

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

ISBN 978-85-227-0226-8

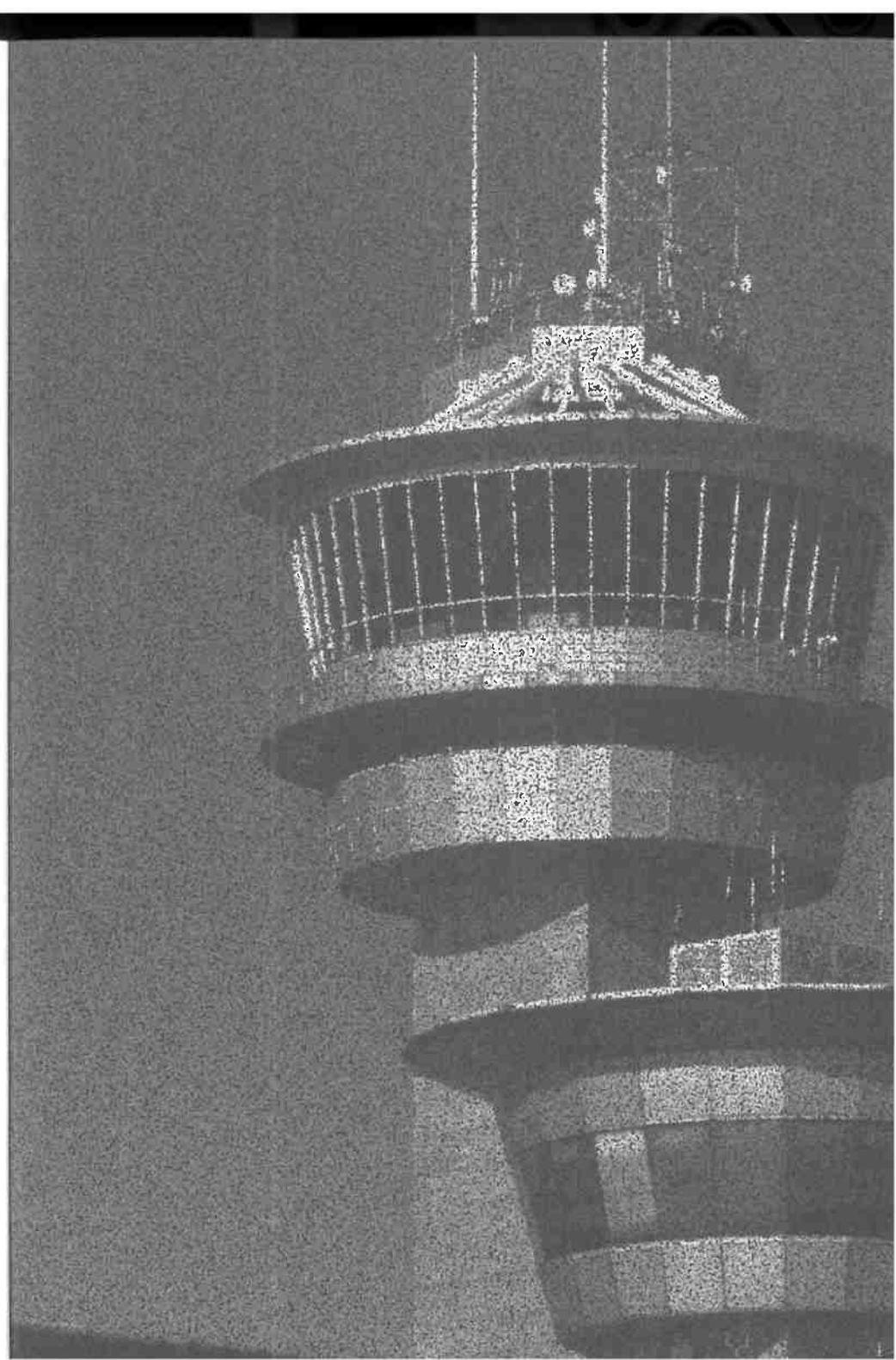
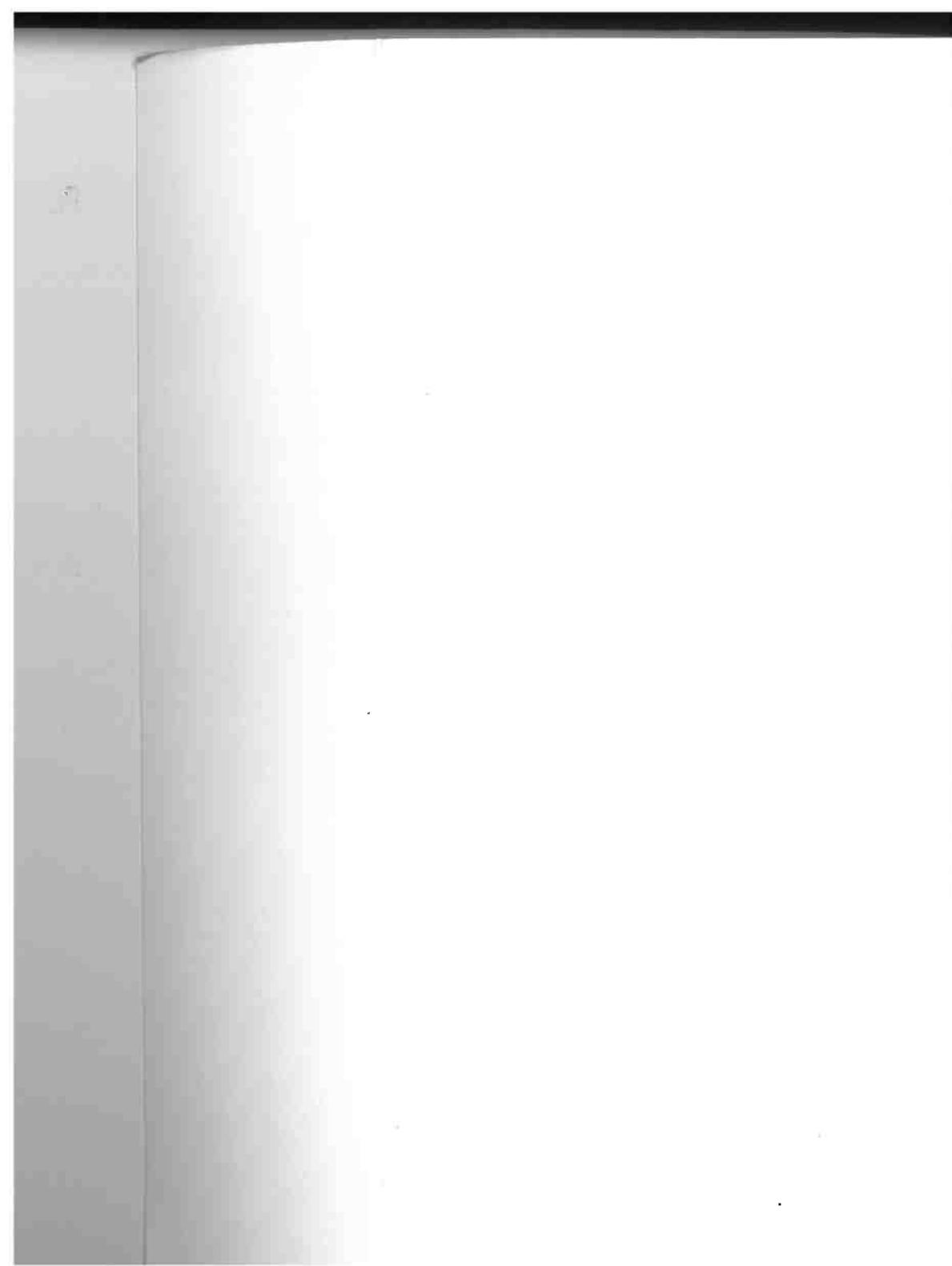


9 788522 702268


EDITORA
intersaberes

Rafael
Duarte
Villa

SEGU RANÇA INTER NACIONAL LEITURAS CONTEMPORÂNEAS





DIALÓGICA

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



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

<i>conselho editorial</i>	<ul style="list-style-type: none">• Dr. Ivo José Both (presidente)• Dr.^a Elena Godoy• Dr. Neri dos Santos• Dr. Ulf Gregor Baranow
<i>editora-chefe</i>	<ul style="list-style-type: none">• Lindsay Azambuja
<i>gerente editorial</i>	<ul style="list-style-type: none">• Ariadne Nunes Wenger
<i>analista editorial</i>	<ul style="list-style-type: none">• Ariel Martins
<i>preparação de originais</i>	<ul style="list-style-type: none">• Gilberto Giraldeho
<i>edição de texto</i>	<ul style="list-style-type: none">• Arte e Texto
<i>capa</i>	<ul style="list-style-type: none">• Luana Machado Amaro (<i>design</i>)• aarrows e banyat jantamas/Shutterstock (imagens)
<i>projeto gráfico</i>	<ul style="list-style-type: none">• Raphael Bernadelli
<i>adaptação de projeto gráfico</i>	<ul style="list-style-type: none">• Sílvio Gabriel Spanenberg• Laís Galvão
<i>equipe de design</i>	<ul style="list-style-type: none">• Charles L. da Silva• Mayra Yoshizawa
<i>diagramação</i>	<ul style="list-style-type: none">• Regiane Rosa
<i>iconografia</i>	<ul style="list-style-type: none">• Sandra Lopis da Silveira

Dado internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

• • •

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

Bibliografia.
ISBN 978-85-227-0226-8

1. Relações internacionais 2. Segurança internacional
I. Título. CDD-327
19-31189

• • •

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

<i>capítulo 1</i>	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
<i>capítulo 4</i>	O Brasil e a segurança internacional, 124
4.1	O Brasil e as ameaças internacionais, 126
4.2	Fase <i>bandwagoning</i> ou fase reativa, 129
4.3	A fase assertiva da política de segurança brasileira, 136
<i>capítulo 5</i>	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
<i>capítulo 6</i>	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 desafiaram 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 legando 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 apresentavam opiniões 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.

