

**ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
CENTRO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA INTERNACIONAL E DEFESA**

DOUGLAS ROCHA ALMEIDA

**A NARRATIVA ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DE UMA
COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO CONE SUL E A
QUESTÃO DA AUTONOMIA:**

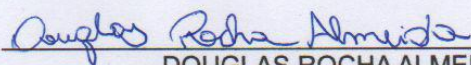
um estudo das políticas nucleares de Argentina e Brasil (1991-2011)

**RIO DE JANEIRO/RJ
MARÇO/2021**

C2021ESG

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG



DOUGLAS ROCHA ALMEIDA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A447n Almeida, Douglas Rocha

A narrativa acerca do desenvolvimento de uma comunidade de segurança no Cone Sul e a questão da autonomia: um estudo das políticas nucleares de Argentina e Brasil (1991-2011) / Douglas Rocha Almeida. - Rio de Janeiro: ESG, 2021.

145 f.

Orientador: Prof. Antonio Ruy de Almeida Silva

Dissertação de Conclusão de Curso - Dissertação apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Mestrado Acadêmico da Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (2019).

1. Cone Sul. 2. Brasil – Relações exteriores – Argentina. 3. Argentina – Relações exteriores – Brasil. 4. Programa Nuclear Brasileiro. 5. Programa Nuclear Argentino. I. Título.

CDD – 338.962148

Elaborada pelo bibliotecário Antonio Rocha Freire Milhomens – CRB-7/5917

DOUGLAS ROCHA ALMEIDA

**A NARRATIVA ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DE UMA
COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO CONE SUL E A
QUESTÃO DA AUTONOMIA:**

um estudo das políticas nucleares de Argentina e Brasil (1991-2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG) como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Segurança Internacional e Defesa.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Ruy de Almeida Silva

Rio de Janeiro/RJ
Março/2021

DOUGLAS ROCHA ALMEIDA

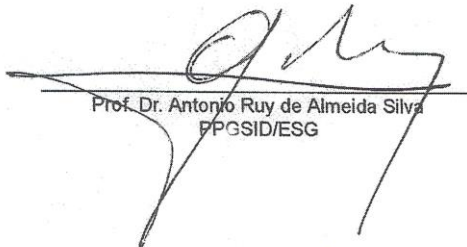
**A NARRATIVA ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DE UMA COMUNIDADE DE
SEGURANÇA NO CONE SUL E A QUESTÃO DA AUTONOMIA:**

um estudo das políticas nucleares de Argentina e Brasil (1991-2011)


Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Segurança Internacional e Defesa.

Rio de Janeiro, 25 de março de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Antonio Ruy de Almeida Silva
PPGSID/ESG



Prof. Dr. Luis Manoel Rebelo Fernandes
PPGSID/ESG



Prof. Dra. Layla Ibrahim Abdallah Dawood
PPGRI/UERJ

Continua a economia internacional a caracterizar-se pela má distribuição do produto econômico, pela concentração dos recursos de capital e tecnologia, pela discriminação nas oportunidades de acesso aos mercados e pela exclusão da quase totalidade dos países do processo decisório internacional. Essa situação de assimetria global favorece a monopolização da riqueza mundial por um pequeno número de países.

ESG, 1977

Dói na classe caucasiana vê subúrbio no close

Akilla

AGRADECIMENTOS

“Nem todas as crianças vingam”, disse Cândido Neves – caçador de escravos, pai e homem desabastecido de grandes habilidades, intelecto ou espírito, e murcho também de disposição para desenvolvê-los – depois de entregar Arminda – escrava fugida, preta e prenha – à hediondez com cara de gente – o senhor de Arminda, quem lhe açoitaria até que o aborto se consumasse. O castigo não teria trazido tanto tormento à Arminda não fosse a desventura de sua situação. Nem todas as crianças vingam, conforme o conto *Pai Contra Mãe* de Machado de Assis. Vinguei, porém. Contra as estatísticas, contra a omissão quase completa do Estado, que raramente se omite para tornar a vida ainda mais dura, e contra o preconceito. Vinguei; e devo tudo à minha mãe. Sem ela, eu estaria sujeito ao grotesco e ao cruel, vestido com máscara de flandres, ferro ao pescoço e ferro ao pé. Francisca, amo-te!

Gostaria de agradecer à CAPES pela bolsa concedida e sem a qual eu não poderia me dedicar de maneira integral à elaboração desta dissertação. Sempre me aquece o coração a lembrança do dia em que marchei em direção ao Banco do Brasil para resolver a burocracia que tornaria possível a concessão do auxílio. Foi um dia de chuva no Rio de Janeiro, contudo foi uma chuva que fez cessar boa parte da tempestade de inquietações financeiras que insistiam em me aborrecer. Nesse dia, tive a certeza que deixaria para trás uma república sem lugar adequado para a realização dos meus estudos, uma vez que ela contava com vinte moradores, sendo seis apenas no meu dormitório. E tive a certeza também que melhoraria minhas refeições, que à época se resumiam a macarrão e ovos; alimentava-me assim não por gosto, apesar de grato à delícia de cada proteína e carboidrato, mas para evitar gastos que eu não conseguiria honrar.

Gostaria de agradecer à Escola Superior de Guerra, instituição que muito me proporcionou e à qual eu muito devo. Gostaria de agradecer especialmente ao quadro de colaboradores da ESG. Ao pessoal da limpeza, do cafezinho, do restaurante (do rancho, onde muitas vezes fui intrépido penetra para poder comer bem e desfrutar de agradáveis companhias), da biblioteca, da portaria, da barbearia e da secretaria (em particular, à tenente Ramaiana) gostaria de dizer que à quilômetros de distância da minha família, vocês foram a minha.

Agradeço também, sincera e profundamente, a todos os professores. Gostaria de nomear principalmente a profa. Erica, com quem eu muito aprendi e quem foi, sobretudo, alguém que me ajudou bastante desde o início do mestrado – vinguei no mestrado e foi culpa sua, Erica. Erica, com todo o respeito, a senhora é meu *crush* acadêmico, meu modelo de docente ideal, que é tanto humano quanto competente.

Serei eternamente grato também ao Contra-Almirante (Reserva) da Marinha do Brasil e professor Antonio Ruy, cuja orientação precisa, rigorosa e serena levou-me a superar algumas das fronteiras do meu pensamento, indo longe com calma e coragem e com a diligência e a tenacidade de quem sabe aonde quer chegar. Muito obrigado por tudo, Ruy.

Sou grato também aos professores da minha banca de defesa. Layla Dawood e Luis Fernandes, obrigado pelos comentários, sempre muito cirúrgicos e pertinentes, a respeito do meu objeto de pesquisa. No caso da professora Layla, tive a oportunidade também de apreciar seus textos acadêmicos, que foram muito úteis para minha dissertação. Professor Luis Fernandes, suas boas aulas e pensamento crítico estão refletidos no meu trabalho e na minha qualidade enquanto acadêmico.

Gostaria de agradecer imensamente também a melhor coisa que ganhei com o mestrado: os amigos que fiz. Alice, de verdade, você, com sua amizade, tornou o mestrado algo leve e simpático. Camilla, Matheus, Stella, Rafa e Amanda Zuniga, guardo com muito carinho cada momento que vivi com vocês. Quero ter todos vocês para sempre na minha vida. Lorena, amiga querida, desde os tempos da graduação você tem sido crucial para minha formação, como acadêmico e como ser humano. Nossos caminhos se entrelaçaram quando você foi para a UFF e eu para ESG, no mesmo período; nossa amizade, desde então, tem se tornado cada dia mais intensa.

Gostaria de agradecer, finalmente, à minha família e amigos. Pai, obrigado por ter me feito entender que a excelência é um valor. Hellen, Ediva, Amparo, obrigado por terem dado o amor que eu, ignorante de mim mesmo, não sabia que precisava. Weberth, Jaime, Wanderson, Matheus, Yohanna, Isadora, Estela, Stephanie vocês são os melhores.

À minha mãe

LISTA DE SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AEB	Agência Espacial Brasileira
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ARCAL	Acordo Regional para a Cooperação e Promoção da Ciência e Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CAQ	Convenção de Armas Químicas
CAREM	Central Argentina de Elementos Modulares
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CNEA	Comissão Nacional de Energia Atômica
COBEN	Comissão Binacional de Energia Nuclear
COMPERSEG	Comitê Permanente de Segurança
CTBT	Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares
END	Estratégia Nacional de Defesa
G8	Grupo dos 8
GSN	Grupo de Supridores Nucleares
JID	Junta Interamericana de Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTRC	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIEA	Organismo Internacional de Energia Atômica
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIAP	Planta Industrial de Água Pesada
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
RFA	República Federal da Alemanha
RMB	Reator multipropósito brasileiro
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
ULE	Urânio levemente enriquecido
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

UNCLOS
ZOPACAS

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

RESUMO

O objetivo desta dissertação é compreender de que forma a narrativa de pertencimento a uma comunidade de segurança no pós-Guerra Fria afetou a busca por autonomia de Argentina e Brasil em suas respectivas políticas nucleares. Para cumprir com esse propósito, primeiro expõe-se o conceito de comunidade de segurança a partir de uma lente construtivista das Relações Internacionais. Após isso, analisam-se leituras possíveis do Cone Sul enquanto uma comunidade de segurança. Em seguida, traz-se o debate acerca da questão da autonomia e de sua promoção por meio do regionalismo. Investigam-se, por fim, os objetivos das políticas nucleares de Argentina e Brasil entre os anos de 1991 a 2011 e como o pertencimento desses países a uma comunidade de segurança afetou a consecução desses objetivos. Esta pesquisa qualitativa emprega a comparação pareada como metodologia para análise de dados, e a obtenção desses dados se dá sobretudo pela revisão bibliográfica. A hipótese deste trabalho é que, em decorrência das contingências existentes no pós-Guerra Fria, que incorporam ao sistema internacional um maior grau de multilateralismo e ampliam a importância de regimes internacionais, a busca por autonomia no Cone Sul é mais bem-sucedida se realizada dentro de uma comunidade de segurança. Esta hipótese foi parcialmente confirmada. Houve, de fato, avanços importantes nas políticas nucleares de Argentina e Brasil durante o período observado. Não se pôde atribuir, entretanto, esses avanços à formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul por falta, principalmente, de dados de fontes primárias e um entendimento mais profundo de em que medida autoridades estrangeiras politizam a existência de uma comunidade de segurança no Cone Sul.

Palavras-chave: Comunidade de segurança. Autonomia. Política nuclear. Argentina. Brasil.

ABSTRACT

This thesis aims at understanding how the narrative of belonging to a security community in the post-Cold War affected Argentina and Brazil's search for autonomy in their respective nuclear policies. To fulfill this purpose, I begin presenting the concept of security community from a constructivist lens of International Relations. After that, I analyze possible interpretations of the Southern Cone as a security community. Then, I bring the debate on the autonomy question and its promotion through regionalism. Finally, I investigate the objectives of the nuclear policies of Argentina and Brazil from 1991 to 2011 and how the belonging of these countries to a security community affected the achievement of these objectives. This qualitative research uses the paired comparison as a methodology for data analysis, and the data is obtained mainly through the bibliographic review. This work hypothesizes that, due to the contingencies existing in the post-Cold War period, which incorporate a greater degree of multilateralism to the international system and expand the importance of international regimes, the search for autonomy in the Southern Cone is more successful if carried out within a security community. This hypothesis has been partially confirmed. There were, in fact, important advances in the nuclear policies of Argentina and Brazil during the observed period. However, these advances could not be attributed to the formation of a security community in the Southern Cone due mainly to the lack of data from primary sources and a deeper understanding of the extent to which foreign authorities politicize the existence of a security community in the Southern Cone.

Keywords: Security community. Autonomy. Nuclear policy. Argentina. Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 – A NARRATIVA DA CONSTRUÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO CONE SUL: UMA HISTÓRIA INCOMPLETA PARA SE PENSAR A REGIÃO?	19
1.1 O REGIONALISMO NA POLÍTICA MUNDIAL E O CONCEITO DE COMUNIDADE DE SEGURANÇA	20
1.1.1 O conceito de comunidade de segurança sob uma perspectiva construtivista	24
1.1.2 A narrativa da formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul	33
2 – A QUESTÃO DA AUTONOMIA NO CONE SUL: UMA ABORDAGEM COMPLEMENTAR AO CONCEITO DE COMUNIDADE DE SEGURANÇA?	55
2.1 A BREVE EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE AUTONOMIA NO CONE SUL.....	56
2.2 UMA RELAÇÃO ENTRE REGIONALISMO E AUTONOMIA NO CONE SUL	74
2.3 A BUSCA POR AUTONOMIA DENTRO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA.....	84
3 – AUTONOMIA PARA QUÊ? OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS NUCLEARES DE ARGENTINA E BRASIL E SUA BUSCA A PARTIR DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA DO CONE SUL	89
3.1 ANÁLISE DA POLÍTICA NUCLEAR ARGENTINA (1991-2011).....	90
3.2 ANÁLISE DA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEIRA (1991-2011)	105
3.3 O AVANÇO DAS POLÍTICAS NUCLEARES DE ARGENTINA E BRASIL A PARTIR DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO CONE SUL (1991-2011)	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS	136

INTRODUÇÃO

O regionalismo, entendido como um fenômeno que ocorre ao se buscarem objetivos comuns em uma dada região (FAWCETT, 2004), tem chamado a atenção de estudiosos. Argumenta-se, inclusive, que o regionalismo ressurgiu na política mundial a partir do relaxamento das tensões geopolíticas com o fim da Guerra Fria (HURRELL, 1995). Diferentes perspectivas teóricas podem ser mobilizadas para explicar esse processo político. O neorrealismo, por exemplo, associa o fenômeno à necessidade de se conter uma ameaça externa. O neoliberalismo, por sua vez, esclarece que a oportunidade de ganhos de escala e um aumento da competitividade internacional oferecem uma explicação mais razoável para o fenômeno. Ao olhar para o regionalismo, o construtivismo, que é a perspectiva adotada nesta pesquisa, tenta identificar fatores tais como o compartilhamento de sentido e a formação de uma consciência e identidade regional.

Dentro da tradição construtivista, há estudos que indicam que o regionalismo, institucionalizado também em organizações intergovernamentais regionais, pode provocar a melhora da segurança em âmbito regional e sinalizar, assim, a emergência de uma comunidade de segurança. O caso da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é um dos exemplos do surgimento de comunidades de segurança a partir de arranjos de cooperação regional (ACHARYA, 2009). De acordo com Deutsch *et al.* (1957, p. 5), uma comunidade de segurança existe quando “there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way”¹. Além da proscricção da guerra, a mudança pacífica e a confiança mútua são variáveis que também sugerem a existência de uma comunidade de segurança (ADLER; BARNETT, 1998a).

Os países que integram uma comunidade de segurança formam uma espécie de comunidade imaginada (ANDERSON, 1991) e, em decorrência disso, vislumbram projetos e objetivos comuns baseados em identidades e interesses compartilhados (ADLER; BARNETT, 1998a). A identidade e os interesses regionais antecedem a formação de uma comunidade de segurança (ADLER; BARNETT, 1998b). No Cone Sul, pode-se suspeitar que a questão da autonomia, a qual pode ser compreendida tanto como identidade (GUIMARÃES, 2020) quanto como objetivo (VIGEVANI;

¹ “há uma garantia real de que os membros dessa comunidade não lutarão uns com os outros fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra forma”. (Tradução nossa).

RAMANZINI JÚNIOR, 2014), tenha sido um elemento importante para que uma comunidade de segurança fosse desenvolvida na região. Embora imperfeita (HURRELL, 1998), a comunidade de segurança do Cone Sul pode ter surgido por conta de assimetrias no sistema internacional que levaram os países da região a perseguirem um maior grau de autonomia.

Vozes na América Latina têm se preocupado com essa assimetria, desfavorável aos países da região. Abordagens teórico-conceituais como a teoria da dependência e a escola da autonomia têm denunciado a hierarquia do sistema internacional, e isso em detrimento da anarquia que teorias *mainstream* afirmam prevalecer na relação entre os Estados (TICKNER, 2003). Nesse cenário, pode não causar estranhamento, portanto, que a escola da autonomia tenha tido contribuições quase que inteiramente a partir de pensadores da América Latina, de um modo geral, e do Cone Sul, em particular (RUIZ; SIMONOFF, 2017). Com efeito, a questão da autonomia deve ser melhor dimensionada ao se tentar entender a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul.

Uma política autônoma é aquela que visa expandir a capacidade de um país projetar poder no mundo e de resistir às interferências internacionais no seu processo de tomada de decisão nacional. A estratégia de busca por autonomia, no entanto, varia no tempo e no espaço, conforme interesses e posições de poder (FONSECA JÚNIOR, 1998). Durante a Guerra Fria, o Brasil buscou ampliar sua autonomia pela distância, isto é, pelo afastamento de temas polêmicos a fim de resguardar o país de alinhamentos indesejáveis (FONSECA JÚNIOR, 1998). A Argentina, por vez, orientou sua política externa em uma lógica similar, que foi por meio da autonomia antagônica, a qual prevê um desenvolvimento autárquico mediante um distanciamento e, por vezes, oposição a regimes e instituições internacionais (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003).

Com o fim da Guerra Fria, a estratégia muda. A Argentina, nesse novo contexto de ação, renova seu conceito de autonomia, que deixa de ser antagônica para se tornar relacional. A autonomia relacional consiste na capacidade e vontade de um país, conjuntamente a outros, mas também de forma independente, tomar decisões por vontade própria e de lidar com situações e processos que emergem tanto dentro quanto fora de suas fronteiras (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). Já a autonomia pela participação, adotada pelo Brasil, traduz-se no desejo de participar de instituições e regimes internacionais, sem perda da independência decisória e com a finalidade de

influenciá-los em benefício do interesse nacional (FONSECA JÚNIOR, 1998). Logo, conceitos semelhantes de autonomia são criados em Argentina e Brasil para explicar o comportamento desses Estados na ordem internacional do pós-Guerra Fria.

Há, entretanto, ao menos duas críticas importantes que são frequentemente tecidas a esses conceitos que surgem ao final do período de bipolarização. A primeira é que tais determinações conceituais perdem de vista a natureza hierárquica e desigual do sistema internacional. A segunda é que, ao dispensarem a essência situacional da autonomia e patrocinarem uma estratégia comportamental, seja ela “pela distância”, “antagônica”, “pela participação” ou “relacional”, tais conceitos passam a abordar a autonomia não mais como um fim, conservando seu sentido clássico, mas como um meio. O efeito disso é que o conceito de autonomia se torna mais afastado de um constructo teórico e mais próximo de uma ideologia. Sendo ideologia, pode ser considerada autonomia tanto perseguir uma determinada linha política quanto buscar um curso de ação político contrário a ela (PINHEIRO; LIMA, 2018).

Para que esses conceitos sejam adequadamente aplicados, há de se recolocar em perspectiva a condição assimétrica das relações internacionais e entender com que finalidade se quer buscar a autonomia em uma dada área, isto é, responder à pergunta: autonomia para quê? (PINHEIRO; LIMA, 2018). Nessa dinâmica, o problema de pesquisa que guia esta dissertação é: como a narrativa de pertencimento a uma comunidade de segurança no pós-Guerra Fria afetou a busca por autonomia de Argentina e Brasil em suas respectivas políticas nucleares? Por empregar o conceito de autonomia, optou-se, aqui, por uma forma de organização social tradicionalmente assimétrica e desigual: a ordem nuclear global. Da mesma maneira, há aqui também a preocupação em descobrir ao que aspiram Argentina e Brasil em suas respectivas políticas nucleares.

Uma resposta possível ao problema de pesquisa desta dissertação e, por conseguinte, a hipótese deste trabalho é que, em decorrência das contingências existentes no pós-Guerra Fria, que incorporam ao sistema internacional um maior grau de multilateralismo e ampliam a importância de regimes internacionais, a busca por autonomia no Cone Sul é mais bem-sucedida se levada a cabo dentro de uma comunidade de segurança. Em outras palavras, se a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul foi possível em função de identidades e interesses compartilhados relacionados à questão da autonomia, agora é o fato de integrar essa

comunidade de segurança que proporciona melhores condições para que Argentina e Brasil possam pleitear por autonomia.

Por questões de delimitação, que obriga a fazer escolhas, este estudo se centra na Argentina e no Brasil ao tratar de Cone Sul. Dentro do Cone Sul, Argentina e Brasil se configuram como uma espécie de núcleo a partir de onde se desprenderam importantes reflexões sobre a autonomia. Nesse sentido, o argentino Juan Carlos Puig e o brasileiro Hélio Jaguaribe se notabilizaram como expoentes clássicos da escola da autonomia (PINHEIRO; LIMA, 2018), escola que, anos mais tarde, teria pensadores de boa parte da América Latina (GIACALONE, 2012). Igualmente, há estudos que privilegiam o núcleo argentino-brasileiro para se pensar a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul (HURRELL, 1998). Tal procedimento se justifica, em matéria de metodologia, pelo peso de Argentina e Brasil em relação aos demais países do Cone Sul e também pelo caráter desafiador da relação Argentina-Brasil, que teria ido da rivalidade à cooperação. Um estudo centrado nas relações entre Argentina e Brasil para se entender o Cone Sul, em vista disso, parece estar em consonância com as boas práticas de pesquisa.

Este é um estudo qualitativo que adota a comparação pareada² como metodologia para análise de dados. Em função desse enquadramento, aprofunda-se em dois casos pelo método da mais semelhança. O marco temporal inicial dos estudos de caso desta pesquisa se inicia em 1991. Procede-se assim em razão de esse marco abarcar fatores sistêmicos como o fim da geopolítica ideológica da Guerra Fria, o aprofundamento da globalização assimétrica e o fortalecimento do multilateralismo; fatores regionais como a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), que introduziu inspeções técnicas e mútuas nas instalações nucleares dos dois países e que é o único arranjo regional de cooperação nuclear do seu tipo; e, finalmente, fatores domésticos, como a

² De acordo com Tarrow (2010), a metodologia de comparação pareada tem sido amplamente utilizada, mas pouco teorizada. Tarrow (2010) lembra que obras célebres como a *Da democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, utilizaram essa metodologia para atingir seus resultados. Desse modo, Tocqueville, para o autor, contrapõe os vícios da aristocracia francesa, que impedia o florescimento da democracia, com a sociedade mais livre e descentralizada que existiria nos Estados Unidos, explicando, assim, a ocorrência da democracia na América. Quando contrastada com a metodologia de estudo de caso e com a metodologia de comparação feita a partir de múltiplos casos, Tarrow (2010) argumenta que a maior vantagem da comparação pareada é estar localizada entre essas duas metodologias, isto é, de aprofundar a pesquisa como se faria no estudo de caso ao passo que se identificam variáveis relevantes por meio de uma comparação simplificada.

redemocratização na Argentina e no Brasil, que foi uma variável responsável por catalisar a cooperação regional, inclusive no âmbito nuclear.

A escolha do ano de 2011, marco que encerra a análise dos estudos de caso desta dissertação, é motivada por uma conquista de Argentina e Brasil no âmbito do Acordo Quadripartite, que foi assinado em 1991 entre a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a ABACC, a Argentina e o Brasil. O Acordo Quadripartite estabelece um sistema especial de salvaguardas com a observação da AIEA. Em 2011, o Grupo de Supridores Nucleares (GSN), que é um dos principais regimes de controle de exportação nuclear, reconheceu o Acordo Quadripartite como uma alternativa ao Protocolo Adicional e ao Acordo de Salvaguardas da AIEA.

A relevância dessa conquista está associada à pressão que o GSN exercia para que o Protocolo Adicional – um instrumento voluntário cuja finalidade é ampliar a capacidade da AIEA de inspecionar o programa nuclear dos países signatários do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) – se tornasse um padrão de verificação necessário para a exportação de materiais e insumos nucleares. A pressão do GSN estava relacionada aos riscos de proliferação nuclear, que teriam aumentado em razão da descoberta de vestígios de enriquecimento de urânio no Irã. Desde o início da abertura para assinatura do Protocolo Adicional em 1997, Argentina e Brasil se recusavam a assiná-lo por considerá-lo demasiado invasivo, o que abria margem para a espionagem industrial, e por já se submeterem ao sistema de salvaguardas do Acordo Quadripartite (PLUM; RESENDE, 2016).

O reconhecimento do Acordo Quadripartite por parte do GSN, que em uma primeira análise parece indicar um caso empírico de autonomia pela participação ou autonomia relacional, foi possível porque Argentina e Brasil foram entendidos pela comunidade internacional como países responsáveis e confiáveis na condução de suas respectivas políticas nucleares. Essa melhora nas credenciais dos países junto à comunidade internacional pode estar associada à construção de uma comunidade de segurança na região. Para entender se este é mesmo o caso, esta dissertação se divide em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O capítulo 1 é composto por dois tópicos. Após uma breve contextualização do regionalismo na política mundial, o primeiro tópico apresenta uma leitura possível do conceito de comunidade de segurança, feita sob a ótica construtivista. Já o segundo tópico realiza uma revisão bibliográfica de autores que fizeram uma análise do Cone Sul a partir do conceito de comunidade de segurança. O capítulo 2 está dividido em

três seções. A primeira explora o desenvolvimento do conceito de autonomia no Cone Sul. A segunda mostra a relação desta com o regionalismo. Por fim, a terceira expõe algumas reflexões acerca da busca por autonomia a partir de uma comunidade de segurança.

Para terminar, o capítulo 3 também está dividido em três seções. Na primeira, estuda-se a política nuclear argentina. Na segunda seção, executa-se o mesmo procedimento, só que dessa vez com o Brasil. Na terceira, analisa-se como esses objetivos foram perseguidos a partir do campo semântico envolvendo a existência de uma comunidade de segurança do Cone Sul. O propósito dessa última seção é identificar como a narrativa acerca da formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul facilitou – ou não – a busca por autonomia de Argentina e Brasil no que concerne às suas políticas nucleares. Cabe salientar, ainda, que o método para a obtenção de dados em ambas as políticas nucleares é a revisão de bibliografia.

1 – A NARRATIVA DA CONSTRUÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO CONE SUL: UMA HISTÓRIA INCOMPLETA PARA SE PENSAR A REGIÃO?

É comum à própria orientação construtivista em Relações Internacionais certo ceticismo no que se refere a conceitos operacionais, baseados em referências empíricas determinadas por padrões recorrentes. Sob este olhar, o conceito de comunidade de segurança empregado aqui, oriundo do construtivismo conforme o teorizou Adler e Barnett (1998a), tende a estar aberto a subjetividades locais e a não ser, portanto, uma lente rígida para a compreensão da realidade. Ao se refletir acerca dessa abertura, é natural, melhor, é desejável que um conceito desta inclinação epistemológica seja incompleto.

Neste trabalho, defende-se que, quando se trata de Cone Sul, a narrativa do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na região é sim uma história permeada de lacunas, porém, não é uma narrativa incorreta. Isso significa dizer que a região pode ser entendida por meio do conceito, que o conceito de comunidade de segurança aponta para uma direção que o Cone Sul parece de fato estar seguindo; mas também significa dizer que o conceito carece de uma base ontológica que é cara aos países da região, especialmente Argentina e Brasil – Estados em que esta pesquisa se concentra.

Argumenta-se mais adiante que o suporte ontológico que pode fornecer maior consistência ao conceito de comunidade de segurança aplicado ao Cone Sul está relacionado à questão da autonomia. Por ora, entretanto, pensam-se somente o conceito de comunidade de segurança e a leitura do Cone Sul que é feita a partir desse conceito. Essa reflexão proposta é ancorada em uma discussão mais geral, de maior envergadura, a qual engloba o conceito de comunidade de segurança: regionalismo na política mundial.

Com efeito, este capítulo é composto por uma seção, que está dividida em dois tópicos. Assim, após uma breve contextualização acerca do regionalismo na política mundial, o primeiro tópico apresenta uma narrativa possível do conceito de comunidade de segurança, feita sob a ótica construtivista. No segundo tópico, por sua vez, é onde se realiza uma revisão bibliográfica de autores que fizeram uma análise do Cone Sul a partir do conceito de comunidade de segurança.

1.1 O REGIONALISMO NA POLÍTICA MUNDIAL E O CONCEITO DE COMUNIDADE DE SEGURANÇA

O regionalismo ora aparece como um fenômeno de relevo maior para a compreensão de dinâmicas regionais na política mundial, ora é sobrepujado pela política de poder de potências globais em seus cálculos sistêmicos. Essas “ondas” regionalistas – para tomar emprestada a análise de Hurrell (1995) – têm características singulares que as diferem entre si. Nesse sentido, ao distinguir o “novo regionalismo”, que pode ser observado nas décadas de 1980 e 1990, da onda regionalista dos anos de 1960³, Hurrell (1995) aponta para quatro de suas particularidades. A primeira é a emergência do regionalismo Norte-Sul. A segunda é a diversidade no nível de institucionalização. A terceira é a multidimensionalidade, isto é, um regionalismo que não tem dificuldade em mesclar esferas como a política e a econômica. Por fim, percebe-se um aumento acentuado da consciência regional.

Uma possível explicação para o ressurgimento de perspectivas regionalistas na política mundial pode estar relacionada ao seu poder explicativo. Neumann (1992) escreve que teorias de escala média têm ao menos duas vantagens. A primeira é que elas são menos suscetíveis a incorrer em erros se comparadas às teorias sistêmicas, que podem se exceder por sua abrangência. Isso porque a generalização pregada por teorias sistêmicas guarda relação com a ideografia do empirismo, que tende a sedimentar, a consolidar uma conjuntura que é, em si, transitória, desconsiderando a História. A segunda vantagem é a expectativa que o autor tinha de que o final da Guerra Fria pudesse abrir caminho para o estudo de novas dinâmicas regionais, em um paradigma em que potências regionais tivessem maior liberdade, o que, analisando em retrospectiva, de fato parece corresponder à realidade.

Diversas abordagens teóricas de Relações Internacionais tentaram explicar o regionalismo enquanto fenômeno político. Hurrell (1995) empreendeu o esforço analítico de reunir a leitura que diferentes teorias – como o neorrealismo, o neofuncionalismo, o institucionalismo liberal e o construtivismo – fazem desse processo. Assim, o neorrealismo, para ele, pondera mal a questão da consciência

³ Hurrell (1995, p. 23) parte de Joseph Nye (1971), para quem o regionalismo dos anos de 1960 tinha duas características: “1) organizações microeconômicas que envolvem integração econômica formal, caracterizadas por estruturas institucionais formais; e 2) organizações políticas macrorregionais interessadas no controle de conflitos.”

regional e o peso de variáveis internas. Apesar disso, um postulado neorrealista que recomendasse o regionalismo como estratégia teria como aposta a contenção de uma ameaça externa; formaria uma aliança aos moldes waltianos; e perseguiria esse curso de ação até o ponto de não constranger interesses de potências globais. Já neofuncionalismo, desacreditado, segundo o autor, pelas experiências da então Comunidade Europeia por ser demasiadamente determinístico, tecnocrático e apolítico, acreditava que a interdependência era um fenômeno estrutural que levava, de forma progressiva e acumulativa, à integração política.

O institucionalismo liberal, por sua vez, também apregoa que a interdependência aumenta a demanda por cooperação internacional; além disso, afirma que os Estados são egoístas e racionais e, por esse motivo, são estimulados a cooperar para lograrem maiores ganhos para si; e ainda entende que instituições trazem benefícios aos Estados na medida em que moldam os interesses desses Estados e aumentam a previsibilidade do sistema. Hurrell (1995) considera que o construtivismo, a perspectiva adotada por este estudo, destaca três vetores para explicar o regionalismo: a consciência e a identidade regional e o compartilhamento de sentido.

Com a difusão de estudos regionalistas, realçou-se, naturalmente, o entendimento de que o conceito é contestado ou difuso. Com vistas a superar essa dificuldade analítica, Fawcett (2004) distingue região, regionalismo e regionalização. Em síntese, região, para a autora, é algo maior que os Estados individuais e menor que o sistema internacional. Uma região pode ser permanente ou temporária. Uma região pode ser institucionalizada, ou não. Região é o espaço que abriga uma comunidade imaginada; é o espaço onde indivíduos constroem narrativas de uma história compartilhada.

O regionalismo, por sua vez, é um fenômeno que ocorre ao se perseguirem e se promoverem objetivos comuns em uma dada área. O regionalismo, devido a esta característica, dá-se em graus. A consciência de região seria um regionalismo brando ou suave (*soft regionalism*); já a consolidação de grupos regionais seria um regionalismo duro (*hard regionalism*). O regionalismo pode ocorrer acima do nível estatal e/ou dentro de um Estado e deve, para que seja exitoso, propiciar vínculos entre atores estatais e não estatais. Além disso, o regionalismo é um fenômeno político ou um processo (FAWCETT, 2004).

Finalmente, o conceito de regionalização talvez seja o de mais difícil apreensão, pois é muitas vezes confundido com o de regionalismo. Enquanto regionalismo é uma política ou um processo, a regionalização são os dois. Tal qual o fenômeno da globalização, a regionalização pode ocorrer em decorrência de forças espontâneas. Regionalização é um conceito elástico que pode significar desde a mera concentração de atividades em nível regional à emergência de grupos, atores e organizações regionais. A regionalização pode tanto preceder como fluir do regionalismo (FAWCETT, 2004).

O conceito de regionalismo – que é o que é mais utilizado nesta dissertação – também pode ser enriquecido quando pensado como um fenômeno que favorece a coesão regional. Para Hurrell (1995), a coesão regional pode ser entendida em dois sentidos. No primeiro, a região exerce um papel definidor nas relações entre unidades como os Estados da região e o resto do globo. Em seu segundo sentido, a coesão pode ser percebida quando a região é a base para a organização de políticas na região em diversos temas. Vale esclarecer que regionalismo não é um antecedente causal para a coesão regional; frequentemente o que acontece é o oposto. Entretanto, o regionalismo, principalmente o duro, institucionaliza canais que tornam a coesão regional mais estável e perene.

Para compreender o regionalismo, Fawcett (2004) parte de uma premissa normativa que parece estar subjacente ao conceito, qual seja, a de que este fenômeno é bom e desejável para os países e atores não estatais e que, portanto, merece ser encorajado e incentivado por comunidades regionais e internacionais. As vantagens do regionalismo para atores regionais são mais fáceis de perceber, tendo inclusive implicações no aumento da autonomia, como será visto mais adiante nesta pesquisa. No entanto, os ganhos do regionalismo para a comunidade internacional são menos evidentes e, a princípio, pode-se supor um embate entre os valores promovidos pela regionalização com os que são desencadeados pelo processo de globalização.

A disseminação de estudos regionalistas pode estar relacionada aos efeitos positivos que o regionalismo pode produzir para o sistema internacional. Fawcett (2004) defende que o regionalismo atende às demandas daqueles preocupados com a ordem internacional – entre os quais estão os patrocinadores da globalização. Conforme a autora, o regionalismo estimula as cooperações econômica, política e de segurança; ajuda na consolidação dos Estados; promove valores, normas e democracia; aumenta a transparência; e auxilia no gerenciamento dos efeitos

negativos da globalização. Em matéria de segurança internacional e defesa, o regionalismo pode, ainda, facilitar o controle de comportamentos agressivos de Estados fortes.

Contudo, o argumento de que o regionalismo se dá em ondas sugere sérias restrições a esses benefícios em âmbitos regional e sistêmico, uma vez que o fenômeno ora se fortalece, ora se enfraquece. Um regionalismo mais contínuo e que, portanto, tem mais condições de escapar de contingências estruturais é fruto de uma associação que não apenas se interliga por motivos geográficos, como no caso da teoria dos complexos regionais de segurança⁴, no caso das agendas de segurança e geopolítica, mas também que vislumbra projetos e objetivos comuns baseados em identidades e interesses compartilhados⁵. Isto parece ser o que acontece quando da formação de comunidades de segurança, conceito que será desenvolvido no próximo tópico.

⁴ Buzan e Wæver (2003, p. 44) definem um complexo regional de segurança como: “a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another”. Na tradução: “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente um do outro”. (Tradução nossa).

⁵ O estudo das identidades dos Estados no âmbito das relações internacionais ainda carece de aprofundamento. Por conta disso, críticos argumentam que se identidades fornecem as condições necessárias para entender como se formam os interesses estatais, conforme preconiza Wendt (1999), não seria concebível que tais identidades variassem tanto e em tão pouco, como parece ser o caso. Em decorrência tanto da incipiência desses estudos quanto das críticas que lhe são tecidas, faz-se necessário, aqui, um escrutínio melhor do entendimento de identidade empregado nesse trabalho, bem como de sua relação com os interesses. Nesse aspecto, para Wendt (1999), a identidade é contingenciada social e culturalmente. A identidade, portanto, não é algo estático e está aberta a influências de diferentes naturezas. No que se refere ao Estado, Wendt (1999) discrimina quatro tipos de identidades. A primeira é a identidade corporativa, que transparece características que seriam únicas aos Estados e sem as quais eles não existiriam, tais como território, povo, governo e soberania. A identidade-tipo, segunda expressão da identidade apresentada por Wendt (1999), diz respeito ao modelo de organização do Estado que o país segue, como a monarquia ou a república. O terceiro tipo de identidade é a identidade-papel e corresponde ao papel que uma nação atribui para si na relação com os outros, como, a título de exemplo, ser defensora da democracia e dos direitos humanos. Finalmente, o quarto tipo de identidade e a que mais interessa aqui é a identidade coletiva. A identidade coletiva, segundo Wendt (1999), refere-se ao compartilhamento de sentidos e significados de diferentes Estados devido a fatores tais como uma história ou posição geopolítica comum. Nesse sentido, este trabalho entende que, nos casos de Argentina e Brasil, a questão da autonomia, que será exposta no próximo capítulo, é um elemento que molda as identidades desses países sul-americanos.

1.1.1 O conceito de comunidade de segurança sob uma perspectiva construtivista

Há variadas perspectivas teóricas de corte regionalista para se analisar o Cone Sul. Para meditar sobre os campos da segurança internacional e da geopolítica, escolheu-se, aqui, o conceito de comunidade de segurança⁶. Segundo Deutsch *et al.* (1957, p. 5), uma comunidade de segurança existe quando “there is a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way”⁷. Para Deutsch e seus colaboradores (1957), a proscrição da guerra pode dar-se em comunidades de segurança de tipo amalgamada ou pluralista. A comunidade de segurança de tipo amalgamada é aquela onde unidades independentes se fundem formando uma única unidade. Já a de tipo pluralista caracteriza-se por conter unidades que mantêm sua independência e soberania, ao passo que compartilham valores e instituições comuns.

O conceito de comunidade de segurança, conforme idealizado por Deutsch *et al.* (1957), é racionalista e está associado a uma metodologia comportamentalista/behaviorista. Como argumentam Adler e Barnett (1998a), Deutsch *et al.* (1957) viam na comunicação o principal motor para o desenvolvimento e fortalecimento de uma comunidade de segurança. A partir dessa impressão, os autores buscaram medir o “senso de comunidade” por meio do estudo sistemático de fluxos de transação, uma vez que o estudo dos fluxos de transação *entre* sociedades parecia ser o indicador mais confiável para analisar o surgimento de “comunidades humanas”, especialmente se contrastado com o fluxo *dentro* dessas sociedades.

A abordagem deutschiana para o estudo de comunidades de segurança foi bastante criticada pela comunidade epistêmica não racionalista, que, em suas investigações, desacreditava a metodologia comportamentalista por considerá-la estática e a-histórica. Adler e Barnett (1998a), nesse sentido, chamaram atenção para o fato de que o estudo quantitativo acerca de fluxos de transação negligencia as

⁶ Embora a comunidade de segurança que está em formação no Cone Sul seja composta por Estados contíguos, a contiguidade territorial não é um fator necessário para a existência de uma comunidade de segurança. Adler e Barnett (1998b) defendem que a comunidade de segurança pode ser um espaço onde há uma “região imaginada” ou uma “região cognitiva”, uma vez que mais importante que compartilhar o mesmo espaço geográfico é o desenvolvimento de redes e relações que proporcionem identidades e interesses compartilhados.

⁷ “há uma garantia real de que os membros dessa comunidade não lutarão uns com os outros fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra forma”. (Tradução nossa).

relações sociais vinculadas a tais fluxos. Essas relações são, em última análise, as principais responsáveis pela produção desses fluxos. Além disso, a perspectiva deutschiana, comprometida com o comportamentalismo, é geralmente desatenta às organizações internacionais, às classes ou aos grupos sociais, aos tomadores de decisão e às elites. Sobretudo, para Adler e Barnett (1998a), essa abordagem não ponderou de modo satisfatório a forma complexa e causal em que a aprendizagem social, por meio de Estados e organizações internacionais, pode gerar novas formas de identificação mútua e relações de segurança.

A despeito das críticas, a abordagem deutschiana trouxe importantes contribuições teóricas para os estudos de segurança e de geopolítica. Para Adler e Barnett (1998a), o conceito de comunidade de segurança é ao mesmo tempo provocador e inovador porque tenta relacionar a noção de comunidade à agenda de segurança, que é usualmente tida como um domínio de exercício exclusivo do Estado soberano. Dessa forma, enquanto boa parte das perspectivas teóricas de Relações Internacionais se utilizam de forças materiais, da linguagem e da política de poder e fazem uso de uma concepção muito pobre de sociedade para entender o comportamento dos Estados, a abordagem deutschiana valoriza o conhecimento compartilhado, as forças ideacionais e um denso ambiente normativo.

Adler e Barnett (1998a), identificando uma interessante ferramenta analítica no casamento entre comunidade e segurança para se pensarem e revisarem os significados de segurança e poder, empreendem um esforço teórico para dar ao conceito de comunidade de segurança uma feição construtivista. Isso porque, na posição dos autores, são os construtivistas que empreendem uma renovação mais bem-sucedida do conceito deutschiano ao contraporem a lógica da anarquia à lógica de comunidade. Assim, fatores como a identidade dos Estados, que para eles é a fonte dos interesses estatais, e o acercamento cultural entre Estados promovido por agentes institucionais são processos sociais que atenuam e, no limite, mitigam os efeitos da anarquia no que concerne à condução de políticas de segurança.

A recepção construtivista do conceito de comunidade de segurança feita por Adler e Barnett (1998b) pode ser apreendida pela forma a partir da qual os autores definem “comunidade”. O termo comunidade, para eles, tem três características. A primeira é que os membros de uma comunidade possuem valores, identidades e significados compartilhados. A segunda é que esses membros mantêm relações diretas e multifacetadas; e encontros de natureza *ad hoc*, indiretos ou monotemáticos,

portanto, não servem de base para a constituição de uma comunidade. A terceira característica definidora de uma comunidade é que há reciprocidade entre seus membros quanto aos interesses de longo prazo; interesses esses que não raro envolvem um senso de obrigação e responsabilidade para com a comunidade.

A união dos conceitos de “comunidade” com o de “segurança” parece instável à primeira vista. De acordo com Baldwin (1997), um dos primeiros pensadores a tratar do conceito de segurança foi o cientista político Arnold Wolfers, que define segurança como sendo a ausência de ameaças a valores adquiridos. Baldwin (1997) afirma que Wolfers (1952) capturou a essência do conceito de segurança, no entanto, objetivando tornar o conceito mais preciso, Baldwin (1997) o reformula dizendo que segurança exprime a baixa probabilidade de dano a valores adquiridos⁸. Falar de comunidade de segurança, à la Adler e Barnett (1998b), significa dizer, em última análise, que esses valores adquiridos são partilhados por toda a comunidade e que é de responsabilidade comum conservar baixa a probabilidade de seus danos.

