

A Securitização do Mercosul: notas teóricas sobre segurança e a atuação de grupos domésticos na estabilização da política

Marcelo Valença²¹

Este artigo propõe a utilização do instrumental analítico da Sociologia Política Internacional (SPI) a partir do arcabouço dos Estudos Críticos de Segurança (ECS) para compreender a importância do Mercosul na estabilização das relações Brasil-Argentina e para a segurança regional na América do Sul.²² Nesse contexto, exploro adequação desses marcos para compreender o processo de integração regional como uma estratégia de normalização da política e de construção de uma narrativa de continuidade baseada na cooperação e identidade entre os Estados, principalmente aqueles dois. Para tanto, parto de dois pressupostos.

Primeiramente, fujo do postulado tradicional da Segurança de que segurança e insegurança são elementos excludentes e antagonísticos. Trato esses conceitos como parte do processo social de constituição de práticas e verdades que integram, complementarmente, a política.

O segundo pressuposto diz respeito ao papel assumido pelas ideias e pelos interesses dos grupos domésticos na integração. Considero-os centrais para compreender as dinâmicas políticas entre Brasil e Argentina. Mais precisamente, o Mercosul se torna um elemento de normalização da política ao ser constituído e reproduzido como um ambiente seguro, no qual a diferença entre os Estados é mitigada em prol de uma identidade comum. Entendo que a experiência sul-americana permite abordar o processo de integração através de lentes voltadas para a participação desses atores como elementos de conexão entre as sociedades dos dois países.

O propósito de conjugar o debate entre integração regional e Segurança é perceber que a legitimação do discurso oficial de

integração esconderia uma tentativa de afastar tensões históricas, criando uma dependência entre os Estados que inviabilizaria o retorno às hostilidades anteriores. Desse modo, a incidência de um discurso de (in)segurança travestido em práticas cotidianas de áreas tão diversas quanto economia, sociedade e cultura, torna o espaço da integração familiar, aproximando as políticas doméstica, regional e internacional. A superação das incertezas que existiriam nessas esferas naturalizaria o processo de integração e aproximaria os Estados, especialmente com a interação entre as sociedades domésticas.

Meu argumento é desenvolvido em três etapas. Na primeira, apresento os ECS e a SPI. A ênfase é dada aos mecanismos que proporcionam a construção social da segurança e insegurança, bases constituintes do discurso de (in)segurança.

Depois, a partir da adequação do modelo ao estudo da integração no Mercosul, problematizo a incidência do discurso de (in)segurança. Ele consiste na construção de um espaço de normalidade das relações políticas através da operacionalização e incorporação de comportamentos e práticas da integração à rotina social e que, ao se tornarem naturais, aproximam a política internacional da doméstica, mitigando as incertezas daquela. Ele envolve atores autorizados – ou que se auto-permitem – a definir os limites do que é seguro (ou familiar), aproximando e afastando outros grupos nesta redefinição de fronteiras e do político. Sugiro aqui a atuação de grupos domésticos que, por razão de sua *expertise* ou envolvimento no processo de integração, incorporam o bloco à rotina social, traduzindo os procedimentos institucionais em práticas ordinárias que permitiriam um maior alcance e participação junto ao processo de integração.

Por fim, como contribuição deste estudo, exploro a existência de “dois” Mercosul, o oficial e o real (Saraiva, 2010) para indagar se a assimetria entre os dois representaria o espaço de incidência do discurso de (in)segurança, que mascara os insucessos do Mercosul real e coloca o bloco como central para a política externa de Brasil e Argentina, tal como sugere o discurso oficial.

21. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

22. O autor agradece à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (“FAPERJ”) pelo apoio concedido ao projeto do qual este trabalho faz parte. Versões preliminares deste artigo foram apresentadas no X Congresso da Sociedad Argentina de Ciencia Política e no 34º Encontro Anual da ANPOCS, e constituem uma discussão preliminar de uma pesquisa ainda em andamento.



Estudos Críticos de Segurança e a Sociologia Política Internacional

Os ECS surgem no final da década de 1990 influenciados pela virada crítica nas teorias de Relações Internacionais e, diferentemente de outras correntes críticas ao Realismo, não buscam apenas o alargamento do campo, mas, principalmente, o seu aprofundamento. Mais precisamente, os ECS buscam a compreensão do que significa segurança, estar seguro e contra o que se pretende estar seguro. Ao questionar as fundações da disciplina, os ECS colocam em dúvida o objeto de referência do campo e a própria noção do que significaria segurança, apontando a existência de outras ameaças que seriam qualitativa e quantitativamente mais relevantes para a política.

