

FAZENDO AS COISAS CERTAS: Segurança e Defesa do Estado Moderno

por Coronel Alessandro Visacro, Exército Brasileiro*

“A Brigada de Cavalaria Pomorska, ao que parece ignorando o material de que eram feitos nossos carros [blindados], carregou sobre eles com suas espadas e lanças, sofrendo tremendas perdas.”¹

– General Heinz Guderian

Grandes mudanças são inerentes à história da humanidade. O domínio do fogo, a Revolução Neolítica, o advento da escrita e da roda, o surgimento da metalurgia do bronze, os avanços incontidos das ciências e a criação de sofisticadas instituições políticas e sociais demonstram que o mundo sempre esteve em constante transformação. Das leis de Hamurabi, codificadas na antiga Mesopotâmia no século XVIII a.C., à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, redigida pelos revolucionários franceses no século XVIII d.C., a humanidade jamais se manteve, inteiramente, estagnada.

Entretanto, há cerca de apenas 200 anos, com o início da Revolução Industrial, passamos a experimentar alterações em um ritmo, cuja intensidade, celeridade, amplitude e profundidade têm desafiado a capacidade adaptativa, até mesmo, dos mais elaborados agrupamentos humanos. Não por acaso, o epicentro dessas mudanças, a Europa, quase encontrou sua própria destruição, na primeira metade do século XX, com duas guerras mundiais, caos político, desintegração de impérios, revoluções, conflitos nacionalistas, tensões étnicas agudas, disseminação de ideologias radicais, ascensão de regimes totalitários, genocídios, crise econômica prolongada, epidemia e fome².

Como alertou Michael Phillips, “nosso maior perigo não é o ambiente mundial em mutação, mas a nossa relação com ele”³. Afinal, incorremos em equívocos naturais (e, por vezes, desastrosos) ao interpretar as transformações que afetam os princípios básicos que regem a organização e o funcionamento da sociedade, demandando, em algumas ocasiões, um tempo excessivo para nos readequarmos a novos contextos.

Ao postular que o conhecimento se tornou o principal fator de produção no século XXI, superando em importância a disponibilidade de terra, capital, trabalho, energia e matéria-prima juntos, o professor Marcos Cavalcanti, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, asse-

* Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao CAC/USA e assessor da edição em português da revista *Military Review*.

¹ Heinz Guderian, *Panzer Líder: a verdadeira história dos Panzers, e a sua influência na 2ª Guerra Mundial* (Rio de Janeiro: Bibliex, 1966), p. 72.

² Han Kershaw, *De Volta do Inferno: Europa, 1914-1949* (São Paulo: Companhia das Letras, 2016), p. 19-25.

³ P. Michael Phillips, “Desconstruindo Nosso Futuro de Idade das Trevas”, *Military Review*, Edição Brasileira (Jul.-Ago. 2010): p. 36.

gurou que “nós não vivemos, hoje, uma era de mudanças [...] Ao contrário, estamos vivenciando uma autêntica mudança de era, o que é algo completamente diferente”⁴. De fato, o uso do termo “era de mudanças” sugere um *continuum* de transformações sobre as quais podemos exercer certo grau de controle. Por outro lado, a expressão “mudança de era” pressupõe uma ruptura paradigmática que incide sobre os fundamentos da sociedade, tornando obsoletos modelos e padrões consagrados ao longo do tempo.

Segundo o escritor venezuelano Moisés Naím:

[É] impressionante o pouco consenso que existe a respeito da direção das mudanças no nosso mundo e de quais são as ameaças que precisam ser previstas em razão delas – sem falar na escassez de ideias realistas de como lidar com elas. Apesar do dilúvio de dados e opiniões disponíveis hoje, não temos uma bússola confiável, ou seja, um quadro de referência claro para ajudar a dar sentido às transformações que estão ocorrendo em todos esses domínios, cada vez mais interconectados.⁵

No campo da segurança e defesa, muitos dos desafios trazidos pela pós-modernidade não passam de antigas ameaças submetidas a uma nova dinâmica. Algumas formas de conflito são inéditas, embora também contem com antecedentes bastante remotos. Ainda assim, os tradicionais padrões de resposta do Estado têm se revelado anacrônicos e completamente ineficazes. As estruturas conceituais disponíveis continuam a guiar processos cognitivos apoiados em heurísticas e vieses, que divergem significativamente da realidade. Ou seja, os cenários atuais têm sido interpretados segundo preceitos rígidos e arcaicos, como se novos problemas devessem se subordinar a soluções preexistentes e não o contrário.

Os mais ortodoxos e conservadores refutam, categoricamente, uma releitura das questões afetas à segurança e defesa, advogando a atemporalidade de seus princípios fundamentais. Contudo, perigos reais e potenciais à sociedade se avultam, de forma inexorável, sem que disponhamos de ferramentas e mecanismos apropriados para seu enfrentamento – motivo pelo qual, no decurso das últimas décadas, o arriscado e oneroso uso do poderio bélico convencional tem se revelado tão pouco compensador. Por mero pragmatismo e prudência, portanto, devemos questionar nossos pressupostos.

Albert Einstein afirmou que “se tivesse uma hora para resolver um problema e [sua] vida dependesse dessa solução, passaria 55 minutos definindo a pergunta certa a se fazer”⁶. Dificilmente agimos dessa forma. Como discípulos inconscientes de Frederick Taylor e Henry Ford⁷, somos mais propensos à imediata aplicação dos rígidos processos para os quais fomos

⁴ Marcos Cavalcanti, “O Trabalho”, Instituto CPFL (*site*), 23 set. 2009, acesso em 3 out. 2018, <https://youtu.be/jW6wRlikgT4>.

⁵ Moisés Naím, *O fim do poder: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser?* (São Paulo: LeYa, 2013), p. 329.

⁶ Talita Abrantes, “5 Frases Geniais Sobre Criatividade para Seguir Ainda Hoje”, Exame (*site*), 26 jun. 2013, acesso em 12 out. 2018, <https://beatriziolanda.com/?p=4229>.

⁷ Stanley A. McChrystal, *Team of Teams: new rules of engagement for a complex world* (New York: Portfolio/Penguin, 2015), p. 36-48.

“mecanicamente” treinados, em detrimento de um estudo crítico mais amplo do problema. Por conseguinte, em um mundo globalizado e profundamente afetado pela revolução digital, estadistas, soldados, juristas, acadêmicos, analistas de inteligência, policiais, profissionais de mídia e representantes da sociedade civil, cada qual dentro de seu nicho de conhecimento, têm apresentado enormes dificuldades para estruturar problemas complexos relacionados à violência armada, tampouco se mostram capazes de pôr em execução soluções coerentes, eficazes e duradouras. Porquanto, seus matizes intelectuais permanecem atrelados à lógica linear, cartesiana e mecanicista, característica das sociedades industriais.

O cerne da questão reside no apego incondicional a modelos teóricos, com os quais pretendemos interpretar e justificar o conjunto de circunstâncias que nos envolve – a despeito de tais recursos se mostrarem, total ou parcialmente, antiquados. De acordo com o economista britânico John Maynard Keynes, “a dificuldade não está em adotar novas ideias, mas em se livrar das antigas”⁸.

A crença equivocada de que se adequar às exigências do século XXI restringe-se, tão somente, à mera aquisição de moderna tecnologia pode levar ao desperdício de vultosos investimentos e à frustração de estadistas e soldados que se mostram obcecados por sistemas de armas autônomos, inteligência artificial e guerras centradas em redes de computadores⁹. De fato, a simples incorporação de inovações tecnológicas, além de perceptível, é inevitável. O que não parece tão claro são os riscos de se empregar uma lógica antiquada para gerir novos recursos e reger novas dinâmicas, a exemplo do incontrolável choque de interesses que culminou com a deflagração da Grande Guerra em julho de 1914. Os líderes mundiais, em particular, deveriam ter isso sempre em mente, a fim de evitar que uma desnecessária sucessão de equívocos possa, mais uma vez, definir o curso da história.

Assim sendo, o ingresso da humanidade em uma nova era exige que os pressupostos básicos que tradicionalmente têm orientado o Estado na promoção de segurança e defesa sejam submetidos a uma análise isenta de preconceitos, vícios e paixões. Com o intuito de contribuir para esse debate, oferecendo uma abordagem epistemológica do tema, o presente artigo realizará uma breve descrição do desenvolvimento da estrutura conceitual disponível, desde a Paz de Vestfália, em 1648, até os dias atuais.

O advento do Estado moderno, a ordem vestfaliana e o conceito de segurança nacional

Na Idade Média, o Estado representava um ente quase imaginário, subordinando-se a instituições supra-estatais, especialmente, à Igreja. Além disso, sua autoridade, no plano doméstico, encontrava-se fragmentada nas mãos de senhores feudais e tiranetes semiautônomos que detinham, de fato, o poder político, social, econômico e militar no nível local. Essa realidade perduraria até a primeira metade do século XVII, já na Idade Moderna, quando, ao término da Guerra dos Trinta Anos, instituiu-se a Paz de Vestfália.

Em 1648, a luta entre católicos e protestantes, na Europa, chegava ao seu fim. Três décadas de guerras religiosas desprovidas de limites deixaram um continente destruído pelos

⁸ John Maynard Keynes, “The General Theory of Employment, Interest, and Money”, UMKC (*site*), 16 abr. 2003, acesso em 5 out. 2018, <https://cas2.umkc.edu/economics>.

⁹ Alessandro Visacro, *A Guerra na Era da Informação* (São Paulo: Contexto, 2018), p. 26.

combates, pela pilhagem, pela fome e pela doença. O impasse decorrente do esgotamento e da incapacidade de se alcançar uma vitória decisiva demonstrou que nenhum dos diversos reinos envolvidos no conflito estava em condições de se sobrepor aos demais, instaurando a unidade política e religiosa necessária à consolidação de um império. Assim sendo, quando os responsáveis pelas negociações de paz se reuniram nas cidades de Münster e Osnabrück, na região da Vestfália (na atual Alemanha), viram-se obrigados a adotar como ponto de partida o reconhecimento da fragmentação política da Europa¹⁰. Em termos práticos, admitia-se que uma nova dinâmica entre os poderes lá existentes deveria ter como fundamento precípua a autoridade soberana de cada Estado sobre seu próprio território e sobre o contingente populacional que o habitasse. Dessa forma, destacou Henry Kissinger, “o Estado (não o império, a dinastia ou a confissão religiosa) foi consagrado como a pedra fundamental da ordem europeia”¹¹.

A Paz de Vestfália tornou-se, portanto, responsável pelo advento do moderno Estado-nação – antítese do Estado medieval. De acordo com Russell Handy et al.:

Os termos [dos tratados de Münster e Osnabrück] reconheciam o direito soberano de cada Estado sobre seu território, povo e política externa, em bases iguais. Além disso, os tratados “formalizavam” o recurso da guerra como uma ferramenta política à disposição de líderes políticos reconhecidos internacionalmente, tornando-os responsáveis por ações militares inaceitáveis. Portanto, a soberania conferiu a líderes políticos formalmente reconhecidos o domínio exclusivo sobre o território e o povo dentro de suas fronteiras, livre da interferência de outros governantes.¹²

O Estado moderno compõe-se de três elementos essenciais, a saber: povo, território e soberania. Para muitos juristas e doutrinadores, a finalidade (ou valor social), consubstanciada na tarefa estatal precípua de promoção do bem comum, representa um quarto componente fundamental. Povo e território constituem os elementos materiais, sobre os quais a soberania traduz o poder formal do Estado. Para ser efetiva, a soberania deve se mostrar absoluta, perpétua, inalienável, una, indivisível, imprescindível e, naturalmente, ser uma prerrogativa exclusiva do Estado – que goza de legitimidade na medida em que o exercício dessa soberania se reveste de valor social, tendo o bem comum como fim¹³.

Com a ordem internacional gerada a partir da Paz de Vestfália inteiramente apoiada no protagonismo do Estado, a política externa passou a ser regida segundo a primazia absoluta do interesse nacional. A *raison d'État* e o obstinado exercício da *realpolitik* tornaram-se os alicerces de uma diplomacia excessivamente pragmática, cujos fundamentos doutrinários foram consagrados, séculos mais tarde, sob a égide da escola realista de Hans Morgenthau.

10. Ibid., p. 82 e 83.

11. Henry Kissinger, *Ordem Mundial* (Rio de Janeiro: Objetiva, 2015), p. 33.

12. Russel Handy, Michael J. Forsyth e Joseph Kunkel, “Sovereignty-in-Being: A Dangerous New Model for Territorial Expansion in the 21st Century”, *InterAgency Journal* 9, no. 2 (2018): p. 52.

13. Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de Teoria Geral do Estado* (São Paulo: Saraiva, 2013), p. 79.