Tal ambição política pode ser difícil de construir – e mais ainda de manter – em uma região com realidades tão disparees como o Cone Sul no que concerne aos campos da segurança internacional e da geopolítica⁹. De uma perspectiva antropológica, como apontam Adler e Barnett (1998b), diferentes comunidades estabelecem diferentes mecanismos para regular conflitos dentro do grupo, mas a mera existência de conflitos dentro dessas comunidades políticas não as tornam menos comunidades. Os autores definem comunidade de segurança pluralista como regiões transnacionais compostas por Estados soberanos e cujos povos mantêm expectativas mútuas de mudanças pacíficas. A chave para entender a regulação de conflitos dentro de comunidades de segurança reside na compreensão do que vêm a ser expectativas mútuas de mudanças pacíficas.

Primeiro, qual é o entendimento de Adler e Barnett (1998b) a respeito de expectativas mútuas ou dependentes (*dependable expectations*)? Para eles, expectativas mútuas podem ser explicadas por diferentes teorias de interação social.

⁸ Para se avaliar o grau de cientificidade do conceito de segurança, Baldwin (1997) sugere cinco critérios: o da operacionalização; o das conexões de definição; o das conexões factuais; a não obstrução de investigações empíricas; e, por fim, o do uso de linguagem comum.

⁹ Celso Amorim (2016) afirma que a posição geopolítica dos países da América do Sul é bastante distinta, o que faz com que os temas de segurança internacional desses países sejam um tanto quanto multifacetados. Amorim (2016) também lembra que a própria ideia de “América do Sul” enquanto fenômeno político é recente. Diante desses desafios, uma política comum nas áreas de segurança e defesa para esses Estados deve se guiar por meio de dois princípios: a cooperação e a dissuasão.

De um lado, o ator A pode esperar um comportamento do ator B ao assumir que este ator possui preferências e interesses pré-constituídos, à guisa de teorias racionalistas como o neorealismo e o liberalismo institucional. Por outro lado, a partir de uma visão sociológica e uma metodologia interpretativista oferecidas por construtivistas, essa previsibilidade das interações sociais pode se dar por meio de identidades compartilhadas que são moldadas pelo ambiente social.

Em segundo lugar, visando se entender o que são “expectativas mútuas de mudança pacífica”, cabe analisar o que significa mudança pacífica (*peaceful change*). Adler e Barnett (1998b) afirmam que uma mudança pacífica pode ser identificada quando não existe nem a expectativa nem a preparação para a violência organizada como meio de resolver disputas interestatais. Quando há sinais de variação no horizonte de uma comunidade de segurança, portanto, os Estados não tomam – e em um cenário ideal nem sequer consideram tomar – ações de segurança que podem ser interpretadas como militarmente ameaçadoras. De acordo com os autores, comunidades de segurança podem existir mesmo quando há ausência de laços estratégicos bem desenvolvidos ou alianças formais. Contudo, sempre haverá proibições normativas tácitas e/ou formais contra uma resposta militar como solução para uma disputa.

A regulação de conflitos dentro de uma comunidade, quando existem expectativas mútuas de mudança pacífica, ocorre, portanto, por meio de uma estrutura de governança. Adler e Barnett (1998b) entendem que a governança, em sentido mais rudimentar, pode ser concebida como hábitos e práticas de resolução pacífica de conflitos que são, por natureza, baseados em normas compartilhadas. No entanto, conforme os autores, uma melhor definição de governança é quando existem práticas que são orientadas por objetivos e significados intersubjetivos comuns. Essas práticas podem ou não derivar de responsabilidades prescritas formal e legalmente. Ademais, o compromisso com essas práticas não é atingido, necessariamente, por meio de forças coercitivas.

Mas como o arcabouço teórico-conceitual de Adler e Barnett (1998b) ajuda a compreender a formação de comunidades de segurança? Os teóricos organizam analiticamente o surgimento de uma comunidade de segurança a partir de três camadas. A primeira camada é a de condições que antecedem a e anunciam o desenvolvimento de uma comunidade de segurança. A segunda camada divide-se entre variáveis estruturais e variáveis de processo. Na terceira camada, a confiança

mútua e a identidade coletiva já são uma realidade consolidada. Adler e Barnett (1998b) intuem também um modelo heurístico no qual existem três fases para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança, a saber, a fase nascente, a ascendente e a madura. Essas fases correspondem às três camadas de modo que a fase nascente equivale à primeira camada, a fase ascendente à segunda e a fase madura à terceira.

Assim, a primeira camada que indica a formação de uma comunidade de segurança é marcada por uma incipiente coordenação no que concerne a temas de segurança. Adler e Barnett (1998b) defendem que nessa camada os Estados despertam sua atenção para as ações uns dos outros e principiam uma modesta coordenação. Essa coordenação pode ser motivada por fatores endógenos e exógenos como, a título de exemplo, desenvolvimentos tecnológicos; ameaças externas; vontade de reduzir o medo mútuo por meio da coordenação em segurança; novas interpretações da realidade social; transformações econômicas, demográficas e de migração; e questões ambientais. Entretanto, essa coordenação inicial pode não produzir identificação e confiança mútuas, restringindo-se à continuidade de benefícios mútuos.

Na segunda camada, os Estados e seus povos engajam-se em uma série de interações sociais que acaba por transformar o ambiente social no qual eles estão inseridos. É nesta camada onde se concentram os fatores que podem conduzir ao desenvolvimento de confiança mútua e de uma identidade coletiva. Tais fatores se dividem em dois tipos de variáveis, as estruturais e as de processo. Dentro das variáveis estruturais estão o *poder* e o *conhecimento*. Já nas variáveis de processo estão as *transações*, as *organizações* e a *aprendizagem social*. Por um lado, as variáveis estruturais ajudam a moldar as interações entre os Estados. Por outro, as variáveis de processo são importantes para transformar os papéis possíveis e as realidades possíveis desses Estados (ADLER; BARNETT; 1998b).

Adler e Barnett (1998b) acreditam que poder e conhecimento são indicadores relevantes para o entendimento de como se forma uma comunidade de segurança. O poder tem capacidade de ajudar no desenvolvimento de uma comunidade de segurança quando um Estado forte incita outros Estados a manterem uma atitude coletiva. O poder, olhado a partir de um prisma menos ligado ao realismo político, é capaz ainda de ser compreendido como a autoridade que um Estado exerce ao determinar significados coletivos que constituem o sentimento de pertencimento de

grupo (*we-feeling*) e as condições que proveem ou negam acesso a uma comunidade, bem como aos seus benefícios. O conhecimento pode ser sintetizado como estruturas cognitivas, ou seja, significados compartilhados que constituem e constroem a ação dos Estados. Tais estruturas cognitivas representam categorias para a ação prática e para a atividade legítima dos Estados.

Já as variáveis de processo, segundo Adler e Barnett (1998b), envolvem três categorias: transações; organizações e instituições internacionais; e aprendizagem social. A transação, entendida como uma comunicação limitada entre um ator e outro, pode compreender diferentes tipos de trocas, como a simbólica, a econômica, a política e a tecnológica. Os autores argumentam, ao se apropriarem da sociologia durkheimiana, que, quanto mais intensa e extensiva forem as transações em termos de quantidade, velocidade e diversidade, maior será a densidade dinâmica dessas transações. Essa densidade dinâmica propiciaria, enfim, a transformação dos fatos sociais.

No que concerne às organizações e instituições internacionais, Adler e Barnett (1998b) argumentam que elas podem contribuir para o desenvolvimento de comunidades de segurança, seja direta ou indiretamente, pelo menos de três maneiras. Entendendo instituições como regras coletivamente acordadas e organizações enquanto entidades materiais dotadas de elementos como funcionários e orçamento, a primeira mudança social que instituições e organizações internacionais podem promover é o modelamento das escolhas dos agentes. Nessa perspectiva, a existência delas seria um fator de construção da identidade dos atores. A segunda mudança é a possibilidade de monitorar capacidades e descobrir preferências a partir dessas instituições e organizações, criando, assim, um ambiente para o incremento da confiança mútua. Finalmente, organizações e instituições podem adquirir algum grau de agência, facilitando a formação de uma maior homogeneidade cultural e a crença em um destino interligado.

Já a aprendizagem social, última variável de processo, é entendida por Adler e Barnett (1998b) como um processo ativo de redefinição e reinterpretação da realidade. Assim, a aprendizagem social, baseada em fatores causais e normativos, influencia a leitura que as pessoas fazem da realidade, o que para elas é passível de transformação e até mesmo o que elas desejam. Desse modo, a aprendizagem social representa a capacidade e motivação dos atores para lidar e transformar a realidade por meio da mudança de crenças, identidades, interesses e práticas sociais. A

aprendizagem social guarda forte relação com as transações e com as instituições e organizações sociais, uma vez que são esses processos os principais catalisadores de uma aprendizagem social efetiva.

Enfim, é na terceira camada onde se consolida o indicador central da existência de uma comunidade de segurança, que é a expectativa mútua de mudanças pacíficas. De acordo com Adler e Barnett (1998b), as relações dinâmicas e positivas entre as variáveis da primeira e segunda camadas produzem as condições necessárias para a maturação de dois elementos e tornam a expectativa de mudanças pacíficas um projeto viável, qual sejam, a confiança mútua e a identidade coletiva. Confiança e identidade, para os teóricos, reforçam uma à outra, isto é, o desenvolvimento da confiança pode aumentar a identificação mútua, observando-se uma tendência geral em confiar quando há esse condicionamento simultâneo.

Para Adler e Barnett (1998b), a definição de confiança reside no paradoxo de o Estado permear um ambiente de incerteza e ainda assim acreditar na resolução pacífica de disputas. Os autores argumentam que a superação de comportamentos belicistas presumíveis em um ambiente anárquico normalmente é atenuada pelo monitoramento levado a cabo por organizações internacionais. Em comunidades de segurança, entretanto, a expectativa mútua de mudanças pacíficas é patrocinada não apenas pelas organizações internacionais, mas principalmente pelas crenças e pelos conhecimentos desenvolvidos acerca um dos outros. Para ilustrar esse ponto, Adler e Barnett (1998b) recorrem ao exemplo da saída francesa do comando integrado da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1965. À época, a França insistiu em manter uma força nuclear independente e sua ação não foi interpretada como uma ameaça militar pelos outros membros da OTAN.

Por sua vez, a identidade coletiva, segundo Adler e Barnett (1998b), tendo seu processo de formação iniciado nas camadas um e dois, traz agora na terceira camada dois efeitos. O primeiro deles é que os membros da comunidade se identificam positivamente com o futuro dos demais. O segundo efeito é que esses membros se veem como grupo em relação a outros grupos. A identidade coletiva ainda é reforçada com o auxílio de símbolos e mitos que servem para caracterizar o grupo, bem como suas fronteiras. Juntamente com a confiança mútua, a identidade coletiva é um fator necessário para a existência de expectativas mútuas de mudança pacífica.

Ao avançar um programa de pesquisa para o estudo do desenvolvimento de comunidades de segurança, Adler e Barnett (1998b) salientam duas de suas

características. A primeira é abordar esse desenvolvimento a partir da perspectiva do construtivismo social. Assim, quando se entende que comunidades de segurança são um construto social e, alicerçado nesse entendimento, analisam-se as condicionalidades históricas do desenvolvimento dessas comunidades, vislumbram-se, assim, fases dessa evolução, como seu nascimento, seu crescimento, sua maturidade e, eventualmente, sua desintegração. A segunda é conceber esse desenvolvimento como fruto de uma trajetória (*path-dependent*), isto é, quando decisões anteriores – frequentemente pequenas e randômicas – influem nas escolhas atuais dos agentes, orientando-os em direção a um determinado curso.

Lançando mão dessas duas abordagens, Adler e Barnett (1998b) argumentam que é possível traçar a institucionalização do fenômeno de “expectativas mútuas de mudanças pacíficas” por intermédio das três fases da comunidade de segurança, a nascente, a ascendente e a madura. Essas fases são apoiadas nas camadas da comunidade de segurança anteriormente descritas e por isso se assemelham a elas. Desse modo, na fase nascente, os Estados coordenam suas relações a fim de incrementar a segurança mútua, de diminuir os custos de transação e de aprofundar trocas e interações. Os estímulos iniciais para essas atividades podem não estar relacionados ao anseio de intensificar a integração, mas podem ser desencadeados por forças como a percepção de ameaças comuns e a expectativa de benefícios comerciais.

A fase ascendente, por sua vez, é a fase na qual já começa a se delinear o surgimento de expectativas mútuas de mudança pacífica. Para Adler e Barnett (1998b), nessa fase há uma coordenação militar mais firme, há um alívio do temor de que um membro do grupo venha a representar ameaça aos demais e há o desenvolvimento da identidade coletiva e da confiança mútua por meio de processos cognitivos e intersubjetivos como a aprendizagem social. Há aqui também a tendência de criação de instituições e organizações internacionais. Contudo, nessa fase, a expectativa mútua de mudança pacífica ainda não está sedimentada e, portanto, a possibilidade de regressão é latente.

Por fim, o estágio mais avançado da comunidade de segurança, a fase madura, caracteriza-se pela consolidação do fenômeno de expectativas mútuas de mudança pacífica. Há, nesse sentido, maior institucionalização e, em certo grau, maior desejo de tornar essas instituições supranacionais por conta do desenvolvimento da confiança mútua e da identidade coletiva. Nessa fase, a probabilidade de conflitos

militares entre os membros da comunidade torna-se baixa ou inexistente. Outros indicadores relevantes da existência de uma comunidade de segurança madura são o multilateralismo; a ausência de fronteiras fortificadas; as mudanças no planejamento militar; a definição comum das ameaças; e um discurso que dá ênfase à comunidade (ADLER; BARNETT, 1998b).

A fase madura de comunidade de segurança de Adler e Barnett (1998b) pode ser de dois tipos: a de vínculo flexível (*loosely-coupled*)¹⁰ e a de vínculo rígido (*tightly coupled*). A de vínculo flexível tão somente observa o conceito dos autores de comunidade de segurança pluralista. Assim, os Estados que fazem parte deste tipo de comunidade de segurança, devido a uma estrutura compartilhada de significados e identidade, não receiam atitudes belicosas de outros membros da comunidade e, por isso, praticam a autocontenção. A comunidade de segurança pluralista de vínculo rígido, por sua vez, se interpretada como um projeto político regional, é mais difícil de atingir por ir além da comunidade de vínculo flexível em dois aspectos. Primeiro, tem-se nessa comunidade uma sociedade que se ajuda mutuamente. Segundo, o sistema de governo dessa comunidade cede, em alguns temas, prerrogativas do Estado soberano para um governo regional centralizado, além de prever a existência de alguma forma de segurança coletiva.

Adler e Barnett (1998a) acrescentam à proposta de *deutshchiana* considerações a respeito de identidade e valores compartilhados, o que fornecem, idealmente, subsídio não apenas à proscrição da guerra, mas também à perseguição de interesses mútuos sob a égide de uma estratégia comum. Dessa forma, os Estados pertencentes a uma comunidade ampliam sua percepção do que é poder para abarcar “the ability of a community to defend its values and expectations of proper behavior against an external threat and to attract new states with ideas that convey a sense of national security and material progress.”¹¹ (ADLER; BARNETT, 1998a, p. 4). O próximo tópico realiza uma breve revisão bibliográfica de autores que identificaram uma comunidade de segurança no Cone Sul nesses termos.

¹⁰ No artigo de Fletes (2005, p. 224), a tradução escolhida para o termo *loosely-coupled security community* foi “comunidades de segurança com vínculo fraco”.

¹¹ “A capacidade de uma comunidade de defender seus valores e suas expectativas de comportamento ideal contra uma ameaça externa e de atrair novos Estados com ideias que transmitam um senso de segurança nacional e progresso material.” (Tradução nossa).

1.1.2 A narrativa da formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul

O conceito de comunidade de segurança, como tantos outros do campo de Relações Internacionais, foi gestado no Norte. Em função disso, na visão de alguns autores, sua aplicação em outras regiões do globo pode ser limitada. Oliveira (2017), por exemplo, sugere que regiões são artefatos passíveis de serem capturados por narrativas totalizantes que as despolitizam. Quando essa violência epistemológica ocorre, enfraquece-se a percepção de que essas regiões são construídas por meio de uma história particular com projetos políticos próprios. A autora, nesse sentido, critica conceitos como o “complexo regional de segurança” e “comunidade de segurança”, pois tais conceitos querem explicar contextos particulares a partir de premissas supostamente universais ao assumirem essas regiões como estáticas e autoevidentes. Para Oliveira (2007), quando a região é vista não apenas como um artifício analítico, mas como um artefato imbricado em um jogo de disputas políticas, ela se torna espaço para transformação de identidades e projetos políticos.

Além da rejeição do conceito por parte de abordagens pós-positivistas, a própria aplicação do conceito em um mundo não Atlântico pode ser tida como problemática¹². Ao escrever sobre a construção de uma comunidade de segurança no Sudeste Asiático, Acharya (2009) levanta três pontos para explicar o porquê de a ocorrência de comunidades de segurança em países em desenvolvimento ser considerada improvável. O primeiro deles é que o mundo em desenvolvimento continua a pender mais ao conflito que o Ocidente. O segundo deles é a crença de que comunidades de segurança tendem a prosperar em regiões onde a democracia liberal é dominante, e este modo de organização política é tido como pouco funcional para países em desenvolvimento. Já o terceiro ponto tem a ver com a intensidade das transações, promotora de interdependência entre países em desenvolvimento, que é

¹² Não é incomum encontrar autores que se indaguem acerca do porquê de o conceito de comunidade de segurança ter saído tão timidamente das fronteiras da Europa. Nessa esteira, Flemes (2005, p. 221, grifos do autor) escreve que “Entre as questões mais importantes – e mais complexas – das relações internacionais encontra-se a investigação das condições sob as quais os estados decidem evitar formas dispendiosas e violentas de resolução de conflitos para lançarem as bases de uma paz estável. Porém, enquanto o estudo das causas do conflito produziu uma bibliografia abundante, a ciência dedicou muito menos atenção às condições de segurança. Dessa forma, em nada surpreende que um dos conceitos mais promissores para a explicação da mudança pacífica nas relações internacionais – isto é, o conceito da *security community* – tenha sido, pelo menos fora do contexto europeu, amplamente ignorado.”

comumente menor entre esses países do que os fluxos observados entre o Norte e o Sul.

Apesar das críticas, o Cone Sul parece ser uma região promissora no que diz respeito à formação de uma comunidade de segurança. Com efeito, Acharya (2009, p. 33) argumenta que pode ser uma tarefa árdua encontrar estudos de caso para a análise de comunidades de segurança no terceiro mundo, “with the possible exception of ASEAN and the Southern Cone of Latin America, which has good prospects for developing into a security community”¹³. Isso porque os conflitos interestatais que surgem no Cone Sul são normalmente solucionados via canais diplomáticos. Com relação à associação feita entre comunidade de segurança e pluralismos político e econômico, estes últimos indutores de interdependência, Acharya (2009) afirma que não existe conexão causal entre interdependência e ausência de guerra. Aliás, para o autor, o comprometimento mútuo com o desenvolvimento econômico, com o regime de segurança e com a estabilidade política substitui um alto grau de interdependência econômica.

Advertindo para as dificuldades de se identificar uma comunidade de segurança no Cone Sul, o objetivo deste tópico é analisar a narrativa acerca da formação de uma comunidade de segurança de tipo pluralista¹⁴ na região à luz de autores que investigaram a problemática. De fato, ainda que a formação de uma comunidade de segurança nesse espaço seja contestável em determinados aspectos, é notável que a convivência relativamente pacífica entre os países da região perdura por mais de um século. Essas relações, como constatam Adler e Barnett (1998a), precedem a formação de uma comunidade na Europa e ampliam o entendimento de forças normativas e materiais concernentes ao desenvolvimento de uma comunidade de segurança. Estudar a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul é, portanto, algo que pode enriquecer a literatura especializada nesse programa de pesquisa.

¹³ “Com a possível exceção da ASEAN e do Cone Sul, na América Latina, que tem boas perspectivas de se tornar uma comunidade de segurança.” (Tradução nossa).

¹⁴ Muitos autores, ao analisarem se existe uma comunidade de segurança no Cone Sul, o tem feito pelo prisma de uma comunidade de segurança pluralista. Dentro desse conjunto estão autores como Hurrell (1998), Kacowicz (1998), Fletes (2005), Amorim (2016) e Oelsner (2015). Desse modo, nos casos em que o conceito de “comunidade de segurança” vier desacompanhado do adjetivo “pluralista”, o leitor pode ter a segurança de que é a este tipo de comunidade de segurança – a pluralista – a que este trabalho se refere.

Um dos primeiros autores a fazer uma leitura do Cone Sul a partir do conceito de comunidade de segurança foi Hurrell. Hurrell (1998), ao ponderar se uma comunidade de segurança está emergindo na América do Sul, afirma que a relativa paz na região é emblemática. De um lado, a falta de guerras entre Estados leva muitos analistas a crer que a região de fato se tornou uma comunidade de segurança. Nessa perspectiva, sobretudo em um olhar liberal e construtivista, a redemocratização, a maior inserção da região na economia global e uma experiência cultural e histórica compartilhada são elementos que fomentaram a construção da paz na região. De outro, essa paz negativa tem sido associada ao fato de a região estar sob a esfera de influência dos EUA. Nessa visão, compartilhada principalmente por realistas e neorrealistas, mas também por marxistas, fatores geopolíticos, como a hegemonia britânica e depois a estadunidense e a fraca interação regional, contribuíram para a ausência relativa de conflitos. Para Hurrell (1998), dadas as mudanças na relação entre Argentina e Brasil, uma comunidade de segurança imperfeita pode ser vista dentro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Mas por que Hurrell (1998) acredita que Argentina e Brasil são representativos de todo o Cone Sul e como ele chega à conclusão de que há uma comunidade de segurança imperfeita na região? Sobre a primeira pergunta, Hurrell (1998) oferece três explicações. A primeira defesa que o autor faz de sua escolha metodológica está relacionada ao próprio conceito de comunidade de segurança. Uma vez que se entende que expectativas mútuas de mudança pacífica e, com efeito, o desestímulo ao uso do poder militar como instrumento de solução de controvérsias são elementos necessários para que haja a proscricção da guerra em uma dada região, faz mais sentido, na sua visão, examinar a qualidade e a constituição interna de uma relação particular, analisando dentro dela os mecanismos causais que podem explicar a emergência de uma paz estável, em vez de procurar correlações em um grande número de casos ao estilo de pesquisa positivista.

A segunda explicação que Hurrell (1998) propõe para sustentar o porquê de olhar cuidadosamente a relação entre Argentina e Brasil para analisar a emergência de uma comunidade de segurança no Cone Sul é a seguinte: ambos os países são significativos por conta de seu tamanho e sua importância na região e são um caso “difícil” devido a sua longa história de rivalidade e competição. Hurrell (1998) argumenta que essa rivalidade remonta ao conflito entre os impérios Espanhol e

Português sobre o domínio do Rio da Prata. Uma análise mais apropriada da relação entre Argentina e Brasil foi realizada pelo diplomata Candeas (2005).

Ao se indagar se existe uma “coerência estrutural” por detrás da “incongruência epidérmica” na relação da política argentina em direção ao Brasil, isto é, se existe uma linha racional que informa sobre posições de autonomia ou dependência ou de protagonismo ou isolacionismo nessa relação, Candeas (2005) afirma que a tentativa de construção de estabilidade seria essa “coerência estrutural”. Apesar disso, a relação Argentina-Brasil tem sido errática, com a existência de pelo menos quatro fases, as quais Candeas (2005, p. 2) denomina de “instabilidade conjuntural e busca de cooperação (1898-1961), a instabilidade conjuntural com rivalidade (1962-1979) e a construção da estabilidade estrutural pela cooperação (1979-1987) e pela integração (desde 1988)”. O período de 1810 a 1898 que, para Candeas (2005), predominou a instabilidade e forte rivalidade entre Argentina e Brasil, guarda relação com a rivalidade “herdada” dos impérios Espanhol e Português em torno da disputa de interesses no Rio do Prata que Hurrell (1998) descreve.

Por fim, a terceira explicação que Hurrell (1998) fornece para embasar a opção metodológica que orienta sua investigação está associada às contingências culturais e políticas que distinguem o Brasil do restante da América Latina. Diferentemente daqueles que veem na América Latina uma área homogênea em termos de valores compartilhados, cultura e língua, Hurrell (1998) argumenta que as diferenças do Brasil em termos étnicos, linguísticos, políticos, culturais e históricos explicam, em certo grau, a preferência das elites brasileiras em olhar primordialmente para a Europa e, mais tarde, para os Estados Unidos. O acadêmico brasilianista Leslie Bethell (2010) é ainda mais crítico que Hurrell (1998), identificando, com algumas exceções, uma mútua rejeição entre a América Latina e o Brasil ao olhar para âmbitos como a literatura, a política, a economia e o social. Para Bethell (2010), a diminuição de tal rejeição é fenômeno recente e dificilmente ultrapassa as fronteiras da América do Sul. A partir dessa visão, o estudo da construção de uma comunidade de segurança tendo o Brasil como um dos núcleos é, pelos seus aspectos desafiadores, bastante rico.

Pois bem, analisando a evolução das relações entre Argentina e Brasil, Hurrell (1998) infere que uma comunidade de segurança de vínculo flexível e ainda imperfeita está emergindo no Cone Sul. Essa dedução é feita a partir do exame de três períodos históricos, cada um com suas características particulares, mas todos confluindo em direção à formação de uma comunidade de segurança na região. A primeira fase

elencada por Hurrell (1998) é quando ocorre o alívio das tensões e, com efeito, da rivalidade entre Argentina e Brasil. Na segunda fase, há uma relação entre os gigantes da América do Sul que muda qualitativamente de natureza e é quando se fortalece a cooperação. Finalmente, na terceira fase, estuda-se o embate entre a cooperação e as identidades divergentes.

Adentrando mais especificamente nas fases ordenadas por Hurrell (1998), a primeira, que vai de 1975 a 1985, caracteriza-se pela superação de três áreas de contenda no Cone Sul. Esses conflitos faziam parecer idealismo qualquer prognóstico que vislumbasse a construção de uma comunidade de segurança na região nos curto e médio prazos. O primeiro ponto de discórdia esteve relacionado à disputa entre Argentina e Brasil por influência em Estados-tampão como a Bolívia, o Paraguai e, em menor medida, o Uruguai. O segundo ponto de fricção tinha a ver com o uso de recursos hidrelétricos do Rio Paraná. Tal uso, ainda em planejamento no final dos anos de 1960, sofreu forte oposição argentina já nessa época e dominou as relações Brasil-Argentina por quase toda a década de 1970. Em terceiro lugar, destacam-se as tensões suscitadas pela rivalidade nuclear entre os países as quais se acirraram com a cooperação nuclear entre Brasil e Alemanha Ocidental em 1975, considerada a maior transferência de tecnologia nuclear de um país desenvolvido para um país em desenvolvimento¹⁵.

Hurrell (1998) demonstra como essas tensões foram catalisadas pelos imaginários geopolíticos e pela política externa de ambos os países. Do lado argentino, sua doutrina geopolítica, alimentada por um nacionalismo territorial, pintava o Brasil como um rival. Tinha-se também, por parte dos governos militares argentinos, grande temor por conta da rápida ascensão brasileira. Do lado brasileiro, o “milagre econômico”, que por mais que fosse concentrador de renda e dependesse do

¹⁵ Contudo, como Hurrell (1998) também lembra, observaram-se, no Brasil do final dos anos de 1970, importantes mudanças no campo nuclear. Tornaram-se nítidas as falhas do programa oficial para o desenvolvimento de tecnologia nuclear. Igualmente, o Acordo com a Alemanha Ocidental ficou comprometido por conta da pressão dos Estados Unidos. Tais fatores abriram caminho para a inauguração dos programas paralelos. Sobre os programas paralelos, é interessante notar que, na perspectiva brasileira, existia a percepção de que se tinha muito a ganhar ao se cooperar com a Argentina, que à altura estava em um estágio mais avançado no domínio da tecnologia nuclear. Esse cenário também se repetia, em certo grau, na Argentina. Tomadores de decisão argentinos concluíram que uma corrida nuclear na região seria tanto custosa quanto contraproducente. Esses fatores, somados a outros de ordem interna, como os recursos cada vez mais escassos para a inversão no setor nuclear na Argentina e no Brasil, e de ordem externa, como a pressão estrangeira para a desaceleração dos respectivos programas nucleares, explicam a aproximação nuclear entre Argentina e Brasil nos anos posteriores.

financiamento externo cada vez mais raro e mais caro com as crises do petróleo dos anos de 1970, projetou o Brasil nos cenários regional e internacional. Ademais, a retórica do *Brasil Potência*, que dominou o discurso de política externa do governo Médici (1969-1974), e a reafirmação da relação especial do Brasil com os EUA faziam com que o Brasil fosse interpretado pelos seus vizinhos como o “cavalo de Troia” do imperialismo estadunidense, além de criar uma percepção de desinteresse do Brasil pela integração regional. Finalmente, a geopolítica brasileira, especialmente na figura do general Golbery do Couto e Silva, desenvolveu na alta cúpula decisória do governo a visão de que o Brasil deveria exercer uma predominância regional – *vocação de grandeza* – e, com isso, quase criou um sentimento anti-Brasil na região.

São vários os fatores que contribuíram para o alívio das tensões dessa fase. Hurrell (1998) argumenta que a relação hostil entre o Brasil e seus vizinhos hispano-falantes começou a arrefecer já na década de 1970. Um símbolo dessa melhora qualitativa nas relações é o Tratado de Cooperação Amazônica, que ajudou na coordenação de políticas na Bacia Amazônica. Há também a aproximação entre Argentina e Brasil. Nesse aspecto, destacam-se as negociações concernentes ao Acordo Tripartite Itaipu-Corpus. Iniciadas em 1977 e finalizadas em 1978, essas negociações, levadas a cabo por Argentina, Brasil e Paraguai, puseram fim a uma disputa que se arrastava por treze anos. Outro elemento simbólico desse início de mitigação de tensões foi a Operação Fraternal, realizada entre as marinhas da Argentina e do Brasil em 1978.

Ainda na primeira fase, na classificação de Hurrell (1998), os fatores que contribuíram para amenizar a rivalidade entre Argentina e Brasil não fizeram senão se multiplicarem no início dos anos de 1980. Em termos de geopolítica e segurança internacional, soma-se às conquistas anteriores a visita que João Figueiredo, presidente brasileiro à época, fez à Argentina em maio de 1980. Junto com a visita, houve a assinatura de dez acordos; um deles, inclusive, rezava sobre a cooperação nuclear entre os países, abrangendo a pesquisa conjunta e a transferência de materiais nucleares. Em agosto do mesmo ano, Jorge Rafael Videla, o então presidente argentino, devolveu o gesto diplomático ao visitar o Brasil. Na ocasião, foram assinados mais sete protocolos e convenções que estendiam os acordos nucleares. No ano seguinte, mais três acordos adicionais foram celebrados no campo nuclear entre a NARC, de origem argentina, e a Nuclearbras, brasileira.

Hurrell (1998) afirma que essa aproximação foi tão intensa que até mesmo o anúncio do desenvolvimento da capacidade de enriquecimento de urânio por parte da Argentina não abalou o processo¹⁶. Porém, como Hurrell (1998) expõe, essa aproximação entre os dois ultrapassa o campo nuclear. Exemplo disso é o apoio do Brasil à Argentina durante a Guerra das Malvinas¹⁷. Nesse conflito, o Brasil apoiou as reivindicações do vizinho, forneceu aeronaves e permitiu o transbordo de produtos agrícolas argentinos em portos brasileiros.

Já a segunda fase descrita por Hurrell (1998) vai de 1985 a 1990. Nesse curto período de cinco anos, observaram-se grandes transformações em termos de segurança regional e de políticas domésticas da Argentina e do Brasil. No âmbito da segurança regional, destacam-se os acordos de ordem nuclear. Assim, em adição aos acordos de natureza econômica, a lógica da cooperação nuclear intensificou-se na segunda metade da década de 1980. Apesar do declínio relativo da motivação política e do financiamento no que diz respeito ao desenvolvimento dos programas nucleares argentino e brasileiro, a cooperação nuclear bilateral foi incrementada por vários acordos assinados no período compreendido entre 1985 e 1987.

Em função disso, como argumenta Hurrell (1998), houve um aumento significativo da confiança mútua na questão nuclear. Além dos acordos celebrados entre Argentina e Brasil, gestos políticos contribuíram para esse aumento da confiança mútua, como, do lado argentino, a decisão de colocar a Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA) sob controle civil e, do lado brasileiro, o comunicado feito direta e preferencialmente à Argentina, em 1987, de que o Brasil havia dominado todas as etapas do ciclo do combustível nuclear. Em âmbito bilateral, dois elementos também foram centrais para o aumento da confiança. O primeiro foram as visitas às instalações nucleares argentinas por parte do presidente brasileiro à época, José Sarney, em 1987 e 1988, e as visitas do presidente argentino, Raúl Alfonsín, às instalações brasileiras em Aramar, em 1988, que até então eram desconhecidas pelo governo argentino. O segundo elemento foi a transformação dos grupos de trabalho em

¹⁶ Sobre o enriquecimento de urânio na cidade de Pilcaniyeu, Spektor, Wheeler e Nedal (2012, p. 34) escrevem que o “Brasil reagiu à notícia acelerando seus próprios estudos para enriquecer urânio na instalação de Aramar, o que conseguiria fazer quatro anos depois, em 1987. No entanto, a competição tecnológica desencadeada pelo anúncio de Pilcaniyeu não transbordou para a área militar. Não encontramos evidência alguma capaz de sugerir que o governo brasileiro tenha reagido ao anúncio do vizinho com alarme, possivelmente porque não se tratava de enriquecimento de urânio em escala industrial, mas sim de laboratório.”

¹⁷ Para Moniz Bandeira (2006), uma vez que o Brasil ajudou a Argentina militarmente e reconheceu a soberania argentina sobre as Ilhas, sua neutralidade foi imperfeita.

assuntos nucleares no Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina, em 1988.

Acerca das mudanças que promoveram um salto qualitativo nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina, entram em relevo questões estruturais, mas, principalmente, o processo de democratização em ambos os países. No que diz respeito aos aspectos estruturais, Hurrell (1998) ressalta que a política externa de Alfonsín, primeiro presidente eleito na Argentina após o regime militar, orientou-se de forma a manter uma posição de país não alinhado, ao passo que aproximou a Argentina do Ocidente. Ademais, Alfonsín ostentou a propaganda da Argentina como um país em desenvolvimento. Na Argentina, permaneceu ainda um ligeiro afastamento em relação a Washington, fruto do ressentimento ocasionado pelo apoio dos EUA ao Reino Unido quando da Guerra das Malvinas. No Brasil, Hurrell (1998) argumenta que houve mais continuidade do que ruptura no que concerne às relações internacionais do país no pós-regime militar. Argentina e Brasil sofriam ainda de um quadro de alta dívida externa e forte inflação. Esses fatores, de semelhança em termos de projeção de identidade e de problemas compartilhados, ajudaram no fortalecimento da cooperação em curso entre Argentina e Brasil.

Sobre o processo de democratização, dois tipos de argumentos podem ser levantados. O primeiro sublinha a importância da democracia para o incremento na qualidade das relações entre Argentina e Brasil, trazendo, assim, as condições necessárias para a transformação da região em uma comunidade de segurança, e o segundo relativiza seu efeito. A respeito deste último, Hurrell (1998) defende que não se pode afirmar que haja uma “paz democrática” no caso argentino-brasileiro. Isso porque a democracia em ambos os países foi obtida por meio de contestados processos de democratização e, além disso, forças antidemocráticas continuavam no jogo político, o que tornava essas democracias um tanto quanto frágeis. Acresce-se a isso que a cooperação bilateral, mesmo no campo nuclear, isto é, da alta política, precedeu a instauração da democracia. No entanto, a variável democrática, como Hurrell (1998) advoga, foi relevante para que houvesse maior transparência e melhor comunicação entre os Estados, o que foi um fator imprescindível para o aumento da confiança mútua e a consolidação de expectativas mútuas de mudança pacífica.

Finalmente, a terceira fase analisada por Hurrell (1998), que começa em 1990 e vai até 1996, caracteriza-se pela ambiguidade de haver a instauração de um ambiente para uma sólida cooperação entre Argentina e Brasil e, ao mesmo tempo,

de comportar mudanças no que concerne à identidade desses países. Sobre esse ambiente propício à cooperação, em termos de segurança, notabilizam-se os avanços no controle de armas. Nessa esteira, em 1990, Fernando Collor, então presidente do Brasil, rejeita formalmente o antigo desejo que alas da sociedade brasileira tinham de que o país obtivesse armas nucleares¹⁸.

A rejeição do poder nuclear como forma legítima de poder pode ser atestada a partir de diversas atitudes brasileiras tomadas já no início dos anos de 1990. Hurrell (1998) lembra que o Brasil, em um gesto que ele acredita ser direcionado aos Estados Unidos, encerrou a instalação de testes na Serra do Cachimbo e aumentou a supervisão civil da pesquisa nuclear. Em âmbito bilateral, a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, de 1990, pavimentou o caminho para a criação de um sistema de monitoramento de salvaguardas conjunto na forma da ABACC, em 1991. Para Hurrell (1998), essas medidas tornaram possível a implementação completa do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco). Em um escopo ainda mais amplo, o Acordo de Mendonça de 1991, que incluía o Chile, estendeu a abrangência do controle de armas, passando a cobrir também armas químicas e biológicas.

Ao se falar na construção de uma comunidade de segurança no Cone Sul centralizada no núcleo Argentina-Brasil, uma contribuição de Plum e Resende (2016) acerca da criação da ABACC pode ser uma complementação importante à análise de Hurrell (1998). De acordo os autores, após um longo¹⁹ processo de construção de confiança mútua, Argentina e Brasil foram de rivais a parceiros estratégicos. Como foi brevemente explorado, Argentina e Brasil percebiam-se como rivais na esfera nuclear ao longo das décadas de 1960 e 1970; mas, pelo menos para Plum e Resende (2016), eles jamais se viram como inimigos. O exemplo disso fornecido pelos autores é a coordenação entre os ministros de Relações Exteriores de ambos os lados, visando combater um inimigo em comum que oferecia obstáculos ao desenvolvimento econômico e tecnológico dos países, qual seja, o regime de não proliferação. Dessa

¹⁸ Vale ressaltar, no entanto, que a Constituição Federal já dispunha, desde 1988, em seu artigo 21, que: “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”.

¹⁹ Oelsner (2016) sustenta a visão de que o processo de construção de confiança mútua aconteceu de forma rápida. Para a autora, após décadas de competição por prestígio e liderança regionais, competição esta que chegou a ter um componente nuclear, as relações de Argentina e Brasil melhoraram consideravelmente desde o Tratado de Itaipu em 1979. Outra característica importante dessa aproximação, segundo Oelsner (2016), é que ela veio de cima para baixo, isto é, foi processo *top-down*.

forma, pode-se entender a ABACC como a culminação de um processo de coordenação e, mais tarde, de cooperação que foi motivado por desafios estruturais comuns.

Hurrell (1998) afirma que a cooperação observada na terceira fase pode ser explicada por dois fatores. De um lado, tem-se a institucionalização materializada em entidades como a ABACC e o MERCOSUL, o que promove mudanças nas atitudes dos atores, alterando também o peso de incentivos materiais para a cooperação. De outro, o processo de democratização de Argentina e Brasil, iniciado em meados da década de 1980, veio seguido de alterações nas identidades²⁰ desses Estados, que, embora sentidas de modo distinto a depender de cada realidade doméstica, apontavam em direção a uma tendência comum: mudanças de cunho liberal no pensamento econômico e, com efeito, na política econômica desses países.

Resta, contudo, saber até que ponto a mudança nas identidades de Argentina e Brasil pode afetar a qualidade da cooperação. Para Hurrell (1998), a guinada para o liberalismo de mercado impactou não apenas o Cone Sul, mas toda a América Latina no sentido de reorientar os objetivos da política externa dos países da região. Nada escapou de uma detida reavaliação, nem considerações da agenda de segurança nem ideias de como perseguir a prosperidade econômica ou a autonomia política. Hurrell (1998) elenca duas transformações em âmbito regional no que diz respeito à Argentina e ao Brasil. A primeira é que a região se tornou mais dependente da economia internacional, e isso ocorreu em um momento de mudança paradigmática nas relações internacionais. A segunda é que a liberalização econômica forneceu

²⁰ Hurrell (1998, p. 232) traz uma noção construtivista de identidade – a identidade de um Estado que motiva suas preferências e, portanto, suas ações – por achar a lógica racionalista demasiado simplista. Nas palavras dele, “The simplifying rationalist assumptions of both neorealism and institutionalism provide a powerful tool for unravelling the ways in which external constraints and the structure of the international system shape the foreign policy options of all states, but especially of relatively weak states. They are good at explaining the logic of strategic interaction when the identity of the actors and the nature of their interests is known and well understood. Yet such accounts fail to provide sufficient analytical purchase on the sources of state interest, on the critical junctures and break points when actors come to redefine and reinterpret the nature of their relations, and on the role of interaction and institutions in reinforcing these redefinitions.” Na tradução: “Os pressupostos racionalistas simplificadores do neorealismo e do institucionalismo fornecem uma ferramenta poderosa para desvendar as maneiras pelas quais as restrições externas e a estrutura do sistema internacional moldam as opções de política externa de todos os Estados, mas em particular dos Estados relativamente fracos. Tais teorias são boas para explicar a lógica da interação estratégica quando se compreende bem a identidade dos atores e a natureza de seus interesses. No entanto, essas perspectivas não possuem alcance analítico suficiente para entender as fontes dos interesses dos Estados; conjunturas críticas e pontos de ruptura quando atores tentam redefinir e reinterpretar a natureza de suas relações; e o papel que a interação e as instituições têm para fortalecer essas redefinições.” (Tradução nossa).

bases para uma cooperação sub-regional mais promissora. Do ponto de vista do autor, então, esses câmbios trouxeram uma melhora para a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul.

Hurrell (1998) diagnostica, portanto, que uma comunidade de segurança de vínculo flexível está se formando no Cone Sul. As três fases estudadas por ele formam um quadro dessa evolução. A formação dessa comunidade pode ser averiguada a partir de um conjunto de ações que demonstram um esforço dos países para a efetiva proscrição da guerra na região. Além dos já descritos, outro exemplo desse conjunto de ações foi a decisão brasileira, tomada de forma unilateral, de redistribuir suas tropas de modo a afastá-las do Sul do país, o que demonstra que a Argentina não oferece um perigo militar imediato. Do lado argentino, o abandono da estratégia de negação de área, que postulava, até a década de 1980, a existência de “províncias vazias” no Norte da Argentina, isto é, de províncias sem uma infraestrutura bem desenvolvida e sem atividades econômicas relevantes para conter uma possível ameaça militar brasileira, é outro exemplo. Essas atitudes, somadas a uma série de outras nesse período, foram importantes para a melhora da comunicação, da transparência e da confiança mútua.

No entanto, a comunidade de segurança do Cone Sul é ainda, sob diversos aspectos, imperfeita. Hurrell (1998) alerta para três problemas críticos que dificultam a evolução da comunidade de segurança na região. O primeiro está relacionado ao Brasil. Como maior país da região, o Brasil deveria exercer uma maior liderança regional, assumindo os ônus e bônus que advêm com essa responsabilidade. Entretanto, Hurrell (1998) afirma que este país continua ambivalente e hesitante no que concerne à cooperação e à integração regional. O segundo problema tem a ver com o Chile. Hurrell (1998) argumenta que pode ser que a fronteira da comunidade de segurança do Cone Sul termine no Chile. Devido à sua importância geopolítica para a região, o Chile sempre esteve equacionado em considerações acerca do balanço de poder no Cone Sul. Sua relativa indiferença com relação aos processos de integração regional e suas disputas territoriais não resolvidas, contudo, fazem com que o Chile seja um ponto nevrálgico no que diz respeito à evolução da comunidade de segurança no Cone Sul. Por fim, o terceiro problema é o da violência social. Na leitura que Hurrell (1998) faz da comunidade de segurança deutschiana, entendendo-a como um grupo de pessoas tão integrado que sequer cogita a guerra entre si, não poderia haver espaço nem para guerras internacionais nem para outros conflitos

sociais, especialmente porque a barreira entre as violências social e internacional não é clara.

