

## 2 Situando o argumento

Este capítulo situará o leitor no debate que desenvolvemos ao longo da tese. Ele tem a função de apresentar as principais idéias e debates, suas bases históricas e a correlação entre os argumentos desenvolvidos.

O capítulo se estrutura da seguinte maneira. Em 2.1 apresentamos as origens dos Estudos de Segurança, a partir da interação entre filosofia política e teoria estratégica e, posteriormente, através do surgimento das Relações Internacionais. Mostramos que esses arcabouços intelectuais, todos voltados para a solução de problemas, têm em comum a preocupação com a organização da violência e o oferecimento de conhecimento prático para os formuladores de decisão.

Em 2.2 discutimos a formalização da Segurança como área acadêmica e o desenvolvimento do campo. Mostramos as suas duas “fases” durante a Guerra Fria (Walt, 1991) e a sua conexão com o processo decisório dos Estados Unidos da América (“EUA”) durante aquele período. Apresentamos também as propostas de ampliação e aprofundamento da segurança que se seguiram ao final da Guerra Fria e trouxeram o tema segurança e a Segurança<sup>1</sup> de volta aos debates político e teórico e o impacto daqueles dois movimentos para a perda da relação produtiva entre teoria e prática na disciplina.

Em 2.3 explicamos o que entendemos por relação produtiva, relevância política e conhecimento útil. Trazemos definições imediatamente antes da

---

<sup>1</sup> Cabe aqui um esclarecimento sobre a diferenciação entre Segurança e segurança neste trabalho. O termo segurança, com *s* minúsculo, diz respeito a um tipo especial de política criado pela interação entre atores políticos, gerando um estado que refletiria a presença ou não de ameaças àquele ator: segurança é um problema político, mas nem todo problema político é segurança (Walt, 1991; Buzan et al, 1998; Kolodziej, 2005). O que torna a segurança uma relação especial é que ela permite o uso da violência (Kolodziej, 2005, p. 23). Estudos de Segurança (ou simplesmente Segurança, com *S* maiúsculo), por outro lado, são vertentes ou arcabouços teóricos que nos permitiriam explicar e entender o comportamento dos atores em relação à sua intenção de usar a violência para atingir seus fins (Wolfers, 1952; Walt, 1991; Kolodziej, 2005). Constituem, pois, uma contribuição racional ao estudo do agente. Neste trabalho, expressões como o “campo da Segurança” e “área da Segurança” terão significado igual ao de “Segurança”.

exposição de nossa pergunta de pesquisa e hipóteses de trabalho para que o argumento seja intuitivamente compreendido pelo leitor. Encerramos o capítulo com algumas considerações metodológicas em relação ao processo de escolha das teorias de Segurança revisadas no capítulo três, ao caso apresentado no capítulo seis e a construção das definições de trabalho dos conceitos apresentados.

## **2.1. As origens dos Estudos de Segurança**

A relação entre teoria e prática na Segurança é estreita desde as suas origens. Isso se deve à influência da área de Relações Internacionais, que sempre foi guiada pela interação entre as perguntas dos formuladores de decisão e as respostas dos teóricos (Kenkel, 2005, p. 10). Patrick Thaddeus Jackson (2010, sp.) resgata Kenneth Thompson para ilustrar essa relação entre teoria e prática, mostrando que aquela emana desta. Os mesmos indivíduos que assessoravam líderes e tomadores de decisões eram autores de trabalhos que sustentavam essas estratégias. O intelectual deveria produzir conhecimento útil ao burocrata.<sup>2</sup>

Mostramos nessa seção as origens da Segurança e a centralidade da violência em seu arcabouço intelectual. Partindo da teoria estratégica, apresentamos o argumento de que a Segurança surge para ocupar o espaço deixado pelas Relações Internacionais no pós-II Guerra Mundial na organização da violência como estratégia política.

