


Os últimos 20 anos viram efervescer os estudos de **Relações Internacionais (RI)**, especialmente os relacionados à **Segurança Internacional**. No Brasil, essa área passou a ser entendida como eixo fundamental para a formação de estudantes de RI.

Devido à escassez de materiais que sistematizem os **conceitos** e as **teorias** que sustentam essa disciplina convidamos você a acompanhar, nesta obra, uma **exposição didática** desses temas.

Embarque em uma **crítica reflexão** sobre os assuntos que mais tem provocado o interesse dos pesquisadores da **Segurança Internacional na atualidade!**

 EDITORA
intersaberes



Rafael Duarte Villa

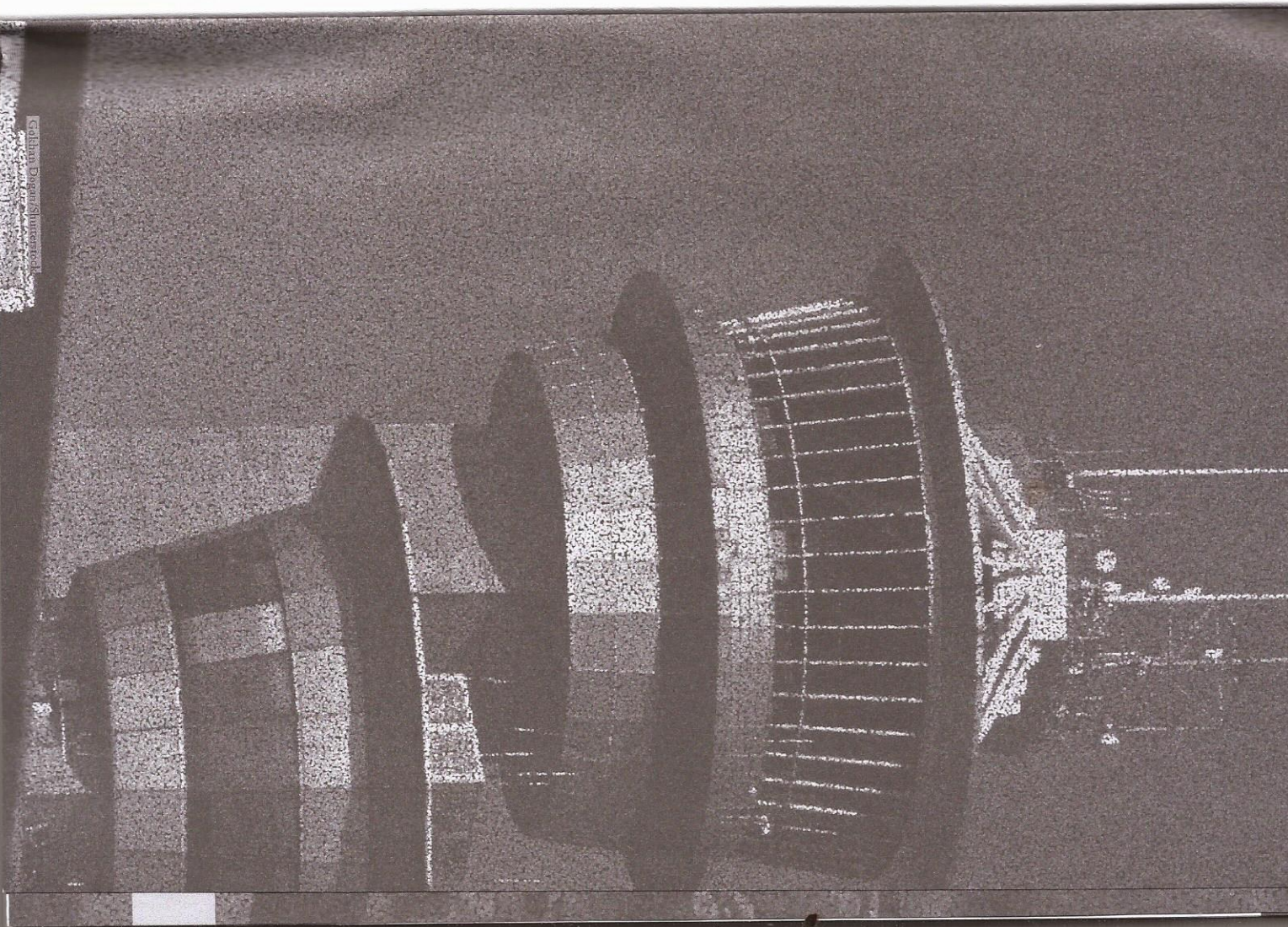
SEGURANÇA INTERNACIONAL 

 EDITORA
intersaberes

Rafael
Duarte
Villa

SEGURANÇA
INTERNACIONAL
LEITURAS
CONTEMPORÂNEAS

Colin Pittendrigh



DIALÓGICA



EDITORA
intersaberes

O selo DIALÓGICA da Editora Intersaberes faz referência às publicações que privilegiam uma linguagem na qual o autor dialoga com o leitor por meio de recursos textuais e visuais, o que torna o conteúdo muito mais dinâmico. São livros que criam um ambiente de interação com o leitor – seu universo cultural, social e de elaboração de conhecimentos –, possibilitando um real processo de interlocução para que a comunicação se efetive.

segurança internacional: leituras contemporâneas
Rafael Duarte Villa



EDITORA
intersaberes

Rua Clara Venturini, 58 • Mossungó
CEP 81200-170 • Curitiba • PR • Brasil
Fone: (41) 2106-4170
www.intersaberes.com
editora@editoraintersaberes.com.br

conselho editorial

- Dr. Ivo José Both (presidente)
- Dr.^a Elena Godoy
- Dr. Neri dos Santos
- Dr. Ulf Gregor Baranow

editora-chefe

- Lindsay Azambuja

gerente editorial

- Ariadne Nunes Wanger

analista editorial

- Ariel Martins

preparação de originais

- Gilberto Giraldeilo

edição de texto

- Arte e Texto

capa

- Luana Machado Amaro (*design*)

projeto gráfico

- aarows e banyar jantamas/Shutterstock (imagens)

adaptação de projeto gráfico

- Raphael Bernadelli

equipe de design

- Silvio Gabriel Spannenberg
- Laís Galvão

diagramação

- Charles L. da Silva
- Mayra Yoshizawa

iconografia

- Regiane Rosa

iconografia

- Sandra Lopis da Silveira

iconografia

- Sandra Lopis da Silveira

Dado internacional de Catalogação na Publicação (CIP) (Camara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

• • •

Villa, Rafael Duarte

Segurança internacional: leituras contemporâneas / Rafael Duarte Villa. Curitiba: Intersaberes, 2020.

Bibliografia.

ISBN 978-85-227-0226-8

1. Relações internacionais

1. Título.

19-31189

• • •

CDD-327

Índices para catálogo sistemático:

1. Relações internacionais 327

Cibele Maria Dias – Bibliotecária – CRB-8/9427



1ª edição, 2020.

Foi feito o depósito legal.

Informamos que é de inteira responsabilidade do autor a emissão de conceitos.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Intersaberes.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/1998 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

Sumário

Apresentação, 9

Como aproveitar ao máximo este livro, 14

capítulo 1 A teoria de segurança internacional tradicional, 18

1.1 Definindo o que é segurança internacional, 20

1.2 Os debates antecessores da visão tradicional, 21

1.3 A visão tradicional realista de segurança internacional, 32

1.4 O realismo define o foco da segurança, 35

1.5 Da balança de poder à balança de ameaças, 37

1.6 O dilema de segurança, 41

1.7 Maximizar segurança ou maximizar poder: o debate tradicionalista contemporâneo em segurança internacional, 44

capítulo 2 A evolução do conceito de segurança internacional nas décadas de 1980 e 1990, 60

2.1 As tensões teóricas introduzidas nos anos de 1980, 62

2.2 O surgimento das perspectivas abrangentes: a ampliação do nível de análise, 73

capítulo 3 Segurança internacional pós-Guerra Fria: conflito, paz e violência, 96

3.1 As novas dimensões do conflito, 98

3.2 As mudanças na natureza da guerra, 104

- 3.3 As características das novas guerras, 106
- 3.4 Paz e gestão de conflitos, 109

capítulo 4 O Brasil e a segurança internacional, 124

- 4.1 O Brasil e as ameaças internacionais, 126
- 4.2 Fase *bandwagoning* ou fase reativa, 129
- 4.3 A fase assertiva da política de segurança brasileira, 136

capítulo 5 Causas e natureza dos conflitos violentos, 154

- 5.1 Os conflitos armados em números, 156
- 5.2 A natureza dos conflitos violentos contemporâneos, 158
- 5.3 As causas contemporâneas dos conflitos, 162

capítulo 6 Operações de manutenção de paz no mundo contemporâneo, 180

- 6.1 Definindo o que é uma operação permanente de paz, 182
- 6.2 Breve histórico, 183
- 6.3 Princípios tradicionais das operações de manutenção de paz, 185
- 6.4 As reformas nas operações de manutenção de paz, 186
- 6.5 O contexto do alongamento das operações de paz, 192
- 6.6 O impacto do Relatório Brahimi na reformulação das operações de paz, 194
- 6.7 O uso da força e a proteção de civis, 199

Considerações finais, 208

Lista de siglas, 210

Consultando a legislação, 213

Referências, 216

Respostas, 233

Sobre o autor, 236

Apresentação

Com a afirmação das Relações Internacionais como disciplina e campo depois da Segunda Guerra Mundial, surgiram também controvérsias sobre se a segurança internacional era um campo separado das relações internacionais ou se, pelo contrário, tratava-se de um saber autônomo de tal disciplina. Seja como for, o certo é que os estudos em segurança internacional sob a égide das perspectivas realistas conheceram um auge que se estendeu até o final da década de 1970, especialmente nos Estados Unidos, época que ficou conhecida como a *Idade de Ouro* dos estudos em segurança internacional. A isso se seguiu um período de estagnação, que foi rompido quando novas abordagens e metodologias sociológicas recuperaram o subcampo de segurança internacional como uma área de muita efervescência teórica, apoiando muitas das produções empíricas desde os anos de 1990 e, ao mesmo tempo, abrindo espaço para um maior pluralismo epistemológico.

Assim, com o fim da Guerra Fria, o debate intrateorias no campo da segurança internacional se tornou mais dinâmico. Primeiro, porque houve uma certa decepção com a capacidade de as teorias realistas oferecerem explicações e prognósticos, uma vez

que nenhuma delas foi capaz de apontar para a possibilidade do fim da Guerra Fria. Segundo, porque o desfecho desse acontecimento levou ao ressurgimento de antigas questões e conflitos em muitos estados que desafiarão os conceitos tradicionais realistas. Em 1991, como epítáfio do meio século de bipolaridade, a desintegração da União Soviética suprimiu o polo oriental do sistema internacional vigente até então. O conjunto da geometria do espaço global da Guerra Fria foi radicalmente alterado, fazendo com que as fronteiras ideológicas e geopolíticas desenhadas em Yalta e Potsdam perdessem significado. O fim da Guerra Fria acabou levando aos Estados Unidos a condição de única superpotência que reunia, simultaneamente, força militar e hegemonia estratégica global, o que provocou um debate sobre a configuração de poder que se sucederia à dissolução da União Soviética.

