



FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP

Presidente do Conselho Curador

Mário Sérgio Vasconcelos

Diretor-Presidente

José Castello Marques Neto

Editor-Executivo

Jézio Hernani Bonfim Gutierre

Assessor Editorial

João Luis Ceccantini

Conselho Editorial Acadêmico

Alberto Tsuyoshi Ikeda

Aureo Busetto

Célia Aparecida Ferreira Tolentino

Eda Maria Góes

Elisabete Maniglia

Elisabeth Ciscuolo Urbinati

Ildéberto Muniz de Almeida

Maria de Lourdes Ortiz Gandini Balduan

Nilson Ghirardello

Vicente Pleitez

Editoras-Assistentes

Anderson Nobara

Fabiana Mioro

Jorge Pereira Filho

A evolução dos Estudos de Segurança Internacional

Barry Buzan

Departamento de Relações Internacionais

London School of Economics and Political Science

Lene Hansen

Departamento de Ciência Política

Universidade de Copenhagen

Tradução

Flávio Lira



editora
unesp

"segurança societal" (Wæver et al, 1993) e "securitização" (Wæver, 1995; Buzan et al, 1998); e Deutsch et al (1957) com "comunidades de segurança". O que também sugere que há uma ênfase naqueles períodos nos quais se formavam e se contestavam abordagens e conceitos, geralmente quando não havia um consenso estabelecido sobre o que era "ciência normal" (Kuhn, 1962) e sobre o conceito de segurança. Em segundo lugar, também se reconhecerem os vieses e centrismos dos ESI por meio da sinalização de críticas posteriores. Logo, a noção Ocidente-cêntrica do Estado que sustenta os Estudos Estratégicos é, por exemplo, trazida à tona no Capítulo 4 e discutida no Capítulo 5 e, de forma ainda mais minuciosa, no Capítulo 7.

O próximo capítulo continua esta discussão das questões básicas no coração dos ESI ao se voltar para os desenvolvimentos históricos que produziram a compreensão da área sobre Estado, governo e política.

2.

AS QUESTÕES-CHAVE NOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: O ESTADO, POLÍTICA E EPISTEMOLOGIA

O início do Capítulo 1 delineou brevemente quatro questões centrais que estão no centro dos ESI: a segurança de quem deveria ser protegida e estudada? Será que as forças armadas deveriam ser consideradas o setor primário da segurança? Será que a segurança deveria se preocupar exclusivamente com ameaças externas ou também com as internas? Além disto, será que a única forma de política de segurança está relacionada a ameaças, perigos e emergência? Este capítulo examinará essas questões mais detalhadamente e incluirá uma quinta questão: quais epistemologias e metodologias deveriam ser trazidas para o estudo da segurança?

A maior parte dos escritos de ESI não se esforça muito em discutir suas premissas analíticas, filosóficas, normativas e epistemológicas, mas é importante ter boa compreensão de tais questões. Abordagens específicas para segurança sempre preveem respostas a essas questões, mesmo se elas não forem explicitamente discutidas. Essas respostas definem limites cruciais não apenas sobre como se define segurança, mas também para qual tipo de projetos de pesquisa e quais análises são

empreendidas. O conceito dominante nos ESI é aquele de segurança "nacional" ou "internacional", dos Estudos Estratégicos realistas, contra o qual perspectivas críticas e ampliadoras precisam lutar. Este conceito de segurança define o Estado como o objeto de referência, o uso da força como a preocupação central, ameaças externas como as principais, a política de segurança como o empenho em relação a perigos extremos e a adoção de medidas de emergência, além de estudar a segurança por meio de epistemologias positivistas e racionalistas. Mas de onde vem este conceito? Este capítulo é dedicado ao relato das tradições e dos processos históricos do pensamento político que são significativos para produzir este conceito de segurança. Ter noção desses processos é importante não só como bom pano de fundo para as perspectivas e os debates concretos delineados nos capítulos 4 a 8, mas também porque tais perspectivas fornecem resoluções específicas para clássicos problemas políticos e normativos.

A tendência, dentro dos ESI, de conceber suas escolhas em termos dicotômicos significa que as abordagens de segurança tendem a fazer do Estado ou do indivíduo o objeto de referência; a conceber segurança como militar ou não militar; a traçar uma linha rígida entre problemas de segurança externos e internos; e a enxergar a política internacional — e a nacional — como inerentemente conflituosa ou suscetível à não violência e à emancipação. Os debates contemporâneos geralmente se relacionam com essas posições clássicas e há, sem dúvida, resposta clássica às "novas" posições. Este capítulo demonstra, contudo, que algumas dessas dicotomias possuem laços históricos mais profundos e que, portanto, deveriam ser vistas como conectadas em vez de opostas: há uma ligação entre os conceitos individuais de segurança e os coletivos; há uma conexão entre as ameaças externas e as internas; e coexistem uma compreensão da política de segurança como um relato racional das capacidades materiais e a compreensão baseada na necessidade de tomar decisões em um ambiente "irracional".

Este capítulo se inicia com um relato mais minucioso sobre o papel do Estado nos ESI com enfoque específico em como se formulou

O Estado soberano na tentativa de fornecer segurança em um nível interno e também externo. Tal compreensão do Estado ainda permanece no âmago dos debates sobre o objeto de referência dos ESI. A segunda seção analisa o impacto da Revolução Francesa em questões de coesão social e a compreensão da relação entre as ameaças internas e externas, além das militares e das não militares. A terceira seção delineia a constituição do Estado e a maneira como pressupõe um tipo particular de política. A quarta seção apresenta as grandes abordagens epistemológicas nos ESI. A quinta seção fornece breve exposição das abordagens mais frequentemente mencionadas nos ESI e ensaja suas respostas às cinco questões que orientam a segurança.

Dos Estados medievais aos Estados soberanos

É impossível compreender a forma como os debates em ESI se desenvolveram sem que se tenha uma boa noção de seu objeto de referência chave: o Estado. Não que isto ocorra porque haja um acordo sobre o que quer dizer "segurança estatal", mas porque todos os debates sobre o que a segurança pode ser e para quem ela deveria ser evoluem em torno da situação do Estado.