---

<sup>2</sup> “Uma expressão concreta da antítese entre teoria e prática na política é a oposição entre o ‘intelectual’ e o ‘burocrata’: o primeiro treinado a pensar, principalmente, por linhas apriorísticas, e o último, a pensar ‘empiricamente’. É da natureza das coisas que o intelectual deva encontrar-se do lado que procura adequar a prática à teoria; pois os intelectuais são particularmente relutantes em reconhecerem seu raciocínio como condicionado por forças externas a eles próprios, e gostam de pensar em si mesmos como líderes cujas teorias proporcionam a força motriz para os chamados homens de ação” (Carr, 2001, p. 20-21). Essa colocação se aproxima bastante do comentário jocoso feito por Leonard Woolf sobre o papel do teórico e do homem de ação, em diferentes momentos: “[e]veryone is born either a ‘practical man’ or an ‘amiable crank’, and by their words, oddly enough, you shall know them. (...) Now it is a curious fact that the practical man of tomorrow almost invariably says exactly what the amiable crank is hanged or laughed at for saying by the practical man of today” (Woolf, 1916, p. 159).

De todo modo, usamos neste trabalho as expressões “intelectual” e “teórico” como sinônimos para nos referirmos à produtores de conhecimento, acadêmico ou não, que auxiliem o formulador de decisões a desenvolver suas diretrizes. Por outro lado, o uso dos termos “burocrata”, “formulador de decisões” e “tomador de decisões” representa a mesma categoria de operadores da política e de atores que participam do processo decisório.

### 2.1.1.

#### **Violência como escolha estratégica: a teoria estratégica e a filosofia política**

O impacto da violência na política é tema freqüente na literatura de Relações Internacionais. Considera-se o livro de Tucídides sobre a guerra do Peloponeso (1987) como o primeiro relato sobre relações internacionais da História (Boucher, 1998, p. 67-69), evidenciando o papel da violência como instrumento de política.

Mesmo não tendo a intenção de escrever um tratado sobre política, a História da Guerra do Peloponeso se tornou referência para a área, proporcionando as bases de ação do Realismo (Brown, 1993, p. 515; Boucher, 1998, p. 76; Koliopoulos, 2010, sp.). Essas bases se repetiriam ao longo da História por conta de elementos como a natureza humana e a busca universal por poder político (Boucher, 1998, p. 68).

Graças a esse impacto no pensamento realista, a violência na obra de Tucídides marcou a forma como ela seria definida nas Relações Internacionais e na Segurança. Posteriormente, outros autores, como Maquiavel e Hobbes, se valeriam do legado de Tucídides para legitimar o uso da violência pelo Estado. Por ser um meio para atingir os seus interesses, a violência era caracterizada como uma ferramenta de política e dirigida contra aqueles que obstaculizassem o alcance desses objetivos.

Desse contexto, apontamos a definição de violência que norteia este trabalho. Violência é o uso deliberado da força por atores políticos para atingir seus fins (Stoppino, 1983, p. 1291; Kalyvas, 2006, p. 19; Devetak, 2008, p. 9-10).

Percebe-se que esta definição de violência envolve três aspectos que a diferenciariam de outras utilizações da força ou de provocar danos. O primeiro aspecto é que a violência caracteriza a emanção de uma vontade: ela é fruto de uma escolha, não surgindo do acaso. Além disso, ela é realizada por atores políticos, o que significa que está inserida em uma relação, não acontecendo fora

da dimensão social. Finalmente, ela busca alcançar um fim, o que a caracteriza como um instrumento racional a serviço do ator político.<sup>3</sup>

O arcabouço teórico que justificaria o uso da violência pelo Estado se dividiria em dois ramos que, combinados, proporcionavam as bases para pensar e legitimar as escolhas estatais. A contribuição intelectual para o processo decisório começaria a tomar forma na medida em que o conhecimento produzido fosse útil para a tomada de escolhas.

