pesquisa civil ao desenvolvimento militar. Em 1945, o então primeiro-ministro Charles de Gaulle autorizou a criação de uma autoridade estatal para organização do setor. A CEA (*Commissariat à l'Énergie Atomique*) passava a ser responsável pela pesquisa civil e pelas aplicações militares. No mesmo ano, reatores de pesquisa de plutônio foram construídos em Le Bouche e a produção industrial de plutônio foi autorizada para ocorrer próximo a cidade de Marcoule. Em 1954, o então primeiro-ministro Pierre Mendes autorizou o desenvolvimento de um programa de armas. Em 1956, secretamente, foi criado um comitê militar para energia atômica, que em curto prazo de tempo autorizou o desenvolvimento e testes de armas nucleares. A forte relação entre a CEA e os militares franceses produziu o rápido desenvolvimento do programa (HECHT, 1998; TERTRAIS, 2004).

O retorno ao poder de De Gaulle, como presidente da República em 1958, após a assinatura do Tratado de Roma, foi determinante para o estreitamento das relações entre a França e os Estados Unidos. As percepções de De Gaulle eram de que a OTAN estava completamente dominada pelo interesse político estadunidense, e, portanto, a alternativa seria criar uma força nuclear independente, a *Force de*

*Frappe*⁶³, que logo reuniu condições para o primeiro teste nuclear, em 1960, levando a França ao status de potência nuclear mundial⁶⁴.

As negociações francesas na Euratom foram conduzidas no intuito de utilizar as instituições supranacionais como uma forma de assegurar o equilíbrio econômico e militar na Europa, buscando o fortalecimento do Estado e a independência política por meio do programa nuclear. Para a França a Euratom não significava um compromisso com o controle ou a eliminação de armas nucleares, ao menos para si (Lynch, 1994).

6.2.3 - REINO UNIDO: TRÊS CÍRCULOS INTERLIGADOS E A APATIA EUROPEIA

Ao final da Segunda Guerra Mundial, em Outubro de 1948, o líder do partido conservador, Winston Churchill, pronunciou um famoso discurso aos delegados de seu partido, em que aludiu a imagem de três círculos articulados, como análoga a política externa britânica. O futuro do Reino Unido para Churchill estaria ligado a três grandes círculos: a Comunidade Britânica, a Comunidade dos países de língua inglesa, centrada nos Estados Unidos e, finalmente, a Europa Unida (PATTEN, 2002; DEIGHTON, 1995)⁶⁵.

As percepções de Churchill indicavam que o Reino Unido teria um papel único no pós-guerra – servir como ponto de interseção entre os três círculos, unindo o Império Britânico e a Europa, ao mesmo tempo possibilitando a construção de sólidas relações transatlânticas. Tal posição conferiu a Churchill e ao Reino Unido uma autoridade, um papel e uma obrigação de agir como um grande poder no mundo

⁶³ Sobre a *Force de Frappe* ver: KOHL, WILFRID L. *French Nuclear Diplomacy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1972; COGAN, CHARLES G. *From the Fall of France to the Force de Frappe: the Remaking of French Military Power, 1940-62.*" Chap. 12 in *The Fog of Peace and War Planning: Military and Strategic Planning under Uncertainty*, pages 224-248, (Strategy and History Series). Oxon, UK: Routledge, September, 2006.

⁶⁴ VICHNEY, NICOLAS. *La première bombe A française a explosé samedi matin à 7 heures à Reggane*, in *Le Monde*. 14.02.1960 - 15.02.1960, N. 4 686; 17e année, p. 1. Disponível em www.ena.lu

⁶⁵ Sobre os Três Círculos de Churchill ver: http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp02_191.htm

livre, a despeito de sua declinante posição política e a ascensão dos Estados Unidos e União Soviética (DEIGHTON, 1995).

A posição de Churchill produziu impactos ao longo dos governos posteriores, não apenas entre conservadores. Nas negociações iniciais para a criação da Comunidade Econômica e Atômica, em Messina, Itália, o primeiro-ministro conservador Anthony Eden recusou-se a participar das negociações. Eden e seu chanceler Butler resistiram em negociar por considerações econômicas, políticas e sociais.

Economicamente, o Reino Unido não possuía fortes laços comerciais com o continente, ao mesmo tempo praticava tarifas aduaneiras elevadas e, principalmente, temia a competição com os produtos alemães (MORAVCSIK, 1998).

Politicamente, o Reino Unido possuía fortes laços coloniais com largas partes do mundo, seja na África, na Ásia, nas Américas ou Oceania. A vitória aliada reforçou as percepções de liderança britânica. Churchill participara das principais conferências de paz como líder de uma grande comunidade, em que a libra esterlina era o centro das transações financeiras. Apesar de a guerra ter exposto o declínio econômico britânico, a presença de Churchill e Eden (1955-1957) em negociações européias revelava a herança imperial, o papel de potência mundial e a decorrente recusa a integrar-se em uma área que não fosse a sua própria comunidade. Tais percepções de poder continuaram até a Crise de Suez, em 1956. Suez teria revelado aos britânicos que o status anterior não se manteria (DEIGHTON, 1995).

No plano social, o primeiro-ministro trabalhista Atlee (1945-1951), sucessor de Churchill, reagiu negativamente à proposta de supranacionalidade ou qualquer forma de compartilhamento de soberania, desde as negociações para a criação da Comunidade do Carvão e Aço (CECA), no início da década de 50. Em uma histórica passagem na Câmara dos Comuns, em 1948, Atlee declarou:

As nações do Commonwealth são nossas mais próximas amigas. Temos que ter em mente que não somos apenas uma potência européia, mas um

grande império e uma comunidade (*HOUSE OF COMMONS*, Debates, 1948, vol. 450. P. 1115, tradução nossa)⁶⁶.

A reforma econômica trabalhista de Atlee, sob assessoramento direto de John Maynard Keynes, nacionalizou as minas de carvão como forma de assegurar o pleno emprego, aumento da proteção social e bem-estar. Frente aos avanços sociais obtidos, a integração europeia significaria um enorme desafio para a manutenção do bem-estar. Os britânicos temiam a competição entre empresas britânicas e continentais, o que poderia gerar desemprego na ilha⁶⁷.

O governo conservador de Eden manteve os programas de bem-estar e o alinhamento, na política externa, aos círculos interligados de Churchill. Na prática, o posicionamento externo de Eden buscava sustentar um papel de potência global para o Reino Unido. A prioridade dada às relações com a *Commonwealth* e às relações transatlânticas colocavam em um plano inferior as relações com os demais países europeus.

As relações com a Comunidade Britânica determinaram a estabilidade do Império Britânico no século XIX, e estes elos foram reforçados ante a Segunda Guerra Mundial. Os países da Comunidade se aproveitaram das vantagens comerciais, do longo relacionamento político e de um tipo de intergovernamentalismo imperial sem rigidez. Cada país mantinha sua soberania, porém o ambiente da cooperação deu solidez ao modelo centrado no domínio político de Londres (DEIGHTON, 1995).

Com a independência da Índia e Birmânia, atual Mianmá, o poder britânico declinou rapidamente. A tendência ao rompimento da lealdade a Londres se alastrou na comunidade, em direção à independência política. Como resposta, a metrópole se afastou política e militarmente de Nova Deli, permitindo o alinhamento indiano a outra potência – a União Soviética (KAPUR, 1972).

⁶⁶ The Commonwealth nations are our closest friends. We have to bear in mind that we are not solely an European power, but a member of a great Empire and Commonwealth (*HOUSE OF COMMONS*, Debates, 1948, vol. 450. P. 1115).

⁶⁷ Corriere della Sera. 06.09.1950, No 211; ano 75, p. 1. Disponível no European Navigator. www.ena.lu

Na década de 50, o declínio político britânico demandava o apoio estadunidense para a segurança de regiões como a Oceania. O pacto de 1951 entre os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia, era uma evidência da fragmentação do império britânico⁶⁸.

O círculo americano, prioridade para a política externa britânica, entre 1948-1955, e o *Relacionamento Especial* entre o império declinante e os Estados Unidos, marcaram o relacionamento bilateral, no pós-guerra. A opção atlântica se deu por meio de uma agenda em que a segurança assumiu o topo. As questões da OTAN, como o ingresso da Alemanha Ocidental na instituição e a contenção do avanço europeu da União Soviética, tiveram destaque no relacionamento. Porém o ponto central que alimentava o interesse britânico era o apoio estadunidense para o programa nuclear de Londres. O programa se tornou o símbolo da busca pela independência política e estabelecimento do papel no sistema de Estados. Talvez os objetivos nucleares expliquem a persistência britânica no relacionamento bilateral, mesmo que Eden e seu embaixador nos Estados Unidos – Roger Makins (1953-1956) – tenham demonstrado insatisfação com a tendência estadunidense em privilegiar relações européias, como o apoio à Euratom⁶⁹. Em 1952, após os testes dos Estados Unidos e União Soviética apenas, o Reino Unido se torna a terceira potência nuclear do mundo, com os testes na Ilha de Monte Belo, próxima a Austrália.

Os dois círculos anteriores foram vitais para a recusa às negociações da Comunidade Econômica Européia e a Euratom. A estes motivos devem ser adicionados o interesse comercial das empresas britânicas e de suas representações, no intuito de privilegiar o comércio com a comunidade britânica. Relatórios da época das negociações, como por exemplo, elaborados pelo Mutual Aid Committee (MAC), por demanda do então Ministro de Relações Exteriores, Macmillan, apontavam para enormes riscos para o comércio britânico:

⁶⁸ Para aprofundamento sobre Aliança do Pacífico - Anzus, ver: MCINTYRE, W DAVID. *Background to the ANZUS Pact: Policy Making, Strategy and Diplomacy, 1945-55*, Macmillan, Basingstoke, 1995; MCLEAN, DAVID. *ANZUS Origins: A Reassessment*, Australian Historical Studies, vol. 24 1990, pp 64-82. SIRACUSA, JOSEPH M. *The ANZUS Treaty Revisited*. Security Challenges. Volume 1, No.1, 2005.

⁶⁹ Sobre o programa britânico de armas nucleares, ver: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2006/rp06-053.pdf>

O estabelecimento de um mercado comum europeu pode ser ruim para o Reino Unido e, se possível, deve ser impedido. Mas se isto for criado sem a nossa aquiescência, fora do mercado devemos pagar custos comerciais crescentes. Mas mesmo este ponto não deverá exceder as objeções políticas para o ingresso (ELLISON, 1995)⁷⁰.

Nas conclusões do relatório do MAC a recomendação para que as negociações em Messina não tivessem a presença britânica era explícita, posição assumida pelo primeiro-ministro Eden:

- (i) O ingresso poderia enfraquecer a economia do Reino Unido e, conseqüentemente, o relacionamento político com a *Commonwealth* e as colônias;
- (ii) Os interesses econômicos e políticos do Reino Unido são amplos e um mercado europeu pode ser contrário a abordagem do livre-comércio e pagamentos;
- (iii) A participação poderia na prática levar gradualmente a uma integração mais profunda, e talvez a uma federação política, que não foi aceita pela opinião pública na Grã-Bretanha, e;
- (iv) Tal questão poderia envolver a remoção da proteção para a indústria britânica frente à competição europeia (ELLISON, 1995)⁷¹.

As conclusões da comissão, as preferências de Churchill e Eden, e a possibilidade de estabelecer uma união aduaneira exclusiva estão entre as causas para a criação da Associação Europeia de Livre Comércio, criada em 1960, pelo Reino Unido, Portugal, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça.

6.3 - AS NEGOCIAÇÕES PARA O TRATADO DE MAASTRICHT E A COOPERAÇÃO PARA A DEFESA EUROPÉIA

⁷⁰ [...] on the whole the establishment of a European Common Market would be bad for the United Kingdom and if possible should be frustrated. But if it came into being without us outside it we should pay an increasing price commercially. But even this would not outweigh the political objections to joining... (ELLISON, 1995).

⁷¹ (i) Membership would weaken the United Kingdom's economic and consequently political relationship with the Commonwealth and the Colonies; (ii) the United Kingdom's economic and political interests were world-wide and a European Common Market would be contrary to the approach of free trade and payments; (iii) participation would in practice lead gradually to further integration, and ultimately perhaps to political federation, which was not acceptable to public opinion in Britain; and (iv) it would involve the removal of protection for British industry against European competition (ELLISON, 1995).

O Tratado da União Europeia, negociado ao longo do ano de 1985, foi um dos mais significativos momentos no processo de construção da ordem europeia, no pós-guerra. Ao final das negociações, após as ratificações sucessivas dos estados-membros, a Europa tinha dado adeus ao marco alemão, ao franco francês, e mais dez moedas; criado uma referência monetária europeia; ampliado o uso da maioria qualificada em seu processo decisório; expandido as políticas sociais europeias; criado o conceito de cidadania regional e promovido um novo quadro de cooperação na área de política externa e defesa ⁷².

O Tratado de Maastricht foi antecedido pelo Ato Único Europeu (1985), após quase uma década de euro-pessimismo e desconfiança com as instituições comunitárias. O relançamento da cooperação, em bases mais profundas, foi um marco para o desenvolvimento institucional europeu. Sob sua inspiração, algumas novas regras foram introduzidas, como o princípio da maioria qualificada, o aumento do poder do parlamento e o reconhecimento mútuo, política de liberalização que exigia a aceitação das importações com um mínimo de padronização (MORAVCSIK, 1998).

Para a explicação do Ato Único Europeu há, entre as teorias regionais, uma bifurcação de elevado impacto na sub-área – de um lado os institucionalistas supranacionais, e, de outro, os institucionalistas intergovernamentais. Os primeiros defendem que as origens do Ato Único Europeu decorrem da ação de tecnocratas (como Jacques Delors, ex-presidente da Comissão Europeia) oriundos das instituições europeias, em aliança ao empreendedorismo europeu, grandes grupos privados e associações empresariais (GARRETT e WEINGAST, 1993; NUGENT, 1995; WINCOTT, 1995).

Já os institucionalistas intergovernamentais apontam a inusitada convergência entre as preferências econômicas nacionais, a barganha política entre líderes europeus e

⁷² A literatura sobre as negociações de Maastricht é vasta: SANDHOLTZ, W. e ZYSMAN, J., 1992: *Recasting the European Bargain*. World Politics. Vol. 42. No. 1. Pags. 95-128, 1989. MORAVCSIK, A. *The choice for Europe – Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press; G. Garrett, 1998; *The Politics of Maastricht*. Economics and politics 5:2. Julho, 1993; MILWARD, A. e SORENSEN, V., 1993. *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, London, 1993; KEOHANE, R., NYE, J. e HOFFMANN, S. (Eds.). *After the Cold War: politics and institutions in Europe*. Cambridge, 1993.

o desejo de criar novas instituições para aumentar os compromissos entre os Estados (MORAVCSIK, 1998).

Tais abordagens, longe de serem exclusivas, podem ser utilizadas para explicar a ordem europeia, pós-Maastricht. Porém falham ao negligenciar fatores políticos importantes, como a distribuição de poder regional com a unificação alemã, as novas ameaças vindas da fragmentação soviética e a reafirmação das relações transatlânticas.

A ordem europeia, construída em Maastricht, pode ser explicada por vários caminhos. Na economia política, o interesse europeu de unificação monetária, com a finalidade de competição ao dólar e a proeminência econômica dos Estados Unidos (KEOHANE e HOFFMANN, 1993). A explicação neo-funcionalista realça o efeito de transbordamento (*spill over*) que teria origens no Ato Único Europeu e na unificação de mercados, representado pelo acordo que permitiu a união monetária e a ampla cooperação política, inclusive em assuntos de segurança (TRANHOLM-MIKKELSEN, 1991; MUTIMER, 1989). O liberal-intergovernamentalismo explica as mudanças de Maastricht pelo viés das barganhas políticas, possíveis por meio da defesa dos interesses de grandes grupos econômicos alemães, britânicos e franceses (MORAVCSIK, 1998). Há, ainda, explicações estruturais – frente à unificação e o medo do retorno à política de poder pela Alemanha, Maastricht seria a reação natural de equilíbrio, porém por meio de instituições (BAUN, 1995).

Por outro lado, a ordem pós-Maastricht pode ser explicada, em parte, pelas alterações do sistema internacional – fim da Guerra Fria, porém as percepções distintas dos líderes europeus, frente à situação geopolítica da região e do mundo, estabeleceram as políticas que aprofundaram a cooperação regional, inclusive para a área da segurança.

6.3.1 - ALEMANHA: UNIFICAÇÃO E REDEFINIÇÃO DE SEU PAPEL NA EUROPA

Com a unificação da Alemanha, as dúvidas sobre os compromissos alemães com a Comunidade Européia cresceram. Como forma de impedir que os boatos sobre o retorno a uma política externa revisionista pudessem corroer o esforço regional alemão, o chanceler Kohl e o presidente francês Mitterrand lançaram uma nova iniciativa franco-alemã. A proposta dos dois líderes foi dirigida ao presidente do Conselho Europeu, Charles Haughey, em Abril de 1990⁷³.

A agenda da proposta franco-alemã tinha por prioridade o aprofundamento da união política européia, com a coordenação de política externa e segurança. A aliança Paris-Berlim demandava o reforço da legitimidade democrática da união, o aumento de eficiência das instituições e a unidade nos domínios econômico, monetário e político (HAFTENDORN, 2006).

Quanto aos aspectos da governança, houve uma divisão – a França apresentou a sugestão de uma nova arquitetura decisória, baseada em três pilares – a união monetária e econômica (supranacional), política externa e segurança comum (intergovernamental), e justiça e assuntos internos (intergovernamental). A Alemanha e a Comissão Européia optaram por uma estrutura única. A proposta francesa foi aprovada, ao final de abril de 1990, pelos chefes de Estado e governo europeus. A incorporação do segundo pilar estaria ligada às percepções dos líderes regionais sobre a fragilidade de ações conjuntas européias, face à Guerra do Golfo. Os protestos britânicos sobre a superposição de ações com a OTAN foram sentidos, mas a *locomotiva* franco-alemã conseguiu mover o delicado arranjo europeu em direção a uma união política ampliada.

Kohl temia que a unificação alemã gerasse demandas políticas russas, apesar de uma longa política de aproximação com o leste. A aposta do chanceler era que a unificação poderia levantar dúvidas sobre as intenções de Bonn. Críticos da nova

⁷³ A mensagem conjunta, assinada por Mitterrand e Kohl, dirigida a Charles Haughey, em 18/04/1990, pode ser acessada em www.ena.lu

Alemanha levantavam dúvidas sobre se a unificação não seria um novo *Sonderweg*, um retorno ao nacionalismo⁷⁴.

Ao apresentar uma agenda de aprofundamento da integração em conjunto à Mitterrand, os líderes alemães buscaram neutralizar o ceticismo francês com a unificação. Por outro lado, ao aumentar os laços da Alemanha com a Europa, Kohl e Genscher manejavam, adicionalmente, com a ameaça russa. Os sinais de adesão à Europa foram dados como uma forma de diminuir as desconfianças de uma política externa revisionista, bem como uma estratégia de incluir a Europa no cálculo russo.

As negociações de Maastricht envolviam uma agenda em que as considerações sobre assuntos de segurança careciam de maior visibilidade pública. No topo da agenda o debate sobre a criação de uma referência monetária, um banco central único, mecanismos de controle de gastos orçamentários e cooperação econômica. A participação alemã foi crucial para o avanço da agenda política, pois a vinculou a marcha das questões econômicas, permitindo, quase simultaneamente, a discussão de pontos sensíveis, como asilo político, vistos para estrangeiros ou mesmo crimes transfronteiriços (MORAVCSIK, 1998).

O compromisso de Kohl com a integração europeia foi decisivo para o êxito de Maastricht. Suas percepções sobre a importância da Europa para a reunificação e o avanço político da Alemanha permitiram acordos em áreas típicas da integração europeia, como a economia e negócios, mas o que torna singular Maastricht é o avanço na política. A presença de Kohl, nas negociações, era lastreada com o grande apoio popular que a integração possuía na Alemanha. Havia ceticismo quanto ao desaparecimento do marco, mas Kohl usou seu prestígio para aumentar as garantias que a criação do euro não iria comprometer o compromisso antiinflacionário alemão:

O compromisso pessoal de Kohl é frequentemente tratado como decisivo; um analista escreve que apenas Kohl, virtuosa banda de apenas um

⁷⁴ *Sonderweg* pode ser definido como uma trajetória que levaria o estado alemão ao nacionalismo e ao distanciamento do modelo político liberal do ocidente. Pode ser entendida também como uma posição geográfica entre as potências que levaria a Alemanha a uma dinâmica de competição pelo poder, ou mesmo a um caminho de independência política do oriente e ocidente (RUSCONI, 1995).

homem, poderia ter manejado a união monetária para a aceitação germânica. Se ele não era tão popular, era muito confiável (NEWHOUSE, 1997, tradução nossa)⁷⁵

As pressões internas ao regime, vindas da coalizão com os liberais, liderados por Genscher, então ministro de relações exteriores, e do Partido Social-democrata Alemão, de Oskar Lafontaine, estabeleciam limites para a sua ação, mas Kohl soube aproveitar a popularidade da unificação e conseguiu contornar as pressões.

Os resultados da negociação consagraram várias preferências domésticas alemãs, como os critérios de convergência econômica para o euro, a autonomia e localização do Banco Central Europeu (Frankfurt).