O conceito de segurança nacional, da maneira como se configurou após a Segunda Guerra Mundial, baseia-se em uma concepção do Estado que nos remete a centenas de anos atrás. Conforme demonstrado por R. B. J. Walker e outros teóricos políticos, duas transformações históricas tiveram impacto crucial na formação do Estado moderno. A primeira transformação foi de um sistema territorial de Estado medieval para um moderno; a segunda, de uma forma de governo monárquica para uma nacional e popular. O mundo medieval era organizado por meio de autoridades sobrepostas em vez de um Estado soberano, o que significava que era governado por dois conjuntos de autoridades: igrejas (religiosos) e impérios (políticos). Em contraposição ao Estado moderno, que possui soberania suprema

sobre seu território, as autoridades medievais tinham de negociar – e combater – suas pretensões sobre como determinado território deveria ser governado. A sobreposição de autoridades não era característica apenas das relações entre os poderes religiosos e políticos, mas também de como se organizavam as relações políticas. Durante longos períodos, a Europa medieval foi governada por impérios, e geralmente o centro do império encontrava-se distante demais para projetar sua autoridade de maneira eficiente, ao menos se comparado ao Estado moderno. Havia múltiplos níveis de organização política indo do centro à aldeia, e tanto as autoridades quanto as alianças eram menos definidas, já que os níveis de governança regionais e locais apoiavam – embora também combatessem, de vez em quando – os poderes maiores. Tais formas complexas e sobrepostas de organização territorial significavam que Estados ou ducados podiam fazer parte de um Estado ou de um império maior, dando alguma autoridade ao imperador ou líder do Estado mais forte enquanto ainda decidiam sobre outras questões.

Em termos de identidade política, o sistema medieval caracterizava-se pelo que Walker (1990, p.10) denominou princípio da subordinação hierárquica: “uma compreensão do mundo como um *continuum* do mais baixo ao mais alto, dos vários aos poucos, das criaturas de Deus a Deus, do secular ao eterno”. Todos os indivíduos se localizavam em níveis específicos da sociedade: no topo ficava Deus e, abaixo de Deus, o Papa e o Imperador. A Igreja possuía propriedade, sendo, portanto, grande ator político e econômico por si só, mas também funcionava como doadora de legitimidade religiosa ao Imperador: se Deus estava no topo da hierarquia de identidades, e o Papa vinha logo abaixo dele, era crucial para as autoridades políticas receber a bênção do Papa.

A transformação do sistema medieval para o moderno foi significativa, pois reorganizou tanto os princípios-chave da governança (da autoridade sobreposta à soberania territorial) quanto a maneira pela qual se compreendia a identidade política. Um componente central nessa transformação foi a formação do Estado territorial soberano, no

qual os entrelaçados níveis de autoridades locais, regionais e empíricas cederam lugar a um centro soberano, e a fronteira territorial tornou-se uma linha divisória significativa. Esta foi uma transformação em que as autoridades políticas ganharam espaço quando comparadas com as religiosas. Significou que o Estado tornou-se mais secular, e que essa secularidade se desempenhava tanto nas relações interestatais como nas internas. O surgimento do Estado soberano também se ligava ao aparecimento da propriedade privada (Ruggie, 1983, 1993). Na arena interestatal, o nascimento do Estado territorial secular estava intimamente ligado às guerras religiosas que assombraram a Europa no alvorecer da Reforma. A Paz de Westfália, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos em 1648, é considerada o momento fundador em que os Estados decidiram não mais interferir nas escolhas religiosas uns dos outros. Deve-se notar, porém, que Westfália foi o início de um longo processo histórico que, passando por diversas curvas, se deslocou em direção ao Estado territorial soberano, e não uma ruptura completa da noite para o dia (Oslander, 2001).

A medida que o sistema internacional se desenvolvia, o princípio da não interferência em assuntos internos manteve sua posição central e era visto como precondição para se criar a estabilidade e a ordem internacional. Mesmo se os conflitos e as guerras não pudessem ser totalmente evitados, eles poderiam ser minimizados. Ao entrarmos na segunda metade do século XX, o princípio de não interferência não se ligava mais a diferenças religiosas como em meados do século XVII, mas a diferenças ideológicas, acima de tudo àquelas entre o Ocidente capitalista e o Oriente comunista. Nessa época, no nível interno, o princípio do Estado secular significava que era dado aos indivíduos o direito de praticar sua religião (sanccionada pelo Estado), embora este assunto ocorresse na esfera privada ou em igrejas. A religião não deveria estar diretamente envolvida na governança do Estado. Michael C. Williams (1998) argumenta que isto sugeria não apenas uma transformação de quais instituições governavam a sociedade, mas também de como se entendia a política. Considerava-se

que os conflitos religiosos fossem guiados pela fé e baseados em apelos emocionais de convicção e consciência. Estes, por sua própria natureza, baseavam-se em entidades imateriais e desafiavam o raciocínio lógico, portanto não havia, de forma alguma, um meio de solucionar conflitos entre posições religiosas opostas. A dica para os primeiros pensadores liberais modernos era, portanto, separar a convicção privada das deliberações públicas e defender que as últimas deveriam basear-se em fatores materiais e observáveis e, consequentemente, no raciocínio lógico e objetivo.

A criação de relações pacíficas no âmbito doméstico também foi expressa pela famosa interpretação de Hobbes do Estado soberano como o Leviatã que fornecia a solução para o problema da segurança individual. Hobbes defendia que o indivíduo enfrentava o problema do estado de natureza: no estado de natureza, não havia autoridade para assegurar a sobrevivência, e os indivíduos viviam com medo constante de que outros indivíduos tentassem roubar suas posses. Os indivíduos deveriam dormir para sobreviver, mas o sono também os tornava extremamente vulneráveis, daí a necessidade de uma instituição soberana que garantisse a segurança. No "contrato" entre o indivíduo e o Estado, o indivíduo dá ao Estado o direito de proteger – e de definir – a segurança individual em troca de um reconhecimento de sua autoridade soberana. Segundo Walker (1997, p.67), para Hobbes, o medo do estado de natureza era tamanho que "o que quer que o soberano faça não pode ser tão ruim quanto a condição de competição desenfreada". Mas muitos outros, incluindo pensadores liberais centrais como John Locke, "foram profundamente céticos em relação a esse julgamento, e uma boa proporção do debate contemporâneo sobre segurança continua oscilando em torno disso" (Walker, 1997, p.67). Concepções de segurança individual e coletiva/estatal estão, portanto, inextricavelmente ligadas: a segurança estatal pressupõe uma resolução específica do problema da segurança individual, e a segurança individual deve – já que o indivíduo sempre se encontra em relação a outros indivíduos – assumir uma autoridade coletiva.

