

Sobre o conceito de “segurança nacional”

Este artigo discute o caráter doutrinário e ideológico do conceito de “segurança nacional”, formulado no século XX, e as tentativas de revesti-lo de dignidade acadêmica. Três breves estudos de caso de aplicação desse conceito são desenvolvidos, procurando estabelecer termos comparativos.

Palavras-chave: Estado, Segurança Nacional, Multilateralismo.



On the Concept of “National Security”

This article discusses the doctrinal and ideological concept of “national security” formulated in the twentieth century and the attempts to dignify it academically. Three short case studies that apply this notion are elaborated in order to find bases for comparison

Keywords: State, National Security, Multilateralism

Frederico Carlos de Sá Costa: Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense.

1 INTRODUÇÃO

O substantivo “segurança” e o adjetivo “nacional” não se unem ao acaso no século XX, bem como não se imagina que assim o façam nesse limiar do século XXI. Há uma densa trama histórica que dá sentido à “segurança nacional” a partir do final da Segunda Guerra Mundial – marco inicial de nosso recorte temporal –, toda ela sustentada de modo doutrinário-ideológico. A grande guerra de 31 anos (HOBSBAWM, 1995) inaugura um mundo novo, distinto daquele caracterizado pelo otimismo liberal do século XIX.

Entre 1946 e 1989, a humanidade espremeu-se entre duas superpotências inimigas em termos ideológicos. A lógica perversa da rendição incondicional, exercida pelos Aliados vencedores sob pena de aniquilação dos países do Eixo, reconfigurou-se numa lógica não menos perversa e incondicional de blocos de poder. Ou bem se estava aliado ao bloco liberal-capitalista ou bem se estava aliado ao bloco comunista. Washington ou Moscou, alternativas excludentes e definitivas, mesmo e apesar do movimento dos países não-alinhados.

Não é intenção deste artigo propor uma história da Guerra Fria, que pode passar por matizes as mais diversas (HOBSBAWM, 1995; CHOMSKY, 2003; COHEN, 1993; LaFEVER, 1997). Pretende-se, sim, denunciar o viés doutrinário-ideológico que a Guerra Fria impôs ao entendimento da segurança nacional para, a partir daí, expor algumas linhas de pensamento que, desde 2001, têm permeado o debate sobre segurança nos Estados Unidos, na América Latina e no Brasil.

2 DIMENSÕES DO CONCEITO

A princípio, deve-se lançar luz sobre o que se entende neste artigo como segurança nacional. Segurança nacional não se confunde com segurança pública, nem tampouco com doutrina ou ideologia de segurança nacional. Entende-se aqui segurança nacional como um estado em que se percebe, materialmente: a) a estabilidade e inviolabilidade dos limites fronteiriços do Estado; b) a capacidade de se traduzir a soberania nacional, bem como a capacidade nacional de projetar poder no exterior, em um conjunto de medidas que proporcione ganhos sociais e econômicos para a população nacional; c) a solidez e impessoalidade do sistema constitucional, assim

como sua impermeabilidade em relação a pressões externas; e d) a garantia da previsibilidade legal das relações político-eleitorais e econômicas.

Enfatizam-se três dimensões de entendimento da segurança nacional: política, jurídica e militar. A dimensão política é central e articula o Estado com todas as forças vivas da sociedade em questão, publicizando e legitimando as ações dos agentes estatais. Assegura-se, dessa forma, que as ações de segurança não tramitem por órgãos estatais convenientemente sigilosos, mas segundo a máxima kantiana de que “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas” (KANT apud BOBBIO, 2000).

A dimensão jurídica proporciona um ambiente de certezas. As proposições clássicas de uma dominação racional-legal sustentam a carnadura política:

...todo derecho, “pactado” y “otorgado,” puede ser estatuido de modo racional, com la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; [...] todo derecho según su esencia es um cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; [...] El soberano legal típico, la “persona puesta a la cabeza”, em tanto que ordena y manda, obedece por su parte ao orden impersonal por el que orienta sus disposiciones; [...] El que obedece solo lo hace em cuanto miembro de la asociación y solo obedece “al derecho” (WEBER, 1999, pp. 173-4).

A dimensão militar materializa e garante *enforcement* às dimensões política e jurídica. Samuel Pinheiro Guimarães, Subsecretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil, em 2004, indica que o Brasil, como qualquer Estado, deve “contar com uma capacidade militar que o qualifique, ao lado de sua capacidade política e econômica, para promover seus interesses e para se defender, sempre que necessário” (GUIMARÃES, in: PINTO; ROCHA; SILVA 2004, p. 39).