6.3.2 - FRANÇA: AVANÇO POLÍTICO E O RECEIO DA ALEMANHA

A aliança francesa com a Alemanha possibilitou a criação da União Européia, após a unificação das comunidades em Maastricht. O novo formato permitiu que existisse uma estrutura única de autoridade, articulada por três diferentes pilares. Ao final do processo a aliança Franco-germânica produziu resultados na esfera da política e da economia européia, mas seu impacto na disciplina de relações internacionais não foi menor. Afinal, o retorno à multipolaridade não trouxe a guerra ao continente, ao contrário, as desconfianças foram reduzidas e a ordem pós-Maastricht se desdobrou em novos arranjos regionais de segurança.

A declaração conjunta entre Mitterrand e Kohl, de 1990, sugere uma sólida aliança entre Bonn e Paris. Os registros históricos não corroboram tal compreensão, no período anterior à Maastricht. O deslocamento da política externa de Mitterrand ocorreu somente após o fracasso de suas tentativas de impedir a unificação alemã, em cooperação com a União Soviética, os Estados Unidos, a Polônia e a Alemanha Oriental. No início de 1990, em nove de Março, Mitterrand encontrou-se com o

⁷⁵ "Kohl's personal commitment is often treated as decisive; one analyst writes that only Kohl, virtuoso and one-man band, could have maneuvered monetary union to acceptance in Germany. If he isn't widely popular, he is widely trust" (NEWHOUSE, 1997).

presidente polonês, Jaruzelski e o primeiro-ministro Mazowiecki, e declarou seu apoio para que a Polônia fosse incluída nas negociações para a unificação alemã. O apoio, porém, foi inútil, pois no dia anterior o *Bundestag*, parlamento alemão, aprovava uma resolução tornando inviolável a fronteira polonesa. Para Kohl, Mitterrand agia como representante dos interesses poloneses, buscando atrasar o calendário da unificação (BAUN, 1995)⁷⁶.

Em seis de Dezembro de 1989, em Kiev, Mitterrand e Gorbachev se encontraram para discutirem os resultados de um encontro anterior em Malta, em que discutiram aspectos da segurança europeia, com a possibilidade da unificação. Mitterrand esperava que Gorbachev oferecesse declarações contrárias à unidade alemã, o que não se confirmou⁷⁷.

Após as dificuldades com Gorbachev, Mitterrand aproximou-se dos britânicos e buscou uma aliança de longo prazo com a Alemanha, blindada pelas instituições europeias. O diálogo com o Reino Unido priorizou assuntos de segurança, mas logo após seu início Mitterrand e Kohl anunciaram publicamente a agenda para a cooperação monetária e para a união política europeia. A aliança surge ao final de um longo processo em que as dificuldades diplomáticas para uma aproximação com a União Soviética e os Estados Unidos levaram a França à única articulação política possível. Assim, a declaração franco-alemã, motor da integração de Maastricht e da ordem política europeia, não pode ser entendida como uma grande prioridade francesa, mas uma alternativa diplomática que se revelou bem sucedida.

6.3.3 - REINO UNIDO: EUROCRETICISMO E OPOSIÇÃO À UNIDADE ALEMÃ

Apesar da proximidade do final de seu período em *Downing Street*, a primeira-ministra Thatcher defendia publicamente que a Europa não deveria oferecer à

⁷⁶ Na edição de 22 de Dezembro de 1989, o jornal *New York Times* publica uma análise da visita do presidente francês à Alemanha Oriental. Falando a estudantes da Universidade Karl Marx, em Leipzig, Mitterrand demonstrou suas preocupações com a unificação: “A França pode estabelecer condições, mas não um veto” (tradução nossa). Ver, no *NY Times*, em: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DE7D71331F931A15751C1A96F948260>

⁷⁷ *New York Times*, edição de 06 de Dezembro de 1989. Disponível em: <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DE2D61730F934A35751C1A96F948260>

Alemanha a hipótese da unificação. Thatcher alegava que a unidade alemã comprometeria a delicada balança europeia de poder, argumento utilizado ao buscar o apoio de países do leste, como a Polônia e a União Soviética. No plano ocidental, buscou se articular a Mitterrand e Bush, como forma de conter o processo alemão. A Gorbachev, Thatcher teria pedido que sinalizasse com o uso da força frente à questão alemã, o que custou a Dama de Ferro a irritação e o distanciamento de Kohl (SHARP, 1997).

Ao contrário de Mitterrand, Thatcher não alimentava esperanças de que a integração europeia pudesse ser um contrapeso para o crescimento político alemão. Ao longo das tratativas de Maastricht os negociadores britânicos assumiram um papel refratário a qualquer tipo de delegação de soberania em torno das questões políticas. Mesmo tendo apoiado a proposta francesa da criação da PESC, os britânicos estabeleceram como pré-requisito que a política externa europeia deveria ser gerida fora das instituições comunitárias. Nas questões econômicas, o secretário de assuntos externos, Geoffrey Howe, mantinha uma postura de ceticismo frente à referência monetária europeia. Estimulados pela *casa de negócios* britânica, Thatcher e Howe mantiveram-se em oposição à agenda do euro e de um banco central para a Europa, em função dos receios de instabilidade monetária e inflação.

Mas, a recusa às negociações não vinham apenas do mundo dos negócios e das grandes empresas. Vários segmentos conservadores da sociedade civil britânica atuaram politicamente no intuito de impedir que o governo de Thatcher e Major pudessem aumentar os laços com a Europa. O agrupamento conservador mais importante – o Grupo de Bruges, uma coalizão de acadêmicos, economistas e políticos conservadores – acompanhou todo o processo, apontando riscos de uma maior aproximação à Comunidade Europeia⁷⁸.

Após a saída de Thatcher do gabinete e seu ingresso na Câmara dos Lordes, a ex-primeira ministra liderou um pequeno grupo de parlamentares contrários à ratificação

⁷⁸ Ver BAKER D., GAMBLE, A. e LUDLAM, S. *The Parliamentary Siege of Maastricht 1993: Conservative Divisions and British Ratification*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.47-1, 1994, pp.37-60; K. Alderman. *Legislating on Maastricht*, in *Contemporary Record*, Vol.7-3, 1993, pp.499-521. Para uma avaliação sobre o Grupo de Bruges e as demais correntes eurocéticas no Reino Unido, ver: <http://www.coleurop.be/file/content/publications/pdf/Collegium29.pdf>

do Tratado de Maastricht pelo Reino Unido. Os argumentos de Thatcher, similares aos defendidos pelo Grupo de Bruges, estavam ligados ao receio do federalismo e da criação de um superestado europeu. O insucesso do grupo quanto à ratificação de Maastricht não diminuiu o euroceticismo britânico (THATCHER, 1993).

A Aliança Atlântica e a OTAN mantinham-se no centro das preocupações britânicas. As relações especiais com os Estados Unidos, por meio da OTAN, tornaram a Comunidade Européia uma instituição de pequena importância para os interesses britânicos, pois a instituição continental não possuía capacidades ou identidades quanto à segurança regional.

6.3.4 - PREFERÊNCIAS NACIONAIS, LÍDERES POLÍTICOS E RESULTADOS DAS NEGOCIAÇÕES DE MAASTRICHT

Os resultados das negociações de Maastricht realçaram os papéis de Kohl, na esfera econômica e Mitterrand, no plano político. O quadro, a seguir, demonstra as preferências dos atores e os principais resultados de Maastricht:

	Pauta/ Preferências	Alemanha	França	Reino Unido	Resultados
1	Estrutura decisória	Estrutura simples	Três pilares	Três pilares	Três Pilares
2	Cooperação em assuntos de defesa/ Papel da UEO	UEO como ponte entre UE e OTAN	UEO subordinada à UE	UEO subordinada à OTAN	Posição francesa
3	Políticas sociais	Avanço nas políticas sociais, em questões de baixa exigência de recursos	Avanço nas políticas sociais, em questões de baixa exigência de recursos	Nenhum tipo de política social	Frágil cooperação, baseada em questões de baixa exigência de recursos. Reino Unido não aderiu.

4	Poder do Parlamento Europeu e processo decisório	A favor da iniciativa parlamentar, co-decisão e limites em relação ao direito da Comissão para emendar ou retirar propostas	Oposição a qualquer aumento de poder do Parlamento	Oposição a qualquer aumento de poder do Parlamento, exceto poder de fiscalizar a Comissão	Aumento discreto de poder em questões de cooperação. Introdução da co-decisão. Poder da Comissão não mudou, exceto votação do parlamento sobre sua indicação
5	Justiça e assuntos internos	A favor de amplas políticas, com o uso do MQ e papel da Comissão.	A favor de frágeis políticas, sem o uso do MQ e papel da Comissão.	Oposição à agenda	Criação do pilar e das políticas, mas o uso do MQ foi restrito e não há papel formal para a Comissão
6	Moeda única	Moeda única sem opção de ausência, mas com votação parlamentar para inclusão	Moeda única sem opção de ausência	Oposição à moeda única	Criação da referência monetária, com Reino Unido e Holanda de fora e decisão unila-teral alemã de adesão
7	Transição para o Euro	Opção por 1999, com MQ para decisão de quais estados-membros se qualificariam.	Rápida conversão (1997) através de voto	Máxima postergação para o calendário da moeda única	Transição automática em 1999, com MQ para estabelecer inclusão dos estados-membros.
8	Regras para o Banco Central Europeu	Autonomia, a exceção para política de câmbio, mandato anti-inflacionário e decisão por maioria simples	Controle político sobre o banco, especialmente sobre taxas de câmbio, decisões por maioria simples	Oposição à referência monetária europeia, mas defesa de banco central autônomo, com poderes anti-inflação.	Posição alemã
9	Locação do Banco Central Europeu	Frankfurt	Paris, talvez Bruxelas	Londres	Frankfurt
10	Controle orçamentário com o uso de sanções europeias	Sim, por maioria simples	Não	Não	Sim, decisão por MQ

Quadro 2: Preferências políticas nas negociações de Maastricht

Fonte: Adaptado de Moravcsik (1998)

Ao final do processo, a aliança entre Kohl e Mitterrand produziu uma série de alterações na instituição regional como na ordem europeia. Apesar da oposição britânica a vários pontos da negociação e da resistência de boa parte dos Estados

de menor renda às negociações de políticas sociais, as mudanças foram significativas.

O Tratado da União Europeia, produto das negociações de Maastricht, constitui um ponto de inflexão na história do regionalismo europeu. Kohl-Mitterrand conseguiram alterar os objetivos dos tratados anteriores, de uma inicial vocação econômica, comercial e de contenção de conflitos, para um propósito político, com a criação de uma política externa e de segurança comuns (PESC). A cooperação produzida, em torno do euro e de um banco central europeu, da noção de cidadania europeia, ou mesmo da articulação de políticas sociais do plano regional ao nível do cidadão, complementa a guinada não prevista no fim da Guerra Fria.

A arquitetura de governança em três pilares, que exclui os assuntos de segurança e política externa do ambiente supranacional, reforça os argumentos iniciais, de uma ordem regional baseada no interesse governamental, por meio das percepções de seus líderes. A ordem regional é resultado da interação de níveis políticos distintos, desde as externalidades da estrutura internacional à busca por acomodação de interesses políticos domésticos em plano regional, porém seu desenho está relacionado aos interesses e percepções dos líderes políticos. Não obstante, o ponto central da ordem, estabelecido em Maastricht, conecta-se à PESC e ao desenvolvimento da PESD, o que produz intensas alterações nas posturas de defesas europeias e na forma da União Europeia gerir tais assuntos, em seu segundo pilar (HOWORTH, 2005).

6.4 - POLÍTICA EXTERNA, SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA

O objetivo deste ponto é explicar o processo político de construção da ordem europeia e seus reflexos nas políticas de defesa da França, Alemanha e Reino Unido, no pós-Guerra Fria.

A criação de uma política externa e de segurança comum e de uma política de defesa europeia deve ser explicada através de um processo em que os principais

atores negociaram seus interesses em várias etapas, ao longo do tempo. Os primeiros movimentos em direção as políticas surgem nas propostas de Bevin e Bidault de uma União Ocidental, em 1947, em que a “Western Europe should be independent both of the United States and the Soviet Union”⁷⁹.

Na década de 50, a Comunidade Européia de Defesa buscava criar uma instituição autônoma sob inspiração de De Gaulle: “Supranational defense capacity with common institutions, common armed forces and a common budget” (FURSDON, 1980). Nos anos 60, o Plano Fouchet buscou criar uma Europa politicamente independente com capacidades e política de defesa própria, porém estruturada intergovernamentalmente (HOWORT e KEELER, 2003).

A Cooperação Política Européia (CPE) nos anos 70 procurou alcançar uma convergência em política externa:

Para alcançar um melhor entendimento mútuo, harmonização de pontos de vista, coordenação de posições e uma abordagem comum para a política externa (ALLEN, RUMME e WESSELS, 1982, tradução nossa)⁸⁰.

Nos anos 80, a União da Europa Ocidental foi retomada, culminando com uma declaração conjunta de nove ministros de relações exteriores, em Haia, em 1987: A construção de uma Europa integrada vai se manter incompleta enquanto não incluir assuntos de segurança e defesa (UEO, 1988, tradução nossa). Nos anos 90, o projeto para uma Política Externa e Segurança Comum (PESC) foi negociado em Maastricht⁸¹.

O processo para a criação da PESC e PESD configura-se como um dos mais importantes pontos para a criação da ordem regional européia, no pós-Guerra Fria, e

⁷⁹ Para o debate sobre as propostas de BEVIN E BIDAULT ver: John Lewis Gaddis. *The US and the question of a sphere of influence in Europe*, in O. Riste (Ed.) *Western security: The formative Years*. Universitetstvorlaget. (Oslo), 1985.

⁸⁰ To achieve a better mutual understanding, harmonisation of views, coordination of positions and a common approach to foreign policy (Allen, Rumme e Wessels, 1982).

⁸¹ Sobre a Cooperação Política Européia, ver: NUTTAL, SIMON. *European Political Cooperation*. Oxford. Clarendon Press. 1992.

encontra suas raízes na história europeia, no passado imperial, na perda de poder, no pós-guerra e na construção de instituições de segurança como a OTAN e a UEO. O papel dos líderes políticos, por outro lado, ganhou destaque, entre outros momentos, na aliança entre Mitterrand e Kohl, em Maastricht e na mudança de política externa de Blair, após os conflitos na Bósnia (DEIGHTON, 2006).

6.5 - AS NEGOCIAÇÕES PARA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM NO PÓS-MAASTRICHT

Com a transformação da Cooperação Política Europeia em PESC uma série de lacunas surgiu em relação ao segundo pilar de cooperação europeia. Os principais líderes, como Mitterrand e Major, e negociadores, como Howe, temiam que as deficiências do Tratado pudessem criar um impasse frente às mudanças decididas na área da segurança regional. Problemas entre e dentro das instituições fizeram com que os atores mais importantes se mobilizassem em direção ao Tratado de Amsterdã⁸².

A PESC emergiu sob estrito processo decisório intergovernamental, em um pilar próprio, algo que desapontou os defensores de uma política externa comunitária:

As estruturas intergovernamentais da PESC e a cooperação em justiça e assuntos domésticos produzirão muitas frustrações. O intergovernamentalismo clássico é uma prescrição para decisões sub-ótimas (LAURSEN e VANHOONACKER, 1992, tradução nossa)⁸³.

⁸² Sobre a PESC, ver: ELIASSEN, KJELL. *Foreign and security in the European Union*. Sage Publications. 1998; FORSTER, ANTHONY e WALLACE, WILLIAM. *Common foreign and security policy: From shadow to substance?* In Wallace e Wallace. *Policy-making in the European Union*. Fourth Edition. Oxford University Press. 2000; SMITH, H. *European Union Foreign policy: what it is and what it does*. London. Pluto Press. 2002. HOWORTH, JOLYON. *From security to defence: the evolution of CFSP*. In Hill e Smith. *International relations and European Union*. Oxford University Press. 2005.

⁸³ The intergovernmental structures of the CFSP and cooperation on justice and home affairs will produce too many disappointments. Classic intergovernamentalism is a prescription for suboptimal decisions (Laursen e Vanhoonacker, 1992).

Várias inconsistências foram discutidas, especialmente o relacionamento entre a Comissão Europeia, o Conselho Europeu e os estados-membros. Afinal, o Parlamento Europeu, a Corte Europeia de Justiça e a Comissão, organismos tradicionais do primeiro pilar, cediam espaço para o Conselho de Ministros e o Conselho Europeu, no tocante ao processo decisório. A face pública da PESC, desta forma, não era comunitária⁸⁴. As dificuldades decorriam do fato de que havia uma incipiente política externa europeia, porém sem um ministro de relações exteriores, clareza de financiamento para as ações externas ou mesmo um processo decisório que não fosse potencialmente gerador de impasses. As percepções dos líderes e dos acadêmicos da área convergiam: “Uma avaliação inicial da PESC em operação não é muito encorajadora” (CAMERON, 1995, tradução nossa)⁸⁵.

Para resolver os problemas de coordenação, apontados por Kissinger, ainda nos anos 70 – “Who do we call in Europe?”, e explicitado nos conflitos da ex-Iugoslávia, os líderes políticos europeus (Kohl e Mitterrand, em especial) e a Comissão Europeia estabeleceram uma Identidade de Segurança e Defesa Europeias (ISDE) e uma Força Tarefa Conjunta (FTC), em um arranjo envolvendo a OTAN e a UEO⁸⁶.

As negociações que tiveram por desdobramento o Tratado de Amsterdã atenuaram os problemas da PESC. As posições políticas defendidas por Kohl, Mitterrand e Major nas negociações determinaram as mudanças institucionais que permitiram a resolução da maior parte dos conflitos iniciais da PESC.

A Alemanha de Kohl e Kinkel, ministro de relações exteriores, defendeu uma abordagem comunitária para a PESC, o fortalecimento da UEO e a ampliação da OTAN para o leste europeu, porém sem elevação orçamentária. As causas para o comportamento alemão encontram raízes na busca por utilizar a União Europeia e a PESC como instituições intermediárias para um progressivo maior envolvimento da

⁸⁴Sobre o processo decisório da União Europeia, ver: http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm

⁸⁵ “An initial assessment of the CFSP in operation is not very encouraging” (CAMERON, 1995).

⁸⁶ Sobre a proposta Franco-alemã em matéria de segurança e defesa, apresentada à Conferência Intergovernamental de Turim - IGC (1996) para as negociações de Amsterdã, ver: *Adoption d'un concept franco-allemand en matière de sécurité et de défense*, Nuremberg, 9 décembre 1996. [ON-LINE]. [Paris]: Ministère des Affaires étrangères de la République française, mise à jour 09.12.1996[18.02.2005]. Disponível em: <http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=30243>

Alemanha em assuntos políticos globais (CAMERON, 1995). A França de Mitterrand opunha-se a uma abordagem comunitária para a PESC. Para Mitterrand, o Palácio do Eliseu deveria continuar a ser o centro das decisões em política externa para a França. As mudanças iniciadas em 1989, em especial a unificação alemã, foram entendidas, por Mitterrand, como derrotas. Os Estados Unidos buscavam ampliar a OTAN, tendo o Leste europeu por prioridade; a Inglaterra continuava refratária ao aumento de suas relações políticas com a Europa, e a Alemanha já demandava uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tais fatos levaram a que Mitterrand lançasse a idéia de uma Confederação Européia e de um Pacto de Estabilidade, no intuito de pacificar o leste europeu. Apesar do ceticismo europeu a proposta de um pacto foi acolhida como uma boa sugestão para a diplomacia preventiva. Nas questões econômicas, Mitterrand alinhou-se a Kohl; nas relacionadas às questões procedimentais (oposição ao aumento de poder decisório do parlamento e expansão da maioria qualificada) a aliança se deu com os britânicos.

A posição de Major estava relacionada à manutenção da estrutura intergovernamental para a segurança européia e a oposição ao método de maioria qualificada para definição de posições comuns de política externa. Em 1995, o Reino Unido sugeriu uma proposta para aumentar, modestamente, as capacidades da UEO. A recepção foi fria, pois líderes como Kohl e Mitterrand entenderam que Major buscava retroceder em relação ao Tratado da União Européia. Major insistia em reforçar a OTAN, algo que dificultava o encaminhamento de propostas de avanço da segurança para a defesa. Londres perdeu credibilidade junto a Paris e Bonn, pois não teria demonstrado claro compromisso com a integração européia. Major buscou diminuir as perdas com acordos econômicos junto à Alemanha e no campo da defesa com a França.

O Tratado de Amsterdã trouxe novos instrumentos de governança e a criação do Alto-representante para assuntos da PESC. O Tratado da União Européia criou as ações conjuntas e as posições comuns, que foram somadas às estratégias comuns, fruto de Amsterdã. As ações conjuntas (art. 14 do TUE) são decididas pelo Conselho da UE e estão relacionadas a situações em que ações operacionais da EU são

necessárias. Desde o início da vigência do Tratado da União Europeia, foram adotadas mais de cinquenta ações conjuntas.

As posições comuns, também decididas pelo Conselho da UE, estão ligadas a assuntos geográficos ou temáticos. Assim, questões envolvendo, por exemplo, o Báltico ou o Egeu, o terrorismo ou a proliferação nuclear, são motivo de discussão e adoção de posições comuns. Mais de noventa posições comuns foram adotadas, desde 1993.

Em se tratando do processo decisório a PESC, pós-Amsterdã, possui regras que reforçam o controle dos governos sobre a política externa. Em primeiro lugar, as decisões exigem unanimidade. Não obstante, os Estados-membros podem se valer do instrumento da abstenção construtiva, ou melhor, uma abstenção que não impede que se adote uma decisão. Esse mecanismo, porém, não vale quando os Estados-membros que se abstém somam mais que um terço dos votos no Conselho. Se os Estados que se abstiverem apresentarem uma declaração formal não estarão compelidos a aplicar as decisões, no entanto, devem se abster de ações contrárias às decisões da União. É possível, apesar de raro, que sejam adotadas decisões por maioria qualificada. Há a previsão de dois casos no Tratado da União Europeia – decisões que signifiquem uma estratégia comum definida pelo Conselho Europeu; e segundo, para qualquer decisão que implemente uma ação conjunta ou uma posição comum já adotada pelo Conselho.