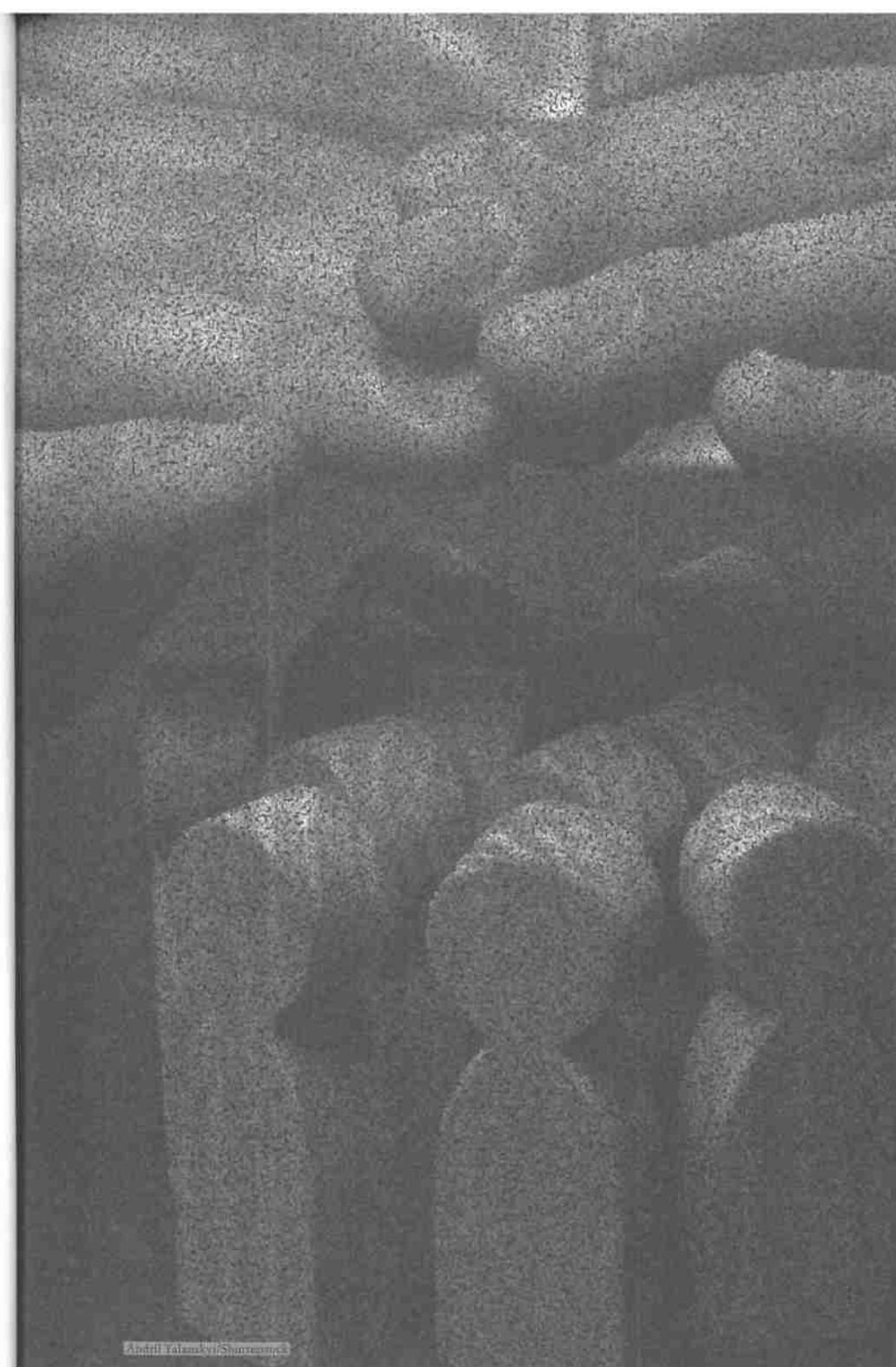
Diante do exposto, esta obra tem como objetivos: primeiro, colocar ao alcance de estudantes de graduação e pós-graduação e interessados em geral a temática de segurança internacional em uma obra didática, na qual o leitor será conduzido a uma revisão da disciplina, partindo de seus conceitos fundadores 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).

12

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.

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.
- 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 discursos no campo tradicional.

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

Ao recuperar os discursos e as práticas que abordam o tema, podemos concluir que, na década de 1990, houve um esforço sistemático para transferir os problemas de regulação dos conflitos intraestatais sociais prolongados para os atores regionais, sub-regionais e locais, que estariam em melhor posição para exercer atividades de gestão, redução e prevenção de conflitos em longo prazo (Braga, 2012).

Síntese

Neste capítulo procuramos descrever quais são as novas dimensões que o conflito contemporâneo vem adquirindo, assim como os novos atores, acima de tudo de natureza interestatal, que se incorporam a tais conflitos. Mostramos, também, as características do novo tipo de guerra (as "novas guerras") que surgiu no pós-Guerra Fria, bem como alguns dos mecanismos de gerenciamento de paz perante esses conflitos.

Para saber mais

A LIBERDADE do diabo. Direção: Everaldo Gonzalez. México: Animal de Luz Films, 2017. 74 min.

Neste documentário, o cineasta mostra de maneira muito crua e chocante um panorama contemporâneo da chamada guerra às drogas, no México, assim como o impacto da violência, a qual já gerou mais de 100 mil vítimas. A produção é um retrato quase fiel do fenômeno das chamadas novas guerras.

Questões para revisão

1. Por que se pode considerar que o conflito que ocorreu no Terceiro Mundo entre alguns países representava uma espécie de conflito por procuração?
2. De acordo com seus conhecimentos e após a leitura deste capítulo, qual seria uma das mais fortes características da nova guerra?
 - a. Sua natureza interestatal.
 - b. Ser feita entre sociedades do norte industrializado.
 - c. Os países do Sul, em desenvolvimento, são os palcos das novas guerras.
 - d. A natureza intraestatal.
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 Kant, 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.

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.

5. O que significa dizer que a segurança internacional vive um período de privatização?
- Que o Estado continua fornecendo todos os efetivos militares na guerra.
 - Que cada vez mais civis morrem na guerra (interna ou externa) e cada vez morrem menos soldados; de outro lado, que a segurança internacional é cada vez mais fornecida por efetivos militares privados.
 - Que o Estado cedeu completamente o gerenciamento da violência internacional a empresas militares privadas.
 - Que as forças militares privadas se tornaram os únicos combatentes dos estados na guerra.

Questão para reflexão

- Levando em conta o número de cidades que a América Latina apresenta entre as 50 cidades mais violentas do mundo (considerando cidades com mais de 250 mil habitantes), reflita, com base no Quadro 3.1, a 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 palco privilegiado de grupos privados violentos?
 - Os conceitos de gestão de conflito estudados neste capítulo podem ser proveitosos para auxiliar na resolução do conflito derivado 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

AN AGENDA for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. *Global Peace Operations Review*, 17 jun. 1992. Disponível em: <http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/an_agenda_for_peace_1992.pdf>. Acesso em: 2 set. 2019.

Documento da ONU que sumariza as quatro tipos de atuação das operações de paz: diplomacia preventiva (Preventive Diplomacy); promoção da paz (Peacemaking); manutenção da paz (Peacekeeping); construção da paz pós-conflito (Peacebuilding). Além disso, o texto institucionaliza o termo de operações multidimensionais.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco da Defesa Nacional*. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mar/7/lbdcn.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.

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 à sociedade sobre as ações e capacidades das Forças Armadas no Brasil.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 25 out. 2019.

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 (Wallander; 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 estacionado 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 tais definições, começaremos 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*).

1.2.1 Os estudos estratégicos

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 enformados pela experiência militar que tiveram durante a 2ª Guerra Mundial. Enquanto objecto de estudo,

¹ Carl 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, estavam 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).

Todavia, 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 estatais. 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 estatais 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 (Villa; 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 estatais internacionais, o esgotamento das tensões nucleares da Guerra Fria, o surgimento de uma visão tradicional encorpada de estudos de segurança baseados 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 Anatol 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).

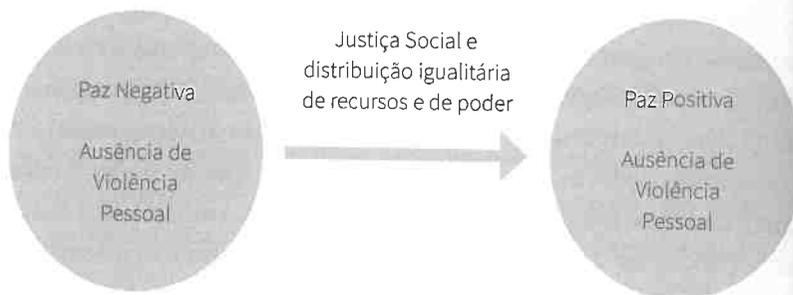
Dessa forma, para Galtung, o problema dos estudos quantitativos e comportamentalistas norte-americanos era que o estudo da violência (na forma de guerra) voltava-se às ações violentas dos agentes (os estados), e não às condições mais amplas de violência estrutural (Galtung, 1969, p. 172). Por isso, para 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 *conflito* 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 propuseram a uma espécie de “desecantamento” 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 perspectivas 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 (Villa; 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 prevalentes 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) eleva 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 estatais 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 Otan, afora os Estados Unidos (os da Europa Ocidental, além de Canadá, Austrália e Nova Zelândia). Assim, a *rationale* 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 Otan – 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 Otan (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, adotaram o *bandwagoning* em relação aos Estados Unidos, o que dificultou o surgimento de uma balança de poder nos termos tradicionais (Wohlforth, 1999).

1.6 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 contrarreação 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 próprias 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.

Mearsheimer (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 definia 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

43

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).

1.7 *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. Portanto, havia um ponto, na constante busca de acréscimo de poder, em que os estados (sobretudo 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 *pró-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 **balanceamento** (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 assediam 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 balanceamento 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 **revisonista** de Mearsheimer, o qual acredita que, num mundo em que há sempre a possibilidade de que um Estado realize um ato de força para compelir outro a agir conforme sua vontade, a melhor maneira de garantir sua sobrevivência é tornando-se incontestavelmente o mais forte do sistema, um hegemona 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 patamar 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).

Cumprido 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.

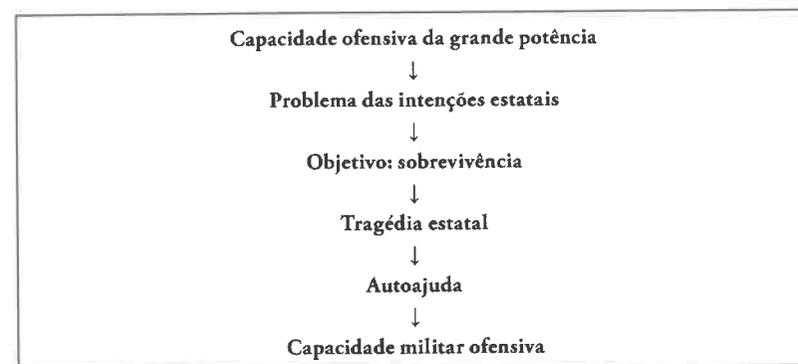
2. **Os estados nunca podem estar completamente certos sobre as intenções dos demais, tanto no presente quanto, principalmente, no futuro:** Esse pressuposto deve ser relacionado ao anterior, no sentido de agregar a agravante de que intenções podem perfeitamente envolver o emprego das capacidades ofensivas 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, verificamos 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

4

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://revistaseletronicas.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 sentirão 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 Peloponeso*, 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 propusestes”.

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 compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem”.

90. *Mélios*: “De qualquer modo acreditamos ser conveniente [...] que não elimineis 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, trar-nos-íeis 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. *Mélios*: “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).



capítulo dois

A evolução do conceito de segurança internacional nas décadas de 1980 e 1990

Conteúdos do capítulo:

- Ampliação do conceito de segurança internacional.
- Pluralidade de enfoques para além da visão tradicional.
- Principais debates teóricos que emergiram desde os anos de 1980.

Após o estudo deste capítulo, você será capaz de:

1. entender quais condições permitiram a emergência de novas perspectivas teóricas;
2. indicar os principais conceitos que surgiram com a emergência de novas perspectivas em segurança internacional;
3. relacionar os principais pontos de consenso e dissenso entre as novas perspectivas.

2.1 *As tensões teóricas introduzidas nos anos de 1980*

62 Durante as décadas de 1980 e 1990, os estudos tradicionais em segurança foram submetidos a revisões e pressões, começando pelas contribuições que a Escola de Copenhague desenvolveu na década de 1980 e que abriram caminho para que novas perspectivas construtivistas e críticas se afirmassem durante os anos de 1990. A fim de responder aos novos desafios à segurança internacional, tais contribuições iniciais sugeriam que o conceito de segurança deveria ser aberto em duas direções: em primeiro lugar, não deveria estar restrito ao domínio militar, permitindo a incorporação de outras dimensões, como a econômica, a societal ou a ambiental; em segundo lugar, o objeto referente da segurança, ou seja, aquilo que precisa ser assegurado, não poderia estar restrito ao nível estatal, abarcando também o indivíduo abaixo e o sistema internacional acima (Sheehan, 2005). Diante do exposto, este capítulo realiza uma sistematização da ampliação (*broadening*) do conceito de segurança internacional que se operou nas duas décadas citadas.

