

AS CONCEPÇÕES GEOPOLÍTICAS E CONSTRUTIVISTAS NAS POLÍTICAS DE DEFESA BRASILEIRA E ARGENTINA.

Juliana Feres Bicudo, Samuel Alves Soares – Interáreas – Relações Internacionais – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Campus de Franca.

O pensamento geopolítico brasileiro, enquanto teoria, caracteriza-se, desde a sua origem, por declarar a competição entre Brasil e Argentina direcionada à preponderância na América do Sul. Nesse sentido, Leonel Itaussu Almeida Mello¹ defende que entre a década de 60 e a década de 80 o Brasil alterou o equilíbrio de poder existente até então entre os dois países e alcançou, por meio de políticas que visavam trazer para sua órbita de influência os demais países da Bacia do Prata (Bolívia, Paraguai, Uruguai) e neutralizar a Argentina, uma posição de relativa preponderância.

Tradicionalmente, a geopolítica guia-se pela abordagem realista das relações internacionais. Essa abordagem considera os Estados como os principais atores do sistema internacional, o qual é determinado pela desconfiança mútua, motivo pelo qual a guerra é percebida como uma regularidade e a paz é uma simples trégua da guerra. Esse sistema é regido pela busca de poder, motivada pela insegurança. O objetivo principal dos Estados é, pois, a segurança, o que engloba a manutenção da soberania estatal e a integridade territorial, ou seja, a sobrevivência como Estado e, se possível, a obtenção da supremacia sobre os outros Estados.

Raymond Aron, em *Paz e Guerra entre as Nações*, afirma que “a condução da política externa surge ao geopolítico como *instrumental*, como uma utilização de meios com vistas a atingir fins. Os recursos – homens, instrumentos, armas – são mobilizados pelos Estados com vistas à segurança ou à expansão”.² Portanto, o conflito e a busca pela segurança (necessidade de defesa) apresentam-se como temas centrais da geopolítica.

Em contraposição à abordagem geopolítica de corte clássico que orientou em parte a relação de rivalidade entre Brasil e Argentina, apresenta-se a abordagem teórica construtivista das relações internacionais que permite explicar algumas mudanças do histórico relacionamento de tensões para um cenário de aparente construção de confiança entre os dois países. O construtivismo define que a decisão pela competição ou pela cooperação é fruto da interação entre os atores, a qual molda a identidade e os interesses dos mesmos. Trabalha-se, portanto, sobre a perspectiva de um mundo socialmente construído, em que identidade e interesses fazem parte de um processo cognitivo e definem a formação das instituições (“conjunto relativamente estável ou ‘estrutura’ de identidades e interesses”³). Desse modo, é possível a formação de um sistema de segurança coletiva ao invés de um sistema de auto-ajuda, desde que os atores se identifiquem de forma positiva, construam uma relação de confiança e percebam a segurança de cada um como uma responsabilidade de todos.

Andrew Hurrell considera que a partir dos anos 90 as relações entre Brasil e Argentina passam a se direcionar para a cooperação em várias áreas, inclusive militar. O autor aponta que a relação no âmbito da segurança apóia-se de forma mais consistente no processo de integração econômica, isto é, no Mercosul. Esse novo cenário indica, para Hurrell, uma comunidade de segurança emergente entre os dois países.⁴

Uma comunidade de segurança é, segundo a definição de Karl Deutsch, uma comunidade de Estados em que existe a garantia de que os membros dessa comunidade não resolverão suas disputas pela guerra.⁵ A tendência à cooperação dentro das comunidades de segurança é resultado da interação dos atores e da construção de uma relação de confiança mútua.

¹ MELLO, Leonel I. A. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.

² *Apud* DEFARGES, Philippe M. *Introdução à geopolítica*. Lisboa: Gradiva, 2003, p.30.

³ Tradução livre. WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46, 2, 1992. WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46, 2, 1992. p. 399.

⁴ HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, E.; BARNETT, M. *Security communities*. Cambridge, 1998, p. 228-264.

⁵ ADLER, E.; BARNETT, M. *Security communities*. Cambridge, 1998.