De um lado estaria a filosofia política, que fundamentaria de maneira abstrata o papel do Estado, sua relação com seus cidadãos e outros Estados e traçaria as bases do seu papel na política, inclusive a sua opção pelo uso da violência (Pisier, 2004, p. 53-60).<sup>4</sup> Do outro, estaria a teoria estratégica, o ramo da teoria social preocupado com a limitação dos custos sociais do uso da violência (Moran, 2002, p. 18-19).<sup>5</sup> Ela teria impactos mais práticos, servindo como ponte entre o arcabouço da filosofia política e os problemas enfrentados pelos burocratas.

Pensadores, burocratas e oficiais militares trabalhavam como conselheiros e assessores de estadistas e tomadores de decisão, o que acabava por influenciá-los em suas escolhas. A inspiração do intelectual vinha da prática política, pois seus interesses pessoais decorriam do sucesso das decisões tomadas.<sup>6</sup> Seu papel, portanto, era oferecer estratégias de ação onde as chances de sucesso e os

---

<sup>3</sup> Essa definição de violência nos parece bastante útil porque permite a operacionalização da violência a partir de linhas gerais, facilmente perceptíveis. Ela também não envolve aspectos problemáticos e que precisariam de definições complementares. Certamente essa definição de violência abre espaço para um leque de exemplos para evidenciá-la na prática, mas todos remetem a essa estrutura básica. Sobre a nossa opção em definir conceitos, ver a seção 2.5.3.

<sup>4</sup> A máxima de Thomas Hobbes de que os indivíduos abriam mão de sua liberdade em troca de segurança (Hobbes, 1984, p. 78-81) é o exemplo maior de que o foco na violência e no uso da força está nas origens do Estado e das relações internacionais (Devetak, 2008, p. 10).

<sup>5</sup> Alguns dos principais nomes da teoria estratégica foram Raimondo Montecucoli (1609-1680), marechal do Império Habsburgo; Sébastien le Preste de Vauban (1643-1715), engenheiro-chefe dos exércitos de Luis XIV; e Antoine-Henri de Jomini (1779-1869), oficial de Napoleão que também lutou pelo exército russo. Quanto à contribuição à guerra no mar, temos Alfred Thayer Mahan, oficial da Marinha dos EUA, e Julian Corbett, escritor britânico. Em relação à guerra aérea, o nome de maior destaque é o do oficial italiano Giulio Douhet. Sobre esses autores, suas biografias e contribuições, ver Proença et al (1999), Moran (2002, p. 18-39), Keegan (2003, p. 51-52) e Koliopoulos (2010). O nome de Carl Von Clausewitz é mencionado frequentemente na teoria estratégica, ainda que não tenha sido esse seu objetivo ou propósito.

<sup>6</sup> O interesse decorria das escolhas por diversas razões. A mais óbvia pode ser atribuída aos assessores militares que, envolvidos diretamente com a guerra e sendo impactados por seus resultados práticos, dependiam de escolhas conscientes para a sua própria sobrevivência. Sobre o papel dos conselheiros políticos, sua relação com a produção intelectual e o processo burocrático, ver Kenkel (2005).

impactos das escolhas fossem explicitados, reduzindo a margem de incerteza do burocrata e buscando atingir maior eficiência.

Havia a relação produtiva entre teoria e prática na medida em que o conhecimento produzido pelos intelectuais era direcionado para os problemas enfrentados pelos burocratas e as estratégias de ação eram adequadas aqueles contextos e situações. Da experiência acumulada, os intelectuais poderiam refinar sua contribuição, aperfeiçoando-as em situações futuras.

Isso foi particularmente importante para a teoria estratégica. As bases da filosofia política já permitiam um nível maior de abstração para justificar as escolhas estatais, mas ainda produziam implicações práticas bastante claras. A teoria estratégica, por sua vez, proporcionava as condições para a construção de modelos de ação que delimitavam padrões gerais de comportamento e análise racional da conduta adversária. O caráter prático da teoria estratégica realizava os propósitos teóricos da filosofia política, colocando o Estado como único ator capaz de empregar legitimamente a violência para fins políticos, excluindo outros atores do cenário político. Somente o Estado poderia fazer a guerra.