A segurança é, portanto, "condição tanto dos indivíduos quanto dos Estados" e "uma condição, ou um objetivo, que constituiu uma *relação* entre indivíduos e Estados ou sociedade" (Rothschild, 1995, p.61). Como boa parte do amplo debate de ESI desenvolveu-se em torno de conceitos individuais de segurança dicotomicamente opostos, por um lado, e de conceitos estatal e coletivamente definidos, por outro, vale a pena não esquecer que nenhum deles deixa de abranger o outro, senão explicita, ao menos implicitamente.

Ao ler esses primeiros debates modernos sobre o indivíduo, o Estado e as relações interestatais pelas lentes dos debates de ESI do século XXI, deve-se notar que geralmente há uma mudança entre os diferentes níveis de análise. A compreensão de Hobbes sobre o Leviatã como solução para o estado de natureza era um experimento de raciocínio especulativo e abstrato, que tentava trabalhar por meio de diferentes soluções para questões de autoridade e insegurança. Aquelas que desafiaram o papel privilegiado atribuído ao Estado por Hobbes e pelos realistas nos ESI geralmente o fizeram sobre uma de duas bases empíricas. Uma das linhas de argumento afirma que muitos Estados existentes de fato são fracos demais ou falidos demais para fornecer a prometida segurança a "seus" indivíduos: pense na Somália, no Afeganistão, no Haiti ou na República Democrática do Congo. A outra linha afirma que os Estados, principalmente, mas não somente, os não democráticos, em geral ameaçam seus próprios cidadãos não somente tomando decisões arbitrárias e danosas (como ir à guerra ou permitir a poluição), mas também perseguindo-os de forma direta, detendo-os ou assassinando-os: pense na Birmânia (Mianmar), na União Soviética de Stálin, no Zimbábue de Mugabe ou em praticamente qualquer outra ditadura. Do ponto de vista dessas críticas, garantir ao Estado o privilégio realista e hobbesiano significa não apenas desconsiderar essas deficiências empíricas em fornecer segurança, mas também, de modo talvez ainda pior, colocá-lo em uma posição na qual está imune à crítica e não precisa se justificar. A resposta hobbesiana é admitir que a maior parte dos Estados está longe de ser provedor

ideal de segurança, mas que a alternativa ao Estado é muitíssimo pior, argumento que devolve a avaliação empírica do Estado para o terreno especulativo e abstrato do estado de natureza. O que está em jogo nos debates de segurança é que geralmente os argumentos empíricos e os abstratos desafiavam um ao outro, e isto amontoa os argumentos de tal forma que se torna difícil encontrar uma solução ou mesmo um terreno comum a partir do qual se possa debater. Também significa, como apontou Walker (1997), que essas abordagens que desafiam o Estado devem criar respostas abstratas alternativas para o problema da identidade política e de quem fornecerá segurança na ausência do Estado soberano.

A Revolução Francesa e a coesão interna

A segunda transformação histórica crucial para entender a concepção de Estado nos ESI é o nascimento do nacionalismo moderno com as revoluções Francesa e Norte-Americana. A transição do Estado medieval para o moderno anunciou a chegada de um significativo início do desmononamento de uma hierarquia de identidades, mas os primeiros Estados territoriais modernos ainda eram governados por líderes altamente não democráticos. As revoluções Francesa e Norte-Americana significaram, portanto, uma grande mudança, na qual a decapitação do monarca, fosse concreta ou simbolicamente, além de introduzir a soberania popular, acelerou a desintegração das hierarquias entre as diferentes categorias de pessoas dentro do Estado. O nacionalismo como uma ideologia moderna aumentou a ênfase não apenas na igualdade dentro do Estado, mas também na associação, para que os cidadãos se vissem ligados por um profundo senso de identidade, comunidade e pertencimento. A nação se tornou, nas palavras de Benedict Anderson, uma "comunidade imaginada", "uma camaradagem profunda e horizontal" (Anderson, 1991, p. 7), cujos membros compartilhavam uma identidade social, cultural e política.

Essa criação de uma identidade histórica comum funcionava para estabilizar mais ainda a distinção entre o domínio nacional e o internacional. Dentro do Estado, tinha-se similitude, solidariedade e progresso, enquanto o domínio internacional estava destinado a ser governado por relações de alienação, dominação e conflito (Wright, 1966; Walker, 1993). O nacionalismo também trouxe novas possibilidades de mobilidade social, em particular por estar associado a uma florescente sociedade capitalista e industrial (Gellner, 1983). Os indivíduos não estavam, como no início da modernidade, confinados, de nascença, a uma posição específica dentro das estruturas sociais, mas podiam ascender a uma classe acima daquela em que haviam nascido por meio da astúcia e do trabalho duro.

A fusão do nacionalismo com o Estado territorial soberano gerou várias implicações na conceitualização da segurança e, portanto, na evolução dos debates dentro dos ESI. O nacionalismo estava ligado à soberania popular e, no fim das contas, à democracia, e também, portanto, à ideia de que a legitimidade do Estado soberano não se baseava em direitos divinos ou monárquicos inerentes, mas na habilidade do governo de liderar de acordo com os valores, interesses e identidade do povo. Isto significava dizer que a simples solução hobbesiana para o problema da segurança foi posta em dúvida: o argumento de que os governadores não deveriam ser questionados porque a alternativa era o estado de natureza já não era suficiente. Se o governo não agisse de acordo com o interesse do seu povo, ele deveria ser deposto.