Em segundo lugar, corroborando a hipótese do controle político dos governos sobre a construção da política externa europeia, é possível bloquear uma decisão majoritária, tomada por maioria qualificada, devido a questões do interesse nacional (NUTTALL, 1997; TANK, 1998; ARNHILD e SPENCE, 1998).

Amsterdã introduziu outra inovação: a figura do Alto Representante para a PESC. O papel é conferido ao Secretário-geral do Conselho Europeu. Suas funções são de assistir ao Conselho, preparando, formulando e executando decisões tomadas na esfera do Conselho. O Alto Representante possui importante papel diplomático – desde que seja delegado pelo presidente do Conselho, para iniciar diálogo com

países terceiros. Como suporte as suas ações, foi projetada uma Unidade de Planeamento, suporte e advertência imediata, sob sua autoridade. Esta unidade conta com vinte membros especializados, sendo quinze dos estados-membros, um da Comissão Europeia e um representante da UEO.

O Tratado de Amsterdã, por fim, trata, de forma explícita, de uma política de defesa europeia, algo não tratado em Maastricht. A UEO foi articulada a UE, com vistas a servir como braço armado europeu, por meio das Tarefas de Petersberg⁸⁷, que estão incorporadas na PESD.

As regras de Amsterdã apontam para uma governança ligada aos governos, porém a articulação da PESC a PESD produziu uma espécie de supranacionalismo intergovernamental, em função do constante aumento de atribuições do Alto Representante e da importância das agências de Bruxelas, em questões de política externa e segurança (HOWORTH, 2005).

6.6 - A POLÍTICA DE DEFESA E AS RELAÇÕES COM A OTAN COMO COROLÁRIO DA ORDEM REGIONAL EUROPEIA

As crises nos Bálcãs, nos anos 90, produziram chagas marcantes na política europeia. Os problemas em Kosovo e na Bósnia demonstraram os limites tanto da UEO quanto dos movimentos iniciais da PESC⁸⁸. O reconhecimento unilateral

⁸⁷ As tarefas de Petersberg dizem respeito a missões militares, sob o comando da UEO, em que os Estados-membros ofereceriam unidades e capacidades bélicas para operações humanitárias, manutenção de paz (peacekeeping), gestão de crises e restabelecimento de paz (peacemaking). As tarefas foram criadas em uma reunião da UEO, no Hotel Petersberg, cercanias de Bonn, Alemanha.

⁸⁸ Sobre as crises em Kosovo e Bósnia, ver: RAMET, SABRINA. *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to Ethnic War*, Boulder. Westview. 1996; CRAWFORD, B. *An Empty Nest? Reconciling European Security Institutions in the Bosnian Crisis*. Center for German and European Studies. 1998. Disponível em <http://ies.berkeley.edu/contact/crawfordarticles/EMPTY%20Nest.pdf>; GOW, JAMES. *Bosnia: Triumph of the lack of will*, In Art e Waltz. *The use of force*. 5th Edition. Rowan e Littlefield. 1999; BUNCE, VALERIE. *Subversive Institutions, The Design and the Destruction of Socialism and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 127-164, 1999. MAGAŠ, BRANKA e ZANIC, IVO, eds. *The War in Croatia and Bosnia–Herzegovina, 1991–1995*, London: Frank Cass, 2001; JOVIĆ, DEJAN. *The Disintegration of Yugoslavia: A Critical Review of Explanatory Approaches*. *European Journal of Social Theory*, Vol. 4, No. 1, pp. 101-120, 2001.

alemão para a independência da Eslovênia gerou conseqüências inesperadas. A independência da Croácia (junho de 1991), Macedônia (setembro de 1991) e a busca por uma Bósnia soberana levaram ao fracionamento da Iugoslávia. A divisão federativa foi respondida com uma resposta militar pelo Exército Nacional Sérvio-Iugoslavo, sob o comando de Slobodan Milosevic (DOVER, 2007).

A resposta europeia aos conflitos, ao genocídio e deslocamento em massa de cidadãos iugoslavos foi condenada amplamente. As dificuldades para o estabelecimento de uma política europeia para os conflitos podem ser exemplificadas pela proximidade histórica da França e Reino Unido à Sérvia e da Alemanha à Croácia. A demanda por unanimidade para a PESC representava um impasse permanente. Abordagens internacionais para o conflito somente ocorreram após o cerco à Sarajevo, em 1994 (BELLAMY, 2002).

A entrada em cena dos Estados Unidos e das forças da OTAN, até então afastados da guerra, determinou o fim do conflito armado na Bósnia, em 1995. O uso de bombardeios e amplos contingentes militares precipitou o fim da guerra e o início das negociações de Dayton (HOWORTH e KEELER, 2003).

A crise decretou uma mudança de posicionamento de alguns dos principais líderes e estados-membros europeus. A força militar dos Estados Unidos, a expansão da OTAN e, especialmente, a posição unilateral estadunidense nos acordos de Dayton pressionou os líderes a adotarem uma estratégia mais efetiva em assuntos de segurança e defesa (NEVILLE-JONES, 1996/7).

A fragilidade da segurança europeia foi debatida em Saint Malo, França, em Dezembro de 1998, por dois novos líderes europeus – Blair e Chirac. Blair havia solicitado aos ministros de seu gabinete que encontrassem áreas em que o Reino Unido poderia aumentar sua cooperação europeia, frente à recusa as negociações para o ingresso na zona do Euro. A única resposta positiva a demanda de Blair veio do Ministério de Defesa (MoD). A proposta do ministério gerou a Declaração de Pörschach, de outubro de 1998, em que Blair estabelecia as bases para o avanço na cooperação em assuntos de defesa (DOVER, 2007).

A mudança no posicionamento da política externa do Reino Unido, no início do primeiro mandato de Blair, explica a construção da aliança franco-britânica para a defesa europeia. Blair, mesmo privilegiando as relações transatlânticas através da OTAN, estabeleceu nuances na política externa britânica que desafiaram a lógica dos três círculos de Churchill.

A resposta europeia à Declaração de Saint-Malo foi a criação da PESD, no Conselho Europeu de Helsinque, em 1999. O formato institucional da política era composto de um Alto Representante para a PESC, um Comitê Político e de Segurança, um Comitê Militar Europeu e uma assessoria militar, sob o comando do Comitê Militar. As metas para as capacidades militares passavam pela criação de uma força de emprego rápido, composta por sessenta mil homens, para emprego em situações de crise ou em operações de paz (HOWORTH e KEELER, 2003)⁸⁹.

O desenho das políticas de defesa europeia foi desenvolvido em vários encontros do Conselho Europeu, como em Colônia (1999) e Sintra (2000), e mais recentemente, no Tratado de Nice. Ao longo dos últimos anos, os eventos internacionais como os atentados de 11 de setembro de 2001, a Guerra do Iraque e do Afeganistão ou os atentados perpetrados em Madri (2004) e Londres (2005) têm pressionado fortemente a PESD para uma governança baseada em Bruxelas e na figura do Alto Representante.

A existência da PESC e da PESD, contraditoriamente as expectativas iniciais, não significou a falência da aliança transatlântica, que possui a OTAN no centro. Apesar de vários autores, especialmente estadunidenses, terem decretado o fim das semelhanças de valores e identidades entre os Estados Unidos e Europa, há interesses econômicos, geopolíticos e ameaças, como o terrorismo, que ainda os aproxima. Porém há um ponto crucial à ordem regional – a PESD não assegura a

⁸⁹ Sobre a PESD, ver: HOWORTH, JOLYON e MENON, ANAND. *The European Union and national defence policy*. Routledge. 1997; DEIGHTON, ANNE. *The European and defence policy*. Journal of Common Market Studies. Vol. 40. No. 4. Pags. 719-741. 2002; HOWORTH, JOLYON E KEELER, JOHN T. S. *Defending Europe: the EU, Nato and the quest for European autonomy*. Palgrave Macmillan. 2003; OJANEN, HANNA. *The EU and Nato: Two competing models for a common defence policy*. Journal of Common Market Studies. Vol. 44. No. 1. Pags. 57-76. 2006; DEIGHTON, ANNE e MAUER, VICTOR. *Securing Europe: implementing the European security strategy*. Center for Security Studies. ETH. Zurich. 2006. GIEGERICHA, BASTIAN E GROSS, EVA. *Squaring the Circle? Leadership and Legitimacy in European Security and Defence Cooperation*. International politics. 43. Pags. 500-509. 2006.

defesa das fronteiras e a soberania de cada estado-membro da União Europeia. Quem o faz são as forças armadas próprias e a aliança militar com a OTAN (Kagan, 2002; DAALDER, 2003).

6.7 - OS DESDOBRAMENTOS DA ORDEM REGIONAL NAS POLÍTICAS DE DEFESA DOS PRINCIPAIS ESTADOS EUROPEUS

A produção de políticas nacionais de defesa, pós-Guerra Fria, tem sido afetada diretamente pelas mudanças nos conceitos de ameaças. Novas ameaças exigem novas capacidades - este tem sido o ponto focal dos projetos e políticas de reforma de defesa, em todo o mundo. A extensão das mudanças no planejamento de defesa é abrangente (quanto ao número de Estados) e profunda (levando em conta o escopo das alterações).

Como resultado das restrições e do novo padrão de conflitos e ameaças os Estados tem construído alternativas como o compartilhamento de pesquisa e desenvolvimento, a projeção de forças (e conseqüente revisão das antigas estruturas militares baseadas em controle de fronteiras), a integração de forças, *downsizing*, reengenharia de forças e a construção de políticas regionais de defesa. A primeira alternativa poderia ser exemplificada pelos esforços da Agência Europeia de Defesa em desenvolver a indústria de defesa europeia e concentrar investimentos (200 milhões de Euros) para o projeto de aeronaves de *surveillance* e veículos blindados e sistemas de comunicações navais. A segunda, pela necessidade de ação em conflitos internacionais, especialmente sob a condução da OTAN e União Europeia (casos atuais do Congo, da Macedônia ou da Bósnia).

A integração busca eliminar a antiga propensão autárquica de forças armadas, o que redundava em grande economia na questão logística e de suporte de vários sistemas nacionais de defesa. *Downsizing* e reengenharia têm sido utilizados pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos para áreas como aquisições e

transporte, desde a década de 90, com a redução de gastos em defesa (DAVIS, GOMPERT e KUGLER, 1997).

A construção de políticas regionais de defesa orienta-se pelas seguintes demandas:

- a) desenho de forças aptas para projetar poder militar no intuito da prevenção de conflitos, estabilização, *peacekeeping*, *peace-making* ou reconstrução pós-conflitos;
- b) articulação em coalizões regionais mantidas por organismos formais políticos ou ligados á segurança;
- c) redução do número de soldados e a transformação das forças em unidades menores, com grande mobilidade e de fácil e rápido emprego; e
- d) redução dos orçamentos militares nacionais, com reorientação para modernização e não em pagamentos de salários e pensões (AICGS, German Issues, Vol. 25, 2001, p. 16).

6.8 - A POLÍTICA EUROPÉIA DE SEGURANÇA E DEFESA E A REFORMA DA DEFESA NA EUROPA.

O fim da União Soviética no início dos anos 90 propiciou a eliminação da principal ameaça contra a qual as forças europeias estavam estruturadas. Em resposta muitos Estados europeus iniciaram um processo de reforma de suas estruturas militares como forma de conter novas e emergentes ameaças como conflitos étnicos e conflitos regionais na periferia da Europa (FLOURNOY e SMITH, 2005).

Reformas foram iniciadas em vários países europeus no intuito de atender as demandas de uma nova conjuntura de segurança. As novas e difusas ameaças à segurança europeia, como a proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo e os conflitos em regiões como os Balcãs, o Cáucaso ou o Mediterrâneo tornaram inadequadas as tradicionais estruturas de guerra terrestre, lentas e motivadas por defesa de fronteiras territoriais.

Os acontecimentos na Bósnia e Kosovo, bem como os atentados de 11 de setembro de 2001 fizeram com que as reformas fossem precipitadas. O novo ambiente de segurança levou muitos governos a reorientar suas políticas de defesa, através de livros brancos, que permitiram mudanças no desenho de força.

Os novos desenhos basearam-se em redução de orçamentos da defesa, cortes de bases militares, redução de conscritos, por um lado, mas por outro em cooperação, maior efetividade e rapidez para projeção de força, para atender as responsabilidades de emprego célere de tropas em conflitos regionais, inclusive fora da Europa.

A execução dos projetos de transformação da defesa mostrou ritmos distintos ao longo da Europa. Em alguns países as transformações foram profundas, em outros, lentas, e em vários as propostas não saíram do papel (FLOURNOY e SMITH, 2005). As mudanças na Alemanha, França, Reino Unido, Espanha, Holanda, Dinamarca, Finlândia e Noruega, por exemplo, foram amplas e voltadas para a cooperação europeia, em termos de defesa, bem como a integração com a OTAN (OJANEN, 2002; SHEPERD, 2000).

Um exemplo do que Cristoph-Grant e Andreani (2001) designaram por revolução militar europeia foi produzido pela reforma Finlandesa. A Finlândia estabeleceu um novo desenho de sua política de defesa ao final de 2001. O *Livro Branco* de defesa finlandês, em 1997, estabeleceu que:

Suas tarefas centrais incluem proteger nosso território e assegurar sua integridade, defender a nação, prover treinamento militar em bases de um alistamento amplo e participar de operações de paz de uma forma tal a reforçar a liderança política da Finlândia (tradução nossa)⁹⁰.

Na reforma de 2001, a política de segurança focava:

Principalmente em crises que afetam a Finlândia, mas não apenas, uma das tarefas da política finlandesa de defesa é possuir capacidade para gerir crises em regiões instáveis fora das fronteiras do país (tradução nossa)⁹¹.

⁹⁰ Ver em: <http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=27993> - Security report de 1997, p. 84.

⁹¹ Disponível em: <http://www.defmin.fi/index.phtml?l=en&s=180>

No *Livro Branco* há menções que as operações podem ocorrer em regiões com efeitos indiretos na Finlândia, inclusive a África (p. 47-8). A nova política de defesa consagrou a articulação entre a política doméstica e as políticas de defesa da OTAN e União Européia, em uma espécie de *mercado comum de defesa* (OJANEN, 2002). Assim, a defesa finlandesa se sustenta politicamente em uma noção de credibilidade internacional, que permitiria ao país um compartilhamento de suas responsabilidades de defesa com organizações regionais. Tal mudança é de longe a mais profunda orientação de reforma declaratória na Europa, a despeito de que ainda está em curso operacional.

A reforma norueguesa também data de 2001, e busca como a reforma finlandesa, produzir melhores resultados por meio da integração com as forças européias. As propostas de *downsizing* de suas forças significaram o fechamento de um terço das bases militares, o corte de quinze por cento do pessoal militar, mas, por outro lado, houve um aumento do orçamento de defesa acompanhado por uma nítida especialização em setores em que a Noruega dispõe de *vantagens comparativas* frente a outras estruturas militares nacionais. As operações navais, incluindo resgate, as operações de retirada de minas terrestres e o reconhecimento montanhoso são segmentos militares em que a Noruega é reconhecida internacionalmente pela sua competência. Sua especialização em determinadas atividades está sendo acompanhada por uma redução do peso logístico de suas operações, por meio de um programa de cooperação com outros países da Europa.

Porém, talvez a principal mudança do planejamento de defesa da Noruega seja uma nova repartição do orçamento de defesa, em que os investimentos passaram a significar 30 por cento do montante de 3,8 bilhões de dólares em 2003⁹². Assim os recursos para pagamento de pessoal (que não passam de um terço em 2003), benefícios sociais e pensões têm cedido espaço a novas aquisições especialmente em áreas para garantir renovação tecnológica (FLOURNOY e SMITH, 2005)⁹³.

⁹² Para maiores informações sobre o orçamento de defesa Norueguês acesse: http://www.mil.no/multimedia/archive/00032/The_new_defence_pdf_32767a.pdf

⁹³ A Noruega não é estado-membro da União Européia, apesar de fazer parte da área de Schengen. A despeito da sua distância das instituições da UE, a Noruega recebe os efeitos da PESC e da ordem européia.

A renovação Holandesa segue os exemplos anteriores, porém voltou suas prioridades para as operações de paz e de apoio militar fora do país. A reforma do ano 2000 fechou bases militares e reduziu pessoal, mas aumentou investimentos em aquisições, como em novos helicópteros de ataque para aumentar a eficiência e letalidade da força internacional de 2000 homens. Sua missão é apoiar a OTAN em operações de manutenção de paz (*peacekeeping*) ou em operações que representem ameaça para a área da aliança militar, e atuar através dos conceitos de emprego rápido, prontidão para o combate, flexibilidade, interoperabilidade e sustentabilidade. Ao mesmo tempo, o Livro Branco de 2000 acabou com a conscrição obrigatória e criou contratos, com prazo determinado, para profissionais militares, que devem executar tarefas definidas no tempo, no intuito de não aumentar os dispêndios fixos com pessoal⁹⁴.

Vários exemplos podem ser dados, no intuito de buscar fundamentos para sustentar as hipóteses que orientam este trabalho. Mas os Estados europeus que possuem maior peso na construção da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) são a França, o Reino Unido e a Alemanha. Assim, compreender os fundamentos da política de defesa de cada um destes países, e analisar suas revisões recentes permite estabelecer uma conexão entre a ordem regional e seus impactos na defesa europeia.

A PESD é fruto da revisão de ameaças realizada pelos principais líderes europeus, que estabelecem uma ordem em que a União Europeia busca uma expansão de seus interesses em regiões como a África, Ásia e Balcãs, tendo em vista as garantias da defesa de fronteiras asseguradas pela OTAN.

As profundas reformulações nas políticas de defesa nacionais pós-Guerra Fria significam: a) a região (Europa) passa a ser referência no planejamento de defesa, dada a regionalização dos conflitos e ameaças; b) fortalecimento da aliança com a OTAN; c) um modelo pragmático de cooperação militar dadas as crescentes restrições ao orçamento da defesa entre os Estados europeus, frente ao crescimento da pressão por recursos para as áreas sociais e previdenciárias; d) a

⁹⁴ Sobre a política de defesa Holandesa ver: <http://www.mindef.nl/>

fragilização das explicações federalistas, neo-funcionalistas e construtivistas que a PESC representaria um passo em frente, seja na perspectiva do federalismo, no transbordamento na esfera política da aliança econômica e social representada pela União Europeia, dada a cooperação intergovernamental na defesa; e, e) grande distância tecnológica-militar da Europa frente aos Estados Unidos.

6.8.1 - A POLÍTICA DE DEFESA FRANCESA E A REFORMA 1997-2002

É possível estabelecer duas grandes fases na moderna política de defesa da França: a primeira que se inicia com o desenvolvimento de armamentos nucleares e o desfecho da guerra da Argélia, no começo dos anos 60, e a segunda que tem por referência a reforma da defesa realizada pelo presidente Chirac, em 1996. A reforma e a *loi de programmation militaire* (LPM) de 1997-2002 marcam um novo período caracterizado pela grande articulação da política de defesa francesa com a política europeia. No *Livre Blanc* há a expressão *mutualisation de puissance*⁹⁵, que demonstra a preocupação de Chirac em construir a PESC, e que trouxe por resultado uma mudança substantiva na política declaratória francesa, ao relacioná-la a política europeia.

Em todas as fases anteriores à LPM a presença de fortes resquícios do *Gaullismo* marcava a política de defesa da França. “A França não é realmente a França sem estar no primeiro plano, não há França sem grandeza”⁹⁶. Charles de Gaulle, especialmente após seu retorno ao poder em 1958, consagrou uma política de segurança e defesa independente, baseada na dissuasão produzida por meios nucleares, no desenvolvimento e aquisição de armas e demais tipos de artefatos militares, o que lhe assegurou uma posição de destaque na OTAN (YOST, 1994).

⁹⁵ Ministère de La Defense. *Livre Blanc de defense francaise*, 1994. p. 10. Disponível em http://www.cedoc.defense.gouv.fr/article.php3?id_article=1319. *Loi de programmation militaire 1997-2002*, 1996. Disponível em <http://www.cedoc.defense.gouv.fr/-Politique-de-defense-Strategie->

⁹⁶ De Gaulle. *Memoires de guerre*, tome 1, L'Appel, 1940-42. Paris, Plon, 1954.

A política de defesa da Quarta República foi dominada pelas guerras da Indochina (1946-1954) e Argélia (1954-1962). Após seu retorno, em 1958, de Gaulle buscou construir uma aliança com a República Federal da Alemanha, distendeu as relações com a África francesa (sendo possível a independência de várias das ex-colônias), e aprofundou o programa de armas nucleares. Tais políticas demarcaram a independência da política de defesa da Quinta República, que teve como principal desdobramento a retirada da França das estruturas militares integradas da OTAN, em 1966.

Na década de 80, o governo Giscard D'estaing (1974-81) trabalhou para que a política de defesa pudesse assegurar o destaque como terceira potência do planeta, grande produtora de armamento militar, com presença em todos os continentes (dados os seus departamentos ultramarinhos e territórios), liderança na pesquisa espacial europeia e amplo papel na segurança de países Africanos, em função de tropas em Djibuti, Costa do Marfim, Senegal, Gabão e República Centro Africana.