Definimos guerra como “a violência organizada promovida pelas unidades políticas entre si” (Bull, 2001, p. 211). No contexto da formação do Estado, as unidades políticas seriam eles próprios e a organização buscaria como finalidade atingir os seus interesses. A violência seria promovida através de suas forças armadas, representantes legítimas do soberano.<sup>7</sup> O conhecimento aferido pela teoria estratégica deveria organizar a violência de forma a torná-la um instrumento de política eficiente, conforme os interesses do burocrata: a guerra é uma extensão da política com a interposição de outros meios (Clausewitz, 2003, p. 27).<sup>8</sup>

A sistematização do conhecimento voltado para a guerra proporcionou à teoria estratégica mais do que diretrizes específicas para casos isolados, ainda que baseadas na experiência. Houve a criação de um corpo teórico, formado por regras e princípios gerais, universalmente aplicáveis, que instruíam o burocrata em

---

<sup>7</sup> Sobre a organização para a guerra, institucionalização e partes legítimas para usar a força e para sofrer os seus impactos, favor referir a seção 4.1, onde discutimos a guerra tradicional.

<sup>8</sup> Evans e Newnham (1998, p. 463-464) resgatam o trabalho de Herbert Simon para apontar que a melhor estratégia para o formulador de decisões não é aquela que o levará a atingir seu objetivo necessariamente, mas aquela que se mostra útil o suficiente para satisfazer seus propósitos. Assim, a racionalidade envolve, também, esse mecanismo de satisfação que deriva da escolha realizada pelo burocrata, não apenas o alcance pleno de seus objetivos.

suas escolhas e proporcionava um grau maior de previsibilidade, envolvendo aspectos que não se limitariam à determinada ação em específico.<sup>9</sup>

A relação entre a teoria e a prática mostrava-se estreita, garantindo a produção de conhecimento útil para os formuladores de decisão, ou seja, capaz de ser transformado em diretrizes políticas e aplicados na resolução dos problemas enfrentados no processo decisório. Por ser associada ao leque de opções à disposição do Estado para atingir seus interesses,<sup>10</sup> a teoria estratégica proporcionou a dimensão prática para realizar as premissas da filosofia política quanto à legitimidade do Estado de se valer da violência para atingir seus objetivos.

A combinação do esforço intelectual da filosofia política e da teoria estratégica formou as bases para a intensificação das relações internacionais, especialmente durante os séculos XVII e XVIII. A violência organizada na forma da guerra era um fator sempre presente no leque de opções do formulador de decisões e, com isso, tornou-se uma importante ferramenta de política, com papel central na formação dos Estados (Tilly, 1985, p. 181).

### **2.1.2. Violência como guerra: as Relações Internacionais**

A filosofia política e a teoria estratégica colocavam a guerra como um instrumento à disposição da política. Assim como a diplomacia, o uso da violência era uma escolha que cabia ao burocrata, orientada pelos intelectuais que

---

<sup>9</sup> A criação de um corpo teórico que conectasse as demandas políticas às justificativas filosóficas veio com Antoine-Henry Jomini. Baseado em estudos históricos, Jomini desenvolveu conceitos, regras e princípios de assimilação imediata para fins políticos, mas com aplicação universal (Proença et al, 1999, p. 54-56; Lonsdale, 2008, p. 46-47): “[h]is insistence that warfare be based upon universally applicable, but also broadly adaptable, principles, rather than upon a dogmatic system of approved practices, was an intellectual advance of lasting importance” (Moran, 2002, p. 25-26).