3 ESTUDOS DE CASO

Estados Unidos

O paradigma norte-americano da segurança nacional, construído a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e vigente durante a Guerra Fria, pode ser compreendido a partir de algumas características singulares,

todas tendo como meta a supremacia norte-americana sobre qualquer adversário, não apenas a União Soviética: a) a conciliação foi encarada como fraqueza e o compromisso, como apaziguamento; b) os conceitos de defesa e política externa foram subsumidos pelo de segurança nacional; c) o paradigma protegeria valores centrais dos E.U.A., como liberdade individual, liberdade de iniciativa econômica e mercados abertos; d) sistema militar de abrangência global; e) impedimento do controle da Eurásia por uma única potência; f) a contenção seria entendida como “coerção gradual”; g) toda e qualquer legitimidade às demandas ou políticas do inimigo seria negada e, como contraponto, a autonomia e os interesses norte-americanos eram inegociáveis, tudo assegurado pela ameaça nuclear (MCCGWIRE, 2001).

MccGwire já indicava, em 2001, que o paradigma da segurança nacional, como construído no século XX, seria anacrônico para o século XXI em vários aspectos. Em primeiro lugar, há a constatação de que o paradigma tomou como modelo a Pax Britannica (MCCGWIRE, 2001, p. 799) do século XIX, referencial inaplicável para o mundo pós-Guerra Fria. Em segundo lugar, apontam-se: dificuldades morais na questão humanitária, problemas econômicos para o custeio do oneroso aparato bélico, graves problemas de justificação política e crescente desigualdade social. Em terceiro lugar, a coerção tomou o lugar da persuasão nas relações internacionais.

Haveria, para MccGwire, a necessidade de uma mudança de atitudes e comportamentos por parte dos formuladores da política norte-americana de segurança, de modo a superar o paradigma da segurança nacional. MccGwire propõe: a) em termos de relacionamento inter-estatal, a troca da exclusão pela inclusão e da inimizade pela rivalidade; b) diplomaticamente, uma postura de compromisso e não de intransigência, de multilateralidade e não de unilateralismo; c) no exercício de poder, a conciliação em vez de conflito, a equivalência em vez de superioridade; e d) em termos de segurança, a cooperação substituir a coerção, a confiança substituir a intimidação.

O mesmo autor publicou um artigo no ano posterior (2002), que complementa o trabalho anterior e inclui os efeitos dos atentados de 11 de setembro de 2001. Há muita firmeza em MccGwire (2002, p. 7) ao afirmar que, “em um mundo nuclear globalizado, não há algo como segurança nacional, mas apenas segurança internacional”. A mudança de um para-

digma hostil de segurança nacional para outro cooperativo de segurança global passaria por etapas e obstáculos descritos por MccGwire, mas todos eles, por certo, não afetam as propostas de mudança de atitude apresentadas no parágrafo anterior.

O que interessa a este trabalho são as considerações do autor sobre os efeitos dos atentados de 11 de setembro de 2001. Assegura-se que o problema central permanece sendo o das relações entre Estados e não a ameaça ao Ocidente de atores não-estatais (MCCGWIRE, 2002, p. 27).

A primeira impressão deixada pela reação norte-americana aos atentados não inspirou esperança na transformação do paradigma hostil da segurança nacional em um paradigma cooperativo de segurança global. Muito do que se seguiu representou uma reedição do NSC-68:¹ o ataque foi descrito como uma afronta à liberdade, à democracia e à civilização, estabeleceu-se uma relação do tipo “quem não estiver a favor está contra” (MCCGWIRE, 2002, p. 28). No entanto, MccGwire vê boas possibilidades para os desenvolvimentos de longo prazo. A cooperação transfronteiriça, no sentido de apoio logístico e político às ações norte-americanas, tende, segundo o autor, a persistir; novos vínculos se estabelecem entre países, principalmente Inglaterra e Rússia; e, finalmente, MccGwire vê uma crescente sensibilidade do Ocidente em relação à brutal desigualdade econômico-social entre Norte e Sul, alertando para as responsabilidades ligadas à ação cooperativa.

Nenhuma dessas perspectivas, no entanto, desobriga-nos de abordar a Doutrina Bush (HENDERSON, 2004). O ponto central da doutrina seria a extensão do direito de autodefesa rumo à ação armada preemptiva,² que busca legitimidade e legalidade pela adaptação do conceito de “ameaça iminente”:

Precisamos adaptar o conceito de ameaça iminente às capacidades e objetivos de nossos atuais adversários. Estados fora-da-lei e terroristas não procuram um ataque por meios convencionais. Eles sabem que esses ataques falharão. Ao invés disso, eles confiam em atos de terror e, potencialmente, uso de armas de destruição em massa – armas que podem ser facilmente escondidas, entregues clandestinamente e usadas sem aviso (NSS-2002 apud HENDERSON, 2004, p. 8).