Nesse sentido, os ECS ressaltam que segurança não é uma condição a-histórica, que diz respeito apenas ao uso da força e se limita à dimensão militarista interestatal. Ao contrário, segurança é uma condição sociopolítica apurada a partir de determinado espaço político. Assim, a teoria propõe que uma análise histórico-interpretativa seria a forma mais adequada para compreender suas nuances e particularidades. Afinal, o pensamento em e sobre segurança não pode ser desvinculado dos problemas fundamentais da política contemporânea (Valença, 2010: 80).

Essa preocupação é sintetizada por Keith Krause (1998) sob a forma de um programa de pesquisas para o campo. Segundo ele, os atores devem ser considerados como (i) frutos de processos históricos complexos de construção social, (ii) constituídos e reconstituídos por práticas políticas que definem identidades em (iii) um contexto político internacional sob constante mudança. O conhecimento apurado (iv) não é objetivo e (v) deve ser obtido a partir de metodologias interpretativas, mais afins às Ciências Sociais. Isso se justifica porque (vi) o propósito das teorias sociais não é explicar e prever, mas entender contextualmente o conhecimento prático.

É nesse conjunto de seis premissas que o arcabouço da SPI se insere nos ECS. Tendo como bases a teoria política e os estudos de sociologia da migração e do policiamento na Europa (CASE, 2006: 446), a SPI foca *no que é segurança e o que ela faz*, acusando a despolitização de temas da área e da política através da análise de práticas discursivas que legitimam o discurso oficial.

Esses pressupostos indicam que a segurança, por si só, não possui significado próprio, não podendo ser compreendida fora do contexto político. Ela decorre da forma como os atores políticos a utilizam, assumindo uma significação social que a coloca como elemento de estabilização e ordenamento da sociedade. Consequentemente, a maneira como segurança é definida impacta na forma como a insegurança é constituída, de modo que

ambas passam a ser compreendidas como complementares e partes de um contínuo inerente à política.

Nesse sentido, segurança assume um viés dinâmico, associada à administração da vida e à manutenção das suas condições existenciais. Seu impacto se dá conforme as possibilidades a ela atribuída pelos atores envolvidos com o seu campo. A referência à segurança implica o pensar sobre as possibilidades da política, interligando as diferentes esferas da vida social e não constituindo apenas um problema acadêmico, militar ou político. Então, como pensar segurança?

A SPI propõe encará-la como uma prática, respeitando três premissas. A primeira diz que, por estar inserida na política, a segurança deve produzir impactos sociais para existir. Ademais, o campo não é composto por atores com posição ou papel fixos, mas que se constituem mutuamente em uma disputa para definir qual ameaça deve ocupar as agendas. Finalmente, os termos utilizados pelos agentes envolvidos na segurança são não-técnicos – mesmo quando produzidos por atores técnicos –, sendo acessíveis à sociedade e sujeitos à apropriação e reapropriação de seus significados sociais conforme o interesse envolvido. Isso sugere que a segurança opera como uma técnica de governança, envolvendo o monopólio da verdade sobre o poder, o perigo e o conhecimento (CASE, 2006) – o que permite sugerir a atuação dos grupos domésticos nessa área.

Com isso, a segurança não se vincula à exceção. Ela opera através de práticas rotineiras de administração de processos, pessoas e tecnologias, incluindo formas de comunicação e vigilância, e está diretamente ligada à legitimidade dos atores e agências na constituição dessas práticas. O binômio segurança e insegurança diz respeito a uma disputa maior: ele se refere ao embate entre diferentes atores sobre a capacidade de declarar que algo é ou não pertinente à segurança (Bigo, 2008: 123). A construção da segurança passa por grupos autorizados – ou que se auto-permitem – a definir o que é ou não seguro, identificando e constituindo a ameaça e/ou inimigo.