A partir disso seguiu-se uma mudança importante na abordagem da relação entre o Estado e os cidadãos. Simplificando, o Estado territorial preocupava-se com as ameaças a sua segurança territorial, enquanto o líder do Estado preocupava-se com os concorrentes ao trono. As capacidades militares e o uso da força eram centralizados para manter os inimigos externos sob controle – ou para conquistar novos territórios – além de conter ameaças internas. A introdução do nacionalismo e do governo popular muda isso ao tornar o componente interno da segurança estatal não apenas uma questão de força e controle,

mas de legitimidade e coesão societal. Saber até que ponto a sociedade era homogênea e apoiadora de "seu" governo tornou-se uma preocupação central de segurança para os governantes, fundamentando-se em duas bases: primeiro, porque impactava na segurança de suas próprias posições; segundo, porque impactava na segurança interna do Estado, de maneira mais crucial, pois a ausência de coesão poderia levar partes separatistas do Estado a buscar a independência ou, como na Guerra Civil Norte-Americana, causar um conflito ideológico violento. Sociedades desestruturadas também estariam mais suscetíveis a atividades de quinta coluna de Estados inimigos. Essa preocupação com a coesão societal aparece nos escritos realistas clássicos, como os de Kennan (1947, p.581), que alertava para o fato de que "exibições de indecisão, desunião e desintegração interna dentro deste país causam animação em todo o movimento comunista", passando por Huntington, no período pós-Guerra Fria, e seu temor em relação à imigração, à diminuição dos valores familiares e ao "apodrecimento interno" da sociedade norte-americana (Huntington, 1996, p.303-5). A ênfase na coesão social também supunha uma potencial ampliação do conceito de segurança, que vai além do militar. Como defesa não era apenas uma questão de defender a fronteira territorial, mas também de assegurar o consenso interno, as ameaças internas que uma sociedade viesse a enfrentar poderiam, caso fossem severas o suficiente, ser consideradas como problemas de segurança.

A guinada para uma preocupação com a coesão societal também supunha uma mudança no modo de considerar o território. A Paz de Westfália buscara limitar o número de guerras ao codificar o princípio da não interferência. Isto não queria dizer, todavia, que os Estados não iriam à guerra com o intuito de conquistar ou defender territórios, mas "apenas" que essas guerras não eram empreendidas com base em crenças religiosas. Os territórios eram valorizados por sua importância geopolítica e estratégica, além das capacidades materiais e econômicas que geravam, enquanto se dava pouca atenção às identidades e alianças dos povos que habitavam esses territórios. Do ponto de vista dos

povos dos territórios conquistados, isto trazia consigo o efeito positivo de que os governantes, em especial em extensos Estados imperiais, geralmente não interferiam muito na cultura e nas relações políticas locais. O advento do nacionalismo mudou isso. Com a afirmação de que as nações possuíam identidades específicas e que deveriam governar os territórios nos quais elas viviam, o nacionalismo sacralizou o território (Mayall, 1990). A medida que os movimentos nacionalistas trabalhavam para inculcar uma identidade comum entre os membros de "suas" nações, os territórios não poderiam mais sofrer alterações sem preocupar-se com a posição dos povos e das nações que lá viviam. Isto fez com que as aquisições territoriais se tornassem menos atraentes, já que uma população hostil poderia resistir ao "ocupante", mas também forneceu justificativas para o centro político nacionalizar (coercivamente, se necessário) aqueles que se encontravam em seu território. Embora o nacionalismo defendesse que cada nação possuía sua própria essência, havia pouco consenso sobre quais eram as nações corretas, quem deveria governar a quem e quem, de fato, tinha o direito de estar em um território específico. Isto se tornou particularmente notório nas crenças sociais darwinistas do século XIX, segundo as quais nações mais poderosas conferiam a si próprias o direito de subjugar – por meio da força ou do "colonialismo civilizatório" – povos menos "avangçados".

Para a maior parte dos ESI da Guerra Fria, o enfoque estava claramente nas ameaças externas, como mostrado pelo termo *Internacional* dos Estudos de Segurança Internacional, mas um exame mais minucioso das raízes do Estado nos ESI revela que isso, de certa forma, é algo ilusório. Os realistas privilegiaram a segurança do Estado e entenderam a segurança de modo amplo pelo uso da força (militar), mas também prestaram atenção a uma série de outras questões e capacidades, inclusive a coesão interna, que podem impactar na capacidade do Estado de projetar força militar. A razão pela qual a maior parte dos ESI da Guerra Fria, ao menos na forma de Estudos Estratégicos, concentrava-se na dimensão externa da segurança era porque a coesão

interna e os valores a serem defendidos eram majoritariamente tidos como certos, ao menos no mundo ocidental. Contudo, havia também tradicionalistas, como Kennan, que apontavam para a necessidade de reverter fraquezas internas e a dissensão em face da ameaça soviética e uma boa dose de preocupação nos Estados Unidos no alvorecer da Segunda Guerra Mundial sobre a coesão interna dos países da Europa Ocidental, que possuíam fortes partidos comunistas. Alocaram-se recursos para manter a esquerda longe do poder na Itália, e Franco foi tolerado na Espanha. A razão pela qual a dimensão interna da segurança não era enfatizada pelas principais correntes de abordagem dos ESI durante a Guerra Fria, portanto, tinha mais a ver com o contexto empírico e político (um oponente nuclear avassalador que ofuscava todas as demais preocupações) do que com um traço inerente ao conceito de segurança nacional. À medida que a Guerra Fria chegava ao fim e os conflitos étnicos e as guerras civis vinham à tona, o mesmo aconteceu com as questões de estabilidade e coesão interna (Rosen, 1993; Van Evera, 1994; Kaufmann, 1996). Muitas abordagens ampliadoras também dialogavam diretamente com a questão da coesão societal, como no conceito de segurança societal da Escola de Copenhague (Weaver et al, 1993; Buzan et al, 1998).

O nacionalismo também foi significativo à medida que inaugurou várias compreensões da segurança internacional. Em sua forma revolucionária clássica, ele defendia que todos os homens (e, mais tarde, as mulheres) eram iguais como cidadãos, e que cada indivíduo possuía um conjunto de direitos universais. Se o Estado fosse organizado de acordo com esses direitos e os ideais de democracia, haveria, então, um movimento em direção a uma sociedade melhor dentro dos Estados. A leitura realista sustentava, contudo, que enquanto o progresso econômico, política e culturalmente – era possível dentro dos Estados, abster-se de estabelecer o padrão comum normativo/religioso que a Paz de Westfália ocasionava tornava o progresso insustentável internacionalmente (Walker, 1990). De acordo com essa compreensão realista do que seria o tipo internacional ideal, não é possível nenhuma

“segurança internacional” durável, apenas acomodações temporárias dentro de um sistema internacional essencialmente conflituoso. Não há conceito analítico ou normativo algum sobre a necessidade de proteger a segurança de outros Estados (a não ser que isso melhore a sua própria segurança) ou de indivíduos ou grupos que se encontrem dentro de outros Estados (mais uma vez, a não ser que isto possa ser utilizado para melhorar a sua própria posição estratégica).