Em 2006, a presidência norte-americana divulga mais um *National Security Strategy*, documento que expressa – como seu antecessor, o NSS-

2002 – as linhas gerais do que pensa ou pretende o governo dos E.U.A. sobre sua política de segurança. A primeira frase do documento dá o tom geral: “a América está em guerra”. O inimigo terrorista é um inimigo não-estatal, difuso e assimétrico, impossível de ser vencido numa guerra, ato de Estados. Apesar disso, as bases da estratégia de segurança nacional concentram-se, em seu âmago, na manutenção de algo já estabelecido há alguns séculos: o sistema internacional de Estados. Em termos explícitos, temos: “nós combatemos nossos inimigos no exterior, ao invés de esperar que eles alcancem nosso país”.

O multilateralismo é mencionado em sete oportunidades ao longo do NSS-2006. No primeiro, no apoio dado pelos Estados Unidos às instituições multilaterais que condenam e denunciam violações aos direitos humanos. Em três momentos, o multilateralismo surge no contexto de expansão do desenvolvimento, abertura de sociedades e construção de infraestrutura para a democracia. Em duas oportunidades, o termo surge no debate sobre o desenvolvimento de agendas cooperativas com os outros centros do poder global – a América Latina está subentendida no Hemisfério Ocidental. No sétimo, acentuando o papel das democracias e sua promoção por meio de instituições internacionais e multilaterais, inclusive pelo fortalecimento e institucionalização de uma pretendida comunidade de democracias. Em todos os casos, deve-se levar em conta o projeto norte-americano de não só criar, mas liderar a futura comunidade de democracias e suas relações com os outros países, mesmo os mais poderosos, o que deixa o multilateralismo enfraquecido e pouco convincente.

A guerra surge no NSS-2006 em vários momentos, mas seu sentido pode ser vislumbrado em três situações-chave: a) a longa guerra contra o terrorismo e sua “ideologia assassina”; b) a preocupação e o trabalho para prevenir conflitos regionais; c) a guerra contra o Iraque é justificada sob o manto da ação preemptiva:

[...] nós não podemos nos dar ao luxo de descansar ociosamente enquanto um grave perigo se materializa. Este é o princípio e a lógica da preempção. O lugar da preempção em nossa estratégia de segurança nacional permanece o mesmo. Nós sempre procederemos deliberadamente, medindo as consequências de nossas ações. As razões para nossas ações serão claras, a força, mensurada e a causa, justa.

Finalmente, vemos o terrorismo no NSS-2006 em muitas ocasiões, todas elas concentradas em sua denúncia. O terrorismo é apontado como assassino e irracional, combatido numa guerra longa que está apenas no começo e que só pode ter fim quando todos os terroristas forem capturados ou mortos. O documento admite a nova natureza das ameaças, mas a única solução nova, que não está prevista no NSC-68, é a ação preemptiva, que torna o mundo ainda mais hobbesiano do que durante a Guerra Fria.

América Latina

Tanto a expressão Terceiro Mundo como América Latina são, apesar de usadas com bastante desenvoltura, genéricas demais, ao extremo de pouco servirem como categoria heurística, se bem que são aceitas pelo senso comum como expressões que designam um emaranhado de países mais ou menos pobres, situados ao sul da linha do Equador e de tardia construção de seus respectivos Estados nacionais.

Terceiro Mundo e América Latina têm agendas de segurança que não necessariamente se alinham com o que é proposto pelos Estados Unidos. As características deletérias comuns ao Terceiro Mundo – sempre enfatizando que estão presentes em graus diferentes nos diversos países – envolveriam falta de coesão interna, desigualdade econômica e social, ausência de reconhecimento incondicional de fronteiras, baixa legitimidade das instituições políticas e fragilidade em relação à ação de atores externos (AYOOB, 1995, p. 15). Esse conjunto de características criaria uma sensação generalizada, entre o Terceiro Mundo, de insegurança em relação à sua capacidade de reagir pronta e adequadamente às transformações conjunturais e estruturais do sistema internacional.

Um dos caminhos para se superar a insegurança sentida pelo Terceiro Mundo é a adoção de uma proposta política internacional multilateralista que, no entanto, aparenta ser apenas instrumental: uma ferramenta para tentar diminuir o poder e influência do Primeiro Mundo (principalmente Estados Unidos), sem com isso pretender abraçar todas as implicações do multilateralismo.