Kacowicz (1998) é outro pesquisador que tentou entender se o Cone Sul se tornou uma comunidade pluralística de segurança. O autor fez isso aos moldes da perspectiva comportamentalista e racionalista que caracterizaram os estudos deutschianos, os quais destoam das premissas construtivistas desta pesquisa²¹. Ao se perguntar se, para além de ameaças comuns, as identidades compartilhadas e o sentimento de pertencimento ao grupo (*we-feeling*) poderiam ser identificados na região, Kacowicz (1998) tem diferentes visões para os processos econômico, político e de segurança. Na esfera econômica, o MERCOSUL simboliza a cooperação econômica, incrementa a interdependência e promove a integração de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No âmbito político, Kacowicz (1998) se mostra mais cauteloso para advogar pela existência de uma comunidade de segurança, pois via, na década de 1990, divergências nas políticas externas de Argentina e Brasil vis-à-vis aos Estados Unidos. Já no setor de segurança, Kacowicz (1998) enxerga na cooperação concernente à proliferação nuclear, no banimento de armas químicas e biológicas e na redução e no controle de armas convencionais uma sinalização para a expectativa de paz. Para o autor, a América do Sul e a África Ocidental são interessantes porque questionam premissas de teorias clássicas sobre a guerra ao serem casos empíricos da justaposição entre violência doméstica e paz internacional.

Flemes (2005) também se debruçou sobre a existência de uma comunidade de segurança no Cone Sul. Sua tese defende que é mais provável estabelecer e

²¹ Embora Kacowicz (1998) tenha elaborado uma pesquisa rica e embasada usando o conceito de comunidade de segurança, tendo seu trabalho sido, inclusive, amplamente lido e citado, seu método racionalista de se avaliar o surgimento de comunidades de segurança estava em desuso já na década de 1990. Como afirma Flemes (2005), três posições construtivistas influenciaram de modo determinante o novo discurso sobre comunidades de segurança. A primeira dessas posições é a percepção dos construtivistas em entender a cooperação internacional como processo social. Sendo a cooperação um processo social, esse envolvimento incita os atores à redefinição de seus interesses no que concerne à política de segurança. A segunda posição construtivista que marcou o debate sobre o conceito de comunidade de segurança é a de que o construtivismo permite uma melhor compreensão do efeito social de normas. Nessa visão, as normas ocupam um lugar de relevância na transformação das relações internacionais, propiciando mudanças nos interesses dos Estados nacionais e de suas identidades, estatais ou coletivas. Sobre o papel das normas, cabe ainda ressaltar o ponto de Acharya (2009), quem defende que todas as comunidades, inclusive as comunidades de segurança, possuem normas de comportamento. Para ele, normas não têm apenas um efeito regulatório, ou seja, de prescrever o que os atores devem fazer, mas também um efeito constitutivo, isto é, de ensinar os atores a como agir. Finalmente, em terceiro lugar, tem-se que o construtivismo se coloca como uma teoria que permite o entendimento das relações internacionais para além dos fatores materiais. Dessa forma, para Flemes (2005), essa teoria se difere de abordagens tradicionais como o neorealismo e de maioria das premissas liberais.

sustentar regras comuns a diferentes Estados quando isso ocorre em grupos pequenos e em nível regional. Por isso, com relação à formação de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina, Fletes (2005) concentra-se na avaliação da cooperação em políticas de segurança entre três países, Argentina, Brasil e Chile. Isto é, há, aqui, a inclusão do Chile, que foi relativamente negligenciado na pesquisa de Hurrell (1998). Ao estudar as políticas de segurança desses três países na década de 1990 e meados dos anos 2000, Fletes (2005) argumenta que o nível de confiança mútua desenvolvido foi bastante alto. Ademais, o autor desenvolve um modelo heurístico com vistas a analisar a cooperação em segurança. Seu modelo consiste em três níveis de análise: 1) Estado e sociedade; 2) relações interestatais; e 3) sistema internacional.

Sobre a criação de uma comunidade de segurança no Cone Sul, Fletes (2005) destaca uma série de aproximações entre os países da região no âmbito da segurança e da defesa. Segundo ele, durante os anos de 1980, a cooperação militar no Cone Sul deu-se sobretudo no contexto continental, sob a égide da Junta Interamericana de Defesa (JID), sediada em Washington. Mas essa realidade principiou a mudar na década de 1990. A partir de 1993, representantes dos Estados-Maiores das Forças Armadas do Sul da América Latina começaram a participar de simpósios anuais sobre estudos estratégicos. Nesses simpósios, o tema da cooperação militar sub-regional era recorrente²². Um foro semelhante a esses simpósios também ocorria entre civis. Desse modo, desde 1992, a cada dois anos, acontece a Conferência de Ministros da Defesa dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), abrangendo todo o continente americano. Percebe-se, com efeito, uma atenção crescente dos países à segurança regional.

Ainda nos anos de 1990, Fletes (2005) argumenta que outra instituição que teve impacto positivo na segurança regional foi o MERCOSUL. Os laços econômicos desenvolvidos entre os membros plenos da instituição (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e os membros associados (Bolívia e Chile) na segunda parte da década de 1990, apesar de não dirimir conflitos de ordem política e econômica, influenciaram na redução de tensões geopolíticas e de segurança no Cone Sul, uma vez que elites

²² Sobre este ponto, um exemplo expressivo que Fletes (2005, p. 220) utiliza é o X Simpósio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos y de la Defensa, que ocorreu em Montevideu, em 1997, e cujas colaborações foram, em grande parte, sobre o seguinte tema: "O MERCOSUL e a segurança sub-regional – consequências para o papel das Forças Armadas".

econômicas e empresas transnacionais são avessas a tais tensões. Contudo, a fim de se avaliar melhor a contribuição do MERCOSUL para a segurança regional, Flandes (2005) afirma que é necessário prestar atenção à densidade de transações, às relações sociais transfronteiriças e à constituição de grupos de interesse no nível da sociedade.

Além do MERCOSUL a nível multilateral, outras instituições proporcionaram uma melhora qualitativa na segurança regional também a nível bilateral. Flandes (2005) menciona a existência do Comitê Permanente de Segurança (COMPERSEG), organizado por Argentina e Chile, a cada seis meses, desde 1995. O COMPERSEG reúne representantes dos Estados-Maijores Conjuntos e agentes civis dos ministérios da Defesa e de Relações Exteriores e iniciou estudos, sob a supervisão da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), acerca de uma metodologia padronizada para levantamento de dados para o orçamento em defesa de ambos os países²³. Ainda no nível bilateral, Argentina e Brasil, desde 1997, reúnem-se anualmente por ocasião do Mecanismo de Consulta sobre Defesa e Segurança Argentino-Brasileiro, que é comparável ao COMPERSEG em termos de harmonização de metodologias, porém seus representantes enfocam também em questões de caráter mais político. Como resultado, Argentina e Brasil realçam a necessidade da formação de uma aliança de segurança no âmbito do MERCOSUL com a inclusão do Chile.

Ações unilaterais também foram bastante relevantes para a melhora da dinâmica das relações regionais. Flandes (2005) argumenta que o Chile tomou a dianteira no que concerne à divulgação de seu livro branco de defesa, publicado em 1997. O texto, elaborado por civis e militares, serviu para dar maior transparência ao poder militar chileno, ainda que de forma precária, e para demonstrar apreensões geopolíticas do país. O documento de defesa do Chile, desse modo, não expressa claramente suas intenções acerca de planos de aquisição de armamentos e tampouco sobre a futura estrutura de sua defesa. Seu livro branco, além disso, externa preocupações sobre riscos de conflitos tradicionais; riscos estes que, ainda que sejam residuais, não foram totalmente superados.

²³ Essa iniciativa motivou a Cepal a desenvolver, entre 1999 e 2001, um método padronizado para determinar os gastos com a defesa na Argentina e no Chile, o que habilitou a comparação de dados coletados nesses dois países.

No caso argentino, Fletes (2005) lembra que seu livro branco foi lançado em 1999. O autor explica que o documento de defesa argentino chama atenção para dois fenômenos. Primeiro, tem-se a crescente interdependência dos países no sistema internacional. O segundo fenômeno tem a ver com o protagonismo exercido por novos agentes transnacionais. Apesar de o Estado continuar a ser o principal ator em matéria de política externa na visão do documento argentino, ambos os fatores contribuem para a relativização da soberania estatal. Em termos de ameaças, a Argentina preocupa-se com as de cunho tradicional, bem como com as “novas ameaças”, dentre as quais se destacam: a expansão global do fundamentalismo islâmico, a proliferação de armas de destruição em massa, o crime organizado, a degradação do meio ambiente e os fluxos migratórios. Na esfera regional, o país valoriza a formação de confiança mútua entre os Estados-membros da OEA e argumenta em favor da criação de uma estratégia de defesa cooperativa nos níveis hemisférico e sub-regional.

A iniciativa brasileira em direção à constituição de um documento de defesa é, para Fletes (2005), mais tímida que a chilena e a argentina. O Brasil inicia em 1996 a escritura do esboço de sua política de defesa, inspirada em modelos democráticos e elaborada, com efeito, por uma comissão constituída por oficiais e intelectuais. O documento criado recebe o nome de “Política de Defesa Nacional”, porém não se reveste de caráter vinculante. Na interpretação de Fletes (2005), o documento atenta-se para os novos contornos delineados com o fim da Guerra Fria; contornos esses que apontavam para uma nova ordem mundial mais multilateral, ainda que mais incerta e, quiçá, mais instável. No nível regional, o documento brasileiro advogava pela conservação e ampliação do “círculo de paz”, fazendo referência às relações do Brasil com seus vizinhos da América do Sul.

Esse “círculo de paz” era, talvez, o embrião do que mais tarde ganhou a alcunha de entorno estratégico brasileiro²⁴. Nesse sentido, na Política Nacional de Defesa de 1996, encontra-se a descrição de um “entorno imediato” (BRASIL, 1996). Sob uma

²⁴ De acordo com Fiori (2013, p. 3), o entorno estratégico brasileiro é “a região onde o Brasil quer irradiar – preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar”. Na Política de Defesa Nacional de 2005, que dá continuidade a muitas ações já prescritas na Política Nacional de Defesa de 1996, o termo “entorno estratégico” aparece pela primeira vez de forma institucionalizada. No documento, lê-se: “o País [Brasil] visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (BRASIL, 2005, p. 4). Essas áreas – América do Sul, Atlântico Sul e países limítrofes da África – são, segundo o documento, áreas com as quais o Brasil busca aprofundar seus laços de cooperação.

perspectiva governamental, avista-se nesse entorno uma conjuntura favorável e propícia à cooperação. Há, no documento, uma atenção maior voltada para regiões como a América do Sul e o Atlântico Sul, bem como para organizações como o MERCOSUL e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ainda que não sirva para objetar o argumento de Fletes (2005) concernente à pouca expressividade regional do Brasil se comparado às políticas de seus vizinhos no âmbito da defesa, ou tampouco à própria ambivalência²⁵ brasileira nesses assuntos externos, a gênese do conceito de entorno estratégico talvez demonstre um certo grau de ativismo regional²⁶ por parte do Brasil desde os anos de 1990.

Apesar dos problemas intrínsecos à busca por maior transparência no campo da defesa e das particularidades regionais que podem ter dificultado esse processo, Fletes (2005) observa que o Cone Sul realmente deu os primeiros passos em direção a uma política de segurança comum na região na década de 1990. Em síntese, houve ratificação de acordos sobre o controle de armas, publicação de livros brancos de defesa, maior transparência nos orçamentos de defesa, maior qualidade na cooperação em política de segurança entre as Forças Armadas sul-americanas e resolução de parte dos conflitos fronteiriços. Como resultado, esses avanços proporcionaram o aumento na confiança entre os países, a redução da percepção de ameaça mútua e a contração da retórica dissuasiva para com os demais Estados da região.

Fletes (2005) argumenta que, entretanto, os países do Cone Sul não estabeleceram nenhuma medida conjunta com vistas à elaboração de metas estratégicas comuns no período em que analisou. Fletes (2005, p. 228) afirma que

²⁵ Ao analisar a liderança regional brasileira, Hurrell (1992) afirma que ela é ambivalente. Tal ambivalência, para ele, passa pela avaliação sobre o Brasil faz da falta de alternativas melhores para si na cena internacional. A liderança regional brasileira pode parecer algo “natural” devido às suas capacidades materiais, às suas condições geopolíticas e ao seu bom posicionamento na periferia, dada a sua indústria relativamente avançada em comparação aos vizinhos. No entanto, essa vocação “natural” do Brasil para ser líder regional parece, na ótica do autor, contraditória com o escasso interesse que o país tem demonstrado em exercer tal liderança.

²⁶ Um maior ativismo regional do Brasil pode ser visto na década de 1990, mas é sobretudo nos anos de 2000 que ele ganha força. Nesse sentido, Spektor (2010) chama a atenção para dois eventos na década de 1990. Em 1997, quando da tentativa de golpe no Paraguai, o Brasil sinalizou sua insatisfação, e isso foi um dos elementos que impediram o golpe. Entre 1995 e 1998, o Brasil mediou a disputa territorial entre Equador e Peru. Já nos anos de 2000, o Brasil participou mais ativamente da resolução de crises regionais. Em 2002, o país ajudou ativamente na estabilização da Venezuela após a tentativa frustrada de golpe contra Hugo Chávez. Em 2004, quando o Conselho de Segurança da ONU designou uma operação de paz no Haiti, o Brasil se ofereceu para liderá-la. Em 2008, quando tropas colombianas assassinaram membros das FARC, o Brasil foi contra a tradição nacional de rejeição a quaisquer formas de institucionalização da segurança regional ao defender ideias de segurança coletiva.

isso talvez se deva ao fato de o desenvolvimento da comunidade de segurança no Cone Sul não ser motivado por uma ameaça militar externa, “porém sim de estabelecer, perante a potência do Norte, uma posição de negociação fortalecida pela Comunidade em questões comerciais e de política de segurança.” Portanto, a pressão externa que Fletes (2005) entende que aproxima os países do Cone Sul tem a ver com o debate acerca da busca por autonomia.

Paradoxalmente, embora o Brasil demonstre certa ambivalência em suas práticas políticas com relação ao seu entorno estratégico, parte de sua elite governamental, especialmente a partir dos anos de 2000²⁷, começou a interessar-se com maior resolução às questões regionais. No que toca ao conceito em estudo neste tópico, Celso Amorim, quando tomou posse do Ministério da Defesa em 2011, passou a associar o Cone Sul a uma comunidade de segurança²⁸. A título de ilustração, em discurso proferido em setembro de 2011 na Escola de Defesa Nacional da Argentina, Amorim (2011) ressaltou a importância de instituições como a ABACC, o MERCOSUL e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)²⁹ para a construção de confiança mútua. Ademais, o então ministro da Defesa rechaçou a anarquia como única variável explicativa para as dinâmicas regionais na América do Sul e afirma que:

El concepto de “comunidad de seguridad” me parece mucho más adecuado a nuestra realidad y, sobretudo, a los objetivos que tenemos para América del Sur. En él, el reconocimiento del derecho soberano de otros Estados a la autonomía es complementado por la proscripción de la guerra como forma de resolución de diferendos entre los miembros de la comunidad. (AMORIM, 2011, p. 23).³⁰

²⁷ Spektor (2010) observa que o Brasil, principalmente a partir dos anos de 1970, passa a se engajar mais decisivamente em questões regionais. Para o autor, seja por falta de opções mais interessantes na esfera internacional, seja para blindar sua autonomia nacional, ou, ainda, seja para ampliar sua influência em temas globais, o Brasil entende sua vizinhança como uma área estratégica.

²⁸ Existe, naturalmente, a possibilidade de outros ministros da Defesa terem feito associação do Cone Sul com uma comunidade de segurança. No entanto, resalta-se aqui Celso Amorim (2016) por ele ter feito um uso bastante ostensivo do conceito em seus discursos, de modo que o conceito de comunidade de segurança aparece em seis de seis dos seus discursos entre 2011 e 2013, a saber: na Escola de Defesa Nacional da Argentina, em 2011; na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, em 2012; na abertura do Curso de Inverno do Centro de Direito Internacional, em Belo Horizonte, em 2012; na aula magna ministrada no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, no Rio de Janeiro, em 2012; no Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2012; e na Conferência no Ministério de Defesa da Argentina, em 2013.

²⁹ O Brasil, sob a liderança de Jair Bolsonaro, denunciou o Tratado de Brasília e deixou a UNASUL em abril de 2019.

³⁰ Parece-me que o conceito de comunidade de segurança é muito mais adequado à nossa realidade e, sobretudo, aos objetivos que temos para a América do Sul. Nele, o reconhecimento do direito soberano de outros Estados à autonomia é complementado pela proscrição da guerra como forma de resolver disputas entre membros da comunidade.

Nesse trecho, Amorim (2011) não só argumenta que o conceito de comunidade de segurança tem maior poder explicativo do que o de anarquia no que se refere à região como também o relaciona ao conceito de autonomia³¹, que será desenvolvido no próximo capítulo. Amorim (2011) ainda defende que estar em uma comunidade de segurança envolve desenvolver uma estratégia cooperativa³². Dentro da sua visão, essa estratégia fomentaria relações políticas intensas na América do Sul, as quais seriam um elemento de dissuasão extrarregional. Trata-se da dissuasão lograda por meio da cooperação. Essa dissuasão seria, para o chanceler, uma estratégia adequada para a região porque esta possui duas características: fragilidades militares e grandes riquezas naturais³³. Amorim (2011) compartilha da visão de que a aliança estratégica entre Argentina e Brasil é fundamental para a projeção de interesses e valores comuns; interesses e valores esses que estão sendo definidos cada vez mais de modo coletivo.

Amorim (2011) aplica o conceito de comunidade de segurança à toda a América do Sul³⁴, o que destoa da posição dos acadêmicos aqui consultados, que mormente

³¹ Sobre essa relação entre a integração que vai redundar na formação incipiente de uma comunidade de segurança e a questão da autonomia, Amorim (2013, p. 136), na Aula Magna ministrada para o Instituto Tecnológico de Aeronáutica em 2013, explica: “Pode parecer paradoxal, mas a verdade é que integração sul-americana e a independência nacional andam juntas. Quanto maiores as distâncias entre nós e nossos vizinhos, mais vulneráveis nos tornamos a quem deseje tirar vantagem de eventuais desentendimentos; quanto maior a proximidade entre os países sul-americanos, maior a nossa capacidade de evitar interferências desagregadoras e maior, portanto, a nossa real autodeterminação.”

³² Em intervenção realizada na Reunião Plenária do Conselho de Defesa Sul-Americano, em Lima, em novembro de 2012, Amorim (2012) esclarece que essa estratégia cooperativa, voltada ao combate de ameaças comuns, ainda era um projeto em aberto. Segundo ele: “Então eu queria – e isso não deixa de ser uma proposta – criar um foro para discussão das estratégias nacionais de defesa, de livros brancos, de políticas, o que cada país quiser. Os que não têm estarão sendo incentivados a desenvolver para poder explicitar as preocupações que têm. Qual a preocupação maior? É a pirataria? É o narcotráfico? É a eventualidade de uma guerra entre terceiros países, inclusive até envolvendo armas nucleares? Eu não sei. Nós temos que discutir essas questões.” (AMORIM, 2012, p. 121).

³³ Sobre as riquezas da América do Sul que podem ser alvo de cobiça internacional, Amorim (2011, p. 24) escreve: “América del Sur es una gran productora de energía renovable y no renovable, de proteína animal y vegetal. Posee extensas reservas de agua potable y de biodiversidad. Es también dotada de vastos recursos minerales. El continente sudamericano representa 12% de la superficie terrestre, 6% de la población mundial, 25% de las tierras cultivables y de las reservas de agua dulce, 40% de la biodiversidad del mundo. Hay reservas comprobadas, calculadas por bajo, de más de 123 mil millones de barriles de petróleo.” Na tradução: “A América do Sul é uma grande produtora de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Ela contém extensas reservas de água potável e biodiversidade. Ela também é dotada de vastos recursos minerais. O continente sul-americano representa 12% da superfície terrestre, 6% da população mundial, 25% das terras aráveis e reservas de água doce, 40% da biodiversidade do mundo. Existem reservas comprovadas que, por baixo, somam mais de 123 milhões de barris de petróleo.” (Tradução nossa).

³⁴ E aplica-o não somente à América do Sul de língua ibérica, como Amorim (2012, p. 117) mesmo coloca: “Todos nós concordamos que na América do Sul – e quando falo em América do Sul não me limito só ao português e ao espanhol, mas também aos que falam inglês porque são partes da

limitam seu emprego ao Cone Sul. Sobre essa separação da América do Sul em duas sub-regiões com dinâmicas de segurança distintas, Buzan e Wæver (2003) argumentam que o complexo regional de segurança³⁵ da América do Sul tem dois subcomplexos regionais de segurança, o subcomplexo regional de segurança andino e o subcomplexo regional de segurança do Cone Sul, este último é mais assemelhado a uma comunidade de segurança.

Para Buzan e Wæver (2003), que têm outra percepção do conceito de comunidade de segurança, qual seja, padrões de amizade em uma anarquia kantiana³⁶, foram três os fatores que transformaram o Cone Sul em uma comunidade de segurança. O primeiro deles foi a aproximação entre Argentina e Brasil. Na seara militar, essa aproximação mudou a natureza dos programas nucleares dos respectivos países, promovendo um ambiente favorável à implementação de medidas de fortalecimento da confiança e à redefinição do modo de se pensar a geopolítica na região. Um segundo fator chave para a estabilização da região foi a integração regional que se deu no âmbito do MERCOSUL. O terceiro fator foi a resolução da maioria das contendas fronteiriças no Cone Sul.

Ao tentar identificar comunidades de segurança pluralistas na América Latina, Oelsner (2016) observa que a América Latina, entendida no seu conjunto, não

nossa região e do nosso entorno estratégico – o nosso objetivo maior é criar uma zona de paz e cooperação. Eu diria mesmo, sendo um pouquinho acadêmico, que queremos que a nossa América do Sul seja aquilo que o cientista político Karl Deutsch chamava de uma comunidade de segurança, isto é, uma zona onde a guerra torna--se inconcebível. Daí decorrem várias decisões importantes que o nosso país tem que tomar e também decorre a percepção de outras decisões que devem ser tomadas.”

³⁵ Como já exposto, Buzan e Wæver (2003, p. 44) definem o CRS como: “a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another”. Na tradução: “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente um do outro”. (Tradução nossa). Subcomplexos regionais de segurança possuem basicamente a mesma definição que os CRS, sendo uma espécie de “meio-nível” dentro de uma região e podendo ter padrões de segurança distintos do CRS o qual integram.

³⁶ Para Wendt (1999), existem três culturas de anarquia, a hobbesiana, a lockeana e a kantiana. Conforme o autor, essas classificações são modelos gerais abstratos que visam simplificar a realidade. Desse modo, em uma cultura de anarquia hobbesiana, os Estados estariam em constante situação de guerra. Na cultura lockeana, que para Wendt (1999) se aproxima do atual cenário internacional, os Estados são rivais uns dos outros, pois não conseguem acessar a real intenção de outros Estados e assumem o pior cenário. Contudo, nessa anarquia, a cooperação pode existir. Por fim, na anarquia kantiana, os Estados são amigos e disputas podem ocorrer, mas as resoluções dessas tensões não são por meio do uso nem da ameaça de uso da força. Buzan e Wæver (2003) constroem sua teoria com base nas culturas de anarquia de Wendt (1999), porém, para eles, as zonas de conflito são mais frequentes do que a anarquia hobbesiana e os regimes de segurança abrangem menos Estados do que o modelo lockeano.

forneceria um caso para o estudo da formação de comunidade de segurança³⁷. Quando subdividida em partes, entretanto, a percepção da autora é outra. Se analisada isoladamente, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) seria o caso de um falso positivo³⁸. O Cone Sul, por sua vez, é visto por Oelsner (2016) como um caso positivo de comunidade de segurança pluralista, mas com ressalvas³⁹. Oesler (2016) analisa a evolução de duas fontes de instabilidade da região na década de 1970: as relações entre Argentina e Brasil e as relações entre Argentina e Chile. Ambas as relações, marcadas por hostilidades e instabilidades, foram transformadas em relações de confiança mútua ao longo dos anos de 1980 e 1990.

No caso da relação Argentina-Brasil, Oelsner (2016) destaca a aproximação e, conseqüentemente, a cooperação entre os países nos campos político, econômico e de segurança realizada na década de 1980. Já nos anos de 1990, a acadêmica dá ênfase às mesmas instituições presentes nas análises de outros estudiosos do tema, quais sejam, a ABACC e o MERCOSUL. Já a relação Argentina-Chile esteve marcada por contendas territoriais que quase culminaram em guerra, tendo a última ocorrido em dezembro de 1978. A mediação papal do conflito, a transição para a democracia e o protagonismo de chefes do Executivo e de parlamentares transformaram a frágil paz da década de 1970 em uma paz estável na de 1990. Ademais, Oelsner (2016) afirma que iniciativas como a COMPERSEG, a cooperação industrial militar, os mecanismos de consulta entre oficiais militares de alta patente, as reuniões 2+2 entre ministros da Defesa e das Relações Exteriores e o estabelecimento da força conjunta

³⁷ Muito embora, em uma perspectiva comparativa, haja poucos conflitos interestatais na América Latina, o que faria da região um bom caso para aplicação do conceito de comunidade de segurança, Oelsner (2016) explica que ao menos cinco fatores tornam essa aplicação no mínimo complicada. Primeiro, a América Latina apresenta relações societais de baixa densidade. Segundo, alguns líderes latino-americanos têm a percepção de que as fronteiras de seus países ainda não estão devidamente demarcadas. Terceiro, devido à competição em detrimento da complementariedade entre as economias latino-americanas, a integração regional é, em alguma medida, restrita. Quarto, ideologias como chauvinismo, nacionalismo e militarismo colaboraram para o afastamento dos Estados da América Latina, ao invés de promoverem a cooperação e integração. Por fim, por se organizarem em regimes presidencialistas, muitos países latino-americanos dependem, para sua integração, da vontade política dos líderes do Executivo, e isso dificulta que o senso de comunidade saia da esfera burocrática.

³⁸ Para Oelsner (2016), a ALBA seria um caso de falso positivo porque a organização, mesmo que criada a partir de um discurso anti-imperialista e de construção de uma comunidade, tem limites concernentes aos objetivos pragmáticos que fazem seus Estados serem membros da instituição. Além disso, principalmente países como Venezuela, Nicarágua e Bolívia ainda recorrem com certa frequência à repressão e a métodos violentos a fim de controlarem a oposição doméstica aos seus governos.

³⁹ Nesse sentido, como coloca Oelsner (2016), seria um caso de *cautious positive*.

permanente de *peacekeeping* (a *Cruz del Sur*), promoveram o fortalecimento da confiança mútua entre Argentina e Chile, o que facilita o desenvolvimento de uma comunidade de segurança na região.

Oelsner (2016) avalia que o requisito *deutschiano* de que os povos dos dois lados não devem temer a guerra e, como resultado, não precisam se preparar para ela é satisfatoriamente atendido no Cone Sul. No entanto, a autora entende que as identidades regionais ainda são muito rígidas e que o envolvimento societal é relativamente baixo. A falta de uma identidade coletiva melhor consolidada, bem como o pouco intercâmbio entre as sociedades dessa comunidade, pode comprometer, em parte, a atribuição da abordagem construtivista de “comunidade” para o Cone Sul. Na visão da autora, o entendimento construtivista de comunidade de segurança não estabelece apenas um comportamento que sugere a resolução pacífica de disputas, mas também sugere práticas e hábitos profundamente arraigados nessa resolução pacífica de conflitos que estejam baseados em estruturas normativas compartilhadas.

Fazendo um balanço deste capítulo, há, grosso modo, três fases no que concerne à narrativa que descreve a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul. Assumindo que o núcleo duro dessa comunidade resida na relação entre Argentina e Brasil, a primeira fase seria a rivalidade imperfeita entre esses dois países na década de 1970. A rivalidade era imperfeita porque, embora houvesse hostilidades, o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, uma das principais contendas regionais do período, foi resolvida de modo pacífico e em conformidade com a tradição diplomática da região. A segunda fase coincide com os anos de 1980 e é marcada pela aproximação e cooperação entre Argentina e Brasil, eventos esses que ganharam maior impulso com o processo de democratização nesses países. A partir de 1990, inicia-se a terceira fase. Nela, fortalece-se a cooperação bilateral de instituições como a ABACC, mas, sobretudo, projeta-se esse ambiente de amizade para o Paraguai, o Uruguai, a Bolívia e o Chile⁴⁰, principalmente no âmbito do MERCOSUL e, mais tarde, da UNASUL. Há, entretanto, uma variável cujo peso não parece estar bem dimensionado para explicar a aproximação entre Argentina e Brasil e redundante na formação, ainda

⁴⁰ Fletes (2005), nesse sentido, afirma que a parceria em diversos temas de cooperação em segurança e em defesa entre Argentina e Chile, bem como o entrelaçamento econômico entre membros plenos (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e associados (Bolívia e Chile) no âmbito do MERCOSUL, reduz as tensões geopolíticas no Cone Sul ao mesmo tempo em que abre espaço para a confiança mútua.

que rudimentar, de uma comunidade de segurança pluralista no Cone Sul: a questão da autonomia.

2 – A QUESTÃO DA AUTONOMIA NO CONE SUL: UMA ABORDAGEM COMPLEMENTAR AO CONCEITO DE COMUNIDADE DE SEGURANÇA?

Até o presente momento, estudou-se que o regionalismo, ainda que com avanços e recuos, é uma tendência em curso na política mundial. Essa tendência, que foi catalisada por mudanças paradigmáticas de ordem sistêmica as quais se deram a partir do fim da Guerra Fria, corresponde, também, às mudanças em âmbito regional no Cone Sul que fizeram da região um caso forte para o estudo da formação de comunidade de segurança. Até aqui, pode-se ter a impressão, por conta da narrativa que foi colocada, que variáveis de natureza sistêmica tiveram um impacto sobremaneira no desenvolvimento de uma comunidade de segurança na região. Sem negar o peso de variáveis sistêmicas, mas amparando-se igualmente em um debate agente-estrutura e valorizando o papel de agência de potências regionais na formatação de dinâmicas regionais, esta seção tem o objetivo de mostrar como a busca por autonomia pode se dar por meio de uma estratégia regionalista que, por sua vez, é capaz de modificar o ambiente regional.

A conceituação de comunidade de segurança, embora seja analiticamente robusta, não esmiúça, com poucas ressalvas⁴¹, a questão da autonomia política. Adler e Barnett (1998b), ao argumentarem que a confiança mútua e a identidade coletiva proporcionam expectativas de mudança pacífica, defendem que a confiança mútua e a identidade coletiva surgem de variáveis estruturais, como o poder e o conhecimento, e variáveis de processo, como transações, organizações e aprendizagem social. O argumento deste trabalho, assentado na tradição construtivista, é que essas variáveis estruturais e de processo são construídas histórica e socialmente. Isso significa dizer que elas tendem a variar em diferentes casos.

No caso do Cone Sul, em geral, e de Argentina e Brasil, em particular, esta pesquisa assume como premissa que a questão da autonomia é uma base ontológica, uma variável estrutural que não pode ser negligenciada ao se analisar a formação de uma comunidade de segurança na região; e isto, por dois motivos. Primeiro, a autonomia dialoga com a variável estrutural de poder ao tentar garantir o acesso dessa comunidade em formação a benefícios que possam advir da esfera internacional.

⁴¹ Uma ressalva importante identificada foi o trabalho de Acharya (2009). O autor, nessa linha, afirma que os países da ASEAN, que se percebiam pouco poderosos ante países centrais do sistema internacional, ampliaram sua autonomia por meio de arranjos de cooperação regional.

Segundo, a autonomia pode ser entendida como uma variável estrutural de conhecimento na medida em que ela própria é uma estrutura cognitiva em voga no Cone Sul, isto é, tem seu significado compartilhado pelos Estados da região.

Nesta dissertação, quer-se também entender em que medida o desenvolvimento de uma comunidade de segurança no Cone Sul e a busca por autonomia fortalecem um ao outro. Em outras palavras, quer-se aqui saber se, de um lado, Argentina e Brasil, ao perseguirem a autonomia por meio de uma estratégia regionalista, atingem uma maior maturidade na formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul. E, de outro, objetiva-se entender se Argentina e Brasil ganham maior autonomia ao passo que a região se assemelha a uma comunidade de segurança. Tais objetivos serão cumpridos no terceiro capítulo. Por ora, cabe examinar o conceito de autonomia e sua evolução no Cone Sul, bem como entender sua busca por meio do regionalismo. Assim, este capítulo conta com três seções: a primeira explora o desenvolvimento do conceito de autonomia no Cone Sul; a segunda mostra sua relação com o regionalismo; finalmente, a terceira seção, em caráter de conclusão, expõe algumas reflexões sobre a busca de autonomia em uma comunidade de segurança.

2.1 A BREVE EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE AUTONOMIA NO CONE SUL

Pode ser complicada a tarefa de localizar o conceito de autonomia dentro do pensamento em Relações Internacionais. Russell e Tokatlian (2003) fizeram uma importante contribuição nessa matéria ao identificar três sentidos em que o conceito de autonomia é empregado na disciplina. A primeira das interpretações possíveis para o conceito é associá-lo ao modelo westfaliano de soberania⁴². Compreendida dessa

⁴² Para Krasner (1999, p. 35), o conceito de soberania tem sido comumente usado com quatro sentidos distintos, quais sejam: “1 Interdependence sovereignty has referred to the ability of a government to actually control activities within and across its borders (including the movement of goods, capital, ideas, and disease vectors). 2 Domestic sovereignty has referred to the organization of authority within a given polity. 3 Westphalian sovereignty has referred to the exclusion of external authority; the right of a government to be independent of external authority structures. 4 International legal sovereignty has referred to the recognition of one state by another; some entities have been recognized by other states; others have not. Recognition has been associated with diplomatic immunity and the right to sign treaties and join international organizations.” Na tradução: “1 A soberania interdependente refere-se à capacidade de um governo de fato controlar as atividades dentro e fora de suas fronteiras (incluindo movimento de mercadorias, capital, ideias e de doenças). 2 A soberania nacional ou doméstica refere-se à organização da autoridade dentro de um determinado sistema político. 3 A soberania westfaliana refere-se à supressão da autoridade externa, isto é, o direito de um governo ser independente das estruturas de autoridades externas. 4

forma, a autonomia, para Russell e Tokatlian (2003), que se apoiam nos estudos de Krasner (1995), implicaria a capacidade de se evitar que atores externos exerçam sua autoridade dentro dos limites do território de um Estado. Deriva dessa interpretação o princípio de não intervenção nos assuntos internos de um Estado. A autonomia assim entendida tem sido frequentemente relativizada, voluntariamente ou não. Governos têm subordinado sua autonomia a princípios considerados de maior valor, como a democracia e os direitos humanos. Esse princípio ou direito à autonomia também costuma ser violado por ações de atores estatais e não estatais, e isso devido a contextos caracterizados por assimetria de poder.

O segundo sentido que Russell e Tokatlian (2003) encontram para o conceito de autonomia é quando este é entendido como uma condição que habilita um Estado a articular e perseguir seus objetivos políticos de forma independente. Nessa interpretação, a autonomia é uma propriedade que pode ou não ser usufruída pelo Estado e que está em algum lugar entre dois tipos ideais: o da dependência total e o da completa autonomia. Essa segunda compreensão de autonomia vale tanto para o âmbito doméstico quanto para a esfera internacional. Internamente, a autonomia possibilita que um Estado formule e persiga seus interesses nacionais sem atender exclusivamente aos interesses de determinadas elites ou grupos de pressão. Externamente, uma estratégia de busca de maior autonomia refletiria a tentativa de se incrementar a capacidade do Estado em tomar decisões baseadas em suas próprias necessidades e objetivos, sem grandes interferências e restrições estrangeiras, e também em controlar processos para além de suas fronteiras. A autonomia é, nessa visão, uma questão de grau.

Finalmente, o terceiro sentido em que o conceito de autonomia é utilizado nas Relações Internacionais é, para Russell e Tokatlian (2003), identificável com o conceito de liberdade. A autonomia figuraria como um dentre os três objetivos nacionais permanentes dos Estados, sendo os outros dois a sobrevivência e o bem-estar econômico. Ao afirmarem isso, Russell e Tokatlian (2003) ancoram-se no

A soberania jurídica internacional refere-se ao reconhecimento de um Estado por outro; algumas entidades políticas são reconhecidas por outros Estados, outras não. O reconhecimento tem sido associado à imunidade diplomática e ao direito de assinar tratados e ingressar em organizações internacionais.” (Tradução nossa). Para fins desta pesquisa, o conceito de soberania adotado é o mesmo que usam Russell e Tokatlian (2003). Os autores, ao diferenciarem soberania de autonomia, afirmam que a soberania evoca uma imagem jurídica que está associada ao princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, enquanto a autonomia, menos abrangente que a soberania vestfaliana de Krasner (1999), está relacionada primordialmente à esfera política.

pensamento de Wendt (1999), para quem esses três interesses são comuns a todas as nações, são também guias normativos que norteiam a ação estatal e são forças causais que compelem os Estados a seguirem um certo curso de ação. Russell e Tokatlian (2003) lembram que para alguns autores, como Morgenthau (2003), tais interesses nacionais são categorias de validade universal, embora mutáveis conforme correlações de forças sociais específicas de cada país. Nessa lógica, a busca por autonomia dependerá tanto de fatores nacionais quanto da lógica de anarquia prevalecente no sistema internacional.

Apesar do esforço de Russell e Tokatlian (2003) em aproximar o conceito de autonomia com o pensamento em Relações Internacionais, persiste um silêncio da disciplina, notadamente em suas abordagens *mainstream*, com relação às vozes do que eles nomeiam de Terceiro Mundo. Para Tickner (2003), um reflexo imediato desse silêncio pode ser percebido na inexactidão com que alguns conceitos gestados no Norte têm quando aplicados ao contexto dos países do Sul Global. Desse modo, conceitos como anarquia, soberania, poder e Estado possuem poder explicativo limitado fora de suas regiões de origem. Portanto, da reflexão de Tickner (2003), infere-se que, para aumentar o poder explicativo de narrativas do Norte sobre as dinâmicas do Sul, se deve complementá-las a partir de um olhar autóctone, isto é, enriquecê-las com epistemologias do Sul.

Acerca da limitação de um conceito particular, o de soberania, pode-se dizer que ele perde espaço relativo para o conceito de autonomia em países do Sul⁴³. Isso ocorre porque o princípio da igualdade soberana entre Estados pressupõe um sistema internacional anárquico⁴⁴, e a ideia de uma suposta anarquia é controversa para os

⁴³ Essa afirmação, embora seja sustentada mais à frente, tem de ser relativizada. A esse propósito, um argumento interessante é o levantado por Fonseca Júnior (1998, p. 196), que escreve: “Como vítimas potenciais da intervenção e, em muitos casos, recentemente egressos de posição colonial, a tendência é a de que defendam sistematicamente uma interpretação estrita da soberania. Na verdade, o primeiro momento de luta em defesa da soberania, a aplicação plena do princípio da autodeterminação-intervenção, é justamente o movimento pela descolonização.” Porém, poucas linhas adiante, Fonseca Júnior (1998, p. 197) explica a inter-relação entre autonomia e soberania dentro do contexto de países em desenvolvimento, de forma a se aproximar da visão que é defendida nesta pesquisa: “A soberania, de forma ampla, significará autonomia, no sentido de plena liberdade para a escolha de caminhos próprios para a organização da vida econômica e social.”

⁴⁴ A anarquia é um conceito central para várias teorias de Relações Internacionais. Waltz (1979), por exemplo, defende que a anarquia é um princípio ordenador da estrutura do sistema internacional. Diferentemente dos sistemas domésticos, que são hierárquicos e centralizados, o sistema internacional, para Waltz (1999), seria anárquico e descentralizado. O autor observa essa anarquia no sistema internacional no modo como se organiza o uso da força e como se pondera sua legitimidade, de sorte que cidadãos, ao contrário de Estados, não deveriam precisar se defender contra seus pares. Na esteira de Waltz (1999) e com a intenção manifesta de complementar ao invés de se contrapor ao neorealismo, Keohane (1984) argumenta que a anarquia do sistema

países do Sul. De acordo com Tickner (2003), intelectuais da teoria da dependência, da escola da autonomia e do realismo periférico entendem que a designação do sistema internacional como anárquico é incorreta. Para dois expoentes clássicos da escola da autonomia, o argentino Juan Carlos Puig e o brasileiro Hélio Jaguaribe, o sistema internacional seria hierárquico, e não anárquico. Sobre a visão deles, Pinheiro e Lima (2018, p. 4) explicam que “Both authors start with the assertion that the international order is hierarchical, and not anarchic as posited by realist theses.”⁴⁵

Essa assimetria do sistema internacional pode ser notada em muitos momentos nos textos de Jaguaribe e Puig⁴⁶. Os autores chamam atenção para alto o grau de estratificação que o sistema internacional se encontrava durante a Guerra Fria. Tal estratificação pode ser identificada em Jaguaribe (1979) quando o autor analisa o problema da autonomia periférica em relação às condições interimperiais dos Estados Unidos e, em menor grau, da União Soviética. Já em Puig (1980), essa assimetria pode ser constatada quando ele afirma que, enquanto nos países do centro a soberania e a autonomia caminham juntas, na periferia apenas alguns Estados gozam de autonomia.

Mais especificamente sobre o pensamento de Jaguaribe (1979), a estratificação internacional dava-se em quatro níveis no contexto da Guerra Fria. O nível mais alto é o da primazia geral, seguida imediatamente pela primazia regional, depois pela autonomia e, por fim, a dependência figura o nível mais baixo. Jaguaribe (1979) argumenta que essa posição de primazia geral foi ocupada solitariamente⁴⁷

internacional reside na falta de um governo central que possa estabelecer e aplicar regras de comportamento. Para o autor, a anarquia do sistema internacional não necessariamente leva à discórdia, uma vez que a cooperação é menos onerosa.

⁴⁵ “Ambos os autores começam com a afirmação de que a ordem internacional é hierárquica, e não anárquica, como postulado por teses realistas.” (Tradução nossa).

⁴⁶ A esse respeito, Briceño Ruiz e Simonoff (2017, p. 70) expõem o seguinte: “El régimen internacional de Puig o la estratificación internacional de Jaguaribe son un rechazo al mundo anárquico del realismo e implican un mundo jerárquico en el cual los países del Sur Global tienen una posición subordinada. Al plantear la necesidad de un proceso de autonomización, que no solo se basa en las capacidades materiales y que no solo es impulsado por el Estado, el autonomismo rompe el canon realista, se aleja de este y adquiere personalidad propia.” Na tradução: “O regime internacional de Puig ou a estratificação internacional de Jaguaribe são uma rejeição do mundo anárquico do realismo e implicam um mundo hierárquico em que países do Sul Global têm uma posição subordinada. Ao suscitar a necessidade de um processo de autonomia, que não se baseie apenas nas capacidades materiais e não seja apenas impulsionado pelo Estado, o autonomismo rompe o cânone realista, se afasta e adquire personalidade própria.” (Tradução nossa).