Mas estas concepções realistas de soberania estatal e segurança nacional não deixaram de ser contestadas. Analisando-se a defesa dos direitos universais que as revoluções Francesa e Norte-Americana ocasionaram, a tensão universal-particular pode ser defendida de um modo que enfatize a associação de todos os seres humanos, não apenas daqueles com quem se compartilha uma nação. Isto implica a possibilidade de um objeto de referência que não seja o Estado para a sua própria nação (uma vez que nação e Estado não estejam alinhados), mas também a “segurança individual” e a “segurança grupal/societal”, quando as pessoas se tornam inseguras por seus próprios Estados. Esta compreensão da universalidade dos direitos individuais também permite uma leitura do internacional menos conflituosa que no Realismo. Esta tradição idealista de pensamento, que continua através da Pesquisa da Paz até os atuais Estudos Críticos de Segurança, defende que, caso sejam garantidas aos indivíduos as possibilidades de segurança, liberdade e expressão própria, isto levará à ausência de conflito violento não só dentro, mas também entre as comunidades: considera-se, portanto, possível a segurança “global” ou “mundial”. A esse respeito, temos um compromisso normativo que vai além de determinado Estado ou de concidadãos e do início dos debates sobre o objeto de referência da segurança: se o internacional deveria ser abordado como uma questão de ordem ou se é possível ter um conceito internacional de justiça (Bull, 1977).

A concepção de política nos ESI

A Paz de Westfália foi significativa pelo modo como procurou retirar a emoção da política, tanto entre os Estados quanto dentro deles. Como Williams (1998, p.215) defendeu, havia uma filosofia liberal e racionalista vigente que sustentava que era mais fácil lidar com os conflitos se eles fossem entendidos em termos materiais em vez de ideacionais (religiosos). “Sustentava-se que a definição de ameaças em termos *materiais* (assim como quaisquer outros fenômenos) permitia um discurso racional sobre elas. Colocar o discurso da guerra e da paz dentro dos limites da ameaça *física* e da capacidade para isso era um movimento de *pacificação*” (Williams, 1998, p.215; veja também Toulmin, 1990). Traçando uma linha até os debates contemporâneos de segurança, vemos que a inclinação das abordagens de ESI tradicionais em adotar epistemologias e metodologias positivistas, baseadas em fatores materiais verificáveis empiricamente, possui raízes mais longas e verdadeiramente políticas e normativas (Deudney, 2007). Deduz-se que as premissas sobre o Estado ser um ator racional e as epistemologias que deveriam ser adotadas nos estudos de segurança estão ligadas umas às outras.

Obviamente, a questão sobre o Estado ser ou não um ator racional tem grandes consequências para as teorias de segurança: como a “segurança internacional” trata, no nível mais geral, das ameaças com que os Estados (ou outras entidades políticas) deparam e as respostas que eles podem e deveriam adotar para defender a si próprios, faz uma grande diferença o tipo de atores que esses Estados são. Se forem racionais, é possível prever seu comportamento — e, portanto, definir políticas de segurança apropriadas — de maneira muito mais fácil que se não forem. Contudo, o que significa exatamente ser “racional” é, por si só, uma questão contestada nos ESI. Críticos alegam que presumir um ator racional é defender que o Estado esteja e deveria estar agindo de acordo com princípios realistas. Esses princípios, entretanto, não são objetivos nem analítica nem politicamente neutros. As teorias de

segurança tentam explicar o comportamento do Estado, enquanto elas mesmas podem ter um impacto naquilo que tentam explicar. No nível mais básico, muitos realistas clássicos enxergam sua análise como uma disposição em entender a política da maneira como os atores políticos entendem a si próprios, e isto aponta para uma forma de análise, acima de tudo, histórica e empírica. Mas, no período desde a Segunda Guerra Mundial, o Realismo das RI, em especial nos Estados Unidos, assumiu formas cada vez mais teóricas, primeiramente nos supostos princípios atemporais de política de poder apresentados por Carr e Morgenthau e, mais tarde, no mais formalizado Neorealismo de Waltz. Este desenvolvimento assemelhou-se ao dos ESI e, na medida em que os ESI são, como caracterizamos acima, “o braço técnico-militar especializado da abordagem realista das RI”, eram essas as formas teóricas com as quais se relacionavam, acima de tudo. Em sua forma teórica, o Realismo impõe premissas sobre a realidade e, uma vez que seja influente, pode, então, criar a realidade que supõe existir.

Premissas de racionalidade entrelaçam-se com níveis de decisões analíticas. Teorias estruturais e, de forma mais proeminente, o Neorealismo, admitem uma concepção geral do Estado que se aplica por todo o sistema internacional. Isto não quer dizer que cada um dos Estados sempre se comportará racionalmente, mas que aqueles que não o fizerem serão punidos pela estrutura e irão, no fim das contas, desaparecer ou aprender a se comportar. As teorias estruturais diferenciam-se das explicações que podem ser encontradas no nível da formulação de políticas externas ou outras questões relacionadas a fatores internos. Aqui, há muito mais espaço para perguntar se os Estados são racionais ou não. Um importante debate sobre dissuasão durante a Guerra Fria desenvolveu-se, por exemplo, em torno da questão sobre a sustentação da premissa de racionalidade. Seria possível presumir que a liderança comunista, ou mesmo a norte-americana, agiria “racionalmente” em face da intensificação nuclear, ou será que elas seguiriam uma lógica diferente ou absolutamente indefinível? O problema era que a lógica da dissuasão exigia um pouco de racio-

nalidade e previsibilidade, mas não havia uma maneira certa de saber de antemão se essa lógica existia ou se continuaria a existir sob as condições extremas da guerra nuclear. A questão da racionalidade veio à tona de novo após o 11 de Setembro, como veremos no Capítulo 8.