As preocupações de segurança do Terceiro Mundo concentram-se em elementos outros. Ayoob indica que uma definição de segurança para o Terceiro Mundo deve enfatizar o Estado em sua conotação política. Nes-

ses termos, segurança nacional é algo aplicado à segurança do Estado (território e instituições), bem como à segurança do governo. Nas palavras de Ayoob (1995, p. 9): “segurança-insegurança é definida em relação a vulnerabilidades – internas e externas – que ameaçam ou têm o potencial de reduzir ou enfraquecer as estruturas estatais, territórios ou instituições, e regimes governantes”.

Especificamente sobre a América Latina, Dominguez (1998, pp. 5-6) apresenta quatro dilemas para a segurança. O primeiro deles é o clássico dilema de segurança que conduz à corrida armamentista: os esforços de um país para promover sua segurança internacional podem se fazer sentir pelos países vizinhos como uma ameaça que os leve a seguir o mesmo caminho? O resultado final é que todos ficam mais armados e menos seguros.

O segundo dilema seria: as tentativas de se estabilizar a política interna democrática, controlando os militares, podem ser vistas como ameaças aos países vizinhos? A contenção de tais forças armadas requereria, entre outras coisas, seu engajamento em missões no exterior, o que, caso não haja mandado ou delegação por parte do Conselho de Segurança da ONU, pode produzir a sensação de que o inimigo é o país vizinho.

O terceiro dilema seria: a desmobilização militar com objetivo de reduzir conflitos interestatais e estabilizar a política democrática interna pode criar o risco de desordem doméstica? O problema aqui estaria concentrado no contingente militar subitamente desempregado e sem espaço no mercado de trabalho, o que poderia suprir guerrilhas ou grupos criminosos com efetivos treinados e habituados a trabalhar hierarquicamente.

A dúvida que paira sobre a capacidade das polícias em lidar com delitos graves, como o tráfico de drogas e armas, dá azo a que se cogite o emprego militar nessas missões. Assim, apresenta-se o quarto dilema: a nova missão militar (se, quando e onde for aplicada) pode desestabilizar governos constitucionalmente empossados?

Para que as relações entre os Estados latino-americanos se fortaleçam na via multilateralista, Dominguez indica que as ações devem ser pautadas pela cooperação, especificamente na cooperação sobre a segurança. Segurança em conjunto requer uma relação de transparência e confiança mútua em termo da (re)configuração das respectivas forças armadas ou, em outros termos, no trabalho conjunto sobre os quatro dilemas apresentados acima.

Dois grandes eventos devem ser citados para ilustrar o esforço latino-americano de equacionar os dilemas de segurança. A V Conferência de Ministros da Defesa (nov. 2002) e a Conferência Especial sobre segurança da OEA (out. 2003).

A Conferência de Ministros da Defesa produziu a Declaração de Santiago do Chile,³ que faz referência à necessidade de “conhecimento recíproco e intercâmbio de ideias no campo da defesa e da segurança” e à promoção de uma “concepção comum de segurança, paz e aperfeiçoamento e ampliação das medidas de fomento da confiança mútua no hemisfério”.

A Conferência Especial sobre Segurança da OEA⁴ reafirma a nova natureza das ameaças e apresenta dois conjuntos de ideias/propostas, divididas em valores compartilhados e compromissos e ações de cooperação.

Os valores compartilhados seriam: soberania para identificar as prioridades nacionais de segurança; a democracia representativa como um valor em si; respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais; o reconhecimento das novas ameaças; a importância de acordos bilaterais e subregionais de segurança; a solução pacífica de conflitos; a importância dos acordos internacionais e o propósito de limitar os armamentos convencionais na região. Os compromissos e ações de cooperação envolvem a consolidação da América Latina e Caribe como áreas livres de armas nucleares, químicas e biológicas, apoio ao Organismo Internacional de Energia Atômica, limitação e transparência nos gastos militares, combate ao tráfico de armas e à corrupção.

Ambos os documentos, ainda que aparentem boas intenções, guardam uma idiosincrasia paralisante: pretendem harmonizar realismo e multilateralismo ou, em outras palavras, manter todos os elementos da soberania Westphaliana⁵ intactos e, ao mesmo tempo, trabalhar com cooperação, transparência e interdependência. A posição de Ayoob (1995, p. 3) se sustenta aqui:

Igualmente, a tese de Krasner de que o interesse do Terceiro Mundo em mudar as regras pelas quais o sistema internacional opera não atenta para o fato de que esse interesse dos países em desenvolvimento é seletivo e instrumental. Sua preocupação primária é reduzir sua vulnerabilidade; eles podem ocasionalmente considerar regimes internacionais dominantes atraentes apenas porque acreditam que esses regimes podem ser capazes de ajudá-los a avançar na direção de reduzir as inseguranças do Estado e do regime, individual e coletivamente.