Embora encontrassem forte resistência, os realistas ou analistas dos estudos tradicionais não poderiam antecipar que seriam objeto de forte tensão conceitual e empírica quando precisassem encarar formas diferenciadas de práticas, discursos e produções de segurança internacional exógenas ao neorealismo. Em oposição à hegemonia realista, as correntes ampliadoras e críticas advogavam por mais pluralismo epistemológico e ontológico, assim como por uma compreensão mais sociológica da segurança internacional.

Com efeito, em reação ao rearmamento internacional e também ao aumento do número de estudos estratégicos no campo da segurança internacional, começaram a ser publicados trabalhos que criticavam a priorização das esferas militar e estratégica. Sob essa ótica, Richard Ullman e Barry Buzan passaram a

construir agendas, caracterizadas como abrangentes, no campo da segurança internacional. Ullman (1983) publicou “Redefining Security” na *International Security*, revista de grande representação do *mainstream* nos estudos de segurança, ao passo que Buzan (1983) publicou o livro *People, States and Fear*.

O artigo de Ullman fazia uma crítica à maneira estreita com que diversos governos norte-americanos e teóricos tradicionalistas haviam lidado com o problema da segurança internacional desde a Segunda Guerra Mundial, concentrando-se unicamente nos aspectos militares e negligenciando novas ameaças, especialmente as ambientais. O autor afirmava que esse tipo de enfoque conduzia à militarização das relações internacionais. Apesar do pioneirismo plenamente reconhecido desse breve trabalho de Ullman, alguns críticos assinalaram que seus esforços esbarraram no predomínio acentuado que os aspectos militares continuavam a ter em uma pesquisa que pretendia dar início a uma dissidência; questionava-se se a agenda que Ullman propunha não consistia, na realidade, “de ameaças que, de alguma forma, estavam claramente vinculadas à agenda militar” (Sheehan, 2005, p. 46, tradução nossa).

Na academia europeia, a publicação *People, State and Fear: the National Security in International Relations*, de Buzan, teve um impacto bem maior. Bill McSweeney (1996, p. 81, tradução nossa), um dos principais críticos da Escola de Copenhague – uma instituição de pesquisa dinamarquesa –, considerou o livro como “o ponto de referência canônico e indispensável para os pesquisadores de segurança”. Em 1991, o livro foi reeditado com o título *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. A demanda por um conceito de segurança que incluísse novos setores, como se verá adiante, ganhou uma força considerável com essa reedição. De todo modo, permanecia o ceticismo sobre o genuíno *broadening* (ampliação) da agenda de segurança, posto que se inseriam novos setores de segurança – político, societal, ambiental e econômico – cujos significados continuavam

fortemente realistas. De fato, a abordagem de Buzan mantinha-se claramente estadocêntrica, o que ficou evidenciado em várias passagens do livro¹. O autor, na verdade, nunca negaria a influência realista, reconhecendo, inclusive, que uma das obras que mais o influenciaram foi *Theory of International Relations*, de Kenneth Waltz (Sisco; Marcano; Chacón Maldonado, 2004), bem como que uma de suas fontes de inspiração era justamente confirmar, negar ou complementar as teses de Waltz (Burke et al., 2001)².

De qualquer maneira, já em suas publicações do começo da década de 1990, Buzan tratava da segurança em uma perspectiva mais ampla e construía sólidas fundações para as contribuições mais originais que a Escola de Copenhague faria nos anos seguintes. O autor diagnosticava, nos estudos de segurança realizados entre as décadas de 1940 e 1980, um apego exagerado ao subcampo dos estudos estratégicos. Segundo ele, resultou disso uma esmagadora ênfase dada aos interesses nacionais, inibindo estudos a respeito dos efeitos da interdependência e sobre campos como o ambiental, os quais, em geral, representavam ameaças menos dramáticas, mas que nem por isso eram menos importantes (Buzan, 1991).

Assim, durante as décadas de 1980 e 1990, sob a liderança intelectual de Barry Buzan e Olef Wæver, a Escola de Copenhague elaborou a teoria da securitização, em que se combinavam enfoques neorealistas com métodos construtivistas. O passo mais denso e sistemático dessa instituição na direção de uma posição holística seria dado com a publicação de *Security: a New Framework for Analysis*, de Buzan, Wæver e Jaap de Wilde (1998). Nessa obra, a perspectiva realista, que havia caracterizado os trabalhos de Buzan, foi complementada com análises críticas, basicamente construtivistas. Assim,

1 Como a que segue: "No sistema internacional contemporâneo, a unidade padrão de segurança é, então, o Estado territorial soberano" (Buzan, 1991, p. 9, tradução nossa).

2 Wæver também não negou a influência realista no seu pensamento e reconheceu as influências sociológicas no seu pensamento, autodenominando-se um realista pós-estruturalista, em uma síntese intelectual da influência de autores que vão de Henry Kissinger a Jacques Derrida.

a segurança internacional passou a ser vista como uma construção social. Então, o que podia ser compreendido por securitização?

2.1.1 Securitização

Com inspiração na perspectiva construtivista de Alexander Wendt, autor que paralelamente às primeiras publicações da Escola de Copenhague havia chegado à conclusão de que a "anarquia é o que os estados fazem dela"³ (Wendt, 1992, p. 391, tradução nossa), essa instituição também chegou à conclusão de que a segurança é o que as unidades fazem dela (Buzan; Wæver; Wilde, 1998). Portanto, as percepções sobre segurança estavam longe de ser homogêneas entre os atores. E, nesse sentido, o conceito de securitização se tornou muito importante para compreender como se constroem as representações sobre ameaças e segurança.

Para Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 23-24, tradução nossa), a *securitização* "é uma versão extrema da politização", um ato do discurso ou da linguagem (*speech act*) de um ator que se apresenta da seguinte forma: confere-se a uma questão política um caráter emergencial, ou seja, transforma-se um problema da esfera política em uma questão de segurança. Esse passo não depende só dos atores, sendo necessário que uma audiência e que a questão sejam identificadas pelo *auditorium* (audiência, público) como uma ameaça existencial à sobrevivência de um objeto referente. Em outras palavras: para que a ameaça seja identificada, é necessário que ocorra um processo intersubjetivo de reconhecimento pelos atores securitizadores e pelas sociedades. Isso é o que confere legitimidade social àquilo que é deslocado da esfera da política e transformado em ameaça à segurança, acarretando e justificando medidas emergenciais ou recursos extraordinários para enfrentá-lo. A ameaça justifica medidas que diferem das que seriam tomadas na esfera pública da política. Assim, as regras do jogo são

3 No original: "anarchy is what the states make of it".

quebradas ou suspensas (Buzan; Wæver; Wilde, 1998). Em síntese, a securitização é o que Wæver (1995) denomina *política do pânico*: “quando determinados assuntos se tornam confidenciais e passam a ser tratados sem se respeitar as regras comuns, conferindo às autoridades públicas poderes adicionais e o desempenho de atividades que seriam consideradas ilegais em outras circunstâncias” (Villa; Santos, 2010, p. 122)”.

O conceito de securitização inclui também categorias operacionais, das quais três se sobressaem: (i) os **objetos referentes**, isto é, aquilo que é percebido como objeto de uma ameaça existencial; (ii) o **ator securitizador**, que não se reduz ao Estado, podendo incluir os grupos sociais, os indivíduos, as organizações e os grupos transnacionais, que reivindicam a existência de uma ameaça para o objeto referente – o ator securitiza a ameaça; e (iii) os **atores funcionais**, que não pertencem a nenhuma das duas categorias anteriores, mas, direta ou indiretamente, têm um papel relevante nas dinâmicas de segurança de um setor, a exemplo de uma grande empresa multinacional em setores como o meio ambiente, a economia e a política (Buzan; Wæver; Wilde, 1998). Sob essa ótica, seguem alguns exemplos:

- Guerra às drogas na América Latina – desde os anos de 1970, o governo dos Estados Unidos (ator securitizador) transformou a problemática do narcotráfico (objeto referente) em um problema de segurança. Alguns governos nacionais, casos de Bolívia, Colômbia e Peru, agiram como audiência legitimadora de medidas de exceção por parte do governo americano e de aplicação de medidas excepcionais (no caso, a militarização do combate ao problema naqueles países).
- Migrantes do mundo em desenvolvimento ou dos países mais pobres (agentes referentes) têm sido identificados por governos ou setores da sociedade de ideologia ultraconservadora (agentes securitizadores) nos Estados Unidos e na Europa como uma ameaça ao bem-estar das sociedades ou

da cultura desses lugares. No entanto, segmentos das sociedades ou parlamentos (audiência) nesses lugares têm legitimado o discurso de securitização de seus governantes por meio de apoio pelo voto ou da aprovação de uma legislação restritiva da migração ou de medidas excepcionais, como o levante de muros nas fronteiras (contemporaneamente, casos de Estados Unidos e Hungria).

- Nos anos de 1990 e na primeira década dos anos 2000, o governo brasileiro (agente securitizador) securitizou a problemática do narcotráfico e o contrabando (agente securitizador) nas fronteiras do país. No caso, o congresso nacional (audiência) aprovou medidas de exceção, como a chamada *lei do abate*, que permitiu que meios de transporte aéreo suspeitos pudessem ser derrubados após advertências (medidas excepcionais).
- A Escola de Copenhague havia mostrado como ocorre o processo de “naturalização” das ameaças, tidas como dadas e externas aos atores, bem como de que forma as ameaças são construídas: elas são trazidas da condição inicial, em que têm uma dada natureza (política), e transformadas para adquirir uma nova natureza. Sobre essa contribuição, Michael Williams (1998, p. 435, tradução nossa) afirma que:

As tentativas de Barry Buzan, Olef Wæver e outros membros da “Escola de Copenhague” de prover uma base teórica para uma ampla compreensão da segurança e dos estudos de segurança envolveram um esforço permanente de repensar o processo através do qual temas se transformam em problemas de “segurança”. A segurança não é mais visualizada como não problematizada ou naturalmente referida ao Estado. Ao contrário, a meta chega ser a de compreender como diferentes objetos referentes – da economia ao meio ambiente e [até] as relações militares – transformam-se em objeto dos processos de “securitização” no qual o ato do discurso

bem-sucedido social e politicamente, que etiqueta um assunto como “assunto de segurança”, remove-o do campo do dia a dia político normal, transformando-o em uma “ameaça existencial” que reivindica e justifica medidas extremas.

Embora a securitização tenha, em princípio, uma conotação conceitual próxima dos significados e das percepções da segurança tradicional, a natureza existencial da ameaça é diferente. A securitização pode se referir a ameaças reais ou não. Como sublinha Wæver (1995), um tema é tido como uma questão de segurança quando é visto como uma “ameaça existencial” para um grupo ou uma instituição, que pode ou não ser o Estado. Esse caráter de “vida ou morte” da situação é o que justifica os meios extraordinários a serem mobilizados, geralmente pelo Estado (Wæver, 1995). Logo, compreender que a ameaça existencial é uma construção, produto dos recursos discursivos dos atores, torna possível o questionamento de seu conteúdo, ou seja, a pergunta sobre a sua extensão “verdadeira”: “Quando um ator securitiza um assunto, ‘corretamente’ ou não, sua conduta será reflexo de sua percepção particular. O que pode ser visto como legítima securitização no âmbito de uma dada comunidade pode parecer uma paranoia para os que estão fora dessa comunidade” (Sheehan, 2005, p. 53, tradução nossa).