São diferenciados dois tipos de comunidade de segurança: fundida e pluralista. A fundida é caracterizada pela fusão formal de duas ou mais unidades políticas independentes sob alguma forma de governo comum. Em uma comunidade pluralista os Estados mantêm a soberania, mas existe a compatibilidade de valores centrais derivado de instituições comuns, além de identidade e lealdade mútua.⁶ Na comunidade pluralista o papel do exército é o da proteção do conjunto dos membros, ou seja, não tem função de dissuasão interna.⁷ A discussão em relação à formação de uma comunidade de segurança entre os dois países em questão aborda o conceito de comunidade pluralista.

Isto posto, o objetivo da pesquisa é o de determinar em que medida estão presentes na Política de Defesa do Brasil (PDN) de 1996, na Lei de Defesa Nacional argentina de 1988 e no Livro Branco da República Argentina de 1999 concepções geopolíticas orientadas principalmente pela teoria realista das relações internacionais, e pressupostos políticos que podem ser identificados pela ótica construtivista.

Dessa forma, pretende-se avaliar se Brasil e Argentina encontram-se em consonância ou se possuem abordagens díspares quanto à segurança e à defesa, além de encontrar indicadores quanto à diminuição das rivalidades históricas entre os dois países. A partir dessas constatações, será analisado se predomina a visão de que o panorama internacional caracteriza-se pela busca pelo poder e pela competição, ou se também a cooperação é entendida como algo viável e baseado na mudança de expectativas quanto às ações do outro, ou seja, uma mudança do tipo de identificação.

Para tanto, o método geral que vem sendo utilizado na pesquisa é o dedutivo, cuja conclusão enuncia fatos já observados nas premissas, isto é, toda a informação da conclusão está contida, mesmo que implicitamente, nas premissas. Quanto aos métodos específicos das ciências sociais, a pesquisa orienta-se pelo emprego do método histórico, que investiga as origens do objeto de estudo a fim de melhor compreendê-lo, e o comparativo, que objetiva constatar similitudes e explicar divergências entre os objetos confrontados.

A investigação tem se orientado na leitura de livros relacionados ao tema e na análise de três documentos: a Política de Defesa Nacional do Brasil de 1996, a Lei de Defesa Nacional argentina de 1988 e o Livro Branco da República Argentina de 1999. Já o embasamento teórico está calcado nas concepções da geopolítica clássica e, por conseguinte, no realismo, e na abordagem construtivista das relações internacionais, principalmente no conceito de comunidade de segurança de Karl Deutsch.

Apesar de ter sido constatada a presença de ambas as concepções nos documentos supracitados, a pesquisa encontra-se em seu estágio inicial e ainda não permite indicar conclusões. No entanto, pode-se citar alguns exemplos das concepções encontradas nos três documentos em questão.

A característica mais marcante da PDN de 1996 é a mudança da conjuntura internacional, isto é, o fim da Guerra Fria. A confrontação Leste-Oeste cedeu espaço para riscos e ameaças mais incertos e menos previsíveis e, ainda que a América do Sul, conforme indica o documento, esteja distante dos focos mundiais de tensão, não é prudente abdicar de uma força de defesa confiável. De todo modo, deve-se considerar as novas ameaças, algumas apontadas pela PDN, como a ação de bandos armados que atuam em países vizinhos e o crime organizado internacional. Outras ameaças que podem ser mencionadas são o terrorismo internacional, o narcotráfico, o tráfico ilegal de armas e as migrações internacionais.

São indicadas, na PDN, algumas características do território brasileiro: “ao mesmo tempo continental e marítimo; equatorial, tropical e subtropical; de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extensos litoral, zona econômica exclusiva e plataforma continental”. São reconhecidas, em seguida, as implicações da geografia para a defesa – os elementos geográficos tornam complexo o planejamento geral da defesa. Além disso, as características do espaço conferem, segundo o documento, “profundidade geo-estratégica” ao país.

A geopolítica e a geoestratégia se relacionam por recorrerem a uma mesma base de trabalho geográfica, mas se distanciam pelo fato de a primeira utilizar tais elementos em apoio da política e a segunda em apoio da estratégia, atividade que envolve a ameaça ou mesmo emprego de formas de coação. Entretanto, por vezes esses dois conceitos se misturam, uma vez que o poder é uma busca

⁶ Ibid.