O governo socialista de Mitterrand (1981-95) priorizou a criação de uma identidade europeia de segurança e defesa em coalizão com a Alemanha, em paralelo a construção do Tratado de Maastricht, porém manteve intacto o status nuclear da França. Em relação a OTAN a condição de independência foi mitigada com o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, criado em 1991, que articulou os antigos Estados do Pacto de Varsóvia, os países Bálticos e as repúblicas da ex-União Soviética à OTAN. Apesar da aliança Franco-Germânica, Mitterrand buscou uma sólida parceria com os Estados Unidos, o que permitiu amplas reformas em direção a uma nova concepção estratégica na OTAN, que passa por uma expansão na Europa e reforça suas missões para manutenção de paz, ao final da Guerra Fria.

A iniciativa francesa em estabelecer uma identidade para a Europa, frente às políticas nacionais de segurança e defesa, foi mantida pelos Neo-Gaullistas, liderados por Chirac, na presidência entre 1995/2007. Seu programa de reforma da defesa francesa (1997-2002) promoveu alterações significativas tanto na postura de forças (com o conceito de projeção), como em aquisições, recursos orçamentários,

bem como na profissionalização do pessoal militar (com o fim da conscrição) e relacionamento com a PESD e OTAN.

A principal proposta contida na postura de forças de Chirac deriva-se de uma doutrina militar de projeção rápida de força, capaz de sustentar seu emprego fora do território francês por períodos significativos. O novo desenho estabeleceu uma força de 50.000 homens para emprego rápido em território da Aliança do Atlântico Norte, 30.000 homens em teatro fora do território OTAN, e 5.000 em um objetivo secundário. As nove divisões do exército francês foram reestruturadas, objetivando a criar uma força uma feição mais expedicionária e mais integrada a OTAN e às novas forças da União Européia (SHEPERD, 2000).

O Exército francês rearticulou-se em cinqüenta e um regimentos, em nove brigadas e em quatro quartéis-generais, sediados em Metz (região nordeste), Bordeaux (porção atlântica do território), Lion (área mediterrânea) e Paris. A força aérea francesa fechou três bases, reduziu em 12.000 homens seu efetivo (atualmente com 71.000 soldados) e desativou três esquadrões de aviões de combate, deixando 70 aviões não operacionais. Já a Marinha francesa reduziu de dois para um seu número de porta-aviões, porém adquirindo o porta-aviões nuclear Charles de Gaulle, em substituição ao antigo *Foch* (atualmente São Paulo, vendido à Marinha do Brasil). Há quatro submarinos balísticos nucleares (*Terrible, Téméraire, Triomphant, Vigilant*, SSBN, classe barracuda) e seis submarinos nucleares de ataque (SSN).

A lei francesa de programação militar 2003-2008 prevê a modernização da Marinha, tanto na aquisição de novas fragatas, submarinos nucleares e um novo porta-aviões. Sistemas de lançamentos de mísseis para *Exocets* e *Áster-MDBA* (como os lançadores *Sylver*) serão incorporados em fragatas e no novo porta-aviões.

As prioridades da reforma evidenciam a profissionalização e a busca pela atuação conjunta com estruturas européias de defesa. A participação francesa no Kosovo, liderada pela OTAN, demonstrou uma serie de deficiências (reabastecimento ar-ar, supressão de defesas aéreas, capacidades de ataque simultâneo, reconhecimento

aéreo e por satélite) que serviram de base para a reforma 1997-2002 e continuam a orientar o novo plano 2003-2008 (ROBINSON, 2002).

6.8.2 - A REFORMA ALEMÃ DE 1994

Até a década de 90, o envolvimento militar alemão em conflitos internacionais foi marcado pela *cultura da reticência*, em função do passado da guerra e das limitações de suas forças, profundamente ligadas à OTAN, pós-45.⁹⁷ O *Bundeswehr* (forças armadas alemãs) da antiga República Federal da Alemanha não possuía um *staff* nacional ou um quartel-general independente. Suas unidades armadas eram parte da arquitetura militar da OTAN na Europa. Assim, as forças alemãs não dispunham de uma série de importantes elementos comuns às demais forças armadas: projeção de forças para grandes distâncias, forças leves de intervenção, defesa aérea independente, ou mesmo capacidade de reconhecimento estratégico (AICGS, German Issues 25, 2001).

O uso da força para o atendimento das demandas políticas do Estado alemão foi proscrito constitucionalmente através da *Grundgesetz* (constituição alemã), porém a lei não limitou a participação em operações de paz. Apesar da autorização formal a Alemanha conviveu com inúmeras contestações jurídicas acerca de sua presença em arranjos militares além da OTAN. Somente em 1994 a Corte Constitucional Alemã deu sinal verde para o engajamento do *Bundeswehr*, desde que houvesse o atendimento as seguintes exigências: a) Que as forças fossem empregadas para objetivos pacíficos; b) Que fossem lideradas por arranjos coletivos (como as Nações Unidas, a OTAN ou a União da Europa Ocidental); e c) Que houvesse a aprovação por maioria simples pelo *Bundestag* (parlamento). A Corte não estipulou a necessidade de um mandato formal concedido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que tem gerado contestações jurídicas residuais.

⁹⁷ A cultura da reticência pode ser entendida como parte da identidade Alemã pós-guerra e uma demonstração dos firmes compromissos com a superação do Terceiro Reich, frente aos aliados Europeus e aos Estados Unidos.

As propostas de *normalização* militar da Alemanha tiveram grande impacto com a criação da Brigada Franco-Germânica, em 1987, que contou com a inclusão posterior da Bélgica, Espanha e Luxemburgo, no que foi designado por *Eurocorps*. A Brigada foi composta por cinco unidades das forças francesas e alemãs, assim distribuídas: infantaria (110º. Regimento francês e o Batalhão Jager 292 de infantaria leve, de Leipzig), artilharia (Batalhão Panzer 295, alemão), Divisão de blindados (3º. Regimento de Hussards, Francês), Companhia de Engenharia (companhia Panzer, alemã) e um batalhão de logística, suporte e comunicações, unidade mista Franco-alemã. A brigada representa, simbolicamente, a reconciliação entre os dois antigos adversários, e tem sido considerada o centro do esforço militar europeu para a realização das metas estabelecidas em Petersberg.

O engajamento alemão em operações de manutenção da paz (*peacekeeping*), ou que exigem o uso da força (*peace-enforcement*) e ajuda humanitária, que permitem a normalização do *Bundeswehr*, pode ser resumido através do quadro a seguir:

Operação	Contribuição alemã	Tipo de operação
Comissão especial das Nações Unidas no Iraque (UNSCOM) (1991-96)	. Apoio da Força Aérea alemã por seis anos. . Especialistas em inspeção	Peacekeeping
Operação de manutenção de paz no Camboja (UNTAC) (1992-93)	. Unidade médica (150 soldados) . Hospital de campo	Peacekeeping
Missão de observadores na Geórgia (1994)	. Dez soldados	Peacekeeping
Intervenção humanitária na Somália – Cap. VII da Carta de São Francisco (UNOSOM) (1993-94)	. 1700 soldados (600 da Marinha e 120 da força aérea)	Ajuda humanitária
Intervenção humanitária e operação de paz na ex-Iugoslávia (1992 – 2001)	. Resgate aéreo em Sarajevo (1992-96) . Suprimento aéreo na Bósnia (1993) . Operações de paz da ONU: IFOR (1995-96), SFOR I e II (a partir de 1997), KFOR (1999 em diante) e ajuda humanitária na Macedônia e Albânia (2001).	Peacekeeping e ajuda humanitária
Força Internacional no Timor Leste (INTERFET)	. Transporte aéreo e pessoal médico	Peacekeeping

Cumprimento de sanções contra a ex-Iugoslávia como parte de operações conjuntas Otan-União da Europa ocidental (UEO)	. Dois navios de guerra . Três aeronaves de reconhecimento	Peace enforcement
Operação <i>Deny-flight</i> que criou zonas de exclusão aérea sobre a Bósnia-Herzegovina	. 484 soldados . Três aeronaves AWACS de reconhecimento aéreo	Peace enforcement
Plano da OTAN para a retirada da UNPROFOR da Bósnia em 1994, com a missão de proteger as forças de reação rápida Franco-Britânicas	. 14 aeronaves Tornado . Mais de 12 aeronaves de transporte . Unidade médica com 530 soldados e um hospital de campo na Croácia	Peace enforcement
Intervenção da OTAN contra Sérvios da Bósnia	. Aeronaves Tornado	Peace enforcement
Bombardeio aéreo da OTAN contra o Kosovo, em 1999	. 14 aeronaves Tornado.	Peace enforcement

Quadro 3: Engajamento da Alemanha em operações de paz
Fonte: Quadro adaptado de AICGS – German Issues, 2001. P. 13 e 14.

A normalização como pode ser entendida pelo quadro anterior, se deu em um ambiente de intervenções multilaterais, nos marcos das relações transatlânticas da defesa e de qualificação das instituições militares européias.

A reforma da defesa alemã, iniciada com a criação da Brigadas conjuntas Franco-alemãs, foi consolidada em 1994 através de um novo Livro Branco, de responsabilidade do Ministério Federal da Defesa, sob o governo Democrata-cristão de Kohl. O Livro Branco reafirma a aliança da Alemanha com a OTAN, a forte articulação à França, a incorporação do Exército Popular Alemão (da antiga Alemanha Oriental, com o conseqüente retorno do exército vermelho para a Rússia) e o compromisso com as missões de paz, dando sentido a normalização do *Bundeswehr* (LIVRO BRANCO, caps. I e II).

O *Bundeswehr* foi dividido em duas distintas categorias de forças: a) As forças principais de defesa, que formam a estrutura da defesa nacional da Alemanha e de seus aliados, cujas estruturas e equipamentos mantêm-se, em larga medida, intactas, porém com grande redução do número de soldados, e b) As forças operacionais para reação em crises, constituída por aproximadamente 50.000 soldados, projetada como o componente ativo da defesa nacional, preparada para

proteger a mobilização e o emprego das forças principais. Por outro lado, foi projetada para servir de base às operações comuns junto a OTAN e UEO.

As forças para reação em crises possuem objetivos adicionais de emprego em crises com gestão multilateral, intervenções humanitárias e operações de *peacekeeping* e *peace enforcement*. Quanto às forças convencionais, desde a assinatura do *Two plus four Treaty*⁹⁸, em Setembro de 1990, o número de soldados no *Bundeswehr* unificado foi reduzido de 600.000 para 370.000, na projeção realizada para 1994. Porém a reunificação onerou excessivamente o Estado Alemão, que como consequência reduziu inicialmente o número de soldados para 340.000, em 1991, e para 310.000 em 1992. Com a derrota da coalizão de Kohl e a chegada ao poder da coalizão Social-democrata/Verdes, em 1998, o novo ministro da defesa, Rudolph Scharpf, fez severas críticas às políticas de defesa do governo anterior e criou uma nova comissão para reavaliar a política alemã de defesa. Liderada pelo ex-presidente da república Richard Von Weizacker, a comissão foi composta por vários segmentos da sociedade (igrejas, sindicatos, indústria de defesa) além de especialistas em defesa e segmentos do governo. Ao final de seu trabalho, em Maio de 2000, a Comissão *Weizsacker* propõe o fim da divisão das forças alemãs (forças principais e de reação rápida) e uma redução substancial de soldados, de 310.000 para algo entre 220 e 240 mil soldados. O relatório gerou inúmeras dificuldades nas forças que apresentaram através de seu Inspetor-geral uma nova proposta de redução para 290.000 soldados. O ministro Scharpf fez um adendo ao relatório da Comissão *Weiszacker* e propôs um efetivo de 280.000 homens, aprovado pelo gabinete de governo (AICGS, German Issues, Vol. 25, p. 20).

6.8.2.1 - O DESENHO DA FORÇA ALEMÃ PÓS-REFORMA

Com as alterações realizadas no primeiro governo de Schroder, as forças passam a ter a seguinte arquitetura:

- a) 150.000 soldados nas Forças de prontidão

⁹⁸ Tratado assinado pela União Soviética, França, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha Federal e República Democrática Alemã, para a definição do território atual da Alemanha. Disponível em: <http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>

- a) 110.000 soldados na Organização Militar Básica
- b) 22.000 soldados em atividades de treinamento e qualificação para uso posterior em atividades civis

Dos 280.000, 200.000 são militares profissionais e 80.000 conscritos, já que a reforma não terminou com este tipo de recrutamento. O propósito declarado de articulação às forças europeias, incluindo a OTAN, passa a ser realizado por meio das forças de prontidão, dado que a divisão das forças, proposta pela Comissão Weiszacker, não fora encaminhada. O *Bundeswehr* deve ter condições de atuar em pelo menos duas crises, com forças operacionais com a seguinte escala:

- a) Exército (*Heer*): duas brigadas que com os elementos de suporte e comando perfazem, cada uma, 16.000 soldados. Em 2000 foram produzidas inúmeras mudanças, permitindo que o exército pudesse ter a disposição atual: cinco divisões mecanizadas, uma divisão aérea móvel, uma divisão de operações especiais e um quartel-general para suporte independente de tropas em batalha. Em caso de dificuldades em conflitos as divisões e o quartel-general se desdobram em nove divisões mecanizadas ativas e três de reserva, duas brigadas de paraquedistas, duas brigadas de logística, uma brigada de infantaria de montanha, uma brigada mecanizada aero-transportável, uma brigada de defesa aérea e uma brigada protegida contra ameaças biológicas, químicas ou nucleares (NBC-protection). Assim o exército aumenta seu contingente para 134.000 soldados, após as mudanças recentes;
- b) Dois contingentes da Força Aérea (*Luftwaffe*) com 90 a 100 aviões de combate, 10 esquadrões de suporte aéreo para abastecimento e *airlift*. Com as atividades de suporte possui 45.000 soldados. A partir de 2000 a Força Aérea passa a ter quatro divisões, cada uma com capacidade própria de reconhecimento aéreo, quatro bombardeiros, três caças e quatro sistemas de mísseis de defesa aérea. Um comando de transporte aéreo, com três aeronaves, e um novo quartel operacional foram acrescentados à estrutura da Força Aérea, configurando um contingente de 51.000 soldados;

c) Dois contingentes da Marinha alemã (Marine), compostos por navios, submarinos e aeronaves, capazes de conduzir operações combinadas de guerra nos mares. Em 2000, a Marinha sofreu reduções, mas que mantiveram a frota de submarinos, de fragatas, navios anti-minas e sistemas aéreos anti-submarinos. Porém o número de marinheiros foi reduzido para 24.500 homens, aproximadamente.⁹⁹

O orçamento alemão para a defesa, no período de 1990 a 2002 foi reduzido em quase dez bilhões de antigos marcos alemães (ver tabela 1 abaixo), mas houve no período uma discreta retomada de investimentos, dada a articulação com pequenas e médias indústrias de armas (AICGS, German Issues, Vol. 25, p. 32).

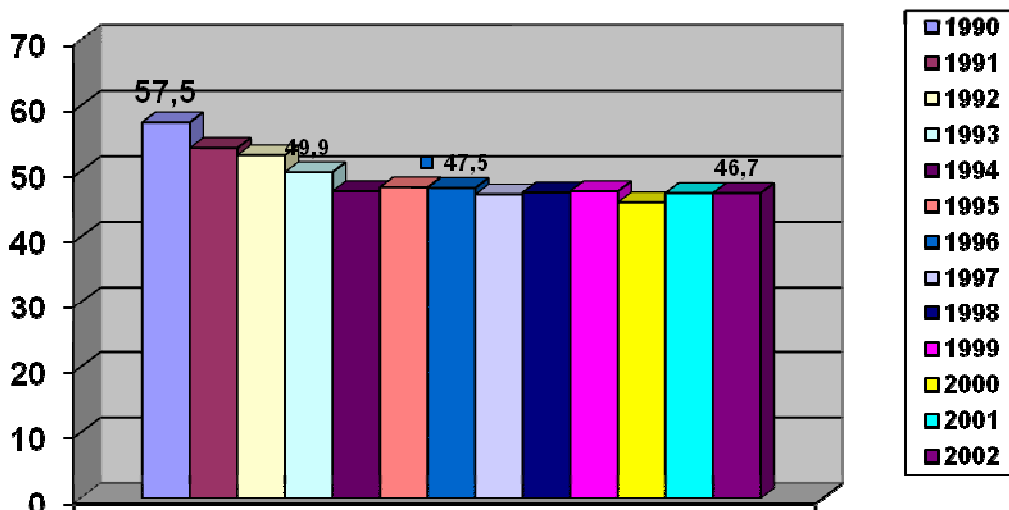


Tabela 2 (Orçamento da defesa – Em bilhões de Marcos)
 Fonte: Ministério da Defesa da Alemanha

⁹⁹ Dado disponível no site da Marinha Alemã: www.marine.de/en

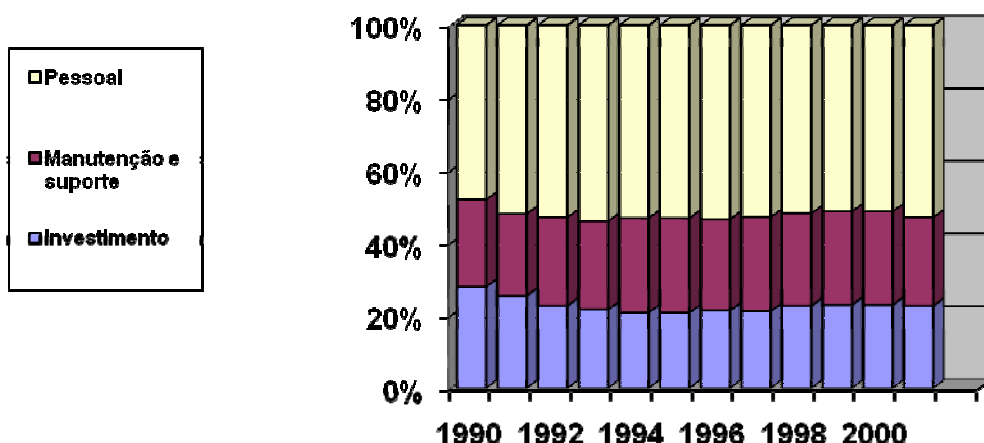


Tabela 3 (Áreas de dispêndio no orçamento alemão de defesa)
 Fonte: Ministério da Defesa da Alemanha

A reforma alemã de 1994 foi complementada em 2000, e em maio de 2003, com o *Verteidigungspolitischen Richtlinien* (Orientação para a política de defesa), dadas as novas percepções de ameaças, que incorpora o terrorismo, o extremismo religioso, o nacionalismo (especialmente europeu) e a proliferação de armas de destruição em massa¹⁰⁰.

A orientação de política de defesa de 2003 confirma as linhas apontadas em 1994, e adapta o *Bundeswehr* para missões eminentemente regionais, em função de percepções que mitigam a hipótese de ataques convencionais por vizinhos europeus.

O *Bundeswehr* prioriza operações no contexto da prevenção de conflitos e da gestão de crises, bem como no suporte dos aliados, inclusive para além do território compreendido pelos Estados da OTAN. Medidas multinacionais para segurança preventiva são um dos fatores básicos que determinam a política de defesa Alemã. Com a exceção de medidas de evacuação e resgate, o *Bundeswehr* conduzirá operações armadas apenas em conjunto com os aliados e parceiros no contexto das Nações Unidas, OTAN e União Européia (DEFENSE POLICY GUIDELINES, p. 4, tradução nossa).

¹⁰⁰ Ver a nova orientação de política alemã de defesa em: http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_LT/PortalFiles/C1256EF40036B05B/N264XJ3A925MMISDE/030521_VPR-ENGLISH.PDF?yw_repository=youtatweb

6.8.3 - A REFORMA DA DEFESA DO REINO UNIDO DE 1998 (BRITISH STRATEGIC DEFENCE REVIEW - SDR), O NOVO CAPÍTULO DA SDR DE 2002, E O LIVRO BRANCO DE 2003/2004

As mudanças da política externa do Reino Unido pós-11 de setembro, em reação ao terrorismo e às ameaças regionais, precipitaram a criação de um novo capítulo de defesa inserido na SDR. A SDR, publicada em 1998, alterou as posturas de força do Reino Unido, em função das lições da campanha do Kosovo e seus inúmeros desdobramentos políticos. O projeto de força, dirigido para dotar de novas capacidades e estruturas as forças Britânicas, foi desenhado para priorizar as operações expedicionárias, como aquelas desempenhadas nos Bálcãs, em Serra Leoa ou mesmo no Timor Leste. As perspectivas de projeção de forças não foram alteradas pós-11 de setembro, mas o terrorismo e a proliferação de armas químicas, biológicas e nucleares entraram no topo das preocupações da política de defesa britânica (STRATEGIC DEFENSE REVIEW, 2002, p. 7).

As propostas contidas no documento de 1998 enfatizavam as operações conjuntas (*joint*) e seu emprego em regiões como o Oriente Médio, o Norte da África e o Golfo Pérsico. As forças armadas britânicas deveriam suportar, simultaneamente, duas operações de pequena (como na Macedônia, em 2001) e média (Afeganistão, no mesmo ano) escala. O Livro Branco de 2003/4 aumenta esta capacidade para três, incluindo a capacidade para liderar operações sem a presença dos Estados Unidos. Em caso de presença em uma operação de larga escala (como a operação *Telic*, no Iraque em 2003, com a presença de 46.000 homens, no momento de pico do emprego), o Livro Branco define sua superposição com ao menos uma operação de média escala¹⁰¹.