Um dos aspectos mais relevantes do conceito de securitização é a possibilidade que ele oferece de incluir como atores securitizadores grupos não estatais, o que, além de corresponder ao reconhecimento de dimensões não estatais, afasta, principalmente, implicações morais que criem dicotomias entre os atores securitizadores “bons” ou “maus”. Tal conceito permite perceber que tanto grupos estatais quanto sociais podem securitizar legítima ou ilegítimamente ameaças que percebem como existenciais (Villa; Santos, 2010). Dessa maneira, a securitização não tem simplesmente um significado pejorativo ou negativo, tampouco é apenas sinônimo automático de comportamento predador de atores mais poderosos contra os mais fracos. Por exemplo, um grupo ecológico pode securitizar algo que

pode ser realmente uma ameaça ao meio ambiente. Em um famoso caso, a Tunísia concebeu e securitizou, como principal ameaça para sua segurança nacional, a desertificação de seu território nacional. Da mesma forma, sociedades africanas, a exemplo da África do Sul, securitizaram “corretamente” seus problemas de saúde pública, como pandemias, vírus (como o ébola) ou a epidemia de AIDS, como alguns dos principais problemas à segurança nacional do país.

A ampliação do conceito de segurança e sua instrumentalização na abordagem de outros temas – como degradação ambiental, crises econômicas, segurança societal, entre outros – perfaziam um importante exercício político. As implicações políticas dessa redefinição conceitual foram evidenciadas pelo trabalho da Escola de Copenhague sobre securitização. Nesse sentido, invocar o termo *segurança* em relação a determinado tema na agenda política, nacional ou internacional, significa agir sobre a escala de valores que define o que deve ser priorizado e quando meios excepcionais precisam ser empregados. Embora suas teses estivessem firmemente inscritas ainda na chave realista, a noção de que o significado de segurança estava sujeito a um processo de análise e negociação permitiu que os autores vinculados a essa instituição jogassem nova luz sobre as dinâmicas de segurança internacional, em especial, as dinâmicas regionais, ao explorarem o conceito de “complexos de segurança”.

2.1.2 *A multidimensionalidade dos setores de segurança e os complexos regionais de segurança*

Até os últimos anos da Guerra Fria, o realismo político havia sido predominante na teoria e na prática que envolviam temas de segurança internacional. A partir dessa década, no entanto, passou-se a notar uma transição da concepção realista para noções mais abrangentes e contestatórias de segurança. Na prática, ao longo da década de 1980, mudanças sensíveis nas agendas de segurança

internacional enunciavam esse movimento ao incluir novos temas, não tradicionais, em suas pautas. Em 1982, quando a Comissão de Desarmamento e Assuntos de Segurança, liderada por Olef Palme, apresentou em seu relatório final o conceito de segurança comum, seu autor observava que as principais ameaças à segurança internacional não advinham de estados individuais, mas de problemas globais compartilhados por toda a comunidade internacional (Buzan; Hansen, 2009).

Apesar de preservar a centralidade do Estado como o ator por excelência nas dinâmicas de segurança internacional, tal conceito deixava claro que as ameaças atuais não estavam restritas à esfera militar e afetavam tanto os estados quanto suas populações. Assim, a Escola de Copenhague identificou variados setores de segurança, cada um deles operacionalizado analiticamente levando-se em conta os objetos referentes e os atores securitizadores, conforme pode ser visto no Quadro 2.1, a seguir.

Quadro 2.1 – Securitização dos setores

Setor	Objeto referente	Ator securitizador
militar/político	soberania estatal	elites políticas/militares
societal	identidades de grupos sem nação	elites políticas, grupos sociais, indivíduos
econômico	mercado ou Estado e bem-estar dos indivíduos	empresas, elites políticas, indivíduos
ambiental	natureza e qualidade de vida	grupos sociais nacionais, transnacionais, indivíduos

Fonte: Villa; Santos, 2010, p. 129.

Um país que securitiza o impacto de uma liderança de um país vizinho sobre a estabilidade regional é um exemplo do setor político; um grupo ou liderança política que securitiza o impacto cultural das migrações sobre seu país é um exemplo do setor societal; uma crise econômica ou financeira regional pode ser vista como

desestabilizadora internamente em um país vizinho ou de outra região, sendo um exemplo do setor econômico. E, finalmente, o impacto da depleção da camada de ozônio na Antártida e que contribui para o surgimento de câncer de pele em indivíduos pode ser um exemplo do setor ambiental.

É inegável que a multidimensionalidade representou um passo relevante, provavelmente decisivo, para inserir a agenda abrangente da Escola de Copenhague no debate dos estudos de segurança. Foi um passo ousado porque, logo que a ideia foi apresentada, os realistas que trabalhavam com estudos estratégicos afirmaram que a ampliação dos setores sacrificaria a precisão do conceito de segurança. Wæver sabia que esse alargamento, cuja precisão era bastante difícil de ser mantida, trazia riscos teóricos, como o da vulgarização do termo *segurança*. Essa é a razão pela qual a Escola havia preferido manter seu objetivo limitado aos setores político e militar até o fim da Guerra Fria (Wæver, 1995). Mas a expansão setorial mostrou-se claramente necessária quando a Escola se viu ante o dilema de manter seu objetivo limitado e, com isso, negligenciar setores – societal, econômico e ambiental – de onde, por vezes, vinham ameaças existenciais tão ou mais intensas que as dos setores tradicionais (Wæver, 1995).

Porém, a introdução do conceito de complexos regionais de segurança (CRS) foi o que mais expressou transformações na própria trajetória da Escola de Copenhague. Ao ser mapeada, a evolução do conceito denota que há claros momentos em que se preserva a influência teórica realista, incorporando-se análises sociológicas compreensivas. Em 1983, na obra *People, States and Fear*, o CRS foi definido como “um grupo de estados cujas principais preocupações com a segurança estão tão interligadas que suas seguranças nacionais não podem ser consideradas separadas umas das outras” (Buzan, 1983, p. 106, tradução nossa). Assim, não há diferença com relação a uma visão realista de segurança.

Já na definição que aparece na mesma obra reeditada em 1991, Buzan mostra uma visão mais cognitiva e retira a ênfase da segurança nacional. Os CRS são definidos como “conjuntos de Estados cujas principais preocupações e percepções referentes à segurança estão tão interligadas que seus problemas de segurança não podem ser analisados de maneira adequada quando separadas” (Buzan, 1991, p. 198, tradução nossa).

Por fim, em 1998, no livro *Security: a New Framework for Analysis*, Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 201, tradução nossa) definem o CRS como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização ou desecuritização, ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser adequadamente analisados ou resolvidos quando considerados separadamente”.

Podemos compreender, assim, que o conceito de securitização tem um papel-chave, e o passo mais significativo foi o abandono do termo *Estado* para referir-se aos atores que formam o complexo. Sob essa ótica, a utilização do termo *unidades* permite que outros atores, não necessariamente estatais, sejam incorporados às dinâmicas de segurança regional. Outro aspecto importante é que os discursos de securitização ou desecuritização foram incorporados como problemas reais das relações entre as unidades, e não mais como “preocupações e percepções”.

A Escola de Copenhague foi mais ambiciosa ainda e tentou, após os CRS, criar uma teoria geral da segurança internacional, o que demandou maior sofisticação conceitual e novas definições. Esse passo foi dado com a publicação da obra *Regions and Powers* (Buzan; Wæver, 2003), possivelmente o esforço teórico holístico mais acabado da Escola. Nela, os elementos da teoria dos CRS foram definidos como padrões duráveis de amizade e inimizade, assumindo a forma de padrões subglobais e geograficamente coerentes de segurança interdependente (*security interdependence*) (Buzan; Wæver, 2003). Os CRS foram concebidos como estruturas sociais, e não como dados *a priori* da realidade. Logo, podem perdurar no tempo mesmo

que as condições sistêmicas mudem, a exemplo da sobrevivência de rivalidades no complexo do Oriente Médio ou no Sul da Ásia, as quais não desapareceram com o fim da Guerra Fria.

Algumas ressalvas podem ser feitas à teoria de Buzan e sua equipe. Apesar de reconhecer os múltiplos níveis de análise, a ontologia continua sendo amplamente estatal. Conforme a crítica de Mônica Herz (2005, p. 10), “Barry Buzan e Ole Wæver incorporam fluxos de interação envolvendo outros atores sociais, mas apenas na medida em que são securitizados e o objeto de referência continua sendo o Estado”, de modo que as tentativas de incorporar a sociedade como referente continuam sendo, antes de tudo, um programa de pesquisa. Em contrapartida, a não concretização desse programa de pesquisa não permite responder ainda a questões como: Qual seria o aspecto propriamente político dos processos sociais que foram securitizados? Qual seria o significado de setores e de regiões para os atores tanto estatais como sociais?

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

A literatura acadêmica que analisa a evolução dos estudos de segurança internacional convergiu na identificação de dois processos que propunham a revisão do conceito de segurança: um processo de **ampliação** (ou abrangência do conceito), expandindo as dimensões ou os setores de análise para questões de segurança (isto é, setores político, militar, econômico, societal, ambiental etc.); e um processo de **aprofundamento**, que buscava revisar a concepção político-militar de segurança e seus meios, considerando outros níveis de análise para além do Estado, como indivíduos, grupos sociais, humanidade etc. Os esforços de aprofundamento, ao revisitarem as bases epistêmicas e ontológicas sob as quais o conceito

de segurança emergiu, foram liderados por autores da chamada *Escola de Gales* da segurança internacional, por meio de teóricos como Ken Booth, associado à produção de uma teoria crítica da segurança internacional⁴.

No entanto, a expansão do conceito de segurança significava intuir que outras esferas da existência social também seriam afetadas ou afetariam questões de segurança. Assim, uma noção mais abrangente de segurança internacional apresentava implicações sociais e políticas que dependiam, fundamentalmente, do objetivo que havia levado a mobilização do discurso de segurança a outras dimensões, tanto em linhas mais radicais, para avançar uma agenda política emancipatória, como em uma linha mais conservadora, militarizando novas áreas de ação governamental, o que teria o mesmo efeito de reduzir o espaço de debate público em prol do interesse nacional. Sob essa ótica, nenhum outro assunto, no âmbito das relações internacionais, seria capaz de mobilizar o grau de atenção e os recursos governamentais que aqueles descritos como questões de segurança. Portanto, os esforços de ampliação das agendas de segurança internacional foram, desde o início, confrontados com o ceticismo crítico de analistas e acadêmicos, ao considerar a concepção realista predominante e os meios suscitados para abordar assuntos previamente definidos como questões de segurança. Os esforços iniciais em romper com a concepção político-militar propunham ampliar suas dimensões sem revisar o conceito em si, ou seja, o que a segurança significava e como poderia ser alcançada.

Duas considerações críticas surgiram com o desenvolvimento das perspectivas ampliadoras para o conceito de segurança internacional: em primeiro lugar, seriam os novos temas incluídos nas agendas de segurança, de fato, “questões” de segurança ou simplesmente “problemas” que necessitavam de uma atenção especial em

⁴ Essa escola tentou estabelecer as relações entre segurança e emancipação humana, e se considerou uma das obras fundadoras de tal perspectiva a publicação do ensaio “Security and Emancipation”, de Ken Booth (1997).

políticas governamentais? Em segundo lugar, o que significaria descrever problemas sociais, econômicos ou ambientais como questões de segurança? Ou seja, quais seriam as implicações práticas desse movimento? Para muitos de seus críticos, a ampliação no escopo da agenda não indicava, necessariamente, a produção de uma nova concepção de segurança, e sim a aplicação do conceito tradicional, político-militar e estadocêntrico, para um conjunto mais amplo de temas, abarcando outras dimensões da vida social (Shaw, 1993).