Pesquisadores de segurança internacional apresentaram opções divididas nesse sentido. As visões do sistema pós-Guerra Fria variavam da unipolaridade à multipolaridade e, até mesmo, ao hibridismo. O único consenso que parecia existir é que a questão da segurança internacional dificilmente poderia ser apresentada nos mesmos termos da Guerra Fria e, por isso, necessitava incorporar novas dimensões. Essas dimensões enfatizavam duas componentes: mudanças na natureza das relações de poder (incorporação de novos atores e processos capazes de desestabilizarem o sistema internacional por outros meios que não os político-militares convencionais) e o impacto da distribuição de poder na configuração do sistema internacional, especialmente na relação entre balança de poder e segurança internacional.

Tais debates reverberam no Brasil, que viu formar, nos seus centros de estudo de pós-graduação, uma massa de pesquisadores de segurança internacional nos últimos 20 anos, além de diferentes cursos de graduação em Relações Internacionais. Sob essa ótica, cursos relativos a áreas de conhecimento próximas começaram a incorporar em suas grades a disciplina de Segurança Internacional.

Mais recentemente, com a regulamentação no Brasil das diretrizes curriculares para os cursos de graduação em Relações Internacionais, deu-se um passo fundamental na instituição e no ensino da segurança internacional quando tais instrumentos passaram a regular o ensino das Relações Internacionais no Brasil, incluindo a segurança internacional como um dos eixos básicos das diretrizes e da formação dos alunos.

No aspecto editorial propriamente dito, embora houvesse surgido no país um bom número de obras didáticas que tratavam da teoria de relações internacionais, não foi publicada nenhuma obra que tentasse propor uma mínima sistematização da evolução, dos conceitos, das teorias e da natureza dos conflitos na disciplina de Segurança Internacional.

Diante do exposto, esta obra tem como objetivos: primeiro, colocar ao alcance de estudantes de graduação e pós-graduação e interessados em geral a temática de segurança internacional em uma obra didática, na qual o leitor será conduzido a uma revisão da disciplina, partindo de seus conceitos fundadores até os desdobramentos mais contemporâneos no século XXI; segundo, colocar à disposição do leitor, em língua portuguesa, uma sistematização de conceitos, debates, controvérsias e novos desenvolvimentos da disciplina de Segurança Internacional.

Dessa forma, esta obra está dividida em seis capítulos: o primeiro capítulo, que começa com um panorama dos estudos estratégicos e dos estudos de paz, examina o domínio da perspectiva realista nos estudos de segurança internacional durante os anos da Guerra Fria. O segundo capítulo descreve o que foi conhecido como *ampliação da agenda de segurança internacional*, ou seja, a emergência de uma pluralidade de enfoques teóricos em segurança internacional que mostravam conceitos alternativos à visão tradicional de segurança para a compreensão da realidade internacional. O terceiro capítulo analisa as mudanças na natureza da guerra, focando nas chamadas *novas guerras*, assim como também descreve

alguns dos meios contemporâneos de gestão de paz e conflitos. O quarto capítulo analisa a agenda de segurança do Brasil em matéria de segurança, especialmente discutindo as percepções de segurança formuladas pelo Brasil e as iniciativas nesse campo nos últimos 30 anos. O quinto capítulo apresenta e debate as causas e a natureza dos conflitos violentos, dando ênfase aos conflitos intraestatais e à sua pluralidade de causas. Finalmente, o sexto capítulo abrange as mudanças nas operações de manutenção de paz (ou *peacekeeping operations*, como também são chamadas na política internacional contemporânea).

Boa leitura!

Como aproveitar ao máximo este livro

Empregamos nesta obra recursos que visam enriquecer seu aprendizado, facilitar a compreensão dos conteúdos e tornar a leitura mais dinâmica. Conheça a seguir cada uma dessas ferramentas e saiba como estão distribuídas no decorrer deste livro para bem aproveitá-las.

14

Conteúdos do capítulo

Logo na abertura do capítulo, relacionamos os conteúdos que nele serão abordados.

Após o estudo deste capítulo, você será capaz de:

Antes de iniciarmos nossa abordagem, listamos as habilidades trabalhadas no capítulo e os conhecimentos que você assimilará no decorrer do texto.

Conteúdos do capítulo:

- O que é a segurança internacional.
- Elementos que constituem a visão tradicional da segurança.
- Elementos que constituem a visão atualizada da segurança.
- Exemplos de debates entre as perspectivas realista.

Após o estudo deste capítulo, você será capaz de:

1. identificar o que é segurança internacional;
2. compreender os principais conceitos utilizados pelo realismo em segurança internacional;
3. entender os principais discursos no campo tradicional.

esse contexto, as estratégias de prevenção podem ser divididas em duas simples categorias: (I) a prevenção operacional (ou *light*), que busca incrementar a capacidade internacional de intervir antes que um conflito se comece "voluntário", passando do estágio de crise para o estágio de guerra; e (II) a prevenção estrutural (ou *heavy*), que procura construir e/ou reforçar a capacidade doméstica, regional ou internacional, para gerir conflitos.

Ao ocupar-se de discutir e analisar cada uma das abordagens, poderemos concluir que, na década de 1990, houve um esforço sistemático para transferir os problemas de segurança dos conflitos internacionais para os níveis locais e regionais, sub-regionais e locais, que estavam em melhor posição para exercer atitudes de gestão, resolução e prevenção de conflitos em longo prazo (Braga, 2012).

Síntese

Neste capítulo, procuramos descrever quais são as novas abordagens que o conflito contemporâneo tem adotado, assim como os novos atores, ações de nível de natureza internacional, que se incorporam a tais conflitos. Além disso, também, as características do novo tipo de guerra (a "nova guerra") que surgiu no pós-Guerra Fria, bem como alguns dos mecanismos de gerenciamento de pacificamente esses conflitos.

Para saber mais

ALIBERDADE de debate. Discurso Especial Conselho. México: Anuario de Las Fij, no. 2017, 74 pp.

Neste documento, o diretor mostra o desenvolvimento da sua abordagem para a paz na América Latina, com ênfase na América Latina, onde ele atua há mais de 20 anos. Ele discute a situação atual da América Latina, com ênfase na América Latina, onde ele atua há mais de 20 anos. Ele discute a situação atual da América Latina, com ênfase na América Latina, onde ele atua há mais de 20 anos.

118

Síntese

Ao final de cada capítulo, relacionamos as principais informações nele abordadas a fim de que você avalie as conclusões a que chegou, confirmando-as ou redefinindo-as.

Para saber mais

Sugerimos a leitura de diferentes conteúdos digitais e impressos para que você aprofunde sua aprendizagem e siga buscando conhecimento.

Questões para revisão

Ao realizar estas atividades, você poderá rever os principais conceitos analisados. Ao final do livro, disponibilizamos as respostas às questões para a verificação de sua aprendizagem.

Questões para revisão

1. Por que se pode considerar que o conflito que ocorreu no Têxaco, México entre alguns policiais representava uma espécie de conflito por procuração?
2. De acordo com seu conhecimento e após a leitura deste capítulo, qual seria uma das mais fortes características da nova guerra?
a. Sua natureza internacional.
b. Ser feita entre sociedades de norte industrializado.
c. O papel do Sul, em desenvolvimento, são os pilos das novas guerras.
d. A natureza interna.
3. De fato, existem novas guerras, como afirma Mary Kaldor (1999)?
4. Por que, no pós-Guerra Fria, os conflitos no interior dos estados são mais numerosos do que entre estados?
a. Porque a guerra entre estados já não é um bom "negócio".
b. Porque os estados estão perto da paz perpétua, conforme o conceito de Kissinger, e tendem a eliminar os exércitos.
c. Porque na nova guerra há forte presença de grupos não estatais violentos, capazes de questionar o monopólio da violência do Estado.
d. Porque a privatização do Estado por meio de reformas liberais incentiva a violência.

119

15

5. O que significa dizer que a segurança internacional vive um período de privatisação?
- Que o Estado continua fornecendo todos os efetivos militares na guerra.
 - Que cada vez mais crises moram na guerra (guerra ou guerra) e cada vez menor número de soldados de outro lado, que a segurança internacional é cada vez mais fornecida por efetivos militares privados.
 - Que o Estado oculto complementa o gerenciamento da violência internacional à empresa militares privadas.
 - Que as forças militares privadas se tornaram os únicos combatentes dos estados na guerra.

Questão para reflexão

- Leitamos em cima o número de cidades que a América Latina apresenta entre as 50 cidades mais violentas do mundo (veja o número de cidades com mais de 250 mil habitantes), refletiu com base no Quadro 3.1, e seguir:
 - É possível entender a violência social na América Latina no contexto das novas guerras?
 - Há uma hipótese que explique por que cidades latino-americanas passaram a ser pilos privilegiado de grupos privados violentos?
 - O contexto de gestão de conflitos estudado neste capítulo podem ser protótipos para auxiliar na resolução do conflito derivada da violência social na América Latina?

Questões para reflexão
 Ao propor estas questões, pretendemos estimular sua reflexão crítica sobre temas que ampliam a discussão dos conteúdos tratados no capítulo, contemplando ideias e experiências que podem ser compartilhadas com seus pares.

Consultando a legislação
 Listamos e comentamos nesta seção os documentos legais que fundamentam a área de conhecimento, o campo profissional ou os temas tratados no capítulo para você consultar a legislação e se atualizar.

Consultando a legislação

ANACENSA. *Perú: Peace Promotion Diplomacy, Reconciliation and Peacekeeping Global Peace Operations Review*. 17 June 1992. Disponível em: <http://www.un.org/peace/operations/rev/92-93/rev92-93.htm>. Acesso em: 2 set. 2016.

Documento da ONU que analisa as quatro fases de atuação das operações de paz diplomática preventiva (Preventive Diplomacy), promoção da paz pós-conflito (Postconflict), Assistência, o desarmamento e o termo de operações multidimensionais.

IRIASII. *Ministério da Defesa. Livro Branco da Defesa Nacional*. 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/branco4/212/moz07/146.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

O Livro Branco da Defesa Nacional, que também existe em vários países na América Latina e no mundo, é um instrumento de defesa que procura dar transparência ou prestar contas às sociedades sobre as ações e capacidades das forças Armadas no Brasil.

IRIASII. *Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/branco4/212/moz07/146.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

A teoria de segurança internacional tradicional

Conteúdos do capítulo:

- O que é a segurança internacional.
- Perspectivas que antecederam a visão tradicional de segurança.
- Em que consistiu o domínio teórico realista na disciplina.
- Principais debates entre os próprios realistas.

Após o estudo deste capítulo, você será capaz de:

1. identificar o que é segurança internacional;
2. compreender os principais conceitos utilizados pelo realismo em segurança internacional;
3. entender os principais dissensos no campo tradicional.

1.1 *Definindo o que é segurança internacional*

A segurança é um conceito associado ao Estado nacional moderno que surgiu entre os séculos XVI e XVII. O termo se confunde com o que Raymond Aron (1986) considera o objetivo principal de todas as unidades políticas estatais: a sobrevivência. De modo geral, pode-se dizer que o conceito tradicional de segurança tem uma referência defensiva, pois comporta um significado instrumental referido a todos os mecanismos e modalidades organizacionais e funcionais do Estado-nação destinados à defesa da integridade territorial e de sua autonomia externa, à conservação de suas estruturas jurídicas e políticas, assim como à defesa dos elementos originais do Estado – povo “o território, o poder organizado e soberano” (Villa, 1999, p. 129).