A operacionalização dessas estratégias implica a legitimação de certas práticas de violência que assumem status de política, sendo consideradas mecanismos válidos para transmitir segurança. A incorporação de determinadas rotinas gera, ao mesmo tempo, uma dimensão de segurança e familiaridade e uma insegurança decorrente da sua ausência. A síntese desse processo social de constituição da (in)segurança origina a securitização.

Para a SPI, a securitização é uma ferramenta de instrumentalização técnica de práticas que sugerem a normalidade política através de agências de segurança competentes, tornando-se parte do dia-a-dia e assumindo legitimidade a partir da sua incorporação racional pela sociedade. Através da securitização, cria-se efeitos estruturais originados da reconfiguração e



reordenamento da sociedade (CASE, 2006: 455), com a delimitação dos domínios da segurança e a constituição social da insegurança. Ela permite a normalização da política e a estabilização da ordem através do reforço dos mecanismos de controle dos agentes competentes e da consolidação de sua legitimidade. Seu uso político se evidencia na medida em que, ao invés de proporcionar estabilidade, a operacionalização dessas práticas de normalidade gera maior temor, ainda que velado.

Analogamente à securitização tem-se a dessecuritização. Dessecuritizar um tema significa retirá-lo da agenda de segurança através de práticas discursivas ou tecnologias de proteção. A dessecuritização não significa o restabelecimento da política normal ou o avanço na segurança, tampouco o aumento no número de agências oficiais de segurança e a consolidação de sua atuação não geram um ambiente social mais seguro (CASE, 2006: 457). A SPI considera a dessecuritização simultânea à securitização. Enquanto esta consistiria na operacionalização objetiva das práticas de segurança, aquela envolveria a dimensão subjetiva dos agentes, afetando a compreensão social do que é estar inseguro ao criar uma falsa imagem de segurança diante de um problema aparente, ainda que não explícito: a dessecuritização constitui a insegurança.

Essas dinâmicas mostram como o papel das práticas discursivas é central para a SPI. Porém, seu estudo não deve ser realizado com base apenas no que é explicitamente declarado: certos movimentos de dessecuritização estão tão presentes nas rotinas institucionais que sequer são discutidos ou problematizados (Bigo e Walker, 2007).

Finalmente, é apropriado uma observação sobre a relação entre as esferas doméstica e internacional. Ainda que o foco no doméstico seja central para a atuação dessas agências e atores, o internacional apresenta grande importância, pois é uma esfera complementar e inescapável da política doméstica e temas que incidem sobre a política e a segurança sofrem influência de elementos do internacional (Bigo e Walker, 2007). Por se tratarem de temas em que os processos de globalização tem forte incidência, é praticamente impossível restringi-los à dimensão territorial do Estado. Questões tão diversas quanto imigração, desenvolvimento e crime organizado transbordam entre esses níveis, contribuindo para a desterritorialização da política.

Para a SPI, isso ocorre em função da contribuição da sociologia, criminologia e da história para a compreensão do papel político da segurança, rompendo com práticas e significados anteriores, inclusive o modelo político estatal (Bigo, 2008: 118-119). Desse modo, a confusão entre os níveis doméstico e internacional aparece uma consequência necessária deste processo de desterritorialização da política. A atuação de

grupos domésticos transborda para o internacional porque a separação entre temas de segurança doméstica e internacional não mais ocorre: são todas questões políticas e a segurança deve ser vista a partir desta lógica.

O Discurso de (in)segurança e a segurança no Mercosul

Antes de descrever o funcionamento do discurso de (in)segurança, é importante adequar o marco da SPI aos propósitos deste trabalho. Compreender a lógica e as práticas políticas por trás do processo de integração na América do Sul é relevante para evitar a repetição de argumentos de autoridade que tomam o continente como pacífico e pouco tendente ao conflito armado.

Alguns trabalhos problematizam tal assertiva, questionando as bases teóricas e políticas que a sustentam, além dos pressupostos de estabilização da segurança regional (Mares, 2001; Buzan e Wæver, 2003; Oelsner, 2005). Contudo, ainda que evidenciem a importância do Mercosul, a sua importância para a normalização da política regional é pouco trabalhada. Este trabalho se volta para esse propósito ao evidenciar o discurso que naturaliza o processo de integração e normaliza a política, afastando as tensões anteriormente presentes ao sugerir que o bloco é o fator a partir do qual segurança e insegurança são pensados no continente.