A ampliação no escopo das agendas de segurança internacional, ao promover a inclusão de temas que afetavam tanto estados quanto grupos sociais, individual ou coletivamente, ampliava, também, o espectro de objetos referentes. No entanto, esse movimento, além de diminuir a coerência conceitual do termo, tinha implicações práticas, uma vez que a segurança pensada ao nível dos indivíduos, por exemplo, envolvia uma série de questões que afetavam diretamente as possibilidades de sobrevivência dos seres humanos em seu dia a dia, como condições de saúde pública, pobreza, degradação ambiental, violações dos direitos humanos etc. Com essa reflexão, retomamos a pergunta: O que, portanto, constitui segurança para determinados indivíduos e grupos sociais? (Villa; Braga, 2018).

2.2.1 *O pioneirismo da segurança humana*

Com a eclosão de muitos conflitos internos no início do período pós-Guerra Fria na Europa central, na ex-União Soviética, na Ásia, e na África, organizações, governos e pesquisadores constataram que muito mais pessoas eram mortas pelo seu próprio governo do que por exércitos estrangeiros inimigos. Dessa maneira, uma preocupação normativa estava começando a emergir no início de tal período: a defesa das fronteiras contra inimigos estrangeiros deveria ser reforçada pela defesa da integridade dos indivíduos e da sociedade. Era o começo do que começou a ser chamado de *segurança humana*.

No entanto, o evento mais notável ocorreu em 1994, marcando o nascimento do conceito de segurança humana, quando o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) enfatizou explicitamente que a segurança humana não seria uma preocupação com armas, mas sim com a vida e a dignidade humanas (UNDP, 1994). Portanto, a expressão *segurança humana* se referia a um amplo conjunto de processos securitizados como ameaças aos indivíduos. A partir daí, outras noções, todas voltadas para a segurança das pessoas, começaram a ser encaixadas dentro do conceito de segurança humana: o bem-estar dos indivíduos em aspectos referentes ao desenvolvimento humano, como alimentação, saúde, meio ambiente, segurança pessoal, estar livre de violência psicológica, acesso a recursos naturais, estar livre do crime organizado e do terrorismo, entre outros. Na opinião de Amartya Sen, economista, filósofo e um dos intelectuais que mais contribuiu com a formação de um conceito de segurança humana, “o desenvolvimento humano preocupa-se em remover os vários obstáculos que restringem vidas humanas e impedem o seu florescimento” (Sen, citado por CHS, 2003, p. 8, tradução nossa).

No PNUD, a origem do conceito foi reforçada quando grupos de países do mundo desenvolvido, preocupados com a segurança da pessoa, focaram tal conceito na segurança física e psicológica do indivíduo. Países como Canadá e Noruega passaram a conceber a segurança humana como um estado em que os indivíduos estariam “livres de medos” (*freedom from fear*), enquanto o Japão e nações do Terceiro Mundo preferiram definir a segurança humana como uma situação em que o indivíduo estaria “livre de necessidades” (*freedom from want*).

O resultado desses esforços oficiais, tanto de organizações internacionais como de estados, foi que esse amplo conceito de segurança humana adquiriu uma origem oficial, não acadêmica, como costumava acontecer com conceitos e teorias do campo de segurança internacional. No entanto, esforços decisivos para fornecer ao conceito maior rigorosidade acadêmica de segurança humana podem

ser encontrados em Gary King e Christopher Murray (2002), Paris (2001), entre outros autores. Depois disso, a urgência de avançar em um tratamento mais objetivo desse assunto passou a ser senso comum.

Como um passo decisivo a seguir nesse debate, King e Murray (2002) criticaram as definições propostas de segurança humana por serem excessivamente amplas. Embora elas tenham passado a ocupar os estágios centrais nas discussões sobre política externa, isso pouco contribuiu para transformar o estar “livre de medos e de necessidades” em uma categoria mensurável ou codificada com base nos discursos de atores. A fim de contribuir para um avanço prático nesse debate, os autores propuseram uma definição alternativa de *segurança humana*, para torná-la mensurável: **o número de anos de vida futura fora de um estado de pobreza generalizada**. Na opinião deles, os conceitos controversos de pobreza generalizada se refeririam a um indivíduo que se sentia abaixo do limiar de qualquer domínio-chave do bem-estar humano. Também, é importante reforçar a ideia correta dos autores de que qualquer “conjunto de limiares usados para definir a pobreza generalizada com a finalidade de medir a segurança humana deve ser geral e não específico do contexto ou da região” (King; Murray, 2002, p. 595, tradução nossa). Em outras palavras, independentemente da localização, como pertencente à mesma comunidade global, o conceito de pobreza generalizada, bem como o limiar dos domínios do bem-estar, deve ser uma consideração comum e global.

No entanto, Paris (2001) apontou a exclusão de indicadores de violência na análise de King e Murray (2002) como uma omissão injustificável. O resultado é que,

sob a formulação de King e Murray, os indivíduos poderiam se encontrar na estranha posição de desfrutar de um alto nível de segurança humana (baixa pobreza, cuidados de saúde razoáveis, boa educação, liberdade política e democracia), enquanto enfrentam alto risco de se tornarem vítimas de violência mortal. (Paris, 2001, p. 95, tradução nossa)

Embora, provavelmente, por sua origem oficial e pela abrangência das temáticas incluídas, o conceito de segurança humana não tenha rendido agendas de pesquisas mais sólidas, para a Organização das Nações Unidas (ONU) e para o PNUD tal conceito segue como um dos pilares para pensar as relações entre indivíduos e segurança. A esse respeito, a ONU tem uma estrutura institucional e publica a cada ano um relatório global sobre segurança humana.

2.2.2 *A emergência das perspectivas emergentes: construtivismo e comunidades de segurança*

A agenda e as perspectivas em segurança internacional se ampliaram de tal forma nos anos de 1990 que, entre os estudos críticos – também chamados de *pós-positivistas*, em referência ao legado epistemológico positivista dos enfoques realistas e liberais –, os construtivistas dessa década procuraram reconfigurar a questão da segurança internacional, incorporando a premissa de que as identidades e os interesses dos estados são definidos dentro de uma relação dialética entre agente e estrutura. Assim, para Alexander Wendt (1992), o caráter anárquico do sistema internacional não determina automaticamente um comportamento belicoso por parte dos estados, tampouco o estabelecimento de políticas de balança de poder, como pretende Waltz (1979). Não que a balança de poder não seja uma possibilidade, mas ela é apenas uma escolha possível, que depende das imagens ou identidades intersubjetivas criadas em um processo histórico de mútuo conhecimento. Sob essa ótica, nas palavras do autor:

as ameaças sociais são construídas, não são naturais [...]. Existe um processo de contato, reconhecimento, gestos, desconfiança de um ator sobre o outro. Repetindo-se com frequência, essas operações recíprocas criaram conceitos relativamente estáveis de ajuda e segurança [...]. É essa interação recíproca que cria os termos através dos quais se definem nossas identidades e interesses (Wendt, 1992, p. 405, tradução nossa).

Nesse sentido, se atores estatais criam entre si identidades negativas (conflitivas) ao longo de um estágio histórico, certamente a conduta para a procura da balança de poder tenderá a prevalecer. Mas se eles constroem, ao longo desse mesmo processo histórico, identidades positivas (cooperativas), o resultado será um sistema de segurança internacional baseado no mecanismo da segurança coletiva (Wendt, 1994). Dessa forma, o significado da *anarquia* no sistema internacional depende da maneira como ela é interpretada pelos estados. Consequentemente, a autoajuda e o poder político não procedem, lógica ou causalmente, da anarquia, e se atualmente temos um mundo de autoajuda, ele se deve aos processos, e não às estruturas (Wendt, 1995).

Dentro da perspectiva construtivista, a estrutura também é composta por compreensões, expectativas e conhecimentos que acabam delimitando preferências e estratégias dos atores. Na esteira desse raciocínio, o “dilema de segurança” de John Herz (1950) é reinterpretado e definido como

uma estrutura composta de compreensões e percepções intersubjetivas, em que os estados assumem o pior dos casos e, como resultado, definem seus interesses em termos de autoajuda. Já o conceito de segurança coletiva também é composto de compreensões e conhecimentos, um em relação ao outro, por meio do qual decidem resolver seus problemas fora da guerra, em um ambiente cooperativo. (Wendt, 1995, p. 73, tradução nossa)

Como resultado dessa crítica, as estruturas materiais acabam sendo esvaziadas de sua capacidade casuística (epistemológica) para explicar as percepções de ameaça à segurança de um Estado. Assim, segundo Wendt (1995), os recursos materiais adquirem significado para a ação humana por meio das estruturas de conhecimento compartilhado; é por isso, por exemplo, que os Estados Unidos percebem como mais perigosas cinco ogivas nucleares da Coreia do Norte do que cinquenta ogivas do Reino Unido.

Considerando-se a importância das construções sociais na formulação das ameaças à segurança, a agenda de pesquisa proposta pelo construtivismo nessa área tende a se concentrar nos fatores que levam os estados a formarem sistemas de segurança coletiva, como no caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Dentro dessa perspectiva, as instituições têm um papel importante na formação de uma identidade coletiva positiva, por permitirem o contato entre os estados mediante normas e procedimentos reconhecidos pelos atores envolvidos.

Porém, também considerando que para o construtivismo a segurança é uma construção social – algo como “o que os estados fazem dela” –, estes podem ter em um sistema internacional anárquico profundas relações de paz, amizade e cooperação, assim como profundas relações de conflito, inimizade e rivalidade. O resultado vai depender de como os estados constroem, social e historicamente, ao longo do tempo, suas relações de cooperação e conflito. De uma profunda rivalidade até a Segunda Guerra Mundial, França e Alemanha construíram percepções mútuas de confiança porque nos últimos 50 anos seu histórico de interações foi baseado em relações de cooperação. Na mesma direção, atualmente a Argentina não teme o fato de que o Brasil seja mais poderoso militarmente, porque, apesar de ambos terem profundas desconfianças sobre as intenções geopolíticas do outro durante quase todo o século XX, a cooperação por meio de mecanismos como Mercosul (Mercado Comum do Sul), medidas de confiança mútua e redemocratização, fez com que a Argentina construísse uma visão e percepção positivas sobre o poderio brasileiro. Em outro exemplo, os Estados Unidos são muito temerosos quanto às poucas armas atômicas que a Coreia do Norte teoricamente têm em relação às várias dúzias de ogivas nucleares pertencentes ao Reino Unido e à França, simplesmente porque às percepções de inimizade, desde a Guerra da Coreia entre ambos os países, têm estado alimentadas pelo conflito diplomático, pelas tensões militarizadas na fronteira com a Coreia

do Sul e pelas tensões sobre a proliferação nuclear norte-coreana. Por isso, a segurança não é predeterminada, mas resultado do que os atores fazem dela ao longo de um período histórico.