Ainda assim, embora premissas racionais sejam centrais em muitas correntes principais das teorias dos ESI, existe simultaneamente uma tensão entre elas e o outro lado da lógica da “segurança nacional”, que se preocupa com o drama, a urgência e a exceção na segurança. Esta última tradição é identificada recentemente com Carl Schmitt, mas também faz coro com alguns dos mais rígidos elementos do Realismo. Os elementos centrais dessa tradição são, conforme Williams (2003) e Huysmans (2006b, p.124-44), o fato de que segurança diz respeito a tomar decisões excepcionais, diz respeito àquele ponto de perigo em que a distinção entre Eu e o Outro se torna absolutamente clara. Essas decisões podem ser influenciadas por capacidades materiais – como estabelecido no relato da mudança para uma política de segurança racional –, mas não são racionais no sentido de que quem as toma possui informações completas, além de os tomadores de decisão não estarem aptos a prever completamente quais serão as consequências de ações e de não ações. Isto sublinha o elemento que decide na política de segurança, e a compreensão da política como uma área na qual os formuladores de políticas – e outros – devem agir com firmeza, mesmo sob pressão e sem a informação perfeita.

Epistemologia e debates de segurança

Os processos históricos que deram base à constituição do moderno conceito de segurança, como demonstrado acima, também tiveram consequências no modo como a segurança deveria ser estudada. Retocedendo até Westfália, a tentativa de fazer da segurança um campo material e racional de deliberação estava ligada à tentativa de pacificar relações interestatais e ao modo de definir o conhecimento. Há, em

outras palavras, conforme defende Williams (1998), uma clara ligação entre o conceito de segurança e a epistemologia.

Epistemologia diz respeito aos princípios e às diretrizes de como o conhecimento pode ser adquirido; logo, no contexto dos ESI, à questão de como se deve estudar a segurança. Os ESI não se preocupavam muito, durante a Guerra Fria, com questões epistemológicas, embora houvesse divisões que englobavam os debates entre os “tradicionalistas” e os “behavioristas” no tocante à teoria das RI. De todo modo, isto mudou, até certo ponto, no fim da década de 1980 e nos anos 1990 à medida que debates mais amplos sobre epistemologia nas Ciências Sociais atingiram primeiramente as RI e, a partir delas, os ESI. Visto que a epistemologia é tanto uma parte do fundamento clássico da segurança como também dos debates mais amplos dos últimos vinte anos, é proveitoso que se tenha uma noção de como ela é discutida.

A primeira distinção epistemológica central nos ESI é aquela entre concepções objetivas, subjetivas e discursivas de segurança. A definição de segurança objetiva e subjetiva foi delineada por um dos primeiros textos clássicos de ESI, “*National Security as an Ambiguous Symbol*” [Segurança nacional como um símbolo ambíguo], de Wolfers (1952). Wolfers (1952, p.485) sustentava que “a segurança, em um sentido objetivo, mede a ausência de ameaças a valores adquiridos; em um sentido subjetivo, a ausência do medo de que tais valores sejam atacados”. Jamais era possível, de acordo com Wolfers, medir a segurança “objetivamente”, na medida que avaliações subjetivas desempenhavam um papel inevitável nas estimativas dos Estados. Ainda assim, “em retrospectiva, torna-se às vezes possível dizer exatamente quanto eles desviaram de uma reação racional em direção ao estado de perigo verdadeiro ou objetivo existente à época” (Wolfers, 1952, p.485).

Abordagens subjetivas de segurança enfatizam a importância da história e das normas, das psicologias do medo e das percepções (errôneas), além dos contextos relacionais (amigos, rivais, neutros, inimigos) dentro dos quais as ameaças são enquadradas. Estados, assim como pessoas, podem habitar qualquer ponto do espectro entre

paranoicos (enxergando ameaças onde elas não existem), passando pelos racionais (avaliando as ameaças corretamente), até os complacentes (não enxergando, ou não se importando, com as reais ameaças). Essas abordagens defendem que, no mínimo, o tradicional enfoque nas capacidades militares deveria ser complementado com fatores não materiais, como a cultura das forças armadas, o nível de coesão nacional ou as normas sobre o uso legítimo de, por exemplo, armamentos químicos ou assassinos (Johnston, 1995; Kier, 1995; W. Thomas, 2000; Tannenwald, 2005). Estes estudos defendem que tanto os fatores materiais quanto os ideacionais têm impacto nos recursos reais (militares) que os Estados possuem à sua disposição. De forma mais ampla, o dilema de segurança liberal ocorre quando os Estados percebem as intenções uns dos outros de forma errônea: cada Estado está meramente lutando para estar defensivamente seguro, mas, ao fazê-lo, outros o percebem – falsamente – como sendo ameaçador. Ir, como fez Walt, de um equilíbrio de poder para um equilíbrio de ameaças é, por si só, reconhecer a importância do processo intersubjetivo (Walt, 1987). Ainda assim, enquanto um número significativo de estudos em ESI integraram concepções subjetivas de segurança, principalmente ao reconhecer as percepções (Jervis, 1976), vale a pena notar que essa concepção ainda está ligada a uma concepção objetiva. A compreensão subjetiva de segurança pode ser uma reflexão mais ou menos precisa da segurança objetiva medida por capacidades materiais ou ameaças objetivas. As abordagens subjetivas, em outras palavras, não prescindem da definição objetiva de segurança, mas a contrastam com o “filtro” subjetivo.