⁴⁷ Nas palavras de Jaguaribe (1979, p. 92), “Durante los dos decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la primacía general fue ocupada exclusivamente por los Estados Unidos.” Na tradução: “Durante os dois decênios posteriores à Segunda Guerra Mundial, a primazia geral foi exclusivamente ocupada pelos Estados Unidos”. Essa avaliação de Jaguaribe (1979) de certa forma antecede a leitura que Huntington (1999) fez da estrutura global após a Guerra Fria. Para

pelos Estados Unidos nas duas décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial. Embora o autor defenda que União Soviética e Estados Unidos administravam o mundo, dividindo-o em dois polos imperiais por meio de zonas de influência, a inexpugnabilidade do território estadunidense somada a uma preponderância mundial generalizada garantiam aos EUA a privilegiada posição de primazia geral.

Para Jaguaribe (1979), o segundo nível de estratificação, o da primazia regional, caracteriza-se por três fatores. O primeiro é a inexpugnabilidade do próprio território. O segundo é o exercício da hegemonia em determinadas áreas, notadamente seu entorno regional. O terceiro é a presença preponderante em outras áreas, ainda que limitadas a alguns setores como o político, econômico, militar ou social. Jaguaribe (1979) afirma que a União Soviética, à época, ainda que estivesse perto de compartilhar a posição de primazia mundial com os Estados Unidos ao estreitar sua assimetria com eles, ocupava o nível de primazia regional ao cumprir satisfatoriamente com esses três fatores. A China, para o autor, apesar de não ter garantida sua inexpugnabilidade de seu território, caminhava a passos largos, já na década de 1970, para conseguir a classificação de primazia regional.

Segundo Jaguaribe (1979), o terceiro nível de estratificação do sistema internacional, correspondente à autonomia, possui duas características. A primeira é que a falta de inexpugnabilidade do próprio território é compensada pela capacidade de dissuasão, isto é, pela capacidade que nações autônomas têm de impor sérias penalidades, materiais e morais, a um eventual agressor. A segunda é que países autônomos possuem uma ampla margem de autodeterminação na condução de seus assuntos internos e um notável grau de capacidade de atuação independente no cenário internacional. Neste estrato, encontram-se potências como o Japão, a China e os países da Europa Ocidental, em particular os membros da então Comunidade Europeia.

Jaguaribe (1979) explica que, no curso da década de 1970, eventos recentes modificaram a noção de autonomia. Desse modo, como expõe o autor, surgiram dois

Huntington (1999), os EUA são a única superpotência do sistema internacional e garantem essa posição devido à sua supremacia militar. No âmbito militar, os EUA estariam isolados no topo. No entanto, em outros tabuleiros do jogo internacional, como o econômico ou o cultural, há muitas potências que disputam influência. Sem harmonia de interesses dessas potências com o poder hegemônico estadunidense, não há o que se falar em unipolaridade na cena internacional. Portanto, o que existiria na realidade internacional não se identifica com uma unipolaridade e tampouco com uma multipolaridade, mas, antes, com uma unimultipolaridade.

outros “tipos” de autonomia: a regional e a setorial. A autonomia regional difere-se da autonomia do terceiro nível de estratificação por se restringir a uma determinada região, sendo, portanto, um tipo de autonomia que não se projeta para muito longe das fronteiras nacionais, é uma espécie de autonomia periférica. Os exemplos dados por Jaguaribe (1979) de Estados que detêm autonomia regional são o Irã, no Oriente Médio, e o Brasil, na América do Sul. A autonomia setorial é exercida no campo econômico em virtude de vantagens comparativas. Um Estado que possui autonomia setorial é a Arábia Saudita, devido às grandes reservas e ao controle que o país tem do petróleo.

Na última posição da estratificação do mundo descrita por Jaguaribe (1979) estão os países inseridos na situação de dependência. Esse nível concentra a maioria dos países do globo, que, apesar de guardarem nominalmente a condição de soberania, dotados de governo próprio e de interlocutores acreditados junto a outros Estados e organizações internacionais, dependem, em diferentes graus, de decisões e fatores que são externos a eles, normalmente advindos de países com primazia geral ou regional, mas também de potências autônomas. Jaguaribe (1979) argumenta que a ficção jurídica de soberania de países dependentes interessa às grandes potências. Isso porque faz com que os cidadãos desses países se conservem dentro de seus locais de origem, protegendo assim os países centrais de movimentos migratórios não controlados.

Jaguaribe (1979), em seu estudo, aprofunda sua reflexão sobre autonomia periférica. Para ele, os requisitos para a autonomia são de duas ordens: habilitatórios e exercitatórios. Os primeiros possuem natureza estrutural e se concretizam por meio de condições de viabilidade nacional e permissibilidade internacional. Os últimos são mais dinâmicos e funcionais e estão menos à disposição de países como o Brasil e, por extensão, como a Argentina⁴⁸. E isso porque a execução dessa estratégia de

⁴⁸ Para Jaguaribe (1979), a autonomização técnico-empresarial é difícil de ser obtida por países à periferia do sistema. Tal dificuldade decorre da crescente internacionalização da economia capitalista e de seus estilos de consumo. Os custos da autonomização técnico-empresarial são altos no mundo periférico contemporâneo pelas seguintes razões, segundo Jaguaribe (1979, p. 99-100): “Por un lado, la universalización y la información instantánea en lo tocante a los estilos de consumo de los países céntricos, produce formas imitativas incoercibles en los países periféricos, que disminuyen su capacidad de inversión y los estimula al uso de productos y procesos directa o indirectamente importados. Por otro lado, el grado de control internacional de las transnacionales sobre la innovación tecnológica y los mercados, hace prácticamente imposible, en sociedades abiertas y no sometidas a un planeamiento central imperativo, el desarrollo de un esfuerzo nacional de autonomización técnica y empresarial”. Na tradução: “Por um lado, a universalização e a informação instantânea sobre os estilos de consumo dos países centrais produz formas imitativas

busca por autonomia só pode ocorrer quando já se possuem viabilidade nacional e permissibilidade internacional. Jaguaribe (1979) afirma que o exercício dessa autonomia pode se dar por meio de duas alternativas. Ou os candidatos à autonomia desenvolvem autonomia técnico empresarial⁴⁹, ou, compensatoriamente, conseguem, por conta de identificações étnico-culturais⁵⁰, relações favoráveis com o centro.

Naturalmente, são os requisitos habilitatórios os que mais interessam para os fins desta pesquisa. Jaguaribe (1979) defende que a viabilidade nacional é uma categoria relativa e que varia, portanto, segundo circunstâncias históricas e, em alguma instância, segundo circunstâncias socioculturais de cada país. A viabilidade nacional depende de um mínimo crítico de recursos humanos e naturais entre os quais se inclui a capacidade de intercâmbio internacional. Esse mínimo crítico está condicionado às exigências tecnológicas de cada momento histórico e ao nível de integração sociocultural e de educação formal da população. A categoria de permissibilidade internacional refere-se ao grau em que, dada sua posição geopolítica

incoercíveis nos países periféricos, que diminuem sua capacidade de investimento e os estimulam a utilizar produtos e processos direta ou indiretamente. Por outro lado, o grau de controle internacional das empresas transnacionais sobre a inovação tecnológica e os mercados torna praticamente impossível, em sociedades abertas e não sujeitas a um planejamento central imperativo, o desenvolvimento de um esforço nacional de autonomia técnica e empresarial.” (Tradução nossa).

⁴⁹ Jaguaribe (1979) exemplifica o uso da autonomia técnico-empresarial com os casos da Comunidade Europeia (atualmente, União Europeia) e do Japão. De acordo com ele, esses atores possuem um alto grau de independência técnico-empresarial, e isso é um bom indicador de sua autonomia relativa. Entretanto, Jaguaribe (1979) também nota que eles possuem menor autonomia, comparativamente, nos âmbitos político e militar.

⁵⁰ Considerando o sistema imperial sob a égide dos Estados Unidos, Jaguaribe (1979) afirma que os Estados que possuem identificação étnico-cultural com a superpotência da América do Norte são países como o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. Interessante notar que, se atualizada para o contexto de pós-Guerra Fria, a tese de Jaguaribe do exercício da autonomia por essa via continua válida. Nesse sentido, Visentini (2019) afirma que os estudos em Relações Internacionais e Defesa têm como um de seus objetivos principais a mensuração do poder mundial, classificando hierarquicamente os países entre grandes e médias potências. Segundo o autor, um bom critério para fazer essa avaliação e evitar que ela se torne a-histórica é olhar menos para rivalidades ideológicas e geopolíticas e analisar o mundo por meio de uma lente que enxergue a posição político-econômica dos países na estrutura do poder mundial. Visentini (2019), assim, prossegue sua análise e divide o mundo em cinco eixos. Um deles corresponde aos países a que Jaguaribe (1979) também se refere. Desse modo, o eixo mais poderoso para Visentini (2019) é o militar-rentista anglo-saxão, composto por Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, tangencialmente, Israel. Para Visentini (2019, p. 10-11), “Trata-se das nações hegemônicas que detêm recursos militares, diplomáticos, financeiros, tecnológicos, de inteligência e de comunicações.” Essa “aliança”, que promove autonomia para os países identificados com os EUA, se conserva no campo da defesa e, dentro dele, no da inteligência. Nesse aspecto, Silva (2018) chama a atenção para o grupo conhecido como “Cinco-Olhos”. Esse grupo compartilha inteligência e coopera em programas de vigilância. Nas palavras de Silva (2018, p. 86), o mecanismo foi criado em 1946 pelo Reino Unido e pelos EUA “pelo documento ultrassecreto conhecido como o Acordo UK-USA, com a finalidade de obter e trocar dados de inteligência. Em 1955, o documento foi alterado e os demais países foram incluídos como países da *Commonwealth* colaboradores do acordo.”

e suas relações internacionais, um país consegue neutralizar o risco que pode advir de outros países. O grau de permissibilidade internacional pode ser ampliado por razões internas, como o desenvolvimento de uma capacidade econômico-militar que permite a dissuasão, ou externas, como o estabelecimento de alianças defensivas.

Para Briceño Ruiz (2014), Puig (1980), o outro expoente clássico da escola da autonomia, assumiu posições que em certa medida iam de encontro ao pensamento corrente em Relações Internacionais no contexto bipolar⁵¹. O paradigma da Guerra Fria, para Puig (1980), articulava-se segundo seis critérios: a posse de armas de destruição em massa; a impermeabilidade intrablocos; a autonomização intrablocos; a ruptura estratégica; a permeabilidade extrablocos; e a proibição do uso da força para potências médias e pequenas. Foi a partir dessas reflexões que Puig (1980) formulou um processo de autonomização em quatro estágios, a dependência para-colonial, a dependência racionalizada, a autonomia heterodoxa e a autonomia secessionista.

Segundo Puig (1984), o estágio da dependência para-colonial caracteriza-se pela existência de um Estado com um governo formalmente soberano que, no entanto, é administrado por elites que se beneficiam em o manter na condição de periférico, tornando-o uma espécie de apêndice político, econômico e ideológico da metrópole. A dependência racionalizada, por sua vez, ocorre quando as elites têm um projeto nacional, porém são cientes da condição de assimetria na qual se encontram. A partir da identificação de sua subordinação ao centro, os grupos que detêm o poder racionalizam como obter o máximo de benefício do centro, e isso com vistas à obtenção de autonomia no futuro⁵².

⁵¹ De acordo com Briceño Ruiz (2014, p. 18), a teoria de Puig (1980) tece críticas aos “fundamentos ideologizados das teorias e doutrinas de Relações Internacionais”. Das críticas feitas por Puig (1980), Briceño Ruiz (2014) destaca três em particular, que parecem direcionadas ao realismo e às suas derivações. A primeira é que essas teorias e doutrinas concebem a comunidade internacional de maneira atomista. A segunda é que elas tentam tornar equivalentes o conceito de poder à força material. A terceira, por fim, é o peso que essas teorias e doutrinas dão às superpotências em suas análises. Entretanto, como afirma Briceño Ruiz (2014), Puig (1980) também se utiliza de ferramentas de análise da narrativa realista, como o conceito de poder. O poder, ampliado para além de aspectos materiais como são somente os poderes bélico e industrial, é um elemento que conduz à autonomia. Nessa perspectiva, a atitude das elites e de grupos de pressão não pode ser subdimensionada quando se trata do processo de autonomização. Portanto, para Puig (1980), na visão de Briceño Ruiz (2014), a autonomia, entendida como capacidade de decisão independente do Estado, que o provê com maiores margens de manobra no sistema internacional, bem como com certa superação da assimetria desse sistema por meio de um melhor posicionamento relativo nele, se dá não só com a ação estatal, mas também com a inclusão de outros atores no processo de tomada de decisão.

⁵² O conceito de dependência racionalizada de Puig (1984) assemelha-se ao de autonomia na dependência de Gerson Moura (1980), que buscou demonstrar que um comportamento autônomo é possível mesmo diante de uma situação de dependência – como no caso da política externa de Vargas durante a Segunda Guerra Mundial. Moura (1980) também contribuiu para o debate acerca

Já na autonomia heterodoxa o processo de tomada de decisão envolve avaliar os interesses estratégicos da potência hegemônica e agir de modo a não os confrontar. Ao adotar essa estratégia, aceitando-se a liderança do centro, um país pode ou não ter seus projetos e expectativas alinhados com ele. Opta-se por essa linha de ação porque, segundo princípios do realismo político, a potência hegemônica já poderia fazer valer seus interesses estratégicos mesmo na hipótese de uma não sujeição do Estado que busca autonomia, caso recorresse ao seu poderio econômico e militar. Entretanto, em temas não cruciais à potência dominante, como o modelo de desenvolvimento interno, a ruptura está facultada ao Estado mais fraco (PUIG, 1984).

Finalmente, para Puig (1984), adotar uma estratégia de autonomia secessionista significa romper com a potência hegemônica, mas sem entrar na esfera de influência de outra potência. De acordo com o autor, esse tipo de estratégia para lograr autonomia não é desejável pois acarretaria em óbices ao desenvolvimento de capacidades nacionais. Por conta dessa atitude, que traz prejuízos às políticas interna e externa de um Estado, a situação de dependência pode agravar-se, o que colocaria o país secessionista de novo na órbita de alguma potência⁵³. Russell e Tokatlian (2003) afirmam que, grosso modo, se observou uma estratégia de autonomia via confronto⁵⁴ na América Latina do século XX. Muito embora essa estratégia não fosse exatamente secessionista, a busca por autonomia a partir desse modelo tornou-se uma ideia-força que tentou fortalecer identidades regionais a partir do confronto entre

da autonomia enriquecendo o conceito. Pinheiro e Lima (2018), nesse sentido, defendem que Moura, com seus estudos, forneceu maior densidade e complexidade às formulações originais de Jaguaribe e Puig.

⁵³ Um estudo mais aprofundado nesta matéria poderia revelar, talvez, a adoção dessa estratégia autonomista por parte da Coreia do Norte, confrontando os Estados Unidos, ao passo que entra cada vez mais de forma definitiva na esfera de influência chinesa.

⁵⁴ Há bastante controvérsia em torno do que Russell e Tokatlian (2003) descrevem como autonomia confrontacional ou autonomia antagônica. Briceño Ruiz (2014, p. 28), dialogando com autores que discutiram sobre essa temática, coloca: “Sin embargo, esta idea de autonomía relacional ha sido objeto de crítica por diversos especialistas, como Alejandro Simonoff, quien rechaza en particular el supuesto carácter confrontacional de las propuestas autonomistas. En el caso de Puig, Simonoff objeta que se presente a la idea puigiana de autonomía como oposición, cuando para este autor se concebía ‘en términos dialécticos, en la relación con el Bloque.’ Miranda, por su parte, señala que ‘la teoría autonomista original no descartó las estrategias multilaterales, como tampoco la integración regional’, es decir, no se oponía a la cooperación e interacción con los otros miembros de sistema internacional.” Na tradução: “No entanto, esta ideia de autonomia relacional tem sido objeto de crítica por diversos especialistas, dentre eles Alejandro Simonoff, que rejeita em particular o suposto caráter confrontacional das propostas autonomistas. No caso de Puig, Simonoff objeta que a ideia puigiana de autonomia se apresenta como uma oposição, quando para este autor foi concebida ‘em termos dialéticos, em relação ao Bloco’. Miranda, por sua vez, destaca que a ‘teoria autonomista original não descartava as estratégias multilaterais, assim como a integração regional’, ou seja, não se opunha à cooperação e interação com os demais integrantes do sistema internacional.” (Tradução nossa).

“nós” e “eles” e tentou também, em distintos setores, distanciar-se do centro a fim de promover as ideias autóctones. Para Russell e Tokatlian (2003), essa ideia-força atingiu seu apogeu nos anos de 1970 e marcou a política externa de diversos países da região.

A preocupação com a autonomia parece estar mais presente em países periféricos. Briceño Ruiz e Simonoff (2017) argumentam que as principais correntes das teorias de Relações Internacionais delimitam o que é discutido na disciplina, e os temas comumente mais abordados são a questão de poder, conflito, regimes internacionais e interdependência. A autonomia, segundo os autores, não é uma categoria considerada por essas abordagens teóricas. A explicação disso passa por países como os EUA e o Reino Unido, por exemplo, que, ao disporem de uma ampla margem de manobra no sistema internacional, se afastam da preocupação com a autonomia. Para os países do centro, o que importa é evitar ameaças advindas do sistema anárquico; e decorre daí a tentativa de criar regimes internacionais, uma vez que estes ajudam a mitigar a anarquia. Diferentemente desses países, a preocupação com a autonomia de Estados mais à margem do sistema, como os latino-americanos, ainda que se preocupem com a anarquia do sistema internacional e seus efeitos, não é a mais importante em sua interpretação dos assuntos internacionais. Briceño Ruiz e Simonoff (2017) advogam que a atenção desses países é mais voltada a temas como o desenvolvimento econômico, o papel de empresas transnacionais em suas economias, a defesa da democracia, o fortalecimento do direito internacional e a promoção da justiça internacional.

A questão da autonomia, que se desenvolveu mais tenazmente no Cone Sul⁵⁵ a partir do pensamento de Jaguaribe (1979) e Puig (1984), parece ser uma lente

⁵⁵ Além disso, é interessante notar que, para Russell e Tokatlian (2003), a questão da autonomia foi mais importante para os países da América do Sul do que para o restante da América Latina. Nesse sentido, Russell e Tokatlian (2003, p. 7) escrevem que: “In northern Latin America (of which Mexico, Central America, and the Caribbean form a part), the accent was more on the question of sovereignty, given that this region has historically been the object of diverse uses of force by the United States—conquest and annexation of territories, invasion and military intervention, covert operations, and so on. South America, from Colombia to Argentina, on the other hand, had a relatively greater margin for diplomatic, commercial, and cultural maneuvering with respect to Washington. It is thus not surprising that most of the literature on the subject of autonomy has been produced in South America and, more specifically, in the Southern Cone.” Na tradução: “No Norte da América Latina (do qual fazem parte México, América Central e Caribe), a ênfase foi dada mais à questão da soberania, uma vez que esta região tem sido historicamente objeto de usos da força por parte dos Estados Unidos tão diversos como a conquista e anexação de territórios; intervenção e invasão militares; operações secretas; entre outros. A América do Sul, da Colômbia à Argentina, por outro lado, teve uma margem relativamente maior para manobras diplomáticas, comerciais e culturais em relação à Washington. Portanto, não é surpreendente que a maior parte da literatura

epistemológica relevante para se compreender esse espaço⁵⁶. A razão disso pode estar associada à tentativa de os países da região em contornar politicamente a assimetria do poder global, a qual sedimenta a dependência e limita as opções nacionais. Jaguaribe e Puig, como nota Briceño Ruiz (2014), escreveram no contexto da Guerra Fria e suas análises foram delineadas sob influência do realismo político e da escola da dependência⁵⁷, mas trazendo um aporte original. No pós-Guerra Fria, o problema da autonomia seguiu sendo um tema presente nos debates político e acadêmico, embora dando menor ênfase ao poder material, como ocorria outrora. Com efeito, o conceito deixou de ser “contextual” ou “situacional” e tornou-se “comportamental”, isto é, teve embutido a ele uma linha de ação, como é o caso da “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação” e “autonomia pela diversificação” (PINHEIRO; LIMA, 2018).

Acerca dessa transformação do conceito, Fonseca Júnior (1998) afirma que a autonomia foi concebida de formas diferentes, espacial e historicamente, conforme interesses e posições de poder. O atributo comportamental que o autor incorpora ao conceito de autonomia tem como objetivo responder a seguinte questão: “de que maneira a política externa brasileira está enfrentando os desafios da nova situação internacional?” (FONSECA JÚNIOR, 1998, p. 360). Assim, para entender a situação da diplomacia brasileira de sua época, Fonseca Júnior (1998) faz um recuo histórico para compreender como a política externa respondia aos desafios internacionais do período imediatamente anterior. Dessa forma, segundo ele, o conceito praticado pelo Brasil durante a Guerra Fria foi o da autonomia pela distância⁵⁸, que, por meio de uma

sobre o tema da autonomia tenha sido produzida na América do Sul e, mais especificamente, no Cone Sul.” (Tradução nossa).

⁵⁶ A questão da autonomia parece ter sido uma constante na condução da política externa do Cone Sul. Briceño Ruiz e Simonoff (2017), ao escreverem sobre a escola da autonomia, afirmam que, apesar de sua contribuição ter sido feita quase que inteiramente a partir do Cone Sul, a ideia de autonomia está presente nos debates de política externa de toda a América Latina.

⁵⁷ Além da forte relação entre o pensamento de Jaguaribe (1979) e Puig (1980) e o realismo, esses teóricos clássicos da escola da autonomia também sofreram influência do liberalismo institucional e da teoria da dependência. Nesse sentido, Tickner (2003) afirma que a própria criação e o desenvolvimento da escola da autonomia têm a ver com a tentativa de superação desses paradigmas. Como a pesquisadora afirma, a autonomia surge na América Latina como forma de, por um lado, contornar as limitações das teorias tradicionais das Relações Internacionais e, por outro, solapar o determinismo e pessimismo da teoria da dependência. Olhada por essa lente, a autonomia, conforme concebida por Jaguaribe (1979) e Puig (1980), era uma ponte criativa entre essas epistemologias, um modelo híbrido que permitiu que a região fosse pensada de modo a possibilitar sua transformação e seu desenvolvimento.

⁵⁸ Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283), que também leram Fonseca Júnior (1998), definem sinteticamente a autonomia pela distância “como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se

distância “qualificada”, enfatizava uma atitude crítica em relação às superpotências e se distanciava de temas de segurança sistêmica ao privilegiar pautas de desenvolvimento econômico. Nas palavras de Fonseca Júnior (1998, p. 362),

A primeira expressão da “autonomia” seria a de manter uma distância em relação às ações do Bloco Ocidental, sobretudo quando significavam engajamentos militares. Admitíamos um alinhamento quanto aos valores fundamentais, mas não o transformávamos em engajamento estratégico automático (um momento exemplar da tendência foi o rompimento do Acordo Militar com os EUA em 1977). Em seguida, significaria manter uma atitude crítica em relação às superpotências. A corrida armamentista nuclear e a transferência das disputas globais para as crises regionais, muitas vezes exacerbando-as artificialmente, permitia que associássemos o poder à irresponsabilidade.

Fonseca Júnior (1998) argumenta que, durante a Guerra Fria, era bastante forte a correlação entre poder e seu mau uso. Daí a estratégia brasileira como potência média de se distanciar de temas estratégicos a fim de ser percebida enquanto uma potência responsável que atuava sob a égide da legitimidade. Nos primeiros anos da década de 1990, entretanto, com uma possível democratização das relações internacionais, as quais acenavam para um maior multilateralismo com a consolidação da globalização e com a inserção dos chamados “novos temas”⁵⁹, o paradigma da política externa brasileira mudou⁶⁰ de autonomia pela distância para autonomia pela participação⁶¹. Em resposta ao novo contexto internacional, essa nova estratégia de

contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional.”

⁵⁹ Fonseca Júnior (1998) sustenta que o fim da Guerra Fria impôs novos desafios ao Brasil com a globalização e o mosaico dos novos temas da agenda internacional, como o meio ambiente, os direitos humanos e as transformações do multilateralismo. Sato (2000) argumenta que esses “novos temas”, como meio ambiente, narcotráfico, novas bases da competitividade internacional, direitos humanos e conflitos étnico-religiosos, foram integrados à agenda tradicional de segurança estratégica.

⁶⁰ Cervo (2014) argumenta que, após a Guerra Fria, três fatores tiveram preponderância na nova ordem internacional: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado (crença contida no neoliberalismo) e a superioridade militar dos EUA. Devido à essa configuração internacional, para ele, as políticas externas de alguns países da América Latina, como Argentina, Brasil, Peru, Venezuela e México, podem ser interpretadas a partir do prisma do Estado normal. Na visão de Cervo (2014), aspira ser *normal* o Estado que observa três parâmetros: Estado *subserviente*, aceitando acriticamente as demandas do centro hegemônico do capitalismo (o que esgotaria a possibilidades de autonomia); Estado *destrutivo*, dissolvendo o núcleo central da economia nacional e transferindo renda para o exterior; e Estado *regressivo*, que faz com que o Estado regrida aos estágios de infância social. O Estado normal, em muitos aspectos, dificultaria a busca por autonomia no Cone Sul.

⁶¹ Outra definição de autonomia pela participação é o adotado por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 7), que definem o conceito como “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional.”

inserção brasileira passava pela renovação de credenciais, especialmente em temas como não proliferação, direitos humanos, democracia, segurança coletiva e multilateralismo. Em síntese, a autonomia pela participação apontou para a tentativa de o Brasil de influenciar agendas globais participando de processos decisórios.⁶² Citando Fonseca Júnior (1998, p. 368):

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional.

O processo que motivou a substituição da autonomia pela distância para a autonomia pela participação que Fonseca Júnior (1998) descreve tem seu correlato em perspectivas produzidas a partir da Argentina. Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) afirmam, nesse sentido, que o conceito de autonomia antagônica de Russell e Tokatlian (2003) se aproxima do conceito de autonomia pela distância de Fonseca Júnior (1998) e que, paralelamente, o conceito de autonomia relacional dos autores argentinos é semelhante ao conceito de autonomia pela participação do diplomata brasileiro. A mudança de estratégia em ambos os países foi catalisada, segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), por dois fatores estruturais: o fim da Guerra Fria e a aceleração da globalização.

A autonomia antagônica, para Russell e Tokatlian (2003), possui base epistemológica assemelhada ao realismo e ao neorealismo e é comumente associada a uma espécie de autarquia, isto é, está relacionada à promoção de um tipo de inserção no cenário internacional que tem como estratégia o distanciamento e, em certos momentos, a oposição a instituições e regimes internacionais. Essa estratégia de autonomia, ancorada também em postulados geopolíticos, fomentou,

⁶² Para Buzan e Wæver (2003), a globalização expõe os Estados modernos a dois tipos de ameaças aparentemente contraditórias, a exclusão e a inclusão. A ameaça da exclusão significa que esses Estados podem ser relegados ao *status* de segunda classe e, com isso, não recebem os benefícios de intercâmbio com o centro. Tal ameaça é mais comum a Estados adjacentes aos Estados pós-modernos, como a Turquia e o México. Por outro lado, a ameaça da inclusão está ligada ao preço que os Estados modernos pagam ao se relacionarem com os Estados pós-modernos. Com efeito, para receber reconhecimento, ajuda ou praticar comércio com os Estados pós-modernos, os Estados modernos, não raro, devem se adequar a “padrões de civilização”, como democracia e regimes internacionais. Por vezes, essas adequações são percebidas como ameaça à soberania ou à identidade desses Estados. No caso da autonomia pela participação ou relacional, o objetivo dos países do Cone Sul seria o de se afastar da ameaça da exclusão.

para Russell e Tokatlian (2003), disputas e rivalidades interestatais no Cone Sul. Em termos de regimes políticos, os autores afirmam que essa postura foi adotada por sistemas aparentemente democráticos ou antidemocráticos e gerou efeitos como os de fortalecer o aparato estatal e de beneficiar classes dirigentes.

Assim concebida, a autonomia antagônica, quando olhada desde o Cone Sul, perdeu sua aplicabilidade nos anos de 1990. Russell e Tokatlian (2003) demonstram que mudanças recentes de ordem estrutural no mundo, como a globalização e o fim da Guerra Fria, bem como as de natureza conjuntural no Cone Sul, como a democratização e integração, requereram um reexame do conceito de autonomia. Dessa forma, a autonomia enquanto uma condição, ou seja, a autonomia entendida como a habilidade que os Estados têm de fazer com que seu processo de tomada de decisão seja independente dos desejos, das preferências e das demandas dos outros, tornou-se pouco viável, ou até mesmo pouco desejável, no Cone Sul. Em face dessas mudanças, um novo paradigma de autonomia devia ser instaurado e, segundo Russell e Tokatlian (2003, p. 12-13), o novo “contexto para ação” demandava a autonomia relacional.

Na visão de Russell e Tokatlian (2003), a autonomia relacional é mais adequada à nova conjuntura internacional e regional. Diferentemente do modelo de autonomia antagônica, que, conforme os autores, já se encontrava esgotado no pós-Guerra Fria, uma vez que os países da América Latina já não podiam mais sustentar políticas isolacionistas ou de oposição, a autonomia relacional parece fornecer bases para uma inserção competitiva na arena internacional. Para Russell e Tokatlian (2003), a autonomia relacional deve ser apreendida como a capacidade e vontade de um país, conjuntamente com outros e de forma independente, de tomar decisões por vontade própria e de lidar com situações e processos que emergem tanto dentro como fora de suas fronteiras. Vista sob essa perspectiva e considerando-a como uma condição para que um país alcance seus objetivos de política externa e de segurança, a autonomia relacional encoraja um Estado a agir de forma responsável e engajada em arranjos multilaterais.

Entendida como um interesse nacional objetivo⁶³, a autonomia relacional, de acordo com Russell e Tokatlian (2003), baseia-se em três fatores: um novo padrão de

⁶³ Wendt (1999) separa os interesses estatais entre objetivos e subjetivos. Russell e Tokatlian (2003), apoiando-se nas reflexões de Wendt (1999), argumentam que a autonomia é um dos três interesses nacionais objetivos, sendo os outros dois a sobrevivência e o bem-estar econômico. Para os

atividade, uma nova estrutura institucional e um novo sistema de ideias e instituições. A construção de práticas, instituições, ideias e identidades é feita coletivamente, por meio de relações em que o “ente” ou o “eu” é construído a partir de um “outro” significativo e necessário para a construção da identidade do “eu”, ou, em outras palavras, em relações em que o “eu” não percebe esse “outro” como seu “oposto”, mas como um ente importante para sua própria constituição⁶⁴. Ainda nessa lógica, a prática da autonomia relacional invoca o incremento da interação, negociação e participação ativa na elaboração de normas internacionais com o intuito de o Estado aumentar sua capacidade de influenciar os rumos e a agenda da governança global e dos regimes internacionais.

Uma preocupação que Russell e Tokatlian (2003) têm ao apresentarem o conceito de autonomia relacional, assim como foi a de Adler e Barnett (1998a) ao fazerem uma leitura construtivista do conceito de comunidade de segurança, tem a ver com a aproximação que pode ser feita entre o conceito e o idealismo, o que comprometeria sua aplicabilidade. Antecipando essa crítica, os autores defendem-se argumentando que o que ocorre é justamente o contrário, isto é, a autonomia relacional seria compatível com a política de poder uma vez que é uma estratégia mais efetiva de diminuição da assimetria de poder, como é o exemplo dado por eles das experiências europeia e do MERCOSUL. No mais, no caso particular do Cone Sul, a autonomia relacional fortaleceria vetores como a democracia dos países da região e a identidade coletiva que estes estão construindo. Entretanto, os autores assumem que recorrer à autonomia relacional não é algo que aconteça de modo automático, devendo essa medida ser, portanto, alvo de políticas públicas.

pesquisadores, a autonomia seria correlata ao que Wendt (1999) entende como liberdade. Sob esse prisma, quando um Estado quer ampliar sua margem de autonomia, ao fim e ao cabo ele deseja preservar e expandir seu grau de liberdade.

⁶⁴ Complementar a esse pensamento é a apropriação que Russell e Tokatlian (2003, p. 16) fazem do sociólogo francês Edgar Morin: “Indeed, as the agent organizes itself and gradually distinguishes itself from its environment, thereby developing autonomy and individuality, it simultaneously enters into the environment of others, for no individual can complete itself or suffice unto itself in isolation (Morin 1996, 57-58). Stated more succinctly, autonomy feeds on dependence; or, in Morin's words, ‘what produces autonomy produces the dependence that produces autonomy’ (Morin 2000, 10-12).” Na tradução: “Na verdade, à medida em que o agente se organiza e gradualmente se distingue de seu ambiente, desenvolvendo, assim, autonomia e individualidade, ele, simultaneamente, entre no ambiente do Outro, uma vez que nenhum indivíduo pode completar ou se bastar isoladamente (Morin 1996, 57-58). Dito de forma mais sucinta, a autonomia se alimenta da dependência; ou, nas palavras de Morin, ‘o que produz a autonomia produz a dependência que produz a autonomia’ (Morin 2000, 10-12).” (Tradução nossa).

Outra perspectiva acerca do conceito de autonomia e que também tem em si uma orientação comportamental é o da autonomia pela diversificação. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) definem a autonomia pela participação como “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.).” O efeito que se procura alcançar por meio dessa estratégia de promoção de autonomia tem dois lados. De um, reduzem-se as assimetrias nas relações externas com Estados mais fortes. De outro, aumenta-se a capacidade negociadora regional. Tomando emprestada a reflexão de Pinheiro e Lima (2018), duas críticas ao conceito de autonomia pela diversificação importam para este trabalho. A primeira é que a autonomia pela diversificação é uma contribuição em essência brasileira, não correspondendo, portanto, a uma abordagem de caráter regional. A segunda é que sua formulação tem um quê de redundância, pois diversificar parceiros é uma ação subjacente ao próprio conceito de autonomia, pelo menos conforme desenhado por seus teóricos clássicos.

Devido à influência de intelectuais⁶⁵ que pensaram a dicotomia entre dependência e autonomia⁶⁶, o conceito de autonomia parece ter se tornado particularmente importante no Cone Sul. Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) argumentam que a autonomia, quando entendida como política externa livre de constrangimentos impostos pelos centros de poder internacional, se configura como um objetivo na ação externa e um conceito explicativo das opções internacionais de todos os países latino-americanos. Sendo tanto um conceito explicativo da política na região quanto um objetivo a ser perseguido, o conceito de autonomia tornou-se demasiadamente amplo. Nessa perspectiva, Pinheiro e Lima (2018) escrevem que o uso político da autonomia foi tamanho que o conceito sofreu um esticamento⁶⁷. Desse modo, sua definição conceitual foi utilizada para descrever toda sorte de política

⁶⁵ O papel desses intelectuais na disseminação da autonomia abre muito espaço para investigação. Briceño Ruiz e Simonoff (2017), por exemplo, associam o desenvolvimento do conceito de autonomia na Venezuela ao exílio de Puig para este país.

⁶⁶ Para além da escola da autonomia, outras abordagens teóricas também desenvolveram um certo ceticismo no que diz respeito à relação centro-periferia. Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso (1993, p. 34) aponta que o argentino Raul Prebisch, importante precursor da teoria da dependência, afirmava que “as relações econômicas entre o Centro e a Periferia tendem a reproduzir as condições do subdesenvolvimento e a aumentar o fosso entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.”

⁶⁷ No inglês, *conceptual stretching*.

externa, o que acarretou uma perda de seu valor enquanto constructo teórico⁶⁸. O conceito, segundo elas, assemelhou-se ao que se pode chamar de ideologia.

A crítica das autoras reside no afastamento do conceito de autonomia de sua formulação original. No caso brasileiro, como sustentam, a evolução desse conceito, que perdeu seu traço contextual ou situacional e passou a ter uma orientação mais comportamental, fez com que se perdesse sua especificidade. A autonomia, nesse raciocínio, deixou de ser um fim em si mesmo e tornou-se um meio para se alcançar um fim. Com efeito, diferentes estratégias de política externa e de segurança que receberam a alcunha de “autônomas” podem, na verdade, terem levado a outro fim. A explicação que Pinheiro e Lima (2018) dão para a resignificação do conceito de autonomia e seu conseqüente afastamento de sua concepção clássica foi, no caso da política externa brasileira, a de este conceito estar no acervo do Ministério de Relações Exteriores, o que abriu margem para sua transformação em uma espécie de ideologia⁶⁹.

Em uma abordagem mais regional, conforme Pinheiro e Lima (2018), o conceito de autonomia, em suas variações no pós-Guerra Fria, perdeu seu enfoque na caracterização da ordem do sistema internacional como hierárquica. Dessa forma, quando essas perspectivas definem a autonomia como a habilidade de um país de tomar decisões baseadas nos seus próprios interesses e nas suas necessidades, elas

⁶⁸ Fazendo exame mais detalhado dessa crítica, tem-se em Pinheiro e Lima (2018, p. 2) que: “The assumption that ‘autonomy is a political concept, an instrument safeguarding against the most harmful effects of the international system’ (VIGEVANI and CEPALUNI, 2011, p. 28), with its strong normative bias, can result in conceptual stretch that would include under the banner of autonomy-seeking any official or unofficial activity of this kind. It is one thing to admit that ‘expressions of what autonomy actually is (...) vary according to interests and power positions’ (FONSECA JR, 1998, p. 361), another is to claim that each of these expressions is equivalent, in the final analysis, to the concept itself. In our view, this à la carte interpretation of the concept sacrifices all the rigour embodied in its original construction.” Na tradução: “O postulado de que ‘autonomia é um conceito político, um instrumento de proteção contra os efeitos mais nefastos do sistema internacional’ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 28), com seu forte viés normativo, pode resultar em esticamento conceitual que incluiria sob a bandeira da autonomia a busca de qualquer atividade oficial ou não oficial desse tipo. Uma coisa é admitir que ‘as expressões do que é autonomia (...) variam segundo interesses e posições de poder’ (FONSECA JR, 1998, p. 361), outra é afirmar que cada uma dessas expressões é equivalente, em última análise, ao próprio conceito. A nosso ver, esta interpretação à la carte do conceito sacrifica todo o rigor incorporado na sua construção original.” (Tradução nossa).

⁶⁹ Refinando o conceito de autonomia com metodologia científica, Pinheiro e Lima (2018) identificam quatro períodos nos quais a política externa brasileira foi pautada pela autonomia, quais sejam, 1) a política dual de Vargas; 2) a política externa independente dos governos Jânio-Jango; 3) o pragmatismo responsável e ecumênico de Geisel-Silveira; e 4) a política externa ativa e ativa de Lula-Amorim. Diferentemente de outros períodos nos quais a autonomia foi exceção à regra, nesses quatro períodos históricos, a busca por autonomia foi, para as autoras, central na condução da política externa brasileira.

não fazem senão ecoar a definição de soberania de Kenneth Waltz (1979)⁷⁰. Para as autoras, o objetivo basilar de uma política externa autônoma é a superação da condição de dependência, debate este que esteve sempre presente no contexto regional quando da Guerra Fria, conforme a análise que era feita à época do quadro de centro-periferia. No Brasil, o reflexo dessa estratégia de busca por autonomia que perde de seu horizonte a hierarquia do sistema internacional é, segundo as pesquisadoras, a adesão brasileira ao cânon normativo do Ocidente que ocorreu na década de 1990, visto que uma estratégia autônoma seria a tentativa de revisar o *status quo* da política internacional. Contrariamente a isso, o que ocorreu nos anos de 1990 foi um ativismo multilateral, uma política de prestígio⁷¹.

O conceito de autonomia, portanto, parece ter perdido seu rigor científico ao longo do tempo. Porém, a mesma metodologia⁷² que denota falhas no conceito, apontando para seu esticamento conceitual, é a que também pode tornar o conceito mais preciso, refinando-o enquanto ferramenta analítica. A pesquisa de Pinheiro e Lima (2018) trouxe contribuições nesse sentido. Segundo elas, o problema da autonomia de caráter comportamental, como a autonomia pela participação que interessa mais aqui, é que ao ser um meio para um fim, e não um fim em si mesma, ela necessita, para ser aplicada, da delimitação de sua finalidade, isto é: autonomia para quê? Pinheiro e Lima (2018) veem que o objetivo da autonomia é frequentemente a superação do seu oposto, qual seja, a situação de dependência⁷³. Ao se definir um

⁷⁰ A concepção de soberania que Pinheiro e Lima (2018) tomaram emprestado de Waltz (1979) é a de que não há poder acima do Estado nacional. A partir dessa perspectiva, quando o conceito de autonomia adquire um quê comportamental, ele se assemelha ao que Waltz (1979) chama de autoajuda (*self-help*, no inglês). Assim, esse constructo teórico se torna um parâmetro desejável para todos os Estados, perdendo seu valor analítico por não diferenciar mais o comportamento entre países distintos. Além de Pinheiro e Lima (2018), outro trabalho que relaciona o conceito de autonomia ao de soberania de Waltz (1979) é o de Russell e Tokatlian (2003). Para eles, a condição de soberania (ou autonomia) habilita os Estados a agirem de forma livre e independente na cena internacional, e isso é um objetivo de todos os Estados.

⁷¹ Pinheiro e Lima (2018) descrevem a política de prestígio de acordo com o que foi postulado por Morgenthau (2003). Assim, de acordo com elas, a política de prestígio tem como objetivo incrementar o *soft power* de um ator por meio de uma forte presença multilateral e, dessa forma, compensar sua falta de *hard power*; porém, o ator faz isso sem desafiar aspectos centrais da ordem vigente. Em trabalho recente, Lima (2018) defende a importância do pensamento de Morgenthau na atualidade e, em especial, a forma como esse teórico pensou a eficácia da política de prestígio para países desprovidos de poder militar, mas dotados de uma eficiente diplomacia profissional.

⁷² Pinheiro e Lima (2018) partem do contextualismo linguístico de Skinner (1988), que rejeita ideias atemporais, e da história dos conceitos de Koselleck (1992), que desconfia da imutabilidade dessas ideias.

⁷³ Para autores como Giacalone (2012), a autonomia é vista como uma forma de se escapar ao determinismo da teoria da dependência, nascida da combinação entre o marxismo e a teoria do sistema-mundo. Assim, enquanto a teoria de dependência tecia críticas à assimetria do sistema

propósito, e este propósito pode estar associado à dependência que não é senão o efeito da estratificação do sistema internacional, um Estado se comporta de modo a lograr tal objetivo. Sendo assim, a fim de que o conceito de autonomia pela participação seja usado, é necessário traçar seus objetivos.

Finalmente, o entendimento de autonomia que é empregado neste trabalho é o de autonomia pela participação/autonomia relacional. Para que o conceito seja funcional, como advertem Pinheiro e Lima (2018), deve-se esclarecer o objetivo que a autonomia pretende alcançar. Isto é, deve-se entender o porquê de um Estado querer aumentar sua capacidade de projeção de poder no mundo e de resistência às interferências internacionais no seu processo de tomada de decisão⁷⁴. Esse ponto vai ser realizado no capítulo três desta dissertação, tendo como ponto de discussão as políticas nucleares de Argentina e Brasil. Mas, antes disso, a próxima seção pretende identificar a relação entre regionalismo e autonomia no Cone Sul.