A segurança internacional é um conceito e uma prática que buscar assegurar a Estados e indivíduos a ausência de ameaças existenciais. Por essa razão, a noção de ameaça existencial é central ao conceito de segurança internacional, conduzindo à pergunta-chave feita por Buzan, Wæver e Wilde (1998): O que significa, em uma temática de relações internacionais, um problema de segurança? O parâmetro para definir uma resposta a esse questionamento envolve sua caracterização como uma questão de sobrevivência. A ameaça existencial afeta ou pode afetar a sobrevivência das unidades políticas e sociais com ação internacional. Quando isso acontece, o objeto referente (unidade política e/ou social) é representado como potencial ou real alvo de uma ameaça. Assim, ao falarmos de segurança internacional, o ator ou objeto referente, que tem sua sobrevivência ameaçada, é, normalmente, representado por um Estado e seus atributos (território, população e instituições). Porém, as unidades ameaçadas podem ser mais abrangentes (indivíduos, grupos sociais e nações) (Villa; Braga, 2018).

Tradicionalmente a natureza de uma ameaça define se a força deve ser usada ou não. Desse modo, contemporaneamente, levando

em conta a natureza de possíveis ameaças à sobrevivência de indivíduos e coletividades, ela costuma ser diferenciada em ameaças e riscos, no entendimento de que as ameaças decorrem em medidas emergenciais que apelam para o uso da força; os riscos, por sua vez, como um desastre natural ou mesmo um vazamento nuclear, devem ser gerenciados fazendo uso inócuo da violência para tratar-lhes e dar-lhes solução (Wallerstein; Keohane, 2004).

Também por sua natureza social e inter-relacional, as ameaças existenciais para a segurança internacional podem ser objetivas ou subjetivas (ou mesmo intersubjetivas). O exército de um país estimado com fins ofensivos na fronteira do país vizinho é um fato tangível. Porém, uma ameaça ou risco existencial podem ser construídos como uma percepção, independentemente de sua existência objetiva ou não. Essa segunda maneira de conceber a natureza de uma ameaça responde bem ao enunciado construtivista de que a segurança internacional é o que agentes fazem dela. Sob essa perspectiva, o conceito é entendido como uma construção social que indica um estado existencial no qual a ausência de ameaça define a segurança dos atores internacionais (Villa; Braga, 2018).

Após apresentarmos raias definições, comecemos a discutir, na próxima seção, sobre dois debates que antecederam à afirmação teórica do campo da segurança internacional: os estudos estratégicos e os estudos de paz

1.2 *Os debates antecessores da visão tradicional*

A emergência de uma perspectiva tradicional de segurança internacional teve dois momentos importantes que lhe antecederam, os quais constituem a base a partir da qual o conceito de segurança internacional amadureceu conceitualmente. Estes dois momentos são o ciclo dos estudos estratégicos e o ciclo dos estudos de paz (*peace studies*).

A visão tradicional de segurança internacional teve nos estudos estratégicos suas fontes e seus conceitos fundadores. Por *estudos estratégicos* entende-se um campo de conhecimento multidisciplinar, de origem fundamentalmente americana, originado entre os anos de 1940 e 1950 e dedicado ao estudo de estratégias e cenários de conflito e de estratégias de guerra, especialmente a nuclear. Qualquer trabalho nesse campo remete sua fundação aos conceitos de guerra do escritor prussiano Carl von Clausewitz¹, com sua famosa premissa de que a guerra é a continuidade da política por outros meios. No entanto, de um ponto de vista estritamente teórico, podemos considerar como trabalho seminal dos estudos estratégicos o de Bernard Brodie (1949), “Strategy as a Science”, cujo objetivo principal era a produção conceitual visando a um referencial teórico para um estudo rigoroso da estratégia.

No entanto, a origem acadêmica dos estudos estratégicos está muito mais relacionada a uma preocupação prática, como fornecer subsídios conceituais sobre estratégia e guerra, bem como à ação dos militares americanos, do que a uma preocupação. Bernard Brodie inaugurou o debate no referido artigo enquadrando o relacionamento necessário entre os estudos estratégicos e as trajetórias formativas militares. Brodie entendia isso como decorrência da falta de formação acadêmica entre os militares. “O que existia era uma educação militar baseada em princípios e máximas” (Proença Junior; Duarte, 2007, p. 31). Assim, esse objetivo pretendia ser atingido

partindo substancialmente do conceito de Estratégia preconizado por Clausewitz, mas passando a ser aplicado e problematizado por civis, universitários, informados e informados pela experiência militar que tiveram durante a 2ª Guerra Mundial. Enquanto objecto de estudo,

¹Carl von Clausewitz foi um general prussiano, nascido no final do século XVII, cuja obra *Da Guerra* o consagrou como o mais eminente teórico da guerra moderna.

da guerra como **continuação da política** passou-se à **política como continuação da guerra**. (Graça, 2013, p. 41, grifo do original)

Mas a preocupação de Brodie era certamente “com a forma como se lidava com o cenário de guerra em tempo de paz, reflectindo portanto sobre a interação Guerra-Política postulada por Clausewitz e tendo principalmente em vista a União Soviética e o problema nuclear, ou seja, as ‘armas estratégicas’” (Graça, 2013, p. 42).

E o que se propunham explicar os estudos estratégicos? Desde a produção da arma atômica pelos Estados Unidos, na primeira metade da década de 1940 do século passado, até o despejo dessas armas nucleares em Hiroshima e Nagasaki, em 1945, as discussões sobre armas estratégicas foram baseadas em grupos políticos e acadêmicos considerando as preocupações sobre as armas atômicas. A esse respeito, Graça (2013, p. 44, grifo do original) menciona que: “Tendo presente o novo problema da **guerra nuclear**, é pois a partir desta perspectiva que os Estudos Estratégicos irão distinguir-se das Relações Internacionais e também da Estratégia exclusivamente militar preocupada com a tática e a tecnologia”. Logo, as armas atômicas definiram o objeto dos estudos estratégicos, tendo por contexto histórico a Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética. E, dessa forma, dois conceitos se distinguiram e se popularizaram: **dissuasão** e **deterrence**.

A dissuasão se baseava em fazer crível a ameaça do uso da arma nuclear contra o adversário, caso este cogitasse em algum cenário possível usar a arma atômica como instrumento de guerra. Qualquer ataque nuclear de um dos grandes superpoderes ao outro poderia ter represálias maciças e danos imprevisíveis. Essa ideia era embasada no número de armas atômicas que cada lado possuía. O Bulletin of the Atomic Scientists (BAS) calculava que os Estados Unidos tinham quase 22.000 ogivas nucleares (4.480 atualmente), e a Rússia, quase 30.000 em 1990. Na verdade, a lógica da represália se baseava não tanto no primeiro ataque (*first strike*) feito por um Estado agressor, mas na possibilidade de que o atacado tivesse a

possibilidade de sobreviver para replicar com um segundo ataque (*second strike*) (Waltz, 1995). Se essa lógica se confirmasse histórica e empiricamente, ambos os estados estariam condenados à mútua destruição assegurada (ou doutrina MAD – de *Mutual Assured Destruction*). Entretanto, historicamente, o mais próximo que as superpotências da Guerra Fria estiveram de concretizar a doutrina estratégica da dissuasão foi na Crise dos Missís, em outubro de 1962, em Cuba, quando a União Soviética colocou armas atômicas em território cubano, o que levou a algumas semanas de grande tensão entre ambos os países.

Cartigny observou com precisão que as armas nucleares já não eram nem meios de guerra em si, porém, haviam se transformado em instrumentos de mútuo suicídio: “se um atacasse primeiro morreria no segundo momento” (Cartigny, 1998, p. 25, tradução nossa). Para além dessa constatação, o importante a se destacar é que as preocupações de pesquisa com a dissuasão levaram ao fato de que os estudos estratégicos se refletissem profusamente na produção científica. Em levantamento feito por Villa (1999, p. 96), o autor constata que, no período de 1969 a 1973, em três das principais revistas de relações internacionais (*International Affairs*, *World Affairs* e *World Politics*), verificou-se que 60% dos artigos tinham como temática a estratégia, a segurança ou a defesa.

Sob essa ótica, os estudos estratégicos captaram o significado da MAD. Tecnicamente, havia uma “indisponibilidade de forças”, uma situação em que a opção nuclear não poderia ser desenvolvida como uma escolha viável de confronto bélico porque superava qualquer lógica da guerra – o desarme e a vitória sobre o adversário. Em uma guerra nuclear, dificilmente existiria um vitorioso. Com isso, estravam dadas as condições para a emergência de outro conceito fundamental popularizado pelos estudos estratégicos: *détente*. Ou seja, uma política de distensão das tensões derivadas da questão nuclear deu lugar a uma política de maior cooperação e construção de alguns acordos nucleares entre as superpotências.

Os estudos estratégicos facilitaram a tarefa de propalar o conceito de *détente* embasados no próprio discurso dos formuladores da política externa americana, na primeira década de 1970. Para Henry Kissinger, ex-secretário do governo americano de Richard Nixon (1969-1979), “era possível uma política de cooperação [com a União Soviética]... o governo Nixon estava determinado a apaziguar o ânimo dos soviéticos” (Kissinger, 1996, p. 707, tradução nossa), para, assim, “obter a cooperação soviética para suprimir a ameaça de Berlim, resolver as tensões no Oriente Médio e antes de mais nada, por fim à Guerra de Vietnã” (Kissinger, 1996, p. 710). No plano empírico e histórico, tal distensão se consolidou com a assinatura, em Helsinque, no ano de 1972, do SALT I (Strategic Arms Limitation Talks, em português, Tratado sobre Limitação de Armas Estratégicas).

Todaya, um aspecto que deve ser destacado é que os estudos estratégicos atingiram o objetivo prático de gerar um treinamento conceitual e contribuir com políticas para o setor militar nos Estados Unidos. Conforme expõe Graça (2013, p. 45, grifo do original):

A Força Aérea promoveu a criação da *Rand Corporation*, isto é, Research and Development Corporation, e o *Committee on National Security Research* do *Social Sciences Research Council* passou a financiar intensivamente a investigação em Princeton, Columbia, Harvard e no MIT, onde entre outros se destacaram Herman Kahn, Kenneth Waltz, Samuel Huntington e Henri Kissinger.

Como aponta Richard Betts (1997, p. 13, tradução nossa), “a estratégia passou a ser um bom negócio”. Porém, a distensão entre americanos e soviéticos cobrou um preço para os estudos estratégicos, na medida em que perdeu seu dinamismo confrontacional mais intenso na década de 1970. No entanto, eles conheceriam um breve *revival* quando, nos anos de 1980, a *détente* passou a conviver com uma dinâmica de ressurgimento da Guerra Fria – a chamada *rebi-polarização* – e houve um ressurgimento de tensões sobre o nuclear dado pelos planos faraônicos nucleares americanos naquela época.

Nesse sentido, os estudos estratégicos se preocupavam com a guerra nuclear e a forma como ela afetava as unidades políticas estrais. Os conceitos fundadores do campo de estudo em segurança internacional, elaborados na primeira década da Guerra Fria – como o dilema de segurança (Herz, 1950), segurança coletiva, *deterrence*, controle de armamentos, armas de destruição em massa e MAD – refletiam a preocupação do impacto da guerra na sobrevivência das grandes potências. Dessa maneira, a segurança internacional girava em torno de atores estrais com poder global, praticantes do *ancient* (antigo) e realista mecanismo de balança de poder na forma de equilíbrio nuclear. Esse mecanismo era reforçado pelas alianças militares que a bipolaridade ajudou a construir: de um lado, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), sob a liderança dos Estados Unidos; de outro, o Pacto de Varsóvia, sob a liderança soviética (Vila; Braga, 2018).