<sup>10</sup> Nesse aspecto, cabe apontar uma observação bastante significativa extraída do livro de Clausewitz quanto aos interesses que deveriam ser buscados através da guerra. Apesar da guerra estar disponível para o Estado, apenas os seus interesses vitais demandariam a sua utilização. A mobilização que envolve a guerra é extensa e custosa e, dessa forma, é preciso que ambos os lados envolvidos considerem os interesses em jogo vitais. Do contrário, a guerra não seria necessária (Clausewitz, 2003, p. 16-18). Tal posição é muito próxima àquela defendida por Pufendorf, que via na guerra o último e mais extremo recurso para defender os interesses de um ator político (Boucher, 1998, p. 240). O recurso à guerra, tanto para Clausewitz quanto para Pufendorf, era uma escolha ponderada e racional, fundamental para os objetivos buscados.

o assessoravam. Sua legitimidade estava associada à sua vinculação à política e a sua utilidade estava relacionada aos interesses que seriam buscados.

Entretanto, o século XX marcou um gradual afastamento da guerra do rol de instrumentos políticos úteis ao Estado. Norman Angell, antes da I Guerra Mundial, já acusava a sua incapacidade de servir aos interesses do burocrata (Angell, 2002, p. 22-26). Segundo ele, as mudanças na forma como os Estados se organizam e interagem ainda permitem que a guerra seja utilizada como um instrumento de política, mas que traria mais prejuízos do que ganhos. E isso se aplicava não só para aqueles diretamente envolvidos no conflito armado, mas para todos os Estados. Angell, jornalista de carreira e ativista político (Griffiths, 2004, p. 86), escrevia voltado para a prática política, mostrando através do uso da História e da relação entre economia e política que a guerra perdia a sua utilidade.

A I Guerra Mundial corroborou as críticas de Angell e criou um cenário de destruição e crises econômicas que mudaram a orientação da política internacional, quase como um divisor de águas. Edward Carr sintetiza essa mudança de forma brilhante. Segundo ele, até 1914 as relações internacionais interessavam apenas aos militares. Depois de 1918, em função das consequências da guerra, houve maior interesse dos cidadãos comuns por questões internacionais, levando à formulação de teorias e políticas para explicar tais eventos. Essa maior participação social rompeu a dicotomia existente na política internacional: a guerra não era mais exclusividade dos soldados e passou a ser controlada pelos políticos (Carr, 2001, p. 3-4), com a sua ocorrência condicionada à sua efetiva capacidade de responder às demandas dos burocratas.

A guerra havia deixado de atender aos interesses dos Estados dominantes que, por razões políticas e econômicas, buscavam estabelecer laços de cooperação nos quais a guerra seria um fator desestabilizador. Especialmente com a ascensão dos EUA como potência dominante, mudando a direção da política internacional no eixo transatlântico, buscou-se a estabilidade necessária para que novas formas de governo, mais democráticas e participativas, se estabelecessem. Ademais, o comércio internacional e o mercado de ações, que se intensificava, viam na guerra o fator de perturbação para o estabelecimento da confiança necessária para o crédito se desenvolver. Um novo conflito armado seria suficiente para levar à

ruína as instituições financeiras em desenvolvimento, comprometendo decisivamente a ordem internacional.<sup>11</sup>

As demandas políticas se voltavam, assim, para estratégias visando a prevenção da guerra: a violência continuava no centro das preocupações, mas organizada de forma a limitar a incidência da guerra. A teoria deveria orientar a prática de modo a evitar a repetição do horror.

Era nesse contexto que a área de Relações Internacionais nascia. Seu objeto de estudos era a guerra e o conhecimento teórico se voltava para entender as causas da guerra, evitando-a.<sup>12</sup> A contribuição intelectual que eventualmente se tornaria o arcabouço teórico da disciplina vinha de assessores, diplomáticos e políticos,<sup>13</sup> em sua maior parte da Inglaterra e dos Estados Unidos.<sup>14</sup> A importância da contribuição intelectual se dava na medida em que auxiliava o burocrata a desenvolver estratégias de ação – mais especificamente, sobre como ordenar a violência de forma a limitar a incidência da guerra.