Nesse contexto, não surpreende que a principal destinação do instrumento militar tenha se tornado a defesa da soberania do Estado e de seus interesses vitais ante ameaças provenientes de outros Estados nacionais. Assim surge, portanto, o conceito de “segurança nacional” segundo uma concepção eminentemente estatocêntrica e militarista.

Durante os três séculos compreendidos entre o fim da Guerra dos Trinta Anos e o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, segurança nacional foi o verdadeiro fiel da balança entre guerra e paz. Era, sobretudo, em seu nome que irrompiam as conflagrações entre os povos. Via de regra, a salvaguarda do poder soberano do Estado sobre seus elementos materiais, especialmente, sua integridade territorial, constituía a principal razão *jus ad bellum*, isto é, o direito de se fazer a guerra entendida como justa (figura 1).¹⁴

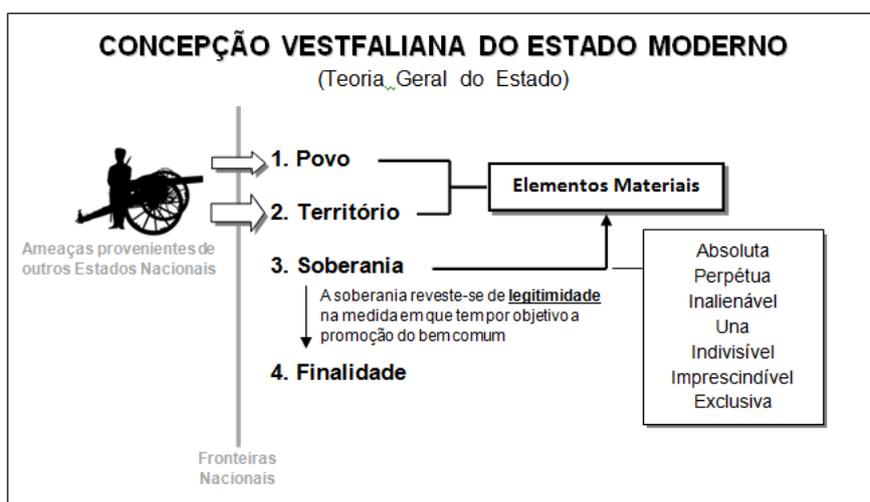


Figura 1 – Elementos essenciais do Estado moderno. (Fonte: o autor)

De acordo com Mariana Moreira e Silva, “tradicionalmente, a defesa de um país é (ou era) relacionada direta e unicamente com o conceito de segurança externa, ou seja, voltada somente para o caso de confronto ostensivo entre dois Estados”¹⁵. Embora os exércitos fossem frequentemente requeridos para suprimir revoltas internas e debelar insurreições, quase sempre se valiam da mesma lógica que norteava a guerra entre Estados, recorrendo, portanto, a expedições punitivas e represálias brutais que invariavelmente atingiam civis inocentes de forma indiscriminada¹⁶.

Naturalmente, o Estado também era responsável pela manutenção da lei e da ordem pública no plano doméstico, bem como pela proteção dos direitos e garantias individuais no nível comunitário. Mas essa atribuição estava restrita ao escopo da “segurança pública”. Estabelecia-se, assim, a distinção básica entre o soldado e o policial. Enquanto o Estado outorga ao primeiro a responsabilidade pelo uso da legítima força coercitiva contra pessoas alheias à sua coletividade, atribui ao segundo a mesma responsabilidade sobre indivíduos pertencentes ao próprio agrupamento social.

¹⁴ Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 83-85.

¹⁵ Mariana Moreira e Silva, “O papel da AGU na defesa das forças armadas em sua atuação na garantia da lei e da ordem” (trabalho de conclusão de curso, Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 2016), p. 11.

¹⁶ Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 110.

Todavia, essa segregação de papéis nem sempre é tão clara. Forças irregulares nativas que colocam em risco a existência do Estado, como grupos insurgentes e organizações terroristas, por exemplo, frequentemente demandam uma resposta militar, ampliando o escopo da segurança nacional e incorporando-lhe, também, uma dimensão interna. Mas segurança interna, ao menos em tese, não se confunde com segurança pública. Porquanto, mantém-se estritamente orientada para a defesa do Estado, não do indivíduo. Tal fato explica por que a rebelião camponesa em Canudos (1896-1897), por exemplo, foi considerada um problema de segurança nacional, enquanto o fenômeno do cangaço, que perdurou na mesma região entre os anos de 1879 e 1940, foi tratado como mero banditismo e, portanto, circunscrito à esfera da segurança pública (tabela 1)¹⁷.

Segurança Interna	Segurança Pública
Segurança proporcionada ao próprio <u>Estado</u> , antepondo-se a ameaças internas, com vista a assegurar o pleno funcionamento de suas instituições políticas e sociais.	Segurança proporcionada pelo Estado aos <u>indivíduos</u> , incluindo seus bens e direitos, segundo as normas jurídicas estabelecidas.
Ameaça à estrutura político-social vigente.	As ameaças à segurança pública não agridem, diretamente, a estrutura político-social vigente.
Compete, também, às forças armadas.	Compete, essencialmente, às forças policiais de segurança pública.

Tabela 1 – Principais distinções entre os conceitos de segurança interna e segurança pública (Fonte: Visacro, 2009)

Segundo Anatole Rapoport, “a personificação do Estado como entidade com uma única vontade foi um conceito natural da era da monarquia absoluta, quando os interesses das unidades políticas se identificavam com os apetites dos seus príncipes”¹⁸. Cabe destacar que a ordem internacional criada na Europa do século XVII encontrava-se alicerçada em bases pragmáticas, isto é, um equilíbrio de poder tangível entre diferentes países. Porém, séculos depois, quando o sistema vestfaliano foi ampliado para abarcar as nações que surgiram do desmantelamento dos impérios coloniais europeus, o reconhecimento da soberania dos Estados em condições igualitárias se apoiou, evidentemente, em um ideal e não mais em uma realidade irrefutável. Ademais, “a diplomacia europeia não se baseava na natureza pacífica dos Estados, mas em sua propensão à guerra, que precisava ser desestimulada ou compensada em equilíbrio. Alianças se formavam na busca de objetivos definíveis e específicos, não na defesa da paz em termos abstratos”¹⁹.

¹⁷ Alessandro Visacro, *Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história* (São Paulo: Contexto, 2009), p. 321-323.

¹⁸ Carl Von Clausewitz, *Da Guerra* (Lisboa: Martins Fontes, 1979), p. 47.

¹⁹ Henry Kissinger, *Diplomacia* (São Paulo: Saraiva, 2012), p. 196.

Por trezentos anos, foi possível estabelecer clara distinção entre segurança nacional e segurança pública, atribuindo-se à primeira, em virtude de diversos fatores, primazia sobre a segunda. A figura 2 ilustra a abordagem cartesiana de ambos os conceitos. Essa visão anacrônica, ainda hoje, prevalece nos círculos especializados e perpassa, de um modo geral, toda a sociedade.

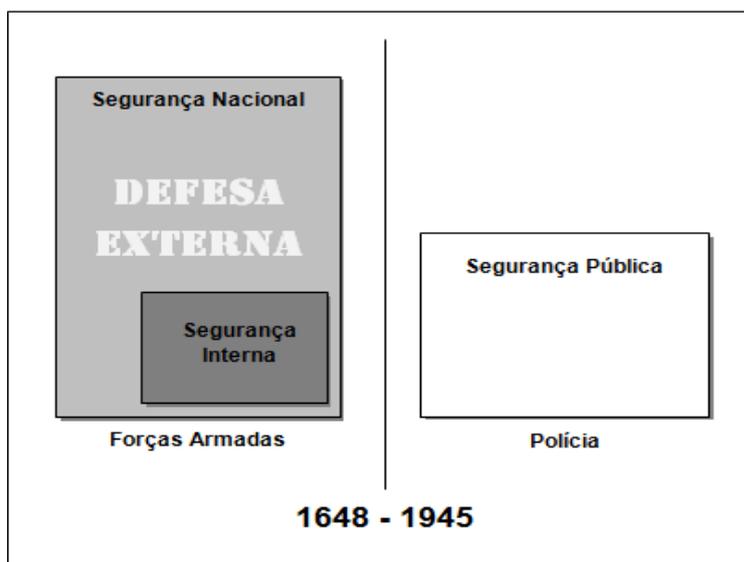


Figura 2 – Relação entre segurança nacional e segurança pública, desenvolvida durante o período compreendido entre o fim da Guerra dos Trinta Anos e o término da Segunda Guerra Mundial. (Fonte: o autor)

O impacto da Revolução Francesa e da Revolução Industrial

Na Europa absolutista, a coroa não se prestava tão somente como núcleo irradiador dos instrumentos de poder. Acima de tudo, a figura real personificava o elemento aglutinador em torno do qual se dava forma à noção de Estado. Desafortunadamente, não foram os valores de “liberdade, igualdade e fraternidade”, propugnados pelos revolucionários franceses, que substituíram o ente do rei como amálgama do Estado. No final do século XVIII, esse ideário ainda não passava de mera abstração e, portanto, possuía pouca aplicação prática. Com o rápido avanço do pensamento iluminista e o declínio das monarquias absolutas, foi a *identidade nacional de base étnica* que, efetivamente, serviu a esse propósito.

De acordo com o consenso emergente no século XIX, a lealdade a um Estado nacional era incompatível com o pluralismo de culturas, como observou o historiador Howard Sachar²⁰. Além disso, parafraseando Henry Kissinger, nacionalismo sem democracia torna-se chauvinista²¹. Não por acaso, uma onda de ufanismo xenóforo trouxe consequências catastróficas para a Europa e o resto do mundo na primeira metade do século XX.

²⁰ Howard Sachar, *História de Israel* (Rio de Janeiro: A. Hoogan, 1989), v. I, p. 4.

²¹ Henry Kissinger, *Diplomacia*, p. 115.

Todavia, em contraposição à perspectiva eminentemente nacionalista derivada da Revolução Francesa, uma visão materialista adveio da Revolução Industrial. A demanda crescente por mão de obra fabril deu origem a uma nova classe social, o proletariado. Suas degradantes condições de subsistência propiciaram o surgimento de diferentes correntes socialistas, dentre as quais o anarquismo e o marxismo forneceram novos fundamentos ideológicos à guerra revolucionária²².

De acordo com Karl Marx e Friedrich Engels, “a história de todas as sociedades que já existiram é a história de luta de classes”²³. Ou seja, segundo a ótica nacionalista, a raça humana se divide em cortes verticais, que separam os diferentes povos. A interpretação marxista, ao contrário, pressupõe a existência de cortes horizontais, cuja natureza se sobrepõe às fronteiras nacionais, segregando a humanidade em diferentes classes sociais (figura 3). Em ambos os casos, a relação entre povos ou classes sociais era regida, eminentemente, pelo confronto ininterrupto.

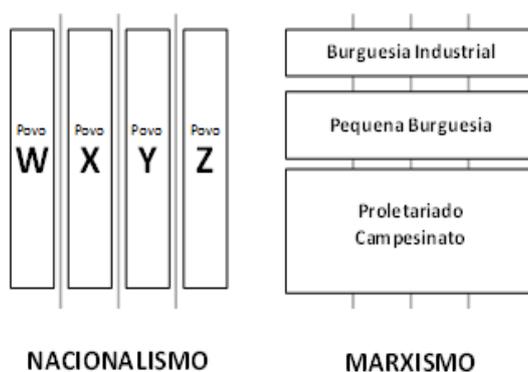


Figura 3 – Perspectivas nacionalista e marxista da humanidade. (Fonte: o autor)

Embora o pensamento socialista tenha proporcionado inegáveis contribuições, a obtusa fidelidade ao materialismo histórico – dogma do socialismo científico – representa um dos maiores obstáculos à correta compreensão das questões de segurança e defesa no século XXI. Trata-se de um preceito anacrônico, ainda profundamente arraigado graças à intransigência ideológica ou indolência intelectual, e que se mostra, com o reducionismo que lhe é intrínseco, insuficiente para destrinçar os complexos problemas relacionados à violência armada na sociedade pós-moderna, dificultando, sobremaneira, a formulação de soluções objetivas.

Em termos estritamente militares, a Revolução Francesa propiciou o retorno à “guerra total”, da qual Napoleão foi seu maior artífice e Clausewitz seu maior ideólogo. Quando a guerra total incorporou a tecnologia advinda da Revolução Industrial, forjou-se o “paradigma da guerra industrial entre Estados”²⁴, que atingiu seus píncaros na primeira metade do século XX com as duas confrontações mundiais. A concepção minimalista representada pela figura 4 ainda exerce enorme influência e fascínio sobre a cosmovisão dos soldados.

²² Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 45.

²³ Karl Marx e Friedrich Engels, *O Manifesto Comunista* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998), p. 9.

²⁴ Rupert Smith, *A utilidade da força: a arte da guerra no mundo moderno* (Lisboa: Edições 70, 2008), p. 51.