A velocidade e eficiência no emprego das forças em operações distantes do território britânico demandaram a aquisição de aeronaves de transporte tático C-17 Globemaster III (Boeing) e navios *roll on/roll off* para carga militar e desembarque de

¹⁰¹ Livro Branco de defesa do Reino Unido (Delivering security in a changing world – Future capabilities, Ministry of Defence). Disponível em: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/147C7A19-8554-4DAE-9F88-6FBAD2D973F9/0/cm6269_future_capabilities.pdf

soldados (SHEPERD, 2000). As demandas tecnológicas das forças Britânicas foram produto de um novo modelo de planejamento de defesa, criado após o Livro Branco de 2003. Os tipos de ameaça apontados pelo documento enfatizam regiões potencialmente perigosas, o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa (LIVRO BRANCO, 2004, p. 2).

Assim, a necessidade de transformação das forças está baseada principalmente no avanço tecnológico e no conceito de velocidade, precisão, agilidade, emprego rápido, alcance e sustentabilidade. Quanto ao avanço tecnológico a reforma está baseada na otimização das capacidades de C4ISR (comando, controle, comunicações, informática, inteligência, monitoramento e informação)¹⁰². As transformações possuem como fulcro a *Network Enabled Capability* (NEC), que permitirá a integração entre a estrutura decisória, as informações estratégicas e os sistemas de armas. A rede NEC será composta pelo sistema de satélites de última geração *Skynet 5*, o sistema de comunicações *Cormorant* (que permite *links* entre os sistemas de satélite e as forças em campo, voz e dados seguros em ambiente estratégico), sistemas *Falcon* (permite que as informações ganhem o nível operacional) e *Bowman* (integração entre navios, aviões e veículos militares)¹⁰³.

A orientação de defesa é, portanto, articulada por redes de informação e novas capacidades para sensoriamento remoto, como os veículos aéreos não tripulados, os sistemas eletrônicos *Soothsayer* (que agrega comunicações e radar em campo e os transforma em informações de defesa) e radares aéreos *ASTOR* para monitoramento detalhado de objetivos. Por outro lado, há grande ênfase em capacitar as forças com armas de precisão, especialmente a *Royal Air Force*, no intuito de obter maior efetividade em batalha.

Se as recentes revisões buscam dotar as forças de maior efetividade no combate, a orientação política do Ministério de Defesa mantém-se em produzir defesa em articulação aos Estados Unidos, à OTAN e aos parceiros europeus. A posição

¹⁰² Tradução nossa para Command, Control, Communications, Computers, Intelligence and Surveillance and Reconnaissance (LIVRO BRANCO, p. 3).

¹⁰³ Sobre sistemas de comunicações, ver: a) Bowman: <http://www.racalantennas.com/>, b) Falcon: <http://www.csa-wireless.com/>, c) Cormorant: <http://www.eads.net>, d) Skynet 5: <http://212.227.21.130/paradigm/?OBH=1> (Paradigm Secure Communications).

política britânica em relação à Europa foi exposta no Paper no. 3, do Ministério da Defesa, de Novembro de 2001¹⁰⁴.

O documento articula o posicionamento político britânico frente à PESC e à OTAN. O documento apóia o fortalecimento europeu para ações comuns frente às ameaças regionais, mas reconhece que as operações mais complexas são dependentes do engajamento dos Estados Unidos e do arranjo coletivo de defesa representado pela OTAN.

Tais motivos alteraram a postura de forças do Reino Unido e de muitos Estados Europeus, que passam a compartilhar semelhantes percepções de ameaças. As propostas discutidas no Conselho Europeu de Saint Malo, em 1998, e tornadas efetivas após a Conferência de Compromissos de Capacidades Militares, em Novembro de 2000, dotam a União Europeia de forças para emprego em crises, operações de *peacekeeping* e para apoio em desastres naturais. O Reino Unido, no Defence Paper no. 3 (1998), em seu novo capítulo adicional à SDR (2002), e no Livro Branco de 2004 reconhece a competência da União Europeia para estas operações, mas fazem uma importante ressalva:

A duplicação das estruturas operacionais da OTAN não faz sentido militarmente, financeiramente ou politicamente. A União Europeia não busca competir com a OTAN, nem mesmo substituí-la (Paper no. 3, p. 7, tradução nossa).

Desta forma, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) é fruto da regionalização da segurança e da reorganização, pós-Guerra Fria, das estruturas de defesa dos principais estados-membros da União Europeia, que ao perderem eficiência e recursos orçamentários, buscaram a cooperação como forma de superar obstáculos para o desenvolvimento de suas atividades.

¹⁰⁴ United Kingdom - Ministry of Defence. Paper 3. Disponível em http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/817B556A-0AA0-4761-804B-211D52F375EF/0/polpaper3_european_def.pdf

A manutenção das relações transatlânticas, apesar dos conflitos, era um caminho natural, em função das mudanças que produziram uma diminuição das capacidades líquidas de defesa dos estados-membros da União Européia.

Não há evidências da previsão neofuncionalista do transbordamento (*spill-over*) da integração do econômico para o político, mas sim uma oportunidade para a resolução de vários problemas de coordenação e diminuição de custos para os segmentos de defesa dos estados membros da União Européia, dada uma compreensão semelhante de ameaças. Tais oportunidades agregariam interesses de parcelas significativas da indústria de defesa européia, de estruturas estatais de defesa, preocupadas com redução de custos de aquisições (*procurement*) e redimensionamento de forças (*force design*). Assim os governos teriam argumentos para sustentar as mudanças, desde que a Aliança Atlântica não sofresse abalos, pois a manutenção da defesa européia estaria assegurada, e ao mesmo tempo, a reorientação das políticas de defesa de seus principais estados-membros.

6.9 - CONCLUSÃO PARCIAL: LÍDERES POLÍTICOS E PERCEPÇÕES DE AMEAÇAS NA CONSTRUÇÃO DA ORDEM EUROPÉIA

A emergência da PESC e PESD tem sido explicada, na disciplina de relações internacionais, pelos seguintes fatores: a) União Européia criou a PESD para contrabalancear a hegemonia americana como um resultado das mudanças sistêmicas com o fim da Guerra Fria; b) a Europa busca desempenhar um papel mais ativo na esfera internacional, ao buscar a equivalência entre seu poder comercial, econômico e diplomático com um maior poder militar, porém isto não quer dizer balanceamento; c) a existência de uma grande instabilidade política e de segurança nas fronteiras externas européias; d) Europa demanda maior competência para lidar com novas ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa e os conflitos étnicos e e) as instituições de segurança e defesa européias são fruto de um transbordamento (*spill over*) do processo de integração europeu.

A avaliação das políticas de defesa dos mais importantes estados-membros da União Europeia indica que os traços da ordem regional contêm os seguintes pontos:

A PESD possui objetivos externos à Europa. Não se trata de uma aliança militar superposta à OTAN, ou mesmo de forças para uso em território dos estados-membros da UE, frente a ameaças tradicionais às fronteiras. A PESD representa uma forma de projeção de poder europeu em regiões como a Ásia ou a África;

Não há balanceamento europeu frente aos Estados Unidos. As reformas das políticas de defesa europeias indicam uma diminuição das capacidades tradicionais de defesa de territórios, ao mesmo tempo se observa um aumento das capacidades específicas para atividades de manutenção de paz, gestão de crises e ajuda humanitária. Há, por outro lado, uma grande dificuldade para a realização de um balanceamento *soft, como no caso da recusa francesa e alemã para o confronto no Iraque* (Brooks e Wohlforth, 2005);

O deslocamento da agenda da segurança europeia – da securitização da União Soviética às novas ameaças como o terrorismo, os problemas fronteiriços e a proliferação das armas de destruição em massa criam restrições para um distanciamento entre Europa e Estados Unidos. A natureza das novas ameaças demanda fortes laços de cooperação em inteligência e informação, controle de movimentações financeiras, cooperação em aviação civil, proteção nuclear e de armas biológicas e bacteriológicas, dentre outros;

Há um vínculo causal entre a variável dependente deste capítulo (políticas de defesa dos principais Estados-membros europeus) e a variável independente (distribuição de poder relativo no sistema internacional). Porém, a capacidade explicativa da hipótese ganha força se é incluída a variável interveniente (percepções dos líderes europeus);

As reformas da defesa europeia, motivadas pelas mudanças no sistema internacional e pela compreensão de ameaças dos líderes políticos reforçam a manutenção da unipolaridade, em função da impossibilidade de balanceamento, dada a aliança com a OTAN, que mantém a defesa europeia, como no período anterior ao fim da Guerra Fria;

A ordem regional não assegura que a União Européia se torne um poder militar balanceador, pois a PESC permite sua compreensão como um poder civil e normativo, que interfere em assuntos de segurança, à distância, mas que não possui um posicionalismo ofensivo ou revisionista da ordem.

7 - CONCLUSÃO: ORDENS REGIONAIS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS DE DEFESA

O principal objetivo desta tese foi discutir a relação entre regiões e produção de políticas de defesa nacionais. Por meio de dois períodos históricos e regiões diferentes – Cone Sul e Europa, foram examinadas as hipóteses apresentadas na introdução.

De acordo com o argumento e as hipóteses descritas há relevantes relações que articulam ordens regionais a produção de políticas de defesa. Não há dúvida da importância das potências e das restrições sistêmicas para que se possa explicar o comportamento dos Estados e a construção das políticas que asseguram a soberania estatal. A distribuição desigual do poder no sistema internacional – em que potências possuem capacidades militares e econômicas superiores, organiza o comportamento estatal. Alguns Estados são bonificados, outros punidos pelo seu comportamento na política internacional. Tal variável mantém-se com poder explicativo e preditivo sobre o comportamento estatal.

Na Guerra Fria, os conflitos armados ocorridos em regiões foram explicados pela fricção entre as potências. Uma variante deste argumento explica que as guerras regionais são apenas guerras de representação (*Proxy war*). Tais conflitos e guerras refletem interesses estratégicos e econômicos das potências, em sua contínua competição por poder.

Há, por outro lado, abordagens regionais que salientam reações estatais a estímulos regionais ou fatores locais, pois a região pode ser o mais importante ambiente que afeta a segurança dos atores. De acordo com esta perspectiva, Estados da vizinhança, antes que remotas potências globais são atores críticos para a agenda de segurança de Estados pequenos ou intermediários. O ambiente de segurança regional pode estabelecer tanto a mais direta ameaça externa, como as melhores oportunidades para a manutenção da soberania estatal.

Um grupo de Estados vizinhos pode produzir um sistema de segurança regional. Este arranjo envolve uma grande interdependência em assuntos de segurança e os

conflitos possuem origem, frequentemente, entre Estados limítrofes. Há elevados níveis de autonomia das dinâmicas regionais de segurança das originadas do plano global. Tais dinâmicas regionais podem ser fruto de relações entre Estados em uma região (amizade/inimizade, rivalidade/reconciliação), pela natureza dos conflitos regionais (ideológicos, hegemônicos, nacionalistas, militares, étnicos) ou ainda pela natureza dos atributos dos Estados (regimes autoritários ou democráticos, relações entre sociedade e Estado, coesão de elites, estabilidade do regime). Como resultado, análises de segurança regional se articulam em padrões de conflito regionais/locais e processos, antes que em amplos modelos baseados no sistema internacional. Sistemas regionais possuem estruturas e dinâmicas próprias, e operam dentro de seu próprio ambiente de oportunidades e restrições (Buzan, 1991; Doran, 1992; Ayoub, 1995; Karsh, 1997; Miller, 2007).

Os documentos diplomáticos, as entrevistas, o material secundário pesquisado e a literatura revisada neste trabalho doutoral indicam a importância das abordagens regionais para a explicação da ordem e seus efeitos na produção de políticas de defesa. A ausência de variáveis intervenientes como as relações entre Estados na região, a natureza dos conflitos e dos Estados retirariam força explicativa, ao elidir os contextos regionais próprios.

Três dinâmicas regionais presentes nos capítulos cinco e seis possibilitam o refinamento da variável independente (distribuição de poder relativo) e maior profundidade explicativa da abordagem regional utilizada: os elementos que vão da rivalidade a reconciliação, entre Brasil e Argentina, França e Alemanha; a estabilidade dos regimes políticos domésticos como decorrência da cooperação regional e o manejo da política externa para finalidades domésticas. Estas dinâmicas auxiliam a explicação sobre os resultados na política de defesa dos principais Estados nas regiões estudadas.

Os casos estudados apontam para a existência de vínculos de causalidades entre ordens regionais benignas e a minimização dos efeitos deletérios da anarquia e do dilema de segurança para os Estados. Ordens benignas podem ser entendidas como ordens em que a guerra regional é improvável, mesmo que não inimaginável. Ordens pacíficas indicam que guerras regionais são inimagináveis.

Tendo em vista os dados encontrados e as narrativas históricas estabelecidas, é possível se valer da comparação para o debate que abriga as conclusões deste estudo. Vários pontos comuns entre os dois casos foram encontrados. O desafio é explicá-los.

Em primeiro lugar, a ordem contemporânea europeia ou do Cone Sul, raiz causal de novas e benignas políticas de defesa, possui amplas conexões com a reconciliação entre os principais adversários das regiões – Alemanha e França, na Europa, Brasil e Argentina, no Cone Sul. . A rota utilizada nos dois casos – instituições regionais, pode ser creditada ao tipo de ordem regional construída pelos líderes políticos, diminuindo os efeitos beligerantes da luta por poder e segurança.

No pós-guerra, os vários movimentos políticos da França estavam relacionados à busca de alternativas para impedir o rearmamento alemão. Líderes políticos como De Gaulle, Mollet ou Faure possuíam percepções de que a Alemanha trazia ameaças tão significativas para a França quanto aquelas de caráter internacional, como a União Soviética. O rápido desenvolvimento de programas nucleares na França e Reino Unido, aliados na Segunda Guerra Mundial, demonstrou o receio de ambos, frente às ameaças europeias. Por seu turno, a criação dos programas nucleares no Brasil e Argentina evidenciou a lógica da balança de poder regional, antes da reversão mútua. No Cone Sul, a distância dos interesses da potência hemisférica permitiu que as relações políticas ocorressem com significativa autonomia, frente às externalidades do sistema internacional. O cálculo de ameaças, basicamente regional – como o receio da expansão chilena para a Argentina, ou os riscos para o Brasil representados pelo desenvolvimento nuclear de Buenos Aires, reforçava a autonomia relativa da região. Tais evidências assinalam um desafio às predições do estruturalismo neorealista e dão relevo ao uso de abordagens regionais em assuntos de segurança.

As políticas nucleares da França e Reino Unido representavam garantias de manutenção da soberania territorial, tendo por instrumento político a dissuasão regional, afinal os arsenais impediriam a ocupação de seus territórios pelos vizinhos.

Na América do Sul, a nuclearização de Argentina e Brasil levou a histórica rivalidade a seu ponto mais elevado. O domínio do ciclo do combustível e o desenvolvimento

de programas militares tinham o intuito de aumentar o prestígio e poder regional, além do afastamento das ameaças que os rivais representavam um ao outro.

A redução de rivalidades entre Brasil e Argentina ocorre por meio de um processo em que fatores sistêmicos e teorias *Innenpolitik* não conseguem explicar em profundidade. As teorias *Innenpolitik*, por seu foco exclusivo em questões domésticas, negligenciam o debate sobre regiões e influencia do sistema internacional no comportamento estatal. As teorias convencionais do realismo defensivo e ofensivo alertam para a distribuição relativa de poder e a incessante busca por segurança. Tais abordagens explicam frequentemente, o comportamento de potências. Quando aplicadas a Estados de menor relevância no plano internacional, ou quando utilizadas para explicar ordens regionais, demonstram fragilidades. Há evidências suficientes nos casos estudados que sugerem que as ordens políticas contemporâneas do Cone Sul e Europa reduziram, sensivelmente, a probabilidade de balanceamento, corridas por armas ou o recurso ao uso da força.

A formação da ordem regional no Cone Sul pode ser explicada, adicionalmente, pelo recurso a estratégias políticas que auxiliaram a criação de uma ordem benigna. O primeiro recurso, amplamente utilizado por líderes como Geisel, no Brasil, e Raul Alfonsín, na Argentina, pode ser designado por *omnibalancing* (DAVID, 1991). Tal estratégia entende que as principais ameaças para a sobrevivência de regimes políticos instáveis ou em consolidação derivam do plano doméstico. Lideranças e elites políticas inquietadas pela consolidação de regimes na América do Sul seriam mais sensíveis às demandas por balanceamentos domésticos que às ameaças distantes do plano internacional.

Brasil e Argentina viveram longos períodos autoritários. Nos meados da década de 70, Geisel e Golbery, no Brasil, enfrentaram setores das forças armadas insatisfeitos com aquilo que seria o início do processo de transição do poder militar para o civil. A principal expressão dos setores linha-dura deste período foi o então Ministro do Exército, general Sylvio Frota.

O general Frota, demitido em 1977 por Geisel, representava um setor que compreendia que os *revolucionários* de 1964 ainda possuíam um longo papel no poder. Deviam erradicar a corrupção, as ameaças externas que as multinacionais

condensavam e impedir que o *golpe branco* de Geisel nos *revolucionários* de 1964 progredisse com a ascensão do general Figueiredo ao poder (FROTA, 2006).

Geisel e Golbery manejaram a região, por meio da política externa, frente às ameaças domésticas. Estabeleceram um calendário de transição que levou ao retorno à democracia, usando da reconciliação com a Argentina, como blindagem para que os *linha-dura* não tivessem apoio regional suficiente. A repercussão positiva de vários eventos relacionados, como o fim do acordo militar com os Estados Unidos, a reafirmação de uma política externa não-alinhada a Washington e o novo relacionamento com a Argentina geraram apoio político interno necessário para a continuidade do projeto de Geisel. Em Buenos Aires, os grandes jornais e a opinião pública não pouparam críticas à Frota (*LA CRONICA*, de 14/10/1977; *LA OPINIÓN*, de 15/10/1977)

A segunda estratégia está relacionada ao manejo político da região como forma de retirar do controle dos militares brasileiros e argentinos a condução dos programas nucleares, tendo em vista a emergência de novas elites tecnocráticas na gestão do Estado e a necessidade do aumento do controle civil.

Na Argentina, as ameaças militares ao processo de democratização iniciado por Alfonsín, tomaram sentido concreto com as três revoltas entre 1987 e 1988. Menen, seu sucessor, conseguiu abafar sucessivos ensaios de golpes militares contra o processo de inquéritos e prisões de ex-comandantes do período da ditadura (NORDEN, 1996). A reconciliação com o Brasil surge, naquele momento, como um sustentáculo regional para retirar os militares mais ortodoxos da linha de frente do processo decisório argentino (SOTOMAYOR, 2004).

Os governos de Collor e Menen desconfiavam do legado militar – uso de inteligência para finalidades políticas, ausência de controle sobre programas secretos, e infreqüente consulta civil para a construção de políticas de defesa. Segundo as percepções de Collor e Menen, os militares agiam como atores políticos autônomos, dispostos, inclusive, a favorecer o recrudescimento da rivalidade regional pelo desenvolvimento de armas nucleares. A ausência de um efetivo controle civil sobre os militares da região era entendida como um entrave para a cooperação no Cone Sul (KAUFMAN, 1994).

A criação da ABACC pode ser entendida neste contexto. Os técnicos civis, o monitoramento e as salvaguardas bilaterais aumentaram as dificuldades para que experiências como a do PATN brasileiro ou do submarino nuclear argentino pudessem se tornar regra. As negociações para a criação da agência de controle do material nuclear foram conduzidas por diplomatas, liderados pelo Itamaraty e pela chancelaria argentina, deixando clara a preferência dos dois presidentes pela blindagem civil ao histórico nacionalismo militar da região.

As relações políticas na região surgem, novamente, como alternativas para os ajustes necessários às regras dos novos regimes. O ponto a ser destacado não é exatamente o ativismo institucional, mas o regionalismo político como forma de promoção de estabilidade política e segurança.

O principal legado do processo que leva à criação de regimes institucionalizados de segurança no Cone Sul – a reversão nuclear de Brasil e Argentina surge como desdobramento de uma percepção comum, entre líderes políticos como Sarney e Alfonsín, Collor e Menem, de que a região tinha se tornado benigna, e, portanto, escudo comum contra a insegurança que as relações políticas e econômicas pós-Guerra Fria trazia para os antigos rivais. A formação de uma ordem cooperativa, baseada em mecanismos de confiança mútuas, como observada durante todo o período das duas décadas presidenciais, auxiliou aos dois principais Estados da região – Brasil e Argentina, a enfrentarem as externalidades derivadas da globalização.

A ordem europeia foi erigida em meio a uma diminuição das tensões internacionais, gerada pelo fim da rivalidade entre as superpotências, que mantinham a região no centro da disputa. Apesar dos conflitos pela independência de novos Estados, como na região balcânica, a Europa construiu o que pode ser caracterizado como uma comunidade de segurança (DEUTSCH et alli, 1957; ADLER e BARNETT, 1998).

O abrandamento da rivalidade entre França e Alemanha possui origens no avanço da cooperação regional, em torno da União Europeia e as novas percepções de ameaças regionais, representadas pelo terrorismo e criminalidade regional. Processo semelhante transcorreu com a antiga rivalidade entre Reino Unido e

França. A reconciliação entre os dois Estados encontra seu ponto mais alto na criação comum da PESC, por meio da Declaração de Saint-Malo, em 1988.