O que se anuncia em Aravena (2003, p. 9) como demandas atuais ao trabalho com segurança seria:

Desafios conceituais: necessitamos um marco conceitual comum sobre a segurança internacional nas Américas.

Desafio de desenho: necessitamos desenhar e definir as instituições que sejam adequadas para a prevenção dos problemas que podemos vir a enfrentar, em particular os derivados das novas ameaças no contexto da globalização e da interdependência.

Desafio de gestão: não temos sistematizado as boas práticas desenvolvidas pelos países da região, entre as quais se contam a excelente experiência bilateral estabelecida entre Argentina e Brasil e entre Chile e Argentina.

Desafio institucional: requeremos um desenho para sair da velha institucionalidade, para consolidar a nova e aumentar suas capacidades de articulação. É o que se tem denominado a nova arquitetura flexível de segurança hemisférica.

Tal não se concretiza nos documentos acima. Pelo contrário: ainda há muito a perseguir em termos de uma agenda comum de segurança em qualquer dos quatro desafios apresentados.

Brasil

A seguir, apresento um tema em dois momentos, sugerindo que esse tema se destaca no cenário brasileiro.

O primeiro momento, e talvez o mais sensível, seja a atualização do pensamento brasileiro sobre defesa e segurança. O termo “defesa” não vem em primeiro lugar por acaso. Ao contrário, ele se enquadra na tradição brasileira de circunscrever aos militares o debate e a formulação das políticas de defesa e segurança.

Um aspecto central da necessidade de se atualizar o pensamento brasileiro sobre segurança (em primeiro lugar) e defesa, é o de livrá-lo do ranço autoritário e de fazer do binômio segurança/defesa um objeto claro de formulação de política pública.

O ex-ministro da Defesa, José Viegas Filho (2004) já apontava que a cooperação entre diferentes setores sociais – governamentais e não-governamentais – era fundamental para adaptar as antigas percepções de segurança e defesa, funcionais à Guerra Fria, às necessidades do século XXI.

O almirante Mário César Flores (In PINTO, ROCHA e SILVA, 2004, p. 28) preocupa-se com três grandes temas: primordialmente com a defesa

e com a agenda militar independente. Prossegue o ex-ministro da Marinha pela análise da manutenção da “ordem interna”, por ele admitida como atividade militar quando a capacidade policial for insuficiente ou ocorrerem “circunstâncias operacionais que requerem capacidade técnico-operacional só disponível nas Forças Armadas” (p. 30). Outro ponto abordado por Flores é a percepção de que a região do Prata perdeu muito de seu potencial de ameaça graças à redemocratização do continente e ao MERCOSUL, concentrando-se agora as atenções na fronteira norte, na Amazônia brasileira.

O general Rui Monarca da Silveira, em 2004, subchefe do Estado-Maior do Exército, apresenta (In PINTO, ROCHA e SILVA, 2004) três definições para segurança, apresentadas abaixo:

- a) ONU: Segurança é uma condição na qual os Estados consideram que não há perigo de ataque militar, pressão política e coerção econômica, de modo que possam, livremente, buscar o seu próprio desenvolvimento e progresso. A segurança dos indivíduos e das comunidades que compõem os Estados é assegurada pela garantia do exercício da liberdade e dos direitos políticos, sociais e econômicos individuais, bem como pela preservação ou restauração de um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras.
- b) ESG: O estado de garantia da sobrevivência e estabilidade dos indivíduos, comunidades, nações e grupos de nações, em clima que permita o seu desenvolvimento e a realização do seu potencial, em um ambiente saudável para as gerações presentes e futuras.
- c) Exército Brasileiro: Condição que visa à obtenção e à manutenção dos objetivos e interesses da nação, por meio da integração e do emprego coordenado das várias expressões do poder nacional.

Há diferenças importantes nas definições. A ONU menciona “Estado”, mas a ESG e o Exército brasileiro falam de “nação”. A ONU inclui no conceito de segurança a “garantia do exercício da liberdade e dos direitos políticos”, ao passo que a ESG fala de “estabilidade” e o Exército, ainda mais esguiano, preocupa-se com “objetivos e interesses da nação” e com o “emprego coordenado das várias expressões do poder nacional”. Há ní-

tido tributo às concepções autoritárias de segurança, pois estabilidade, objetivos e interesses da nação podem existir perfeitamente na ausência da liberdade e do exercício dos direitos políticos.

Adiante, Silveira (In PINTO, ROCHA e SILVA, 2004, p. 171) define defesa como “o conjunto de ações do Estado, com ênfase na aplicação da expressão militar, para a proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas”. Vemos nitidamente que há uma separação clara entre segurança – condições que permitem um “sentir-se seguro” – e defesa: ações predominantemente militares que garantem a segurança externa.