Pode-se traçar uma analogia da União Europeia (UE) com o Mercosul se observarmos que o foco na constituição da segurança na SPI objetiva o estudo de uma dinâmica fruto de um processo de integração regional de longa duração. Não há na região um processo de integração tão intenso quanto o da UE. Nesse ponto entendo que seja possível adaptar o modelo analítico à realidade sul-americana.

Com isso, sua adequação ao Mercosul decorre, grosso modo, de quatro aspectos. Estes são (i) as características atribuídas ao campo da segurança no estudo da agência; (ii) a importância das práticas discursivas para a naturalização das estratégias políticas; (iii) a construção social da (in)segurança como domínio de normalização da política; e (iv) a confusão entre doméstico e internacional.

O campo da segurança é constituído por práticas políticas que envolvem e impactam tanto a dimensão interna quanto a externa da política, produzindo efeitos que evidenciam a sua existência. Assim, ele se aproxima da sociedade, estando acessível a ela. O mesmo é esperado do campo da integração regional. Para ser bem sucedido ele deve ser percebido como relevante política e socialmente, trazendo impactos reais para a sociedade: "relevance is a matter of 'becoming' relevant, not a static concept of 'being' relevant" (CASE, 2006: 473).



O modelo proposto contribui para o estudo da integração sul-americana porque proporciona essa relevância ao trazê-lo para uma dimensão social e não mais restringi-lo à esferas intergovernamentais que nada significam para a população. O Mercosul congrega a ação de diferentes atores e setores, incluindo o governamental, econômico e o social, evidenciando a sua transversalidade. O processo de integração criado no seu entorno envolve atores que possuem identidades diferentes, mas convergem em termos de interesse e disputam espaço por legitimidade e autoridade. Essa disputa reforça a importância “oficial” do bloco.

A produção de efeitos do Mercosul acontece através da operacionalização das suas diretrizes junto a sociedade por meio de práticas que naturalizam a integração. Essas práticas são inerentes aos grupos, operando em suas áreas de atuação e refletindo seus interesses. Ao serem inseridas na sociedade, elas tornam concreta a ideia do Mercosul, transformando-o em um espaço natural da política.

Assim, a interação com os demais Estados-membros do Mercosul perderia o caráter de incerteza inerente às políticas externas para se tornar um espaço de confiança. A identificação de estruturas sociais comuns no interior dos Estados permite a transformação da natureza das relações sociais, mitigando as diferenças, reconstituindo os discursos e comportamentos anteriormente existentes e sugerindo uma narrativa de continuidade.

A síntese desses processos resulta na construção social da (in)segurança. Defini-la é estabelecer um domínio em que a política é normal e ausente de ameaças. Exemplo disso é que o discurso oficial sobre o Mercosul tem como objetivo o desenvolvimento político e econômico dos Estados envolvidos, mas se silencia frente às tensões da Guerra Fria. Ainda que não mencione a formação social do Mercosul, essa aparece como decorrência das mudanças e processos institucionais do bloco. A conjugação desses aspectos torna coerente e natural a integração, reforçando o seu discurso de centralidade na política externa dos governos brasileiro e argentino.

A percepção de que suas diretrizes – refletidas nas práticas de agentes sociais, culturais e oficiais – beneficiam a sociedade, apontam para uma homogeneização de interesses entre esses agentes, o governo e os demais Estados. Tal harmonia gera as fronteiras da política normal e, conseqüentemente, delimita o espaço de insegurança e instabilidade política.

Finalmente, a relação entre os planos doméstico e internacional. Considerando o Mercosul um projeto de integração regional que extrapola a esfera comercial, entende-se que tal

confusão seja natural e a relação entre os grupos domésticos e seus pares em Estados vizinhos, inevitável. Ademais, o Mercosul busca não apenas a integração socioeconômica, mas também a integração, aos moldes do que ocorre na UE com pretensões, inclusive, de um parlamento próprio. Logo, a política interméstica é um aspecto importante para o sucesso desse estudo.

Posto isso, trato do discurso de (in)segurança e sua relação com a dessecuritização. No modelo original da SPI, que reflete as dinâmicas europeias, ela opera por meio de agências oficiais de segurança. No caso do Mercosul, defendo que ela surge de grupos de interesse domésticos que, em função da transversalidade do processo de integração, operam em áreas tão distintas quanto a econômica, social, cultural e governamental.