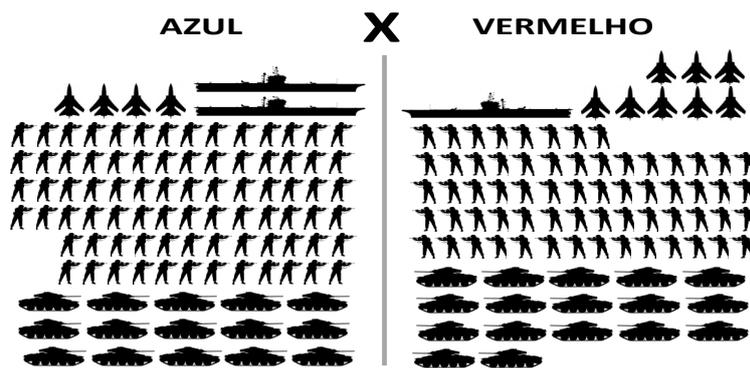


Figura 4 – O modelo de guerra industrial entre Estados. (Fonte: o autor)

A Guerra Fria

Durante a Guerra Fria, o impasse gerado pelo equilíbrio dos arsenais atômicos norte-americano e soviético, por mais tenebroso que fosse, evitou o choque direto entre as duas superpotências que emergiram dos escombros da Segunda Guerra Mundial. Os riscos inaceitáveis de uma hecatombe nuclear, postulados de acordo com a teoria da “Destrução Mútua Assegurada” (MAD, da sigla em inglês), descartaram a opção de um confronto aberto, na Europa, entre as forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte e do Pacto de Varsóvia. Assim sendo, o conflito foi traspassado para a via indireta do Terceiro Mundo e, a partir de 1945, a humanidade presenciou uma acentuada redução de guerras entre Estados, enquanto se dava uma incontida proliferação de “conflitos de baixa intensidade”²⁵. De acordo com Eric Hobsbawn, “o número de guerras internacionais diminuiu de maneira praticamente contínua desde meados da década de 1960, quando os conflitos internos passaram a ser mais comuns do que as guerras entre países”²⁶.

Além das guerras de libertação nacional decorrentes do processo de descolonização, disputas internas pelo poder provocaram um grande número de guerras civis em Estados frágeis, sem tradição democrática, cujos governos se mostravam incapazes de fortalecer a coesão interna e superar o desafio do desenvolvimento econômico em curto prazo. Muitos conflitos combinavam dissensões étnicas, ideologia revolucionária e a velada ingerência de governos estrangeiros, especialmente Washington e Moscou. Dessa forma, algumas guerras “transbordaram” as fronteiras políticas de seus respectivos países e se internacionalizaram, causando impacto regional e reflexos globais significativos²⁷.

A dinâmica dos conflitos internos, orientada para a supressão de movimentos revolucionários e a erradicação de organizações de luta armada, impôs uma nova relação entre os conceitos de segurança nacional e segurança pública. Afinal, a luta contra grupos de guerrilha e células terroristas exigia maior integração e complementaridade entre forças militares e policiais, com o propósito de assegurar a consecução dos objetivos definidos no escopo da segurança interna. Naturalmente, a segurança nacional ainda se sobrepunha à segurança pública (figura 5).

²⁵ Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 30 e 86.

²⁶ Eric Hobsbawn, *Globalização, democracia e terrorismo* (São Paulo: Companhia das Letras, 2007), p. 23.

²⁷ Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 86.

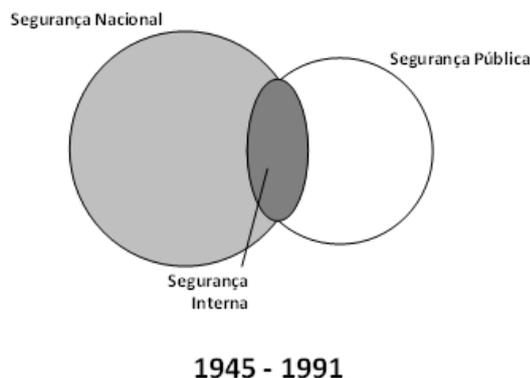


Figura 5 – Relação entre segurança nacional e segurança pública durante o período da Guerra Fria.
(Fonte: o autor)

A eliminação de Carlos Marighella, líder da Ação Libertadora Nacional, por exemplo, na alameda Casa Branca, em 4 de novembro de 1969, foi levada a cabo pelo Departamento de Ordem Pública e Social da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo²⁸. Por outro lado, a neutralização do malfadado foco guerrilheiro instalado nas selvas do sul do Estado do Pará pelo Partido Comunista do Brasil, entre os anos de 1972 e 1974, coube às Forças Armadas²⁹.

É digno de nota que, nesse mesmo período, em face da intensa proliferação de guerras de libertação nacional e guerras civis ao redor do planeta, tenha sido adotado, em 8 de junho de 1977, o Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1949³⁰. As quatro Convenções de Genebra e o Protocolo I (também de 1977) representam os diplomas legais consonantes com o arraigado paradigma da guerra industrial entre Estados. O Protocolo II surgia, à época, como resposta aos desafios impostos pelos “conflitos de baixa intensidade”. O tratado, ainda em vigor, tem por objetivo instrumentalizar a aplicação dos princípios que regem o Direito Internacional Humanitário em caso de “conflito armado não internacional”³¹.

Os responsáveis pela formulação desse instrumento normativo basearam-se, sobretudo, no perfil das guerras de descolonização que, em termos práticos, se findaram em 1975. De certa forma, portanto, o Protocolo II surgiu, de antemão, com contornos defasados, além de existirem outros óbices significativos à sua efetiva implementação em contextos que envolvem violência armada não estatal. Ademais, como adverte o coronel do Exército Brasileiro Carlos Frederico Cinelli: “o problema é que um alegado anacronismo da norma é sempre um pretexto para sua não aplicabilidade, sobretudo no direito internacional, em que não há um instrumento coercitivo supranacional”³².

²⁸ Emiliano José, *Carlos Marighella: o inimigo público número um da ditadura militar* (São Paulo: Sol & Chuva, 1997), p. 21 e 22.

²⁹ Hugo Studart, *A Lei da Selva* (São Paulo: Geração Editorial, 2006), p. 16.

³⁰ Frédéric De Mulinen, *Manual Sobre El Derecho de la Guerra para las Fuerzas Armadas* (Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 191), p. xxiv.

³¹ Ângelo F. Faccioli, *Direito internacional humanitário: guerras e conflitos armados* (Curitiba: Juruá, 2015), p. 31.

³² Carlos F. Cinelli, *Direito internacional humanitário: ética e legitimidade no uso da força em conflitos armados* (Curitiba: Juruá, 2016), p. 141.

A Escola de Copenhague e o conceito de segurança humana³³

Mesmo após o término da Guerra Fria em 1991, manteve-se elevado o número de conflitos protagonizados por atores armados não estatais e, por conseguinte, à margem da ordem internacional idealizada segundo o modelo vestfaliano (figura 6).

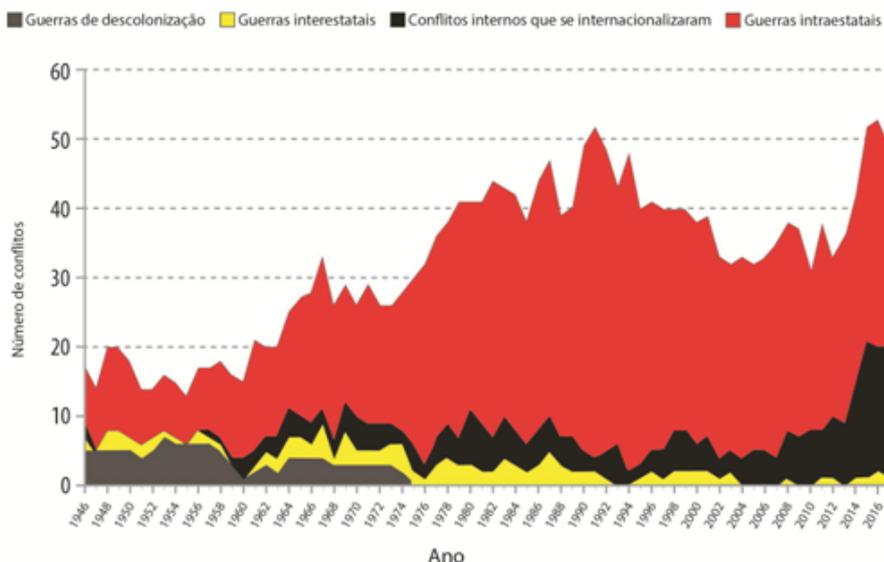


Figura 6 – Natureza dos conflitos armados (1946-2017).

(Fonte: Petersson, Terese; Eck, Kristine, 2018. Organized violence, 1989-2017. *Journal of Peace Research*. 55(4): 535-547 / Uppsala Conflict Data Program / Adaptado por *Military Review* 1º Trim, 2019, p. 24; tradução do autor)

Já na década de 1980, muitos acadêmicos passaram a postular uma redefinição do conceito de segurança segundo um enfoque mais abrangente. Para eles, a ideia de segurança nacional, *strictu sensu*, mostrava-se incapaz de proporcionar um enquadramento lógico ao grande número de conflitos intraestatais, além de se revelar um obstáculo a quaisquer outras formas de relações internacionais que não fossem fundamentalmente regidas pela competição entre os Estados.

Em 1985, na capital dinamarquesa, foi criado o Instituto de Pesquisas da Paz, mais conhecido como Escola de Copenhague. O instituto tornou-se um importante centro do pensamento crítico, advogando que as análises de segurança não poderiam se submeter, tão somente, a um enfoque puramente militar. Ao contrário, deveriam incorporar também considerações mais amplas de caráter econômico, social, político e ambiental. Seu ideário tornou-se um contraponto ao realismo tradicional.

Dentre os principais intelectuais da Escola de Copenhague, Barry Buzan exerceu notável influência sobre os debates de ampliação da agenda de segurança internacional. Com uma abordagem holística bem estruturada, introduziu, em última análise, uma nova perspectiva de paz, que não se restringia apenas à ausência de guerras convencionais entre Estados soberanos.

³³ Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 87-100.

No ano de 1994, o relatório sobre o desenvolvimento humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) trouxe o conceito de “segurança humana”, incorporando-o à agenda do mundo pós-Guerra Fria. A ideia de segurança humana revelou-se bastante inovadora na medida em que se contrapôs à consagrada doutrina da segurança nacional, cujo foco se mantém centrado na defesa e na proteção do próprio Estado enquanto instituição e ente jurídico. A tabela 2 apresenta uma síntese comparativa entre o tradicional conceito de segurança nacional e a proposta apresentada, na década de 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

Fatores de comparação	SEGURANÇA NACIONAL	SEGURANÇA HUMANA
1. Core	Conceito centrado na segurança do Estado	Conceito centrado na segurança da pessoa humana
2. Concepção	Estatocêntrica e militarista	Concepção multidisciplinar
3. Marco doutrinário	Escola realista (Hans Morgenthau)	Escola de Copenhague (Barry Buzan) Relatório sobre Desenvolvimento Humano do PNUD, 1994
4. Para quem é a segurança?	O objeto da segurança é o Estado (o Estado é o fim)	O objeto da segurança é o indivíduo (o Estado é o meio)
5. Segurança	Defesa e proteção do território nacional	Salvaguarda das garantias individuais básicas
6. Qual valor deve ser protegido? (enfoque sobre os elementos constitutivos do Estado moderno)	A <u>soberania</u> do Estado sobre seus elementos materiais, sobretudo a integridade territorial	A <u>finalidade</u> ou valor social: tarefa estatal precípua de promoção do bem comum, materializada na promoção e salvaguarda dos Direitos Humanos
7. Ameaças à segurança	Outros Estados	Violência intra e interestatal Ameaças transnacionais (terrorismo, crime organizado etc.) Endemias Desastres naturais Chagas sociais e econômicas (violência estrutural: atraso econômico, iniquidade, miséria etc.)
8. Foco	Na prevenção de conflitos por meio da dissuasão militar Na resolução de conflitos por meio da intervenção militar	Na prevenção de conflitos por meios não militares
9. Meios	Militares	Prevalência de meios não militares

Fatores de comparação	SEGURANÇA NACIONAL	SEGURANÇA HUMANA
10. Obtenção e manutenção da paz	Hegemonia de uma potência ou equilíbrio do poder (“ <i>conquista da paz</i> ”)	Condições favoráveis de desenvolvimento socioeconômico Promoção e proteção dos Direitos Humanos (“ <i>construção da paz</i> ”)
11. Premissas	As relações internacionais são regidas exclusivamente pelo interesse dos Estados	- Os Estados não são os únicos atores importantes. - A força não é o único instrumento significativo. - A segurança internacional vai além das questões militares. - A segurança internacional é transnacional, global e interdependente. - O conceito de segurança internacional centrado no poderio bélico convencional é insuficiente para explicar (e solucionar) todas as questões de segurança.
12. Atores	Estados	Estados, organismos internacionais, ONGs, atores não estatais responsáveis por ameaças à sociedade e ao indivíduo (organizações terroristas, grupos insurgentes, facções criminosas etc.)
13. Dimensões <u>interdependentes</u>	Diplomática (calcada no poderio bélico convencional) Militar	<i>Freedom from Wants</i> (dignidade da pessoa humana) 1. Segurança econômica; 2. Segurança alimentar; 3. Segurança sanitária; 4. Segurança ambiental; <i>Freedom from Fear</i> (segurança física) 5. Segurança pessoal; 6. Segurança comunitária; e 7. Segurança política.
14. Relação preponderante entre os Estados	Competição	Cooperação
15. Segurança proporcionada	Pela <u>capacidade militar</u>	Pelo <u>desenvolvimento humano</u> , ainda que o Estado detenha o monopólio da aplicação da legítima força coercitiva para salvaguardar direitos individuais e coletivos.