⁷ FLEMES, Daniel. FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista de Sociologia e Política*. nº 24, jun., 2005.

recorrente da política e, para a aquisição desse, pode haver ameaça ou materialização de conflitos.⁸ A respeito da geoestratégia brasileira, Carlos de Meira Mattos afirma que, devido à posição e ao território que ocupa, o Brasil seria essencial para a realização de dois planos militares necessários para a segurança do Ocidente: defesa do continente americano e garantia da segurança atlântica.

A concepção brasileira do espaço regional, exposta na PDN, inclui não somente o espaço continental sul-americano, mas também o Atlântico Sul. Destarte, considera a maritimidade como parte do perfil brasileiro, o que indica que o Brasil valoriza tanto o poder marítimo quanto o continental. Contudo, apesar de declarar a importância do Atlântico Sul, não indica a necessidade, presente no pensamento geopolítico de Golbery do Couto e Silva, de o Brasil monopolizar a defesa do Atlântico Sul, já que a costa brasileira volta-se mais do que a costa de qualquer outro país do hemisfério ocidental para esse oceano.

Apesar da presença de algumas influências geopolíticas, a Política de Defesa Nacional de 1996 apresenta também elementos contrários à geopolítica clássica, bem como características que levam a acreditar que há uma maior aproximação entre os dois países e elementos que permitem pensar em uma mudança de percepção de um em relação ao outro, ou seja, é apontado que está em curso a construção de uma nova identificação entre os países, o que faz parte dos pressupostos construtivistas.

Nesse sentido, afirmam-se quatro premissas para a diplomacia e para a postura estratégica brasileira de defesa. A definição reconhecida das fronteiras e limites brasileiros e a rejeição à guerra de conquista, duas das premissas, permitem a compreensão de que o Brasil não tem desejo expansionista, rejeitando a concepção de espaço vital de Ratzel e a questão do domínio concreto de um centro de poder, tal como descreve Mackinder – o que não exclui a possibilidade de haver um desejo de manter áreas de influência e um determinado controle sobre a política de outros países.

As outras premissas são: “o estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos; e a busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa”. Ademais, entre as diretrizes da PDN está a sugestão de se intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas (o que inclui a Argentina), isto é, sugere-se uma maior cooperação no plano da defesa.

No caso argentino, a preocupação em definir diretrizes para a defesa nacional é anterior à formulação da Política de Defesa Nacional brasileira; em 1988 foi publicada a Lei de Defesa Nacional da Argentina (Lei 23.554). Em 1999, houve uma ampliação da política de defesa nacional argentina no formato de um livro branco de defesa.

A Lei de Defesa Nacional de 1988 apresenta uma preocupação exclusiva em relação à guerra, não trata de outras ameaças. É possível que essa apreensão única existisse devido ao fato da publicação da lei ter ocorrido pouco antes do fim da Guerra Fria e somente alguns anos após a guerra das Malvinas. Por ter sido formulada próximo à guerra das Malvinas – guerra em que os argentinos reivindicavam soberania sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e, mesmo após perderem a guerra para a Grã-Bretanha, continuaram a considerar essas ilhas como território nacional (e a lei 23.554 as considera como espaço nacional a ser defendido como os espaços continentais) – pode-se dizer que há, nesse momento, uma sensação de ameaça quanto à integridade do espaço territorial argentino.

Se por um lado há, nessa lei, receios de base geopolítica, como o temor quanto à guerra e quanto à perda da unidade territorial, por outro não são percebidas referências a uma ação política argentina guiada por concepções geopolíticas relativas à expansão (mesmo no caso das ilhas reivindicadas, essas são consideradas, no documento, como parte da Argentina).

Quanto à possibilidade de cooperação, o documento determina como uma das finalidades do sistema de defesa nacional o estabelecimento de hipóteses de convergência que permitam preparar as alianças necessárias em caso da concretização da guerra. É, pois, uma cooperação por conveniência, inserida exclusivamente em um contexto de guerra; temporária, então, e não parte de um processo maior de construção de identidade e interesses.