Mesmo que não ligados diretamente ao Estado, tais grupos promovem práticas que correlacionam o processo de integração à uma suposta estabilidade política na região. Sem o guarda-chuva do Mercosul, essas práticas não proporcionariam o resultado esperado. Dotados de expertise diretamente relacionada à integração, os grupos desenvolvem estratégias em suas áreas de atuação, naturalizando-as junto à sociedade. A motivação desses grupos é reforçar a sua presença em seus setores, mas seu envolvimento torna o projeto de integração algo realizável para a sociedade.

A incorporação dessas práticas no dia-a-dia reforça o projeto do Mercosul porque a política que dele decorre é familiar, menos insegura à sociedade. Responder positivamente aos estímulos originados a partir do discurso de (in)segurança reforça, portanto, o projeto do Mercosul e gera expectativas em torno do bloco. O papel do bloco consiste, principalmente, na ruptura do binômio identidade/diferença existente na política internacional, aproximando Brasil e Argentina em um plano no qual a relação entre o Eu e o Outro não opera com a mesma tensão aplicável a outros relacionamentos interestatais.

Assim, o discurso de (in)segurança do Mercosul cria novas categorias de *outsiders*. Ao trabalhar em um processo em que novas fronteiras do conhecimento são estabelecidas para além das fronteiras do Estado, produz-se espaços políticos diferenciados e contingentes. Conseqüentemente, novas formas de discriminação e de domínios de diferença/semelhança são gerados, possibilitando a tomada de medidas de exceção e de discriminação, com a (in)segurança aparecendo no discurso político. Ao enxergar, portanto, o discurso de (in)segurança como uma prática política que naturaliza determinadas estratégias de legitimação de interesses sem problematizá-las, o instrumental da SPI evidencia a aproximação da sociedade ao processo de integração, criando novas formas de enxergar o internacional.



Essas novas fronteiras surgem a partir da atuação dos grupos legitimados – ou que se auto-permitem – a estabelecer e operacionalizar as práticas da integração regional. As novas fronteiras de aceitação da segurança e do que consiste estar seguro são estendidas no processo político, mas permanecem estáticas no plano oficial (Walker, 2006). O discurso de (in)segurança mascara a produção de novas fronteiras e novos espaços de estabilidade na medida em que estabelece e reforça novas práticas de aceitação da diferença. Novos escopos de autoridade surgem e, com eles, novas práticas de construção da familiaridade e diferenças sem que, contudo, o estabelecimento dessas fronteiras seja problematizado.

O Discurso de (in)segurança e o Mercosul: possibilidades analíticas

O Mercosul é um projeto em andamento que, apesar de constituir o modelo mais bem sucedido de integração no continente, enfrenta dificuldades e incertezas. Nada disso, contudo, o impede de ser o organismo por trás de importantes iniciativas, como as parcerias comerciais com a UE e a integração com os países andinos. Deste modo, para que as expectativas nele depositadas sejam alcançadas, as crises e dúvidas institucionais que o cercam precisam ser amenizadas, especialmente por parte de Brasil e Argentina. Somente assim sua centralidade para as políticas externas dos Estados da região pode se justificar, criando as bases para um domínio sociopolítico estável.

Neste sentido, sugiro o discurso de (in)segurança como ferramenta para entender os processos de securitização e dessecuritização no Mercosul e evidenciar as assimetrias entre “dois” Mercosul, o oficial e o real. Ambos produzem efeitos na esfera política, mas o discurso de (in)segurança corrobora para o sucesso do Mercosul oficial ao promover e reapropriar os significados da relação Brasil e Argentina em seu bojo dando a ela um senso de continuidade e cooperação.

O Mercosul oficial é aquele constituído pelo discurso político como central para a política externa de Brasil e Argentina. Ele foi pavimentado pelos acordos e tratados que amenizariam o relacionamento entre os dois Estados que, desde o século XIX, interagiam baseados na percepção negativa mútua e em padrões de inimizade e rivalidade (Camargo, 1993: 6), disputando, em seus próprios termos, a hegemonia política sobre o continente. A ameaça de uso da força para resolver disputas não era infrequente.