Tabela 2 – Quadro comparativo Segurança Nacional *versus* Segurança Humana (Fonte: Visacro, 2018)

Embora o termo apresentado pelo PNUD há pouco mais de 20 anos tenha se tornado lugar comum no âmbito das relações internacionais, até o presente momento, nenhum Estado de efetiva relevância no concerto das nações incorporou-o, verdadeiramente, como dogma fundamental na formulação de sua política de defesa. Os adeptos da escola realista ainda conservam sua hegemonia.

Na verdade, o conceito de segurança humana torna-se pleno de ambiguidades e incongruências quando confrontado com os múltiplos desafios inerentes à sua aplicação. Todavia, seu teor pode ser entendido como um ponto de partida para uma interpretação holística, multidisciplinar e multidimensional acerca das questões que envolvem guerra e paz. Assim sendo, estabeleceu-se, a partir de meados da década de 1990, uma dicotomia entre segurança humana, enquanto inovação doutrinária, e a consagrada perspectiva binária “segurança nacional/segurança pública” (figura 7).

Pós-Guerra Fria (Escola de Copenhagen)

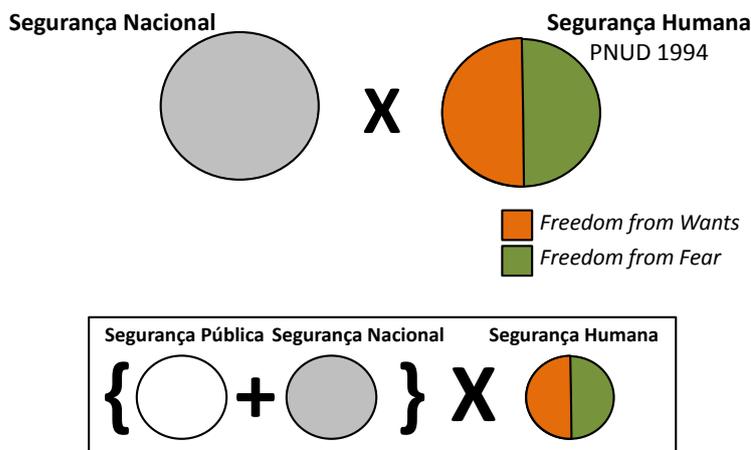


Figura 7 – Novas concepções de segurança no mundo pós-Guerra Fria. (Fonte: o autor)

Convergência e Hibridização

Os desafios inerentes ao século XXI não se restringem ao impacto de tecnologias advindas da revolução digital. A humanidade se defronta, hoje, com um fluxo sem precedentes de pessoas, ideias, serviços, bens e capital. Além disso, modificações nos padrões migratórios, pressões demográficas, urbanização incontida e degradação ambiental se somam a mudanças políticas, transformações econômicas globais e, sobretudo, profundas alterações nas expectativas, valores e normas sociais. De acordo com Moisés Naím: “negar o papel crucial das tecnologias de informação, especialmente das mídias sociais, nas mudanças que estamos assistindo seria tão equivocado quanto explicar essas mudanças apenas como resultado da adoção disseminada dessas tecnologias”³⁴.

Em termos práticos, a pós-modernidade impôs uma redefinição daquilo que entendíamos como *tempo, distância e poder*. Em uma era de comunicações instantâneas, na qual pessoas se conectam automaticamente a qualquer lugar do planeta, não é difícil admitir a virtual abolição do tempo e da distância³⁵. Entretanto, a decomposição do poder, decorrente da ascensão de pequenos atores em todos os campos da atividade humana, talvez não seja tão evidente. Recorrendo, uma vez mais, ao escritor venezuelano:

³⁴ Naím, *O fim do poder*, p. 33.

³⁵ Hobsbawn, *Globalização, democracia e terrorismo*, p. 37.

Hoje em dia, o que está mudando o mundo tem menos a ver com a rivalidade entre mega-atores do que com a ascensão de *micropoderes* e sua capacidade de desafiar com sucesso os *mega-atores*. [...] não é mais o poder massivo, esmagador e com frequência coercitivo das grandes organizações com muitos recursos e longa história, mas sim o poder de vetar, contrapor, combater e limitar a margem de manobra dos grandes atores. É negar ‘aos grandes de sempre’ espaço de ação e influência que sempre foram dados como certos. É um poder que nasce da inovação e da iniciativa, sem dúvida, mas também do fato de que há cada vez mais espaço para os micropoderes empregarem técnicas como o veto, a interferência, o desvio de atenção, o adiamento das decisões ou a surpresa. As táticas clássicas dos rebeldes em tempos de guerra estão agora disponíveis e mostram eficácia em muitos outros campos.³⁶

É dentro desse contexto de degradação de “tempo, distância e poder” que se dá o fenômeno da *convergência*, isto é, a interatividade e *hibridização* de diversas redes de ilícitos em escala global³⁷. Grupos insurgentes, organizações terroristas, facções criminosas e, não raro, Estados pouco comprometidos com valores democráticos e preceitos humanitários compartilham interesses, métodos e objetivos, estabelecendo dinâmicas de cooperação apoiadas em atividades legais, ilegais e informais (figura 8).

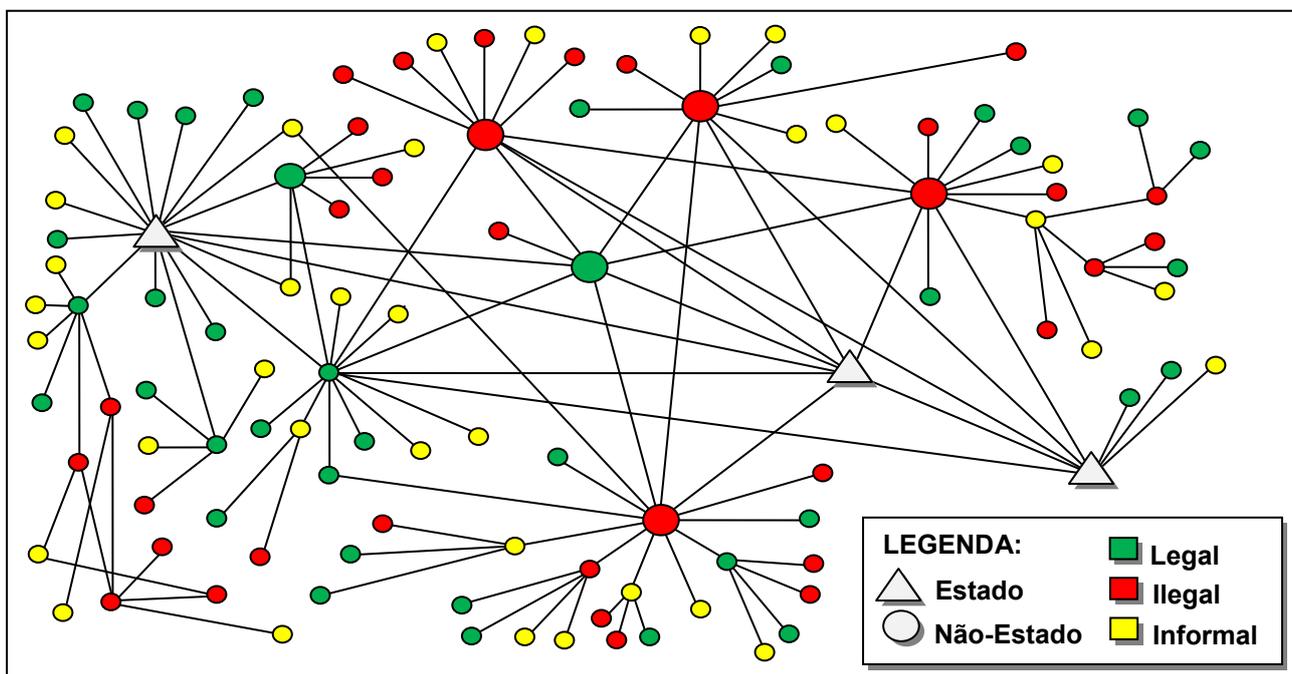


Figura 8 – Convergência e hibridização. (Fonte: o autor)

³⁶Naím, *O fim do poder*, p. 31, 37 e 38.

³⁷Hilary Matfess e Michael Miklaucic, *Beyond Convergence: world without order* (Washington: Center for Complex Operations Institute for National Strategic Studies/National Defense University, 2016), p. x.

Com conectividade ilimitada, surgem “*networks de networks*” caracterizadas por enorme alcance, capilaridade, multiplicidade, velocidade e redundância. Ou seja, a convergência dá forma a *sistemas complexos adaptativos*, que não podem ser interpretados de acordo com a ortodoxia que rege os tradicionais preceitos de segurança e defesa. Por conseguinte, os processos cognitivos apoiados, exclusivamente, na usual lógica cartesiana se mostram ineficazes e suas soluções são inócuas, sobretudo porque essas estruturas são extremamente resilientes e apresentam notável capacidade regenerativa (compare as figuras 4 e 8).

De acordo com André Luís Woloszyn:

O término da Guerra Fria e o início do processo de globalização econômica podem ser considerados os marcos nos quais surgiram grande número de organizações paraestatais, que visualizaram a possibilidade de lucros em mercados em expansão e fronteiras recentemente abertas, o que ocasionou múltiplas facilidades para a comercialização e transporte de diversos materiais provenientes de atividades ilícitas. [...] As diversas formas de violência vêm se desenvolvendo em razão, sobretudo, da interconectividade global e da facilidade de acesso a redes informais de comércio ilegal (drogas ilegais, armas, explosivos e tecnologia), recriando um ambiente de guerrilha urbana mais sofisticado do que aquela praticada nas décadas de 1960 e 1970.³⁸

Segundo Hilary Matfess e Michael Miklaucic, “o escopo e as dinâmicas da convergência de redes de ilícitos indicam que este fenômeno está penetrando em novos domínios e mercados, adquirindo novas características, em um processo de constante mutação e em uma velocidade muito difícil de acompanhar”³⁹.

Graças à convergência e à hibridização, as conexões entre atividades territorialmente dispersas se tornam mais fluidas, ignorando deliberadamente as fronteiras erguidas entre Estados soberanos. Vínculos flexíveis de interdependência, apoiados na vocação natural de espaços geográficos distintos, permeiam uma densa teia que interliga (1) remotas regiões produtoras de drogas; (2) rotas de tráfico, contrabando e infiltração de criminosos, terroristas e *foreign fighters*; (3) mercados consumidores em expansão, sobretudo, nas grandes cidades; (4) centros industriais e financeiros; (5) redutos para ocultação de ativos, captação de fundos, lavagem de dinheiro, disseminação de proselitismo, propaganda e recrutamento; (6) áreas conflagradas e zonas de conflito; (7) enclaves não governados e “santuários” de forças irregulares; e (8) paraísos fiscais. Por esse motivo, a violência no século XXI, em particular, a violência armada não estatal, não pode mais ser compreendida de forma segmentada, por meio de abordagens reducionistas. Ao contrário, exige uma análise sistêmica complexa – algo que, dificilmente, é feito.

O fenômeno da convergência representa, portanto, um imenso desafio à ordem vestfaliana. Afinal, a coexistência de insurgências nacionalistas, insurgências jihadistas e insurgências criminais conectadas, por meio de *networks* de alcance global, a frenéticas atividades ilícitas transnacionais, à delinquência desenfreada no nível local e ao obscuro exercício

³⁸ André Luís Woloszyn, *Ameaças e desafios à segurança humana no século XXI: de gangues, narcotráfico, bioterrorismo, ataques cibernéticos às armas de destruição em massa* (Rio de Janeiro; Biblioteca do Exército, 2013), p. 13 e 85.

³⁹ Matfess e Miklaucic, *Beyond Convergence*, p. vii.

da real política expõem a fragilidade do sistema vestfaliano e, sobretudo, a crescente vulnerabilidade do Estado moderno. Com razão, André Luís Woloszyn adverte: “o avanço das organizações criminosas constitui-se em estratégica questão de segurança internacional”⁴⁰.