2.2 UMA RELAÇÃO ENTRE REGIONALISMO E AUTONOMIA NO CONE SUL

A relação entre regionalismo e autonomia pode ser observada em várias regiões do globo, e isso pode ter a ver com mudanças sistêmicas ou estruturais. Fawcett (2004) entende que o regionalismo, com o fim da Guerra Fria, além de se expandir para atender novas demandas e necessidades, encontrou um ambiente internacional mais permissivo. Dessa forma, Estados outrora marginalizados em uma ordem dominada pelo Ocidente podem, por meio de iniciativas regionais, aumentar sua voz e representação. Contudo, concentra-se, aqui, em como essa relação se

internacional e analisava suas causas, a escola da autonomia tentou criar caminhos para que a situação de dependência fosse superada.

⁷⁴ Essa síntese do conceito de autonomia é bastante frequente na literatura especializada. Entretanto, ela é especialmente inspirada no texto de Guimarães (2020), que a entende como uma das camadas que compõem a identidade do Estado brasileiro – ou seja, é uma discussão que está próxima ao arcabouço construtivista que orienta esta pesquisa. Sobre as camadas identitárias do Estado brasileiro, Guimarães (2020) argumenta que elas são três. A primeira camada é composta por identidades nacionais históricas, como a identidade luso-brasileira e o americanismo. Já a segunda está relacionada a identidades institucionalizadas nos conceitos de autonomia e alinhamento. Por fim, a terceira camada é constituída por papéis que o Brasil vem assumindo contemporaneamente como o de “potência não Ocidental”, “líder regional”, “potência média” e “potência emergente”. Essas camadas se sobrepõem umas às outras, ou seja, se complementam, não se excluem – embora as contingências de um momento histórico possam realçar uma em detrimento das outras. É importante ressaltar que o conceito de autonomia que Guimarães (2020) utiliza foi apropriado por ele a partir de pensadores como Juan Carlos Puig, Celso Furtado e Hélio Jaguaribe. Portanto, para Guimarães (2020), essa identidade relacionada à questão da autonomia pode ser estendida a outros países latino-americanos.

desenvolveu no Cone Sul. Isso porque a autonomia é, como já explorado nesta pesquisa, tanto um objetivo político quanto um conceito explicativo para os países da região e a estratégia de regionalismo, com seus êxitos e insucessos, parece estar presente nas plataformas políticas de diferentes grupos da região⁷⁵.

Assim, entendendo que o objetivo de uma política autônoma é expandir a capacidade de um país projetar poder no mundo e de resistir às interferências internacionais no seu processo de tomada de decisão nacional, cabe indagar como o regionalismo ajuda a alcançar esse objetivo. Mas por que tentar estabelecer uma relação entre autonomia e regionalismo? Acerca dessa questão, Bernal-Meza (2013) levanta dois argumentos. O primeiro é que o entrelaçamento entre dominação e dependência mudou de aparência (seu *ethos*, na expressão utilizada pelo autor) devido às dinâmicas que a globalização impôs às estruturas internacionais. Esse câmbio no *ethos* da estrutura de dominação e dependência do sistema internacional pode ser notado em organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), mas também na supremacia científico-tecnológica dos países que estão no centro do capitalismo – supremacia esta que amplia e aprofunda a assimetria entre os países do centro e da periferia. O segundo argumento defendido por Bernal-Meza (2013) é que a integração⁷⁶ é, pelo menos para a maior parte dos países da região⁷⁷, a melhor forma de aumentar a autonomia, de superar o subdesenvolvimento e de amenizar os negativos efeitos da estratificação internacional para os países mais fracos.

Porém, muito embora mudanças estruturais recentes tenham alterado o *ethos* da dominação e dependência do sistema internacional e isso tenha contribuído para fortalecer o argumento de que um maior regionalismo incrementa também a autonomia, a relação entre regionalismo e autonomia é mais antiga na América Latina.

⁷⁵ Regionalismo e autonomia parecem estar presentes na tradição intelectual e em projetos políticos não apenas do Cone Sul, mas da América Latina de modo geral. Briceño Ruiz e Simonoff (2017), nesse sentido, ao lembrarem o contexto histórico e as inspirações teóricas que deram vazão a essas ideias, falam do realismo político, do pensamento da CEPAL, da escola da dependência e dos aportes teóricos postulados por Puig (1980) e Jaguaribe (1979).

⁷⁶ Bernal-Meza (2013) ancora-se no pensamento de Puig (1984) para pensar a integração. Assim, Bernal-Meza (2013) advoga que Puig (1984) entendia a integração como um fenômeno social no qual dois ou mais grupos humanos adotam regras comuns em determinada área de forma permanente, o que significa que temas que antes eram de competência exclusiva de um grupo social, agora são delineados de modo coordenado.

⁷⁷ Para Bernal-Meza (2013), uma alternativa fora da estratégia de integração, uma alternativa, portanto, de cunho individualista, é pouco viável para países cujos atributos próprios de poder não habilitam o crescimento. No caso do Cone Sul, segundo o autor, o Brasil dispõe de tais atributos e poderia, com algum grau de sucesso, perseguir sozinho a superação da dependência.

De acordo com Briceño Ruiz (2014), o subcontinente é uma das regiões do mundo onde as ideias de cooperação e integração regional mais estiveram presentes, tanto no discurso quanto na prática, de intelectuais e líderes políticos. Essas ideias foram promovidas sob a expressão de “unidade regional” no século XIX por líderes como Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Bernardo Monteagudo e José Cecilio del Valle enquanto instrumento para ampliar a autonomia da região. Essa estratégia de incremento da autonomia via cooperação e integração regional foi, no entanto, malograda em várias de suas tentativas de implementação. Ainda assim, esses insucessos, para Briceño Ruiz (2014), não desanimaram os pensadores latino-americanos e, além disso, geraram uma espécie de saber (no sentido foucaultiano⁷⁸) latino-americano.

Mas como explicar essa resiliência dos povos latino-americanos no que concerne à tentativa de aprimorar o regionalismo? Briceño Ruiz (2014) argumenta que essa resiliência se explica pelo fato de os objetivos que se têm buscado alcançar na América Latina serem, historicamente, a autonomia política e o desenvolvimento econômico. Para Briceño Ruiz (2014), especialmente a autonomia tem sido uma meta implícita em várias iniciativas de cooperação e integração regional. Segundo o autor, existe, portanto, uma relação entre o regionalismo e a autonomia na América Latina. Se no século XIX essa relação se expressou pela tentativa de se criar uma unidade regional, no século XX Puig (1986) e Jaguaribe (1987) deram maior formalidade teórica ao conceito.

Puig (1980) e Jaguaribe (1987) teorizaram sobre o conceito de autonomia e sua intersecção com o regionalismo de diferentes formas. Explicando o pensamento de Puig (1980) a esse respeito, Briceño Ruiz (2014, p. 29) expõe que

Puig consideraba que cualquier intento de superar la dependencia de forma aislada era «poco viable». La integración y cooperación entre países en igual situación de dependencia y con objetivos autonómicos, permitiría lograr un

⁷⁸ Briceño Ruiz (2014) explica que Michel Foucault (2008) distingue saber de ciência. Segundo Briceño Ruiz (2014, p. 12), Foucault (2008) define saber como um “conjunto de elementos formados de maneira regular por uma prática discursiva y que son indispensables a la constitución de una ciencia, aunque no estén necesariamente destinados a darle lugar”. Na tradução: “conjunto de elementos formados de maneira a regular uma prática discursiva e que são indispensáveis para a construção de uma ciência, embora não se destinem necessariamente a dar-lhe origem”. (Tradução nossa). Ao aplicar o pensamento foucaultiano, o autor argumenta que existe um “saber latino-americano” sobre autonomia que está associado à integração regional.

grado más elevado de autonomía en las relaciones con sociedades industrializadas.⁷⁹

Dessa forma, um melhor posicionamento nessa estrutura estratificada e assimétrica funcionaria melhor por meio da cooperação e integração, em vez da busca por autonomia de forma isolada. Contudo, Puig (1980) adverte que a cooperação regional e a integração regional não eram, em si mesmas, estratégias que viabilizavam a autonomia. Segundo Puig (1980), os projetos regionais que se limitam à abertura comercial não se confundem com estratégias autênticas autonomistas, pois estas últimas se identificariam com uma integração solidária, envolvendo a sociedade e o Estado em políticas regionais comuns.

Nesse sentido, Bernal-Meza (2013) afirmava que Puig era um pensador realista com intenções. Ele, por um lado, era realista porque vislumbrava uma estratégia “possível” de integração e autonomia, uma vez que entendia os limites impostos pelos repartidores do sistema internacional e a impermeabilidade dos blocos capitalista e socialista a ensaios autônomos. Por outro lado, seu idealismo residia no fato de ele acreditar que uma integração solidária abriria espaço no sistema internacional para a adoção de medidas equilibradas e justas, diferentemente da subordinação à vontade da potência dominante⁸⁰. Portanto, para Puig, na avaliação de Bernal-Meza (2014, p. 51), a integração aumenta o grau de autonomia na medida em que integração é entendida como um instrumento de “solidary destine of common values”⁸¹, ou seja, algo que ressoa o conceito de comunidade de segurança empregado nesta pesquisa.

Sobre o pensamento de Jaguaribe acerca do regionalismo, Briceño Ruiz (2014, p. 30) argumenta o seguinte:

Helio Jaguaribe también es un propulsor de la integración y la cooperación, en particular entre Argentina y Brasil. En muchos de sus escritos insiste en la necesidad de que Brasil y, en general, los países latinoamericanos logren una mayor independencia respecto de Estados Unidos. En el caso de Brasil,

⁷⁹ “Puig considerava que qualquer tentativa de superar a dependência de forma isolada era ‘pouco viável’. A integração e cooperação entre países na mesma situação de dependência e com objetivos autônomos permitiria alcançar um maior grau de autonomia nas relações com as sociedades industrializadas.” (Tradução nossa).

⁸⁰ Puig (1986) também reconhecia, como lembra Bernal-Meza (2013), que a autonomia em si mesma não garante que o Estado adote decisões inteligentes e também que nem sempre políticas impostas são danosas ao Estado. Mas, segundo Bernal-Meza (2013), a História ensina que as regras fixadas pela potência dominante frequentemente não são as mais vantajosas ou mais justas para os países da periferia.

⁸¹ “Destino solidário de valores comuns.” (Tradução nossa).

considera crucial establecer algún tipo de relación especial, o Alianza Estratégica, con Argentina.⁸²

Nessa visão, identifica-se a necessidade da integração e da cooperação regional como formas de aumentar a margem de autonomia, especialmente face aos Estados Unidos. Chama atenção especial a ideia de Jaguaribe (1979) acerca de uma aliança estratégica com a Argentina, que se relaciona com seu conceito de permissibilidade internacional. Em outra ocasião, Jaguaribe (2004) escreveu que uma aliança do Brasil com a Argentina não seria somente estratégica, mas seria também indispensável para ambos os países. Tal aliança seria indispensável para a Argentina porque ampliaria sua massa crítica, ou seja, melhoraria sua posição em termos demográficos e em seu sistema produtivo. Para o Brasil, a aliança com a Argentina seria indispensável porque, ainda que o país tenha uma satisfatória massa crítica demográfica, um parque industrial significativo entre os países em desenvolvimento e uma quantidade considerável de recursos naturais, o Brasil carece de integração social. Em outras palavras, para Jaguaribe (2004), dado que uma quantidade expressiva da população brasileira se encontra abaixo da linha da miséria, ou muito pobre, e com um nível baixo de educação formal, uma aliança com a Argentina protegeria a autonomia brasileira enquanto o Brasil ganharia tempo para melhorar seus índices sociais.

Portanto, na visão de Jaguaribe (2004), a principal característica do relacionamento entre Argentina e Brasil não é a conveniência, mas, antes, uma condição *sine qua non* para salvaguardar a autonomia de ambos. De acordo com o intelectual, o processo de globalização, cujos efeitos estavam sendo ampliados pelo unilateralismo imperial⁸³ dos Estados Unidos no início dos anos de 2000, estava suprimindo o espaço de permissibilidade internacional para a maioria dos países. Os constrangimentos internacionais que afetam os países menos desenvolvidos são de

⁸² “Hélio Jaguaribe também é um promotor da integração e cooperação, em particular entre Argentina e Brasil. Em muitos de seus escritos, ele insiste na necessidade de o Brasil e, em geral, os países latino-americanos alcançarem maior independência dos Estados Unidos. No caso do Brasil, ele considera crucial estabelecer algum tipo de relacionamento especial, ou Aliança Estratégica, com a Argentina.” (Tradução nossa).

⁸³ Segundo Jaguaribe (2004, p. 301), o Império Americano “não é um império semelhante aos impérios históricos, do Romano ao Britânico, caracterizados pela dominação formal da metrópole sobre as províncias ou colônias, através de um pre-consul ou vice-rei, com apoio de contingentes militares e burocráticos da metrópole. O ‘Império Americano’ é um campo, no sentido análogo ao que empregamos quando falamos de “campo magnético” ou “gravitacional”. É a área em que são exercidos, sem possibilidade de eficaz resistência, os constrangimentos precedentemente mencionados”.

caráter financeiro, econômico-tecnológico, cultural, político e, por vezes, militar. Jaguaribe (2004) afirma que os países europeus conseguiram se proteger mais eficazmente desses constrangimentos internacionais por meio da integração regional. Para ele, países como a China e a Índia, por serem semicontinentais, e como a Rússia, devido ao seu arsenal nuclear, também dispõem de autonomia e margem de manobra internacionais. A saída vislumbrada por Jaguaribe (2004) para Brasil e Argentina em direção ao alcance de maior autonomia é uma assemelhada à cooperação regional que ocorre entre os países da União Europeia.

De acordo com Jaguaribe (2004), uma aliança argentino-brasileira funcionaria tanto em um sistema internacional de configuração preponderante ao unilateralismo quanto ao multilateralismo. No caso do unilateralismo, no cenário em que os Estados Unidos consolidam sua posição hegemônica, os países sul-americanos teriam uma inserção no sistema estadunidense como “província” de primeira classe, semelhante a como Jaguaribe (2004) via a Europa. Já no caso do multilateralismo que se desenhava no início dos anos de 2000, o mundo tinha três estratificações. No topo, estariam os países que o intelectual via enquanto superpotências, como os EUA, a China e a Rússia. No segundo nível, estariam países ou grupos de países dotados de capacidade de atuarem como interlocutores internacionais independentes, como Índia e União Europeia – o sistema sul-americano, para o autor, caso conseguisse integrar-se, também estaria nesse nível. Já no terceiro nível, estariam os países dependentes, reduzidos à posição de segmentos do mercado internacional.

Sobre os custos financeiros de se aumentar a autonomia por intermédio do regionalismo, Jaguaribe (2006) destaca que a aliança argentino-brasileira se assemelharia à integração europeia no que concerne aos países-chave Alemanha e França. Assim, o Brasil deveria assumir a posição de *paymaster*, ou seja, pagar o maior preço para aliar-se à Argentina assim como a Alemanha fez com a França. E a Argentina, em contrapartida, deveria assumir mais responsabilidades que países menores. Em trabalho recente, Burges (2014), ao analisar a dificuldade brasileira em assumir e cumprir com suas responsabilidades regionais, afirma que o Brasil precisa repensar como entende sua autonomia. Nesse sentido, o autor afirma que uma concepção tradicional dos conceitos de soberania e autonomia não se contradiz, mas pelo menos retarda as ambições brasileiras de liderança nos âmbitos global e regional. Burges (2014) argumenta que a América do Sul é importante para o Brasil não apenas no sentido tradicional de segurança e como uma plataforma para que o

país aumente sua credibilidade global, mas também importante para seu programa de desenvolvimento, sendo o mercado crítico para as exportações brasileiras de alto valor agregado.

Para Simonoff e Lorenzini (2019), tanto nas obras de Puig quanto de Jaguaribe, o regionalismo e, mais especificamente, a integração regional são concebidos como uma forma de se ampliar a autonomia. Segundo eles, os teóricos pensavam a integração de forma instrumental, com a função de agregar capacidades de modo a favorecer o desenvolvimento e, conseqüentemente, fortalecer a autonomia. Puig (1980), dentro da noção dos autores, esteve interessado na promoção de aliança solidária, na qual cultura e política estivessem mescladas, baseada no reconhecimento de um mesmo *status* e mesmos valores. Já para Jaguaribe (2009), de acordo com Simonoff e Lorenzini (2019), integração era sinônimo de maior viabilidade nacional, uma vez que se reunia a dimensão regional ou coletiva. Além disso, com a consolidação da condição de primazia por parte dos Estados Unidos com o fim da Guerra Fria, houve uma redução dos espaços de permissibilidade internacional para países como Argentina e Brasil e, assim, uma aliança entre esses países aumentaria sua margem de manobra no sistema internacional. Finalmente, Simonoff e Lorenzini (2019) colocam que, para Puig e Jaguaribe, o desenvolvimento de um nacionalismo regional resulta necessário para a construção de um projeto de integração que transcenda as elites que o impulsiona – o que remete ao senso de *well-being* do conceito de comunidade de segurança.

Sobre o argumento de Jaguaribe (2004) de que a permissibilidade internacional se tornou mais restrita para países como Argentina e Brasil com a consolidação, ainda que provisória, dos EUA como potência hegemônica a partir do colapso da União Soviética e embora, aqui, se aceite esse postulado, vale a pena explorar brevemente uma visão complementar, formulada dentro da Geopolítica. Cairo (2008), após analisar a leitura que é feita da América Latina em diferentes perspectivas geopolíticas, enxerga uma maior autonomia e importância da região no pós-Guerra Fria, que é notadamente diferente de períodos anteriores. Cairo (2008) mostra que a América Latina foi vista como uma região marginal em modelos geopolíticos como o de Mackinder, de Spykman, das pan-regiões, da geopolítica ideológica da Guerra Fria com sua estratégia de contenção e da geopolítica conservadora herdeira da tradição de Mackinder, com expoentes como Henry Kissinger e Colin Gray.

Com o encerramento desse paradigma, entretanto, a América Latina sai, para Cairo (2008), de sua tradicional marginalização e passa a ter maior autonomia. O autor salienta dois teóricos que interpretaram a América Latina como algo diferente e independente de outras regiões, a saber, Samuel P. Huntington e Thomas P. Barnett. Huntington, nessa concepção, já não via mais a América Latina como um *cinturão exterior* mackinderiano nem como um território ocidental suscetível a avanços comunistas, mas como uma civilização diferenciada do Ocidente e que, apesar de aliada, era independente. Já para Barnett (2003), de acordo com Cairo (2008), a globalização, a despeito de todos os problemas a ela inerentes, conduz a governos estáveis e a políticas exteriores previsíveis e pacíficas. Nesse cenário, o que deve ser evitado é o perigo da desconexão. No constructo teórico de Barnett (2003), Argentina e Brasil aparecem como Estados que preocupam, e isso por apresentarem resistências à ALCA e, no caso específico do Brasil, por não cuidar da Amazônia, o que provocaria um dano ecológico nessa *área ingovernável*. Por um lado, a importância da região parece, de fato, ter aumentado com o fim da Guerra Fria, mas a permissibilidade internacional, por outro lado, parece ter diminuído justamente por isso, o que, em contrapartida, estimulou países como Argentina e Brasil a operarem de forma coordenada na cena internacional.

Se, isoladamente, Argentina e Brasil dispõem de pouca permissibilidade internacional; juntos, do ponto de vista geopolítico, a posição desses Estados torna-se mais favorável. Para Cairo (2008), o perigo dos países-chave do MERCOSUL não reside tanto em sua suposta desconexão da globalização, mas na possibilidade de eles chegarem a serem autônomos em relação ao projeto hegemônico por conta de sua integração. Na verdade, outros autores notam que a coordenação regional, especialmente no âmbito de organizações internacionais, pode incrementar a autonomia. Nessa perspectiva, Fawcett (2004) lembra que para os países da América Latina, por exemplo, a OEA vem atuando como um veículo, ainda que limitado, de contenção do poder dos EUA. Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) argumentam que os países da América do Sul percebem processos de integração regional como o MERCOSUL como uma forma de ampliar sua autonomia frente a centros de poder internacional.

Portanto, a integração regional tem sido vista como um instrumento eficaz para o incremento da autonomia. No âmbito acadêmico, Granato (2014, p. 79) afirma que “são numerosos os trabalhos e artigos acadêmicos que se referem à autonomia como

núcleo central das estratégias integracionistas que ocorreram a partir de 2003 nos países da América do Sul, sob a égide e impulso das relações argentino-brasileiras”. Granato (2014) enxerga no Consenso de Buenos Aires, ocorrido em 2003, um esforço de Argentina e Brasil em torno de um projeto regional que vislumbrava a reformulação do MERCOSUL e a criação da UNASUL. A cooperação e integração regional propulsionada pelos maiores países da América do Sul têm como objetivo, para Granato (2014), acionar suas capacidades de poder e trabalhar em prol de diminuir a lacuna de poder que os separa dos Estados centrais. Essa aliança pode auxiliar a Argentina e o Brasil a lograrem uma posição mais favorável na divisão internacional do trabalho, a conterem sua desindustrialização e a gerarem conhecimento e tecnologia.

Projetos de cooperação e integração regional, entretanto, importam de maneira diferente para a ampliação da autonomia. Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) observam que, para a literatura específica, na integração regional se subentende que haverá um processo de transferência de lealdades das elites de um determinado país para sua região. Dessa forma, atribuições que antes eram do Estado nacional, passam a ser desempenhadas na esfera regional. Isso provoca, por um lado, a diminuição da margem de ação nacional autônoma. Mas, por outro, se a estratégia regionalista for vista a partir de outro prisma, quando países do Cone Sul relativizam sua autonomia em âmbito regional, eles a aumentam na esfera internacional. Os autores destacam que a ênfase a esse debate acerca do regionalismo se deu sobretudo a partir de 2003. Entretanto, além de apontar para quando a discussão se aprofundou, há que mostrar também sua gênese. Nesse sentido, Tickner (2003), ao fazer um levantamento sobre artigos que abordaram a temática da cooperação e integração regional entre 1960 e 1998, afirma que essa agenda regionalista era interpretada como uma forma de os países da América Latina lograrem maior autonomia e desenvolvimento, além de propiciar uma melhor inserção no sistema global. A relação entre autonomia e regionalismo parece ser, portanto, longeva.

A relação entre regionalismo e autonomia é antiga, porém, aparenta ter se intensificado na década de 1990 com as iniciativas de integração regional que foram motivadas, em parte, por mudanças estruturais como o fim da geopolítica ideológica da Guerra Fria e o aprofundamento da globalização assimétrica. Tais transformações demandaram uma renovação do conceito de autonomia. Fruto desse período, a autonomia relacional ou autonomia pela participação, como argumenta Granato

(2014), é uma estratégia de autonomia que funciona bem no novo contexto internacional marcado pela multipolaridade. Isso porque, segundo o autor, essa estratégia pressupõe interação, trabalho coordenado, negociação e participação ativos na formulação de normas e regras internacionais, em regimes internacionais e, inclusive, na dimensão regional – uma vez que o primeiro círculo de seu exercício seria a própria região latino-americana.

O conceito de autonomia relacional e/ou de autonomia pela participação parece ser mais explicativo em um cenário de crescente interdependência. De acordo com Granato (2014), a esfera regional propicia o suporte institucional necessário ao exercício eficaz da autonomia nesse ambiente. A razão disso, discorre Granato (2014, p. 86), é que “este novo conceito de autonomia incorpora a dimensão regional como sua parte constitutiva e substancial, e não como uma mera agregação enquanto fator potencializador ou facilitador daquela autonomia.” No século XXI, quando a interdependência em âmbito global atinge um alto patamar, a integração precisa ser pensada a partir da região como um todo, e não estar a serviço dos interesses de um componente isolado. Russell e Tokatlian (2003), ao escreverem sobre o assunto, afirmam que a cooperação e a integração regional, sozinhas, não têm um efeito autonomizante. Para que se proporcione um maior grau de autonomia, a regionalização, para Russell e Tokatlian (2003), precisa ir além de um projeto meramente instrumental ou de um anseio de elites, englobar toda a sociedade e ter um objetivo autônomo explícito.

Finalmente, o regionalismo no Cone Sul, tendo como núcleo a aliança argentino-brasileira, parece poder expandir a capacidade de os países da região de projetar poder no mundo e de resistir às interferências internacionais no seu processo de tomada de decisão nacional. Mas isso se essa aliança respeitar algumas condições. Embora essas condições já tenham sido discutidas no decorrer deste tópico, vale citar Jaguaribe (2006, p. 323), que as expõe sinteticamente:

Reduzindo a questão a seus termos fundamentais pode dizer-se que o que efetivamente está em jogo, entre os partícipes, são três coisas (1) adoção de uma visão comum a respeito dos desafios deste século; (2) formação de uma decorrente vontade política, não apenas em nível dos governos mas, também, de seus mais relevantes setores sociais e (3) formulação e implementação de um programa comum nos planos econômico e diplomático.

Esses três termos fundamentais apresentados por Jaguaribe (2006) – (1) uma visão política comum; (2) uma vontade política que englobe toda a sociedade; e (3) uma estratégia comum nos planos econômico e diplomático – também são expressos na descrição do que vem a ser uma comunidade de segurança na definição de viés construtivista proposta por Adler e Barnett (1998a). A próxima e última seção deste capítulo, em caráter de conclusão, irá discorrer brevemente acerca de o porquê seria interessante que a autonomia na região fosse perseguida dentro do escopo de uma comunidade de segurança.

2.3 A BUSCA POR AUTONOMIA DENTRO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA

Há diversas críticas concernentes ao conceito de autonomia. Essas críticas parecem se avolumar na roupagem comportamental que o conceito ganha, na Argentina e no Brasil, a partir das novas condicionalidades impostas pela configuração do pós-Guerra Fria. Assim, a autonomia relacional e/ou a autonomia pela participação, na visão de alguns autores, perde poder explicativo e se torna uma lente analítica menos eficiente, e isso à medida que o conceito se aproxima do que se pode chamar de ideologia (PINHEIRO; LIMA, 2018). A crítica que mais interessa, no momento, é a tecida por Pinheiro e Lima (2018). As autoras fazem a indagação de se essa estratégia de participação/pertencimento seria, de fato, uma política autônoma, uma vez que o Brasil, no exemplo dado por elas, se submeteu a uma série de compromissos e regimes internacionais muitas vezes em detrimento da promoção do interesse nacional. Começar este tópico debatendo essa crítica pode ser útil para se entender por que a busca por autonomia dentro de uma comunidade de segurança é interessante para os países do Cone Sul.

Ao analisarem rigorosamente o conceito de autonomia e sua prática no Brasil, Pinheiro e Lima (2018) afirmam que a autonomia foi perseguida em quatro momentos recentes da política externa brasileira, a saber, 1) a política dual de Vargas; 2) a política externa independente dos governos Jânio-Jango; 3) o pragmatismo responsável e ecumênico de Geisel-Silveira; e 4) a política externa ativa e altiva de Lula-Amorim. Ao focar neste quarto período e tendo em vista o argumento de que o entendimento e a busca da autonomia estão intrinsecamente vinculados ao momento histórico, às condicionalidades políticas e à posição geopolítica de um país

(FONSECA JÚNIOR, 1998), resta saber se a política externa de Fernando Henrique Cardoso, especialmente a levada a cabo nos anos de 1990, foi essencialmente diferente da de Lula-Amorim. Em outros termos, a pergunta que se coloca aqui é se houve continuidade na condução das políticas externas de FHC e Lula e se, portanto, considerar uma como autônoma equivaleria a dar o mesmo tratamento à outra. As contribuições de Saraiva (2014) acerca do conceito de autonomia no Brasil podem ajudar a responder essa questão. De acordo com o autor:

A história do presente já sugere que houve mais continuidade entre esses dois governos que diferenças essenciais. E que ambos cuidaram da acepção brasileira do conceito de autonomia. O primeiro exprimiu autonomia à noção de associação às ondas da globalização assimétrica. Reconheceu a necessidade da normalização econômica do Brasil por meio da normalização do interno, particularmente a espiral inflacionária e a criação de uma moeda real e flutuante, o real. O segundo moveu a inserção internacional para a internacionalização das empresas brasileiras, a integração regional e o ativismo diplomático global para promover um papel mais ativo do Brasil na construção de regras internacionais. (SARAIVA, 2014, p. 33).

Dessa forma, se se aceita o argumento de Saraiva (2014), há de se reconhecer que houve continuidades importantes entre as políticas externas de FHC e Lula. A primeira sofreu constrangimentos de ordem econômica domesticamente e, externamente, precisou responder aos desafios da globalização assimétrica. A segunda, por sua vez, caracteriza-se pela inserção internacional do Brasil aos moldes do “Estado logístico”, mas sem que isso representasse contradição de qualquer natureza com a ideia de autonomia pela participação⁸⁴. Saraiva (2014), assim, defende que o que diferiu foram as contingências da década de 1990 em relação aos primeiros anos da década de 2000.

No entanto, também vale a pena argumentar que, se o sentido e a orientação da política externa foram os mesmos, parece ter havido uma diferença significativa no que se refere à sua intensidade – principalmente em relação ao âmbito regional. Pinheiro e Lima (2018), nesse sentido, defendem que o governo Lula deu muito maior centralidade às temáticas regionais, inclusive assumindo responsabilidades regionais,

⁸⁴ Sobre essa continuidade, Saraiva (2014, p. 33) coloca: “Embora se perceba que o pensamento brasileiro aplicado à inserção internacional do Brasil não tenha sido homogêneo, os conceitos de autonomia não foram tão diferentes nos dois períodos presidenciais. Isso se nota na ausência de contraste da ideia de ‘autonomia pela participação’, como sugeriu o diplomata Gelson Fonseca para os anos 1990, com a ideia de certo ‘Estado logístico’, de Cervo, que sublinha uma internacionalização do Brasil, mas a manter um núcleo decisório interno e capaz de criar novas capacidades para os novos desafios do sistema internacional.”

que FHC. No que tange à doutrina regional da administração Lula, as autoras apontam para suas três dimensões-chave. A primeira é que essa nova administração concebeu a ideia de integração não apenas no seu aspecto comercial, mas também político e social. A segunda dimensão-chave passa pelo reconhecimento das assimetrias estruturais existentes e pela necessidade de abrandá-las. Enfim, a terceira dimensão-chave tem a ver com o entendimento de que há uma forte correlação entre a prosperidade do Brasil e a dos seus vizinhos.

Assim, se houve uma decisiva continuidade, ainda que com intensidade diferente – especialmente na esfera regional –, entre as políticas externas conduzidas na década de 1990 e nos anos de 2000, por que autores como Jaguaribe (2006), por exemplo, ainda alertavam para a necessidade da formação de uma aliança entre Argentina e Brasil? Talvez porque, mesmo a despeito de todos esforços, essa aliança ainda não havia se concretizado e, desse modo, a busca por autonomia por parte desses países estava comprometida. No decorrer deste capítulo, discutiu-se o porquê de o conceito de comunidade de segurança, gestado no Norte e afeito a realidades diferentes das encontradas no Sul Global, ser apenas parcialmente aplicável ao Cone Sul. A sugestão feita naquela oportunidade foi que uma melhor compreensão do conceito de autonomia forneceria subsídios para se pensar a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul. O movimento, agora, é inverso. Passadas as experiências das décadas de 1990 e 2000, parece que um maior grau de autonomia tem dificuldade de ser logrado na região sem a consolidação de uma comunidade de segurança.

A década de 1990 e o início dos anos de 2000 mostraram sérias dificuldades para a consolidação de uma comunidade de segurança no Cone Sul. Apresentar a perspectiva argentina desses desafios pode ajudar a formar uma visão mais geral do processo. Russell e Tokatlian (2002), nessa linha, ao analisarem como o Brasil é percebido pela Argentina, afirmam que, embora nunca tenha havido uma cultura de inimizade entre os países, a cultura de rivalidade entre eles alcançou um alto grau de institucionalização⁸⁵. Essa rivalidade só começa a ser convertida em uma cultura de

⁸⁵ Russell e Tokatlian (2002) identificam três fases na política externa argentina. Na primeira, a Argentina primava por uma relação especial com a Grã-Bretanha. Nessa fase, ainda que houvesse rivalidade com o Brasil, a Argentina via este sobretudo como um país inferior, um Estado menor dos pontos de vista econômico e cultural. A rivalidade argentino-brasileira institucionalizou-se, para os autores, na segunda fase da política externa argentina, quando o Brasil se orientou pelo paradigma globalista. Nessa segunda fase, cresce o sentimento de inferioridade da Argentina com relação ao seu vizinho e passa a perceber-se como um sócio menor.

amizade a partir dos anos de 1990, quando a Argentina começa a pôr em prática sua estratégia de aquiescência pragmática⁸⁶. O que explicaria essa mudança, para Russell e Tokatlian (2002), é o expressivo desenvolvimento brasileiro, comparativamente muito maior que o argentino, o que impede a adoção de uma estratégia de confronto; a mudança na identidade de ambos os países, que tem no processo de democratização seu núcleo; e a maior interdependência econômica, que amplia os interesses comuns.

Entretanto, essa cultura de amizade, que pode ser relacionada ao conceito de comunidade de segurança, na visão de Russell e Tokatlian (2002), seria frágil por dois motivos. O primeiro é o baixo grau de formalização de normas, uma vez que a suposta amizade não observa os interesses e as necessidades do outro, mas só é útil na medida em que atende a objetivos individuais. O segundo é que inexiste uma regra de ajuda mútua, isto é, a coordenação de ações no caso de uma ameaça à segurança de um dos países por um terceiro. Outra diferença importante e terreno fértil para contendas foi o relacionamento de Argentina e Brasil com relação aos Estados Unidos⁸⁷, especialmente nos anos de 1990, com a Argentina preferindo o *bandwagoning* e o Brasil optando pelo *balancing*⁸⁸. Ainda que com fragilidades, nessa cultura de amizade, a Argentina percebe o Brasil como um aliado estratégico, e não apenas como um sócio econômico.

⁸⁶ A aquiescência pragmática é a terceira fase identificada por Russell e Tokatlian (2002) no que concerne à política externa argentina. Nela, o Brasil é percebido, na visão dominante na Argentina, de forma anacrônica. Em uma noção secundária, a Argentina ansiava por uma aliança estratégica com o Brasil, com a formação de uma comunidade. Essa fase seria de aquiescência sobretudo com relação aos Estados Unidos. Assim, a Argentina vinculava sua economia à dos EUA e, do ponto de vista político, havia completa subordinação.

⁸⁷ Russell e Tokatlian (2002) afirmam que alguns grupos na Argentina interpretavam o alinhamento com os Estados Unidos como uma estratégia para limitar o poder do Brasil. É interessante, nesse sentido, trazer uma análise de como os Estados Unidos percebem o Brasil. Em um artigo recente, Pecequillo (2015), em vez de estudar a relação Brasil-EUA, subverte essa ordem e analisa a relação EUA-Brasil. Ao assim proceder, Pecequillo (2015) dimensiona o peso que os EUA atribuem ao Brasil. Enquanto este enxerga aqueles sob dois prismas, o da autonomia ou o do alinhamento, os EUA enquadram o Brasil ou na sua estratégia de contenção ou de engajamento. Para Pecequillo (2015), se não há a necessidade de engajar, o Brasil não teria o que barganhar. E, como o Brasil não apresenta um perfil de contestador do sistema, isto é, não quer o reformar de maneira substancial, também não se pode falar em contenção. Nessa interpretação, o Brasil ocuparia um lugar de quase indiferença por parte dos EUA, pelo menos em políticas de cálculo estratégico. O que parece mudar esse cenário são as alianças de geometria variável que o Brasil faz, bem como seu poder de influência e pressão sobre o MERCOSUL e a UNASUL.

⁸⁸ Assim, para Russell e Tokatlian (2002), em estratégias globais, mas principalmente no trato com os Estados Unidos, enquanto a Argentina se orientava pela lógica waltiana de balanço de poder, o Brasil se direcionava pela lógica waltiana de balanço de ameaças.

Por fim, apesar de todos esses percalços, a narrativa acerca da formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul tem no reenquadramento da política nuclear de Argentina e Brasil uma espécie de epicentro. Tendo esse dado como base, o capítulo restante deste trabalho está voltado a explorar o seguinte postulado: em decorrência das contingências existentes no pós-Guerra Fria, que incorporam ao sistema internacional um maior grau de multilateralismo e amplia a importância de regimes internacionais, a busca por autonomia no Cone Sul é mais bem-sucedida se levada a cabo dentro de uma comunidade de segurança. Dessa forma, o próximo capítulo averigua quais são os objetivos por trás das políticas nucleares de Argentina e Brasil. Tal investigação está relacionada à prescrição de Pinheiro e Lima (2018) de que mostrar a finalidade da autonomia é uma forma de a tornar mais rigorosa em seu viés comportamental. Além disso, no terceiro capítulo deste trabalho, intenta-se identificar elementos que evocam a formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul como forma de lograr os objetivos da política nuclear de Argentina e Brasil.

3 – AUTONOMIA PARA QUÊ? OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS NUCLEARES DE ARGENTINA E BRASIL E SUA BUSCA A PARTIR DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA DO CONE SUL

O presente capítulo visa entender os objetivos das políticas nucleares de Argentina e Brasil e se se confirma o postulado de que esses objetivos são mais facilmente logrados dentro de uma comunidade de segurança. Uma questão que se impõe logo de saída é qual o marco temporal que será analisado, uma vez que tais objetivos podem ter variado enormemente ao longo de diferentes períodos históricos. A delimitação deste trabalho vai de 1991 a 2011, e a justificativa de o porquê disso passa por duas premissas centrais. Primeira: a de que uma política autônoma visa expandir a capacidade de um país projetar poder no mundo e de resistir às interferências internacionais no seu processo de tomada de decisão nacional. Segunda: a de que, desde o fim da Guerra Fria, Argentina e Brasil adotam uma estratégia de autonomia de essência comportamental que valoriza a relação com outros atores do sistema internacional e a participação em regimes internacionais, de modo a tentar influenciar a agenda internacional.

A partir dessas duas premissas, respectivamente a definição de autonomia e o curso de ação empregado no pós-Guerra Fria para se chegar até ela, pode-se justificar o início do recorte temporal utilizado aqui. Assim, 1991 é um marco possível para o fim da geopolítica ideológica da Guerra Fria, o aprofundamento da globalização assimétrica e o fortalecimento do multilateralismo. Mas também há fatores domésticos e regionais que ajudam a explicar a linha inicial do período de análise deste estudo. Como explorado nos capítulos anteriores, um vetor importante das políticas internas de Argentina e Brasil para a estabilização da relação entre os dois países foi o processo de democratização. Essa variável foi uma das responsáveis por catalisar a cooperação regional, inclusive no âmbito nuclear. Outro fator, desta feita regional, foi a criação da ABACC, que se deu em 1991. A ABACC, como também já visto, é um arranjo regional de inspeção mútua no campo nuclear sem paralelo na política internacional. 1991, portanto, acolhe essas transformações, tanto sistêmicas quanto locais.

A escolha do marco que encerra a análise desta dissertação, o de 2011, encontra sua motivação em um dado exibido no trabalho de Plum e Resende (2016).

Segundo os autores, o Grupo de Supridores Nucleares⁸⁹ reconheceu o Acordo Quadripartite, do qual fazem parte a ABACC, a Agência Internacional de Energia Atômica, a Argentina e o Brasil, como uma alternativa ao Protocolo Adicional e aos acordos de salvaguarda da AIEA. Esse reconhecimento seria uma conquista para as políticas nucleares de Argentina e Brasil porque, para os autores, prevê a transferência de tecnologias de enriquecimento de urânio e de reprocessamento do combustível nuclear. A cooperação regional na esfera nuclear parece ter garantido, neste caso, maior autonomia à Argentina e ao Brasil.

Para realizar a tarefa de analisar vinte anos de política nuclear na Argentina e no Brasil, este capítulo se divide em três seções. Na primeira, estuda-se a política nuclear argentina. Na segunda seção, executa-se o mesmo procedimento, só que dessa vez com o Brasil. Na terceira seção, por fim, analisa-se como esses objetivos foram perseguidos a partir do campo semântico envolvendo a existência de uma comunidade de segurança do Cone Sul. O propósito desta última seção é identificar como a narrativa acerca da formação de uma comunidade de segurança no Cone Sul facilitou – ou não – a busca por autonomia de Argentina e Brasil no que concerne às suas políticas nucleares. O método de análise de ambas as políticas nucleares, bem como essas políticas em conjunto, é a revisão de bibliografia.

3.1 ANÁLISE DA POLÍTICA NUCLEAR ARGENTINA (1991-2011)

Uma importante característica da política nuclear da Argentina é que ela, diferentemente da política externa do país⁹⁰, seguiu uma constante; foi, para alguns, uma verdadeira política de Estado. Partilham dessa afirmação autores como Merke (2016, p. 15), para quem “Argentina’s history with nuclear affairs has been much more

⁸⁹ O Grupo de Supridores Nucleares é, de acordo com Herz e Lage (2013), um foro importante para o Brasil e, por extensão, para a Argentina porque atua diretamente com a cooperação na área de energia nuclear e garante aos Estados o direito ao seu uso pacífico.

⁹⁰ Sobre a instabilidade da política externa argentina, Merke (2016) sustenta que o país, durante sua história, tem tentado balancear, de um lado, responsabilidades domésticas e responsabilidades internacionais e, de outro, sua identidade ocidental com uma identidade latino-americana. Nesse cenário, a política externa argentina tem sido utilizada a serviço de sua política doméstica. Essa política voltada a ganhos domésticos de curto prazo é facilitada, do ponto de vista institucional, pelo peso marginal que o Legislativo argentino tem sobre a política externa, o que incrementa o poder do Executivo de desenhar e executar a política externa. Portanto, para Merke (2016), o poder que o Executivo tem na formulação da política externa explica parte do problema de a política externa argentina ser tão errática, inconsistente e inconstante.

stable than the overall trajectory of its foreign policy”⁹¹. Merke (2016) reconhece que a política nuclear argentina sofreu mudanças significativas a partir dos anos de 1980, quando o país passou por um processo de redemocratização. Mas, a despeito dessas mudanças, o autor observa que o programa argentino seguiu uma trajetória relativamente linear. Como resultado desse processo, a Argentina desenvolveu uma abordagem para a ordem nuclear de caráter incrementalista, baseada no consenso e em um processo de tomada de decisão de baixo para cima. Se os interesses argentinos sobre os assuntos nucleares têm algum grau de estabilidade, a estratégia do país para alcançá-los mudou conforme o passar dos anos. Nesse sentido, Merke (2016) argumenta que a postura nuclear argentina foi de unilateral, nas décadas de 1970 e 1980, para uma postura bi e multilateral de 1990 em diante.

O início da década de 1990 foi percebido pela comunidade internacional como um período histórico que trazia consigo oportunidades estruturais para o desenvolvimento nuclear de modo pacífico. Sobre esse período, Diez (2016) sustenta que o fim da Guerra Fria reduziu as tensões acerca da ameaça de conflito nuclear. Ademais, observou-se também o aumento de expectativas concernentes aos que, para Diez (2016), são os dois principais objetivos do regime de não proliferação: o desarmamento e o desenvolvimento nuclear. Essas expectativas da comunidade internacional no início dos anos de 1990, embora frustradas pela persistência de ameaças nucleares nos anos subsequentes⁹², não foram fundamentadas somente em otimismo, pois tais tendências podiam também ser acomodadas em abordagens teóricas influentes na época – exemplo disso, para Diez (2016), é a obra de Jervis (1982). Diez (2016) analisa que a década de 1990 exibia, em certa medida, as quatro condições sistêmicas descritas por Jervis (1982) para a formação e manutenção de um regime de segurança. Nesse sentido, 1) as grandes potências queriam fortalecer o regime; 2) os atores acreditavam que outros atores também reconheceriam o valor

⁹¹ “A história da Argentina com assuntos nucleares tem sido muito mais estável do que a trajetória geral de sua política externa.” (Tradução nossa).