Abordagens discursivas, em contrapartida, defendem que a segurança não pode ser definida em termos objetivos e que, portanto, tanto as concepções objetivas quanto as subjetivas são enganosas. A Escola de Copenhague defende que a segurança é um ato da fala e, “ao falarmos ‘segurança’, um representante estatal declara uma condição de emergência, reivindicando, portanto, o direito de utilizar quaisquer meios necessários para barrar um desenvolvimento ameaçador”

(Buzan et al, 1998, p.21, veja também Weaver, 1995). Um fator central para a análise de segurança é, portanto, compreender o processo pelo qual “ameaças” se manifestam como problemas de segurança na agenda política. “Ameaças”, neste sentido, são “objetivas” quando aceitas por atores políticos significativos, não por possuírem posição ameaçadora inerente. A segurança é, resumindo, uma prática autorreferencial (Buzan et al, 1998, p.24). Isto não quer dizer que qualquer coisa possa virar “segurança”; em primeiro lugar, porque nem todas as questões políticas podem receber a prioridade da “importância de segurança” ao mesmo tempo e, em segundo lugar, porque a construção discursiva de “ameaças à segurança” será influenciada pela história de um Estado, sua posição geográfica e estrutural, além das reações (discursivas) que obtém de outros, internacional e domesticamente. Para que os atos da fala de segurança sejam bem-sucedidos, eles também precisam convencer seus públicos relevantes.

TABELA 2.1. DISTINÇÕES EPISTEMOLÓGICAS

CONCEPÇÕES OBJETIVAS	CONCEPÇÕES SUBJETIVAS	CONCEPÇÕES DISCURSIVAS
A ausêncial/presença de ameaças concretas	A sensação de estar ameaçado ou não	Segurança não pode ser definida em termos objetivos
Geralmente definem a segurança em termos materiais relativos.	Enfatizam o contexto social, a história e as psicologias do medo e as percepções (errôneas)	Segurança é um ato da fala
	Mantêm uma referência objetiva	Concentram-se no processo intersubjetivo, através do qual as “ameaças” se manifestam como problemas de segurança na agenda política

As concepções objetivas, subjetivas e discursivas estão resumidas na Tabela 2.1, e dizem respeito à posição que a segurança assume, o

modo como pode ser identificada e estudada. Outra distinção epistemológica chave trata dos princípios que deveriam ser adotados para analisar a segurança. Aqui, como nas RI em geral, a grande distinção ocorre entre abordagens científicas e positivistas, por um lado, e filosóficas, sociológicas e constitutivas, de outro. De maneira substantiva, o debate entre ambas as abordagens relaciona-se a até que ponto as Ciências Sociais deveriam refletir as Ciências Naturais, ou seja, procurar estabelecer teorias causais do comportamento (estatal). Teorias causais exigem que variáveis sejam identificadas e separadas analítica e temporalmente, para que, se X causa Y, então Y deve acontecer se X ocorre, e se X não acontece, então Y tampouco deve ocorrer (King et al, 1994). Como as RI e os ESI não são como um laboratório, eles somente podem se aproximar dos programas de pesquisa positivista da Química ou da Física; todavia, os positivistas defendem que se deveria fazer um esforço para estar o máximo possível de acordo com os princípios positivistas. Os pós-positivistas, por outro lado, insistem que muitos dos problemas com os quais as Ciências Sociais lidam, inclusive o de segurança, são mais bem enfrentados pelo uso de teorias não positivistas. O processo através do qual se identificam e se fornece significado a ameaças, por exemplo, é mais bem compreendido por meio de uma análise de construção identitária e transformação institucional que não se submetem à causalidade ou à quantificação.

A maior parte das abordagens realistas e liberais seguiu o caminho positivista, juntando-se com o que Keohane chamou, em 1988, de "racionalismo", enquanto construtivistas críticos, pós-estruturalistas e a maior parte das feministas optaram por uma abordagem pós-positivista e "reflexivista" (Keohane, 1988). Mas em relação a concepções objetivas, subjetivas e discursivas, deve-se estar ciente de que existem muitos que se encontram fora dessas áreas cuidadosamente delimitadas. Boa parte dos ESI durante a Guerra Fria preocupavam-se mais com a evolução empírica da corrida armamentista e com as relações entre as superpotências do que com o estabelecimento de

teorias de monta. Os realistas e os liberais clássicos escreveram antes de a guinada para o positivismo ganhar força, e não se encontram programas de pesquisa causal nos históricos artigos de Kennan (1947), Herz (1950) ou Wolfers (1952). Todavia, embora a consciência da epistemologia seja relativa novidade nos ESI, sua presença e suas consequências tiveram influência desde o início.

Mapeando os conceitos de segurança

Os dois primeiros capítulos já mencionaram as nomenclaturas de uma série de abordagens de ESI. Já que vamos utilizar muitas delas daqui em diante, concluímos este capítulo ligando estes e outros conceitos de segurança às discussões acima. Os leitores podem achar útil ter em mãos tanto um glossário dos termos quanto um guia rápido para as semelhanças e diferenças entre as várias abordagens. Também indicamos o enfoque geográfico de cada abordagem, um tema que desenvolveremos a medida que desdobrarmos a evolução dos ESI nos capítulos 4 até o 8.

- *Construtivismo Convencional* – traz um contraponto às análises materialistas ao destacar a importância de fatores ideacionais, ou seja, cultura, crenças, normas, ideias e identidades. Geralmente concentrado na análise do comportamento estatal, inclui epistemologias positivistas, assim como pós-positivistas, localizando-se, acima de tudo, nos Estados Unidos.
- *Construtivismo Crítico* – analisa outras coletividades que não o Estado, mas se preocupa, acima de tudo, com a segurança militar. Adota metodologias narrativas e sociológicas pós-positivistas. Suas origens são predominantemente norte-americanas, mas, desde os anos 1990, adquiriu posição forte na Europa.
- *A Escola de Copenhague* – em parte, trata de ampliar as ameaças e os objetos de referência, especialmente segurança identitária/

societal; em parte, trata de dar mais atenção ao nível regional; mas, acima de tudo, concentra-se na securitização. (os processos sociais pelos quais grupos de pessoas concebem algo como ameaça), oferecendo, portanto, um contraponto construtivista à análise de ameaça materialista dos Estudos Estratégicos tradicionais. É particularmente forte na Escandinávia e na Grã-Bretanha, tendo influência na maior parte da Europa.

- *Estudos Críticos de Segurança* – semelhante à Pesquisa da Paz em suas metas normativas, especialmente ao enfatizar a segurança humana antes da segurança estatal, mas utilizando, principalmente, uma metodologia pós-positivista. É, geralmente, um ramo da Teoria Crítica das RI, tendo a emancipação como um conceito-chave. É particularmente forte na Grã-Bretanha.