Nessa direção, Wendt (1999) introduziu um elemento inovador, do ponto de vista da segurança internacional, na obra *Social Theory of International Politics*, em que o sistema internacional é visto como anárquico, mas é a “cultura” apresentada pela “estrutura” ideacional do sistema o ponto determinante para se conhecer qual é relação predominante entre os estados. Isto é, a estrutura anárquica é mais concebida em termos culturais e menos em termos materiais: “Em particular, ela depende de como os ‘Outros’ (Estados) são conceitualizados: inimigos, rivais ou amigos” (Hoffman, 2010, p. 336). Assim, Wendt (1999) identificou três culturas de anarquia que os estados podem ter em um sistema anárquico, com impacto sobre as relações de amizade e inimizade:

- **Cultura hobbesiana:** Para Wendt (1999), essa cultura é caracterizada por um estado de guerra endêmico, no qual prevalece um sistema de autoajuda, uma alta taxa de mortalidade dos atores, levando em conta o conflito permanente de “guerra de todos contra todos”, em que os comportamentos baseados em balança de poder são ineficazes, acarretando, com efeito, que a dominação do mais forte se imponha (Hoffman, 2010).
- **Cultura lockeana:** Considerada uma situação em que a guerra é simultaneamente aceita e restrita. Trata-se de um sistema de cultura liberal, no qual há o direito à vida e à liberdade (entendidas como *autonomia* e *soberania*). Como um sistema liberal, aceita-se, mas não se reconhece, o direito de resolver disputas por meios violentos, limitando-se unicamente por padrões de “guerra justa”. Como consequência, há baixa taxa de mortalidade dos atores, ao mesmo tempo em que existe uma eficiência da balança de poder, embora não seja o suficiente para manter a paz (Hoffman, 2010).

- **Cultura kantiana:** Estado de direito em que as disputas são resolvidas sem apelo à violência; há uma espécie de mecanismo de segurança coletiva pelo qual os membros lutarão como um time caso sejam atacados por uma terceira parte. Para além do poder militar, existem outros tipos de poder, como o discursivo, o institucional e o econômico, os quais são os mais salientes (Hoffman, 2010).

Cada uma dessas culturas é tratada em um nível de internalização das razões pelas quais estados e indivíduos respeitam normas de coexistência. Na primeira cultura, os atores respeitam tais normas porque são impelidos a isso pela força (coerção), ou seja, eles não têm opção. Seu comportamento é determinado por fatores que lhes são externos. Na segunda cultura, a razão da internalização é o autointeresse, isto é, eles têm alternativa, mas decidem acatar as normas por razões instrumentais e exercem um mínimo de cooperação porque essa estratégia é mais proveitosa do que a competição violenta e letal. E, finalmente, a terceira cultura da internacionalização é a mais desenvolvida de todos: os atores aceitam e acatam as normas porque querem, acreditam nelas, ou seja, porque são legítimas e formam parte de sua identidade (Hoffman, 2010).

Para exemplificar: imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, Alemanha e França passaram de uma cultura hobbesiana (de guerra) para uma lockeana (de cooperação e entendimento). Por sua vez, países do Oriente Médio permaneceram com Israel em uma cultura hobbesiana em boa parte da Guerra Fria. Já Estados Unidos e Irã seguem, desde a revolução iraniana, de 1979, em uma cultura hobbesiana.

No entanto, o progresso de uma cultura de segurança para outra é tanto evolutivo como dialético. O progresso de uma cultura hobbesiana a uma kantiana não é impossível, mas depende de processos contingenciais de formação de uma identidade coletiva. Além disso, é possível regredir, ou seja, passar de uma cultura kantiana para uma hobbesiana. Nesse sentido, “a mudança de uma cultura

para outra é explicada a partir de quatro variáveis ‘mestres’ (interdependência, destino comum, homogeneidade e autocontrole), que geram um processo de transformação das identidades dos estados e da estrutura da anarquia” (Hoffman, 2010, p. 337).

Outra linha de pesquisa favorecida pelo paradigma construtivista culturalista é aquela que busca compreender a questão da segurança internacional incorporando fatores culturais. Nessa perspectiva, Peter Katzenstein (1993), ao estudar os casos da Alemanha e do Japão no pós-Segunda Guerra Mundial, sugere que a política internacional está influenciada por um complexo de ideias enraizadas no passado e articuladas em normas que chegam a ser institucionalizadas domesticamente. Para testar sua hipótese, o autor analisa as respostas dos dois países ao terrorismo, enfatizando o papel que as normas socialmente institucionalizadas têm nas suas percepções sobre a segurança internacional.

Embora ambos, Alemanha e Japão, ocupem posições semelhantes no sistema internacional e sejam ambos *traders states* (estados comerciantes) da maior importância, suas visões normativas e seus sistemas de segurança internos são bastante diferentes. A esse respeito, Katzenstein (1993) argumenta que tais diferenças podem ser explicadas pelo contexto normativo dentro do qual se efetuam as escolhas políticas. Assim, a resposta alemã estaria calcada no sucesso da Comunidade Econômica Europeia e, portanto, mais próxima da crença na existência de uma comunidade internacional de tipo grotiana. O Japão, ao contrário, tem uma visão de segurança mais hobbesiana, na qual os estados são mais competitivos do que cooperativos – portanto, sua conduta se orienta por esse princípio.

A visão de Katzenstein (1993) de que as normas socialmente institucionalizadas se refletem nas visões de segurança foi, alguns anos mais tarde, adensada na coletânea editada pelo próprio autor, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (Katzenstein, 1996). Nessa obra, o autor procurou averiguar “as formas nas quais normas, instituições e outras características culturais

do ambiente cultural afetam políticas e interesses na segurança estatal” (Katzenstein, 1996, p. 37, tradução nossa). Contudo, é importante salientar que o foco dessa coletânea não é tanto a segurança internacional, mas sim a nacional. Além disso, os ensaios nela presentes enfatizam o fato de que a crítica às teorias realistas não significa desconsiderar a importância do poder e da coerção na vida internacional, mas mostrar que não se pode considerar poder e cultura como fenômenos totalmente distintos; mais do que isso, que a epistemologia da dinâmica do poder material e da coerção com frequência derivam seu poder causal da cultura.

Ainda dentro da perspectiva de incorporar a dimensão cultural aos estudos de segurança, desenvolveu-se, dentro do campo das correntes construtivistas, uma linha de pesquisa sobre as chamadas *comunidades pluralistas de segurança*, conceito inspirado nos trabalhos funcionalistas de Karl Deutsch et al. (1957) e que ficou adormecido até os anos de 1990, quando foi resgatado por autores construtivistas. As comunidades de segurança são definidas por construtivistas como Adler e Barnett (1998, p. 30, tradução nossa) como “uma região transnacional composta de Estados soberanos, cujas sociedades mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica”. Adler e Barnett (1998) apresentam quatro características básicas, que também fazem parte do núcleo do conceito de “capital social”:

- I. os atores compartilham valores, identidades e significados;
- II. há reciprocidade específica, uma característica que implica algum grau de interesse de longo prazo, assim como a geração de um senso de responsabilidade e obrigação em comum – em outras palavras, valores, identidades e significados chegam a ser uma condição de segurança nacional ou internacional;
- III. existe a construção de confiança mútua entre estados de uma região, a qual alimenta expectativas de solução de conflitos que descartam os recursos de poder baseados na força – as fronteiras dessa região não coincidem necessariamente com

as fronteiras geográficas, dado que a criação de valores, identidades e significados comuns leva à noção de regiões cognitivas, ou seja: “o reconhecimento de que comunidades se desenvolvem em torno de redes, interações e encontros face a face que não dependem de habitar o mesmo espaço geográfico reconceitualiza a comum ideia de região” (Adler; Barnett, 1998, p. 31);

- IV. as comunidades de segurança, mesmo que baseadas na confiança entre parceiros estatais em determinada região geograficamente contígua ou cognitiva, não são incompatíveis com a realização do autointeresse dos atores, dado que nas relações recíprocas entre atores emergem imagens positivas do poder.

O quadro de conceitos desenvolvidos e sistematizados por Adler e Barnett tem gerado fecundas pesquisas que procuram demonstrar a emergência da formação de comunidades de segurança fracas (*loosely coupled security community*) e maduras/densas (*tightly coupled security community*), em regiões contíguas territorialmente ou não. Nesse sentido, Andrew Hurrell (1998) realizou um interessante estudo de caso sobre a América do Sul, defendendo a hipótese da emergência de uma comunidade de segurança (*loosely coupled security community*) na região. O autor levou em conta o nível de cooperação entre Brasil e Argentina em áreas de segurança e desarmamento, bem como entre instituições militares dos dois países, mesmo antes do fim dos governos militares. A rivalidade que marcava a relação desses países foi substituída pela cooperação, institucionalizada econômica e politicamente no Mercosul. Inúmeras medidas de *confidence building*, como a institucionalização dos canais de comunicação entre os presidentes e altos funcionários (seguindo o mapa do caminho europeu após a Segunda Guerra Mundial), as consultas sobre a participação em *peacekeeping* e a institucionalização da cooperação na triplíce fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai) para tratar aspectos

de narcotráfico, contrabando e terrorismo, contribuíram para a consolidação da comunidade. No entanto, o acervo de imagens negativas de poder no histórico de relações entre ambos os países, que se manifestam em desacordos como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, ainda limitam o estabelecimento de uma comunidade de segurança sul-americana no seu sentido mais forte (Hurrell, 1998; Villa, 2006).

Como exemplos de seguridade de comunidade madura (*tightly coupled security community*), podemos citar a dos países da União Europeia, a dos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) e a norte-americana (Estados Unidos e Canadá).

Sob essa ótica, Thomas Risse (2002) acredita que o conceito de comunidade de segurança, em um sentido mais forte, pode ser útil para compreender a questão da segurança em uma dimensão mais global. Para ele, há uma comunidade de segurança ocidental liberal comandada pelos Estados Unidos e que inclui também a Europa, a Austrália e o Japão, e essa comunidade seria a base da ordem estável contemporânea e da unipolaridade norte-americana. Assim, três características são definidoras dessa ordem:

- I. identidades e valores em comum;
- II. política e economia em bases transnacionais e interdependência cultural;
- III. governança institucionalizada.

De acordo com esse argumento, o que desestimula e torna inócua a procura da balança de poder por parte de outros grandes poderes nessa extensa região não contígua é o fato de essa comunidade ser razoavelmente liberal na partilha de valores, de um mesmo regime político, de um sistema de economia de mercado e de um sistema multilateral de instituições que fazem o unipolarismo norte-americano aceitável. Nesse sentido, a hegemonia explicaria por que, apesar da diferença de poder entre os Estados Unidos e os demais países, a procura da balança de poder é uma

meta tão pouco estimulante mesmo para países com substancial capacidade de poder, como Alemanha e Japão.

Na mesma linha de análise, autores como John Ruggie (1998) têm sustentado que a experiência do multilateralismo de segurança da Otan sugere a existência de uma *comunidade de segurança* no sentido mais forte do termo. Segundo o autor, “poucos observadores questionam a afirmação de que uma comunidade de segurança firmemente ajustada exista entre as nações da América do Norte, da União Europeia, e a Otan. Nenhum país dentro dessa região transatlântica espera entrar em guerra com algum outro” (Ruggie, 1998, p. 285, tradução nossa).

Seguindo a lógica do argumento de Ruggie (1998), a estratégia de expansão da Otan em direção à Europa do Leste estaria equivocada, na medida em que poderia, eventualmente, enfraquecer a unidade da organização. Para ele, os círculos políticos norte-americanos têm insistido nessa linha de ação, devido não apenas ao desejo de manter a centralidade dos Estados Unidos na organização, mas, também, a um genuíno desejo de diminuir as tensões e as ansiedades dos países europeus do leste sobre aspectos de segurança, incorporando-os à comunidade de segurança (Ruggie, 1998). Contudo, em seu ponto de vista, o aprofundamento das relações entre os Estados Unidos e a União Europeia é muito mais crítico para a comunidade de segurança transatlântica a longo prazo do que as preocupações imediatistas envolvidas na discussão sobre o alargamento da Otan. Ruggie (1998, p. 290, tradução nossa) conclui mencionando que “essa progressão da expansão, antes do que o seu aprofundamento, longe de sustentar a comunidade de segurança transatlântica, potencialmente a solapa”. Em outras palavras, o autor sustenta que a discussão em torno da expansão da Otan deve incorporar os efeitos dessa expansão sobre questões de longo prazo, envolvendo a ideia de identidade.