Como os estudos estratégicos não eram em si uma proposta teórica de compreensão no longo prazo dos fenômenos da segurança internacional, mas davam respostas às conjunturas que envolviam dinâmicas nucleares dos principais atores estrais internacionais, o esgotamento das tensões nucleares da Guerra Fria, o surgimento de uma visão tradicional encorpada de estudos de segurança baseada no neorealismo e a posterior emergência de novos enfoques em segurança levaram a um declínio dos estudos estratégicos, a tal ponto que, no final da década de 1990, Richard Betts defendeu um projeto de resgate e sobrevivência de tal área.

1.2.2 Estudos de paz (*peace studies*)

Bastante esquecidos nos recontos teóricos de segurança internacional, os estudos de paz têm uma das mais longas tradições nas relações internacionais. Talvez pelo fato de esse campo, em suas origens no período de entreguerras, estar muito voltado a pensar políticas para eliminar ou limitar a guerra – coincidindo justamente com

o objetivo que inspirou a abertura do primeiro Departamento de Relações Internacionais na Universidade de Aberystwyth, no País de Gales. Assim, em princípio, o problema fundamental não era tanto de ordem teórica, mas sim prática: Como eliminar a guerra?

Toda a agenda do primórdio dos estudos de paz era orientada por esse problema e pelas premissas teóricas de Immanuel Kant (1989), em *A paz perpétua*, a saber: i) que as democracias (ou repúblicas), não faziam guerra entre si, o que deu origem à tese da paz democrática; ii) que uma paz permanente entre os estados tinha como requisito a eliminação dos exércitos ou a redução ao mínimo de suas tropas; iii) que a natureza humana era passível de ser aperfeiçoada por meio de arranjos institucionais internacionais; iv) que era possível haver uma harmonia de interesses entre estados; v) que acordos de paz deveriam ser negociados de maneira aberta, não usando uma diplomacia fechada.

Assim, tendo como pano de fundo as tragédias para indivíduos e sociedades que emergiram da Primeira Guerra Mundial e a necessidade de estabelecer a paz na Europa no plano político e prático, o grande manifesto que passou a difundir a agenda kantiana foram os 14 pontos do presidente americano Woodrow Wilson (em cargo ocupado entre 1913 e 1921), que recolhia vários dos princípios de paz (especialmente a questão dos acordos de paz abertos e a redução ao mínimo dos exércitos). Tal manifesto influenciou a criação, no início da década de 1920, da Liga das Nações, que se tratou de um embrião para a formação, através da evolução histórica, de um governo mundial, assim como influenciou seu fracasso – wilsonianamente, foi concebida sem levar em conta o contexto de forte política de poder entre potências europeias e começou a funcionar sem a participação dos Estados Unidos, impedido disso por seu Congresso nacional. O corolário dessa época foi a assinatura do Pacto Kellogg-Briand, em 1928, que decretava a renúncia à guerra como instrumento de política nacional.

O surgimento do nazismo na Alemanha e a eclosão da Segunda Guerra Mundial significaram o fim de uma etapa daquela mistura de princípios normativos que perfaziam os estudos de paz, mas não simbolizaram o seu fim. Dessa forma, uma nova fase começou nos anos de 1950 e 1960, nos Estados Unidos, comandada por Anarol Rapoport e Kenneth Boulding, com ênfase em uma perspectiva mais quantitativa desenvolvida no *Centre for Research on Conflict Resolution*, da Universidade de Michigan, e no *Centre for Advanced Study in Behavioral Sciences*, na Universidad de Stanford, respectivamente. De acordo com Terriff et al. (1999, p. 89, tradução nossa):

Esta escola americana manteve uma visão estreita de paz, clamando que a pesquisa sobre paz deveria ser separada de outros problemas sociais e explicada quantitativamente [...] Um trabalho chave [desta perspectiva] foi o de Quincy Wright, uma análise quantitativa que tentou determinar as causas da guerra através da história.

Ao mesmo tempo na Europa, nos anos de 1960, especialmente na Noruega, em uma perspectiva sociológica, Johan Galtung desenvolveu uma nova concepção de estudos de paz, no *International Peace Research Institute*, em Oslo, e no *Journal of Peace Research* (Galtung, 1969). A contribuição de Galtung forneceu a esses estudos um rigoroso adensamento conceitual, sem deixar de ser separada de problemas de natureza social, como a violência estrutural e a desigualdade das sociedades contemporâneas. Ao fornecer um quadro de conceitos aos estudos de paz, Galtung praticamente os fundou em bases rigorosamente científicas.

Galtung, ao contrário do que se entendia até então, não vinculou paz à guerra. Portanto, a paz não seria a ausência de guerra, e sim de violência. Dessa forma, o conceito mais importante para entender a paz é a violência: “A violência está presente quando os seres humanos estão sendo influenciados de modo que as suas realizações somáticas e mentais concretas são inferiores às realizações potenciais” (Galtung, 1969, p. 168, tradução nossa).

Porém, ao contrário do que sustentavam os autores da escola behaviorista (condutista) norte-americana, a violência nem sempre podia ser quantificada porque nem sempre é possível identificar os atores ou os agentes da violência, mesmo que ela seja sentida. A esse tipo de violência que acontece de maneira latente, quase invisível, mas presente nas estruturas sociais, Galtung (1969, p. 17, tradução nossa) chamou de “violência estrutural”.

Para Pimenta (2016, p. 48), “os atores, portanto, da ação violenta seriam fruto da condição sistêmica ou estrutural da violência”. As condições que permitem o surgimento e a permanência da violência estrutural ocorrem quando dado sistema social “é constituído de forma desigual, com concentração de poder e com chances distintas a diferentes grupos” (Pimenta, 2016, p. 48). Dadas essas condições, a violência estrutural se materializa e se intensifica quando grupos sociais que têm menos acesso a recursos materiais têm também menos acesso à educação, ao sistema de transportes e à saúde, além de estarem excluídos dos processos políticos (Galtung, 1969).

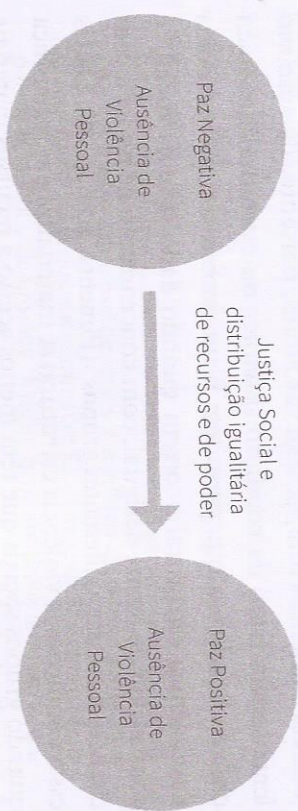
Dessa forma, para Galtung, o problema dos estudos quantitativos e comportamentalistas norte-americanos era que o estudo da violência (na forma de guerra) voltava-se às ações violentas dos agentes (os estados), e não às condições mais amplas de violência estrutural (Galtung, 1969, p. 172). Por isso, para o autor, seria necessário separar entre dois tipos de violência: a estrutural da pessoal. Galtung nos ilustra a diferença entre ambas recorrendo à metáfora das águas turbulentas e tranquilas:

Violência pessoal representa mudança e dinamismo – não apenas turbulências em ondas, mas ondas em águas de outro modo tranquilas. Violência estrutural é silenciosa, ela não se manifesta – é essencialmente estática, são águas tranquilas. [...] Violência pessoal pode ser mais facilmente notada, mesmo que as ‘águas tranquilas’ da

violência estrutural possam conter muito mais violência. (Galtung, 1969, p. 173; tradução nossa)

Para Galtung, a presença de violência pessoal e a ausência de violência estrutural determinam dois tipos de paz em um sistema social (doméstico ou internacional) ilustrado na Figura 1.1, a seguir.

Figura 1.1 – Paz negativa vs paz positiva



Fonte: Pimenta, 2016, p. 49.

Os conceitos de Galtung se tornaram muito importantes para mapear as estruturas envolvidas na construção de uma paz positiva que levasse à prevenção de conflitos e, também, fundamentais para avaliar o sucesso das operações mantenedoras de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), atuando em condições de violência estrutural em determinado lugar. Para a abordagem quantitativa norte-americana, os termos *conflicto* e *violência* eram concebidos como sinônimos, e ambos se referiam a um comportamento violento, de forma que um conflito corresponderia ao período decorrente da erupção de violência armada, até o cessar-fogo e a estabilização/contenção do uso da força entre os beligerantes (Braga, 2012).

Sob essa abordagem, a paz seria entendida como a ausência de violência armada, pressupondo-se que antes da violência havia paz e, acabando com esta, haverá paz novamente. Logo, a prevenção, a gestão ou a resolução de um conflito violento implicaria evitar a erupção de violência armada, controlar sua escalada ou acabar com

ela (Galtung, 2007). Porém, esse êxito (pontual) não significava, necessariamente, que tais situações estivessem menos propensas a uma futura escalada para a violência armada (Miall et al., citados por Braga, 2012). Mas para Galtung, ao contrário, a estabilização e a construção da paz positiva significariam a ausência das condições que geram as violências estrutural e cultural.

Porém, os estudos de paz não só apontavam para as limitações behavioristas americanas, mas também para as limitações dos estudos estratégicos, pelo encantamento que as lógicas das armas atômicas tinham. Por essa razão, os estudos de paz se puseram a uma espécie de “desencantamento” das armas atômicas, ao alertarem normativamente para a necessidade do controle de armas nucleares, enfatizando o risco civilizatório à sobrevivência coletiva que derivava da rivalidade entre as duas superpotências nucleares: Estados Unidos e União Soviética (Villa; Braga, 2018). Por essa razão, ocorreram movimentos pacifistas na Europa e nos Estados Unidos que discursaram sobre os estudos de paz nos anos de 1960, a exemplo da Crise dos Mísseis, em Cuba, em 1962, além da rebipolarização da Guerra Fria, nos anos de 1980, estimulada pelo governo de Ronald Reagan (cargo ocupado entre 1981 e 1989), nos Estados Unidos.

Em meados da década de 1980, foram instaladas novas armas nucleares na Europa, nos Estados Unidos e na União Soviética. A esse respeito, Villa e Santos (2010, p. 119) mencionam o seguinte:

Ao mesmo tempo, o presidente Ronald Reagan anunciava a construção do escudo antimísseis. Como reação ao que estava sendo visto como uma rebipolarização das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética nos moldes dos anos 1950 e inícios de 1960, os institutos europeus pela paz e os movimentos pacifistas na Europa se fortaleceram.

Atualmente, no aspecto das agendas de pesquisa, os estudos de paz têm sido muito proveitosos para analisar as causas estruturais

de sociedades com conflitos internos agudos, como guerras civis, assim como têm sido aproveitados para estudar criticamente as condições para a resolução de conflitos violentos em lugares em que atuam as chamadas *missões mantenedoras de paz* da ONU.