O vice-almirante da reserva, Armando Amorim Ferreira Vidigal (In PINTO, ROCHA e SILVA 2004, p. 12), ex-diretor da Escola de Guerra Naval, apresenta uma contribuição importante para a atualização do pensamento brasileiro sobre segurança e defesa. Antes, porém, é feito um esclarecimento prévio. Vidigal, no trabalho citado (p. 15), distingue prevenção de preempção:

Os dois pontos basilares da política externa ocidental durante a Guerra Fria – o direito à autodeterminação dos povos e da não-intervenção nos assuntos afetos à soberania do Estado – já não valem e a preempção, muito diferente de prevenção, é a palavra de ordem.

Prevenção implica o que ocorre antes de um ataque militar, “análise da ameaça, levantamento das capacidades do inimigo, desenvolvimento de contramedidas de segurança”, enquanto preempção seria “a aplicação proativa da força de modo a incapacitar um presumível inimigo, mesmo sem os elementos que comprovem as ameaças; ela é mais radical e exige menos reflexão” (VIDIGAL in PINTO, ROCHA e SILVA, 2004, p. 15).

Vidigal não utiliza termos vagos tais como objetivos nacionais ou valores como parâmetros para analisar a segurança nacional, mas sim propugna a identificação das vulnerabilidades do Brasil. O valor da detecção das vulnerabilidades está na garantia de uma boa edificação de uma sensação de segurança compatível com as contingências do momento e do futuro previsível. É possível perceber, na tarefa de identificação de vulnerabilidades, uma possibilidade real de se transformar o debate sobre segurança numa política pública, superando as autoritárias e anacrônicas escolas e doutrinas de segurança nacional.

O ex-ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves (In PINTO, ROCHA e SILVA, 2004), caminha com a discussão do general Rui Silveira, partilhando da preocupação do almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal no que concerne à prioridade que deve ser dada, no Brasil, à identificação de suas vulnerabilidades. O general Leônidas Pires Gonçalves aponta como vulnerabilidade principal a Amazônia. Há, segundo o ex-ministro, ditames que desconheciam as aspirações e interesses dos “países emergentes” e barrariam seu acesso à “grandeza”. Tais ditames seriam (p. 142):

- Universalização da democracia.
- Economia de mercado: livre comércio e livre fluxo de capitais.
- Sistema de segurança coletivo e paz (emprego de força multinacional sob comando dos E.U.A.).
- Interferência na destinação, dimensões e características das Forças Armadas das nações não-hegemônicas.
- Controle de tecnologias sensíveis e da proliferação nuclear.
- Controle dos delitos transnacionais:
- Terrorismo (com alta precedência).
- Desrespeito aos Direitos Humanos.
- Agressão ao meio ambiente.
- Narcotráfico.
- Problemas indígenas.

O general Leônidas Pires Gonçalves acusa esses ditames de serem valores ocidentais que pretendem se impor como valores universais. Apesar dessa acusação, percebo que o único problema desses valores é o de terem sido formulados no eixo Europa-Estados Unidos, grupo de países interessado na manutenção do *status quo* dominante.

Maria Helena de Castro Santos, em seu artigo “A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil” (2004), admite a influência militar no conceito de segurança, mas aponta a expansão do conceito de segurança já nos anos da Guerra Fria, se bem que circunscrita (a expansão) aos respectivos blocos ideológicos comunista e capitalista.

Santos recorre a Ayoob (1995) e Buzan (1991) e verifica que o conceito tradicional de segurança no Ocidente privilegiava ameaças externas (militares) e a habilidade de um Estado deter, atacar e vencer tais ameaças. Após a Segunda Guerra Mundial, ter-se-ia desenvolvido a ideia de que o “sistema internacional é uma composição de vários segmentos interliga-

dos, de tal forma que para sua própria segurança e bem estar dependem um do outro” (SANTOS, 2004, p. 6). Daí teriam surgido questões econômicas, sociais e ambientais, antes alheias ao conceito de segurança, ou pelo menos alheias às considerações primordiais político-militares. Essa visão teria levado ao sistema bipolar e ao conceito de “segurança da aliança”. Dentro da aliança, o conceito de segurança era visto em seu perfil expandido – entre as alianças predominaria o perfil político-militar.

Um segundo momento do esforço de se repensar os temas de segurança e defesa no Brasil está apoiado em duas colunas: a integração/cooperação regional e o multilateralismo, propugnado pelas autoridades brasileiras, sob o denominador comum da identificação das vulnerabilidades do país.