2.2.3 As perspectivas críticas e de gênero

Baseado no programa crítico proposto por Robert Cox (1986) na década de 1980, outro enfoque pós-racionalista que tem ganhado espaço analítico é o dos estudos críticos sobre segurança. As premissas desse enfoque, com ampla influência da Escola de Frankfurt e da teoria gramsciana, compartilham os pressupostos de Cox (1986): i) que o pensamento sobre a segurança não reflete um objetivo científico neutro ou de solução de problema (*problem solving*), como pretendem as análises realistas; ii) que as teorias refletem valores e interesses particulares; iii) que as teorias priorizam escolhas analíticas na base desses valores e interesses; iv) que o papel da teoria crítica deve ser de engajamento, isto é, com vistas à emancipação da humanidade.

Com um sentido normativo mais amplo, a teoria crítica, pela voz de destacados intelectuais, como Keen Booth (1997) e Steve Smith (2004), também tem contribuído para alimentar o debate pós-positivista. Em 2004, Booth editou um importante volume, *Critical Security Studies and World Politics*, em que buscou contrapor o que chamou de *trinitarian studies securities* do realismo pós-1945, baseados em estatismo, estrategismo e estabilidade, a uma agenda de pesquisa crítica em torno do conceito de *critical studies security* (CSS). Booth (2004, p. 15, tradução nossa) entende que um CSS pode ser definido, em termos genéricos, como

uma área temática, desenvolvida dentro da disciplina acadêmica de política internacional, preocupada com a busca de um conhecimento crítico sobre segurança na política mundial. A segurança é concebida compreensivamente, englobando teorias e práticas em múltiplos níveis da sociedade, desde o individual até toda a espécie humana.

Sob essa ótica, dois conceitos são propostos pelo autor para operacionalizar o conceito de CSS: aprofundamento (*deepening*) e abrangência (*broadening*). Com base nesse aprofundamento, propõe-se uma revisão das tradicionais visões de segurança que indique três direções:

desde o ponto de vista ontológico, a crítica da soberania estatal como exclusivo referente da segurança; na perspectiva epistemológica, a resistência em aceitar a metodologia naturalista como critério de verdade. (No entanto, com a diferença dos enfoques pós-estruturalistas, reafirma-se o compromisso em acessar a verdade científica através de uma metodologia crítica). E por último, a ideia de que os problemas de segurança podem ser tratados também como preocupações que derivam, e que têm por finalidade, a práxis emancipatória. (Villa, 2008, p. 101)

Por *abrangência*, Booth (2004, p. 14, tradução nossa) define: “Expandir a agenda dos estudos de segurança para além da ortodoxia militar e estatista que predominou até agora”. Na intenção de fugir à crítica realizada aos autores da Escola de Copenhague, o autor esclarece: “isso não quer dizer que a CSS busca transformar todo problema político em uma questão de segurança (‘securitizando’ a política); pelo contrário, ela tenta transformar toda questão de segurança em um problema de teoria política (o que pode ser chamado de *politizar* a segurança)” (Booth, 2004, p. 14, tradução nossa, grifo do original). Como bem observa Sheehan (2005, p. 159, tradução nossa), “o enfoque crítico da segurança é mais do que simplesmente um criticismo do realismo; ele representa um desafio fundamental ao pensamento tradicional sobre segurança”.

Como enfatizado por Villa (2008, p. 102),

a ênfase na *politicizing security* torna muito atraentes os *critical securities studies*. No entanto, os estudos críticos de segurança compartilham com a teoria crítica, em geral, uma limitação que tem sido apontada tanto por tradicionalistas como por enfoques mais radicais, como os pós-modernistas, isto é, a abrangência do conceito de emancipação.

Contudo, tanto a segurança tradicionalista quanto a radical têm argumentado que, até o momento, não está claro exatamente o que a emancipação significa ou não (Sheehan, 2005).

Concomitantemente, as relações entre segurança e emancipação aparecem nebulosas na teoria crítica; ou como tem reconhecido Steve Smith (2004, p. 41, tradução nossa): “essas contribuições estão unidas por dois aspectos: uma insatisfação compartilhada com os ortodoxos [tradicionais] e a desilusão com a agenda dos estudos sobre *mainstream* após a Guerra Fria”.

Ainda dentro dessa perspectiva crítica, uma forma extremamente interessante e complexa de compreender os problemas de segurança internacional advém das teorias de gênero, especialmente pelos enfoques feministas, por intermédio de autores como Tickner (1992, 1995), Sylvester (1996) e Light e Halliday (1994). Os pressupostos básicos que percorrem o pensamento desses autores é que as unidades de análise, como soberania, Estado e sistema internacional, refletem um modelo patriarcal de divisão entre público e privado. Portanto, a segurança e o poder internacional estariam muito atrelados a uma visão particular masculina do mundo. Nas palavras de Tickner (1992, p. xii, tradução nossa): “hierarquias de gênero têm contribuído para a perpetuação da insegurança”. Adicionalmente, a hegemonia da percepção masculina da segurança só tem produzido insegurança tanto para homens como para mulheres.

Nessa direção, qualquer concepção de segurança na perspectiva de gênero se sustenta na base de pressupostos normativos que estabelecem compromissos com a justiça social, considerada o único caminho possível para estabelecer um compromisso duradouro com a paz internacional (Villa; Braga, 2018).

O enfoque de gênero é prolixo em mostrar que o incremento dos gastos militares e as guerras internacionais têm efeitos mais danosos sobre o bem-estar das mulheres do que sobre outros grupos sociais. Além disso, segundo esse enfoque, o militarismo e a guerra são resultado da visão patriarcal do mundo e da difusão de

valores masculino-militares pela sociedade. Essa conclusão faz com que as produções teóricas feministas focalizem o desarmamento militar internacional como base de suas preocupações em pesquisas empíricas. A esse respeito, Ann Tickner (1997) considera de maneira otimista a contribuição que os movimentos sociais internacionais poderiam dar se sustentassem uma visão de segurança humana nos domínios econômicos, políticos e ecológicos, uma vez que esses grupos estão mais próximos de uma visão de segurança como um processo que se inicia com os indivíduos, e não como uma finalidade.

Em conclusão, diversas perspectivas teóricas pressionaram as visões tradicionais baseadas em dilema de segurança e balanço de poder, possibilitando, assim, o surgimento de uma visão abrangente e aprofundada do que deveria ser entendido como segurança internacional.

Síntese

Neste capítulo, abordamos como o conceito de segurança internacional foi se alongando e aprofundando, tencionando e revisando os enfoques realistas tradicionais baseados na balanço de poder e no dilema de segurança. Devido a essa abrangência, a noção de segurança internacional, quanto a seus processos e seus atores, foi fortemente revisada nas décadas de 1980 e 1990, por meio da emergência de conceitos e teorias, entre as quais se destacam: as teorias construtivistas, como as da Escola de Copenhague e seu conceito de securitização, a teoria das comunidades de segurança e as perspectivas críticas, nas suas versões construtivistas propriamente ditas, críticas e de gênero.

Para saber mais

VILLA, R.; REIS, R. R. A segurança internacional no pós-Guerra Fria: um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 62, p. 19-52, 2006.

Nesse texto, os professores fazem um estudo detalhado das perspectivas chamadas de *positivistas* e *pós-positivistas* na disciplina de Relações Internacionais, considerando como ambas são incorporadas no debate teórico e empírico sobre a segurança internacional contemporânea.

92

Questões para revisão

1. Por que os conceitos de abrangência e aprofundamento foram fundamentais para entender a nova noção de segurança internacional que estava surgindo nas décadas de 1980 e 1990?
2. Para a visão tradicional de segurança, em que consistem as ameaças à segurança internacional?
 - a. Ameaças militares aos estados.
 - b. Ameaças que colocam em risco a identidade das nações.
 - c. Em um conjunto de ameaças trazidas pela globalização à segurança nacional.
 - d. Todas as alternativas anteriores estão corretas.
3. Por que o problema da segurança teria solução em uma comunidade de segurança?

4. O que significa a securitização?
 - a. Deslocar um fenômeno que está no campo da segurança para o campo da política.
 - b. Subordinar ameaças de qualquer tipo às ameaças militares.
 - c. O discurso pelo qual um ator securitizador transforma um evento em uma ameaça à segurança.
 - d. Todas as alternativas anteriores estão corretas e definem bem o que é a securitização.
5. Quem são os principais atores dos estudos críticos em segurança (*critical securities studies*) e da segurança humana (*human security*)?
 - a. As regiões e seus estados.
 - b. Os estados nacionais.
 - c. A sociedade mundial de estados.
 - d. Indivíduos e sociedades.

Questões para reflexão

1. Leia a seguir alguns trechos do discurso sobre a imigração proferido pelo presidente norte-americano Donald Trump, em Phoenix, no dia 31 de agosto de 2016. Depois, com base nessa leitura e nos seus conhecimentos acerca do processo de securitização formulado pela Escola de Copenhague, aplique o conceito de securitização aos trechos citados, considerando: i) o tema a ser securitizado; ii) o agente securitizador; iii) a audiência, no caso do agente securitizador; iv) o tipo de medida extraordinária que o agente securitizador busca implementar com esse processo de securitização.

93

Trechos do discurso de Donald Trump sobre a imigração, em Phoenix, no dia 31 de agosto de 2016

Deixe-me dizer-lhes quem não serve. Não lhe serve o povo americano. Não atende você. Quando os políticos falam sobre a reforma da imigração, eles costumam dizer o seguinte: anistia, fronteiras abertas, salários mais baixos. A reforma da imigração deve significar algo totalmente diferente. Isso deve significar melhorias em nossas leis e políticas para tornar a vida melhor para os cidadãos americanos.

Então, há a questão da segurança. Incontáveis vidas americanas inocentes foram roubadas porque nossos políticos fracassaram em seu dever de proteger nossas fronteiras e fazer cumprir nossas leis da forma como teriam que ser aplicadas. Eu me encontrei com muitos dos pais que perderam seus filhos para cidades-santuários [de terrorismo] e fronteiras abertas. Tantas pessoas, tantas, muitas pessoas. Tão triste. Eles vão se juntar a mim neste palco daqui a pouco e estou ansioso para apresentá-las. Essas pessoas são incríveis, incríveis. Inúmeros americanos que morreram nos últimos anos estariam vivos hoje se não fossem as políticas de fronteiras.

Um relatório de 2011 do Government Accountability Office descobriu que os imigrantes ilegais e outros não cidadãos, em nossas prisões e cadeias, juntos, tiveram cerca de 25.000 detenções de homicídio com seus nomes, 25.000. Além disso, a imigração ilegal custa ao nosso país mais de \$ 113 bilhões por ano. E é isso que conseguimos. Para o dinheiro que vamos gastar com a imigração ilegal nos próximos 10 anos, podemos fornecer a um milhão de estudantes em risco um *voucher* escolar, que tantas pessoas querem.

Fonte: The New York Times, 2016, tradução nossa.

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

Conteúdos do capítulo:

- Dimensões emergentes do conflito internacional.
- Mudanças na natureza da guerra.
- Meios de gerenciamento de paz e conflitos.

Após o estudo deste capítulo, você será capaz de:

1. relacionar as novas dimensões do conflito internacional que incorporam novos atores;
2. compreender o que se entende por *novas guerras* e o que as distingue das guerras tradicionais;
3. explicar por que a paz democrática-liberal virou o meio político predominante de gerenciar conflitos.