O coronel Eduardo de Oliveira Fernandes, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, explicou o fenômeno da convergência por meio de um “desenho assimétrico pós-moderno”⁴¹, no qual destaca a interseção entre atividades de guerra irregular, terrorismo doméstico e crime organizado (figura 9).



Figura 9 – Desenho assimétrico pós-moderno.
(Fonte: Eduardo de Oliveira Fernandes, 2012, p: 125)

Liddell Hart, um dos maiores pensadores militares do século XX, rotulou o general William Sherman, herói da Guerra de Secessão norte-americana (1861-1865), como o primeiro general da era industrial⁴². Talvez, o general Stanley Allen McChrystal possa ser considerado, com o mesmo rigor, o primeiro general da era da informação. Como comandante da Força-Tarefa 714, ele foi um dos principais responsáveis pela destruição da Al-Qaeda no Iraque, incluindo a eliminação de seu líder, o terrorista jordaniano Abu Musab al-Zarqawi, em 7 de junho de 2006⁴³. Segundo o general McChrystal:

Tanto no Iraque quanto no Afeganistão, as forças da coalizão [liderada pelos Estados Unidos] se encontravam lutando contra adversários não estatais resilientes, altamente adaptáveis e totalmente comprometidos, operando sem nenhuma das restrições impostas às tradicionais campanhas militares dos governos nacionais. A Al-Qaeda, o Talibã e o Estado Islâmico refletem um novo tipo de conflito que muitos conservadores ainda não reconhecem como guerra. Essas organizações desafiam caracterizações elementares como terroristas, insurgentes ou criminosos.⁴⁴

⁴⁰ Woloszyn, *Ameaças e desafios*, p. 19.

⁴¹ Eduardo de Oliveira Fernandes, *As ações terroristas do crime organizado* (São Paulo: Livrus, 2012), p. 125.

⁴² Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 48.

⁴³ Stanley A. McChrystal, *My share of the task: a memoir* (New York: Portfolio/Penguin, 2013), p. 215-236.

⁴⁴ Matfess e Miklaucic, *Beyond Convergence*.

Estado versus Estado: guerra híbrida e zona cinza⁴⁵

Os Estados nacionais, como entes políticos, ainda competem acirradamente entre si, guiados pela *raison d'état* e pelos preceitos realistas da escola de Hans Morgenthau. Todavia, têm diversificado as formas de enfrentamento e procurado reduzir a visibilidade de suas ações estratégicas, em face de uma opinião pública cada vez mais intolerante e impaciente, e menos disposta a arcar com os custos de uma guerra total. Guerra cibernética, guerra da informação, guerra psicológica, guerra não convencional e operações clandestinas (“*black Ops*”) são apenas alguns dos recursos largamente empregados, de modo conjugado, com alternativas não militares, visando a complementar, apoiar, ampliar e, sobretudo, evitar uma confrontação formal.

Especialmente, Rússia, China e Irã vêm desenvolvendo estratégias menos ortodoxas com o propósito de se anteporem à hegemonia militar norte-americana. Espectadores da surpreendente exibição de poderio bélico durante a Guerra do Golfo em 1991, esses países se convenceram de que os Estados Unidos haviam se tornado virtualmente imbatíveis em um campo de batalha convencional. Nenhuma outra força armada do planeta poderia confrontar-lhes, aventurando-se em um embate campal direto, conduzido de acordo com o paradigma da guerra industrial entre Estados.

Anos mais tarde, em fevereiro de 1999, dois oficiais da Força Aérea chinesa, Qiao Liang e Wang Xiangsui, publicaram um livro intitulado “A Guerra Além dos Limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização”. A obra propunha ações e procedimentos que transcendiam as usuais táticas militares, visando a compensar a inferioridade militar de países emergentes, como a China em particular, no caso de um conflito envolvendo meios de alta tecnologia⁴⁶. Segundo eles:

A guerra como nós a conhecíamos, descrita em termos gloriosos e dominantes, até a conclusão do recente conflito, marcando um ápice na história militar, deixou de ser considerada um dos mais importantes eventos no cenário mundial, e passou a ter a importância de um ator secundário. [...] A questão é que as forças multinacionais lideradas pelos Estados Unidos, operando na região desértica do Kuwait, marcaram o fim de um período, inaugurando, assim, uma nova era. [...] Tudo isso ainda é indeterminado. A única conclusão certa é a de que, a partir de agora, a guerra não será mais como sempre foi. [...] A guerra, que se submeteu às mudanças da moderna tecnologia e do sistema de mercado, será desencadeada de formas ainda mais atípicas. Em outras palavras, enquanto presenciamos uma relativa redução na violência militar, estamos evidenciando, definitivamente, um aumento na violência política, econômica e tecnológica.⁴⁷

⁴⁵ Alessandro Visacro, “Priorizando as Operações de Combate Convencional em Larga Escala: Como o Exército dos EUA Pretende Lutar e Vencer as Próximas Guerras”, *Military Review* 74, nº 1, Edição Brasileira (Primeiro Trimestre 2019): p. 12-27.

⁴⁶ Qiao Liang e Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, (Beijing: Peoples's Liberation Army Literature and Arts Publishing House, 1999). [O trecho traduzido foi extraído da versão em português intitulada “A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização”, tradutor desconhecido, disponível em <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/GUERRAALEMLIMITES.pdf> – N. do T.]

⁴⁷ Ibid.

O atual Chefe do Estado-Maior Geral da Rússia, general Valery Gerasimov, também fez menção à adoção de estratégias mais ecléticas, não calcadas exclusivamente no uso do instrumento militar:

A ênfase no conteúdo dos métodos de enfrentamento está mudando em direção ao amplo emprego de medidas políticas, econômicas, diplomáticas, informacionais e outras medidas não militares, implementadas com o envolvimento do potencial de protesto de uma população. Formas e meios não militares de luta têm sido objeto de um desenvolvimento sem precedentes, adquirindo um caráter perigoso e, às vezes, violento.⁴⁸

Além disso, o conjunto de participantes de um conflito militar está se ampliando. Junto com forças regulares, o potencial interno de protesto de uma população vem sendo utilizado, assim como grupos terroristas e organizações extremistas. [...] Está havendo uma mudança de operações sequenciadas e concentradas para operações dispersas conduzidas simultaneamente em todas as esferas de confrontação e em remotos teatros de guerra.⁴⁹

Análises recentes demonstram que a conduta dos governos de Moscou, Pequim (Beijing) e Teerã parece se subordinar, claramente, a três premissas:

I. Um embate direto contra as Forças Armadas dos Estados Unidos seria extremamente desvantajoso e arriscado, portanto, deve ser evitado;

II. Outros meios, que não as alternativas militares tradicionais, devem ser empregados na consecução dos objetivos nacionais; isso significa atribuir maior ênfase às ações políticas, diplomáticas, geoeconômicas⁵⁰ e informacionais, em detrimento das ações no campo militar, bem como desenvolver outros métodos indiretos de engajamento, como, por exemplo, guerra não convencional, operações de informação e guerra cibernética; e

III. Dispor de poderio bélico convencional que, embora não seja suficiente para lhes assegurar uma vitória militar definitiva sobre os Estados Unidos, permita-lhes alterar a relação custo benefício de uma eventual intervenção norte-americana, tornando-a desvantajosa e criando, assim, um impasse estratégico do qual possam tirar proveito, explorando as ambiguidades e contradições do sistema internacional.

Dessa forma, as opções políticas e estratégicas traçadas pela Rússia, China e Irã se desenvolvem, em linhas gerais, de acordo com a seguinte sequência lógica:

1º) Emprego “agressivo” de meios não militares, apoiados por alternativas militares de efeito não cinético (não letais), sobretudo operações de informação e guerra cibernética. Isso lhes permite moldar o ambiente a seu favor, reduzindo progressivamente a influência e o poder de ingerência dos Estados Unidos em determinada área geográfica, ao mesmo

⁴⁸ Valery Gerasimov, “A Guerra Contemporânea e os Problemas Atuais para a Defesa do País”, *Military Review* 73, nº 3, Edição Brasileira (Terceiro Trimestre 2018): p. 45.

⁴⁹ Valery Gerasimov, “Russian General Staff Chief Valery Gerasimov’s 2018 Presentation to the General Staff Academy”, *Military Review* (Online Exclusive January 2019): p. 4, 30 jan. 2019, acesso em 10 jan. 2019, <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Jan-Feb-2019/Gerasimov-Future>.

⁵⁰ O termo geoeconomia refere-se “ao uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos” – John F. Troxell, “Geoeconomia”, *Military Review* 73, nº 3, Edição Brasileira (Terceiro Trimestre 2018): p. 26-27.

tempo que lhes assegura expandir sua própria presença no âmbito regional. As iniciativas geoeconômicas empreendidas pelos chineses na África e na América Latina se prestam como exemplo, assim como as ações levadas a efeito por Teerã junto às forças políticas xiitas do Afeganistão, Iraque, Síria e Líbano.

2º) Emprego de meios militares para alcançar objetivos estratégicos, sem, contudo, provocar uma intervenção norte-americana. Isso significa admitir uma escalada violenta do conflito até um limite que anteceda uma ação decisiva do governo de Washington. Nessa fase, é possível observar o emprego limitado de forças convencionais, combinado com o hábil uso de ferramentas diplomáticas e informacionais, além de práticas de guerra não convencional, sobretudo, o intenso uso de *proxies*, como os russos têm feito apoiando os separatistas no leste da Ucrânia e por meio de milícias xiitas e do *Wagner Group*, uma companhia militar privada a serviço do Kremlin, na guerra civil síria⁵¹; bem como o Irã por meio do *Hezbollah* e do *Janud al-Madhi*, por exemplo.

3º) Eventual emprego de capacidades de antiacesso e negação de área (A2-AD, da sigla em inglês), valendo-se de sofisticados meios aéreos, navais e de defesa antimísseis, incluindo armas antissatélites, apoiados por operações de informação, atividades cibernéticas e de guerra eletrônica, a fim de restringir o ingresso de forças norte-americanas no teatro de operações.

O fato de Rússia, China e Irã desafiarem a hegemonia norte-americana retrata uma dinâmica multipolar muito próxima do cenário previsto por Samuel Huntington em sua controversa obra “O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial”⁵². Todavia, não são apenas esses três países que têm se valido de métodos heterodoxos para atingir seus objetivos nacionais.

Muitos governos, a fim de defenderem seus interesses vitais, têm estabelecido vínculos perniciosos com atividades clandestinas, sobretudo, com o terrorismo e o crime organizado transnacional. Criam-se, assim, relações obscuras, dentro das quais se torna difícil distinguir o quanto o Estado explora práticas ilícitas ou, até que ponto, redes criminosas utilizam a burocracia governamental. Esse é o caso, por exemplo, de narco-Estados e Estados que patrocinam o terrorismo. De acordo com os pesquisadores colombianos Vicente Torrijos e Luis Fernando Sarmiento, “vários Estados estão se servindo do fenômeno dos atores irregulares para promover seus interesses e alcançar objetivos estratégicos, de ordem política, econômica ou ideológica, criando lógicas de convergência”⁵³. Constata-se, portanto, que alguns governos incorporaram deliberadamente a seu “arsenal diplomático”: a corrupção; a lavagem de dinheiro; o tráfico de drogas e de armas de fogo; o contrabando; a captura de propriedade intelectual; a pirataria; a manufatura e o comércio de produtos falsificados etc.

Como destacou o general Gerasimov, o potencial de mobilização e protesto de um

⁵¹ Frederico Aranha, “Guerra Híbrida: desvendando a PMC Wagner”, Defesanet (*site*), 7 jul. 2018, acesso em 1 set. 2018, <https://www.defesanet.com.br>.

⁵² Samuel Huntington, *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial* (Rio de Janeiro: Bibliex, 1998).