Nesse sentido, a crítica feita pelos estudos de paz às perspetivas behavioristas norte-americanas, à contribuição teórica de Galtung e aos estudos estratégicos estimulou o surgimento de condições intelectuais para que abordagens alternativas fossem incorporadas aos estudos de segurança internacional, o que exploraremos no Capítulo 2 desta obra.

32

1.3 A visão tradicional realista de segurança internacional

O que se conhece como *visão tradicional* da segurança internacional está intrinsecamente ligado à visão realista das relações internacionais, principalmente às visões propostas por um importante teórico realista: Hans Morgenthau (1993). Para ele, i) a política internacional é, simplesmente, política de poder (a capacidade de alguns estados imporem sua vontade sobre outros); ii) a causalidade da política internacional é a natureza humana – percepção pessimista compartilhada também por Maquiavel e Hobbes; iii) o principal ator e unidade política das relações internacionais é o Estado, que é racional e estratégico, mas, além disso, é o mais poderoso ator do sistema internacional, especialmente em termos militares; iv) os estados pensam o interesse nacional em termos de poder e vivem a política internacional como uma luta pelo poder (por isso, eles usariam o poder para atingir seus interesses) – disso decorre que o interesse primário de cada Estado é alcançar mais acréscimo de poder; v) finalmente, a mais importante capacidade de poder dos estados é a militar, porque é a única que lhes assegura sobrevivência ante as ameaças que decorrem de outros.

Morgenthau (1993), discutindo a política dos estados, elaborou efetivamente uma teoria das relações internacionais. Em linhas gerais, ele desenvolveu uma teoria reducionista segundo a qual a chave para a pergunta acerca da razão por que os Estados competem por poder se encontra em uma suposta natureza humana. Em seu argumento, o homem nasce com um desejo imanente por poder e prestígio, o qual se transpõe ao nível estatal por intermédio dos indivíduos que governam e regem as instituições governamentais. À pergunta sobre o quão poderosos desejam ser os estados, ou qual é a quantidade de poder que eles buscam controlar, Morgenthau (1993) responde com a afirmação de que o desejo por poder embutido na natureza humana é ilimitado. Isso significa que os estados competem intensamente por poder e se encontram em constante busca de oportunidades para alterar o *status quo* internacional e reverter a seu favor a distribuição do poder mundial. Dessa forma, os estados têm, em outras palavras, uma sede insaciável por poder (Morgenthau, 1993).

Com a decadência do pensamento realista clássico de Morgenthau, na década de 1970 emergiu uma obra renovadora do realismo, a de Kenneth Waltz (1979), que conservou todas as premissas do realismo de Morgenthau, mas se afastou da causalidade que colocava a natureza humana como princípio fundamental da racionalidade e das estratégias de poder dos estados. Para Waltz (1979), em relação ao sistema internacional:

- I. Ele é basicamente anárquico (os estados são autônomos e não há autoridade acima deles). Essa é uma diferença básica relacionada ao sistema político nacional, em que as relações de poder são hierárquicas, isto é, a autoridade do Estado está acima de todos os indivíduos.
- II. A causalidade do comportamento dos estados está nas estruturas de poder, ou seja, na distribuição quantitativa da quantidade de poder e na posição de poder de um Estado em relação a outro. Portanto, em Waltz, a causalidade da política

33

de poder não está na natureza humana, como asseverava Morgenthau. Como consequência, a capacidade de poder militar de um Estado é a chave para avaliar as possibilidades de moldar ou influenciar o sistema internacional.

- iii. As ações do Estado são determinadas pelas circunstâncias, pela escassez de segurança e pela iminência de fortes ameaças à segurança nacional em um momento específico, bem como pela sua posição de poder internacional. Por essas razões, um Estado é encarado, via de regra, diante da possibilidade de que outros estados venham a utilizar a força, dependendo da avaliação de circunstâncias e das forças desses estados.
- iv. O sistema é de autoajuda, ou seja, todos os estados só podem garantir a sua segurança contando com suas próprias forças, de preferência com suas capacidades militares (Villalobos; Mendes; Cereda, 2012).

Um exemplo prático resume bem essas premissas de Waltz: no imediato pós-Guerra Fria, vários países da Europa Ocidental saíram da guerra com suas economias destruídas. Com sistemas políticos de ideologia liberal, eles encaravam a União Soviética como uma ameaça à sua segurança nacional. A opção era da autoajuda, embora tivessem capacidades militares não sólidas pela formação de alianças. Eles optaram por essa via, estabelecendo uma aliança militar com os Estados Unidos na Otan.

Para além de qualquer divergência entre o realismo clássico e o neorealismo, ambas as perspectivas coincidem em três pontos: a política internacional é Estado-cêntrica, resumida no seu mais importante ator – o Estado; a política internacional tem uma natureza conflituosa, ou seja, a paz não seria mais que um breve intervalo e recesso para a retomada do conflito; os principais objetivos de todo Estado são o poder e a segurança, e o primeiro é o melhor meio para atingir o segundo.

Porém, dada a particular natureza anárquica do sistema internacional, isto é, a não existência de uma autoridade acima dos estados

(um Estado em constante conflitividade), portanto, o normal do sistema internacional não é a segurança, mas sim a sua insegurança – ou seja, a situação em que estados são vulneráveis às ameaças impostas pelos outros. Esse é o ponto chave porque afeta diretamente a capacidade de sobrevivência dos estados. Assim, pelo fato de o sistema internacional em que os estados se posicionam ser de autoajuda, a pergunta fundamental é: Qual é o meio mediante o qual se atinge a segurança? A resposta para o realismo é simples: as capacidades de poder militar, por serem elas as únicas com as quais se pode neutralizar ou, ainda, vencer um Estado adversário (Terriff et al., 1999). A conclusão é quase lógica: “os estados mais poderosos [portanto, aqueles que têm uma melhor condição de segurança] são aqueles com a maior força militar” (Morgenthau, 1993, p. 29).

Nos estudos sobre segurança internacional, prevaleceu nos anos da Guerra Fria uma visão de que as ameaças de natureza político-militar eram hierarquizadas sobre quaisquer outras, prevalecendo a compreensão de que a segurança político-militar era suficiente para explicar o que acontecia naquele campo de estudo. Os pressupostos tradicionais da disciplina de Relações Internacionais e a subárea de Estudos em Segurança Internacional focavam, de um lado, na centralidade do Estado como objeto a ser defendido de ameaças, ao passo que, de outro, prevaleciam as ameaças de natureza militar.

1.4 O realismo define o foco da segurança

Assim, na segunda metade do século XX, a concepção do que veio a ser *segurança* e como ela poderia ser alcançada transitou entre o conceito de segurança nacional e uma compreensão mais abrangente de segurança internacional, ambas circunscritas ao paradigma realista das relações internacionais. Os instrumentos tradicionais de segurança nacional incluíam a capacidade de emprego da força armada, o serviço diplomático e de inteligência, o poder econômico

e a força simbólica da influência cultural que um Estado exerce em dado contexto regional. No campo da produção científica, de acordo com Stephen Walt (1991), o principal foco dos estudos sobre segurança tradicionais era fácil de identificar: a guerra. Com efeito, os estudos em segurança passaram a ser definidos como o estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar (Nye; Lynn-Jones, 1988).

De outro lado, como observam Terriff et al. (1999), os estudos de segurança tradicionalistas tinham em comum a característica de fazer do Estado o principal objeto da segurança e o principal fornecedor de segurança. Isso deriva da premissa realista de que os estados devem estar constantemente prontos para neutralizar o uso da força justamente com igual uso da força. Assim, as guerras e sua constante possibilidade fizeram o sistema anárquico internacional aderir à premissa de Hobbes, de que os estados estão em uma constante guerra de todos contra todos. Em um sistema que é de autoajuda, portanto, todos os estados devem estar preparados para utilizar a força. Por isso, para a visão tradicional, a capacidade de usar a força militar é a chave para os resultados das guerras. Acrescente-se que, para os realistas, independente de sua nomenclatura, as possibilidades de eliminar a guerra nas relações entre os estados é quase inexistente, pois a chance de ela acontecer é intrínseca à história de suas relações e interações (Terriff et al., 1999).

Sob essa ótica, a bipolaridade da Guerra Fria acabou enfatizando ainda mais o aspecto realista do que devia ser compreendido como *segurança internacional*: a segurança internacional é uma temática a ser tratada e dominada pelos grandes atores do sistema internacional, não só por suas mais amplas capacidades militares de poder, mas também pelo que Buzan e Hansen (2009) chamam de *domínio do imperativo tecnológico* — a revolução nos assuntos nucleares. A lógica competitiva não era só uma questão de acúmulo de poder, mas da qualidade desse acúmulo, cujo parâmetro era o domínio da revolução tecnológica nos assuntos nucleares. Esse foi

o material empírico do qual se alimentaram os tipos de estudo prevaletentes em boa medida durante a Guerra Fria (os estudos estratégicos), especializados em balanços quantitativos, estratégias e processos decisórios envolvendo o poderio nuclear, assim como nas perspectivas de uma guerra nuclear.

1.5 Da balança de poder à balança de ameaças

Segundo o pensamento tradicional em segurança, há três possibilidades de mitigar o conflito ou atingir certo grau satisfatório de segurança: pela autoajuda, pela hegemonia ou pela forma com que se adquire a balança do poder.

Na primeira possibilidade, a autoajuda, cada Estado assegura a sua própria sobrevivência por seus próprios meios; na segunda, um poder estatal tem um poder global tão grande e distante dos outros que, na realidade, o sistema internacional se torna hierárquico — um manda e o resto obedece; na terceira, a balança de poder, os estados ou poderes secundários global ou regionalmente temem pela sobrevivência, então, sempre que eles sentem sua segurança ameaçada pelo alto incremento do poder de outro Estado, fazem alianças entre si para equilibrarem o poder do Estado mais poderoso, cujo poder excessivo é enxergado como uma ameaça à sobrevivência dos outros.

No realismo tradicional, a segurança é uma temática mais relevante na medida em que a natureza dos estados é compreendida como fundamentalmente belicosa (Morgenthau, 1993). Nesse sentido, para o autor, há dois tipos de balança de poder, uma de oposição direta e outra de poder competitivo. A primeira acontece quando um Estado executa um ato de imperialismo sobre outro, procurando manter o *status quo* e, com isso, a estabilidade do sistema internacional; já na balança de poder competitiva, o acréscimo de poder de um terceiro Estado inclina a balança de poder para

um estado A ou B (Morgenthau, 1993), ou seja, esse terceiro age como um fiel da balança.

Um exemplo do primeiro tipo seria o colonialismo francês após a guerra Franco-Prussiana (1870-1871), na qual a França foi derrotada. Alguns autores interpretam que, depois dessa guerra, "o imperialismo da França seria uma correção de sua própria introversão, à tentativa de manter o *status* de grande potência já comprometido" (Döpcke, 1997, p. 147). Um exemplo do segundo tipo foi a maneira como o acréscimo de poder militar chileno na época da ditadura (1973-1990) afetou a balança de poder entre Brasil e a Argentina, em favor do primeiro.

Na versão estrutural do realismo, na qual se destaca o trabalho de Kenneth Waltz (1979), a chave para compreender as questões de segurança é a natureza anárquica do sistema internacional. Como bem observa John Mearsheimer (2001, p. 19, tradução nossa), outro autor importante para os estudos de segurança dentro do realismo, "enquanto a natureza humana é a causa fundamental da competição na área de segurança na teoria de Morgenthau, a anarquia desempenha esse papel na teoria de Waltz".