A integração e cooperação regional surgem como mecanismos defensivos, não só como diretrizes para o desenvolvimento e autonomia do subcontinente. O MERCOSUL, assim como acordos bilaterais, apresentam-se como uma forma de inserção sul-americana no movimento mundial, inserção robustecida pela ação conjunta de seus membros – política econômica e, pretende-se, militar.

O multilateralismo e seu esforço de construir relações internacionais regulamentadas por organizações e práticas de cooperação entre Estados está presente com vigor no debate nacional sobre atualização do pensamento brasileiro de segurança. Um ponto a favor da visão multilateralista está na superação do simplismo dicotômico da Guerra Fria. Sem embargo, vejo nos debates sobre o multilateralismo um viés instrumental: prega-se o fortalecimento de organismos como a ONU, valoriza-se o MERCOSUL e a cooperação bilateral na América do Sul, mas tudo isso nem tanto por uma crença sincera nas virtudes do multilateralismo, mas sim como uma ferramenta para denunciar o realismo norte-americano e sua posição de dominância internacional.

Na atualização do pensamento brasileiro de segurança, é preciso que se decida se se quer o multilateralismo, com suas consequências fortes – e uma delas é sua denominação homônima: neo-liberalismo (JACKSON e SORESEN, 2007, pp. 78-9). Podem ser citadas outras consequências do multilateralismo, como o declínio da força militar como instrumento de política externa, fluxos internacionais, compartilhamento de valores, transações que estimulam a cooperação e instituições internacionais que

fazem o arbitramento de contenciosos e promovem a paz entre as democracias liberais. Um corolário desses elementos é o enfraquecimento do poder do Estado soberano (GRIFFITHS, 2005).

O enfraquecimento do poder do Estado soberano incendiaria a polêmica que envolve a necessidade ou não de uma mudança no papel exercido pelas Forças Armadas. Dizem os militares, corretamente, que a responsabilidade pela manutenção da ordem pública e pela investigação e repressão de delitos é das polícias. Por outro lado, nossa Constituição atribui aos militares, por iniciativa dos poderes instituídos e sob comando do presidente da República, a garantia da lei e da ordem. No entanto, percebe-se, no debate brasileiro, mais especificamente militar, algo muito próximo de um arrependimento por se ter trabalhado para incluir no texto constitucional a previsão da interferência para a garantia da lei e da ordem. O general Rui Monarca da Silveira indica, inclusive, que, em situações de normalidade institucional, as Forças Armadas podem apenas colaborar com as instituições policiais, colaboração essa restrita à área logística. Ainda segundo o general, no mesmo artigo, “o ordenamento constitucional e legal vigente não prevê como missão das Forças Armadas o combate a delitos transfronteiriços”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tarefa de estruturação de uma política de segurança nacional padece dos riscos e incertezas de uma transição: o século XX está encerrado, mas ainda não há solidez nos fundamentos do século XXI. As condições históricas do século passado, irrepetíveis como quaisquer outras condições históricas, podem apenas servir como manancial de analogias para a tomada de decisões novas por parte das gerações presentes e futuras, responsáveis pela transformação do avoengo pensamento brasileiro sobre segurança em um conjunto coeso, democrático e contemporâneo de políticas públicas de segurança.

Se, por um lado, sabemos que o século XXI não exhibe as características da Guerra Fria, e nem mesmo aquelas do período 1989-91, não sabemos, por outro lado, em que terreno se constroem as fundações do hoje. Abundam os gerúndios, percebemos como as coisas estão sendo, mas, presos no movimento da História, não conseguimos reunir elementos suficientes

para estabelecer certezas mínimas que suportem uma definida política de segurança nacional, uma vez que as contingências não têm mais uma elasticidade reconhecida.

Nem os Estados Unidos estão livres das incertezas da transição. Pelo contrário, o medo se espraia de lá. Medo do terrorismo, do aquecimento global, da falta de petróleo, do buraco na camada de ozônio, de perder soldados no Afeganistão e Iraque, da China e Índia emergentes, dos imigrantes ilegais, medo do que está por vir. O *Patriot Act* resume bem essa inquietação e o temor de um perigo real ou imaginado. As políticas de segurança nacional se ressentem de tudo isso e, na dúvida, baseiam-se em premissas falaciosas ou caducas: as premissas do breve século XX.

Valores importantes, como os colocados na definição de segurança da ONU, são tratados com pesos diferentes no Brasil, ora aceitando-os, como no quesito força militar, ora refutando-os como típicos da imposição dos Estados Unidos, como as exigências de liberdade e exercício de direitos políticos.