⁵³ Vicente Torrijos e Luis Fernando Balaguera Sarmiento, “Tendencias Conceptuales que Definen la Evolución Actual de las Amenazas a la Seguridad y Defensa Nacional”, in *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia: Teoría y Praxis* (Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2017), p. 65, acesso em 21 jan. 2019, <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/19>.

povo também se torna um componente fundamental na nova dinâmica geopolítica, a exemplo do que aconteceu com as chamadas Revoluções Coloridas – Revolução Rosa na Geórgia (2003), Revolução Laranja na Ucrânia (2004), Revolução do Cedro no Líbano (2005) e Revolução da Tulipa no Quirquístão (2005). Assim como a Primavera Árabe, que se iniciou, em 2010, com manifestações na Tunísia, se espalhou pelo Egito, Líbia, Bahrein, Iêmen e Síria; além de desestabilizar os governos do Marrocos, Jordânia e Líbano, transformando o panorama político do Oriente Médio e do Norte da África⁵⁴. A despeito da espontaneidade de alguns movimentos de massa, a erupção de distúrbios internos e o engajamento de “ativistas digitais” podem ser canalizados para a degradação do poder de Estados antagônicos. De acordo com o general Marshall Webb, antigo comandante de operações especiais dos Estados Unidos no continente europeu:

As condições de 2014 são diferentes daquelas de 1944, e as ferramentas com as quais a guerra não convencional é travada, hoje, diferem enormemente. Nós devemos deixar a visão nostálgica das remotas bases de guerrilha em territórios inacessíveis e nos adaptarmos a um mundo de comunicações instantâneas, transferência de dados, resistência não-violenta, guerra cibernética e econômica, e manipulação da lei internacional para minar a soberania nacional. [...] Na nossa era, é mais provável que a guerra não convencional assuma a forma de um movimento de resistência civil, ainda que manipulado por poderes estrangeiros, que provoque uma resposta violenta das autoridades, com o propósito de destruir a legitimidade do governo aos olhos da comunidade internacional. Empreender e enfrentar essa nova forma de guerra não convencional demanda grande sofisticação e agilidade.⁵⁵

Regimes ditatoriais do Magreb e do Oriente Médio experimentaram a ameaça proveniente de “tribos urbanas” de jovens inconformados, desafiando o *establishment* e seu tradicional monopólio do uso da força. O engajamento extrarregional de ciberativistas como o grupo *Anonymous*, por exemplo, deu forma àquilo que Peter Fein chamou de “*guerrilla information warfare*”⁵⁶. *Hackers* desempenharam um papel decisivo em ludibriar as tentativas governamentais de censura e controle da mídia, potencializando e ampliando as manifestações de rua que, de outro modo, poderiam ter sido facilmente debeladas. Em 1998, um grupo de pesquisadores, do qual fazia parte John Arquilla, já havia chamado a atenção para um fenômeno denominado “*social netwar*”:

A revolução da informação está favorecendo e fortalecendo formas de organização em redes, enquanto, simultaneamente, torna as coisas mais difíceis para as tradicionais estruturas verticalmente hierarquizadas. O crescimento de *networks*

⁵⁴ David Kilcullen, *Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla* (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 170.

⁵⁵ Joseph L. Votel, Charles T. Cleveland, Charles T. Connett e Will Irwin, “Unconventional Warfare in the Gray Zone”, *JFQ* 80, (1st Quarter 2016): p. 107-108.

⁵⁶ Kilcullen, *Out of the mountains*, p. 182 e 191.

– especialmente *networks* abertas, nas quais cada nó está diretamente conectado a todos os demais nós – significa que o poder está migrando para as mãos de atores não estatais, que são capazes de se adaptar dentro de redes multiorganizacionais dispersas de forma mais rápida que os tradicionais e hierarquizados atores estatais. Isso significa que, cada vez mais, os conflitos serão travados por *networks*, em detrimento das “hierarquias”. Por conseguinte, quem quer que domine essas formas de redes terá maior vantagem sobre seus oponentes.⁵⁷

Esse cenário ambíguo e difuso tem colocado em grande evidência os conceitos de *guerra híbrida* e *zona cinza*. Segundo o coronel Paulo Cesar Leal, do Exército Brasileiro, a guerra híbrida emprega uma ampla gama de recursos, combinando ferramentas de guerra convencional e não convencional, a saber: forças regulares e irregulares, forças especiais, apoio a manifestações locais, guerra de informação, diplomacia, ataques cibernéticos e guerra econômica⁵⁸. De acordo com Hal Brands, o “conflito na zona cinza é uma atividade coercitiva e agressiva por natureza, mas deliberadamente concebida para permanecer abaixo dos limites de um conflito militar convencional”⁵⁹. Ou seja, “a Zona Cinza se caracteriza por uma intensa competição política, econômica, informacional e militar, mais acirrada que a diplomacia tradicional, porém inferior à guerra convencional”⁶⁰. O próprio general Gerasimov admite que “atualmente, o obscurecimento da distinção entre estado de guerra e de paz é óbvio”⁶¹.

Além de Estados nacionais que recorrem a estratégias calcadas no conceito de guerra híbrida, Torrijos e Sarmiento chamam a atenção para aqueles atores não estatais que se converteram em “*ameaças híbridas*”:

As diferenças existentes entre os conflitos convencionais e irregulares estão se tornando cada vez mais tênues, permitindo aos atores não estatais incorporarem de forma contundente capacidades próprias de ambas as classes de conflito. [...] os atores híbridos são capazes de recorrer a táticas próprias dos exércitos regulares, enquanto desenvolvem atividades criminosas, atentados terroristas e empregam os últimos avanços tecnológicos a seu favor. [...] os atores irregulares que empregam a guerra híbrida podem recorrer ao potencial de protesto da população civil para se servirem de movimentos sociais e forças políticas transversais à sociedade [...] é possível afirmar que o novo centro de gravidade dessa classe de conflitos é a sociedade civil, a qual os atores híbridos buscam polarizar em seu favor. [...] De acordo com [o general] Gerasimov, o uso de meios não militares de natureza política, econômica, social, humanitária e informacional aumenta a efetividade dos atores híbridos para atingir seus objetivos políticos e estratégicos. [...] Os atores que recorrem a esse modo de fazer a guerra não buscam a elimina-

⁵⁷Ibid., p. 226.

⁵⁸Paulo César Leal, “A Guerra Híbrida”, *Doutrina Militar Terrestre em Revista*, [S.I.], v. 4, n. 9, p. 10, 4 jan. 2016. acesso em 17 dez. 2018, <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/DMT/article/view/722>

⁵⁹John Arquilla, “Perils of the Gray Zone”, *Prism* 7, no. 3 (2018): p. 121.

⁶⁰Votel et al., “Unconventional Warfare”, p. 102.

⁶¹Gerasimov, “A Guerra Contemporânea”.

ção de seu oponente, senão sua fratura interna, que pode se dar em forma de desestabilização interna, desintegração, perturbação e terror massivo, volatilidade econômica e isolamento diplomático.⁶²

Segundo John Troxell, “a guerra de informação, guerra cibernética e competição econômica internacional não são necessariamente novas abordagens ou métodos para os Estados buscarem objetivos de segurança nacional, mas o contexto em que estão sendo aplicadas e a importância que assumiram são algo significativamente novo”⁶³. O que temos, de fato, é o tradicional exercício da *realpolitik* com um portfólio mais diversificado de meios e, talvez, com menos amarras morais. Não apenas os Estados fazem parte dessa dinâmica. Afinal, diante da vigorosa ascensão de atores não estatais (armados ou não) e do advento da sociedade pós-moderna, a ordem internacional tornou-se visivelmente mais complexa, a ponto de colocar em dúvida a própria eficácia do sistema vestfaliano.

As disputas geopolíticas entre Estados soberanos sempre foram comparadas a uma partida de xadrez. Contudo, parecem existir novas regras em um mundo globalizado e profundamente afetado pela revolução digital, no qual as distâncias e o tempo foram virtualmente abolidos e o poder sensivelmente degradado. Imaginemos, então, um tabuleiro que comporta mais de dois adversários ao mesmo tempo. Algumas peças são autônomas, possuem vontade própria, movendo-se de forma independente. O perfil de jogo das peças sofre modificações no decorrer da partida – a torre avança na diagonal como um bispo, e um peão retrocede várias casas! Os jogadores são livres para se movimentarem sem respeitar o tempo destinado aos outros adversários... Possivelmente, essa analogia retrate os complexos desafios do século XXI de forma mais apropriada.

Entretanto, convém lembrar que o jogo de estratégia chinês é o Go (ou *Wei-Chi*) e não o xadrez – de origem persa. Essa sutil diferença talvez oculte concepções estratégicas bastante distintas entre o Ocidente de Clausewitz e o Oriente de Sun Tzu. Segundo o major Jamie Schwandt, do Exército dos Estados Unidos:

No xadrez, a filosofia subjacente é vencer por meio de uma vitória decisiva com o claro objetivo de capturar o rei inimigo e destruir as forças inimigas. O xadrez é um jogo linear com um centro de gravidade simples – o rei. Iniciamos o jogo com todas as peças no tabuleiro, buscando avançar linearmente em uma guerra de atrito.⁶⁴

O Go, por sua vez, sugere uma dinâmica complexa, na qual a hábil combinação dos instrumentos do poder nacional adquire um caráter construtivo, enquanto o desenrolar de uma partida de xadrez reproduz um processo estratégico-militar eminentemente destrutivo⁶⁵.

⁶² Torrijos e Sarmiento, “Tendencias Conceptuales”, p. 56 e 57.

⁶³ Troxell, “Goeconomia”, p. 24.

⁶⁴ Jamie R. Schwandt, “Uncovering Hidden Patterns of Thought in War: Wei-Chi versus Chess”, *Military Review* 98, no. 6 (November-December 2018): p. 21.

⁶⁵ Mark McNeilly, *Sun Tzu e a Arte da Guerra Moderna* (Rio de Janeiro: Record, 2003), p. 37.

Insurgência criminal

No século XX, as dinâmicas dos conflitos irregulares se aglutinaram em torno de causas nacionalistas e/ou marxistas. Ou seja, os perfis dessas guerras se mantiveram subordinados, quase que invariavelmente, a propósitos emancipacionistas ou revolucionários, visando a alcançar metas eminentemente políticas. Porém, desde a erosão da antiga União Soviética e o fim da Guerra Fria, as coisas deixaram de ser tão simples.

Etnicidade, demografia, urbanização, busca por identidades alternativas, globalização econômica, revolução digital, fluxos migratórios, anomia, convergência e hibridização de redes de ilícitos, dentre outros fatores correlatos, têm promovido uma significativa fragmentação da violência, incluindo a proliferação de *microinsurgências* dissociadas de uma agenda política tangível.

Na verdade, a despeito do eventual recrudescimento das disputas entre Estados soberanos, o advento da sociedade pós-moderna deu realce a um tipo de violência notadamente: armada, organizada, não estatal, endêmica e hiperdifusa. Nesse contexto, a *insurgência criminal*, assim como a *insurgência jihadista*, tem adquirido uma importância crescente, em virtude de sua capacidade de corromper, degradar e, até mesmo, usurpar o poder soberano do Estado sobre seus elementos materiais.

De acordo com John Sullivan, a criminalidade de alta intensidade decorrente da disputa pelo controle da economia ilegal promove conflitos por territórios e rotas de ilícitos, cujos objetivos estão associados à busca por plena autonomia econômica e territorial, livre da influência do Estado⁶⁶. Tem-se um confronto, desprovido de qualquer matiz político-ideológico, no qual o poder central é desafiado por atores armados não estatais ou "*criminal netwarriors*", que recorrem à barbárie e à violência abjeta, permeadas por ações informacionais com diferentes graus de sofisticação, a fim de arrebatá-la e encobrir suas práticas criminosas com um falso apelo de "banditismo social", procurando auferir legitimidade a eles próprios e a seus empreendimentos⁶⁷.

As insurgências criminais diferem do terrorismo clássico e da insurgência tradicional, cujas metas levam à tomada do poder. A insurgência criminal não ambiciona capturar o Estado. Mas ela precipita um processo que pode levar à erosão total ou parcial das instituições nacionais e, por conseguinte, ao colapso e à falência da governança estatal ou, ao menos, a uma "renegociação" dos termos de sua existência.

Isso se dá por meio dos elementos a seguir:

- enfrentamento contínuo do aparato de segurança e proteção do Estado, com níveis variáveis de intensidade, acarretando no esgotamento da capacidade de repressão policial e sobrecarga do sistema legal;
- contestação da legitimidade do Estado, especialmente em regiões que padecem de corrupção endêmica, fragilidade democrática e inépcia governamental em atender às demandas básicas da população local;
- domínio sobre áreas não governadas;
- expansão dos empreendimentos ilícitos e controle da microeconomia informal

⁶⁶ John P. Sullivan, "Criminal Insurgency in the Americas", Small Wars Journal (*site*), 2010, acesso em 22 jan. 2019, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/criminal-insurgency-in-the-americas>.

⁶⁷ John P. Sullivan, *From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America, and Their Implications for Global Security* (Bogotá: Vortex Working Paper, 2012), p. 5, 8, 16 e 18.

por coerção e/ou cooptação; e

- corrupção, intimidação, defecção, aliciamento e infiltração em instituições públicas e organizações não governamentais.⁶⁸

Segundo José Rita Martins Lara, “hodiernamente, o crime organizado foge ao padrão das antigas estruturas mafiosas hierarquizadas, com seu rígido código de honra, e se transforma em redes difusas, que penetram nos sistemas do Estado, procurando dar aparência legal a seus atos ilícitos”⁶⁹. Em linhas gerais, a criminalidade de alta intensidade pode se manifestar como uma insurgência de diferentes formas, a saber:

Insurgência local. Gangues, *maras* ou facções criminosas atuam no nível comunitário pela hegemonia local, a fim de estabelecerem o controle político, econômico e social sobre a população. Neste estágio, criam-se, ainda que de forma empírica, os mecanismos necessários para o exercício do poder em áreas não governadas.