O argumento de Waltz (1979) frisa que, em um sistema internacional caracterizado pela **anarquia**, isto é, pela ausência de um poder que se posicione acima das unidades soberanas, o Estado só tem duas possibilidades de atingir seus objetivos na área de segurança: ou aumenta seu próprio poder, evidenciando o mecanismo de autoajuda, ou estabelece coalizões com outros estados para compensar, mediante o mecanismo de balança de poder, o excedente de poder de outros Estados, o que é percebido como uma ameaça à sua integridade. Waltz (1979) leva a procura da balança de poder entre os estados quase à condição de uma lei histórica, porque, de acordo com suas ideias, enquanto o sistema internacional for anárquico e os Estados buscarem a sobrevivência, o mais eficiente mecanismo para atingir uma relativa segurança se encontrará ainda no equilíbrio de poder.

A cada época histórica, as balanças de poder adquirem as formas bipolar ou multipolar. Na forma **bipolar**, há dois polos de poder muito maiores que os dos outros estados, e o raio de ação desses poderes e seus padrões de organização atingem e influenciam o resto dos estados. Cada grande polo se posiciona diante do outro como uma ameaça recíproca, e a maneira de ambos os polos dominantes atingirem a autonomia e garantirem a sobrevivência se dá por meio da autoajuda ou do estabelecimento de alianças militares com grupos de países satélites ou quase satélites. Por isso, "é central num sistema bipolar um *balancing* entre os dois gigantes, ou através de seus próprios esforços ou através de alianças com poderes menores" (Terriff et al., 1999, p. 55, tradução nossa). Exemplos clássicos de balança de poder bipolar seriam as cidades da antiga Grécia e a bipolaridade da Guerra Fria, em que espécies de estados-satélites se agrupariam em torno dos dois grandes polos de poder: Atenas e Esparta e Estados Unidos e União Soviética, respectivamente.

A segunda forma de configuração de poder é **multipolar**, de acordo com a qual há de três a seis polos de poder, que, de acordo com Waltz (1979), concentram o maior poderio militar, sendo que o *gap* de poder entre eles não é grande. Porém, as possibilidades de alianças militares mais permanentes não são muito amplas e, embora existam, elas têm um caráter mais temporal e circunstancial que nas alianças geradas pela bipolaridade. É mais comum acontecer que os maiores poderes "produzam dois ou mais alinhamentos de estados, especialmente com estados menos poderosos, produzindo dois ou mais alinhamentos de estados" (Waltz, 1979, p. 164, tradução nossa). Isso faz desse sistema um pouco mais instável que o sistema bipolar, porque uma defecção, especialmente se envolve um dos grandes poderes, pode levar ao fim do realinhamento multipolar. Um exemplo clássico de balança de poder multipolar foi o concerto europeu (1815-1918) formado por Áustria, Prússia, Rússia e Grã-Bretanha.

Contudo, quase no final do século passado, a visão tradicional percebeu que era possível fazer modificações teóricas em conceitos de segurança internacional baseadas em interações estrais históricas. Sob essa ótica, Stephen Walt (1987) modificou o conceito de balança de poder enfatizando o papel desempenhado por percepções de ameaça. O autor argumentou que os estados tendem a se equilibrar (*balancing*) contra ameaças, e não necessariamente contra o poder, ao contrário do que sustentava a versão clássica de segurança. Consequentemente, os atores mais fracos poderiam, portanto, perceber como benigno o poder de um Estado ou um aumento deste, eliminando assim a possibilidade de que estados mais fracos assumam um comportamento de equilíbrio para compensar o excessivo diferencial de poder de um ator estatal emergente. Um exemplo clássico de balança de ameaças pode ser representado pelo comportamento de todos os países que fazem parte da Oran, afora os Estados Unidos (os da Europa Ocidental, além de Canadá, Austrália e Nova Zelândia). Assim, a *rational* da balança tradicional indicava que tais países deveriam se unir em aliança com a União Soviética para compensar o enorme aumento do poder dos Estados Unidos, que havia emergido da Segunda Guerra como um superpoder com índices materiais de poder militar e econômico muito superiores aos de qualquer outro poder internacional. Mas essa lógica da balança de poder não tradicional não aconteceu porque, na realidade, esses países enxergavam a União Soviética como uma ameaça aos seus valores ideológicos (políticos e econômicos). Dessa forma, as nações que não eram representadas como ameaças a esses valores acabaram se aliando aos Estados Unidos na Oran — pelo contrário, havia consenso em torno desses valores, apesar da diferença de poder.

Outra revisão ao conceito de balança de poder foi a introdução do conceito de *bandwagoning*. A lógica dessa ideia sustenta que equilibrar não é um comportamento natural dos estados mais fracos ou com menos poder relativo do sistema internacional. Nesse sentido,

em vez de formar coalizões ao lado dos mais fracos para compensar o poder de um Estado emergente, eventualmente, esse poder pode juntar as mãos com a nação mais poderosa por questões de segurança ou de utilidade econômica (Paul, Wirtz; Fortmann, 2004). Os países da Oran (à exceção dos Estados Unidos) preferiram “pegar carona” no guarda-chuva de defesa e de segurança norte-americana no pós-Segunda Guerra. Além disso, certos autores acreditam que, contemporaneamente, alguns grandes poderes, como China, Alemanha, Rússia e França, entre outros, por razões de utilidade econômica, adoraram o *bandwagoning* em relação aos Estados Unidos, o que dificultou o surgimento de uma balança de poder nos termos tradicionais (Wohlförth, 1999).

16 O dilema de segurança

Ao lado do conceito de balança de poder, um outro conceito central ao pensamento tradicional de segurança internacional é o de **dilema de segurança**, produzido por John Herz (1950), como essencial para entender a lógica pessimista do pensamento realista. Na opinião de Herz (1950), o drama dos estados ao procurarem garantir sua segurança, mesmo que de forma defensiva, é que qualquer movimento nesse sentido pode ser percebido como ameaçador à segurança e à integridade física e territorial de outros estados.

Nesse sentido, alguns autores descrevem a lógica do dilema de segurança da seguinte maneira: um Estado A busca garantir sua segurança e, para isso, adquire armas. Os demais estados, receosos das verdadeiras intenções de A, sentem-se ameaçados e, da mesma forma, procuraram se armar. Essa reação convence o Estado A de que estava certo quanto a seu movimento inicial, e a contrarreacção consistiria em aumentar sua capacidade armada, o que seria seguido, logicamente, por um aumento da capacidade armamentista do resto dos estados, originando-se um espiral armamentista

ou uma corrida armamentista sem fim e sem Estado vencedor em perspectiva (Nogueira; Messari, 2005; Glaser, 1997).

Como estados que visam tão somente à sua sobrevivência podem se sentir tão ameaçados uns pelos outros? Ao final de contas, se todos querem apenas sobreviver, por que a lógica da sobrevivência é tornada uma lógica da competição e da insegurança? (Villa; Mendes; Cereda, 2012). A resposta a essas perguntas reside na apresentação de uma dinâmica pioneiramente introduzida e descrita por John Herz, em 1950:

42

Esforçando-se por obter segurança quanto a tais ataques, eles são movidos a adquirir mais e mais poder de modo a escapar ao impacto do poder alheio. Isto, por sua vez, torna os demais mais inseguros e os obriga a prepararem-se para o pior. Como ninguém pode jamais sentir-se inteiramente seguro em tal mundo de unidades em competição, segue-se uma competição por poder, e o círculo vicioso de acumulação de segurança e de poder está instalado. (Herz, 1950, citada por Diniz, 2002, p. 13)

Sob essa ótica, como afirma Mendes (2017, p. 3):

O dilema da segurança retrata, portanto, a trágica situação em que grupos políticos preocupados com sua própria sobrevivência buscam constantemente adquirir meios para garanti-la, incrementando suas capacidades; isso, no entanto, aumenta a insegurança dos demais, temerosos de que os incrementos adicionais dos outros sejam utilizados ofensivamente, e tratam de aumentar suas capacidades para fazer frente à ameaça potencial. Instaura-se um círculo vicioso, um espiral de incerteza, que acaba por aumentar a insegurança e desconfiança gerais.

Mearshimer (2001) chega, inclusive, a apresentar o dilema da segurança como a essência de sua teoria, sua **razão de Estado**. Alguns exemplos em que os comportamentos de dilema da segurança foram fortes entre estados em vários momentos históricos

Incluem as seguintes relações: França e Alemanha, entre a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871); Estados Unidos e União Soviética, no período da Guerra Fria; Índia e Paquistão, desde o início da Guerra Fria até nossos dias; Argentina e Brasil, desde o começo do século XX até a década de 1980; China e Japão, desde a invasão japonesa a Manchúria, em 1931, até os dias atuais.

Alguns trabalhos de Jervis (1978, 1982) têm buscado relativizar a eficácia analítica do dilema de segurança. Para esse autor, nem sempre é verdadeiro que ações individuais com tendência a incrementar a segurança de um Estado sejam sempre interpretadas pelos outros estados como uma diminuição da sua própria segurança. Nas palavras dele: "Depende se as medidas ofensivas diferem das defensivas e também da potência relativa das políticas ofensivas e defensivas" (Jervis, 1982, p. 178, tradução nossa). A desconfiança em relação às intenções de determinado Estado pode ser gerada "quando armas e políticas ofensivas e defensivas são indistinguíveis" (Jervis, 1982, p. 178, tradução nossa). Em outras palavras, o autor sugere que, se uma arma ou uma política é percebida como defensiva por outros estados, possivelmente a espiral de conflito do dilema será neutralizada.

De qualquer forma, em relação aos estudos em segurança com ênfase nos dilemas de segurança, acabou se firmando uma visão tradicional segundo a qual o conceito de segurança internacional decorria de três consequências: primeiro, a caracterização político-militar define o aspecto propriamente político da segurança internacional; segundo, o Estado não só era o principal objeto referente a ser protegido, mas também o principal provedor da segurança nacional; terceiro, a guerra interestatal era representada como a principal ameaça existencial à sobrevivência dos estados ou, em outras palavras, como a principal problemática a ser resolvida para a segurança nacional destes (Villa; Braga, 2018).

Não obstante, um aspecto a ser sublinhado é que, apesar da hegemonia do realismo clássico e, na sequência, do realismo

estrutural ou neorealismo, que colocava o dilema de segurança e a balança de poder no centro das agendas de segurança internacional, tais correntes jamais estiveram livres de críticas ou ocuparam um espaço incontestado. De fato, a formulação dos estudos para a paz, em meados das décadas de 1950 e 1960, em direta oposição aos estudos estratégicos, permitiu que abordagens alternativas fossem incorporadas à subárea dos estudos de segurança internacional (Buzan; Hansen, 2009). Um desses primeiros desafios à predominância realista emergiu com a teoria e prática voltada ao controle de armas, ao enfatizar o risco à sobrevivência coletiva ante a rivalidade nuclear das superpotências. O controle de armamentos não rompia com o conceito de dilema de segurança, porém, oferecia meios alternativos para a preservação da segurança internacional (Villa; Braga, 2018).