Lançado em 1999, o “Libro Blanco de la República Argentina”, contém alterações bastante substanciais em relação à lei de 1988. Esse novo documento não afirma a posse das Ilhas Malvinas,

⁸ DIAS, Carlos M. M. *Geopolítica: teorização clássica e ensinamentos*. Lisboa: Prefácio, 2005, p. 64-65.

Geórgia do Sul e Sandwich do Sul como a Lei de Defesa Nacional, ao invés disso reivindica esses territórios que considera pertencentes à Argentina por direito.

Assinalando o fim da Guerra Fria, o Libro Blanco estabelece observações similares às da PDN brasileira: embora a possibilidade de uma guerra global tenha diminuído, ainda existe a possibilidade de conflitos de outras naturezas ocasionarem crises, essas imprevisíveis. Além disso, afirma a vigência de ameaças de segurança clássica, à integridade dos Estados, porém também de ameaças emergentes, que afetam instituições e pessoas devido à maior permeabilidade que apresentam as fronteiras estatais.

Sobre a geografia, o Libro Blanco afirma que o controle sobre o Atlântico Sul é necessário para a proteção do Estado argentino e ressalta a importância de duas passagens interoceânicas: Canal de Beagle e passagem de Drake. Além disso, refere-se a ambientes geográficos particulares, os quais, somados às assimetrias da densidade populacional, provocam, como consequência, importantes vazios geopolíticos. Nesses espaços, são desenvolvidas atividades que prescindem das concentrações econômicas e tendem à auto-suficiência. Dentre os interesses estratégicos elencados estão as passagens interoceânicas e a preservação dos vazios geopolíticos.

Ademais, assevera-se uma grande interdependência em questões de segurança, sem que haja um sistema de segurança eficaz. Nesse sentido, aponta para a necessidade de uma agenda compartilhada de ameaças comuns para a América do Sul e de mecanismos regionais executivos para a prevenção, administração e resolução de conflitos.

A respeito do Mercosul, é afirmado que a integração gerou um nível de interdependência e um jogo de interesses cruzados que levaram os atores públicos e privados dos países-membros a se moverem em um mesmo cenário político. Nesse novo contexto, não há mais a percepção do vizinho como adversário e eventual ameaça para a segurança; os inimigos do passado são hoje aliados. Tal afirmação permite pensar em um processo de construção de confiança, como define o construtivismo, além de indicar uma vontade de cooperação entre os Estados, o que, possivelmente, cria condições para avanços em matéria de segurança e defesa e, indo mais além, para a formação de uma comunidade de segurança do tipo pluralista.

Referências Bibliográficas:

- ADLER, E.; BARNETT, M. *Security communities*. Cambridge, 1998
- ARGENTINA, Lei n ° 23.554, de 5 de maio de 1988. *Ley de defensa nacional*. Disponível em: <www.mindef.gov.ar/secciones/documentos/ley_23554.htm>. Acesso em: 24 fev. 2006.
- BRASIL, *Política de defesa nacional*. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm>. Acesso em: 24 fev. 2006.
- DEFARGES, Philippe M. *Introdução à geopolítica*. Lisboa: Gradiva, 2003
- DIAS, Carlos M. M. *Geopolítica: teorização clássica e ensinamentos*. Lisboa: Prefácio, 2005.
- FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista de Sociologia e Política*. n° 24, jun., 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a14n24.pdf>>
- MACKINDER, Halford J. The geographical pivot in history. *The Geographical Journal*, Londres: The Royal Geographical Society, vol. XXIII, jan.-jun., 1904.
- MATTOS, Carlos M. *Brasil: geopolítica e destino*. 2. ed. Rio de Janeiro: J.Olympio, 1979.
- MELLO, Leonel I. A. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.
- MINISTERIO DE DEFENSA. *Libro Blanco de la República Argentina*. Disponível em: <<http://www.mindef.gov.ar/portada.htm>> . Acesso em 24 de novembro de 2005.
- SILVA, Golbery C. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981
- WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46, 2, 1992. Disponível em: <<http://home.uchicago.edu/~mkmurray/9209212886.pdf>>