Como corolário da ordem regional europeia, a PESC significa uma ampla mudança no tocante a percepções de ameaças para antigos rivais da região. Os dados pesquisados sobre as recentes políticas de defesa da Alemanha e França demonstram posturas militares que priorizam a fronteira externa da União Europeia, através de operações de manutenção da paz e atividades de reconstrução. A análise sobre os livros brancos europeus estudados reforça as hipóteses que as percepções dos líderes políticos sobre a região conduziram a políticas de defesa predominantemente não-beligerante ou dirigidas para resolução de conflitos comuns.

As reformas militares, em seu conjunto, indicam uma profunda alteração nas posturas de defesa dos Estados europeus. Notórios países atlanticistas, defensores da aliança com os Estados Unidos através da OTAN, como o Reino Unido, voltaram-se para a cooperação regional na defesa. A chave para a compreensão das mudanças repousa sobre as percepções de ameaças pelos líderes europeus. Com o fim da União Soviética, as expectativas sobre o recrudescimento de antigas rivalidades europeias não puderam ser corroboradas neste trabalho. O inevitável confronto entre potências, na multipolaridade europeia ao final da Guerra fria se tornou uma profecia não realizada. O emprego do regionalismo produziu conseqüências pacíficas para a Europa. (MEARSHEIMER, 2001).

As reformas de defesa revelam uma diminuição progressiva de gastos militares, ao longo do período estudado. Vários programas de armamentos foram cortados, e as forças armadas dos Estados europeus passaram por reduções no tamanho e no escopo das atividades. As antigas posturas de forças, especialmente situadas em fronteiras europeias, foram alteradas por um desenho flexível, em que as tropas assumem características expedicionárias. Os exercícios conjuntos de tropas, brigadas comuns, centros compartilhados de desenvolvimento de tecnologia de armamentos, se tornaram exemplos de uma ordem regional benigna para os Estados europeus.

Por último, a construção da ordem regional contemporânea no Cone Sul e Europa envolve o uso das regiões para o fortalecimento dos regimes e consolidação dos Estados nacionais. A fragilidade estatal no Cone Sul produziu, ao longo do tempo, inúmeras rusgas, demandas territoriais e conflitos. As guerras ocorridas no século XIX, dentre elas a Guerra Cisplatina (1825-1828), que levou a independência do Uruguai; a Guerra do Paraguai, que reduziu o poder paraguaio na região e propiciou a ascensão de poder do Brasil; a Guerra do Pacífico, com a vitória chilena, podem ser creditadas a fraqueza estatal na região e a busca por sua consolidação (Miller, 2007).

Estados fracos geram fronteiras porosas, e, por consequência, contenciosos territoriais. Por outro lado, as disputas domésticas pelo controle político dos Estados incitam a presença de elementos externos, por meio de intervenções. A Argentina foi altamente fragmentada ao longo do século XIX. A existência de um governo central era contestada por regiões que disputavam o controle político nacional. Algumas províncias argentinas assinaram acordos e tratados com países vizinhos, levando a que Brasil e Paraguai pudessem ser atores no cotidiano da política doméstica do vizinho. A ausência de uma constituição e de um poder judiciário comum resultava que o poder, dividido entre inúmeras elites regionais e caudilhos, conduzia a Argentina em direção à guerra.

A situação frágil brasileira pode ser evidenciada, ainda na monarquia, nos conflitos com a Argentina pela província Cisplatina, que, através da mediação britânica, fez criar a República do Uruguai. As forças navais de Brasil e Argentina, durante o conflito, eram comandadas por britânicos. Muitos marinheiros que lutaram em nome dos dois Estados não falavam o português ou o espanhol. Como resultado dos problemas de consolidação do Estado brasileiro, em 1831, Dom Pedro I é forçado a abdicar (Bethell e Carvalho, 1989).

A consolidação estatal na região ocorre pela superação das disputas regionais, do século XIX, e dos regimes autoritários, no século XX. Porém os avanços dos mecanismos regionais de solução pacífica de controvérsias são gerados pela criação de uma ordem benigna, possível apenas ao final do século XX.

O fortalecimento estatal e a criação de instituições regionais produziram mudanças nas posturas de defesa e na organização das forças armadas. Entre Brasil e Argentina os resultados mais profundos sobre os efeitos da ordem podem ser encontrados na desnuclearização regional e no desenho de segurança das fronteiras comuns. Os problemas que demandam a presença militar na região estão ligados, atualmente, a novas ameaças regionais, como o terrorismo, os ilícitos transregionais e o narcotráfico, não mais às ameaças interestatais comuns.

Na Europa, o fortalecimento Estatal foi um dos mais relevantes resultados da cooperação regional. Instituições regionais e supranacionalidade conseguiram tornar os Estados europeus de fragilizados a viáveis (Moravcsik, 1998). Os dados e documentos pesquisados sugerem que as reformas das políticas de defesa dos principais Estados e o declínio dos gastos militares estão associados às percepções que os Estados europeus não representam ameaças existenciais à soberania de cada um, que possui como corolário a PESC e a ampla reforma das políticas de defesa europeias. A PESC, desta forma, não pode ser entendida como um sinal de força e disposição de balanceamento político por parte dos Estados europeus, mas como decorrência da fragilidade progressiva das forças europeias, que construíram instituições como a PESC ou a Agência Europeia de Defesa, por meio do institucionalismo intergovernamental.

Assim, demonstrou-se que as ordens regionais da Europa e Cone Sul suavizaram os efeitos da anarquia internacional e do dilema de segurança para os Estados ao reduzir rivalidades históricas, possibilitar o compartilhamento de recursos de defesa, e permitir a cooperação em outras áreas como o comércio.

Nos dois estudos de caso, os fatores materiais – como a distribuição de poder relativo e a estrutura do sistema internacional – tiveram papel relevante na explicação para a produção de políticas domésticas. O fim da União Soviética encontra-se como variável independente para a reforma e reorientação de várias políticas de defesa estudadas. Contudo, a nova multipolaridade regional não deu vazão as antigas ou novas rivalidades, ou a produção de um ambiente regional inseguro. O que explica tal conduta é uma compreensão comum de ameaças pelos

principais Estados europeus. A ordem regional europeia passou a ser compreendida como benigna, diminuindo os efeitos negativos que o dilema de segurança e a anarquia poderiam trazer.

No Cone Sul, durante o período estudado, a distância política dos Estados Unidos em relação a Brasil e Argentina foi um fator marcante. A demanda por reformas no sistema internacional foi traço profundo na política exterior dos vizinhos sulamericanos. Na política de defesa, porém, a nuclearização pode ser explicada pelas oportunidades oferecidas por Washington e pela intensa rivalidade entre Brasília e Buenos Aires, até os meados da década de 70.

Por outro lado, a distância de Washington dos assuntos políticos regionais poderia ser interpretada, pelo Brasil, como uma demonstração de apoio para suas pretensões de liderança, no intuito de tornar ainda mais crítica à espiral de rivalidade com a Argentina, em caso de uma explicação estrutural exclusiva, como no neorealismo. Tais possíveis previsões não encontraram corroboração empírica.

Os desdobramentos da ordem regional do Cone Sul possuem efeitos não-beligerantes e cooperativos. A criação dos mecanismos de confiança mútuos, a reversão dos programas de armas atômicas, a ratificação de regimes de segurança como Tlatelolco, CTBT e o TNP, a institucionalização da ordem cooperativa, por meio da ABACC e MERCOSUL não poderiam ser explicados sem referências à ordem regional.

REFERÊNCIAS

- . ACHARYA, Amitav. *Constructing a security community in Southeast Asia in ASEAN and the problem of regional order*. Londres. Routledge. 2000.
- . ACHARYA, Amitav. *Ideas, Identity and Institution-Building: From the 'ASEAN Way' to the 'Asia-Pacific Way'?*", *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, 1997.
- . ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (eds.). *Security communities*. Cambridge University Press. 1998
- . AGENCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DE MATERIAL NUCLEAR (ABACC). *Declaração de Ezeiza*. Disponível em http://www.ABACC.org/port/acordos_declaracoes/acordos_declaracoes_arquivo_doc_s.asp. Acesso em 29/06/2008.
- . AGENCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DE MATERIAL NUCLEAR (ABACC). *Tratado de Tlatelolco*. Disponível em http://www.ABACC.org/port/acordos_declaracoes/acordos_declaracoes_arquivo_doc_s.asp. Acesso em 29/06/2008.
- . AGGARWAL, Vinod; FOGARTY, Edward, eds. *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism*. London: Palgrave, 2004.
- . AGNEW, John. *Political geography: a reader*. London. Arnold. 1996.
- . AHMRE, Memorando de 4 de Maio de 1927.
- . AHMRE, Ofício. Escritório de ligação naval. *Ofício ao Ministro da Marinha*, 24 de Outubro de 1927.
- . AHMRE, *Ofício de Oswaldo Aranha a Macedo Soares*, 28 de Março de 1935.
- . AHMRE, *Ofício 14/920*. (42)(00), de Fernando Ramos de Alencar a San Tiago Dantas, 14 de Setembro de 1961.
- . AHMRE, Embaixada do Brasil em Santiago, anexo ao *Ofício 1239/1972*. *Reportagem do La Prensa*, de Buenos Aires, datado de 25/06/1972.
- . AHMRE, *Ofício 1032/1977*, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires para a Secretaria de Estado.
- . AHMRE, *Ofício 1254/77*, da Embaixada do Brasil em Buenos Aires a Secretaria de Estado.
- . AHMRE, *Ofício 247/1974*, Embaixada do Brasil em Buenos Aires encaminhando matéria publicada no jornal *Prensa Confidencial* de 18/04/1974.

- . AICGS German Issues - volume 25. *Redefining German Security: prospects for bundeswehr reform*. September 2001.
- . ALAGAPPA, Muthiah. *Asian Security Order*. Stanford: Stanford University Press. 2003.
- . ALBRIGHT, Madeleine. *The Right Balance Will Secure NATO's Future*. *Financial Times*, 07/12/1998.
- . ALDERMAN, K. *Legislating on Maastricht*, in *Contemporary Record*, Vol. 7-3, 1993, p.499-521.
- . ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. *Hedley Bull on International Society*. Palgrave Macmillan. 2000.
- . ALEXANDER, Robert J. *The Perón Era*. New York: Columbia University Press, 1951.
- . ALLEN, David; RUMMELL, R.; WESSELS, W (eds.). *European political cooperation: toward a foreign policy for western Europe*. London. Butterworth. 1982.
- . ANDRÉANI, Gilles–Bertram; CHISTOPH-GRANT, Charles. *Europe's military revolution*. Centre for European Reform (CER), London. 2001.
- . ARAVENA, Felix (Ed). *Argentina, Brasily Chile: integracion y seguridad*. Santiago: Nueva Sociedad/FLACSO. 1999.
- . ARCHER, Renato. *Energia atômica, soberania e desenvolvimento*. João Carlos Vitor Garcia (Org.), Álvaro da Rocha Filho (Org.) Ed. Contraponto. 2004.
- . ARNHILD, H.; Spence, David. *The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam (pp. 43-58)*. In K.A. Eliassen, *Foreign and security policy in the European Union* - London. 1998.
- . ASMUS, Ronald D. *Germany's Contribution to Peacekeeping: Issues and Outlook*. Rand. 1995.
- . BACH, Daniel. *Integration theory, globalisation and New Regionalism: Anything to Glean from Africa?* Presented at the Fifth Pan-European Conference, Netherlands Congress Centre, The Hague, September 9-11. 2004.
- . BAKER, D.; GAMBLE, A.; LUDLAM, S. *The Parliamentary Siege of Maastricht 1993: Conservative Divisions and British Ratification*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.47-1, 1994, pp.37-60
- . BALASSA, Bela. *The theory of economic integration*. Homewood. R.D. Irwin.1961.
- . BALDWIN, David A. (ed). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Columbia University Press, New York, 1993.

- . BARBOSA, Mario Gibson. *Na diplomacia: O traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Record. 1992.
- . BARLETTA, Michael. *Ambiguity, Autonomy, and the Atom: emergence of the Argentine-Brazilian Nuclear Regime*. Ph.d Dissertation. University of Wisconsin-Madison. 2000.
- . BARLETTA, Michael. *The Military Nuclear Program in Brazil*. CISAC. Stanford University. 1997. Disponível em <http://www-leland.stanford.edu/group/CISAC/>. Acesso em 29/06/2008.
- . BAUN, Michael J. *The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration*. Political Science Quality. Volume 110, number 4. 1995/96.
- . BELLAMY, Alex. *Kosovo and international society*. Palgrave Macmillan. London and New York. 2002.
- . BENNETT, A.; ELMAN, C. *Complex causal relations and case study methods: The example of Path Dependence*. *Political Analysis*, 14, p.250-267. 2006.
- . BETHELL, L; CARVALHO, J. M. *1822-1850*, in BETHELL, L (Ed.) *Brazil: Empire and Republic, 1822-1930*. New York. Cambridge U. Press.
- . BIATO, Marcel. *O processo de paz Peru-Ecuador. Parcerias estratégicas*. No. 6. Março de 1999.
- . BIDDLE, S. *Rebuilding the foundations of offense-defense theory*. *Journal of Politics*. 2001
- . BITENCOURT, Luis. *Developing Countries and Missile Proliferation: The Cases of Argentina, Brazil and India*. Ph.D. Dissertation - Politics, Catholic University of America. 1997.
- . BLAINEY, G. *The Causes of War*. Macmillan.1973.
- . BOAS, Morten. *The Trade-Environment Nexus and the Potential of Regional Trade Institutions*. *New Political Economy*, vol. 5, no. 3, p. 415-432, 2000.
- . BOAS, Morten; MARCHAND, Marianne H.; SHAW, Timothy M (eds.) *The Political Economy of Regions and Regionalisms*. London: Palgrave Macmillan. 2005.
- . BOULDING, K. E. *Stable Peace*. Austin: University of Texas. 1989.
- . BRECHER, M. *International relations and Asian studies: the subordinate state system of Southern Asia*. *World Politics*. 1963
- . BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard; ROSAMOND, Ben. *Regions in comparative perspective*. In *New Regionalisms in the Global Political Economy*. Edited by Shaun Breslin, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips and Ben Rosamond. Routledge. 2002.

- . BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. *Hard Times for Soft Balancing*. *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), p. 72–108
- . BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. New York. Columbia University Press. 1977.
- . BULMER, Simon. *The governance of European Union: a new institutionalist approach*. *Journal of public policy* 13 (4). P. 351-380. 1994.
- . BUNCE, Valerie. *Should Transitologists Be Grounded?* *Slavic Review*, 55. 1995
- . BUNCE, Valerie. *Subversive Institutions. The Design and the Destruction of Socialism and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 127-164, 1999.
- . BURGESS, Simon; EDWARDS, Geoffrey. *The Six Plus One: British Policy-Making and the Question of European Economic Integration, 1955*. *International Affairs*, Vol. 64, No. 3 p. 393-413, Summer, 1988.
- . BURR, Robert N. *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. Berkeley: University of California Press. 1965.
- . BUZAN, Barry. *People, states and fear*. Brighton. Wheatsheaf. 1983.
- . BUZAN, Barry. *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- . BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; de WILDE, Jaap. *Security a new framework for analysis*. Boulder. Colorado. Lynne Rienner. 1997.
- . BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Regions and powers, the structure of international relations*. Cambridge University Press. 2003.
- . CAMARA DE COMÉRCIO DO MERCOSUL. *Protocolos comerciais entre Brasil e Argentina*. Disponíveis em http://www.ccMERCOSUL.org.br/versao_bra/index.php. Acesso em 29/06/2006.
- . CAMERON, Fraser. *The 1996 IGC - A Challenge for Europe*. In European Union Studies Association (EUSA) - Biennial Conference - 1995 (4th), May 11-14, 1995, Charleston, South Carolina. 1995.
- . CAPORASO, J; MARKS, G; MORAVCSIK, A.; POLLACK, M. *Does the European Union represent an n of 1?* *ECSA Review* 10, 1997.
- . CARPEZ, Mariana M. *A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas - Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional*. Dissertação de mestrado. IRI – Puc Rio. 2006.
- . CARR, E. H. *The New Society*. Londres, Macmillan, 1951.

- . CASTRO MADERO, C.; TAKACS, E. *Política nuclear argentina. Avance o retroceso?* Buenos Aires. El Ateneo. 1991.
- . CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY – CIA. *Arquivos sobre a nuclearização da França.* Disponível em <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB184/index.htm>. Acesso em 29/06/2008.
- . CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY – CIA. *Telegrama do Secretário de Estado Dean Rusk para o Embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, 31/03/1964.* Arquivos desclassificados da CIA. Disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB118/index.htm>. Acesso em 29/06/2008. Documentos relacionados ao tema foram publicados pelo Jornal do Brasil, em 18 e 20 de dezembro de 1976.
- . CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.* Brasília: Funag/lbri, 2001, 316 p.
- . CERVO, A; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil.* 2ªed. São Paulo, Ática, 2002.
- . CHA, Victor. *Globalization and the study of international security.* Journal of peace research. Vol. 37, no. 3. May 2000.
- . CHECKEL, Jeffrey. *Social Construction and Integration.* Journal of European Public Policy Vol.6, No.4 (September 1999).
- . CHECKEL, Jeffrey T. *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics.* ARENA Working Paper. No. 26, October 2005.
- . CHRISTENSEN, Thomas J. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947–58.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.
- . CHRISTIANSEN, T. & JORGENSEN, K. E; WIENER, A. *The social construction of Europe.* Journal of European Public Policy 6:4, Special Issue. 1999.
- . CLAUDE JR., Inis. *Swords into plowshares – The problems and progress of international organization.* Random House, New York. 4th Edition. 1971.
- . COGAN, Charles G. *From the Fall of France to the Force de Frappe: the Remaking of French Military Power, 1940-62.*" Chap. 12 in *The Fog of Peace and War Planning: Military and Strategic Planning under Uncertainty*, pages 224-248, (Strategy and History Series). Oxon, UK: Routledge, September, 2006.
- . COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de programas sociais.* Petrópolis: Vozes. 1993.
- . COMCIENCIA – REVISTA ELETRONICA DE JORNALISMO CIENTIFICO – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Reportagem: *Energia nuclear –*

custos de uma alternativa. 2000. Disponível em <http://www.comciencia.br/reportagens/nuclear/nuclear09.htm>

. CORDESMAN, A. *Preliminary lessons of Israeli-Hezbollah war*. Center for strategic and security studies (Csis). Agosto de 2006. Disponível em www.csis.org. Acesso em 29/06/2008.

. COX, R. W. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press. 1987.

. CRAWFORD, B. *An Empty Nest? Reconciling European Security Institutions in the Bosnian Crisis*. Center for German and European Studies. 1998. Disponível em <http://ies.berkeley.edu/contact/crawfordarticles/EMPTY%20Nest.pdf>; Acesso em 29/06/2008.

. DAALDER, Ivo; LINDSAY, James M. *America Unbound: The Bush Revolution in American Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press. 2003.

. DAHL, R. *The Concept of power*. Behavioral Science. Vol. 2, p. 201-215, 1957.

. D'ARAUJO, Maria Celina (Org.); CASTRO, Celso (Org.); SOARES, G. A. D. (Org.) *Visões do Golpe: A Memória Militar Sobre 1964*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. 257 p.

. D'ARAUJO, Maria Celina (Org.); CASTRO, Celso (Org.). *Ernesto Geisel*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997. 494 p

. D'ARAUJO, Maria Celina (Org.); SOARES, G. A. D. (Org.) ; CASTRO, Celso (Org.) *Os Anos de Chumbo: A Memória Militar Sobre A Repressão*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. 327 p.

. DAVIS, Paul K., GOMPERT, David; KUGLER, Richard L. *Adaptiveness In Defense Planning: the Basis of a New Framework*. In Zalmay Khalilzad and David Ochmanek. *Strategy and Defense Planning for the 21st Century*. RAND. 1997.

. DE GAULLE. *Memoires de guerre*, tome 1, L'Appel, 1940-42. Paris, Plon, 1954.

. DEIGHTON, Anne. *Building Postwar Europe: National Decision-Makers and European Institutions, 1948-63*. London, 1995.

. DEIGHTON, Anne. *The European security and defence policy*. Journal of Common Market Studies. Vol. 40. No. 4. Pags. 719-741. 2002.

. DEIGHTON, Anne. *Foreign policy and the European Union's security strategy*. In Anne Deighton & Victor Mauer. *Securing Europe: implementing the European security strategy*. Center for Security Studies. ETH. Zurich. 2006.

. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN. 12 de Junho de 1943, Vol. VIII, No. 207, Publicação de 1947, p. 520.

- . DEUTSCH, K. W. *Security Communities*. In : ROSENAU, J. (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. New York : Free. 1961.
- . DEUTSCH, Karl; BURRELL, Sidney; KANN, Robert; LEE JR, Maurice; LICHTERMAN, Martin; LINDGREN, Raymond; LOEWENHEIM, Francis and van WAGENEN, Richard. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- . DIXON, Chris; DRAKAKIS-SMITH, David (eds). *Economic and Social development in Pacific Asia*. London: Routledge. 1993.
- . DOVER, Robert. *Europeanization of British Defence Policy*. Ashgate Publishing Ltd. London. 2007.
- . ELIASSEN, Kjell. *Introduction: The New European Foreign and Security Policy Agenda*. in K. Eliassen ed.) *Foreign and Security Policy in the European Union*, London: Sage Publications. 1998.
- . ELLISON, James. *Explaining British policy towards European integration in the 1950s*. Paper presented to the European Integration and Domestic Policy-making Research Group, Centre for European Studies, Harvard University, 1995.
- . ELLSBERG, Daniel. *Papers on the War*. NY: Simon & Schuster, 1972.
- . ELMIR, Mario. *Las puertas del fuego*. Panorama. 17/12/1974.
- . ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), GEL/Nuevohacer (Buenos Aires), 2000.
- . FABBRI, Claudia M. *The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to 'Old' and 'New' Puzzles. The South American Case 1 - CSGR Working Paper - University of Warwick, November 2005*
- . FARRELL, M. *Global politics of regionalism – an introduction*. In: FARRELL, M., HETTNE, B., VAN LANGENHOVE, Luk. *Global politics of regionalism: theory and practice*. London, Pluto Press. 2005.
- . FARRELL, M., HETTNE, B., VAN LANGENHOVE, Luk. *Global politics of regionalism: theory and practice*. London, Pluto Press. 2005.
- . FAWCETT, Louise. *Exploring regional domains: a comparative logic of regionalism*. *International Affairs* 80, 3 429-446. 2004.
- . FAWCETT, Louise & SERRANO, M. *Regionalism and governance in the Americas: continental drift*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 2005.