---

<sup>11</sup> Sobre o tema, ver Woolf (1916) e Wilson (1918). Angell (2002), mesmo escrevendo antes da I Guerra Mundial, apresenta uma análise bastante consciente dos problemas causados pela guerra na ordem e nas novas formas de acumulação de riqueza.

<sup>12</sup> Esse referencial para apontar o nascimento das Relações Internacionais como disciplina é uma mera conveniência. Brian Schmidt (2010, sp.) afirma que a disciplina nasceu em reação aos horrores da I Guerra Mundial e tem sua “data de fundação” geralmente associada à criação do departamento de Política Internacional de Aberystwyth, em 1919. Corroborando tal posicionamento, Jack Donnelly (1995, p. 178) também aponta a I Guerra Mundial como ponto de partida para os estudos de Relações Internacionais.

<sup>13</sup> Joseph Leggold e Miroslav Nincic colocam que independentemente da origem dos autores de Relações Internacionais no início da disciplina, eles eram considerados intelectuais públicos – *public intellectuals*, no original em inglês. Isso significava que as suas idéias repercutiam não apenas dentro da academia, mas também em círculos públicos, seja junto aos formuladores de decisão ou ao público geral. Isso não é curioso caso consideremos a origem etimológica da palavra “intelectual”. Ela remete àqueles indivíduos que buscam produzir conhecimento político, divulgando-o publicamente para a sociedade. Originalmente, seu uso se deu para nomear os pensadores que defenderam o Capitão Dreyfus da acusação de traição a ele imputada na França, em 1889. Posteriormente, o termo “intelectual” passou a se referir genericamente aos pensadores que difundiam conhecimento político ao público em geral (Leggold e Nincic, 2001, p. 9-10).

<sup>14</sup> A produção intelectual das Relações Internacionais era – e continua sendo – produzida nos EUA e na Inglaterra. Exceções existem, obviamente. Aquela época, uma dessas exceções era Raymond Aron, acadêmico e político francês que construiu a sua carreira em seu país de origem, mas que passou boa parte da década de 1940 na Inglaterra (Griffiths, 2004, p. 13). Sobre a caracterização das Relações Internacionais como uma teoria tipicamente norte-americana, ver Hoffmann (1977) e sua discussão sobre o caráter racionalista da área e a estreita correlação com o processo decisório político. Posição contrária é manifestada por Steve Smith (2000). Neste texto, Smith promove uma revisão da literatura teórica de Relações Internacionais e sugere que há contribuições espalhadas pelo mundo, especialmente no Reino Unido, que conseguem oferecer um arcabouço para se pensar na disciplina tão eficiente quanto o produzido nos EUA.

Assim como acontecera com a filosofia política e a teoria estratégica, esse corpo especializado de funcionários instruía as estratégias dos burocratas com base na sua experiência (Walt, 2006, p. 39). Sua função era justificar os interesses dominantes na modelagem de uma nova ordem mundial (Hollis e Smith, 1991, p. 18-19; Williams, 2008a, p. 2; Schmidt, 2010, sp.), adequando a guerra – ou a sua não-ocorrência – àqueles interesses. A experiência de campo dos intelectuais era valorizada (Thompson, 1955, p. 733) e impactava na sua seleção e no papel que assumiam.

Isto se refletia quase como uma perspectiva maquiavélica da função da produção intelectual. Seu fim último seria guiar a ação política (Eriksson, 1999, p. 325), produzindo impactos diretos no processo político. Até mesmo pela vinculação dos assessores/teóricos à política, não havia a preocupação de produzir conhecimento neutro. O papel da teoria era responder aos problemas enfrentados pelos tomadores de decisão, oferecendo diretrizes de ação para que alternativas à guerra fossem desenvolvidas: justamente por lidar com um tema tão urgente quanto a guerra, ela se voltava para questões práticas e imediatas, instruindo a ação *conforme* o interesse dos burocratas.