17 Maximizar segurança ou maximizar poder: o debate tradicionalista contemporâneo em segurança internacional

Os estudos tradicionais em segurança, na sua versão neorealista, devolveram um ar de renovação para as reflexões da segurança internacional quando postularam, a partir de uma perspectiva que veio a ser conhecida como *realismo defensivo*, que os estados não eram só maximizadores de poder, em função do eterno caráter anárquico do sistema internacional. Por outro lado, havia um ponto, na constante busca de acréscimo de poder, em que os estados (sobre tudo os grandes poderes) se sentiam seguros. O realismo defensivo, ao contrário, constatou a possibilidade de os grandes poderes serem maximizadores de segurança em vez de maximizadores de poder. Isso acontecia quando tais poderes atingiam um ponto de satisfação com a distribuição do poder e, portanto, sentiam-se seguros, preferindo, assim, manter sua posição de poder ou o *status quo* em

vez de adotar o tradicional comportamento racionalista de Estado revisionista ou expansionista.

A interpretação de Waltz (1979) para a questão da segurança ficou conhecida como *realismo defensivo*, ou *pré-status quo*. Ainda dentro do paradigma realista, a concepção desse autor tem sido bastante criticada pelos proponentes do autodenominado *realismo ofensivo*. Para Mearsheimer (2001), a teoria de Waltz falha em não perceber que o sistema internacional anárquico fornece aos estados boas razões para se comportar de maneira ofensiva. De fato, “ele parece advogar o contrário: que a anarquia encoraja os estados a se comportar defensivamente e a manter, mais do que a subverter, a balança de poder” (Mearsheimer, 2001, p. 19-20, tradução nossa). Assim, Waltz estaria introduzindo uma espécie de *status quo bias*, uma vez que enxerga os Estados como preocupados em manter sua posição dentro do sistema e pouco importados em revisar o *status quo*, até mesmo porque, como os estados são atores racionais, sabem que um incremento da força ou uma atitude revisionista tem como consequência acionar o dilema de segurança. Exemplos disso seriam o concerto europeu (1815-1914) e o atual sistema contemporâneo do pós-Guerra Fria, que alguns autores chamam de unipolar (Wohlforth, 1999) e no qual não parece haver grandes estados revisionistas.

Ao contrário de Waltz, o realismo ofensivo de Mearsheimer avança na tese de que “grandes potências estão sempre buscando oportunidades para sobrepor o poder dos outros rivais, tendo a hegemonia como objetivo final” (Mearsheimer, 2001, p. 29, tradução nossa). Nessa abordagem, não existem potências que visem à manutenção do *status quo*, exceto no raro caso em que uma delas atinge a hegemonia. O sistema é habitado por grandes potências que são essencialmente revisionistas. Então, o quão poderosos os estados buscam ser? Na resposta a essa questão se encontra a diferença entre as vertentes ofensiva e defensiva do realismo estrutural, bem como suas diferentes expectativas quanto aos cursos internacionais de ação (Villa; Mendes; Cereda, 2012).

Na esteira desse raciocínio, para Waltz (1979), os estados buscam maximizar suas chances de sobrevivência no interior do sistema internacional, e isso implica que eles sejam bastante sensíveis à distribuição de capacidades entre si. Diante do fortalecimento de um ou mais estados, os demais têm sua segurança decrescida, e a tendência é de que os últimos se esforcem para restaurar o equilíbrio de poder, aumentando internamente suas capacidades, formando alianças com os que também tiveram sua posição na balança de poder deteriorada, ou pelas duas formas. Ambos caracterizam esforços de **balançamento** (Waltz, 1979). Essa é uma das tendências mais naturais da dinâmica internacional, porque é estruturalmente incentivada. Para Waltz (1979), ela ensina uma importante lição: estados que assediavam um dado equilíbrio de poder, buscando se fortalecer além da conta, convidam os demais a restituírem a balança de poder por meio de medidas que podem deixar a segurança dos primeiros em situação bastante delicada. Maximizadores de sua própria segurança que são, os estados logo entendem que querer muito poder pode levá-los a uma situação mais desfavorável. Assim, aumentar demasiadamente sua quota de capacidades, alterando a distribuição de poder a seu favor, pode implicar perda, e não aumento, de segurança (Waltz, 1979). Assim, o autor conclui que a chave para o sucesso internacional de qualquer Estado é adquirir uma dada quantidade de poder relativo capaz de garantir sua sobrevivência e preservá-la diante de eventuais tentativas dos demais de expandir demasiadamente suas capacidades. Portanto, os estados têm uma natureza **conservadora**, pois estão preocupados, acima de tudo, com a manutenção do *status quo* internacional e com a conservação de sua posição relativa (Villa; Mendes; Cereda, 2012). Embora esteja de acordo com a ideia de que “a estrutura do sistema internacional incentiva que Estados se preocupem, sobretudo, com sua segurança e, portanto, com sua posição relativa” (Mendes, 2019, p. 9) no interior da distribuição de capacidades, o realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) acredita que eles veem na maximização de

seu poder a melhor forma de garantir suas chances de sobrevivência, mesmo diante da possibilidade de que coalizões de balançamento sejam formadas para conter um Estado em expansão, conforme expõe Mendes (2013, p. 113-114, grifo do original):

As grandes potências nunca estão satisfeitas com a quantidade de poder que controlam e se encontram em constante busca de oportunidades para alterar em seu favor o *status quo* internacional. O Estado conservador de Waltz sai de cena e entra o Estado **revisionista** de Mearsheimer, o qual acreditava que, num mundo em que há sempre a possibilidade de que um Estado realize um ato de força para competir outro a agir conforme sua vontade, a melhor maneira de garantir sua sobrevivência é tornando-se inconteavelmente o mais forte do sistema, um hegêmona cujo poder e superioridade não possam ser desafiados com alguma expectativa de sucesso. Chega-se à mesma expectativa de Morgenthau, porém no lugar de uma sede insaciável de poder fundada na natureza humana, o realismo ofensivo oferece a estrutura do sistema internacional como formadora das injunções que conduzem os Estados à busca da maximização de sua posição relativa.

Nesse sistema internacional brutal, a única garantia de sobrevivência de um Estado é ser o ator mais poderoso do sistema. Quanto mais poderoso for o ator em relação a seus rivais, menos vulnerável ele será, pois “quanto maior for a diferença de poder entre dois Estados, menor será a probabilidade de que o mais fraco ataque o mais forte” (Mearsheimer, 2001, p. 34, tradução nossa). Por isso, a situação ideal é ser o único Estado do sistema; uma segunda solução ideal é assumir o posto de **hegemônico**, ou seja, dominar todos os outros estados do sistema e transformá-los em meros estados-satélite.

É sob esse aspecto que o argumento de Mearsheimer se diferencia dos realistas defensivos. Como o sistema é incerto e a competição é intensa, todos os estados tentarão, se julgarem possível, tornarem-se os hegemônicos do sistema. Para isso, acumularão poder. E mesmo que acumulem mais poder que os outros atores

do sistema, nunca encontrarão um limite a partir do qual novos incrementos em poder reduzam sua segurança. Mesmo quando um Estado atinge grande vantagem perante os rivais, não lhe é possível determinar a partir de qual parâmetro tal vantagem é segura. Mesmo que isso fosse possível, haveria sempre a possibilidade de que os rivais conseguissem superá-lo no futuro. Em virtude disso, a hegemonia é a melhor estratégia para alcançar a segurança, razão por que nenhum Estado “passaria a oportunidade de ser o hegemônico do sistema, porque ele pensava que já tinha poder suficiente para sobreviver” (Mearsheimer, 2001, p. 35, tradução nossa).

Implícita nesse argumento está a premissa de que o ataque vale a pena. Diante disso, Mearsheimer (2001) lança mão de diversos exemplos históricos para mostrar que o ataque geralmente tem sucesso. Se, como defendem muitos realistas defensivos, a defesa fosse em geral mais eficiente do que o ataque, uma potência poderia ampliar seu poder defensivo em ritmo menor do que seus potenciais inimigos aumentam seu poder ofensivo e, ainda assim, garantir sua segurança. Logo, se para os realistas defensivos a defesa é abundante, para o realismo de Mearsheimer (2001) a defesa é escassa.

Porém, tais argumentos ainda não respondem o porquê da insatisfação dos estados com quantidades limitadas de poder. Duas são as principais razões que justificam a insatisfação dos estados com quantidades limitadas de poder:

- I. É extremamente difícil prever a quantidade exata de poder necessária a um Estado para garantir sua sobrevivência no cenário internacional; diante dessa natural incerteza, e tendo em vista os fatores que estão em jogo, mais do que nunca vale a velha máxima de “antes sobrar do que faltar”.
- II. Se prever a quantidade necessária de poder para a garantia de sua sobrevivência no presente já é algo difícil de ser logrado, imaginar o que o futuro guarda em termos de distribuição internacional de poder eleva a uma alta potência a incerteza anterior (Mearsheimer, 2001).

Cumprir salientar que o realismo ofensivo não espera que os estados partam em indiscriminadas incursões ofensivas em busca da alteração em seu favor do *status quo* internacional. Os estados comumente têm limitações, ou seja, há uma certa lacuna entre o que desejam e o que efetivamente podem lograr tendo em vista suas capacidades e seus meios relativos (Villa; Mendes; Cereda, 2012). Exemplos de estados historicamente maximizadores de poder podem ser encontrados na Roma imperial, na França napoleônica, na Alemanha de Hitler e na União Soviética de Stalin.

O Quadro 1.1, a seguir, traz um resumo das duas formas de realismo que estão sendo abordadas.

Quadro 1.1 – Comparação entre realismo defensivo e realismo ofensivo

Realismo defensivo	Realismo ofensivo
Estado: maximizador de segurança	Estado: maximizador de poder
Estados: satisfeitos com <i>status quo</i> (são posicionais)	Estados: revisionistas permanentes
Quanto poder querem? Uma quantidade que forneça segurança	Quanto poder querem? Todo o poder
Algum grau ou quantidade de poder concede segurança	Só a hegemonia global concede a segurança

Dessa maneira, para Mearsheimer (2001), um sistema internacional seguro e estável sugere uma síntese entre o realismo clássico e o realismo estrutural: o autor usa o raciocínio de Waltz para chegar a conclusões similares às de Morgenthau. Disso ele desprende seis premissas que devem ser levadas em conta para garantir um sistema internacional minimamente seguro:

1. **As grandes potências invariavelmente possuem alguma capacidade ofensiva:** De todos os pressupostos teóricos, talvez seja este o que mais se assenta com a realidade concreta. Com efeito, toda e qualquer grande potência possui,

em qualquer momento, alguma capacidade de impor danos e destruição às demais.