Luta pelo Estado paralelo. Organizações criminosas lutam entre si pelo controle de áreas não governadas e empreendimentos ilícitos. A violência crescente afeta a sociedade como um todo e, por conseguinte, impele o Estado a ação. Todavia, a amplitude do engajamento contra as forças governamentais permanece limitada.

Luta contra o Estado. Nesse estágio a organização criminosa desencadeia campanhas agressivas, tornando-se um beligerante ativo contra o Estado, a fim de preservar sua autonomia e sua liberdade de ação.

Implosão do Estado. O Estado perde sua capacidade de resposta em face de uma incontrolável espiral ascendente de violência. Corrupção e aliciamento endêmicos nas instituições públicas comprometem a legitimidade do poder central e o torna cúmplice de empreendimentos ilícitos. A sociedade civil passa a admitir formas alternativas de governança, em detrimento do poder soberano do Estado sobre seus elementos materiais. Dá-se, com isso, a acomodação das organizações criminosas às estruturas formais de poder.⁷⁰

A insurgência criminal tem sido um fenômeno recorrente, sobretudo, nas Américas. Assim como qualquer outra forma de conflito, as insurgências criminais compartilham características e elementos comuns entre si. Porém, se moldam às idiossincrasias locais e a contextos específicos de tempo e espaço, o que as tornam únicas e autóctones. Países como México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colômbia, Peru e Brasil, por exemplo, têm sofrido os efeitos deletérios dessa categoria peculiar de violência (armada, organizada, não estatal, endêmica e hiperdifusa), que se arrasta por décadas de forma inconclusiva e nefasta.

Todavia, as ameaças intrínsecas às insurgências criminais têm sido mal interpretadas, pois são submetidas a uma abordagem ortodoxa, quase sempre restrita ao escopo da segurança pública, ainda que, paradoxalmente, o uso das forças armadas tenha se tornado recorrente (figura 2). O conceito de insurgência criminal está intimamente associado à ideia de “*áreas não governadas no interior do Estado*”. Talvez, a magnitude do desafio que representam possa ser mais bem avaliada por meio de uma análise fundamentada nos pressupostos que regem a *teoria geral do Estado* e a *teoria do controle competitivo* de David Kilcullen⁷¹.

Bartosz Hieronim Stanislawski cunhou o termo “*black spot*” (buraco negro) para designar áreas ao redor do mundo que se encontram fora de efetivo controle governamental,

⁶⁸ Ibid., p. 27.

⁶⁹ Fernando J. Ludwig e Luciano S. Barros, *(Re)Definições das Fronteiras: visões interdisciplinares* (Curitiba: Juruá, 2017), p. 63.

⁷⁰ Sullivan, “Criminal Insurgency”, p. 17 e 18.

⁷¹ Kilcullen, *Out of the mountains*, p. 116.

capazes de gerar e propagar insegurança, a despeito de permanecerem relativamente excluídas da agenda internacional. A abordagem realizada por Stanislawski abrange tanto grupos terroristas quanto organizações criminosas transnacionais, como “males globais” capazes de afetar a segurança e a estabilidade internacional⁷². De acordo com a professora Marília Carolina Barbosa de Souza:

Black spots são áreas localizadas dentro de um Estado, sobre as quais o governo formal não exerce governança alguma. O tipo de ordem vigente nesses territórios é, quase sempre, desconhecido tanto por parte das autoridades governamentais como pela comunidade internacional. Desse modo, as agências de segurança nacionais têm pouca supervisão sobre os *black spots*, que se tornam terrenos propícios para que grupos terroristas e criminosos desenvolvam livremente suas atividades ilícitas. O México é um exemplo de país que possui *black spots*, já que há regiões em que o poder do Estado não vigora – caso de Ciudad Juárez, onde grupos de narcotráfico impõem suas próprias normas de convivência.

[...] Trata-se da violência urbana, predominante em grandes cidades de países emergentes. A falha na governança por parte das autoridades centrais do Estado acabam gerando nesses locais pequenos *black spots*, situados geralmente em periferias onde as forças policiais não chegam e, por consequência, acaba vigorando normas sociais paralelas às formais. Nesses *black spots* operam com frequência gangues e narcotraficantes, que buscam expandir sua influência por regiões estratégicas e obter lucros com suas atividades ilícitas. Para tanto, utiliza-se constantemente a violência.⁷³

Em 2004, a Agência Central de Inteligência norte-americana (CIA) já havia identificado 50 regiões ao redor do mundo sobre as quais os governos nacionais exerciam pouco ou nenhum controle. Na verdade, são raros os países que não possuem “bolsões de ilegalidade” conectados a redes globais mais amplas⁷⁴.

No interior de *black spots*, todos os elementos essenciais que dão forma ao Estado vestfaliano (quais sejam: povo, território, soberania e finalidade) encontram-se profundamente subvertidos por grupos anárquicos que usurpam, essencialmente por meio da violência armada, prerrogativas até então exclusivas do poder público. O problema se torna exponencialmente mais grave quando o fenômeno se dá no interior de megacidades. Pois, nessas áreas não governadas, degradadas e densamente povoadas, gangues de infratores, quadrilhas armadas e outros *spoilers* detêm a capacidade de redefinir a dinâmica de interação social e impor regras informais de convivência, além de exercerem influência, direta e indireta, sobre os valores culturais (*narcocultura*), padrões de comportamento e as normas de conduta da população local, submetendo centenas de milhares de pessoas ao seu efetivo controle.

De acordo com a *teoria do controle competitivo*, “quem impõe o sistema normativo detém o controle efetivo”⁷⁵. Dessa forma, observa-se a territorialização de nichos urbanos,

⁷² Visacro, *A Guerra na Era da Informação*, p. 175.

⁷³ Marília C. B. de Souza, “O Conceito de Áreas Não-Governadas ou Black Spots e os Desafios Políticos e Teóricos para a Agenda de Segurança do Pós Guerra Fria”, *Ensaio do IEEL*, N. 14. (Ago. 2012): p. 11, 14 e 15.

⁷⁴ Hobsbawn, *Globalização, democracia e terrorismo*, p. 145.

⁷⁵ Kilcullen, *Out of the mountains*, p. 125–127.

por meio da apropriação do espaço de maneira concreta e abstrata⁷⁶, em detrimento do poder hegemônico do Estado. Portanto, a capacidade governamental de realizar incursões eventuais ou ocupações temporárias com forças militares e policiais não significa que esses enclaves criminais estejam sob o controle do poder público.

Considerando que a incidência de *black spots* se dá, dentre outros fatores, em virtude da incapacidade governamental de atender às demandas e aspirações crescentes da população local, pressão demográfica, *apartheid* social, baixos índices de desenvolvimento humano, dívidas históricas não quitadas, escassez de recursos e preservação de deformidades na estrutura social, sua ocorrência torna evidente que o Estado tem fracassado na promoção do bem comum (motivo pelo qual foi concebido) e, portanto, se encontra desprovido de finalidade. Parafraseando o professor Dalmo de Abreu Dallari, é sinal de que o próprio Estado está mal organizado e afastado dos objetivos que justificam sua existência.

Ademais, no interior de áreas não governadas, o poder soberano do Estado sobre seus elementos materiais – povo e território – deixa de ser, a um só tempo, absoluto, perpétuo, inalienável, uno, indivisível, imprescindível e exclusivo (figura 1). Ou seja, a soberania, simplesmente, deixa de existir no momento em que a força coercitiva passa a ser exercida por atores armados não estatais de forma ilegítima e arbitrária, alheia às instituições públicas e em franca divergência dos princípios que regem o Estado democrático de direito⁷⁷. De acordo com Alice Castalani de Oliveira:

Quando o Estado deixa de exercer sua soberania, ainda que em um espaço limitado de seu território, ausentando-se de praticar uma governança efetiva atendendo às demandas sociais da população, este perde legitimidade frente à sociedade e cria vácuos de poder.

[...] as transformações que o mundo globalizado impõe atualmente evidenciam que atores paraestatais têm atingido o posto de real ameaça ao Estado. O poder público vê-se, hoje, diante de novos desafios colocados por uma ‘sociedade global’, na qual as interações humanas são fluidas e instantâneas. Os novos desafios apresentados, como o narcotráfico e o terrorismo transnacional, são atividades que extrapolam as fronteiras formais do Estado, enquanto este ainda se faz atado a concepções clássicas.

O surgimento de áreas não governadas é uma agressão explícita a todos os elementos que constituem o Estado, uma vez que estas apresentam o potencial para o desenvolvimento de grupos que passam a exercer o controle sobre o território e a população dentro dos limites de um Estado nacional.

[...] a formação de áreas não governadas dentro do território nacional de um Estado pode acarretar no surgimento de grupos que vão se colocar como inimigos reais do Estado, tornando-se de fato uma ameaça ao princípio basilar estatal, a soberania.⁷⁸

⁷⁶ Andreilino Campos, *Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007), p. 36.

⁷⁷ Visacro, *A Guerra na Era da Informação* p. 176.

⁷⁸ Alice C. de Oliveira, “Soberania Fragilizada: a Ecloração de Poderes Paralelos em Áreas Não Governadas” (trabalho de conclusão de curso de graduação em ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 14 nov.)

Áreas não governadas não constituem problemas restritos a Estados falidos ou quase falidos. Muitos países, embora não estejam submetidos a um processo de falência claro e inexorável, podem apresentar “*governança falida*” e, dessa forma, permitir o surgimento e a expansão de *black spots* no interior de seu território. Tem-se, assim, um paradoxo que agride a tradicional ordem vestfaliana, pois perante o concerto das nações, esses Estados mantêm intacta a prerrogativa do poder soberano sobre seus elementos materiais. Mas, ao mesmo tempo, amargam um déficit crescente de soberania interna. É o que se pode chamar de “*soberania fragmentada*”⁷⁹. Ao tratar da crise de governança global, Phil Williams chamou a atenção para o fato que “permanece válida a ideia de soberania como um *status* formal e legal, segundo o Estado não reconhece nenhuma outra autoridade acima dele próprio e não admite mandatos de intervenção em seus assuntos internos. Porém, a soberania como domínio territorial pleno e exclusivo e como controle sobre os cidadãos dentro de seus limites jurisdicionais é, cada vez mais, ilusória”⁸⁰. Novamente, a estrutura conceitual disponível se mostra incapaz de lidar com esse tipo de ambiguidade. De acordo com Vanda Felbab-Brown:

Vastos contingentes populacionais ao redor do mundo, em áreas com uma mínima presença do Estado, grande pobreza e marginalização política e social, são dependentes de economias ilícitas, incluindo o tráfico de drogas, para sua sobrevivência econômica e a satisfação de outras necessidades socioeconômicas. Por isso, é importante deixar de pensar no crime apenas como uma atividade social anômala que precisa ser suprimida. Mas, em vez disso, pensar no crime como um competidor que ameaça o próprio Estado.⁸¹

A questão se torna ainda mais delicada quando setores da sociedade civil passam a advogar modelos alternativos de governança em face da explícita incapacidade de o Estado restabelecer o controle absoluto sobre esses enclaves. Aquilo que se origina como um mecanismo informal de sobrevivência da população, no nível comunitário, ante a ausência do poder público, se converte em “*governança criminal*” profundamente arraigada, suscitando uma renegociação dos termos da própria soberania do Estado. De acordo com Gabriel Rocha:

Em um contexto de rearticulação das forças políticas localizadas no campo das esquerdas, o esforço pela composição das organizações de base e até mesmo o chamado autonomismo ganham maior proeminência e as comunidades carentes são vistas como espaços liminares, onde é possível construir alternativas políticas e sociais frente ao Estado e à sociedade ditos convencionais.⁸²

⁷⁹ Sullivan, “Criminal Insurgency p. 31.

⁸⁰ Matfess e Miklaucic, *Beyond Convergence*, p. 22.

⁸¹ Vanda Felbab-Brown, “Conceptualizing Crime as Competition in State-Making and Designing an Effective Response”, apresentação na *Conference on Illicit Trafficking Activities in the Western Hemisphere: Possible Strategies and Lessons Learned*, Brookings Institution, 21 maio 2010.

⁸² Gabriel Rocha, “Qual Sociedade contra Qual Estado? Peirre Clastres, Autonomismo e a Guerra Civil do Rio de Janeiro”, Proveitos Desonestos (*site*), 18 nov. 2018, acesso em 24 jan. 2019, <https://proveitosdesonestos.com.br/2018/11/18qual-sociedade-contra-qual-estado-pierre-clastres-atomismo-e-aguerra-civil-do-rio-dejaneiro>

A perspectiva de uma soberania dual tem levado muitos analistas a se inquietarem diante dos riscos do advento de uma ordem neofeudal. Isto é, um arranjo político que obrigue o Estado – combatido em seu poder, prerrogativas e atribuições – a compartilhar o controle sobre parte de seu território e sua população com tiranetes locais, “senhores da guerra”, chefes tribais, traficantes de drogas, *mareros*, líderes de organizações terroristas etc. A constatação de que muitos países, a despeito de reiterados esforços, se mostram incapazes de conter e erradicar espaços anárquicos e enclaves de microsoberania fomenta, com justa razão, esse tipo de temor, que é também corroborado pela tendência de fortalecimento de organismos e instituições supranacionais.