⁹² Acerca dos temores ligados ao setor nuclear no pós-Guerra Fria, Diez (2016) aponta para uma série de eventos que solaparam o otimismo inicial da comunidade internacional. Entre esses episódios estão tensões regionais envolvendo países nucleares como Rússia e China; a deterioração da relação de EUA e Rússia; a evolução do programa nuclear norte-coreano; as suspeitas relacionadas ao programa nuclear iraniano; e o anseio de países tão diversos como Japão, Coreia do Sul e Arábia Saudita em desenvolver sua capacidade de dissuasão nuclear. Apesar desse medo, como Diez (2016) lembra, a maioria dos países seguem distantes de uma anarquia nuclear.

da cooperação e da segurança mútua; 3) os principais atores aceitavam o *status quo*; e 4) a guerra e a procura individualista da segurança eram vistas como dispendiosas.

Fruto também desse entendimento de que a ordem nuclear seria marcada por maior pacifismo foi a reversão (*rollback*) do programa nuclear de países que eram tidos como uma ameaça ao regime de não proliferação, como, supostamente, a Argentina⁹³. Segundo Hymans (2006), uma opinião bastante difundida antes dos anos de 1990 era a de que a Argentina nutria o anseio de construir a bomba atômica. O que sustentava essa opinião era a busca argentina por autonomia tecnológica no setor nuclear e, ao mesmo tempo, sua resistência ao regime de não proliferação. Entretanto, Hymans (2006) defende que a política nuclear desse país não estava voltada para a construção de armas nucleares. Hurtado (2014), nessa mesma perspectiva, afirma que contrariamente às análises de especialistas internacionais – especialmente estadunidenses, que divulgaram a partir da academia, da imprensa e da diplomacia que a Argentina tinha intenções belicistas com seu programa nuclear – o desenvolvimento nuclear argentino seguiu uma trajetória pacífica⁹⁴.

A explicação de Hymans (2006) acerca do porquê a Argentina não desejar construir bombas nucleares antes da década de 1990 gira em torno de três argumentos. O primeiro é que a Argentina, mesmo diante de sua inferioridade militar perante o Brasil, na hipótese de um conflito regional convencional, e de sua inferioridade militar convencional e nuclear perante o Reino Unido, contra quem lutou as Guerras das Malvinas, não respondeu a essas tensões se preparando para produzir um artefato nuclear. O segundo argumento é o de que foi o próprio caráter discriminatório do regime de não proliferação que impeliu a Argentina a perseguir a autonomia no seu programa nuclear⁹⁵. Prova disso é que, quando a tensão nuclear

⁹³ O receio da comunidade internacional acerca de a Argentina ser um possível Estado proliferador também tinha a ver, segundo Hurtado (2006), com a característica argentina de querer desenvolver seu setor nuclear de forma autônoma e, com isso, lograr a hegemonia nuclear regional. Para especialistas estadunidenses, Hurtado (2006) escreve, autonomia e hegemonia significam proliferação.

⁹⁴ Hurtado (2014) argumenta que, mesmo quando a Argentina advogou pelas explosões nucleares pacíficas durante a década de 1960, sua diplomacia sustentava esse discurso se ancorando na igualdade entre os Estados.

⁹⁵ Sobre esse tema, Hymans (2006) destaca sobretudo a postura da Argentina em face às restrições de acesso à tecnologia nuclear dos EUA. O autor afirma que quanto mais os estadunidenses estreitavam as possibilidades de cooperação em âmbito nuclear, mais os argentinos se sentiam encorajados a buscar tecnologia de forma autônoma. Hymans (2006) explica que esse comportamento se deveu a uma questão identitária que tinha no nacionalismo sua expressão máxima. Assim, embora a política nuclear argentina fosse interpretada, inclusive internamente, como irracional do ponto de vista econômico, na medida em que perseguia autonomamente tecnologia nuclear a qualquer preço, ela satisfazia emocionalmente a Argentina, que batia de frente

entre Argentina e Brasil se acirrou⁹⁶, ambos os países, em vez de se engajarem nas estruturas já existentes do regime de não proliferação, criaram uma nova instituição regional com vistas a superar suas diferenças e a agir em conjunto. O terceiro argumento tem a ver com os militares argentinos. Para o autor, os militares estavam mais interessados em mísseis de médio alcance e em submarinos de propulsão nuclear do que em construir um artefato nuclear.

Fato é que mesmo que não desejasse construir a bomba, para os olhos internacionais, a política nuclear argentina foi um caso de *rollback*. Hymans (2006), ao analisar o governo Menem, observa que muitas das explicações sobre o porquê dessa mudança de rumo da política nuclear argentina giram em torno de variáveis estruturais de natureza geopolítica. Hymans (2006) argumenta que fatores teriam forçado a Argentina a flexibilizar sua postura internacional, uma vez que estaria à mercê de bancos e Estados do Norte. Um dos fatores seria a Queda do Muro de Berlim, que teria gerado o efeito sistêmico de pôr em evidência a ascendência dos EUA e, portanto, diminuir a margem de manobra de países em desenvolvimento; e o outro fator seriam os desafios econômicos argentinos, como sua hiperinflação. A partir dessa perspectiva sistêmica, a Argentina teria cedido sua autonomia em matéria nuclear para garantir sua sobrevivência no curto prazo.

Hymans (2006), embora veja sentido nessas postulações sistêmicas, não acredita que elas expressem toda a realidade, pois um curso de ação pode deixar de ser funcional e ainda assim continuar a ser empregado. A esse respeito, a política nuclear argentina já não era mais funcional desde meados da década de 1970, por conta do volume de investimentos que demandava. Além disso, o autor afirma que os assessores mais próximos de Menem o aconselhava a persistir nas estratégias desenvolvimentistas que a Argentina seguia até então. Soma-se a isso a percepção que observadores internacionais tinham de que o presidente estava disposto a construir a bomba. Para Hymans (2006), esses indicadores são evidências suficientes

com o gigante do Norte em nome de um projeto nacional. Tal postura argentina explica sua política de “chantagem” e de “suborno” em torno da ordem nuclear no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980.

⁹⁶ Hymans (2006) alerta para o erro acadêmico que intelectuais do Norte, em especial dos EUA, incorreram ao escrever sobre a corrida nuclear entre Argentina e Brasil. Para esses intelectuais, os vizinhos eram rivais propensos ao conflito já no início dos anos de 1970. Entretanto, segundo a leitura do autor, Argentina e Brasil se viam menos como rivais e mais como parceiros contra um regime de não proliferação discriminatório até meados da década de 1970. A rivalidade nuclear entre os dois apenas teria surgido quando do Acordo Nuclear entre a República Federal da Alemanha (RFA) e o Brasil, em 1975. Essa rivalidade não era nem esperada, tampouco desejada, pelos argentinos e foi dissolvida em um período relativamente curto.

para mostrar que as hipóteses sistêmicas de forma alguma são suficientes para dar conta das escolhas de política nuclear argentinas.

De acordo com Hymans (2006), para se entender a política de Menem, faz-se necessário entender antes a forma como ele pensava. O autor argumenta que virou lugar-comum afirmar que Menem se orientava a partir de recomendações de Carlos Escudé, teórico do realismo periférico, e por isso o político abandonou sua linha nacionalista para adotar uma linha subalterna. Tal alteração teria motivado o presidente a produzir e a mudar radicalmente a política nuclear argentina. Entretanto, Menem, para Hymans (2006), seguiu sendo nacionalista⁹⁷, em coerência com o Partido Judicialista (também conhecido como Partido Peronista), embora com um verniz liberal. Conforme Hymans (2006), o que teria feito a Argentina mudar sua política nuclear e instaurar “relações carnavais” com os estadunidenses foi um episódio pouco discutido na literatura de não proliferação envolvendo a Argentina: o programa Condor II.

Hymans (2006) afirma que nacionalistas como Menem perseguem políticas que, no limite, podem irritar os Estados Unidos, mas o programa de mísseis Condor II ameaçou os EUA – e isso era ir longe demais. Durante a Guerra das Malvinas, devido ao embargo de armas imposto pela França à Argentina, que até então era quem fornecia mísseis ao país, a Argentina decidiu que deveria desenvolver seu próprio míssil de médio alcance e criou o programa Condor II no âmbito de sua Força Aérea. O programa foi conduzido em parceria com o Egito e, posteriormente, com o Iraque. Segundo o autor, dois episódios foram centrais para que Menem considerasse abandonar o Condor II. O primeiro foi o assédio do líder da Líbia, Muammar al-Gaddafi, para que Menem exportasse armas para ele. Na ocasião, Gaddafi também teria dito ao líder argentino que o que interessava não era o poder militar real, mas, antes, fazer com que os estadunidenses acreditassem que ele tinha algo perigoso. Depois disso, Menem teria dito ao seu então ministro de Relações Exteriores,

⁹⁷ Para Hymans (2006), nacionalismo é uma categoria analítica bastante útil para entender os estadistas argentinos da segunda metade do século XX. Segundo o autor, o “nacionalista por esporte” (no inglês, *sportsmanlike nationalists*), no que se refere à temática nuclear, acusa o regime de não proliferação de discriminatório, portanto, recusa-se a aderir a ele. Entretanto, o nacionalista por esporte também não se engaja em políticas secundárias que levaria seu país a uma espiral de conflito e à consequente aquisição de armas nucleares. Hymans (2006) argumenta que essa categoria analítica explica a retração da rivalidade nuclear entre a Argentina e o Brasil e também o abandono argentino de sua retórica de denúncia do TNP nos anos de 1990.

Domingo Cavallo, que ficou temeroso de exportar para Gaddafi e se ver no meio de um conflito.

O segundo episódio sublinhado por Hymans (2006) foi quando o Iraque, também financiador do Condor II, invadiu o Kuwait em 1990. Esse evento fez com que os EUA preparassem uma resposta militar massiva. Foi então quando Menem tomou três medidas cruciais: ordenou que sua Força Aérea suspendesse o Condor II imediatamente; anunciou ao público que o programa estava cancelado; e declarou que a Argentina enviaria tropas ao Golfo e que lutaria, se necessário fosse, ao lado dos estadunidenses. Hymans (2006) defende que Menem buscou estabelecer “relações carnis” com os EUA para convencer estes de que a Argentina não estava do lado dos inimigos da potência do Norte. Para o autor, foram essas relações carnis com os estadunidenses, estabelecidas por conta do medo argentino de se ver no mesmo grupo que Líbia e Iraque, que fizeram com que a Argentina aderisse rapidamente aos tratados de não proliferação. Para Hymans (2006), foi só após estabelecimento dessa aliança em assuntos da alta política com os EUA que Menem foi atraído para as proposições neoliberais⁹⁸ de seus ministros Cavallo e, mais tarde, Guido di Tella, os quais entendiam que o programa nuclear argentino era oneroso demais ao Estado.

Portanto, um conjunto não só de fatores sistêmicos, mas também de episódios mais localizados motivaram a Argentina a tentar alcançar os objetivos tradicionais de sua política nuclear de forma diferente⁹⁹. Assim, como Merke (2016) argumenta, a Argentina abandonou sua postura unilateral em face de matérias nucleares, preponderante nas décadas de 1970 e 1980, e concentrou suas energias em relações bi e multilaterais a partir dos anos de 1990. Sobre as relações bilaterais da Argentina

⁹⁸ Para Hymans (2006), Menem era um político que adotava a imprevisibilidade como arma política e, portanto, a adesão da Argentina ao neoliberalismo e seu alinhamento aos EUA em termos de “relações carnis” constituíram-se mais como um efeito de circunstâncias particulares do que uma agenda política previamente meditada. Para Hurtado (2006), depois de cerca de 40 anos de grandes investimentos em pesquisa e desenvolvimento no setor nuclear, Menem ensaia o encerramento desse ciclo desmontando o setor e desarticulando suas instituições. Contudo, embora Colombo, Guglielminotti e Vera (2015) afirmem que essas políticas fizessem com que a Argentina perdesse autonomia, elas também permitiram a continuidade da cooperação do país com o Brasil, o que fortaleceu a autonomia argentina no âmbito nuclear.

⁹⁹ A democracia e a liberalização da economia são dois outros fatores domésticos que podem ser sublinhados na problemática da não proliferação. Nesse sentido, Plum e Silva (2015) argumentam que mídia, partidos e grupos podem influenciar, em um regime democrático, o debate acerca do tema. Igualmente, para eles, em uma economia aberta, grupos econômicos nacionais podem fazer pressão pela não proliferação com o interesse de ganhar espaços em uma economia globalizada. Segundo os autores, democracia e liberalismo econômico podem ter influenciado debates em países como África do Sul, Argentina, Brasil, Coreia do Sul e Taiwan.

em assuntos nucleares, elas se desenvolveram sobretudo com o Brasil. Nesse sentido, Merke (2006) sustenta que houve uma reaproximação entre os vizinhos durante os anos de 1980 que envolveu diversos acordos no setor nuclear. Um dos resultados dessa cooperação, já em 1991, foi a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares.

Em âmbito multilateral, ainda em 1991, a Argentina assina, juntamente com a ABACC, o Brasil e a Agência Internacional de Energia Atômica, o Acordo Quadripartite, que estabelece um sistema especial de salvaguardas. Também em 1991, a Argentina assina o Compromisso de Mendoza sobre Armas Químicas e Biológicas. Em 1992, adere ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR). Em 1993, adere ao Grupo da Austrália e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, que constituem dois regimes multilaterais de controle de exportação. Em 1994, passa a integrar o Tratado de Tlatelolco. No mesmo ano, entra para o Grupo de Supridores Nucleares e para a Convenção sobre Assistência no Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica (MERKE, 2016).

Em 1995, a Argentina acede ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, à Convenção de Armas Químicas (CAQ) e aos regimes do Comitê Zangger. Em 1996, torna-se membro fundador do Acordo de Wassenaar, que é um regime multilateral de controle de exportação de armamentos focado em armas com tecnologia de uso dual, e também adere ao Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT) e à Organização para o Desenvolvimento de Energia da Península Coreana. Em 1997, engaja-se na Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro do Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radioativos. E, em 1998, a Argentina assina o Acordo Regional para a Cooperação e Promoção da Ciência e Tecnologia Nucleares na América Latina e no Caribe (ARCAL) e a Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear¹⁰⁰ (COLOMBO; GUGLIELMINOTTI; VERA, 2015).

Colombo, Guglielminotti e Vera (2015) argumentam que a participação da Argentina nesses acordos multilaterais de não proliferação era importante para que o país fosse visto como confiável, e não como um Estado pária, como foi considerado durante a Guerra Fria. Ao ser interpretada como confiável, segundo os autores, a Argentina poderia se converter em um dos poucos países em desenvolvimento

¹⁰⁰ De acordo com Merke (2016), em 2005, a Argentina cria uma emenda acerca da Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear, que só é ratificada em 2011.

capazes de exportar tecnologia nuclear. Ainda assim, da perspectiva do bom funcionamento do regime de não proliferação, o caminho que os argentinos percorreram até assinar seus principais instrumentos multilaterais foi problemático.

Diez (2016) argumenta que a rejeição inicial argentina ao regime de não proliferação e ao próprio TNP foi baseada em duas crenças. A primeira era a convicção de que as instituições que compunham o regime, o que inclui o Grupo de Supridores Nucleares, foram criadas com a função de atuar como cartéis que trabalham em favor dos interesses dos países que possuem tecnologia nuclear (*nuclear haves*) em detrimento dos interesses dos países que desejavam, mas não tinham acesso à tecnologia nuclear (*nuclear have-nots*). Já a segunda crença era a de que o TNP era em essência discriminatório, uma vez que tratava de modo distinto o conjunto de países que dispunham de armas nucleares daqueles que não as possuíam.

Mesmo sendo inicialmente refratária à ideia de aderir ao TNP¹⁰¹, a Argentina tem mantido uma postura coerente diante do regime. No que concerne à sua posição dentro do regime de não proliferação, Diez (2016) afirma que a Argentina busca equacionar de maneira equilibrada os três pilares que o sustenta. Assim, para o autor, o regime é ancorado em princípios do desarmamento nuclear, da não proliferação e do uso pacífico de energia nuclear. Na interpretação de Diez (2006) do pensamento argentino, caso um desses três pilares se sobressaia em favor dos demais, o regime como um todo é prejudicado. A Argentina, com essa postura, não assume uma atitude egoísta perante o regime, mas, antes, o fortalece e o torna mais durável ao acomodá-lo em uma negociação mais ampla.

De acordo com Merke (2016), desde a assinatura dos principais acordos nucleares multilaterais, a estratégia argentina no que diz respeito à sua política nuclear se concentra em criar canais de diálogo, construir confiança e se engajar de maneira incremental com a ordem nuclear global e, com isso, atrair tecnologia para si. Nessa perspectiva, ao longo da década de 1990, a Argentina agiu de modo a fazer o já existente regime de não proliferação funcionar. Com efeito, o país abandonou projetos polêmicos como o programa de mísseis Condor e aderiu a maior parte de

¹⁰¹ Acerca da relutância argentina em aderir ao TNP, Merke (2016) afirma que desde os anos de 1960 a Argentina tem sido crítica ao Tratado. Merke (2016, p. 16) lembra, nesse sentido, das palavras expressas pelo então embaixador argentino José María Ruda nas Nações Unidas que descreveu o TNP como o “*disarmament of the disarmed*” (na nossa tradução, “desarmamento dos desarmados”).

acordos nucleares multilaterais. Tal medida agradou o Ocidente, mas foi sobretudo uma sinalização de alinhamento com os Estados Unidos. Merke (2016) escreve que setores nacionalistas da Argentina, como suas Forças Armadas e as agências de pesquisa nuclear, interpretaram a postura do governo Menem como a ideologia neoliberal solapando a busca argentina por tecnologia. Contudo, para o autor, a postura relacional argentina de engajamento e diálogo nesses foros multilaterais ajudava o país a auferir dois ganhos nessa ordem nuclear global: reduzir a incerteza acerca da sua política nuclear e garantir acesso aos recursos necessários para seu desenvolvimento nuclear. Em outras palavras, segundo Merke (2016), a política voltada para a aquisição de tecnologia venceu a ideologia.

Ao fim dos anos de 1990, é possível perceber o conceito de autonomia relacional/autonomia pela participação sendo aplicado à política nuclear argentina, especialmente como estratégia de influir em foros multilaterais para tornar o ambiente internacional mais permissivo à aquisição de tecnologia nuclear para fins pacíficos. O tema da tecnologia permeia a política nuclear da Argentina. Para Colombo, Guglielminotti e Vera (2015), a ciência e a tecnologia tornaram-se importantes instrumentos de poder para os Estados. Por um lado, elas dinamizam suas economias; por outro, a ciência e a tecnologia podem ser usadas para modificar a estrutura de poder do sistema internacional. De acordo com os autores, dentre as tecnologias produzidas no decorrer do século XX, a nuclear destaca-se porque estimula outros setores estratégicos, como a medicina, a indústria e a geração de energia¹⁰², e, além disso, pode ter um uso dual, ou seja, ser usada para a fabricação de armas de destruição em massa. É o possível uso dual da tecnologia nuclear que a torna ameaçadora à segurança internacional; e é essa estrutura que reduz a autonomia de países que desejam desenvolver seu setor nuclear de forma pacífica.

Colombo, Guglielminotti e Vera (2015) afirmam que existe um cenário que cria sérias restrições aos países que desejam desenvolver tecnologia nuclear. Essas restrições acentuam a assimetria na distribuição do poder global e estão normativamente ligadas ao regime de não proliferação que, para os autores, se torna efetivo mediante instituições como o Organismo Internacional de Energia Atômica

¹⁰² Além de estratégico, o setor nuclear é bastante promissor na Argentina. A esse respeito, Hurtado (2006) escreve que, juntamente com a biomedicina, área em que o país já conseguiu três prêmios Nobel, e da pesquisa e desenvolvimento de biotecnologia agrária, a área de energia nuclear é outra em que a Argentina consegue ser inovadora e desenvolver tecnologia de ponta.

(OIEA), o Grupo de Supridores Nucleares, o Protocolo Adicional e, mais recentemente, pelos bancos de urânio levemente enriquecido (ULE). No entanto, mesmo diante desse cenário de restrições, alguns Estados conseguem construir espaços de autonomia por meio do estabelecimento de estratégias para fortalecer suas capacidades nacionais – algo semelhante ao que Jaguaribe (1979) descreve como viabilidade nacional e que é um elemento habilitatório de autonomia. Dentre esses países, segundo os autores, está a Argentina.

Colombo, Guglielminotti e Vera (2015) enxergam uma relação entre a política nuclear argentina e o modelo neoliberal adotado pelo país. Com a experiência do neoliberalismo na Argentina durante os anos de 1990, que exigiu dela um esforço para a implementação de políticas de ajuste fiscal, houve cortes no orçamento do setor nuclear, o que acarretou na não modernização de equipamentos, redução de gastos operacionais e perda de pessoal científico e técnico. Os autores argumentam que, com a crise do neoliberalismo e a ascensão de Néstor Kirchner à Presidência da Argentina em 2003, a indústria nuclear voltou a ser uma das prioridades nacionais. O retorno da importância estratégica do setor nuclear na política argentina também está relacionado a acontecimentos domésticos, como a necessidade de diversificar a matriz energética do país em face da escassez energética de 2004¹⁰³.

Ainda em 2004, a Argentina retoma sua produção própria de água pesada em sua Planta Industrial de Água Pesada (PIAP), localizada na província de Neuquén. A Argentina passou a dominar a tecnologia necessária para a produção de água pesada em 1994, porém teve de paralisar a PIAP em 2000 devido a dificuldades econômicas. A água pesada é tida como um insumo crucial para a continuidade operativa das centrais Atucha I e Embalse. O relançamento da PIAP trouxe ao menos cinco efeitos imediatos para a política nuclear argentina. O primeiro foi a devolução de água pesada da Central Nuclear Embalse para o Canadá. O segundo efeito foi a possibilidade de exportação desse insumo para a Coreia do Sul, os Estados Unidos e a Europa. O terceiro foi poder disponibilizar água pesada para o reator de pesquisa que a Argentina exportou para a Austrália. O quarto foi poder produzir a carga inicial necessária para

¹⁰³ Hurtado (2006) lembra que o desenvolvimento econômico de um país está relacionado a sua capacidade de produção de energia. No caso de essa energia ser obtida a partir de reatores nucleares, o mesmo processo que gera energia também pode ser usado para fins belicosos. Em função disso, para o autor, a questão nuclear não reside somente na dimensão técnica, mas também nas esferas política e econômica; e há, em ambas, influência de interesses de potências que restringem a autonomia de Estados menores para desenvolver tecnologia avançada.

a Central Nuclear Atucha II. Já o quinto efeito foi o de poder produzir no futuro a água pesada que uma quarta central nuclear que a Argentina planeja construir demandaria (COLOMBO; GUGLIELMINOTTI; VERA, 2015).

Para modernizar o setor nuclear argentino e para o enfrentamento da escassez energética a longo prazo, o governo argentino formulou, em 2006, o “Plan de Reactivación de la Actividad Nuclear Argentina”. O Plano visava fomentar a geração de energia e tinha como propósito aplicar a energia nuclear nas áreas da saúde e da indústria. Para alcançar esses objetivos, o Plano concentrava-se em pelo menos quatro frentes. O primeiro era finalizar a planta nuclear Atucha II¹⁰⁴. Depois, o Plano descrevia a necessidade de se estender a vida útil das centrais Embalse e Atucha I. O terceiro frente era a continuidade do projeto da Central Argentina de Elementos Modulares (CAREM), que capacitaria a Argentina a competir no mercado global de pequenos reatores modulares. Enfim, no quarto frente do Plano, estão a construção de novas centrais de potência e a reativação da planta de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu¹⁰⁵, que foi descontinuada na década de 1990 por conta de pressões externas (COLOMBO; GUGLIELMINOTTI; VERA, 2015).

O Plano Nuclear Argentino de 2006 era visto por seus formuladores como essencial para a autonomia nacional e independência tecnológica argentina. Isso porque, segundo Colombo, Guglielminotti e Vera (2015), um dos objetivos centrais da Comissão Nacional de Energia Atômica¹⁰⁶ da Argentina é a produção nacional de urânio, o que envolve sua exploração e seu enriquecimento. Conforme os autores, o enriquecimento de urânio é crucial para que país domine o ciclo completo do

¹⁰⁴ A Argentina tem como objetivo ampliar o uso de energia nuclear em sua matriz energética de 15% para 18%. Para lograr esse objetivo, o país fechou um acordo em 2012 com a Corporação Nacional Nuclear da China para a construção de uma quarta planta nuclear financiada pela China. Em 2014, Argentina e China assinaram um novo acordo para a construção de uma quinta planta. No mesmo ano, a Argentina finaliza a construção do seu terceiro reator nuclear, o Atucha II. Em 2015, Argentina e Rússia assinaram um acordo de cooperação para a construção de uma sexta planta nuclear com financiamento russo.

¹⁰⁵ A reativação da planta de urânio de Pilcaniyeu deu-se efetivamente em 2015, durante a administração da então presidente da Argentina Cristina Kirchner. A idealização de uma planta para enriquecimento de urânio em Pilcaniyeu foi fruto da interrupção de urânio enriquecido para a Argentina promovida pelos EUA, em 1974, sem o qual a Argentina não conseguiria abastecer seus reatores nucleares (KICHER, 2015).

¹⁰⁶ De acordo com Colombo, Guglielminotti e Vera (2015), a CNEA foi criada em 1950, durante o governo de Juan D. Perón. A CNEA tem como objetivo estudar, desenvolver e aplicar a energia nuclear de modo pacífico. Os autores argumentam que a instituição pôde resistir à instabilidade política argentina e se desenvolver de maneira ininterrupta por cerca de 40 anos por ter sido colocada sob a tutela das Forças Armadas. Ou seja, independentemente do governo, se civil ou militar, ou do plano econômico adotado pela Argentina, a CNEA conseguiu forjar-se a partir de conceitos como autonomia e autarquia.

combustível e, assim, alcance sua independência tecnológica ao fazer parte de um grupo seleto de países que controlam esse processo. Ao prever a reativação da planta de enriquecimento de urânio de Pilcaniyeu e, com isso, recolocar a Argentina de volta nesse clube seleto de países, o Plano Nuclear de 2006 reposiciona a Argentina em um espaço de destaque na ordem nuclear global.

Um aumento de autonomia da Argentina no que se refere ao seu setor nuclear também pode ser auferido a partir do incremento da cooperação bilateral que o país tem com o Brasil, do fortalecimento do aparato normativo de sua política nuclear e da continuidade da participação argentina em foros multilaterais. Assim, em 2008, Argentina e Brasil inauguram a Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN). A COBEN, de acordo com Colombo, Guglielminotti e Vera (2015), foi criada com a finalidade de discutir uma estratégia de cooperação futura e identificar projetos de cooperação, como a construção de dois reatores gêmeos na Argentina e no Brasil, o reator multipropósito de pesquisa RA-10 e o reator multipropósito brasileiro (RMB), respectivamente. Escudé (2008) defende que a COBEN tem potencial para ser uma plataforma de desenvolvimento para a Argentina e para o Brasil no futuro ao quebrar o oligopólio de países que comerciam urânio enriquecido. Em 2009, como Merke (2016) lembra, a Argentina emitiu a Lei Nacional de Atividade Nuclear, que posicionou a indústria nuclear como matéria de interesse nacional. O autor, ademais, mostra que a Argentina também se tornou um participante pleno do Quadro Internacional para a Cooperação em Energia Nuclear em 2011, isto é, um ano após sua criação.

O desenvolvimento tecnológico da Argentina no setor nuclear, juntamente com a obtenção, paulatina, da credencial de um país nuclearmente responsável, fez com que o país ampliasse seu mercado. A esse respeito, Colombo, Guglielminotti e Vera (2015) lembram que a Argentina construiu reatores de pesquisa e produção para o Peru em 1977 e 1988; para a Argélia, em 1988; para o Egito, em 1998; e, em 2005, para a Austrália. Além disso, em 2009, a Argentina acordou a construção de um reator com o Canadá. O país também passou a fabricar elementos de combustível para a Holanda, Austrália e Polônia. A Argentina ainda é exportadora do radioisótopo molibdênio-99, utilizado na medicina nuclear, e é o terceiro maior fornecedor mundial do radioisótopo cobalto-60, usado na radioterapia médica, radiografia industrial e esterilização de equipamentos médicos (MERKE, 2016). Colombo, Guglielminotti e Vera (2015) afirmam que o Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina também tem se dedicado a tornar a abrir novos mercados para a exportação de

tecnologia e insumos sensíveis em países como Vietnã, China, Tailândia, Tunísia, Argélia, Turquia e Emirados Árabes Unidos.

Outro reflexo da participação da Argentina em foros multilaterais de não proliferação é a defesa do desarmamento e não proliferação nuclear que, para Diez (2016), constitui, junto com a aquisição de tecnologia nuclear, um objetivo central da política nuclear argentina. De acordo com Merke (2016), para perseguir esse objetivo, a Argentina tem se engajado em discussões de diferentes grupos nucleares. Um desses grupos é a Iniciativa de Segurança Contra a Proliferação, criada em 2003 e que tem como objetivo alcançar de forma multilateral a interdição de armas nucleares. Merke (2016) também aponta que a Argentina passa a integrar a Iniciativa Global de Combate ao Terrorismo Nuclear em 2010. A Iniciativa consiste em um grupo de países criado em 2006 com a finalidade de fortalecer as capacidades nacionais e globais para a prevenção, detecção e resposta ao terrorismo nuclear. Essa política nuclear argentina de engajamento em foros multilaterais, segundo o autor, evidencia que o país quer se mostrar como um país seguro e que adota medidas de proteção de alto padrão, o que contribui com a imagem que a Argentina quer projetar de país nuclearmente confiável.

A Argentina partilha da posição de muitos países em desenvolvimento de que o argumento de interdição da proliferação pode ser usado contra o desenvolvimento pacífico de tecnologia nuclear¹⁰⁷. Por isso, o país enfoca suas ações mais no desarmamento nuclear do que propriamente na não proliferação. Isso não significa dizer, porém, que a Argentina negligencie o tema da proliferação. Sobre este aspecto, Merke (2016) defende que os argentinos enfrentam o desafio de promover seu

¹⁰⁷ É importante ressaltar que, apesar de a Argentina apoiar países emergentes em sua busca por desenvolvimento nuclear pacífico, Diez (2016) lembra das críticas que o país tece aos acordos de exportação que Estados Unidos e China, membros do TNP, firmaram com a Índia e o Paquistão. Para Diez (2016), a Argentina ressentida desses acordos por duas razões. A primeira é que esses acordos dão à Índia e ao Paquistão, que não assinaram o TNP, direitos similares aos países que estão no TNP e não possuem armas nucleares. A segunda é que esses acordos podem ser interpretados como um reconhecimento tácito da legitimidade das armas nucleares que Índia e Paquistão dispõem. A Argentina se ressentiria desses acordos não por ser contra o acesso de países emergentes ao desenvolvimento nuclear, mas por achar que eles enfraquecem o regime de não proliferação. Do ponto de vista das teorias de Relações Internacionais, Plum e Silva (2015) defendem que esse silêncio estadunidense no que se refere ao programa nuclear indiano pode ser explicado a partir das postulações de Waltz (1979). Para eles, as premissas do neorealismo sugerem que os Estados Unidos, visando à estabilidade regional, adotem uma política seletiva para controlar a proliferação nuclear. Seria por conta desse pragmatismo que os EUA aceitaram o programa nuclear da Índia.

programa nuclear sem levantar suspeitas da comunidade internacional relacionadas à proliferação, à segurança de suas instalações e à segurança internacional.

O autor afirma que ao menos cinco dimensões da política nuclear argentina podem levantar suspeitas da comunidade internacional e, por isso, merecem sua atenção. A primeira se refere ao Protocolo Adicional. Merke (2016) afirma que não só a Argentina, mas também o Brasil, relutam em assinar o Protocolo Adicional. Tal assinatura daria à AIEA maior poder para, entre outras coisas, verificar a ausência de instalações e atividades nucleares não declaradas. Para Merke (2016), a Argentina sustenta a crença de que o Protocolo torna o regime nuclear de não proliferação ainda mais desigual, uma vez que impõe mais ônus aos Estados desprovidos de armas nucleares do que até mesmo aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os P5 (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia). Merke (2016) argumenta que uma importante conquista da Argentina e do Brasil foi a de tornar o Acordo Quadripartite um critério alternativo à assinatura do Protocolo Adicional.

A segunda dimensão está relacionada a medidas protetivas concernentes ao uso de tecnologia nuclear. Acerca do tema, Merke (2016) coloca que a segurança de instalações nucleares se tornou um tópico relevante de discussão por conta de dois motivos que estão interligados. O primeiro são as falhas em instalações nucleares que ocorrem mesmo em países desenvolvidos. Nesse sentido, problemas acontecidos em países como Bélgica, Coreia do Sul e, de forma mais drástica, o desastre de Fukushima no Japão preocupam a comunidade internacional. O segundo é que organizações governamentais e partidos verdes de vários países têm se pronunciado contrariamente à questão da energia nuclear em decorrência dos danos ambientais irreparáveis que ela pode causar. Nesse cenário, Merke (2016) sustenta que a diplomacia argentina trabalha para mostrar que suas instalações são seguras.

A terceira dimensão tem a ver com a posição argentina de advogar em prol do direito ao desenvolvimento nuclear pacífico. Merke (2016) explica essa atitude argentina a partir da defesa que o país fez do programa nuclear iraniano. Para a Argentina, segundo o autor, interesses econômicos relacionados à ordem nuclear se sobrepõem aos de uma suposta ameaça de proliferação. Por conta disso, a Argentina apoiou o acordo nuclear firmado entre a Alemanha e os países do P5 com o Irã¹⁰⁸. Já

¹⁰⁸ Embora inicialmente bem-sucedido ao desacelerar o programa nuclear iraniano, o acordo nuclear do P5, mais a Alemanha, com o Irã se deteriorou depois da retirada dos EUA em 2018. Hurtado

a quarta dimensão, que diz respeito à segurança regional na América do Sul, defende Merke (2016), é a menos problemática para a Argentina. Isso se dá em função de prevalecer, na região, a paz interestatal. Embora haja ameaças para a Argentina no nível subnacional, principalmente concernentes a grupos étnicos e religiosos, no nível transnacional, as questões de segurança estão quase que inteiramente ligadas ao crime organizado.

Finalmente, divergências entre Argentina e Brasil em foros multilaterais de não proliferação configuram-se como a quinta dimensão. Nesse sentido, Merke (2016) sublinha que a relação entre Argentina e Brasil demanda diálogo e pensamento criativo para ser melhorada. Tal complicação se daria, por um lado, em virtude da relutância do Brasil em participar de grupos como o Acordo de Wassenaar e a Iniciativa Global de Combate ao Terrorismo Nuclear e em assinar o Protocolo Adicional do TNP. A postura argentina, por outro lado, iria de encontro à brasileira em razão de a Argentina estar cada dia mais próxima da adesão ao Protocolo Adicional, isso com ou sem o Brasil¹⁰⁹.

Para terminar esta seção, argumenta-se que, no que se refere à política nuclear argentina, o país quer autonomia para alcançar três objetivos principais: o desenvolvimento pacífico de tecnologia nuclear, a ampliação de exportação de materiais e insumos nucleares e o desarmamento nuclear. Países exportadores de tecnologia nuclear têm difundido a crença de que a Argentina é um Estado proliferador. Nesse cenário, para Hurtado (2014), faz-se necessário um contraponto contraideológico e contradiscursivo elaborado por autores como tecnólogos, cientistas e diplomatas que ressalte o caráter pacífico e legítimo da política nuclear argentina. Defende-se, aqui, que esse contraponto pode ser mais forte caso emerja a partir de uma comunidade de segurança, podendo, inclusive, lidar com desafios recentes da

(2006) defende ser necessário o posicionamento argentino a favor do programa nuclear iraniano por conta de seus possíveis desdobramentos. Para o autor, o caso iraniano pode ser o início de uma política de “apartheid tecnológico” que condenaria os países menos desenvolvidos ao lugar de subdesenvolvimento crônico. Ainda sobre o acordo, Diez (2016) sustenta que, mesmo que a Argentina apoie esse acordo com o Irã, o país teme que essas negociações resultem na abertura de precedentes danosos ao direito de outros desenvolverem tecnologia nuclear de modo pacífico.

¹⁰⁹ Merke (2016) acredita ser uma medida pragmática a assinatura do Protocolo Adicional por parte da Argentina. Sobre esse assunto, Diez (2016) recomenda que a relação entre Argentina e Brasil seja reavaliada de modo a encorajar a assinatura do Protocolo Adicional, que atenderia ao interesse nacional argentino. A Argentina, como Diez (2016) afirma, depende mais do mercado nuclear do que o Brasil, destacando-se na América do Sul com a exportação de materiais nucleares para a medicina e pesquisa. Por isso, o país, para garantir acesso ao mercado nuclear global, precisa parecer transparente.

política nuclear argentina como os bancos de ULE¹¹⁰, que a Argentina teme que possam ser usados para restringir o desenvolvimento tecnológico.

3.2 ANÁLISE DA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEIRA (1991-2011)

Assim como o da Argentina, o programa nuclear do Brasil também é visto por parte da literatura especializada como um caso de *rollback*, isto é, de um país que ansiava produzir artefatos nucleares, mas que teve de recuar de suas intenções. A esse respeito, Spektor (2016b) esclarece que, da mesma forma como se viu na análise sobre a Argentina, há muita imprecisão em considerações desse tipo. A literatura de não proliferação, para Spektor (2016b), costuma explicar que se o Brasil não dispõe de bombas nucleares atualmente é porque o país não pôde as conseguir, e não porque não as queria. O autor, ao tentar entender os objetivos brasileiros acerca da temática nuclear, ponderando, inclusive, pressões externas advindas especialmente de Argentina e Estados Unidos, argumenta que não há evidências de que o Brasil tenha seriamente avaliado construir uma bomba atômica¹¹¹.

Spektor (2016b) discorre que as suspeitas de que o Brasil desejasse construir armas nucleares são comumente sustentadas em três episódios. O primeiro é que, historicamente, o Brasil tem perseguido o desenvolvimento autóctone de tecnologias de enriquecimento de urânio. Em segundo lugar, o autor lembra que, durante a década de 1980, o Brasil criou programas de enriquecimento de urânio e de mísseis sob a tutela dos militares, razão pela qual os Estados Unidos justificaram a imposição de restrições e sanções comerciais ao Brasil. O terceiro é que algumas autoridades brasileiras defenderam publicamente as chamadas explosões nucleares pacíficas até

¹¹⁰ Para Diez (2016), os bancos de urânio levemente enriquecidos podem tornar a ordem nuclear ainda mais desigual. Isso porque, para o autor, essa suposta tentativa de multilateralizar o ciclo do combustível pode, na verdade, restringir o acesso a conhecimento, materiais, equipamentos e instalações para pesquisa e aplicação de energia nuclear para propósitos civis. Ainda a esse respeito, Colombo, Guglielminotti e Vera (2015) defendem que os bancos de ULE podem ser uma ameaça ao desenvolvimento tecnológico nacional por abrirem uma brecha internacional ao desenvolvimento nuclear autônomo, uma vez que permite que países detentores de tecnologia nuclear controlem esse mercado, e, ao mesmo tempo, por desestimularem países que não têm a tecnologia nuclear possam vir a desenvolvê-la.

¹¹¹ Spektor (2016b), a fim de entender a trajetória nuclear brasileira, embasa seu estudo a partir de documentos desclassificados e entrevistas. E, para o autor, “at no point were Brazil’s nuclear policies primarily motivated by the goal to build nuclear weapons. While domestic proponents of a weapon option existed, they were always a distinct minority” (2016b, p. 636). Na tradução: “em nenhum momento as políticas nucleares do Brasil foram particularmente motivadas pelo objetivo de construir armas nucleares. Embora defensores domésticos de uma opção de arma existissem, eles sempre foram uma minoria distinta”. (Tradução nossa).

a década de 1990. Somam-se a esses três eventos a relutância brasileira em aderir a regimes de não proliferação e as críticas que o país tecia sobretudo ao TNP. A construção de uma narrativa sobre as intenções pacíficas do Brasil começa a surtir maior efeito sobre a comunidade internacional a partir do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990.

As suspeitas da comunidade internacional sobre as intenções brasileiras relacionadas sua política nuclear se arrefeceram ao final do século passado tanto em razão de iniciativas por parte do Brasil quanto da percepção de que o Brasil tinha dificuldades de manter seu programa nuclear. Assim, Spektor (2016b) mostra que, de um lado, após o regime militar, o Brasil estabeleceu uma assembleia constituinte eleita democraticamente que proibiu o uso de energia nuclear para fins não pacíficos. Ainda nessa esteira, durante os anos de 1990, o país assinou uma série de acordos e iniciativas de não proliferação, incrementando a transparência de seu programa. Por outro lado, ficou evidente, aos olhos internacionais, as dificuldades que o governo brasileiro tinha para financiar seu programa nuclear. Na verdade, o desenvolvimento nuclear durante o regime militar já estava em crise desde a década de 1980, quando havia no Brasil dificuldades financeiras devido à recessão econômica e à hiperinflação (SPEKTOR, 2019). Esses acontecimentos fizeram com que a comunidade internacional tivesse uma percepção mais clara acerca das motivações pacíficas brasileiras.

Garcia (1998) argumenta que o interesse do Brasil no setor nuclear, de modo geral, e em energia nuclear para fins pacíficos, de modo particular, já existia de forma incipiente desde o final da Segunda Guerra Mundial¹¹². Assim, se o desenvolvimento de uma bomba nuclear não estava no horizonte de intenções brasileiras, quais eram então os objetivos da política nuclear empreendida no Brasil? Para Spektor (2016b), a política nuclear brasileira gira em torno de dois objetivos gerais, quais sejam, a modernização de sua economia nacional e o exercício da autonomia no sistema

¹¹² Nesse sentido, Garcia (1998) destaca os fatores políticos que envolviam a posse do conhecimento para enriquecer o urânio, abrangendo inclusive um acordo com os Estados Unidos no qual os países se comprometiam à consulta prévia acerca da exportação de materiais nucleares. Garcia (1998) também enaltece o trabalho do almirante Álvaro Alberto, que foi uma importante figura para o avanço da tecnologia nuclear nessa época, além de ser um dos criadores do CNPq. Herz e Lage (2011) defendem que a busca brasileira por desenvolvimento de uma indústria nuclear autônoma tem sido um fator importante no país há pelo menos 60 anos. Para Herz e Lage (2011), a tecnologia para o enriquecimento de urânio é interpretada pelo Brasil como essencial para seu desenvolvimento. O Brasil domina atualmente todas as etapas para a produção de energia nuclear, ou seja, desde a mineração ao enriquecimento.

internacional. Desse modo, para ele, a tecnologia nuclear era e continua sendo interpretada como uma espécie de instrumento para se alcançarem o desenvolvimento econômico e a emancipação política. A estratégia para se lograrem esses objetivos, contudo, mudou de forma lenta, mas progressiva, ao longo dos anos de 1990, e, pouco a pouco, as resistências brasileiras às normas e aos regimes internacionais de não proliferação foram se arrefecendo.

A esse respeito, Spektor (2016b) afirma que já em 1990 o então presidente brasileiro Fernando Collor encerrou o “programa paralelo”¹¹³, ordenou que se vedassem os poços da Serra do Cachimbo¹¹⁴, designou um civil para comandar a Comissão Nacional de Energia Nuclear e renunciou, em um discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, ao direito de conduzir explosões nucleares pacíficas. Foi também nessa conjuntura que o Brasil, em 1991, cria uma instituição regional de inspeção mútua com a Argentina, a ABACC. No mesmo ano, como lembra Spektor (2016b), a Argentina, o Brasil e a recém-criada ABACC formalizam um acordo com a AIEA para a aplicação de salvaguardas, acordo este que entrou em vigor em 1994. Collor, de acordo com Vargas (1997), difere de seus antecessores, Sarney e militares, por não associar a questão nuclear à autonomia estratégica. Vargas (1997) afirma que Collor voltava sua atenção mais para o acesso à tecnologia e apostava no multilateralismo para alcançar esse objetivo. Nesse sentido, a aproximação com a Argentina servia a esse propósito na medida em que credenciava os países, Argentina e Brasil, como Estados confiáveis.