Mais recentemente, a década de 1970 marcou um período de particular tensão entre os dois Estados, que mediam a ação do outro a partir de análises com base no poder e nos interesses perante a região. O diálogo entre eles era claramente competitivo e definido em termos militares (Camargo, 1993: 10): a paz era frágil e os interesses, conflitantes (Oelsner, 2005:

12-13). A Argentina em crise sentia-se pressionada com o desenvolvimento industrial brasileiro, que ampliava seu domínio econômico e fomentava a sua capacidade militar convencional para se sobrepor ao rival. Assim, uma reaproximação poderia ser benéfica para ambos.

Algumas barganhas políticas domésticas aconteceram e ajudaram a consolidar uma parceria, mitigando percepções negativas e estimulando a cooperação. Com os Estados ainda governados por juntas militares, o papel das forças armadas e de agentes econômicos e técnico-científicos, principalmente na área nuclear, foi fundamental para aproximar as burocracias dos dois países (Camargo, 1993: 39-40; Oelsner, 2005: 13). Outras iniciativas se seguiram estreitando os laços entre Brasil e Argentina e permitindo que novos voos fossem ambicionados.

A reaproximação formal aconteceu durante a guerra das Malvinas, quando o Brasil manifestou-se favoravelmente ao pleito argentino pelo controle das ilhas. Mesmo com a rápida transição democrática argentina e a manutenção do governo militar brasileiro, os dois países enxergavam possibilidade de maior interação política, principalmente diante da crise econômica que se abatia sobre a região (Camargo, 1993).

Como resultado, a década de 1980 foi rica em termos de documentos formais de cooperação e desenvolvimento, explicitando a aproximação de fato entre os dois países. Alguns autores apontam esses documentos como sendo os precedentes do Mercosul. Complementarmente, Brasil e Argentina se envolveriam em projetos comuns, compartilhando discursos e posições políticas que ajudavam a reforçar a percepção mútua de normalização do seu relacionamento (Vaz, 2006a: 61). Ao contrário do que existira, as novas relações entre os dois Estados eram baseadas no compartilhamento de interesses, o que criava uma zona de estabilidade política em que a política normal operava.

O discurso oficial de integração alcançou a sociedade em 1985, durante os governos de Raúl Alfonsín e José Sarney. Com ambos os Estados democráticos, a política sinalizava a importância do parceiro para o próprio desenvolvimento: as identidades se aproximavam e o discurso político proporcionava o distanciamento das disputas então acontecidas.

“[T]wo factors – rhetoric as the manifestation of political will, and the construction of co-operative institutions and organisations – proved useful in helping to build up trust and confidence, and develop these into viable policies backed by the public (Oelsner, 2005: 15).”

Ao longo desses quase vinte anos, as bases normativas e legais do Mercosul foram construídas com a negociação de temas como cooperação econômica e desenvolvimento, chegando



a questões de segurança e estabilidade política (Vaz, 2006a: 60).²³ Esses acordos oficializavam compromissos e criavam uma base política sobre as quais os Estados repousavam, proporcionando diretrizes para uma identidade política comum. Fazer parte do Mercosul implicava o respeito à democracia e ao não-recurso da força para a resolução de divergências (Vaz, 2006a: 45). Ainda que não haja a produção de normas de direito comunitário, válidas para todos os seus membros, há o compromisso expresso de respeito ao direito internacional, o que mitiga as incertezas entre os Estados. Muitas dessas iniciativas, ainda que baseadas em questões técnicas, como o Programa para Integração e Cooperação Econômica (1986), eram coordenadas pelos corpos diplomáticos dos dois Estados, caracterizando a sua dimensão política e oferecendo sinais positivos para o sucesso e continuidade de uma relação estável e não-violenta (Oelsner, 2005: 16).

Os governos democráticos da década de 1990 e 2000 em ambos os países continuaram com a aproximação política, colocando o Mercosul e suas instituições como pontes necessárias para o sucesso da integração (Vaz, 2006a: 57 e 2006b: 91). Gradativamente, o Mercosul foi fortalecido e a ele era atribuído um senso de amadurecimento institucional não encontrado em processo de integração anterior algum.