Comum ao Brasil, à América Latina e ao mundo desenvolvido é a preocupação de se aumentar a integração internacional com preservação da soberania. A solução dos países desenvolvidos caminha na direção da soberania compartilhada: os países periféricos abririam mão de algumas prerrogativas da soberania clássica, em nome de uma co-gestão de elementos relevantes a cada realidade nacional (administração da justiça, exploração econômica, entre outros). Os países-alvo desse compartilhamento resistem, compreensivelmente, à ideia, pois as vantagens são nebulosas e de difícil visualização, enquanto as desvantagens são gritantes e os riscos, enormes.

O que podemos perceber é a posição singular das doutrinas de segurança nacional, encurraladas entre um passado de condições irresgatáveis e um futuro sem horizonte. A denúncia da falácia das doutrinas cumpriu seu papel, a construção de políticas públicas de segurança ainda engatinha.

REFERÊNCIAS

ARAVENA, Francisco Rojas (org.). **La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2003.

- AYOOB, Mohammed. **The third world security predicament**: state making, regional conflict and the international system. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra: 2000.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. **Securit**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CHOMSKY, Noam. **Contendo a democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- COHEN, Warren I.. **America in the age of Soviet power 1945-1991**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- CONFERÊNCIA de Ministros da Defesa (disponível em: www.resdal.org/archivo/d0000196.htm. Acessado em: 31 jan. 2005).
- CONFERÊNCIA Especial sobre Seguridad. Organización de los Estados Americanos (disponível em: http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/foros/parla_latino/seguridad19.pdf. Acessado em: 31 jan. 2008).
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. (org.). **International security and democracy**: Latin América and the Caribbean in the post-Cold War era. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra**. 2000.
- GRIFFITHS, Martin. **50 grandes estrategistas das relações internacionais**. São Paulo: Contexto, 2005.
- HENDERSON, Christian. The Bush doctrine: from theory to practice. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 9, n. 1, 2004.
- HERZ, Monica. Política de segurança dos E.U.A. para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, 2002.
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- JACKSON, Robert e SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- LaFEBER, Walter. **América, Rússia, and the Cold War 1945-1996**. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc., 1997.
- MCCGWIRE, Michael. The paradigm that lost its way. **International Affairs**, v.77, n.4, p.777-803, 2001.
- _____. Shifting the paradigm. **International Affairs**, v.78, n.1, p.1-28, 2002.
- McGREW, Anthony (org.). **The transformation of democracy?** Malden: Blackwell Publishers Inc., 1997.
- NSC-68: United States objectives and programs for national security, abr. 14, 1950 (disponível em: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/nsc-68/nsc68-1.htm>. Acessado em: 23 abr. 2010).
- PATRIOT ACT, out. 2001 (disponível em: <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.pdf>).

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da (orgs.). **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, v. 1-2, 2004.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, 2004.

THE NATIONAL Security Strategy of the United States of America, set. 2002 (disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc>).

THE NATIONAL Security Strategy 2006 (disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>. Acessado em: 02 nov. 2007).

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

NOTAS

¹ Relatório ao Conselho de Segurança Nacional (National Security Council) apresentado em 1950.

² Preempção é a aplicação proativa da força de modo a incapacitar um presumível inimigo, mesmo sem os elementos que comprovem as ameaças; ela é mais radical e exige menos reflexão. De forma diversa, a prevenção envolve medidas predominantemente de segurança, de mapeamento e avaliação de ameaças com vistas a municiar a defesa com as informações necessárias para promover suas ações em seus respectivos alvos (PINTO, ROCHA e SILVA, 2004).

³ Disponível em: www.resdal.org/archivo/d0000196.htm. Acessado em: 31 jan. 2008.

⁴ Disponível em: http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/foros/parla_latino/seguridad19.pdf. Acessado em: 31 jan. 2008.

⁵ Em 1648, assinou-se um tratado de paz que punha fim à Guerra dos Trinta Anos, o Tratado de Westphalia, que trouxe como herança para o futuro o estabelecimento dos Estados como agentes principais da ordem social e política. São quatro os princípios fundadores do Tratado de Westphalia: a) territorialidade, que garante aos Estados fronteiras fixas dentro das quais exercer sua jurisdição e autoridade política; b) soberania, determinando que, dentro de suas fronteiras, o Estado e/ou seus governantes exercem indisputado e exclusivo direito de regular a vida de seus cidadãos ou súditos; c) autonomia, determinando que os Estados soberanos são livres de controle ou intervenção externa; d) legalidade, que indica a não-sujeição de um Estado soberano e seus cidadãos ou súditos a qualquer lei ou direito internacional, a não ser que tal sujeição seja espontaneamente aceita pelo Estado em questão (McGREW, 1997, p. 3).