De acordo com Spektor (2016b), o aprofundamento da cooperação com a Argentina em âmbito nuclear atendia tanto a objetivos internos quanto a externos. Domesticamente, Collor isolava e enfraquecia os militares ao colocar as atividades nucleares sob o controle de civis, fator que, na conjuntura da época, era visto como

¹¹³ O programa nuclear paralelo, de acordo com Spektor, Wheeler e Nedal (2012), teve início em 1979, com a construção de instalações de pesquisa de pequena escala para o desenvolvimento de tecnologia de enriquecimento de urânio. Os autores afirmam que essas atividades eram conduzidas de maneira paralela em relação aos acordos internacionais de cooperação nuclear. De forma sigilosa e descentralizada, cada uma das Forças possuía seus próprios laboratórios, funcionários, orçamento e estratégia de desenvolvimento tecnológico. A Marinha foi a Força que mais avançou nos estudos para o desenvolvimento de tecnologia nuclear durante o programa paralelo.

¹¹⁴ Corrêa (2010) explica que a existência de poços com a finalidade de suportar testes com explosões nucleares foi revelada por Arno Berholo, então presidente da Associação dos Geólogos do Rio de Janeiro, e por Elvira Lobato, repórter do jornal *Folha de S. Paulo*. Tais poços seriam semelhantes às perfurações para testes nucleares que existiam nos EUA. Para Garcia (1998), as suspeitas acerca do programa nuclear paralelo acabaram em função do fechamento desses poços da Serra do Cachimbo, uma área de treinamento militar no estado do Pará.

importante para o fortalecimento da democracia. Tal medida se deu em um contexto no qual as novas autoridades democráticas mantiveram os elementos do antigo regime concernentes à política nuclear brasileira, mas tiveram a preocupação de tornar esses elementos mais transparentes para a comunidade internacional (SPEKTOR, 2019). No plano internacional, para Spektor (2016b), o progressivo aumento na transparência da política nuclear brasileira proporcionava as condições necessárias para que o país conseguisse se desviar de pressões externas relacionadas ao regime global de não proliferação.

Ao longo da década de 1990, o Brasil não somente aprofunda sua cooperação nuclear com a Argentina, mas também se engaja em uma série de acordos de não proliferação. Nesse sentido, Herz, Dawood e Lage (2016) lembram que o Brasil acede ao Tratado de Tlatelolco em 1994. Em 1995, assina o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis. Em 1996, assina o Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares. No mesmo ano, o país ingressa no Grupo de Supridores Nucleares, antigo Grupo de Londres, que consiste em um regime de controle de exportação nuclear. Também em 1996, como Garcia (1998) aponta, o Brasil ratifica a Convenção sobre a Proibição das Armas Químicas, que havia assinado em 1993. Em âmbito doméstico, Spektor (2016b) assinala que na década de 1990 o Brasil, ao criar a Agência Espacial Brasileira (AEB), estabelece o controle civil de seu programa de mísseis. Soma-se a isso a aprovação no Congresso brasileiro de uma legislação concernente ao controle de bens e serviços relacionados a mísseis. Ademais, Spektor (2016b) menciona que o Brasil também renuncia oficialmente às vendas de mísseis de longo alcance de uso militar e encerra toda sorte de projetos de mísseis balísticos.

Herz, Dawood e Lage (2016) argumentam que a participação brasileira nesses mecanismos de governança nuclear está relacionada à aceitação da ordem liberal internacional, que influenciou a criação de regimes em áreas tão distintas como direitos humanos, comércio, propriedade intelectual, operações de paz e controle de armas de destruição em massa. Spektor (2016b) também acredita que a entrada brasileira nesses regimes está relacionada a essa ordem liberal global. Para ele, presidentes liberalizantes como Collor e Fernando Henrique Cardoso afastaram-se do nacionalismo que marcava a condução da política nuclear brasileira e a acomodou no contexto da globalização econômica. Sobre Cardoso, em específico, Spektor (2016b) afirma que, muito embora o então presidente tenha aderido a regimes de não

proliferação, ele manteve certa desconfiança em relação aos regimes, às suas regras, às instituições e aos inspetores.

Portanto, a adesão brasileira ao liberalismo internacional não minou por completo sua busca por uma política nuclear autônoma. Segundo Spektor (2016b), concomitante à participação brasileira em mecanismos de governança nuclear, o país seguiu comprometido com seu objetivo de dominar o ciclo completo do combustível nuclear. Além disso, aderiu aos regimes ao mesmo tempo em que os criticava argumentando que eram injustos, seletivos e inclinados a favor dos Estados mais fortes. Sobre o tema, Herz, Dawood e Lage (2016) afirmam que as elites governantes entendiam que a autonomia para desenvolvimento e pesquisa deveria ser preservada – o que explica o porquê de o Brasil ter ratificado ao TNP em 1998 e se recusado a assinar seu Protocolo Adicional.

De todos esses mecanismos de governança nuclear, a discussão em torno da assinatura do TNP pode ter sido a mais polêmica. Garcia (1998) mostra que a crítica brasileira no que diz respeito ao TNP é antiga, caracterizando-o como injusto e discriminatório. O autor resgata a análise que Araújo Castro fez em relação ao TNP argumentando que este estava baseado na discriminação entre nações adultas responsáveis e poderosas¹¹⁵ e as demais, as quais não seriam nem responsáveis, tampouco adultas. Para Garcia (1998), essas críticas se arrefecem na década de 1990. Em 1997, ao perceber a ampliação do TNP, que àquela altura contava com 185 membros, Fernando Henrique Cardoso solicita a autorização ao Congresso Nacional para o ingresso no TNP. O argumento mobilizado pelo então presidente era o de que o Brasil, que não tinha nada a esconder em matéria nuclear, perdia protagonismo internacional ao não se juntar à quase universalidade de países que aderiram ao Tratado. Ao participar, ou seja, buscar uma autonomia relacional/pela participação, o Brasil teria espaço para adentrar as discussões sobre desarmamento¹¹⁶ e salvaguardas, além de possibilitar o acesso à tecnologia sensível no campo nuclear.

Spektor (2016b) sustenta que, logo após o governo de Fernando Henrique Cardoso assinar o TNP, houve alguns movimentos sinalizando a modernização do

¹¹⁵ Para Araújo Castro, na visão de Garcia (1998), o TNP sustenta-se em uma premissa equivocada que diz que poder e moderação caminham juntos, o que iria de encontro à experiência histórica.

¹¹⁶ De acordo com Garcia (1998, p. 102), o Brasil já possui certa tradição ao defender o desarmamento. Nesse sentido, em 1962, Afonso Arinos de Melo Franco fez a defesa do “desarmamento geral e completo”, o que deveria abranger todos os Estados, sem exclusão, portanto, das grandes potências nucleares da época.

setor nuclear que, no entanto, foram parcialmente frustrados devido à crise econômica que o país vivia. Desse modo, Cardoso retomou planos de enriquecimento de urânio e renovou a pretensão brasileira de conseguir propulsão nuclear para submarinos. Tais planos, para serem alcançados, implicavam a produção de urânio enriquecido isento de salvaguardas nos termos do Tratado. Ademais, as obras para a construção de ANGRA 2 foram reiniciadas durante a administração de Cardoso e foram concluídas em 2002. Spektor (2016b), contudo, lembra que, nesse mesmo período, o país apresentava um desempenho econômico lento e entrava em um novo ciclo de instabilidade financeira. Em outras palavras, na visão do autor, modernizar o setor nuclear brasileiro não havia desaparecido do horizonte, porém, modernizar o setor não era a prioridade em face de tantos problemas.

Mesmo diante desse quadro, a política nuclear brasileira voltou a preocupar a comunidade internacional no início dos anos de 2000. Spektor (2016b) discorre que em 2002, em época de campanha eleitoral, o então candidato Luís Inácio Lula da Silva teceu duras críticas à assinatura do TNP para uma audiência militar. Já no governo, Lula expandiu o setor nuclear a fim de atingir ao menos dois propósitos, a saber, a construção de uma usina para enriquecimento de urânio em Resende, Rio de Janeiro, e a construção de um submarino com propulsão nuclear. Em ambas as iniciativas, mas sobretudo na primeira, houve desconfiança por parte da comunidade internacional em relação à política nuclear brasileira. Tais preocupações foram externadas mediante mobilização da AIEA e de pressões para a assinatura do Protocolo Adicional.

No que concerne à construção de uma centrífuga de enriquecimento de urânio em escala comercial em Resende, Spektor (2016b) afirma que tal mobilização foi alvo de suspeitas internacionais. Com efeito, essa desconfiança internacional fez com que a AIEA tomasse alguma atitude. Após negociações, a AIEA e o Brasil entraram em acordo em outubro de 2004. O acordo permitia que inspetores da AIEA instalassem câmeras no teto da instalação de modo que os contêineres de hexafluoreto pudessem ser observados. O acordo, portanto, não previa vigilância constante às cascatas das centrífugas, o que interessava ao Brasil. Para proteger a tecnologia proprietária de espionagem industrial, Lula insistiu que os inspetores da AIEA não tivessem acesso visual completo às centrífugas. Segundo Herz, Dawood e Lage (2016), apesar da resistência brasileira em receber inspeções de salvaguarda da AIEA, o que levantou

suspeitas acerca das intenções pacíficas do Brasil no que diz respeito a sua política nuclear, a usina em Resende entrou em operação em 2006.

Spektor (2016b) argumenta que o impasse envolvendo Resende significou o retorno do Brasil a sua tradicional ambivalência no que se refere ao regime global de não proliferação. A desconfiança internacional não era de todo sem fundamento. O autor reconta o episódio quando, em 2004, Roberto Amaral, o então ministro da Ciência e Tecnologia de Lula, declarou publicamente que o Brasil deveria adquirir o conhecimento para construir artefatos nucleares. O pronunciamento desgastou a imagem do governo. Lula, após cerca de um ano administrando os danos causados ao seu governo, retirou seu ministro do posto. Tal atitude do presidente era vista como necessária, uma vez que a fala do chefe dessa pasta era só uma dentre tantas outras manifestações de alto funcionários a respeito dessa matéria¹¹⁷. Em todo caso, segundo Spektor (2019), o Brasil demorou 17 anos¹¹⁸ para produzir urânio em escala comercial, e, quando passou a fazê-lo em 2004, era em níveis muito inferiores aos demandados para armas nucleares.

Da perspectiva de observadores internacionais, a ambivalência brasileira não estaria somente nas tensões envolvendo Resende, mas também em sua recusa de assinar o Protocolo Adicional da AIEA. A esse respeito, Spektor (2016b) defende que a resistência de Lula em assinar o Protocolo Adicional no início de seu mandato e, portanto, conceder maior acesso aos inspetores às instalações nucleares brasileiras estava sustentado sobre o argumento de que o Protocolo, além de intrusivo, era uma tentativa de Estados nucleares avançados de impor vantagens comerciais sobre potenciais concorrentes do Sul Global. A discussão envolvendo a assinatura do Protocolo Adicional está relacionada, portanto, à questão da autonomia.

Para Herz, Dawood e Lage (2016), a tecnologia nuclear está vinculada a três estruturas da cultura e história brasileira. Essas estruturas são a autonomia, o desenvolvimento e a segurança. Em outras palavras, a tecnologia nuclear é vista pelas elites governantes do Brasil como um fator que propicia autonomia internacional, como uma fonte para o desenvolvimento nacional e como um elemento necessário

¹¹⁷ Nesse sentido, em 2009, até mesmo o então o vice-presidente do Brasil, José Alencar, fez um comentário em defesa de armas nucleares, argumentando que a posse delas seria de grande utilidade dissuasória para um país com dimensões do Brasil. O gabinete da Presidência rapidamente mobilizou-se para mostrar que a declaração de José Alencar não era uma política oficial (SPEKTOR, 2016b).

¹¹⁸ Spektor (2019) sustenta que a Marinha cumpriu com sua promessa de enriquecer urânio em 1987, ao enriquecer alguns miligramas do elemento em laboratório.

para a segurança do país. A construção da narrativa brasileira contrária à assinatura do Protocolo Adicional pode ser associada, em parte, à noção de autonomia. Os autores, nesse sentido, defendem que as elites brasileiras veem com desconfiança o crescente foco no controle de disseminação de tecnologia sensível¹¹⁹. Em especial, as elites brasileiras manifestam sua preocupação em relação às salvaguardas da AIEA por estas serem, para elas, excessivamente intrusivas nos assuntos domésticos e poderem dificultar o desenvolvimento de tecnologia nuclear legítimo e pacífico.

De modo a trabalhar sua autonomia em mecanismos de governança global de não proliferação, Herz, Dawood e Lage (2016) argumentam que o Brasil tem executado o papel de mediador entre os Estados nuclearmente armados e os Estados que não dispõem da bomba atômica. Nessa dinâmica, o Brasil visa garantir o uso pacífico de tecnologia nuclear aos países e, ao mesmo tempo, incrementar o protagonismo brasileiro no cenário internacional. Para Herz, Dawood e Lage (2016, p. 562), tal postura está ancorada na percepção de que a “search for autonomy is also a search for power”¹²⁰ e, à época, as elites governantes do Brasil nutriam a expectativa de que o Brasil tinha potencial para ter uma participação mais significativa nos assuntos internacionais dado seu tamanho, sua população e seu nível de industrialização¹²¹. Segundo os autores, o Partido dos Trabalhadores tirou vantagem da mudança na distribuição de poder do sistema internacional e do novo fenômeno de cooperação Sul-Sul para avançar a política nuclear brasileira.

Para cumprir com seus objetivos e avançar sua política nuclear, o Brasil ingressou em uma série de normas e regulações internacionais, em conformidade com o que aconselha a autonomia pela participação/autonomia relacional. Nessa perspectiva, Herz, Dawood e Lage (2016) lembram que o Brasil participa do Código de Conduta em Segurança Tecnológica e Segurança Física de Fontes Radioativas da

¹¹⁹ Sobre essa desconfiança, Herz e Lage (2011) escrevem que a tradicional resistência brasileira em relação ao TNP tem se replicado no Protocolo Adicional. Nesse sentido, para eles, a postura de pensadores como Samuel Pinheiro Guimarães, que se posiciona contrariamente à adesão, e de Rubens Ricupero, para quem a adesão iria de encontro ao interesse nacional, evidencia essa desconfiança do Protocolo por parte das elites. Ademais, os autores lembram que, em documentos de Defesa do Brasil como a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, pode se ler que o Brasil não aderirá a nenhum acréscimo ao TNP que signifique restrições ao seu desenvolvimento nuclear sem que antes os países nucleares se comprometam com o desarmamento.

¹²⁰ “busca por autonomia também é uma busca por poder”. (Tradução nossa).

¹²¹ Hurrell (1992) discorre sobre essa percepção que o Brasil tem de seu peso no sistema internacional enquanto grande potência internacional. Segundo o autor, quando analisado a partir de seus recursos ou por teorias desenvolvidas localmente – como a teoria da dependência e a geopolítica de Golbery e Meira Mattos –, o Brasil aparenta ser uma grande potência regional. Porém, conforme Hurrell (1992), essas perspectivas exageram a real influência do Brasil na região.

AIEA; do Guia para a Importação e Exportação de Fontes Radioativas, também no âmbito da AIEA; da Convenção sobre Proteção Física de Material Nuclear; e da Convenção sobre Segurança Nuclear. De acordo com os autores, o Brasil ainda implementou os procedimentos exigidos pela Resolução 1540 do Conselho de Segurança da ONU. Tal resolução obriga os Estados a adotarem legislação apropriada para prevenir a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas e seus meios de entrega.

O Brasil também trabalha sua autonomia ao defender o desarmamento nuclear global. Herz, Dawood e Lage (2016) afirmam que a crítica brasileira em relação à natureza discriminatória das normas de não proliferação tem uma continuidade histórica que data desde sua criação nos anos de 1960. Essas normas, na visão das elites brasileiras, são temporárias e, portanto, não deveriam pretender sedimentar uma estratificação do sistema internacional – estratificação esta que, eventualmente, vai mudar. Com o intuito de combater essa natureza discriminatória do regime de não proliferação via desarmamento, o Brasil passou a integrar-se como membro em arranjos tais como a Coalizão da Nova Agenda, grupo no qual desempenhou um papel importante na redação de documentos como os Treze Passos Práticos para o Desarmamento, no âmbito da Conferência de Revisão das Partes do Tratado de Não Proliferação de 2000.

Ainda sobre o desarmamento, Plum (2016) defende que diplomatas brasileiros têm historicamente defendido que a melhor maneira de manter a paz e a segurança global é por meio do desarmamento. Com efeito, a defesa brasileira pelo desarmamento pode ser traçada pelo menos desde sua participação no Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento, conferência que ocorreu em 1962. San Tiago Dantas, então chanceler do Brasil, discursou sobre a necessidade do desarmamento e da eliminação de testes nucleares. Plum (2016) destaca ainda que o regime de não proliferação é permissivo em relação ao desarmamento. O TNP, por exemplo, não prevê um prazo final para o desarmamento total, o que deixa os países nuclearmente armados em uma posição confortável. Além disso, as atuais políticas de desarmamento não aplicam medidas como as salvaguardas intrusivas, a restrição de acesso à tecnologia e as ameaças de sanções, medidas que são comuns para países que não dispõem de armas nucleares.

A segunda estrutura concernente à tecnologia nuclear identificada por Herz, Dawood e Lage (2016) é a do desenvolvimento. Para os autores, debates acerca do

desenvolvimento nacional têm ocupado lugar central nos discursos da academia e da esfera pública. Em função disso, a preocupação com o tema do desenvolvimento é mais difundida que outras, como com a questão da segurança, que está restrita quase que exclusivamente aos militares e a uma pequena parcela da academia. Diante desse cenário, as elites governantes do Brasil, para viabilizar a política nuclear nacional, desenvolveram uma estratégia de discurso que faz um nexo entre segurança e desenvolvimento. Desse modo, é comum encontrar o argumento de que os benefícios do desenvolvimento de tecnologia militar poderiam transbordar para o setor econômico, gerando desenvolvimento.

Para Herz, Dawood e Lage (2016), o argumento de que há um nexo entre segurança e desenvolvimento, elaborado sobretudo a partir de cientistas, militares e líderes políticos, quando diz respeito à tecnologia nuclear, consiste na defesa de que essa tecnologia se traduziria em um passaporte para a modernidade. Nessa perspectiva, o avanço da tecnologia nuclear propiciaria desenvolvimento ao sofisticar áreas como a da energia, medicina e agricultura. Tal visão está associada ao pensamento desenvolvimentista, que floresceu no Brasil logo após a Segunda Guerra Mundial e que postulava que também era papel do Estado a promoção do desenvolvimento via industrialização e criação de tecnologia. Para atingir um grau mais elevado de desenvolvimento, o Brasil tem criado novas instâncias de cooperação em âmbito nuclear com países como Argentina e França. Com a Argentina, destaca-se o estabelecimento da Comissão Binacional de Energia Nuclear em 2008¹²². E, com a França, sublinha-se o projeto para o desenvolvimento de um submarino com propulsão nuclear.

Finalmente, a terceira estrutura assinalada por Herz, Dawood e Lage (2016) é a da segurança. Segurança é frequentemente pensada em relação a uma ameaça. Para as elites brasileiras, em especial as das Forças Armadas e, dentro delas, as da Marinha do Brasil, uma das principais ameaças à segurança do país está relacionada a uma possível perda de controle sobre o Atlântico Sul. Para retratar o Atlântico Sul como um lugar carente de proteção, as elites brasileiras precisam, antes, construir uma narrativa sobre ele. A construção dessa narrativa passa pela representação do Atlântico Sul como uma região cujas riquezas podem estar em perigo. Para tanto, em

¹²² De acordo com Spektor (2016b), essa iniciativa permite que Argentina e Brasil possam enriquecer urânio de forma conjunta, produzir suprimentos médicos radiológicos, desenvolver aplicações nucleares para o setor da agricultura e projetar e construir reatores de pesquisa.

2004, o Brasil apresentou à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas um pedido para aumentar sua plataforma continental para 900 mil quilômetros quadrados. Na ocasião, o almirante-de-esquadra Roberto de Guimarães Carvalho cunhou o termo “Amazônia Azul” para fazer referência à região. O termo servia ao duplo propósito de levantar a necessidade de proteger a região e o de chamar a atenção para os benefícios que essa plataforma continental poderia trazer ao Brasil. A Comissão da ONU acatou a reivindicação brasileira em 2007. A necessidade de proteção do Atlântico Sul cresceu com o anúncio da descoberta do pré-sal, ou seja, de uma enorme reserva de petróleo localizada sob uma espessa camada de sal em 2006 e de sua confirmação em 2007.

É em face da necessidade de proteção do Atlântico Sul que o antigo desejo brasileiro de desenvolver um submarino com propulsão nuclear ganha força. Herz, Dawood e Lage (2016) argumentam que dada a construção discursiva em torno do Atlântico Sul, retratando-o como um domínio de insegurança, a ideia de um submarino de propulsão nuclear adquire um papel fundamental para a segurança nacional. Visto por este aspecto, o submarino com propulsão nuclear seria um componente importante para a dissuasão por negação, ou dissuasão defensiva. Ademais, os autores lembram que as elites brasileiras defendem que o desenvolvimento de um submarino nuclear também geraria externalidades positivas para outros setores, como o da economia.

Ainda sobre o do Atlântico Sul, Silva e Moura (2016) defendem que a região desempenha um importante papel estratégico, político e econômico na política brasileira. Por conta disso, para eles, o país tem buscado garantir seu direito em relação ao Atlântico Sul por meio de regimes internacionais, dentre os quais se destaca a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Do ponto de vista político e de segurança, os objetivos principais do Brasil são manter o Atlântico Sul livre de armas nucleares e conflitos militares e, além disso, reduzir a presença de atores extrarregionais na região. O Brasil também quer promover a construção de uma identidade entre os países que compartilham o Atlântico Sul de modo a favorecer a segurança regional e o desenvolvimento e, devido a isso, apoiou a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. Do ponto de vista econômico, ressalta-se que é pelo Atlântico Sul onde trafegam cerca de 95% do comércio exterior do Brasil. As reservas *offshore* do país estão estimadas em 35 bilhões de barris, sem

mencionar que o Brasil é quem tem o maior litoral do Atlântico Sul e que grande parte de sua população vive a menos de 200 quilômetros da costa.

De acordo com Silva e Moura (2016), o desejo brasileiro de criar e manter um programa para o desenvolvimento de um submarino com propulsão nuclear passa tanto por questões institucionais da Marinha quanto pelas próprias ambições do Brasil de atuar com maior destaque na cena internacional. Para a Marinha, há o anseio de emular marinhas que possuem o submarino nuclear e, assim, ampliar suas capacidades estratégicas. Para o Brasil como um todo, o programa do submarino nuclear é entendido como um projeto que atende ao interesse nacional, na medida em que o êxito do programa e o domínio da tecnologia trariam desenvolvimento e relevância no sistema internacional ao país. De acordo com Herz e Lage (2011), o submarino com propulsão nuclear está sendo desenvolvido no Brasil em cooperação com a França no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e expressa a defesa da soberania, a busca por autonomia e o objetivo do desenvolvimento nacional.

Silva e Moura (2016), ao analisarem a evolução do programa para a construção do submarino nuclear brasileiro, dividem-na em três fases: a fase de ouro; a fase vegetativa; e a fase de institucionalização. Durante sua fase áurea, o programa obteve forte apoio governamental. Em função disso, o Brasil dominou a tecnologia para enriquecimento de urânio e inaugurou sua primeira cascata de centrífugas a gás em 1988. Para os autores, mudanças na estrutura da segurança internacional nos anos de 1970 e 1980 teriam motivado o Brasil a perseguir sua autonomia com relação a sua política nuclear. Nesse sentido, a natureza discriminatória do regime de não proliferação, com países nuclearmente armados restringindo o acesso ao desenvolvimento nuclear pacífico de países emergentes, estimulou o Brasil a buscar alternativas à margem desse “condomínio de potências”. A busca por autonomia na política nuclear brasileira nesse período também foi resultado das dificuldades impostas pelos EUA ao desenvolvimento nuclear do Brasil¹²³. A esse respeito, Silva e Moura (2016) ressaltam a recusa de Washington em fornecer material nuclear para a primeira usina brasileira e sua oposição ao Acordo Nuclear entre Brasil e Alemanha¹²⁴.

¹²³ Spektor (2016b) argumenta, nesse sentido, que as políticas dos EUA em relação à suposta proliferação do Brasil foram contraproduzidas nesse período. Desse modo, quanto mais as pressões aumentavam, mais os líderes brasileiros buscavam tecnologia nuclear para o país.

¹²⁴ Além desses fatores, Silva e Moura (2016) destacam outros de caráter mais geral, como a subordinação da Marinha do Brasil à visão de defesa hemisférica dos Estados Unidos. Nesse

Em suma, o programa do submarino nuclear brasileiro estava ligado à vontade brasileira de superar sua dependência tecnológica.

A fase de ouro, no entanto, redundou em uma fase vegetativa. Segundo Silva e Moura (2016), a fase vegetativa durou cerca de vinte anos e foi um tempo em que o programa sofreu graves dificuldades. Essas dificuldades foram minimizadas pelo esforço da Marinha de arcar com uma porcentagem do orçamento do programa. Mudanças institucionais ocorridas durante esse período sinalizavam para a perda de importância estratégica que o programa de construção do submarino nuclear brasileiro sofreu. Assim, o Conselho de Segurança Nacional do Brasil, que ajudou no financiamento do submarino nuclear entre os anos de 1980 e 1989, foi dissolvido e o programa passou para a tutela da Secretaria de Assuntos Estratégicos, uma agência criada em 1990 que era diretamente subordinada ao presidente. Em 1999, essa Secretaria foi dissolvida e o programa de submarino nuclear fundiu-se com o Programa Técnico-Científico Nuclear do Ministério de Ciência e Tecnologia.

A fase de institucionalização do programa do submarino nuclear brasileiro começou, de acordo com Silva e Moura (2016), em 2007, após uma visita do então presidente Lula a Aramar. Na ocasião, o governo priorizou o financiamento para o projeto de enriquecimento de urânio e para o desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear. Além do financiamento do submarino nuclear, os autores argumentam que o governo brasileiro o institucionalizou a partir de documentos de defesa como a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008. Esse documento assinala a importância estratégica de três setores em relação aos quais o Brasil deve reduzir sua dependência externa e evitar restrições unilaterais vinculadas a tecnologias de uso dual: o espacial, o cibernético e o nuclear. Sobre o setor nuclear, a END estabelece quatro prioridades: atingir o ciclo de combustível nuclear nativo em escala industrial e construir reatores para uso exclusivo do Brasil; adotar medidas de forma a descobrir novos depósitos de urânio para intensificar seu uso; aprimorar sua capacidade de uso de energia nuclear para finalidades pacíficas; e formar recursos humanos especializados em tecnologia nuclear.

De acordo com Silva e Moura (2016), o programa brasileiro para a construção do submarino com propulsão nuclear está ancorado na ideia de fortalecimento de uma

arranjo, a Força desempenhava um papel secundário e mantinha uma capacidade antissubmarino. Ademais, dependia fortemente dos EUA, que, por meio do Programa de Ajuda Militar de 1952, forneciam ao Brasil navios e outros equipamentos excedentes.

capacidade nuclear autônoma¹²⁵. Para os pesquisadores, as autoridades brasileiras interpretam críticas externas concernentes ao programa de submarino nuclear brasileiro como uma narrativa articulada com a finalidade de obstruir o desenvolvimento nuclear nacional e o incremento de suas capacidades militares. Isso porque a posse do submarino nuclear daria ao país maior mobilidade estratégica, que consiste na capacidade de se mover rapidamente para uma área de operações, e diminuiria a assimetria tecnológica existente entre o Brasil e os países desenvolvidos. Com efeito, a Marinha do Brasil não somente teria mais ferramentas para cumprir com sua tarefa de negação do uso do mar, mas o Brasil como todo estaria mais longe do chamado *apartheid* tecnológico. Nesse sentido, para que o programa do submarino nuclear avance, Silva e Moura (2016) indicam três condições necessárias, a saber: vontade política, recursos financeiros e capacidade tecnológica¹²⁶.

A tentativa brasileira de construir seu submarino nuclear tem gerado preocupações por parte da comunidade internacional. Plum (2016) argumenta que o projeto da Marinha tem causado inquietação internacional porque com ele o Brasil pode se tornar o primeiro país do mundo a desenvolver e operar um submarino nuclear sem antes possuir armas nucleares. Para a autora, se isso efetivamente se concretizar, o Brasil irá criar uma nova categoria de Estados que pressionará a AIEA a adaptar suas salvaguardas ao caso brasileiro. Ainda em um cenário hipotético, Plum (2016) defende que o projeto brasileiro pode trazer uma nova dinâmica para a ordem nuclear global em dois aspectos: ou essa ordem vai ter que lidar com um país que pode ser considerado um bom exemplo de uso responsável da tecnologia nuclear, ou

¹²⁵ Silva e Moura (2016) explicam que existem divergências entre dois grupos no Brasil no que diz respeito ao desenvolvimento de tecnologia nuclear. Um deles privilegia a aquisição de tecnologia nuclear por meio da cooperação com potências nucleares. A visão desse grupo foi a que prevaleceu em episódios como a cooperação nuclear do Brasil com os EUA e, posteriormente, do Brasil com a Alemanha. Em contrapartida, o outro grupo sustenta a crença de que o ideal para o Brasil seria o desenvolvimento autônomo de tecnologia nuclear. Esse grupo autonomista ganhou força nos últimos anos em razão da falta de resultados satisfatórios por parte da estratégia de cooperação com potências nucleares.

¹²⁶ No momento de escrita desta dissertação, o Brasil planeja ter seu submarino com propulsão nuclear em 2029. A esse respeito, Spektor (2019) afirma que experiências passadas sugerem que o projeto ainda pode ser adiado. O autor sustenta uma opinião parecida com a de Silva e Moura (2016) acerca dos problemas que atrasam o programa do submarino nuclear. Em síntese, para Spektor (2019), três problemas atrasaram o programa. O primeiro foi a recessão econômica do Brasil. O segundo foram as denúncias de corrupção envolvendo o programa que estouraram em 2017. O terceiro problema é a falta de transparência em relação ao grau de enriquecimento de urânio que será usado para abastecer o futuro submarino nuclear brasileiro. Têm-se aí, respectivamente, um problema econômico, outro de ordem política e um de natureza técnica/tecnológica.

lidar com um Estado que abriu um precedente problemático em relação ao enriquecimento de urânio.

Em anos recentes, o Brasil tem estado bastante atuante na ordem nuclear global, adotando uma postura crítica e propositiva. De acordo com Spektor (2016a), o país entendeu que a posse de tecnologia nuclear pode ser uma fonte de influência e prestígio no sistema internacional. Com efeito, o Brasil tem tentado ganhar reconhecimento de seus pares ao apresentar-se como um Estado responsável no que diz respeito à ordem nuclear. Nessa perspectiva, do lado crítico, tem reprovado atitudes que considera danosas ao regime de não proliferação. Dentre elas estão, como aponta Spektor (2016b), a atitude permissiva e silenciosa que os EUA têm em relação ao arsenal nuclear de Israel. Além disso, Plum (2016) assinala o levantamento das sanções contra Índia e Paquistão depois de seus testes nucleares, somado à aceitação da ascensão da Índia ao Grupo de Supridores Nucleares para o comércio nuclear civil, que também tem prejudicado o regime – isso a partir da leitura brasileira. Para a autora, os casos de Israel, Paquistão e Índia equivaleriam à aceitação tácita de uma categoria de países que possuem armas nucleares e que não participam do TNP.

Já do lado propositivo, é possível que o caso de maior destaque seja o acordo que o Brasil, juntamente com a Turquia, tentou costurar com o Irã. A esse respeito, Herz e Lage (2013) afirmam que Brasília e Ancara se colocaram como mediadores para solucionar as pressões da comunidade internacional sobre o programa nuclear iraniano. Decorreu dessa mediação a aprovação da Declaração de Teerã, que estabelecia que o Irã enviaria 1200 kg de urânio levemente enriquecido e que o Grupo de Viena, composto por EUA, Rússia, França e AIEA, forneceria 120 kg de urânio a um enriquecimento suficiente para o reator de pesquisa iraniano. Spektor (2016b) argumenta que a Declaração de Teerã foi fruto da percepção de Brasil e Turquia de que o aumento das sanções contra o Irã traria efeitos como alienar ainda mais a República Islâmica, polarizar o discurso internacional e aumentar as tensões internacionais. Para Spektor (2016b), o Brasil sustentava o entendimento de que sancionar o Irã, um Estado membro do TNP, e proibi-lo de desenvolver tecnologia para o enriquecimento de urânio sob a supervisão da AIEA abriria um precedente indesejável.

Portanto, contrariamente à tese de que o Brasil teria recuado em sua política nuclear, ou que, até mesmo, seria um Estado proliferador, o país coloca-se como um

ator responsável, crítico e propositivo no que diz respeito à ordem nuclear global. Como demonstra Spektor (2019), o Brasil não pode ser classificado com um caso de reversão nuclear uma vez que avançou seu programa nuclear de forma lenta – em face de problemas administrativos, políticos e financeiros –, porém, de forma também constante e acumulativa, adquiriu gradualmente o conhecimento necessário para dar continuidade aos seus projetos. Nessa perspectiva, tão logo a economia brasileira apresenta sinais de recuperação em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso retoma projetos como o de enriquecimento de urânio e o do submarino de propulsão nuclear, além de finalizar a usina ANGRA 2 em 2002. A partir do governo Lula, os projetos nucleares do Brasil ganham ainda maior importância estratégica. Enfim, a ampliação e o aprofundamento das capacidades nucleares brasileiras vieram junto com uma maior transparência e adesão a importantes regimes de não proliferação.

Finalmente, sobre os objetivos da política nuclear brasileira, Spektor (2016a) afirma que o Brasil adota uma postura minimalista. Nesse sentido, as lideranças em Brasília preocupam-se pouco com a política nuclear externa; postos técnicos ou relativamente baixos no governo cuidam da agenda nuclear nacional. Contudo, quando os interesses brasileiros são ameaçados, o país prioriza duas frentes: garantir o acesso brasileiro aos mercados globais de tecnologia nuclear pacífica, como comprador, mas também como vendedor; e assegurar aos seus vizinhos que suas intenções nucleares são pacíficas e que o país só está interessado em desenvolver uma indústria nuclear nacional. Dessa forma, em suma, fazendo um balanço desta seção, os principais objetivos da política nuclear do Brasil são: desenvolver energia alternativa; ajudar a promover o desarmamento nuclear; exercer maior influência na agenda de segurança internacional; participar do mercado nuclear global; e melhorar sua segurança nacional, sobretudo com a construção do submarino de propulsão nuclear.

3.3 O AVANÇO DAS POLÍTICAS NUCLEARES DE ARGENTINA E BRASIL A PARTIR DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO CONE SUL (1991-2011)

Spektor, Wheeler e Nedal (2012) afirmam que existem duas correntes no que concerne à historiografia acerca das relações entre Argentina e Brasil na esfera nuclear. A primeira, ao averiguar que as preocupações com relação aos programas nucleares de Argentina e Brasil eram mútuas e genuínas, indaga por que elas não só

não se traduziram em um dilema de segurança convencional como, ao contrário, se transformaram e fizeram com que a relação argentino-brasileira evoluísse para uma incipiente comunidade de segurança. Para a segunda corrente, Argentina e Brasil careciam de um programa crível na área de armas nucleares, ou seja, não havia as condições que justificassem o temor de uma escalada. Além disso, as pressões dos EUA para a não proliferação, interpretadas como uma hostilidade comum, aproximou os vizinhos. Por fim, ambos os países estavam transitando para um modelo de democracia com economia de mercado. Esses três fatores somados questionavam as premissas da primeira corrente acerca da real possibilidade de haver um dilema de segurança entre Argentina e Brasil.

Spektor, Wheeler e Nedal (2012), após realizarem uma conferência que utiliza a história oral crítica como metodologia, se posicionam nesse debate esclarecendo três pontos. Primeiro, havia, de fato, suspeitas mútuas e a existência, no Brasil, de grupos que defendiam o desenvolvimento de explosivos nucleares¹²⁷, no entanto, a relação nuclear entre os dois países jamais chegou a uma situação pré-dilema de segurança¹²⁸. Em outras palavras, não há evidências de que a Argentina ou o Brasil tenham considerado a construção da bomba para fins bélicos contra o outro. Segundo, os Estados Unidos foram fundamentais para a aproximação entre Argentina e Brasil. Os dois países se uniram para resistir à política estadunidense de não proliferação e,

¹²⁷ Em estudo recente, Patti (2018) traz novos aspectos acerca dessa tentativa de desenvolvimento de um artefato nuclear por parte de alguns grupos no Brasil. Segundo ele, em 1979, ocorreu a negociação para uma cooperação triangular secreta envolvendo Brasil, África do Sul e Alemanha. Não fosse frustrada, essa cooperação poderia ter sido mutuamente vantajosa para África do Sul e Brasil, especialmente em um momento no qual normas de não proliferação limitavam sua autonomia. Muito embora cientistas de ambos os lados estivessem entusiasmados com a possibilidade de cooperação, razões técnicas e políticas fizeram com que o Brasil reconsiderasse essa cooperação secreta. Tecnicamente, o Estado brasileiro estava decidido, em 1979, a desenvolver centrífugas para o enriquecimento de urânio de forma autônoma. Politicamente, o preço a se pagar pela cooperação era alto. Anos antes, o Brasil havia sido um dos países que tinham se juntado à campanha internacional antiapartheid, isolando a África do Sul. Ademais, o Brasil estava se aproximando de ex-colônias portuguesas, e a África do Sul ameaçava a estabilidade dos governos angolano e moçambicano.

¹²⁸ O que não significa, naturalmente, que a relação entre Argentina e Brasil tenha sido harmoniosa em absoluto, como esclarece o próprio Spektor (2016b, p. 640): "This is not to argue that the overall Argentine-Brazilian nuclear relationship was free of mistrust. Plenty of evidence points to suspicion, misperceptions, mutual recriminations, and a recurring frustration at the lack of progress in bilateral nuclear cooperation. But nobody in Brazil seemed to seriously have feared that Argentina might aspire to a purposeful nuclear latency or actual weaponization, either of which would have created powerful incentives for Brazil to do the same." Na tradução: "Isso não significa dizer que a relação argentino-brasileira em geral estivesse livre de desconfiança. Muitas evidências apontam para suspeitas, equívocos, recriminações mútuas e uma frustração recorrente com a falta de progresso na cooperação nuclear bilateral. No entanto, ninguém no Brasil seriamente temeu que a Argentina aspirasse a uma latência nuclear de forma intencional ou armamento real, qualquer um dos quais teria criado incentivos poderosos para o Brasil fazer o mesmo." (Tradução nossa).

além disso, quando a aproximação entre Argentina e Brasil avançou, Washington apoiou com o fornecimento de materiais a criação de um sistema argentino-brasileiro de inspeções nucleares. Enfim, o terceiro ponto é que a aproximação entre Argentina e Brasil em âmbito nuclear é anterior ao processo de democratização dos países.

Isto posto, tem-se que, no contexto do início da década de 1990, três forças favoreciam a cooperação nuclear entre Argentina e Brasil: democracia, influência dos EUA e uma comunidade de segurança incipiente. A redemocratização, iniciada pelos países sul-americanos nos anos de 1980, embora não tenha exatamente depurado a política nuclear dos regimes militares desses países¹²⁹, uma vez que a cooperação nuclear já estava em curso desde antes, serviu como um catalisador para essa cooperação. Quando se trata da cooperação nuclear entre Argentina e Brasil, as pressões dos EUA, por sua vez, pareciam funcionar como uma importante variável interveniente. Aliás, Russell e Tokatlian (2002) argumentam, nesse sentido, que a Argentina tentou influenciar o Brasil a aderir aos foros multilaterais de governança nuclear para acomodar os interesses estadunidenses na região¹³⁰. Contudo, de todas essas forças, a que mais interessa nesta seção é a emergência de uma comunidade de segurança no Cone Sul.

O fortalecimento da ainda incipiente comunidade de segurança no Cone Sul pode ter sido interpretado por Argentina e Brasil como uma forma de fazer avançar suas políticas nucleares e aumentar sua autonomia. Mijares (2020), nesse sentido, aponta para o paradoxo da autonomia. Segundo ele, a busca por autonomia nacional pode entrar em conflito com a busca por autonomia regional ou coletiva. Essa contradição pode estar presente até mesmo em arranjos regionais de segurança. Para que esse paradoxo seja solucionado ou minimizado, é necessário que haja uma melhor dinamização institucional que privilegie esse objetivo. O autor apostava, no contexto de segurança da América do Sul, que a União de Nações Sul-Americanas tinha um caminho promissor para o desempenho de tal função¹³¹. No caso da política

¹²⁹ Com a redemocratização, havia nos países, entretanto, um esforço de diferenciar sua condução de assuntos nucleares da forma como ela era exercida durante o regime militar. No Brasil, por exemplo, Corrêa (2010) afirma que a renúncia aos armamentos nucleares que consta na Carta Magna do Brasil decorreu não somente de pressões internacionais, mas também de um sentimento revanchista antimilitar por parte dos congressistas constituintes.

¹³⁰ Pode causar estranhamento a Argentina se utilizar de uma estratégia de equilíbrio de poder ao mesmo tempo em que integra uma comunidade de segurança. Sobre esse tema, Adler e Greve (2009) argumentam que esses dois mecanismos de governança de segurança, aparentemente contraditórios, podem se sobrepor e coexistir.

¹³¹ Herz e Lage (2013, p. 17) parecem compartilhar da visão de Mijares (2019) quando afirmam que “O investimento constante e intenso em uma política externa regional baseada na cooperação

nuclear de Argentina e Brasil, pode parecer paradoxal, mas o incremento de uma comunidade de segurança por intermédio de organizações como a ABACC e toda sorte de adesão a foros de governança nuclear, por mais que reduza a autonomia nacional em um primeiro momento, volta a fortalecê-la, na medida em que a autonomia regional é revigorada.

Como visto, a ABACC, por exemplo, marca um importante ponto de inflexão no relaxamento das tensões geopolíticas entre Argentina e Brasil e, além disso, a organização é um indicador relevante da mudança pacífica, proscrição da guerra e confiança mútua entre os países – variáveis que sugerem a existência de uma comunidade de segurança (HURRELL, 1998; AMORIM, 2016; OELSNER, 2016). Dessa forma, Argentina e Brasil desarmaram premissas realistas que enalteciam as tensões entre os Estados e demonstraram que suas políticas nucleares poderiam ser complementares e colaborativas. Construir um novo sentido geopolítico para a região não foi algo fácil e tampouco é um processo que já pode ser entendido como completo; a comunidade pluralística de segurança de vínculo flexível do Cone Sul, que tem a Argentina e o Brasil como núcleo, ainda é uma comunidade imperfeita.