A despeito da existência de *black spots* em regiões remotas, como, por exemplo, zonas tribais da Ásia Central, estudos demográficos atuais sugerem uma incidência cada vez maior de áreas não governadas se proliferando nas megacidades litorâneas dos países pobres ou em desenvolvimento – um prognóstico desanimador para o século XXI⁸³. De acordo com Mike Davis, em sua consagrada obra *Planet of Slums*, “a urbanização da pobreza mundial produziu a urbanização da insurgência”⁸⁴.

Entretanto, o fenômeno da insurgência criminal não está circunscrito aos desafios de territorialidade. A contínua busca por autonomia, liberdade de ação e expansão de empreendimentos ilícitos transnacionais tem promovido diferentes formas de enfrentamento – algumas delas dissociadas das disputas pelo controle de *black spots*. No Brasil, por exemplo, as ações terroristas empreendidas pelo crime organizado nos anos de 2006 e 2012 em São Paulo; 2012, 2013, 2014 e 2017 em Santa Catarina⁸⁵; e 2019 no Ceará foram desencadeadas, de forma seletiva, contra agentes de segurança do Estado, veículos de transporte público e estruturas críticas, tais como fontes de abastecimento de água, energia elétrica e obras viárias, sem pretensão de domínio territorial⁸⁶.

Por se tratar de uma ameaça amorfa, insurgentes criminais exploram, com maestria, o “vácuo legal” que existe entre o ordenamento jurídico interno e o Direito Internacional Humanitário. Tal fato não só lhes proporciona maior liberdade de ação como também impõe inúmeros dilemas jurídicos ao Estado. Dessa forma, as alternativas viáveis de enfrentamento são seriamente restringidas por ambiguidades éticas e legais. Em outras palavras, a insurgência criminal se mostra capaz de combinar *guerra jurídica* e *guerra informacional* para alcançar seus objetivos estratégicos e, ao mesmo tempo, cercear o uso dos meios coercitivos estatais. Nesse sentido, recomenda-se o aprofundamento da discussão em torno do chamado “Direito Penal do Inimigo”⁸⁷.

⁸³ John Sullivan, “New Wars in the City: Global Cities - Global Slums”, Stratfor (*site*), 4 jul. 2018, acesso em 23 jan. 2019, <https://marcom.stratfor.com/horizons/fellows/dr-john-p-sullivan/04072018-new-wars-city-global-cities-global-slums>.

⁸⁴ Mike Davis, *Planet of Slums* (Londres: Verso, 2006), p. 203.

⁸⁵ Diário Catarinense, “Relembra as Cinco Ondas de Atentados em Santa Catarina desde 2012”, DC (*site*), 5 set. 2017, acesso em 24 jan. 2019, <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticia/2017/09/relembre-as-cinco-ondas-de-atentados-em-santa-catarina-desde-2012-9888643.html>.

⁸⁶ André Luís Woloszyn, “A Insurgência no Brasil como Instrumento de Desestabilização do Poder”, Defesanet (*site*), 13 jan. 2019, acesso em 23 jan. 2019, <http://www.defesanet.com.br/Ghbr/Noticia/31749/Woloszyn---A-Insurgencia-no-Brasil-como-Instrumento-de-Desestabilizacao-do-Poder>.

⁸⁷ Rogério Greco, “Direito Penal do Inimigo”, Jusbrasil (*site*), 2012, acesso em 29 jan. 2019, <https://rogeriogreco.jusbrasil.com.br/artigos/121819866/direito-penal-do-inimigo>.

Por fim, faz-se necessário destacar o enorme poder de atração e cooptação que as insurgências criminais exercem sobre jovens, crianças e adolescentes, sobretudo, nos espaços segregados das megacidades. Trata-se de uma porcentagem significativa da população que deixa de encontrar o atendimento às suas crescentes aspirações no tradicional corpo de crenças e valores de sua própria cultura, sentindo-se obliterada por estruturas políticas e sociais fossilizadas. De fato, não é difícil constatar a relação existente entre a busca por “*identidades alternativas*” e a submissão a formas de “*governança alternativa*”, estabelecendo-se uma associação entre antropologia cultural, segurança e defesa.

Em um artigo publicado em 1995, Geoffrey Demarest alertou para o fato de que “as crianças das favelas constituem a arma secreta das forças anti-Estado”⁸⁸. Elas representam um manancial de recursos humanos aparentemente inesgotável, bem como a reserva mobilizável das insurgências criminais. Com notável clarividência, Demarest concluiu que “a violência híbrida não precisa ser uma entidade única, subordinada a uma liderança coordenada. Ela pode ser, apenas, resultado da convergência de muitas formas de violência anti-Estado que se alimentam mutuamente da capacidade disruptiva uma das outras e do medo que a própria violência produz”⁸⁹.

Segurança Multidimensional

Como buscamos sucintamente demonstrar, o advento de uma ordem pós-industrial deu forma a ambientes que se caracterizam por extrema fluidez, volatilidade, incerteza e complexidade. Dessa maneira, tornou-se impositiva a adoção de um enfoque sistêmico. Porém, sua instrumentalização vem sendo, com certa frequência, negligenciada. Talvez, porque a estrutura conceitual que tradicionalmente tem orientado o Estado na promoção de segurança e defesa não se preste, efetivamente, para induzir abordagens ecléticas e soluções multidisciplinares.

Surge, portanto, o conceito de “*segurança multidimensional*” como uma ferramenta mais adequada aos novos conjuntos de ameaças à sociedade e suas dinâmicas não lineares. Como fundamento doutrinário, permite interpretar, de modo mais assertivo, os perigos advindos de sistemas complexos adaptativos, bem como orienta a formulação de respostas coerentes, convergentes e integradas em todas as expressões do poder nacional, pois se apoia na relação de acentuada interdependência que se criou entre *Segurança Nacional*, *Segurança Pública*, *Segurança Humana* e *Segurança Comum* (conceito calcado na cooperação interestatal em face da emergência de interesses comuns de segurança, que transcendem a responsabilidade de cada Estado isoladamente, uma vez que implica também em organizações internacionais e não governamentais⁹⁰) – compare as figuras 2, 5, 7 e 10.

⁸⁸ Mike Davis, *Planet of Slums* p. 205.

⁸⁹ Geoffrey Demarest, “Geopolitics and Urban Armed Conflict in Latin America”, *Small Wars and Insurgencies* 6, no. 1 (1995): p. 44–67.

⁹⁰ António José de Oliveira, *Resolução de Conflitos: o Papel do Instrumento Militar no Actual Contexto Estratégico – o Exemplo do Kosovo* (Lisboa: Esfera do Caos, 2011), p. 24.

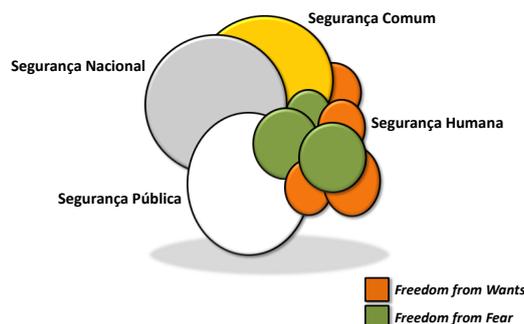


Figura 10 – Segurança multidimensional. (Fonte: o autor)

A aquisição de um novo referencial multidisciplinar como ponto de partida para a interpretação de questões de segurança e defesa e formulação de políticas públicas não deve ser entendida como mero exercício de tautologia. Na verdade, essa aparente fusão conceitual impõe uma perspectiva holística mais profunda do que a usual relação compartimentada entre campos do poder (político, econômico, psicossocial, militar e científico-tecnológico). Porquanto, o modelo político e estratégico de proteção do Estado e da sociedade adquire uma concepção sistêmica logo em sua origem, não se restringindo apenas a algo que, em algum momento do processo de resolução do problema, experimentará uma efêmera interface com temas afins.

Confinados em nossos próprios nichos de especialização, acostumamo-nos à procura por respostas excludentes entre si, em uma espécie de “jogo de soma zero”. Em especial, a volúvel opinião pública – suscetível a resultados imediatos, porém insatisfatórios – mostra-se, de forma recorrente, inclinada a deixar-se seduzir por panaceias. Entretanto, a ideia de segurança multidimensional propugna uma visão compartilhada de toda a problemática, que, invariavelmente, dependerá de soluções complementares e interdependentes como parte de uma resposta sistêmica.

Assim sendo, o conceito de segurança multidimensional induz de forma objetiva: (1) a articulação entre os poderes constituídos; (2) a gestão executiva apoiada em mecanismos regulatórios formais, capazes de fomentar a dinâmica do ambiente cooperativo interagências em todas as instâncias da administração pública; (3) a integração, coordenação, sincronização e avaliação de ações e campanhas empreendidas em todos os campos do poder nacional; (4) o desenvolvimento de culturas organizacionais que favoreçam a dinâmica de relações horizontais e transversais, tanto quanto as tradicionais funções verticalmente hierarquizadas; (5) o engajamento da sociedade civil; e (6) a cooperação internacional.

Infelizmente, dedicados profissionais têm, muitas vezes, reduzido possíveis inovações conceituais a mero recurso semântico, tornando lugar-comum termos e expressões que lhes enriquecem o vocabulário, tão somente com o intuito de dar uma conotação futurista a preleções doutrinárias e documentos oficiais. Entretanto, no âmago de sua racionalidade, persiste o apego incondicional a valores, regras e preceitos inerentes à dinâmica das sociedades industriais e à lógica cartesiana e mecanicista que lhes são próprias⁹¹.

⁹¹Visacro, *A Guerra na Era da Informação* p. 64.

Conclusão

O episódio envolvendo a intrépida cavalaria polonesa em setembro de 1939, descrito na epígrafe deste texto, se presta como um contundente alerta quanto aos perigos intrínsecos à obsolescência. No choque entre forças de dois mundos, um agrícola e outro industrial, prevaleceu o poder do aço e do motor a combustão. A incomensurável tragédia que se abateu sobre a Polônia, cujo Estado foi incapaz de impedir o sacrifício de seu povo e a mutilação de seu território, deve inspirar-nos a questionar nossos pressupostos diante do advento de uma nova era na história da humanidade.

Inicialmente, convém que a sociedade, de um modo geral, demonstre menos ceticismo ao ser confrontada com eventuais releituras de questões relacionadas à segurança e defesa. Devemos, sobretudo, abdicar do desejo de adequarmos novos problemas a soluções pré-existentes. O que não quer dizer renúncia de todo conhecimento e experiência duramente adquiridos, tampouco adesão incondicional a abordagens minimalistas. Apenas a admissão de que, nem sempre, os dogmas segundo os quais fomos educados e os processos para os quais fomos rigidamente condicionados oferecerão a resposta mais adequada para a proteção e salvaguarda dos interesses vitais da nação. Quando a fidelidade a nossas próprias crenças se mostra maior do que a capacidade de perceber a realidade que nos cerca, permitimos inadvertidamente que os meios monopolizem o fim, criando um sério obstáculo à consecução das metas e objetivos da sociedade.

O general Stanley McChrystal, em sua obstinada caçada a Abu Musab al-Zarqawi, concluiu que não lhe bastava “fazer certo as coisas”. Era necessário, sobretudo, “fazer as coisas certas”⁹². Ou seja, se a extrema proficiência na execução de processos e a maestria na aplicação de preceitos consagrados não proporcionam resultados decisivos, devemos questionar nossos pressupostos à procura daquilo que, efetivamente, nos conduzirá ao êxito. Essa postura deve prevalecer entre estadistas e soldados, mas também precisa estar presente nos auditórios das universidades, nas redações dos jornais, nos gabinetes da magistratura e nos fóruns da sociedade civil. Nesse sentido, a breve análise, que aqui se encerra, nos induz a:

- repensar o paradigma da guerra industrial entre Estados da forma como foi consagrado nos campos de batalha da primeira metade do século XX;
- rejeitar a interpretação estritamente materialista da história, reconhecendo que a violência armada decorre da interação de um conjunto de fatores complexos e não apenas da estratificação social ou dos modos de produção, que, em muitos casos, sequer serão causas preponderantes do conflito; e
- reavaliar a rígida dicotomia entre segurança nacional e segurança pública, em prol de uma abordagem multidimensional ampliada, que se anteponha à convergência de ameaças híbridas provenientes de atores estatais e não estatais.

⁹² McChrystal, *Team of Teams* p. 75.

A sua opinião sobre o tema é importante.
Envie seu comentário para cee18@esg.br