Mesmo que não previstas originalmente, as áreas social e cultural – dimensões centrais para a construção de identidades comuns – passaram a gradualmente serem incluídas no projeto da integração. Isso permitiu que as sociedades domésticas passassem a conhecer mais os seus vizinhos (Oelsner, 2005: 17) e, com essa aproximação, uma pluralidade de grupos domésticos tornou-se parte da “estrutura social” do Mercosul, aumentando os pontos de contato entre os interiores dos Estados-membros. Como proponho, essa aproximação permitiu que a sociedade conhecesse e participasse mais do bloco, naturalizando-o e compreendendo-o como parte de seu dia-a-dia, de forma mais intensa que as ações de caráter oficial. Pode-se afirmar, inclusive, que essas se beneficiaram da participação dos grupos sociais. Mesmo que em caráter embrionário (Vaz, 2006b: 94), o Mercosul oficial mostra-se central para o sucesso das relações Brasil-Argentina, para o desenvolvimento socioeconômico do Cone Sul e para a própria estabilidade política da região.

“All this contributed to unfolding a new, distinctive geographic scope, gradually awakening a perception of common or shared destiny not just among political and economical elites, but also in wider circles of society (Oelsner, 2005: 17).”

Por outro lado, o Mercosul real é aquele que existe realmente na prática. Ele foge da imagem de sucesso criada pelos governos de Brasil e Argentina e reflete as incertezas desses Estados em relação

aos seus parceiros na elaboração de suas políticas externas. Mesmo com uma alegada identidade sul-americana, suas diferentes formações culturais e sua disputa política em função de diferentes visões de mundo reforçam o binômio identidade/diferença na elaboração de suas políticas externas. Com isso, o “Estado parceiro” é encarado como Outro, dotado de diferentes motivações e interesses e, portanto, devendo ser tratado com cautela.

O Mercosul real também expressa as dúvidas da literatura especializada sobre integração regional quanto ao sucesso do seu projeto em uma região marcada por diversas tentativas de integração, a maior parte incapaz de atingir seus objetivos. Analisando de modo mais pragmático, a literatura sobre integração regional enxerga problemas e antagonismos no projeto do Mercosul.

Primeiramente, aponta as dificuldades que a integração entre Estados, com tamanhas assimetrias políticas e econômicas, como Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai podem enfrentar. Se existe a inspiração no modelo europeu, a lição a ser aprendida é que deve haver bases mínimas para o processo tomar corpo. Ademais, as estratégias desenvolvidas pelos países envolvidos diferem, bem como suas prioridades. No Mercosul há Estados que optaram primeiro pela liberalização comercial unilateral, como a Argentina, enquanto outros optam pela – ou são conduzidos para – abertura regional. Isso cria impactos na própria forma como os Estados enxergariam a motivação de seus parceiros em direção ao projeto. Questões e prioridades domésticas, que obstaculizaram projetos anteriores de integração, também se mostravam presentes no Mercosul.

A literatura também aponta que, apesar dos avanços representados pela assinatura de tratados e acordos de cooperação que influenciaram a constituição do bloco, o Mercosul sofria – principalmente durante a década de 1990 – dos efeitos decorrentes da crise econômica que seus membros passavam, principalmente a Argentina. Assim, não conseguia viabilizar o papel dinâmico que dele se esperava para o processo de integração (Vaz, 2006b: 86-88). Ademais, mesmo com a entrada de temas de segurança na pauta do Mercosul e da cooperação policial, a instabilidade política do pós-09/11 punham em risco a estabilidade das suas fronteiras. As diferentes capacidades e processos organizacionais domésticos afetavam o sucesso e a tendência a uma cooperação.

No lado brasileiro, a instabilidade internacional neste período provocou desaceleramento da economia e fez com que a política externa do governo FHC, voltada para o reforço do papel brasileiro como *player* internacional, estagnasse. “Consolidou-se (...) sensível descompasso entre (...) o discurso diplomático e gestos mediáticos de política externa e (...) a real capacidade de implementação de que dispunha o Governo (...)” (Vaz, 2006b: 89).

23. Andrea Oelsner (2005, p. 8) sugere que, com o Mercosul, a relação entre Brasil e Argentina passou a constituir uma comunidade de segurança insípida.



O Mercosul entraria, então, para um plano de menor destaque na política externa brasileira, só retornando às agendas durante o governo Lula. O bloco, contudo, se mostraria extremamente fragilizado e sem uma plataforma de ação efetiva (Vaz, 2006a: 59), especialmente a partir de 2005 (Saraiva, 2010: 16-17).