Nesse sentido, o processo de construção de confiança no campo nuclear que culminou na ABACC se deu de forma gradual e acumulativa. Plum e Resende (2016) argumentam que após a melhora na relação bilateral de Argentina e Brasil com o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, de maio de 1980 a julho de 1991, os países sul-americanos assinaram onze acordos relacionados à cooperação nuclear. Esses acordos e declarações tinham em comum o fato de reiterarem elementos como a natureza pacífica de ambos os programas nucleares; a coordenação de políticas em foros internacionais; o direito ao desenvolvimento nuclear pacífico; o desenvolvimento conjunto de tecnologia nuclear; e o desejo de incrementar a confiança mútua por meio de troca de informações, especialistas e experiências.

Embora nem a política nuclear argentina e tampouco a brasileira sejam bons estudos de caso para a análise de reversão nuclear, como foi visto nas seções anteriores, a ABACC tem sido usada para exemplificar essa suposta reversão. Mas isso tem seu porquê. De acordo com Plum e Resende (2016), por ser um arranjo regional no campo nuclear sem igual no mundo, a ABACC é entendida não só como

tecnológica, coordenação de políticas de segurança e no diálogo para construção e manutenção da confiança mútua precisa ser consolidado. A UNASUL deve ser um dos fóruns para realização desta política”.

uma organização que evidencia a transformação da relação argentino-brasileira de rivalidade para parceria estratégica, mas também uma instituição que permitiu a consolidação da América Latina como uma região livre de armas nucleares e propiciou as bases para a integração econômica regional. Além disso, os autores defendem que a ABACC foi um dos fatores que motivaram a retirada, anos mais tarde, da Argentina e do Brasil da lista de países com capacidade nuclear e que estavam fora do TNP – uma lista que é composta, em 2021, por Coreia do Norte, Índia, Israel e Paquistão.

Para Plum e Resende (2016), a força que movia Argentina e Brasil na direção da criação de um instrumento regional como a ABACC era a injustiça que os países percebiam no regime de não proliferação. Os dois países sul-americanos entendiam que havia uma disparidade muito forte entre os direitos e as obrigações dos Estados nuclearmente armados em relação aos Estados desprovidos de armas nucleares; disparidade esta que desfavorecia estes últimos. Ademais, Argentina e Brasil se juntavam a outros países de similar porte para advogar pelo direito ao desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins pacíficos. Segundo os autores, foi por conta desse cenário que Argentina e Brasil viram ser necessária a criação de um instrumento de verificação que fosse integrado ao regime de não proliferação¹³². Tal instrumento possibilitaria que a comunidade internacional se fiasse de que seus respectivos programas nucleares tinham caráter pacífico. Dito de outra forma, a natureza discriminatória do regime de não proliferação funcionou como uma espécie de ameaça comum que estimulou a consolidação da comunidade de segurança na região.

Plum e Resende (2016) destacam que tanto antes quanto imediatamente após a criação da ABACC, a Argentina e o Brasil sofriam forte pressão dos países supridores de tecnologia nuclear para aderirem às salvaguardas de escopo total da AIEA. À época, as únicas salvaguardas da AIEA em vigor eram as no modelo INFIRC/66, que consistia em salvaguardas parciais que não cobriam todo o material nuclear envolvido no programa nuclear de cada Estado. Foi então que, em dezembro de 1991, se estabeleceu o Acordo Quadripartite, assinado por Argentina, Brasil, ABACC e AIEA. A partir do Acordo, Argentina e Brasil se submetiam à aplicação de salvaguardas abrangentes definidas pela AIEA e pela ABACC – um sistema único que

¹³² De acordo com Plum e Resende (2016), Argentina e Brasil compartilhavam a percepção de que sem um sistema de salvaguardas completo, suas políticas nucleares iriam continuar a ser alvo de suspeitas internacionais tais quais eram, à época, as da Índia, do Iraque e do Paquistão.

salvaguardas ao qual nenhum outro país estava sujeito. Nos termos do Acordo, os dois países da América do Sul deveriam aderir às disposições do artigo III do TNP, que trata de salvaguardas, ainda que não fossem, àquela altura, signatários do Tratado de Não Proliferação.

Com efeito, de acordo com Plum e Resende (2016), Argentina e Brasil passaram a ser cada vez mais percebidos como confiáveis e responsáveis na esfera nuclear, tanto domesticamente quanto pela comunidade internacional. Essa percepção se consolidou ainda mais quando os países decidiram aceder ao TNP que, por conta das salvaguardas do Acordo Quadripartite, era um ato quase que simbólico. O ato só não era completamente simbólico porque, em vez de esses Estados do Cone Sul contraírem novas obrigações, ao assinar o TNP eles poderiam adquirir novos direitos, isto é, poderiam ter um acesso mais facilitado a tecnologias que fora desse regime de não proliferação lhes seriam restringidas. Dessa forma, Argentina e Brasil garantiam seu acesso à tecnologia nuclear, objetivo da política nuclear de ambos os países.

Porém, em 1997, quando o Protocolo Adicional foi aberto para assinatura, Argentina e Brasil tinham objeções políticas contra o Protocolo e se recusaram a assiná-lo¹³³. A recusa deu-se em função de o Protocolo estabelecer uma ênfase desproporcional a não proliferação em detrimento do compromisso com o desarmamento nuclear¹³⁴. Soma-se a isso a especificidade do caso argentino-brasileiro. Devido às salvaguardas previstas no Acordo Quadripartite e às inspeções mútuas no âmbito da ABACC, Argentina e Brasil já se submetiam a medidas estritas de salvaguardas. Nessa visão, o modelo de “vizinho vigiando vizinho” ofereceria uma

¹³³ Em 2000, os únicos países que eram signatários do TNP e não haviam assinado o Protocolo Adicional eram Argentina, Brasil e Irã. Autoridades da Argentina e do Brasil são frequentemente indagadas acerca de o porquê seus países se recusam a assinar o Protocolo Adicional se até mesmo a Índia, um país que não participa do TNP, aderiu ao Protocolo. Porém, esses questionamentos perdem de vista dois pontos centrais. Primeiro, a Índia já possui armas nucleares e, portanto, não existe a necessidade de se averiguar se seu programa é pacífico ou não. Segundo, as salvaguardas do Protocolo Adicional da Índia são parciais na medida em que permite ao país decidir quais materiais, atividades e instalações podem ser verificados e quais não. Essa flexibilização do Protocolo adicional também ocorre nos EUA, país que levou onze anos para ratificar o Protocolo mesmo o tendo assinado em 1998 (PLUM; RESENDE, 2016).

¹³⁴ Em termos de abordagem teórica, Plum e Silva (2015) explicam que, na visão de Krause, a agenda de não proliferação nuclear foi influenciada pela escola liberal. Nesse sentido, essa escola criou pelo menos dois mitos em relação a não proliferação. O primeiro é que o TNP seria um tratado criado para perseguir o desarmamento, quando, na verdade, seria, como o próprio nome sugere, um tratado com o intuito de parar a proliferação. O segundo é que os países nuclearmente armados mudariam sua estratégia para coibir o uso de armas nucleares e, assim, aumentar a legitimidade do TNP, quando, na verdade, são as próprias estratégias de defesa nacional desses países que preveem em que circunstâncias usar armas nucleares em caso de conflito.

garantia adicional no que se refere à condução de atividades nucleares para fins pacíficos. Além disso, o Protocolo Adicional funcionava de maneira distinta para países nuclearmente armados e os que não são. Estados que possuem armas nucleares podem decidir que instalações estão sujeitas às salvaguardas e quais não estão por questões de segurança nacional (PLUM; RESENDE, 2016).

Em 2004, surgem novas controvérsias relacionadas ao Protocolo Adicional. Um dos principais tópicos de governança nuclear na época girava em torno do programa nuclear iraniano. Em face das dificuldades que a AIEA estava tendo para inspecionar o programa nuclear do país, existia a necessidade de se garantir que o Irã não recebesse transferências nucleares e de se criar algum mecanismo para precaver que o Grupo de Supridores Nucleares não contribuíssem com a proliferação de armas nucleares. Foi nessa conjuntura que os EUA propuseram que o Protocolo Adicional servisse como condição necessária para suprimento nuclear de itens nucleares especificados na *trigger list* do GSN. Em plenário ocorrido em Oslo, Noruega, em 2005, alguns membros do GSN apoiaram a posição estadunidense. Argentina e Brasil, porém, foram contra e sustentaram sua posição sob o argumento de que o Protocolo Adicional era voluntário em sua essência e que a adesão a ele tampouco garantiria a não proliferação. Como não houve consenso, a decisão acerca dessa matéria foi postergada. No entanto, as pressões não cessaram e, em 2009, os países do Grupo dos 8 (G8) reconheceram o Protocolo Adicional como padrão de verificação e assumiram o compromisso de torná-lo uma condição necessária para que seja possível a exportação de material, equipamento e tecnologia sensível na esfera nuclear.

A defesa que Argentina e Brasil fizeram do Protocolo Adicional como um dispositivo voluntário e que, portanto, não deveria ser entendido como instrumento de adesão compulsória para a exportação e transferência de tecnologia sensível, bem como a defesa dos países de que nem mesmo seu cumprimento garantiria a não proliferação, está ancorada em posições já tradicionais que os países têm mantido na ordem nuclear global, que é a de a criticar como desigual¹³⁵. Para Singer (2007), o argumento da não proliferação está sustentado em uma lógica racista contra o Sul

¹³⁵ Sobre a desigualdade da ordem nuclear global, Bull, na interpretação de Plum e Silva (2015), argumenta que, para que uma sociedade de Estados funcione, é necessário que haja um consenso mínimo sobre a ordem que este sistema deve ter. A partir dessa abordagem, o regime de controle de armas, que afasta países em desenvolvimento do desenvolvimento dessa ordem para beneficiar países desenvolvidos, seria um obstáculo para o bom funcionamento da sociedade internacional.

Global, e isso justificaria, para o autor, por que existe tanta preocupação em relação ao programa nuclear iraniano e tanto silêncio em relação ao de Israel.

Hurtado (2014) lembra que, nesse sentido, grande parte da literatura que circula em relação aos programas nucleares de países em desenvolvimento vincula seus projetos a bombas atômicas, sejam elas reais, potenciais, fracassadas ou imaginárias. Na visão do autor, a comunidade epistêmica que mobiliza esse tipo de literatura protege os interesses comerciais de países nucleares, os verdadeiros possuidores de arsenais nucleares, ao gerar um medo em relação a sua proliferação em países periféricos. Argentina e Brasil, ao se posicionarem contra o entendimento de que o Protocolo Adicional possa ser considerado um padrão de verificação para exportação de tecnologia sensível, se colocam como uma espécie de guardiões da aquisição de tecnologia nuclear com fins pacíficos para os países em desenvolvimento.

Sobre os interesses de países desenvolvidos no que concerne à tecnologia nuclear, Escudé (2008) argumenta que, na primeira década deste século, cerca de 95% da produção e comercialização de urânio enriquecido no mundo era feito por quatro empresas, pertencentes, às vezes de forma conjunta, aos EUA, à Rússia, à França, ao Reino Unido, à Alemanha e à Holanda. Para o autor, ainda que outros países como Japão, Índia e China também produzissem urânio em escala considerável, o que prevalece é a ideia de criação de um oligopólio limitado aos países desenvolvidos. Argentina e Brasil se contrapõem à formação desse oligopólio com base no artigo 4º do TNP, que dispõe sobre o direito inalienável ao desenvolvimento de energia nuclear para fins pacíficos. Vargas (1997, p. 46) defende que o “controle oligopolístico do comércio de bens e tecnologias sensíveis, exercido pelos países industrializados, foi, igualmente, um dos principais motivos para que as autoridades brasileiras e argentinas se engajassem, no início dos anos 80, na cooperação nuclear”. Nessa perspectiva, a preponderância de países desenvolvidos no mercado nuclear global é outro fator que incentiva a união dos dois vizinhos.

Contudo, essa união entre Argentina e Brasil em relação às desigualdades da ordem nuclear global não tem um componente somente econômico, como pode parecer à primeira vista, mas também estratégico, e isso desde o início da década de 1990. De acordo com Vargas (1997), essa dimensão estratégica na relação bilateral entre esses países sul-americanos estava presente desde pelo menos o fim da Guerra Fria, em face das transformações no plano interno e no sistema internacional.

Domesticamente, destaca-se a restauração da democracia, que abriu as questões nucleares para escrutínio da opinião pública e da imprensa, o que para Vargas (1997) favorecia a cooperação nuclear. Em âmbito internacional, duas tendências sistêmicas emergiram a partir do afrouxamento das tensões entre as então superpotências: a globalização da economia e a consolidação de uma nova agenda internacional orientada pelos países desenvolvidos. Nessa nova agenda, Vargas (1997) assinala as medidas para coibir a proliferação nuclear, que se utiliza do levantamento de barreiras a transferências de tecnologias sensíveis. Desse modo, a construção de uma parceria estratégica entre Argentina e Brasil era vista como uma forma de melhorar as credenciais desses países como Estados nuclearmente confiáveis e responsáveis, bem como de assegurar o desenvolvimento e um maior grau de autonomia.

Essa parceria estratégica parece ter rendido frutos quando, em 2011, o Grupo de Supridores Nucleares aceita um acordo regional de contabilidade e controle como a ABACC como alternativa à assinatura do Protocolo Adicional, isto é, como um pré-requisito para exportações nucleares (PLUM; RESENDE, 2016). Nesse sentido, após a decisão do G8 de entender, em 2009, o Protocolo Adicional como padrão de verificação necessário à exportação de materiais, equipamentos e tecnologias nucleares, depois de sete anos de negociação, a AIEA (2016, p. 3) reiterou a decisão do GNS de 2011 e estabeleceu que:

Suppliers will make special efforts in support of effective implementation of IAEA safeguards for enrichment or reprocessing facilities, equipment or technology and should, consistent with paragraphs 4 and 14 of the Guidelines, ensure their peaceful nature. In this regard suppliers should authorise transfers, pursuant to this paragraph, only when the recipient has brought into force a Comprehensive Safeguards Agreement, and an Additional Protocol based on the Model Additional Protocol or, pending this, is implementing appropriate safeguards agreements in cooperation with the IAEA, including a regional accounting and control arrangement for nuclear materials, as approved by the IAEA Board of Governors.¹³⁶

¹³⁶ “Os supridores farão esforços especiais para apoiar a implementação eficaz das salvaguardas da AIEA para instalações de enriquecimento ou reprocessamento, equipamentos ou tecnologia e devem, de acordo com os parágrafos 4 e 14 das Diretrizes, garantir sua natureza pacífica. A esse respeito, os fornecedores devem autorizar transferências, nos termos deste parágrafo, apenas quando o destinatário tiver posto em vigor um Acordo de Salvaguardas Abrangente e um Protocolo Adicional baseado no Protocolo Adicional Modelo ou, na pendência desses, estiver implementando acordos de salvaguardas apropriados em cooperação com o AIEA, incluindo um acordo regional de contabilidade e controle de materiais nucleares, devidamente aprovado pelo Conselho de Governadores da AIEA.” (Tradução nossa).

Tal reconhecimento foi importante porque, segundo Colombo, Guglielminotti e Vera (2015), Argentina e Brasil percebiam o Protocolo Internacional como uma ferramenta que poderia ser utilizada para a espionagem industrial e, conseqüentemente, não poderiam o assinar. Ao mesmo tempo, ambos os países não desejavam que o mercado nuclear global ficasse ainda mais restrito. Sendo assim, os dois se sentiam compelidos a aderir ao Protocolo Adicional. Para Plum e Resende (2016), a resolução desse impasse nesses termos foi possível uma vez que, com o passar dos anos, as salvaguardas da ABACC, fortalecidas pela cooperação com a AIEA, passaram a ser reconhecidas como confiáveis até mesmo para atividades nucleares mais sensíveis.

No entanto, a menção na decisão de aceitar um acordo regional de contabilidade e controle de materiais nucleares – onde se subentende a ABACC – na *pendência* do Protocolo Adicional leva muitos críticos a crerem que o reconhecimento do GSN é temporário e, por isso, a autonomia que Argentina e Brasil demonstraram ter com tal reconhecimento é limitada. É necessário ponderar, entretanto, que a própria pressão feita por Argentina e Brasil, a qual foi efetiva devido ao acúmulo de credenciais positivas desses países em matéria nuclear junto à comunidade internacional, pode ser considerada como um sinal de autonomia pela participação ou autonomia relacional, uma vez que esses países conseguiram, em certa medida, influenciar a agenda internacional em favor de seus interesses nacionais.

A cooperação entre Argentina e Brasil no setor nuclear, portanto, além de indicar a existência de uma comunidade de segurança, também está alicerçada em um componente de busca por autonomia. Como Waisman (2010) lembra, Argentina e Brasil decidiram cooperar no campo nuclear para alcançar maiores graus de autonomia e desenvolvimento; objetivos que se levados a cabo de forma unilateral implicariam um esforço muito maior. Essa cooperação se traduziu no incremento da posição desses dois países sul-americanos, mas também significou o enfraquecimento das preferências de potências nucleares extrarregionais nesse espaço. Para Singer (2007), a aproximação nuclear entre Argentina e Brasil desconstruiu, em certa medida, a linha geocultural imaginária que dividia os países detentores de armas nucleares, os *nuclear haves*, daqueles cuja mera ideia de busca de desenvolvimento nuclear autônomo implicava fortes suspeitas internacionais, os *have-nots*.

Assim, ainda que Argentina e Brasil perdessem, em um primeiro momento, autonomia nacional ao se submeterem a inspeções mútuas, os países voltaram a aumentá-la por meio do incremento da autonomia regional, e, esta, por sua vez, foi fortalecida por medidas que propiciaram a confiança mútua, a mudança pacífica e a proscricção da guerra na região. Plum e Resende (2016) mostram, ao escreverem sobre a ABACC, que a organização ajudou Argentina e Brasil a darem continuidade aos seus respectivos programas nucleares observando seus objetivos tradicionais de desenvolvimento e autonomia. Além disso, os países agora estão em um novo patamar no âmbito da política nuclear internacional.

Contudo, como a comunidade de segurança do Cone Sul é, em muitos aspectos, imperfeita, desafios relacionados à cooperação nuclear entre Argentina e Brasil ainda persistem. Plum e Resende (2016) destacam que, no que se refere à ABACC, há receio de que a Agência não resistiria se um ou ambos os países decidissem implementar o Protocolo Adicional. Ademais, Merke (2016) afirma que entre 2014 e 2015 a ABACC contou apenas com recursos advindos da Argentina, uma vez que o Brasil não contribuiu com a parte que lhe correspondia. Embora não haja um sentimento anti-ABACC em Brasília, a falta de aporte financeiro não sinaliza comprometimento com o objetivo comum de manter salvaguardas bilaterais.

Finalmente, este capítulo tentou compreender os objetivos das políticas nucleares de Argentina e Brasil e também se é verdadeiro o postulado de que esses objetivos são mais facilmente alcançados dentro de uma comunidade de segurança. A Argentina quer autonomia para alcançar três objetivos principais: o desenvolvimento pacífico de tecnologia nuclear, a ampliação de exportação de materiais e insumos nucleares e o desarmamento nuclear. No caso brasileiro, os principais objetivos de sua política nuclear são: desenvolver energia alternativa; ajudar a promover o desarmamento nuclear; exercer maior influência na agenda de segurança internacional; participar do mercado nuclear global; e melhorar sua segurança nacional, sobretudo com a construção do submarino de propulsão nuclear.

Os dois primeiros objetivos argentinos parecem estar sendo satisfatoriamente alcançados, embora as pressões para que o país implemente o Protocolo Adicional e, assim, mantenha esses objetivos, estejam cada vez mais fortes. A Argentina, mais frequentemente, replica essas pressões sobre o Brasil. Acerca do desarmamento nuclear, não há perspectivas de que ele irá acontecer em um futuro próximo. No que diz respeito aos objetivos brasileiros, o mais desafiador é seu programa de submarino

de propulsão nuclear, mas o não cumprimento desse objetivo tem mais a ver com adversidades internas do que com estrangimentos regionais ou globais. Além disso, o Brasil teve dificuldades para ter maior influência na agenda de segurança internacional, como ficou transparente no caso da Declaração de Teerã.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta dissertação foi tentar entender como a narrativa de pertencimento a uma comunidade de segurança no pós-Guerra Fria afetou a busca por autonomia de Argentina e Brasil em suas respectivas políticas nucleares. Naturalmente, antes de se aprofundar neste objetivo, houve a necessidade de esclarecer alguns elementos como: o que é uma comunidade de segurança? Argentina e Brasil realmente fazem parte de uma comunidade de segurança? O que é autonomia? Como a busca por autonomia se dava durante a Guerra Fria e como essa busca é operada no pós-Guerra Fria? A que objetivos aspiram as políticas nucleares de Argentina e Brasil? O entendimento dessas questões fundamentais possibilitou o cumprimento do parcial objetivo central desta pesquisa.

Uma comunidade de segurança existe, em síntese, quando há uma garantia real de que seus membros permanecerão comprometidos em resolver suas disputas por qualquer outro meio que não a agressão física. Este conceito nasceu para descrever o caso dos povos do Atlântico Norte que, contrariando as principais teorias da época, desenvolveram um tipo de comunidade em uma área que frequentemente é associada à soberania dos Estados, que é a de segurança. Essas nações desenvolveram uma identidade comum e, com isso, conseguiram proscrever a guerra, torná-la inconcebível.

O conceito de comunidade de segurança, por ser paradoxal, ao juntar “comunidade” e “segurança”, era, justamente por isso, inovador e provocador. A inovação contida no conceito, entretanto, não transpareceu no seu método, que foi em muito influenciado pelo espírito de seu tempo. Desse modo, o conceito foi concebido em uma lógica comportamentalista/behaviorista que, apesar de seus méritos, tem sido desacreditada por estudos mais recentes por ser considerada estática e a-histórica. Como garantir que o estudo sistemático de fluxos de transação, por exemplo, vai demonstrar de forma acurada o “senso de comunidade”, como queriam os elaboradores originais do conceito?

O conceito de comunidade de segurança, por ser inovador e, ao mesmo tempo, carecer de uma metodologia que vislumbresse resultados mais modestos e tangíveis, passa por uma renovação na década de 1990, ganhando uma feição construtivista. No mesmo período, o fim da Guerra Fria instaura uma nova onda de regionalismo na política mundial. A partir desse novo entendimento de como identificar comunidades

de segurança que incorpora noções como a proscrição da guerra, a confiança mútua e a expectativa mútua de mudança pacífica – ou seja, a ideia de que um agente não espera violência física por parte de outro agente de sua comunidade –, abre-se o horizonte para que as mais diversas entidades políticas caiam no escrutínio de analistas que trabalhavam com o conceito.

A América do Sul e, mais especificamente, o Cone Sul foi uma dessas entidades políticas. Em um primeiro momento, encontra-se a dificuldade de se determinar se o que existe na região é realmente uma comunidade de segurança ou tão somente uma paz negativa. Ademais, ainda que haja baixa ocorrência de conflitos interestatais, a violência organizada era frequente a nível subnacional. Apesar desses impasses, os pesquisadores viam na relação entre Argentina e Brasil um indicador razoável de que uma comunidade de segurança, ainda que imperfeita, poderia existir no Cone Sul. Essa percepção fica mais concreta com o advento do MERCOSUL e com o fortalecimento da cooperação em série, notadamente entre Argentina, Brasil e Chile, em temas de segurança e defesa.

Restava, porém, um problema de ordem metodológica. O construtivismo, antes de ser uma teoria de Relações Internacionais, é uma ontologia; isso na medida em que percebe que são as ideias de uma realidade social que constroem essa realidade. Assim, o estudo da autonomia precisava, no caso Cone Sul, ser adequadamente dimensionado, uma vez que os países que integram uma comunidade de segurança formam uma espécie de comunidade imaginada e, em decorrência disso, promovem projetos e objetivos comuns baseados em identidades e interesses compartilhados. Além do mais, a questão da autonomia pode ser compreendida tanto como um objetivo quanto como uma identidade.

A premissa adotada aqui foi a de que a visão partilhada entre Argentina e Brasil a respeito do sistema internacional, de sua estratificação, de sua assimetria e da necessidade de se combater essa assimetria por meio de políticas autônomas, inclusive sob a égide de uma “integração solidária”, de uma “aliança estratégica”, aproximaram Argentina e Brasil e viabilizaram a formação de uma comunidade de segurança na região. Nessa lógica, sendo a autonomia a capacidade de um país projetar poder no mundo e de resistir às interferências internacionais no seu processo de tomada de decisão, pensadores em Argentina e Brasil assimilaram a ideia de que lograr a autonomia de maneira isolada era pouco viável. Esse postulado parece se tornar mais verdadeiro ao final da Guerra Fria. Se, durante a bipolarização, Argentina

e Brasil se afastavam de temas polêmicos e se distanciavam de instituições e regimes internacionais, fazendo isso com a finalidade de promover o desenvolvimento nacional e evitar alinhamentos indesejáveis, ao final dela, o mundo muda. Argentinos e brasileiros percebem que seus interesses e posições de poder se alteraram e, com essas transformações, mudaram também suas estratégias para perseguir a autonomia.

O novo contexto de ação que surge ao final da Guerra Fria abarca fatores como o fim da geopolítica ideológica, o aprofundamento da globalização assimétrica e o fortalecimento do multilateralismo. Resulta desse novo contexto de ação a necessidade, mas também a vontade, desses dois países do Cone Sul de participar de instituições e regimes internacionais que no passado eles julgavam injustos e discriminatórios. O interesse de estar em instituições e aderir a regimes internacionais advém da aspiração de se relacionar com essa nova ordem global não apenas de maneira crítica, mas também propositiva, de modo a influenciar a agenda internacional em favor de seus interesses nacionais.

Esse pensamento parece ter sido o que prevaleceu quando se trata das políticas nucleares de Argentina e Brasil. O regime mais célebre de não proliferação, o TNP, a título de exemplo, era entendido como discriminatório; como um regime que separava os *nuclear haves* dos *nuclear have-nots* em benefício dos primeiros; como um regime que dava muita ênfase a não proliferação e quase nenhuma ao desarmamento; como um regime que dava tratamento especial a um grupo seleto de países que compunham o chamado “condômino de potências”; como um regime que era, em última análise, racista contra o Sul Global por entender que os países abaixo da linha do equador não teriam responsabilidade para administrar o poder nuclear.

As críticas persistiram; a estratégia para se projetar no mundo e para resistir a essas interferências, não. O Brasil, mas sobretudo a Argentina, durante as décadas de 1990 e de 2000, aderiram a vários mecanismos de governança global. A Argentina o fez visando ao menos três objetivos centrais: o desenvolvimento pacífico de tecnologia nuclear, a ampliação de exportação de materiais e insumos nucleares e o desarmamento nuclear. O Brasil, por sua vez, ansiava desenvolver uma energia alternativa; ajudar a promover o desarmamento nuclear; exercer maior influência na agenda de segurança internacional; participar do mercado nuclear global; e melhorar sua segurança nacional, sobretudo com a construção do submarino de propulsão nuclear.

Mas em que medida, enfim, integrar uma comunidade de segurança, ainda que imperfeita, ajudou esses países na consecução de seus objetivos? Difícil precisar. Esta pesquisa carece de dados de fontes primárias sem os quais não se pôde informar de maneira razoavelmente adequada o método de análise aqui utilizado. Faltou também averiguar se autoridades, e não só acadêmicos estrangeiros, concebem o Cone Sul como uma comunidade de segurança. O melhor indicador nesse sentido é que o Grupo de Supridores Nucleares, antigo Grupo de Londres, reconheceu o Acordo Quadripartite como critério alternativo à assinatura do Protocolo Adicional, o que parece sinalizar que Argentina e Brasil possuem credenciais de países confiáveis e responsáveis junto à comunidade internacional. Mas este dado, sozinho, é insuficiente e inconclusivo.

Em vistas dessas limitações, a hipótese deste trabalho – a de que, em razão das contingências existentes no pós-Guerra Fria, a busca por autonomia no Cone Sul é mais bem-sucedida operada dentro de uma comunidade de segurança – pode ser apenas parcialmente confirmada. Nesse sentido, a Argentina, embora não avance sua agenda em prol do desarmamento nuclear como gostaria, consegue ser percebida como confiável e responsável para prosseguir com seu desenvolvimento nuclear pacífico e com a exportação de materiais e insumos nucleares.

O Brasil também conseguiu avançar seus interesses no que diz respeito a sua política nuclear, com a exceção, além do desarmamento nuclear, de mais dois. O primeiro é o desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear. Contudo, o não cumprimento desse objetivo tem mais a ver com adversidades internas do que com constrangimentos regionais ou globais. O segundo está relacionado ao desejo brasileiro de ter maior influência na agenda de segurança internacional. No que se refere à governança nuclear global, o Brasil teve dificuldades para resolver, juntamente com a Turquia, os problemas relacionados ao programa nuclear iraniano.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. **Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order**. 2nd. ed. London; New York: Routledge, 2009. (Politics in Asia series).

ADLER, E.; BARNETT, M. A framework for the study of security communities. *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (ed.). **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998a. p. 29-66.

ADLER, E.; BARNETT, M. Security communities in theoretical perspective. *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (ed.). **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998b. p. 3-28.

ADLER, E.; GREVE, P. When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. **Review of International Studies**, [S. l.], v. 35, n. S1, p. 59–84, 2009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/when-security-community-meets-balance-of-power-overlapping-regional-mechanisms-of-security-governance/E82F9D9EC45EA55ECCD84FC5B9230D95>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ANDERSON, B. R. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a expansão do nacionalismo**. Lisboa: Edições 70, 1991.

AMORIM, C. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

AMORIM, C. Conselho de Defesa Sul-Americano. *In*: ROCHA, A. J. R. da *et al.* (org.). **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 117-125.

AMORIM, C. La comunidad de seguridad sudamericana. *In*: ROCHA, A. J. R. da *et al.* (org.). **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 19-27.

AMORIM, C. Uma política de defesa para o futuro. *In*: ROCHA, A. J. R. da *et al.* (org.). **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 131-157.

BALDWIN, D. A. The concept of security. **Review of International Studies**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. S0260210597000053, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20097464?seq=1>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BANDEIRA, L. A. M. Brazil as a regional power and its relations with the United States. **Latin American Perspectives**, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 12-27, 2006. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27647933>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BARNETT, T. P. The Pentagon's New Map: It explains why we're going to war, and why we'll keep going to war. **Esquire: magazine for men**, Chicago-USA, Mar. 2003.

BERNAL-MEZA, R. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S. l.], v. 56, n. 3, p. 45-62, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a03.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

BETHELL, L. Brazil and 'Latin America'. **Journal of Latin American Studies**, [S. l.], v. 42, n. 3, p. 457-485, 2010. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/abs/brazil-and-latin-america/AB33AE4B8B4496AA063B3F623020DF50>. Acesso em: 29 maio. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasil: [s. n.], 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasil: [s. n.], 1996.

BURGES, S. The importance of domestic political engagement: the example of questioning autonomy and sovereignty as defensive concepts in Brazilian foreign policy. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 5, n. 25, p. 7-19, Sep. 2014. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/50168>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAIRO, H. A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 221-237, maio/ago. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000200003. Acesso em: 2 nov. 2020.

CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 178-213, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

CARDOSO, F. H. Originalidade da cópia: a CEPAL e a idéia de desenvolvimento. *In*: CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar**: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. 2. ed. [S. l.]: Editora Vozes, 1993. p. 27-81.

CERVO, A. L. Adaptação à ordem global nos anos 1990. *In*: CERVO, A. L.; BUENO, C. (org.). **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. (Coleção O Brasil e o mundo).

COLOMBO, S.; GUGLIELMINOTTI, C.; VERA, M. N. **El desarrollo nuclear de Argentina y el régimen de no proliferación**. [S. l.]: scielomx, 2017.

CORRÊA, F. **O projeto do submarino nuclear brasileiro**: uma história de ciência, tecnologia e soberania. [S. l.]: Capax Dei, 2010.

DEUTSCH, K. W. *et al.* **Political community and the North Atlantic area**: International Organization in the light of historical experience. [S. l.]: Princeton University Press, 1957.

DIEZ, E. **National development and Argentina's nuclear policy perspectives on the evolving nuclear order**. [S. l.]: Carnegie Endowment for International Peace, 2016.

ESCUDE, C. La Argentina, Brasil y la paz nuclear. **La Nacion**, [S. l.], 12 mar. 2008. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-argentina-brasil-y-la-paz-nuclear-nid994802/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

FAWCETT, L. Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, [S. l.], v. 80, n. 3, p. 429-446, 2004. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3569018>. Acesso em: 15 out. 2020.

FIORI, J. L. O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013.

FLEMES, D. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 217-231, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a14n24.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. [S. l.]: Paz e Terra, 1998.

FOUCAULT, M. **Arqueología del saber**. México: Siglo XXI, 2008. p. 237.

GARCIA, E. V. **Questões estratégicas e de segurança internacional**: a marca do tempo e a força histórica da mudança. [S. l.]: scielo, 1998.

GIACALONE, R. Latin American Foreign Policy Analysis: external influences and internal circumstances. **Foreign Policy Analysis**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 335-353, 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24910793>. Acesso em: 25 set. 2020.

GRANATO, L. A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 78-90, 2014. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/372>. Acesso em: 29 set. 2020.

GUIMARÃES, F. de S. The uneasy 'well-placed' state: Brazil within Latin America and the West. **Cambridge Review of International Affairs**, [S. l.], p. 603-609, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2020.1723059?journalCode=ccam20>. Acesso em: 20 set. 2020.

HERZ, M.; DAWOOD, L.; COUTINHO LAGE, V. Brazilian nuclear policy during the Workers' Party years. **The Nonproliferation Review**, [S. l.], v. 23, n. 5-6, p. 559-573, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10736700.2016.1246100>. Acesso em: 14 jan. 2021.

HERZ, M.; LAGE, V. C. A atual política nuclear brasileira. **Brics Policy Center**, [S. l.], v. 3, n. 58, p. 24, 2013.

HERZ, M.; LAGE, V. C. BRICS e questão nuclear: contestações e reafirmações diante dos mecanismos de governança global. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2011. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/37>. Acesso em: 29 jan. 2021.

HUNTINGTON, S. P. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, [S. l.], v. 78, n. 2, p. 35, Mar./Apr. 1999. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>. Acesso em: 15 ago. 2020.

HURRELL, A. An emerging security community in South America? *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (ed.). **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 228-264.

HURRELL, A. Brazil as a regional great power: a study in ambivalence. *In*: NEUMANN, I. B. (org.). **Regional great powers in International Politics**. London: Palgrave Macmillan, 1992. p. 16-48.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 17, p. 23-59, 1995.

HURTADO, D. Crisis energética. Ante el riesgo de un apartheid tecnológico. **La Nación**, [S. l.], 2006. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/ante-el-riesgo-de-un-apartheid-tecnologico-nid785793/>. Acesso em: 1º fev. 2021.

HURTADO, D. **El sueño de la Argentina atómica**: política, tecnología nuclear y desarrollo nacional, 1945-2006. [S. l.]: Editorial edhasa, SA, 2014.

HYMANS, J. E. C. Argentina's nuclear ambition – and restraint. *In*: HYMANS, J. E. C. **The psychology of nuclear proliferation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 141-170.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA). **Information circular**. Communication received from the Permanent Mission of the Republic of Korea to the International Atomic Energy Agency regarding certain member State's Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology. INFCIRC/254/Rev. 13/Part 1º. [S. l.], 8 Nov. 2016.

JAGUARIBE, H. Aliança argentino-brasileira. *In*: JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade**: estudos diversos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004. p. 297-311.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, [S. l.], v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

JAGUARIBE, H. Brasil-Argentina, a indispensável aliança. *In*: JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade**: estudos diversos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006. p. 315-325.

JAGUARIBE, H. A integração Argentina-Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S. l.], ano XX, n. 117-118, p. 39-59, 1987.

JERVIS, R. Security regimes. **International Organization**, [S. l.], v. 36, n. 2, p. 357–378, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706526>. Acesso em: 10 dez. 2020.

KACOWICZ, A. 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.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**. [S. l.]: Princeton University Press, 1984.

KIRCHNER, C. Inauguración de la Planta de Enriquecimiento de Uranio en el Complejo Tecnológico Pilcaniyeu: palabras de la Presidenta de la Nación. **Casa Rosa Presidencia**, [s. l.], 30 nov. 2015. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/29229-inauguracion-de-la-planta-de-enriquecimiento-de-uranio-en-el-complejo-tecnologico-pilcaniyeu-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. Acesso em: 10 fev. 2021.

KOSELLECK, R. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**, [S. l.], v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

KRASNER, S. D. Compromising Westphalia. **The MIT Press**, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 115-151, 1995. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/447418>. Acesso em: 9 dez. 2020.

KRASNER, S. D. Globalization and sovereignty. *In*: SMITH, D. A.; SOLINGE, D. J.; TOPIK, S. C. (org.). **States and Sovereignty in the global economy**. [S. l.]: Routledge, 1999. p. 34-53.

MERKE, F. Argentina in a changing Nuclear Order: an appraisal. *In*: DALTON, T.; KASSENOVA, T.; WILLIAMS, L. (org.). **Perspectives on the evolving nuclear order**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2016. p. 15-25.

MIJARES, V. M. Paradox of autonomy: explaining flaws in South American security regionalism. **Estudos Internacionais**: revista de relações internacionais da PUC Minas, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 89-106, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/20481>. Acesso em: 9 fev. 2021.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**. São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.

MOURA, G. **Autonomia na dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. [S. l.]: Editora Nova Fronteira, 1980. (Brasil – século 20).

NEUMANN, I. B. **Regional great powers in International Politics**. [S. l.]: Palgrave Macmillan UK, 1992.

NYE, J. S. **Peace in parts**: integration and conflict in regional organization. Boston: Little, Brown, 1971.

OELSNER, A. Pluralistic security communities in Latin America. *In*: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. (org.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. New York: Routledge, 2016. p. 173-185.

OLIVEIRA, J. da S. C. de. The Place of the Region in IR. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 97-116, Jan./Apr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v39n1/0102-8529-cint-39-01-00097.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

PATTI, C. The forbidden cooperation: South Africa–Brazil nuclear relations at the turn of the 1970s. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 1-17, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v61n2/1983-3121-rbpi-61-2-e006.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

PECEQUILO, C. S. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. **Esboços – Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFSC**, [S. l.], v. 21, n. 32, p. 92-114, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2014v21n32p92/30303>. Acesso em: 19 ago. 2020.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. de. Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 1-22, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/bpsr/v12n3/1981-3821-bpsr-12-3-e0003.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

PLUM, M. N. **Continuity in Brazil's nuclear policy perspectives on the evolving nuclear order**. [S. l.]: Carnegie Endowment for International Peace, 2016.

PLUM, M. O. do N.; RESENDE, C. A. R. de. The ABACC experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina. **The Nonproliferation Review**, [S. l.], v. 23, n. 5-6, p. 575-593, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10736700.2017.1339402?journalCode=rnpr20>. Acesso em: 22 ago. 2020.

PLUM, M. O. do N.; RESENDE, C. A. R. de. The ABACC experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina. **The Nonproliferation Review**, [S. l.], v. 23, n. 5-6, p. 575-593, 2016. Disponível em: <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/08/IN.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

PLUM, M. O. do N.; SILVA, A. R. de A. Nuclear Disarmament and Proliferation: Can we get the genie back into the bottle? *In*: XII FORTE DE COPACABANA CONFERENCE INTERNATIONAL SECURITY A EUROPEAN–SOUTH AMERICAN DIALOGUE, 12., Rio de Janeiro, 2015. **Anais...** [S. l.: s. n.], 2015.

PUIG, J. C. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. [S. l.]: Universidad Simón Bolívar: Instituto de Altos Estudios de América Latina: Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, 1980.

PUIG, J. C. **América Latina**: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

PUIG, J. C. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX, **Revista Integración Latinoamericana**, n. 109, p. 40-62, ene./feb. 1986.

RUIZ, J. B. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, [S. l.], v. 9, n. 18, p. 9-41, 2014. Disponível em: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/40142>. Acesso em: 20 out. 2020.

RUIZ, J. B.; SIMONOFF, A. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estud. int. (Santiago, en línea)**, [S. l.], v. 49, n. 186, p. 39-89, 2017. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v49n186/0719-3769-rei-49-186-00039.pdf>. Acesso em: 2 set. 2020.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la vision del otro. **Desarrollo Económico**, [S. l.], v. 42, n. 167, p. 405-428, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3455844?seq=1>. Acesso em: 19 dez. 2020.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone. **Latin American Politics and Society**, [S. l.], v. 45, n. 1, p. 1-24, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3177061?seq=1>. Acesso em: 15 maio 2020.

SARAIVA, J. F. S. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 9-41, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v36n1/a01v36n1.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, [S. l.], v. 40, n. 1, p. 138-169, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SILVA, A. R. de A. **A diplomacia de defesa na Política Internacional**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. v. 1.

SILVA, A. R. de A.; MOURA, J. A. A. de. The Brazilian Navy's nuclear-powered submarine program. **The Nonproliferation Review**, [S. l.], v. 23, n. 5-6, p. 617-633,

2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10736700.2017.1337625>. Acesso em: 22 dez. 2020.

SIMONOFF, A.; LORENZINI, M. E. Autonomía e integración en las teorías del Sur: desentrañando el pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. **Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, [S. l.], v. 48, n. 1, p. 96-106, 2019. Disponível em: <https://www.iberoamericana.se/articulos/10.16993/iberoamericana.417/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

SINGER, J. D. Nuclear proliferation and the geocultural divide: The March of Folly. **International Studies Review**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 663–672, 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4621866>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SKINNER, Q. Meaning and understanding in the history of ideas. *In*: TULLY, J. (ed.) **Meaning and context: Quentin Skinner and his critics**. Princeton: Princeton University Press, 1988. p. 29-67.

SPEKTOR, M. The evolution of Brazil's nuclear intentions. **The Nonproliferation Review**, [S. l.], v. 25, n. 5-6, p. 635-652, 2016a. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10736700.2017.1345518>. Acesso em: 29 jul. 2020.

SPEKTOR, M. Brazil's nuclear policy: the case for incrementalism. *In*: DALTON, T.; KASSENOVA, T.; WILLIAMS, L. (org.). **Perspectives on the evolving nuclear order**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2016b. p. 47–57.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 25-44, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a02v53n1.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2020.

SPEKTOR, M. Without Reversal: Brazil as a Latent Nuclear State. *In*: PILAT, J. F. (org.). **Nuclear hedging and latency: history, concepts, and issues**. Washington, DC: The Wilson Center, 2019. p. 175-201.

SPEKTOR, M.; WHEELER, N. J.; NEDAL, D. Testemunhas da aproximação nuclear: momentos críticos. *In*: MALLEA, R.; WHEELER, N. J.; SPEKTOR, M. (org.). **Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil**. [S. l.: s. n.], 2012. p. 30-42.

TARROW, S. The strategy of paired comparison: toward a theory of practice. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 230-259, 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414009350044>. Acesso em: 30 jan. 2021.

TICKNER, A. B. Hearing Latin American voices in International Relations studies. **International Studies Perspectives**, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 325-350, 2003. Disponível em: <https://academic.oup.com/isp/article-abstract/4/4/325/1794353?redirectedFrom=PDF>. Acesso em: 20 jul. 2020.

VARGAS, E. V. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 41-74, jan./jun. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a03.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a08v57n2.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

VISENTINI, P. F. Eixos do poder mundial no século XXI: uma proposta analítica. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, [S. l.], v. 8, n. 15, p. 9-25, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/91767>. Acesso em: 27 set. 2020.

WAISMAN, V. Argentina y Brasil: percepciones y posturas actuales frente al Régimen de No Proliferación Nuclear. **Revista Política Hoje**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 488-559, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica/hoje/article/view/3829>. Acesso em: 15 jan. 2021.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLFERS, A. 'National Security' as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, [S. l.], v. 67, n. 4, p. 481-502, 1952. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2145138>. Acesso em: 17 ago. 2020.