3.1 As novas dimensões do conflito

A Guerra Fria (1945-1991) resultou em uma paz quente, em que os conflitos se desenvolviam “por procuração” no Terceiro Mundo¹ entre partidários do bloco americano ou do bloco soviético, especialmente em lugares como África, Sudeste Asiático, Ásia do Sul e Oriente Médio. Com o fim da guerra e a vitória do bloco ocidental liberal comandado pelos Estados Unidos, o conflito e a paz internacional foram redefinidos em várias dimensões.

O conflito latente entre os superpoderes Estados Unidos e União Soviética chegou ao fim em 1991. Como epitáfio do meio século de bipolaridade, a desintegração da União Soviética suprimiu o polo socialista do sistema internacional vigente até então. O conjunto da geometria do espaço global da Guerra Fria foi radicalmente alterado, fazendo com que os conflitos ideológicos e geopolíticos globais perdessem significado. O fim da guerra acabou legando 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 – o que, para alguns autores, seria de natureza unipolar, dado o poder global incontestável dos Estados Unidos (Wohlforth, 1999).

Assim, podemos dizer que o fim da Guerra Fria não se limitou apenas a modificar a distribuição de poder, mas alterou a própria natureza do poder e do conflito. Durante décadas, *poder* e *armas nucleares* se tornaram praticamente sinônimos, e só o cenário pós-Guerra Fria veio a romper com essa associação. A esse respeito,

¹ Entre os principais conflitos armados indiretos ou “por procuração” daquela época no Terceiro Mundo, podemos citar: Guerra da Coreia (1950-1953); Crise dos Mísseis em Cuba (1962); Guerra do Vietnã, entre Estados Unidos e Vietnã (1962-1975); Guerra do Afeganistão (1979-1989); Guerra entre Irã e Iraque (1979-1983); a invasão dos Estados Unidos a Granada, em 1993. Uma série de conflitos internos também se desenvolveu ao interior de alguns países, como: o conflito colombiano, a Guerra da Angola, o conflito nicaraguense, entre a Frente Sandinista e a ditadura de Anastasio Somoza, e o conflito interno da Cambodja.

Nye Jr. (2002, p. 80-82) retrata a atual complexidade do conflito na política internacional por meio da metáfora do tabuleiro de xadrez tridimensional, em que três jogos simultâneos e interconectados são jogados ao mesmo tempo.

No primeiro tabuleiro, há o jogo do poder estratégico-militar. Nessa dimensão, os Estados Unidos jogam sozinhos, ou melhor, ditam todas as regras, já que são os únicos donos do jogo, diante de seu poder militar incontestável e inigualável. No tabuleiro do meio é praticado o jogo das forças de natureza econômica. Assim, os Estados Unidos dividem o papel de protagonista com outros dois atores: Europa e Japão – sabendo-se que a China é o mais novo convidado nessa dimensão. Já o tabuleiro inferior abarca as relações transnacionais complexas, de naturezas múltiplas e não estatais, organizadas em redes. Logo, nessa dimensão, não há como o poder e os conflitos não serem difusos. Devemos observar, entretanto, que nesse terceiro jogo, ainda que não seja correto admitir a ideia de unipolaridade de poder, Nye Jr. (2002) destaca a capacidade, historicamente comprovada, de os Estados Unidos exercerem dominância. Isso porque esse país reúne recursos necessários para influenciar esse jogo: tecnologia de informática e de comunicação; capacidade de expansão de padrões culturais, identidade, crenças e valores por meio de sua indústria cinematográfica, de sua exportação de padrões estéticos por meio de mercadorias, grifes, imagens e personalidades; além da *expertise* científica, acadêmica etc.

Porém, atores transnacionais não estatais que atuam tanto em espaços reais como virtuais, a exemplo de grupos terroristas internacionais e de *hackers*, desafiam a hegemonia americana e conseguem criar tensões dramáticas que muitas vezes não podem ser controladas. Como exemplos, podemos citar os atentados terroristas em 2001 e vários outros na Europa Ocidental, na Turquia, na África e na Ásia Central, ocorridos nas duas primeiras décadas do século XXI, além da invasão de *hackers* aos centros de comando cibernético de alta tecnologia dos Estados Unidos. Assim, a nova

natureza do conflito internacional já não tem como polo do conflito as relações de natureza estatal, mas também as relações que enfrentam o estatal ante o não estatal. Porém, segundo Nye Jr. (2002), nos dois primeiros tabuleiros do xadrez as relações e os conflitos de natureza estatal permanecem como fortes fatos históricos, mesmo porque o conflito adquire outras formas que não se referem, necessariamente, a opor dois exércitos rivais ou opor, indiretamente em uma guerra fria, a paz quente a dois ou mais estados fortes.

Em uma agenda na qual outros assuntos como economia global, questões ambientais e regionalismo são importantes, o jogo de poder na sua dimensão estratégica parece perder sua universalidade, salvo no caso dos Estados Unidos. Sob essa ótica, é relevante o papel que a China desempenha nos assuntos de segurança regional asiáticos; porém, seu papel em outros assuntos do Oriente Meio e da Europa Central é irrelevante. Da mesma forma, a Rússia, que é relevante para questões que têm a ver com desarmamento, não aparece como um ator primordial em outros setores, como na economia. O que também alerta essa observação é que, com o fim da Guerra Fria, houve uma dissolução das ameaças globais ou, ao menos, elas estão congeladas temporalmente, diante da impossibilidade de se configurar polos de poder mais definidos. Igualmente, ao perder o fator ideológico global, as lealdades sobre a segurança tendem a se regionalizar. Ou seja, o fim da Guerra Fria não ocasionou a diminuição dos conflitos locais, mas lhes tirou a característica global existente até 1989, uma época em que qualquer movimento com potencial de repercussão internacional se encaixava na análise do conflito mais amplo leste-oeste.

De outro lado, segundo Kennedy (1993, p. 127-129), com

a ampliação dos processos de segurança para além do militar, as forças-tarefas navais e as divisões blindadas são incapazes de impedir a explosão demográfica mundial, conter o efeito estufa, sustar as transações cambiais, a agricultura biotécnica e assim por diante.

[...] Esses acontecimentos, juntamente com outros desafios como terrorismo internacional e as drogas, sugeriram que “novas ameaças” à segurança nacional e internacional estão tomando o lugar das “velhas ameaças” da guerra nuclear e guerra convencional em grande escala, e que os governos devem, portanto, abandonar sua obsessão com os perigos militares e se concentrar em medidas para enfrentar desafios diferentes ao bem-estar.

Tais desafios também estão relacionados aos atores não estatais envolvidos. Esses novos atores não estatais, de natureza pública ou privada, não têm vinculação de legitimidade com os poderes soberanos dos estados e, conseqüentemente, não agem como unidades representativas nacionais. Eles estabeleceram *networks* transnacionais e se comportam conforme uma lógica que não coincide necessariamente com os interesses e objetivos estratégicos dos estados (Villa, 1994).

A defesa contra os novos tipos de ameaças e contra atores transnacionais que atuam, por vezes, como forças centrífugas do poder soberano dos estados, a exemplo do terrorismo e do crime organizado transnacional, leva necessariamente ao fato de que o poder deve adquirir novas características (Villa, 1999). Nessa direção, é preciso “privilegiar a capacidade de reagir a situações de todo tipo” (Fonseca Junior, 1998b, p. 13), como as violências humanitárias. Nesses casos, é mais importante ter condições de promover uma rápida mobilização de recursos do que contar com imensos arsenais estáticos. Segundo Fonseca Junior (1998b), também é um sinal de poder ter a capacidade de liderar um “pacote” de ajuda financeira para um país em crise ou, mesmo, aliviar as conseqüências de um desastre ecológico.

No entanto, a constatação de que o repertório de ameaças no sistema internacional tem se tornado mais complexo e difuso não significa que as percepções de ameaça tenham deixado de existir entre potências ou entre estas e suas periferias. Porém, as ameaças assumiram características peculiares. No primeiro caso, entre as

potências, atualmente não existem mais ameaças que exijam engajamento total – como se deu no caso da Guerra Fria, em que a existência da União Soviética era, em si mesma, uma “ameaça” para os Estados Unidos, e vice-versa. Agora, os conflitos e as crises são pontuais, como no caso das disputas entre Estados Unidos, França e Alemanha, sobre o encaminhamento de alguns contenciosos regionais, como na guerra contra o Iraque, em 2003. No caso do conflito entre potências e periferias, a ameaça viria principalmente das atividades marginais à ação dos estados. Assim, existem novos tipos de ameaça, os quais não entram diretamente na aritmética da balança de poder (Fonseca Junior, 1998b).

Ainda assim, a posição norte-americana continua a ser fundamental no quadro de equilíbrio da segurança mundial, pois, nos dois tratados de operações mais estratégicas do mundo (Europa e Leste da Ásia), o lado fiel da balança continua sendo representado pelos Estados Unidos. Já no Leste da Ásia, as rivalidades entre os dois principais atores regionais (Japão e China), o contencioso das duas Coreias e as reivindicações chinesas sobre Taiwan levam ao paradoxo de que a retirada americana não é desejável nem para os próprios chineses. O caso do Leste asiático apresenta características ainda mais dramáticas do que na Europa, já que a União Europeia serviu para aproximar de modo decisivo os dois principais atores regionais em conflito: França e Alemanha. Sob essa ótica, a Guerra Fria foi, sem dúvida, um período de muitos avanços regionais na Europa ocidental. No caso da Europa, atualmente, existem dúvidas quanto à retirada americana da região como parceiro no setor da segurança, já que a garantia militar fornecida pelos Estados Unidos não pretende ser superada pelos europeus, que não têm como objetivo estratégico se tornarem uma potência militar.

Além de se perder o caráter global das ameaças, muitos dos riscos à segurança internacional que levam a uma intervenção das tropas de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) ou das forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan)

não procedem do âmbito regional, mas sim nacional. Uma boa parte dos conflitos nos quais intervêm as tropas dessas duas organizações no pós-Guerra Fria são conflitos **intraestados** (exemplos de Bósnia, Ruanda, Serra Leoa, Iugoslávia, Líbia, Haiti, entre outros), e não **entre** estados. No pós-Guerra Fria, os principais desafios para a segurança internacional foram riscos de genocídio, de limpeza étnica e de guerras, cujas principais vítimas foram os civis (Messari, 2003, p. 179). Paradoxalmente, alguns desses conflitos **intranacionais** tiveram origem no relaxamento dos controles a que os superpoderes submetiam os grupos aliados internos, não permitindo o transbordamento do conflito pelos custos de envolvimento que isso poderia significar para ambas as superpotências ou pelas consequências para o *status quo* em âmbito regional. Assim ocorreu quando os Estados Unidos não permitiram uma vitória total das forças de Israel sobre a coalizão de Síria, Egito e Jordânia.

Sobre o período imediatamente posterior à Guerra-Fria, ainda é necessário dizer que os movimentos dos estados nacionais em busca da preservação da segurança internacional se viram submetidos, especificamente desde a Primeira Guerra do Golfo (1990-1991), a três limitações globais: primeiro, às intervenções, mesmo com cunho humanitário, passou-se a cobrar um crescente padrão de legitimidade multilateral. Da mesma forma, os regimes de não proliferação nuclear começaram a ser balizados crescentemente por procedimentos multilaterais; segundo, as operações militares, como a Primeira Guerra do Golfo e a Guerra do Kosovo (1998), devem contar com a cooperação política, militar e financeira das potências regionais intermediárias para terem sucesso; por fim, afirmou-se cada vez mais uma forte restrição, nos Estados Unidos e na Europa, oriunda da opinião pública, sobre operações de restabelecimento da paz onde não esteja claro qual é o objetivo nacional.