- *Estudos Feministas de Segurança* – abrange variedade de abordagens que vão desde a Pesquisa da Paz até o Pós-Estruturalismo. Defende que as mulheres apoiam as políticas de segurança dos Estados por meio de funções militares e não militares e que enfrentam uma série de problemas de segurança específicos de gênero que não são jamais reconhecidos dentro de uma concepção estradocêntrica de segurança. Aponta para o papel que a masculinidade desempenha em sustentar políticas de segurança militaristas. Originou-se em meados dos anos 1980, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, e alcançou uma presença global.

- *Segurança Humana* – intimamente ligada à Pesquisa da Paz e aos Estudos Críticos de Segurança. Dedicar-se à visão de que os seres humanos deveriam ser os objetos de referência primordiais da segurança e que, portanto, os ESI deveriam incluir questões como pobreza, subdesenvolvimento, fome e outros ataques à integridade e ao potencial humano. Busca integrar as agendas dos ESI e dos Estudos de Desenvolvimento. A Segurança Humana possui presença acadêmica no Ocidente e no Japão, sendo assimilada pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela União Europeia (UE) e pelos governos canadense, norueguês e japonês.

- *Pesquisa da Paz* – o contraponto normativo clássico aos Estudos Estratégicos, buscando reduzir ou eliminar a utilização da força nas relações internacionais, destacar e criticar os perigos no debate estratégico (em especial nuclear) e fornecer suporte à segurança individual com, ou às vezes contra, a segurança nacional (estatal). Sobrepe-se aos Estudos Estratégicos no seu interesse em controle de armamentos e desarmamento, além da corrida armamentista, e, em algumas ramificações, também na utilização de métodos quantitativos e da teoria dos jogos. A Pesquisa da Paz tornou-se fortemente institucionalizada nos países escandinavos, na Alemanha e no Japão, em menor escala na Grã-Bretanha e, com diferentes orientações teóricas, nos Estados Unidos.

- *Estudos de Segurança Pós-Coloniais* – apontam para o Ocidentocentrismo dos ESI e defendem que o estudo do mundo não ocidental requer teorias de segurança que incorporem a história colonial, além da atenção às formações estatais específicas do Terceiro Mundo. Já que o Primeiro e o Terceiro Mundo se conectam, os Estudos de Segurança Pós-Coloniais defendem que fornecem uma compreensão das dinâmicas tanto do Primeiro quanto do Terceiro Mundo. São geralmente críticos do estadocentrismo e vêm sendo desenvolvidos por acadêmicos ocidentais e não ocidentais.
- *Estudos de Segurança Pós-Estruturalistas* – adotam o conceito de discurso no lugar das ideias e defendem que a soberania e a segurança estatal são produtos de práticas políticas. Criticam a forma como o estadocentrismo constrange as possibilidades de outros objetos de referência de segurança, mas recusam a tradicional guinada da Pesquisa da Paz em direção à segurança individual. Começaram na América do Norte, em meados dos anos 1980, mas têm mais força na Europa desde o início dos anos 1990.

- *Estudos Estratégicos* – literatura tradicionalista clássica que define a matéria em termos político-militares e concentra-se nas dinâmicas militares. Isto inclui suas próprias sublitteraturas, como aquelas sobre guerra, proliferação nuclear, teoria da dissuasão, corrida ar-

mamentista, controle de armamentos, etc. É fortemente materialista em sua abordagem, com a tendência de assumir uma posição normativa estadocêntrica como dada, em vez de um assunto para discussão. Geralmente é forte em todo o Ocidente, mas especialmente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, com uma tradição separada na França.

• *(Neo)Realismo* – as abordagens realistas geralmente possuem fortes ligações com os Estudos Estratégicos pelo fato de que eles embasam suas suposições essencialmente estadocêntricas, materialistas, conflituosas e de política de poder (logos, “objetivas”) sobre a natureza das relações internacionais. Os conceitos neorealistas, em especial o da polaridade (Waltz, 1979), desempenharam um importante papel no pensamento sobre a dissuasão nuclear, o controle de armamentos e a corrida armamentista. É a principal corrente nos Estados Unidos e é influente, embora muito mais contestada, na Europa.

A Tabela 2.2 mapeia a forma como as abordagens de ESI respondem às cinco questões apresentadas neste capítulo.

TABELA 2.2. PERSPECTIVAS DE ESI EM RELAÇÃO ÀS CINCO QUESTÕES

PERSPECTIVA DE ESI	OBJETO DE REFERÊNCIA	INTERNO/EXTERNO	SETORES	VISÕES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA	EPISTEMOLOGIA
Estudos Estratégicos	Estado	Acima de tudo externo	Militar (uso da força)	Realista	Positivista (desde o muito empírico até os modelos formais)
(Neo)Realismo	Estado	Acima de tudo externo	Militar-político	Realista	Racionalista
Estudos de Segurança Pós-Estruturalistas	Coletivo-individual	Ambos (constituição de fronteiras)	Todos	É possível a mudança do Realismo, mas não é utópico/idealista	Desconstrutivista e discursiva
Estudos de Segurança Pós-Coloniais	Estados e coletividades	Ambos	Todos	É possível a mudança do domínio ocidental, mas é difícil de se alcançar	Teoria Crítica, desconstrutivista, sociologia histórica
Pesquisa da Paz	Estado, sociedades, indivíduos	Ambos	Todos (negativo: predominantemente militar)	É possível a transformação	Positivista (desde quantitativa até materialista marxista)
Segurança Humana	Indivíduo	Acima de tudo interno	Todos	Transformativa	Geralmente altamente empírica ou construtivista branda
Estudos Feministas de Segurança	Indivíduo, mulheres	Ambos	Todos	Geralmente transformativa	Desde a quantitativa até a pós-estruturalista
Estudos Críticos de Segurança	Indivíduo	Ambos	Todos	Transformativa (emancipação)	Teoria Crítica (hermenêutica)
Escola de Copenhague	Coletividades e meio ambiente	Ambos	Todos	Neutra	Análise do ato da fala
Construtivismo convencional	Estado	Externo	Militar	É possível a transformação	Positivista <i>soft</i>
Construtivismo crítico	Coletividades	Acima de tudo externo	Militar	É possível a transformação	Narrativa e sociológica