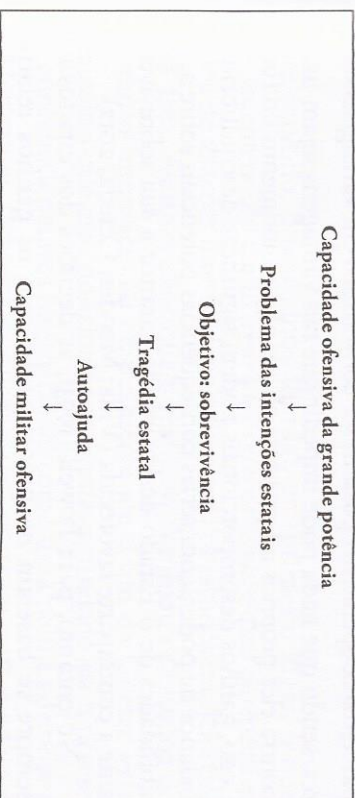
2. **Os estados nunca podem estar completamente certos sobre as intenções dos demais, tanto no presente quanto, principalmente, no futuro:** Esse pressuposto deve ser relacionado ao anterior, no sentido de agregar a agravante de que intenções podem perfeitamente envolver o emprego das capacidades defensivas de que invariavelmente dispõem os estados.
3. **O principal objetivo das grandes potências é garantir a sua sobrevivência:** Esta deve ser entendida como a manutenção da integridade territorial e do Estado como unidade política autônoma. Em defesa do pressuposto de que a sobrevivência é a maior preocupação que pode ter um Estado, tanto Waltz quanto Mearsheimer argumentam que, se não sobreviverem, os estados sequer terão chance de perseguir outros objetivos.
4. **Diante dessa trágica situação, os Estados tendem a enxergar uns aos outros como atuais ou potenciais rivais, trazendo o medo ao centro da cena internacional.**
5. **Como corolário, tem-se um poderoso incentivo estrutural, compartilhado pela teoria de Waltz e pelo realismo ofensivo de Mearsheimer:** Os estados têm de prover a sua própria segurança, na medida em que ninguém pode seguramente interceder por eles na eventualidade de ser posta em xeque a sua existência. Em outras palavras, no sistema internacional, os estados se encontram em uma situação eminentemente de autoajuda (*self-help*). Essa é, aliás, uma tônica de qualquer ambiente anárquico como o sistema internacional, porém, é dramaticamente intensificada nesse sistema, em que guerras e destruição são possibilidades sempre presentes e terrivelmente recorrentes. Os estados são também incentivados a prestar atenção especial à forma como o poder se encontra distribuído entre eles, ou seja, são levados a observar com cuidado a balança de poder no sistema. Dessa forma, em outros termos, eles possuem uma

natureza eminentemente **posicional**. Isso significa que, em um mundo anárquico potencialmente perigoso, no qual a lógica prevalecente é de sobrevivência e autoajuda, importa sobremaneira aos estados como eles se encontram posicionados em relação aos demais ou o quão fortes eles são relativamente, pois só assim poderão ser apuradas as suas condições de resistir a um eventual atentado à sua existência.

- **O poder está relacionado à capacidade militar ofensiva, e esta é representada principalmente pelo poder militar terrestre:** Economia, população, território e tecnologia são apenas meios para a obtenção de poder, que se restringe à capacidade militar. Embora a riqueza e a capacidade tecnológica possam contribuir diretamente para o bem-estar dos cidadãos de um Estado, tais recursos só se tornam poder quando são convertidos em poder militar ofensivo. Portanto, países ricos, mas pouco expressivos militarmente (como Alemanha e Japão, depois da Segunda Guerra Mundial), não são poderosos (para todas essas seis condições, ver: Mearsheimer, 2001; Villa; Mendes; Cereda, 2012).

Para resumir, observe a Figura 1.2, que traz uma síntese do ciclo de Mearsheimer.

Figura 1.2 – Resumo do ciclo de Mearsheimer



Essas duas formas realistas de enxergar a segurança internacional (ofensiva e defensiva) não deixam de ter seus críticos, mesmo entre pensadores realistas. Um crítico importante da teoria de Waltz é Robert Gilpin (1981), que afirma, na obra *War and Change in World Politics*, que a decisão sobre manter uma balança de poder ofensiva ou defensiva depende muito dos cálculos de custo e benefício feitos pelos estados. Em outras palavras, ela depende da forma como eles percebem as vantagens e as desvantagens em manter ou quebrar o *status quo*. Assim, se a quebra for considerada vantajosa, em termos de acréscimo de poder, riqueza ou glória, então uma atitude revisionista haverá de prevalecer. Disso se infere que, na procura da segurança internacional, os estados agem mais orientados por uma lógica situacional do que posicional.

Uma importante conclusão advém do debate entre realistas ofensivos e defensivos: a cooperação entre os estados é altamente dificultada pelos incentivos estruturais (Waltz, 1979). Por possuírem natureza posicional e serem profundamente sensíveis a mudanças na distribuição de poder entre eles, os estados tendem a se preocupar mais com **ganhos relativos** do que com **ganhos absolutos** em acordos cooperativos. Dito de outra forma, a preocupação maior de um Estado ao considerar a possibilidade de cooperação é como os ganhos serão divididos, e não quanto ele ganhará isoladamente. A lógica subjacente é simples: estados temem que ganhos superiores por parte de parceiros cooperativos possam ser convertidos em vantagens militares, sendo que nada pode impedir que tais vantagens sejam usadas contra eles próprios no presente ou em algum momento do futuro. Logo, ganhos desproporcionais podem significar desequilíbrios na balança de poder, com sérias consequências potenciais sobre as possibilidades de o Estado desfavorecido garantir a sua sobrevivência ante a contraparte favorecida (Villa; Mendes; Cereda, 2012).

No entanto, para Powell (1993), as decisões dos estados nem sempre se baseiam na preocupação com os ganhos relativos. De acordo com esse autor, por exemplo, os estados calculam não

apenas a possibilidade de serem atacados por outros, mas também a probabilidade de que isso aconteça realmente. Assim, a decisão de cooperar ou não vai depender muito da questão tratada no momento ou dos atores envolvidos. Quando o uso da força tiver um custo baixo e for uma possibilidade real, a cooperação será mais difícil e a preocupação com os ganhos absolutos perderá importância, de modo que os estados se comportarão mais de acordo com a descrição de Waltz. Por sua vez, quando o uso da força trouxer custos muito altos e houver uma pequena perspectiva de agressão, a cooperação será mais provável. Assim, para Powell (1993), o modelo de Waltz é incapaz de explicar importantes situações de cooperação na política mundial. A estrutura permanece constante, mas a probabilidade da cooperação varia muito: “Assim, variações no que Waltz toma pela estrutura do sistema político não podem explicar as variações na probabilidade da cooperação no modelo” (Powell, 1993, p. 212, tradução nossa).

Para concluir, apesar das diferenças entre os realismos ofensivo e defensivo, o que está claro é que cursos de ação voltados tanto para a maximização da posição relativa dos estados quanto para a sua manutenção perante a uma ameaça são considerados **estratégias na luta pela sobrevivência**.

Síntese

Neste capítulo, procuramos abordar, em primeiro lugar, o que deve ser entendido como *segurança internacional* e qual perspectiva teórica de relações internacionais dominou os estudos tradicionais nessa área. Assim, vimos que o realismo dominou os estudos de segurança internacional praticamente até o fim da Guerra Fria, bem como que esse posicionamento estava fundado na hipótese que concebia a política internacional como uma política de poder.

Mostramos, também, que o realismo construiu primariamente os conceitos que fundaram os estudos de segurança internacional,

tal como o referente ao dilema de segurança. Finalmente, ventis- camos que, apesar de ter um corpo teórico unificado na ideia de política internacional como política de poder, a visão tradicional não é homogênea, pois em seu interior foram se desenvolvendo distintos olhares para a segurança internacional, a exemplo dos realismos defensivo e ofensivo.

Para saber mais

RADZIT, G. O debate teórico em segurança internacional. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, jul/dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseltronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/51598>>. Acesso em: 25 nov. 2019.. Nesse texto, o autor realiza um estudo teórico sobre as abordagens tradicionais de segurança internacional, como o realismo, revisa novas abordagens, como a Escola de Copenhagen, e finaliza abordando o construtivismo.

Questões para revisão

1. Por que a ideia de ameaça existencial é central para a segurança internacional?
2. Explique por que se considera que o dilema de segurança é um dos conceitos centrais das perspectivas realistas da segurança internacional.
3. A visão tradicional de segurança internacional está fortemente ligada a uma perspectiva:
 - a. liberal das relações internacionais.
 - b. realista das relações internacionais.
 - c. construtivista.
 - d. de gênero.

4. Qual das alternativas a seguir melhor define o realismo defensivo?

- a. Refere-se a pensadores para os quais a única estratégia possível aos estados é a maximização do poder.
 - b. Os pensadores dessa corrente acreditam que as instituições são a única solução para um mundo anárquico e incerto.
 - c. Seus teóricos creem que os estados buscam a maximização da segurança, ou seja, em algum momento eles se sentiram seguros com a distribuição internacional do poder.
 - d. Tal corrente assevera que a única solução para o problema de segurança é a hegemonia global de um Estado.
5. A que os estudos estratégicos estavam fortemente vinculados?
 - a. A pensadores liberais, como Kant.
 - b. A estudos sobre a guerra, bem como à ação dos militares americanos no exterior.
 - c. Ao idealismo da década de 1920.
 - d. Ao *new deal* (novo ideal) de Franklin Roosevelt.

Questão para reflexão

1. Considerando os trechos do diálogo entre os Mélios e os Atenenses, presentes na obra *História da Guerra do Peloponzo*, de Tucídides (publicada no ano 431 a.C.), e com base na leitura deste capítulo, identifique nos diálogos a seguir a visão tradicional de segurança como maximização e exercício de política de poder:

88. Mélios: “É natural e perdoável em homens em nossa posição recorrer a muitos argumentos e suposições. Seja como for, o objetivo da presente reunião é a nossa salvação, e a discussão, se quiserdes, deverá prosseguir da maneira que propuserdes”.

89. *Atenienses*: “De nossa parte, então, não usaremos frases bonitas, [...] apresentando num longo discurso argumentos nada convincentes; não julgamos conveniente, tampouco, que afirméis que não vos juntastes a nós na guerra por serdes colonos dos lacedemônios, ou que desejeis convencer-nos de que não nos ofendestes de forma alguma. Preferimos pensar que esperais obter o possível diante de nossos e vossos sentimentos reais, pois deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são comparáveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem”.

90. *Mélias*: “De qualquer modo acreditamos ser conveniente [...] que não eliminéis o princípio do bem comum; deveis proporcionar sempre àqueles que estão em perigo o respeito normal aos seus direitos, pois ainda que seus argumentos não sejam ótimos, poderão ser de alguma utilidade para convencer-vos. Isto não vos interessa menos que a nós, pois se alguma vez sofrerdes um revés, incorrereis num castigo mais severo, pois alegarão contra vós o exemplo que vós mesmos destes”.

91. *Atenienses*: “[...] Mostraremos claramente que é para o benefício de nosso império, e também para a salvação de vossa cidade, que estamos aqui dirigindo-vos a palavra, pois nosso desejo é manter o domínio sobre vós sem problemas para nós, e ver-vos a salvo para a vantagem de ambos os lados”. [...] 97. *Atenienses*: “Quanto a pretensões a direitos, pensam que elas não faltam em qualquer dos dois casos, mas pensam também que aqueles que preservam a sua liberdade a devem à sua força e que não os atacamos por medo. Assim, para nada dizer quanto ao fato de aumentarmos o nosso império, tratarmos-vos com segurança graças à vossa submissão, especialmente se, como ilhéus e mais fracos que outros ilhéus, falhásseis na tentativa de mostrar-vos superiores aos senhores dos mares”.

98. *Mélias*: “Mas não vedes segurança na outra alternativa? [...] Como não tornaríeis vossos inimigos todos os neutros atuais, logo que eles tivessem conhecimento de nosso caso e chegassem à

conclusão de que algum dia ireis também atacá-los? Que estais fazendo nestas circunstâncias senão fortalecer os vossos inimigos atuais e atrair a hostilidade de outros que jamais teriam pensado em vir a ser vossos inimigos [...]? (Tucídides, 2001, p. 347-349, grifo do original).