Com base nessa diferenciação, proponho que o discurso de (in)segurança reforça o papel do Mercosul oficial, pois o trata como parte essencial das dinâmicas políticas sul-americanas. É neste contexto que o estudo dos grupos domésticos para reforçar esse discurso é possível e relevante como apontado. Entendo que o bloco se fortalece de forma mais perceptível às sociedades a partir de iniciativas sociais e culturais que a partir das medidas intergovernamentais que deram origem ao Mercosul. Destarte, o esforço de grupos domésticos na promoção, por exemplo, do turismo, intercâmbio acadêmico e cultural, associado a medidas como a flexibilização do acesso de cidadãos do Mercosul nos outros Estados-membros aumentou a troca de informações e intensificou o contato com as demais sociedades, criando zonas de contato interestatal que extrapolam a política internacional tradicionalmente compreendida.

Tamanha aproximação proporciona às populações dos Estados-membros a sensação de que os outros Estados são, de certa forma, semelhantes a si e que, portanto, oferecem pos-

sibilidades que não mais se limitam àquelas que o seu próprio governo apresenta. O sucesso do bloco acaba por ser corroborado por tais práticas, dado que essas mascaram um histórico regional de tensões e rivalidades. A familiaridade e a proximidade geram, aqui, a segurança.

De maneira oposta, na zona não coberta pelo Mercosul – como as fronteiras do Norte do Brasil ou da Argentina com o Chile – o contato com a diferença é politizado internacionalmente e demanda controle militar. A política regional se estabelece em bases estatais e o contato com elementos vindos de fora – como migrantes, comunidades ribeirinhas e trabalhadores – motiva políticas de governo e estratégias de proteção. A insegurança decorre da ausência de práticas que evidenciam um arranjo tal como o do Mercosul.

Pode-se explicar a construção da segurança e a conseqüente delimitação do que significa insegurança a partir dessas variáveis. Assim, o discurso de (in)segurança sobre o bloco proporcionaria vê-lo como o elemento responsável por toda essa aproximação e pelos avanços das últimas décadas. O discurso, ainda que não se refira explicitamente à “segurança”, sugere a estabilidade e a normalização da política. Dentro da lógica de que segurança precisa ser entendida dentro do contexto social trabalhado, acredito na importância desse aparato teórico para estudar o projeto de integração do Mercosul.

Referências

- Bigo, D. (2008) International Political Sociology In P. Williams, *Security Studies: an introduction*, New York, Routledge, pp. 116-129.
- _____; Walker, R. B. (2007) International, Political, Sociology. *International Political Sociology*, Vol. I, n.1, pp. 1-5.
- Buzan, B.; Wæver, O. (2003) *Regions and Powers: the structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Camargo, S. d. (1993) *A Integração do Cone Sul*, Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio.
- CASE Collective (2006) Critical Approaches to Security in Europe: a networked manifesto, *Security Dialogue*, Vol. 37, n. 4, pp. 443-487.
- Krause, K. (1998) Critical Theory and Security Studies: the research programme of ‘Critical Security Studies’, *Cooperation and Conflict*, Vol. 33, n. 3, pp. 298-333.
- Mares, D. R. (2001) *Violente Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*, New York, Columbia University Press.
- Oelsner, A. (2005) (De)Securitization Theory and Regional Peace: some theoretical reflections and a case study on the way to stable peace, *EUI Working Paper RSCAS No. 2005/27*, Florença, 21 p.
- Saraiva, M. G. (2010) A Política Externa Brasileira do Governo Lula: idéias e mudanças. *34º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 27 p.



Valença, M. M. (2010) *Novas Guerras, Estudos para a Paz e Escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela Segurança*, Tese, Doutorado em Relações Internacionais, Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais/PUC-Rio.

Vaz, A. C. (2006a) O Brasil no Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente. In H. H. Altemani, & A. Lessa, *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, Vol. 2, São Paulo, Editora Saraiva, pp. 43-73.

_____, (2006b) O Governo Lula: uma nova política exterior? In C. Brigagão, & D. Proença Jr., *O Brasil e a Conjuntura Internacional: paz e segurança internacional*, Rio de Janeiro, Gramma/KAS, pp. 85-96.

Walker, B. R. (2006) The Doubled-Outside of the Modern International, *Ephemera*, Vol. 6, n.1, pp. 56-69.