- . FLEMES, Daniel. *Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile*. Revista Sociologia e Política. Curitiba, 24, p. 217-231, jun. 2005.
- . FLEMES, Daniel. *Brazil's Nuclear Policy From Technological Dependence to Civil Nuclear Power*. GIGA Working Papers. Research Program: Dynamics of Violence and Security Cooperation. 2006. Disponível em www.giga-hamburg.de/workingpapers, acesso em 29/06/2008.
- . FLOURNOY, Michele; SMITH, Julianna. *European defense integration - Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*. Center for Strategic and International Studies – 2005. Disponível em www.csis.org. Acesso em 29/06/2008.
- . FOSTER, Anthony Forster; WALLACE, William. *Common foreign and security policy: From shadow to substance?* In Wallace e Wallace. Policy-making in the European Union. Fourth Edition. Oxford University Press. 2000
- . FROTA, Silvio. *Ideais Traídos*. Ed. Jorge Zahar. 2006.
- . FÜLLGRAF, Frederico. 1988. *A Bomba Pacífica: O Brasil e outros Cenários da Corrida Nuclear*. São Paulo. Editora Brasiliense.
- . FURSDON, E. *The European Defence Community: A History*. Macmillan. London. 1980.
- . GADDIS, John Lewis. *The US and the question of a sphere of influence in Europe*, in O. Riste (Ed.) *Western security: The formative Years*. Universitetstvorlaget. (Oslo), 1985.
- . GALL, Norman. *Atoms for Brazil, Dangers for All*. *Foreign Policy*, No. 23 (Summer, 1976), p. 155-201
- . GAMBLE, Andrew; PAYNE, Anthony. *Regionalism and world order*. London. MacMillan. 1996.
- . GARDINI, Gian Luca. *Democracy and regionalization in the southern cone*. Centre of international studies. Downing College. University of Cambridge. 2001.
- . GARDINI, Gian Luca. *Making sense of rapprochement between Argentina and Brazil, 1979-1982*. *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, April, no. 80, 2006
- . GARRETT, G.; Weingast, B. *Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the EC's Internal Market*, in *Ideas and Foreign Policy*. Judith Goldstein and Robert Keohane, eds. Ithaca: Cornell University Press, 173-206. 1993.
- . GELB, Leslie H.; BETTS, Richard K. *The Irony of Vietnam: The System Worked* (Washington DC: Brookings, 1979).

- . GEORGE, A; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. BCSIA Studies. MIT University Press. 2004.
- . GHECIU, Alexandra. *Security Institutions as Agents of Socialization?: NATO in the 'New Europe*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, Sep 01, 2005. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p40609_index.htm>. Acesso em 29/06/2008.
- . GIEGERICHA, Bastian; GROSS, Eva. *Squaring the Circle? Leadership and Legitimacy in European Security and Defence Cooperation*. International politics. 43. Pags. 500-509. 2006.
- . GILPIN, Robert. *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Perseus books. 1975.
- . GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press. 1981.
- . GLASER, C. *Analyzing Strategic Nuclear Policy*. Princeton University Press. 1990
- . GLASER, C. *Realists as Optimists: Cooperation as self-help*. *International Security*. Winter: 19 (3): 377-417. 1995.
- . GOODSON, Larry. *Afghanistan Endless War. State Failure, regional politics and the rise of the Taliban*. University of Washington Press. 2001.
- . GOW, James. *Bosnia: Triumph of the lack of will*, In Art e Waltz. *The use of force*. 5th Edition. Rowan e Littlefield. 1999
- . GRAY, Colin S. *Weapons Don't Make War*. Lawrence: University Press of Kansas. 1993.
- . GRIECO, Joseph. *Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory*, in D. A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press, p. 301-338, 1993.
- . GRODZINS, Morton. *Making Un-Americans*, *American Journal of Sociology*, 60 (1955) p. 570–582.
- . GRONDONA, Mariano. *La Argentina nuclear es una perspectiva que debe interesar a las corrientes políticas*. *Jornal La Opinión*, 18 de dezembro de 1974.
- . GRUBER, L. *Ruling the world: power politics and the rise of supranational institutions*. Princeton, N.J., Princeton University Press. 2000.
- . GRUGEL, Jean; HOUT, Wil (eds.) *Regionalism Across the North-South Divide. State strategies and globalization*. Routledge. 1999.

- . GUEHENNO, Jean M. *The impact of globalization on strategy*. Survival 40 (4): 7. 1999.
- . HAAS, Ernst. *Does Constructivism subsume neofuncionalism?* in Christiansen T., K.E.Jorgensen & A.Wiener (eds), *The Social Construction of Europe*, London, Sage. 2001
- . HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe*. Stanford University Press. 1958.
- . HAAS, Ernst. *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Research Studies 25, Institute of International Studies, Berkeley, California. 1975.
- . HAFTENDORN, Helga. *Coming of Age: German Foreign Policy since 1945*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2006.
- . HALL, Peter; TAYLOR, R. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. Revista Lua Nova, n. 58, 1996.
- . HALPERIN, Morton H. *The Korean War*. in Art and Waltz, *The Use of Force*, 3rd. ed. New York, NY: University Press of America, 1988, p. 220-237.
- . HECHT, Gabrielle. *The Radiance of France: Nuclear Power and National Identity after World War II*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998.
- . HERZ, John. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. World Politics 2(2): 157–180. 1950.
- . HERZ, Mônica; NOGUEIRA, J. P. *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*. International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder: Lynne Rienner, 2002.
- . HERZ, Mônica. *Política e relações internacionais no Peru*, in Os países da Comunidade Andina. Vol. 2. IPRI. 2004
- . HERZ, Mônica. *Regionalismo e Segurança Regional: perspectivas analíticas*. Documento de Trabalho, Brasília n 4. 2005.
- . HETTNE, Björn; INOTAI, A.; SUNKEL, O. *The new regionalism series (Vol. I – V)* London. MacMillan. 1999-2001.
- . HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik (eds.). *The New Regionalism*. Special Issue of Politeia, Vol. 17, No. 3. 1998. Disponível no sítio: <http://www.unisa.ac.za/Default.asp?Cmd=ViewContent&ContentID=11583>. Acesso em 29/06/2008.
- . HETTNE, Björn. *Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation*. in Björn Hettne, Andrés Inotai, Osvaldo Sunkel (eds.): *Globalism and the New Regionalism*, Basingstoke, pp. 1-24. 1999.

- . HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. *Theorising the rise of regionness*. In Global Political Economy: Theories and Cases. Shaun Breslin, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips, Ben Rosamond. Routledge. London. 2002.
- . HILTON, Stanley E. *The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy*. *Political Science Quarterly*, Vol. 100, No. 1. (Spring, 1985), p. 27-51.
- . HIRST, Monica. *The Foreign Policy of Brazil*. Westview, 1996.
- . HIRST, Monica. *Brasil - Argentina: À Sombra do Futuro -Transição democrática e políticas de cooperação (1983-1989)*. 1997. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/ipri/papers/argentina/artigo19.doc>. Acesso em 29/06/2008.
- . HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Cap. XIII. Ed. Abril. 3ª. Edição. 1983
- . HOFFMANN, Stanley; KEOHANE, Robert O., eds. *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, CO: Westview. 1991.
- . HOFFMANN, Stanley. *Obstinate or obsolete? The fate of nation state and the case of Western Europe*. *Daedalus* 95. 1966.
- . HOFFMANN, Stanley. *Notes on the elusiveness of modern power*. *International Journal* 30. Spring, 1975.
- . HOFFMANN, Stanley. *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Westview. 1995.
- . HOLSTI, K.J. *The Concept of Power in the Study of International Relations*. *Background*, Vol. 7, No. 4. 1964.
- . HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Multilevel Governance and European Integration*. Rowman and Littlefield. 2001
- . HOUSE OF COMMONS OF UNITED KINGDOM. *Debates*. 1948. Vol. 450, p. 1115.
- . HOWORTH, Jolyon. *From security to defence: the evolution of CFSP*. In Hill e Smith. *International relations and European Union*. Oxford University Press. 2005.
- . HOWORTH, Jolyon. *The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain, and the ESDP*. *Journal of Transatlantic Studies*, 3 (1); p. 39-54, 2005.
- . HOWORTH, Jolyon; KEELER, John T. S. *Defending Europe: the EU, Nato and the quest for European autonomy*. Palgrave Macmillan. 2003
- . HOWORTH, Jolyon; MENON, Anand. *The European Union and national defence policy*. Routledge. 1997.
- . HULL, Cordell. *Carta ao Chanceler Storni*. *Time*. Edição de 20/09/1943.

- . HURRELL, Andrew. *Brazil: What kind of regional power?* in NEUMAN, Iver (ed.), *Regional Powers in World Politics*. Macmillan, 1992: 1-42.
- . HURRELL, Andrew. *Regionalism in theoretical perspective*. In: Louise Fawcett & Andrew Hurrell. *Regionalism in world politics*. Oxford U. Press. 1995a.
- . HURRELL, Andrew. *Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics*. *Review of International Studies* 21 (October 1995): 331-358. Versão em português: *Contexto Internacional* 17, 1 (Janeiro/Junho) 1995b.
- . HURRELL, Andrew. *Security in Latin America*. *International Affairs*. V74. Issue 3. 1998.
- . HURRELL, Andrew. *The regional dimension in international relations theory*. In FARRELL, M., B. HETTNE, VAN LAGENHOVE, Luk. *Global politics of regionalism: theory and practice*. London, Pluto Press. 2005
- . HURRELL, Andrew; MENON, Anand. *Institutions, International Relations and the State in Western Europe*. In Hayward, J. and Menon, A. (eds) *Governing Europe*. OUP, 2003.
- . HURRELL, Andrew; WOODS, N. *Inequality, globalization, and world politics*. Oxford, Oxford University Press. 1999.
- . HUSER, Herbert C. *Argentine Civil-Military Relations from Alfonsín to Menem*. National Defense University. 2002.
- . ITAIPU BINACIONAL. *Desafio diplomático*. Disponível em <http://www.itaipu.gov.br/?q=node/356>. Acesso em 29/06/2008.
- . JACKSON, R.; HOWE, N. *The 2003 Vulnerability Index: An Assessment of the Capacity of Twelve Developed Countries to Meet the Aging Challenge*. Reigate, England: Watson Wyatt Worldwide. 2003.
- . JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1976.
- . JERVIS, Robert. *Cooperation under the Security Dilemma*, in *World Politics*, Vol. 30, No. 2. January, p. 167-214, 1978.
- . JERVIS, Robert. *The Impact of the Korean War on the Cold War*, *Journal of Conflict Resolution* vol. 24, no. 4. Dec. 1980, p. 563-92.
- . JERVIS, Robert. *Security Regimes*. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, *International Regimes*. 1982.
- . JOVIC, Dejan. *The Disintegration of Yugoslavia: A Critical Review of Explanatory Approaches*. *European Journal of Social Theory*, Vol. 4, No. 1, p. 101-120, 2001.

- . KACOWICZ, Arie M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York: State University of New York Press, 1998.
- . KAGAN, Robert. *Power and Weakness*. Policy Review 113. 2002.
- . KAHHAT, Farid. *Balance of Power, Democracy and Foreign Policy in South America's Southern Cone*. CIDE. Columbia University. 2003.
- . KAPUR, A. *Indo-Soviet Treaty and the Emerging Asian Balance*. Asian Survey, University of California, vol. XII, no. 6, pp. 463-475, June 1972.
- . KATZENSTEIN, P. J. *Regionalism in comparative perspective*. Cooperation and conflict 31(2). P. 123-159. 1996.
- . KATZENSTEIN, P.J. *Regionalism Compared: Japan and Asia, Germany in Europe*. Journal of International Political Economy 2,1 - 57-68. March, 1998.
- . KATZENSTEIN, P. J. *A world of regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press. 2005.
- . KAUFMAN, Stuart. *Organizational politics and change in soviet military policy*. World Politics. 46. April. P. 355-382. 1994.
- . KAY, Adrian. *A critique of the use of path dependency in policy studies*. Public Administration 83:553–71. 2005.
- . KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence, Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977.
- . KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- . KEOHANE, Robert O. (ed.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- . KEOHANE, R; NYE, J.; HOFFMAN, S. (Eds.) *After the Cold War: politics and institutions in Europe*. Cambridge University Press, 1993.
- . KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press. 1994.
- . KNIPPING, Franz. *Firm with the West! Elements of the International Orientation of West Germany in the Mid – 1950s*. in Ennio di Nolfo, ed., Power in Europe? Great Britain, France, Germany and Italy and the Origins of the EC, 1952-1957. Berlin, 1992.
- . KOHL, Wilfrid L. *French Nuclear Diplomacy*. Pp. xiii, 412. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1972.

- . KREPPEL, A. *The European Parliament's influence over EU policy outcomes*, *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 521–38. 1999.
- . KREPPEL, A. *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. New York: Cambridge University Press. 2001
- . KRIEGER, Wolfgang. *Germany's Evolution from Occupied Territory to Western Partner*, in: Antonio Varsori (ed.), *Europe 1945-1990s: The End of an Era?* Macmillan, London, 1995.
- . KRIGE, John. *American Hegemony and the Postwar Reconstruction of Science in Europe*. MIT Press, Cambridge, MA, 2006.
- . KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press. 1962
- . LAAKSO, L., ed. *Regional Integration for Conflict Prevention and Peace Building in Africa. Europe, SADC, and ECOWAS*. University of Helsinki, Department of Political Science, 2002
- . LAKE, David; MORGAN, Patrick. *Regional orders: building security in a new world*. Penn State University Press. 1997.
- . LAURSEN, F.; VANHOONACKER, S. (eds.). *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. Maastricht: EIPA: 3-24.
- . LAVAGNA, Roberto. *Alianzas regionales: Mercosur, Nafta y la Unión Latinoamericana. Argentina y Brasil en el Mercosur*. Grupo Editor Latinoamericano. 1995.
- . LEMKE, Douglas. *Regions of war and peace*. Cambridge, UK; Cambridge University Press. 2002.
- . LEVY, J.; VAKILI, L. *Diversionary action by authoritarian regime: Argentina in the Falklands/Malvinas Case*. In *The Internationalization of Communal Strife*. Manus I. Midlarski. New York. Harper Collins Academic. 1992.
- . LEWIS, Jeff. *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision-Making in the European Union*. *International Organization* 59 (Fall). 2005.
- . LIDDELL HART, B.H. *The real war, 1914-1918*. Little Brown. 1964.
- . LIMA, Maria Regina Soares. *The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and itaipu*. Ph.D. Dissertation. Vanderbilt University. 1986.
- . LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, in: *International Affairs* 82.1, 21-40, 2006.

- . LINDBERGH, Leon. *The political dynamics of European economic integration*. Stanford University Press. 1963.
- . LLANOS, Mariana. *El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)*. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151. (Oct. - Dec., 1998), p. 743-770.
- . LYNCH, Frances. *Restoring France: the road to integration*. In Milward, A; Lynch, F.; Ranieri, R.; Romero, F.; Sorensen, Vibeke. *The frontier of national sovereignty*. Routledge. London and New York. 1994.
- . LYNN-JONES, Sean. *Preface*. In Brown, M; Coté Jr., O; Lynn-Jones e Miller, S. *Offense, defense and war*. MIT Press. 2004.
- . MACLEAN, Sandra. *Peacebuilding and the New Regionalism in Southern Africa*. *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5, *New Regionalisms in the New Millennium*, p. 943-956, Oct., 1999.
- . MAGAS, Branka; EZANIC, Ivo. eds. *The War in Croatia and Bosnia–Herzegovina, 1991–1995*, London: Frank Cass, 2001.
- . MAIER, Charles S. *The presence of the superpowers in Europe (1947-1954): an overview*. in: Antonio Varsori (ed.), *Europe 1945-1990s: The End of an Era?* Macmillan, London, 1995.
- . MAIER, Charles S. *The Cold War in Europe. Era of a Divided Continent* Princeton: Markus Wiener, 1996, p.203-240. 1996.
- . MAINWARING, Scott; PEREZ-LINÁN, Anibal. *Regional effects and region-wide diffusion of democracy: why regions of the world are important in comparative politics*. Paper presented in Annual Meeting of the American Political Science Association. 2004.
- . MAJONE, Giandomenico. *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance*. *Journal of Public Policy*, 17, 2: 139 – 167. 1997.
- . MALAMUD, Andrés. *The International Dimensions of Democratization: The Case of Argentina*. Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa. Working Paper 3. 2004.
- . MANSFIELD, Edward; SNYDER, Jack. *Democratization and War*. *Foreign Affairs*, May/June, 1995.
- . MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Otto Pierre Editores, Rj. 1980.
- . MARCELLA, Gabriel. *War and peace in the amazon: strategic implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru war*. Department of National Security and Strategy, U.S. Army War College. 1995.

- . MARKS, G., F. NIELSEN; RAY, L; SALK, J. *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*. *Comparative Political Studies*, 29, 2, pp. 164-192. 1996.
- . MARKS, G., HOOGHE, L.; BLANK, K. *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level governance*. *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, pp. 341-78. 1996.
- . MARTINS, Carlos Estevam. *A Evolução da Política Externa Brasileira na década 64/74*. Estudos Cebrap. São Paulo, 12:54-98, abril/junho, 1975.
- . MARX, KARL. *O Capital – crítica da economia política*. Livro I, vol. 2. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, p. 746. 1980.
- . MATTLI, W. *The Logic of Regional Integration*. Cambridge University Press. 1999.
- . MATTLI, W. *Ernst Haas Thinking on Comparative Regional Integration: Of Virtues and Infelicities*. *Journal of European Public Policy* 12 [special issue in memory of E. Haas] pp. 40-72; 2005.
- . FAURE, Maurice. *Entrevista de concedida ao diário Le Monde*, em 04 de Julho de 1956 - European Navigator – Disponível em www.ena.lu. Acesso em 29/06/2008.
- . MCDUGALL, D. *Australia and regionalism in the Asia-Pacific*, in GRUGEL J. and HOUT W. (eds). *Regionalism across the north-south divide: state strategies and globalization*. European Political Science Series, 31-45, London: Routledge. 1999.
- . MCINTYRE, W. David. *Background to the ANZUS Pact: Policy Making, Strategy and Diplomacy, 1945-55*, Macmillan, Basingstoke, 1995
- . MCLEAN, David. *ANZUS Origins: A Reassessment*, Australian Historical Studies, vol. 24. 1990, pp 64-82.
- . MEARSHEIMER, John. *Conventional Deterrence* New York: Cornell University Press 1983.
- . MEARSHEIMER, John. *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*. *International Security*. 15, 1. p. 5-56. 1990.
- . MEARSHEIMER, John. *The tragedy of Great Power Politics*. New York, W.W. Norton. 2001.
- . MELIDONI, Sabrina. *O conflito de Beagle entre Argentina e Chile (1976-1981)*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponível em www.caei.com.ar, acesso em 29/06/2008.
- . MENA, F. Carrion. *Política Exterior del Ecuador: evolución, teoría e práctica*. Quito. Editorial Universitária. 1986

- . MENDL, Wolf. *The Background of French Nuclear Policy. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 41, No. 1. (Jan., 1965), pp. 22-36.
- . MENDOZA, Diego Hurtado. *Autonomy, even Regional Hegemony: Argentina and the "Hard Way" toward Its First Research Reactor (1945–1958)*. Cambridge University Press. *Science in Context* 18(2), 285–308 (2005).
- . MERTON, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. New York. Free Press. 1968.
- . MILLER, B. *States, Nations and the Great Powers – The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge U. Press. 2007.
- . MILNER, Helen. *Industries, governments and the creation of regional trade blocs*. In Mansfield, Edward & Milner, Helen. *The political economy of regionalism*. Columbia University Press. 1997.
- . MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, 1997.
- . MILNER, Helen; MANSFIELD, Edward; ROSENDORFF, Peter B. *Free to Trade? Democracies, Autocracies, and International Trade Negotiations*". *American Political Science Review*, v. 94, #2: 305-22, June 2000.
- . MILWARD, A.; SORENSEN, V. *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, London. 1993.
- . MILWARD, Alan. *The European Rescue of the Nation-State*. London and New York. 1994.
- . MINISTERIO ALEMÃO DE DEFESA. *LIVRO BRANCO*. Der Bundesminister der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, Bonn, November 26, 1992.
- . MINISTERIO BRITÂNICO DE DEFESA. *LIVRO BRANCO* (Strategic Defense Review – 1998). Disponível em http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf. Acesso em 29/06/2008.
- . MINISTERIO DE DEFESA DA FRANCA. *LIVRO BRANCO*. Disponível em http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/defense_securite_nationale_un_875. Acesso em 29/06/2008.
- . MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Ata de integração Brasileiro-Argentina*. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/biargent.htm>. Acesso em 29/06/2008.
- . MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Declaração conjunta sobre energia nuclear*. Disponível em http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_370_4857.htm. Acesso em 29/06/2008.

. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Declaração de Iguazu*. Disponível em http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm. Acesso em 29/06/2008.

. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Resenha de Política Exterior*, no. 39, 1983, p. 122.

. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>. Acesso em 29/06/2008.

. MITTERRAND, F.; KOHL, H. *Mensagem conjunta dirigida a Charles Haughey*, em 18/04/1990. Pode ser acessada em www.ena.lu

. MONETA, Carlos J. *Argentine foreign policy in the cold war*. In Siracusa, Joseph M.; Barclay, G. St. John. *The impact of the cold war*. Washington DC. National University. 1977.

. MONIZ BANDEIRA, Luiz A. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Triplice Aliança ao MERCOSUL*. Ed. Revan, 2003.

. MORAVCSIK, Andrew. *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*. *International Organization* 45,1 (Winter). 1991.

. MORAVCSIK, Andrew. *Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach*. *Journal of Common Market Studies* 31, p. 473-524. 1993.

. MORAVCSIK, Andrew. *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. *International Organization*, Vol. 51: 4, pp. 513-553. 1997.

. MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca. NY. Cornell U. Press. 1998.

. MORAVCSIK, Andrew. *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*. *International Organization* 53 (2). 1999.

. MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations; the struggle for power and peace*. New York, A. A. Knopf. 1948. Em português: *A política entre as nações*. Ed. UnB. 2003

. MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

. MURRAY, D; VIOTTI, P. *The Defenses Policies of Nations: a Comparative Study*. The Johns Hopkins University Press; 3th edition. 1994.

- . MUTIMER, D. *1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered*. *Journal of European Integration* 13: 75-101. 1989.
- . MYERS III, Desaix B. *O Debate sobre energia nuclear*. São Paulo: Cultrix, 1980.
- . NEUMANN, Iver B. (ed.) *Regional Great Powers in International Politics*, Basingstoke: St. Martin's Press, 1992.
- . NEUMANN, Iver B. *A Region-Building Approach*, in Fredrik Söderbaum; Timothy Shaw, eds., *Theories of New Regionalisms: a Palgrave Reader*, p. 160-178. London: Palgrave Macmillan, 2003.
- . NEUMANN, Iver B. *A region-building approach*. In SODERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy (eds.) *Theories of new regionalism: a Palgrave Reader*. P. 160-178. London. Palgrave MacMillan. 2003.
- . NEVILLE-JONES, Pauline. *Dayton, IFOR, and Alliance Relations in Bosnia*. *Survival* 38, 4 (Winter 1996-97), 45-65
- . NEWHOUSE, John. *Europe Adrift*. New York: Pantheon, 1997.
- . NIEBUHR, Reinhold. *Christian realism and political problem*. New York. Charles Scribner's Sons. 1953
- . NORDEN, Deborah. *Military rebellion in Argentina: between coups and consolidation*. Lincoln. University of Nebraska Press. 1996.
- . NORDLINGER, E. *On the Autonomy of the Liberal Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press. 1981.
- . NUGENT, Neill. *The Leadership Capacity of the European Commission*. *Journal of European public policy*, 2(4), 603 – 623. 1995.
- . NUTTAL, Simon. *European Political Cooperation*. Oxford. Clarendon Press. 1992.
- . NUTTALL, Simon. *The CFSP at Maastricht: Old friend or new enemy?* In *European Union Studies Association (EUSA) - Biennial Conference - 1997 (5th), May 29-June 1, 1997*, pages 7, Seattle, WA. 1997.
- . NYE, Joseph. *International regionalism: Readings*. Boston. Little Brown. 1968.
- . O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy*, 5:1, 55-69.1994.
- . OJANEN, H. *Theories at a Loss? EU-NATO Fusion and the "Low-politicization" of Security and Defence in European Integration*. UPI Working Paper, 35, 2002
Disponível em: http://www.upi-fiia.fi/english/navigation/publications_frameset.htm
Acesso em 29/06/2008.

- . OJANEN, H. *The EU and Nato: Two competing models for a common defence policy*. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. No. 1. Pags. 57-76. 2006
- . OLIVEIRA, ODETE M. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e MERCOSUL*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (1): 5-23 [1998]
- . ORGANSKI, A.F.K.; KUGLER, Jacek. *The War Ledger*. University of Chicago Press IL. 1980.
- . PAGE, S. E. *Path dependence*. *Quarterly Journal of Political Science* 1:87–115. 2006.
- . PAPAYOANOU, Paul A. *Great Powers and Regional Orders: Possibilities and Prospects After the Cold War*, in: David A. Lake/Patrick M. Morgan (Eds.), *Regional Orders. Building Security in as New World*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- . PATTEN, Chris. *How National is the National Interest? Churchill Lecture*, Guildhall, London, 30/04/2002.
- . PETERSON, Harold. *Argentina and the United States: 1810-1960*. State University of New York. 1964.
- . PETERSON, J. *Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, No. 1, pags. 69-93. 1995.
- . PIERSON, Paul. *The path to European Integration: a historical institutionalist analysis*. *Comparative political studies* 29 (2), 123-63. 1996.
- . PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, institutions and Social Analysis*. Princeton University Press. 1998.
- . PIERSON, Paul. *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*, in Wayne Sandholtz and Alec Stone-Sweet, eds., *European Integration and Supranational Governance*, pp. 27-58. Oxford University Press. 1998.
- . PION-BERLIN, David. *Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone*. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42, 1 (Spring): 43-69. 2000.
- . POLLACK, Mark. *International relations theory and European integration*. *Journal of Common Market Studies* 39 (2), 221-244. 2001.
- . POLLACK, Mark. *The new institutionalism and European integratio*. in Diez, Thomas e Antje Wiener: *European integration theories*. Oxford University Press. Cap. 8, pags. 159 a 176. 2004.
- . PORCILE, Gabriel. *The Challenge of Cooperation: Argentina and Brazil, 1939-1955*. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No. 1. (Feb., 1995), pp. 129-159.

- . POTASH, Robert. *El ejército y la política en la Argentina, 1928–1945*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 1984.
- . POTASH, Robert. *Los militares ya no son actores políticos*. La Nación. 26/10/2003.
- . POWELL, R. *Anarchy in international relations theory: the neorealist-neoliberal debate*. International Organization – Spring, 1994. v48, n.2, p.313-344.
- . POZZO, Ligia M. *I rapporti fra Argentina e Stati Uniti durante gli ultimi anni della Seconda Guerra Mondiale e la prima presidenza peronista (1942-1950)*. Tesi di dottorato di ricerca. STORIA, ISTITUZIONI E RELAZIONI INTERNAZIONALI DEI PAESI EXTRAEUROPEI. Università de Pisa. 2005.
- . PUGH, M. C.; SIDHU, W. P. S. *The United Nations and regional security: Europe and beyond*. Boulder, Lynne Rienner Publishers. 2003.
- . PUTNAM, R. D. *Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games*. International Organization 42 (3), p. 427-460. 1988.
- . QUIROGA, Antônio A. *A agenda internacional da Bolívia no início do século XXI*. Cadernos Adenauer: Política Externa na América do Sul. São Paulo, v. 7, n. 7, p. 135-158, 2000.
- . RAMET, Sabrina. *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to Ethnic War*, Boulder. Westview. 1996
- . REDICK, J. *The Tlatelolco Negotiation and Nonproliferation in Latin America*. International Organization 35 (1): 102-34. 1981.
- . REIS, Oswaldo Dehon R. *União Européia: entre a Democracia e a Eficiência*. Dissertação de Mestrado defendida no IUPERJ. Rio de Janeiro/RJ. 2001.
- . REIS, Oswaldo Dehon R. *A Escola Inglesa de relações internacionais: da teoria ao diálogo com a História*. REVISTA MÚLTIPLA, ANO X - vol. 12 - Nº 19 - Dezembro 2005.
- . REIS, Oswaldo Dehon R. *O papel dos middle powers na unipolaridade: para além do modelo balancing – bandwagon*. 2005. Projeto IBSA. Disponível em: http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/Working_paper_IBSA_Oswaldo_Dehon.pdf. Acesso em 29/06/2008.
- . REIS, Oswaldo Dehon R. *As três gerações do Regionalismo Político*. Paper apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI. 2007. Disponível em www.abri.org.br. Acesso em 29/06/2008.
- . RESENDE-SANTOS, João. *The origins of security cooperation in the southern cone*. Latin American Politics and Society. Vol. 44, no. 4, Winter, 2002.
- . RICHARDSON, J. *European Union: Power and Policy-Making*. London. Routledge

- . RIKER, William H. *Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions*, American Political Science Review 74: 432-446. 1980.
- . RISSE, Thomas. *Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration*, in: Journal of European Public Policy, 12:2. 2005.
- . RISSE, Thomas. *Social Constructivism and European Integration*. In Antje Wiener & Thomas Diez. *European Integration Theory*. Oxford U. Press. 2004.
- . ROSAMOND, Ben. *The Uniting of Europe and the Foundations of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Enrst B. Haas*. Journal of European Public Policy, Vol. 12, No. 2, 2005, pp. 237-254
- . ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Palgrave. 2000.
- . ROSE, Gideon. *Neoclassical realism and theories of foreign policy*. World Politics - Volume 51, Number 1, October 1998, pp. 144-172.
- . ROUQUIEU, Alain. *Introducción a la Argentina*. Buenos Aires: Emece Editores.1987.
- . RUSSELL, Roberto. *Políticas exteriores: hacia una Política Común*. In: RAPOPORT, M. (org.). *Argentina y Brasil en el Mercosur: políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1995.
- . SABATO, Jorge. *El plan nuclear brasileno y la bomba atomica*. Estudios Internacionales 11 (4): 73-82.1978.
- . SAHNI, Varun. *Not Quite British: A Study of External Influences on the Argentine Navy*. Journal of Latin American Studies, Vol. 25, No. 3. (Oct., 1993), pp. 489-513.
- . SAMPSON, G. P.; S. WOOLCOCK (ed). *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration. The Recent Experience*, UNU Press, Tokyo, 2003.
- . SANCHEZ-GIJÓN, Antônio. *La integración en la Cuenca del plata*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana. Ediciones de Cultura Hispánica. 1990.
- . SANDHOLTZ, W.; STONE-SWEET, Alec. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press. 1998.
- . SANDHOLTZ, W.; ZYSMAN, J. 1992: *Recasting the European Bargain*. World Politics. Vol. 42. No. 1. Pags. 95-128, 1989
- . SANGUINETTI, J.M. *O Barão do Rio Branco e o Uruguai*. In Cardim, C.H e Almino, J (Orgs.) *Rio Branco, a América do Sul e Modernização do Brasil*. RJ. MRE (FUNAG/IPRI/IRBr), 2002.
- . SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. Ed. Siciliano. 1992

- . SARNEY, José. *Entrevista concedida em 07/08/2005 à Geneton Moraes Neto*, publicada em Dossiê Brasília: o segredo dos ex-presidentes. Ed. Globo. 2005.
- . SCHIMMELFENNIG, Frank. *Strategic calculations and international socialization: membership incentives, party constellations, and sustained compliance in central and eastern Europe*. *International Organizations* 59 (Fall). 2005.
- . SCHMITTER, Philippe C.; LYNN KARL, Terry. *The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?* *Slavic Review* 53:1 173-85. Spring, 1994.
- . SCHMITTER, Philippe C. *Neo-neofunctionalism*. In WIENER, A. e DIEZ, T. (eds) *European Integration Theory*. Oxford University Press. 2004.
- . SCHOLTE, Jan Aart. *Globalization: A critical introduction*. New York: St. Martin's Press. 2000.
- . SCHULZ, M., F. SÖDERBAUM; J. OJENDAI (eds.) *Regionalisation in a Globalising World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*. London: Zed Books. 2001.
- . SCHWELLER, Randall. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press, 1988.
- . SCHWELLER, Randall. *The progressiveness of neoclassical realism*. In Colin Elman and Miriam F. Elman. *Progress in international relations theory*. BCSIA Studies. MIT University Press. 2003.
- . SCHWELLER, Randall. *Unanswered threats – Political constraints on the balance of power*. Princeton University Press. 2006.
- . SELCHER, Wayne A. *Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition*. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 27, No. 2. p. 25-53. Summer, 1985.
- . SERRANO, Monica. *Regionalism and governance: a critique*. In FAWCETT, L.; SERRANO, Monica. *Regionalism and governance in the Americas; continental drift*. Palgrave Macmillan. 2005.
- . SHARP, Paul. *Thatcher's diplomacy: the revival of British foreign policy*. Basingstoke: Macmillan. 1997.
- . SHAW, Martin. *The Global Transformation of the Social Sciences*, in KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut and GLASIUS, Marlies (eds) *Global Civil Society 2003* (Oxford: OUP) p. 35-44. 2003.
- . SHEPHERD, A. *Top-Down or Bottom-Up: Is Security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability*. *European Security* 9(2): 13-30. 2000.

- . SHEPSON, Kenneth A. *Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*, *Journal of Theoretical Politics* 1: 131-147. 1989.
- . SHIRK, Susan L. *Asia-Pacific Regional Security: Balance of Power or Concert of Power?* In *Regional Orders: Building Security in a New World*, edited by David A. Lake and Patrick M. Morgan. State College: Pennsylvania State University Press. 1997.
- . SIMMONS, Beth. *Territorial Disputes and Their Resolution - The Case of Ecuador and Peru*. United States Institute of Peace. Peaceworks No. 27. 1999.
- . SINGER, David J. *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. *World Politics*, Vol. 14: 1, pp. 77-92. 1961
- . SINGER, David J.; SMALL, Melvin. *The Wages of War, 1816-1965: A Statistical Handbook*. New York: John Wiley. 1972
- . SIRACUSA, Joseph M. *The ANZUS Treaty Revisited*. *Security Challenges*. Volume 1, No.1, 2005
- . SJURSEN, Helene. *Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs*. Arena Working Paper 9/03. 2003.
- . SMITH, H. *European Union Foreign policy: what it is and what it does*. London. Pluto Press. 2002
- . SNYDER, J. *The ideology of the offensive. Military decision-making and the disasters of 1914*. Ithaca: Cornell University Press. 1984
- . SOARES, Samuel. A. *Forças Armadas e Sistema Político na consolidação da democracia: o Brasil pós-1989*. In: *Research and Education in Defense and Security Studies*, Washington. REDES, 2001.
- . SODERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy. *Theories of new regionalism: A Palgrave Reader*. Houndmills and New York: Palgrave MacMillan, 2003.
- . SODERBAUM, Fredrik; VAN LANGENHOVE, Luk. *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*. Routledge. 2006
- . SOLINGEN, Etel. *Regional orders at century's dawn – Global and domestic influences on grand strategies*. Princeton University Press. 1998.
- . SOTOMAYOR, Arturo. *Civil-Military Relations and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation – CIDE – Columbia University*. 2004
- . STOESSINGER, John G. *The Might of Nations: World Politics in Our Time*. Randon House, 1962.
- . STORNI, V. *Carta ao Pres. Roosevelt*. *Time*. Edição de 20/09/1943.

- . TANK, Pinar. *The CFSP and the Nation State*. in Foreign and Security Policy of the European Union. London: Sage (9–22). 1998.
- . TAVARES, Rodrigo. *The state of the art of regionalism. The past, present and future of a discipline*. UNU-CRIS Working Papers. W-2004/10. 2004.
- . TAYLOR, P.J. *The way the modern world works: world hegemony to world impasse*. Chichester: Wiley, 1996.
- . TERTRAIS, Bruno. *Nuclear policy: France stands alone*. Bulletin of Atomic Scientists. July/August. 2004
- . THATCHER, Margaret. *The Downing Street Years*. HarperCollins. 1993.
- . THOMPSON, William. *The regional sub-system: a conceptual explication and a propositional inventory*. International Studies Quarterly 17, p. 89-117. 1973.
- . TICKNER, Arlene; MASON, Ann. *Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region*. Alternatives: Global, Local, Political, 28 no.3, June-July. 2003.
- . TRANHOLM-MIKKELSEN, Jeppe. *Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC*, Millennium: Journal of International Studies, 20:1, p. 1-22, 1991.
- . TSEBELIS, G. *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*. American Political Science Review 88(1), pp. 128–142. 1994.
- . TSEBELIS, George; GARETT, Geoffrey. *Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Co-decision Procedure*. The Journal of Legislative Studies, 3(3): 74-92. 1997.
- . TSEBELIS, George; GARETT, Geoffrey. *Legislative politics in the European Union*. European Union Politics 1(1): 9-36. 2000.
- . UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL (UEO). *The reactivation of WEU: statements and communications 1984-1987*. London. WEU. 1988.
- . VAN EVERA, S. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, Cornell University Press. 1997.
- . VAN EVERA, S. *Offense, Defense, and the Cause of War*. International Security, issue 4, volume 22, 1998.
- . VAN EVERA, S. *Causes of war: power and the roots of conflict*. Ithaca, Cornell University Press. 1999.
- . VAN LANGENHOVE, Luk; COSTEA, Ana-Cristina. *The EU as a Global Actor and the Emergence of Third Generation Regionalism*. United Nations University occasional papers O-2005/14. Disponível em: <http://www.cris.unu.edu/admin/documents/20051202104452.O%20-%202005%20-2014.pdf>. Acesso em 29/06/2008.

- . VARGAS, Eugenio V. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL*. RBPI. 40 (1): 41-74. 1997.
- . VAYRYNEN, Raymo. *Regionalism: Old and New*. *International Studies Review* 5, p. 25-51. 2003.
- . VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL*. Brasília: IBRI, 2002
- . VICHNEY, Nicolas. *La première bombe A française a explosé samedi matin à 7 heures à Reggane*, in *Le Monde*. 14.02.1960 - 15.02.1960, N. 4 686; 17e année, p. 1. Disponível em www.ena.lu Acesso em 29/06/2008.
- . VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. Editora da Universidade/UFRGS: Porto Alegre, 1998.
- . WALLACE, H.; WALLACE, W. *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press. 4th Edition. 2000.
- . WALLERSTEIN, Immanuel. *After Liberalism*. New York: New Press. 1995.
- . WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1987.
- . WALTZ, Kenneth N. *Man, the state and war*. Columbia University Press. 1959. Edição em português (Martins Fontes) de 2002.
- . WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company. 1979.
- . WALTZ, Kenneth N. *Reflections on Theory of International Politics. A Response to My Critics*. in: KEOHANE, Robert: *Neorealism and Its Critics*. 1986.
- . WALTZ, Kenneth N. *The Emerging Structure of International Politics*. *International Security*, Vol. 18, No. 2. p. 44-79. Fall, 1993.
- . WALTZ, Kenneth N. *Evaluating Theories*. *American Political Science Review* 91(4): 913-918. 1997.
- . WEBB, C. *Theoretical Prospects and Problems*, in Wallace, H., Wallace, W.; Webb, P. (eds.) *Policy-Making in the European Community* (2nd edition) Chichester: John Wiley and Sons). 1983.
- . WENDT, A. *Social theory of international politics*. Cambridge University Press. 1999.
- . WIGHT, Martin. *Power Politics*. Edited by Hedley Bull et al., London: Royal Institute of International Affairs, 1978

- . WILDAVSKY, A. *New Politics of the Budgetary Process*. Longman Higher Education; Rev Ed edition 1988.
- . WINCOTT, D. *Institutional interaction and European integration: Towards an everyday critique of liberal intergovernmentalism*. In: *Journal of Common Market Studies* 33:4,597-609, 1995.
- . WOHLFORTH, William. *The Elusive Balance. Power and perceptions during the cold war*. Cornell University Press. 1993.
- . WOHLFORTH, William. *The Stability of a Unipolar World*. *International Security*, vol. 24, no. 1 (Summer). pp. 5-41. 1999.
- . WROBEL, Paulo. *Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon-Free Zone*. Ph.D. dissertation. London. King's College, University of London. 1991.
- . WROBEL, Paulo; REDICK, John. *The role of Scientists in South American Nuclear Cooperation*. *The New York Academy of Sciences*. January 28-30, 1998.
- . ZAKARIA, Fareed. *Realism and Domestic Politics: A Review Essay*, *International Security*, vol. 17, n. 1 117-198. Summer, 1992.
- . ZAKARIA, Fareed. *From Wealth to Power*. Princeton University Press. 1998.
- . ZARTMANN, William. *Africa as subordinate state system in international relations*. *International Organization* 21, p. 545-564. 1967.
- . ZAVERUCHA, J. *As prerrogativas militares nas transições brasileira, argentina e espanhola*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 7, n. 19, p. 56-65, jun. 1992.
- . ZEGART, Amy. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*. Stanford, CA, Stanford University Press. 1999.
- . ZIELONKA, Jan. *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press, Introduction and Conclusions. 2006.
- . ZUGAIB, Eliana. *A hidrovía Paraguai-Paraná*. Funag. 2007.

CITAÇÕES DE JORNAIS

- . O Estado de São Paulo, 09/06/87;
- . Folha de São Paulo - FSP, 09/06/87
- . FSP, 08/08/1986
- . *Cronica*, de 14/10/77 – Destitucion: ¿ Que sucede em Brasil?
- . *La Opinión*, em 15/10/77 – El partido oficialista deja a Frota en el vacío político.
- . Correio Braziliense, de 20/09/2005

ENTREVISTAS

- . Andrew Hurrell – Oxford
- . Anne Deighton – Oxford
- . Leslie Bethell – Oxford
- . Timothy Powers – Oxford
- . David Spencer – Washington
- . Luis Bitencourt – Washington
- . Salvador Raza – Brasília