Mesmo que não objetivando explicitamente fazer teoria, os intelectuais acabavam por produzi-la, pois estabeleciam relações causais entre ações na esfera política internacional, e atribuíam a elas conseqüências (Thompson, 1955, p. 738; Walt, 1998, p. 2; Walt, 2006, p. 28). A produção teórica vinha da acumulação do conhecimento e da experiência prática dos intelectuais, que buscavam oferecer aquilo que era importante para o sucesso do empreendimento político.

Obras consideradas basilares para a teoria de Relações Internacionais, como os livros de Edward Carr (2001) e Hans Morgenthau (2003) ou o artigo de George Kennan (1947), são todos trabalhos voltados para orientar a prática, respondendo a problemas políticos específicos;<sup>15</sup> ainda que sustentados por bases teóricas

---

<sup>15</sup> Os debates teóricos que tradicionalmente são considerados no desenvolvimento ontológico e epistemológico da disciplina, até mesmo pela forma como são construídos e ordenados, evidenciam o progresso científico característico do Iluminismo (Hollis e Smith, 1991, p. 16-17). Tal imagem romperia com a ordem anteriormente existente, separando uma época de violência e barbarismo de uma nova “fase” da humanidade, que conseguiria superar a guerra em nome do desenvolvimento. Isso acaba por construir a auto-imagem do campo, seus eventos marcantes e os desafios políticos que deles decorrem, caracterizando a disciplina (Schmidt, 1998, p. 452-453; Schmidt, 2005, p. 4-5; Schmidt, 2010, sp.).

firmes, seu viés e finalidade eram bastante específicos e voltados para a resolução de problemas. Todavia, esses trabalhos proporcionavam princípios universalmente aplicáveis, possibilitando que as Relações Internacionais fossem vistas como um corpo consolidado e não como um conjunto de diretrizes políticas. Deste modo, inspirariam e instruiriam o burocrata sobre como agir em situações semelhantes: “theory in the study of politics, including world politics, has traditionally been intended to guide practice” (Lepgold e Nincic, 2001, p. 2).

Havia o recurso à filosofia política e à sociologia, proporcionando um grau de complexidade para as Relações Internacionais. Não obstante essa complexidade e até mesmo um rigor filosófico, a disciplina se mantinha voltada para a resposta de problemas (Kenkel, 2005, p. 10). Ela se beneficiava da experiência prática e possibilitava a relação produtiva entre teoria e prática.

Theory and method are, therefore, means not ends: they exist to promote our understanding of empirical causes by encouraging theoretical breadth, logical coherence, and empirical objectivity (Moravcsik, 2003, p. 133).

Seu poder explicativo, assim como a sua importância como ferramenta analítica, dependia da sua capacidade de produzir conhecimento que oferecesse aos formuladores de decisão generalizações amplas, mas concretas.

[B]oth theorists and practitioners seek a clear and powerful understanding of cause and effect about policy issues, in order to help them diagnose situations, define the range of possibilities they confront, and evaluate the likely consequences of given courses of action (Lepgold e Nincic, 2001, p. 3).

A proximidade dos teóricos com os centros de decisão certamente era um fator de impacto para a conexão entre teoria e prática. A sua assessoria permitia o desenvolvimento de estratégias baseadas em postulados fundamentados em experiências anteriores e com grau de previsibilidade maior. “Fazer teoria” não era a preocupação central dos intelectuais, mas proporcionava respostas para problemas reais de um mundo real: entender a guerra, suas causas e sua recorrência, organizando a violência de maneira a desenvolver mecanismos para evitá-la (Thompson, 1955, p. 733; Lepgold e Nincic, 2001, p. 5).

A II Guerra Mundial proporcionou a confirmação de que a guerra deixara de ser uma opção válida para atingir os interesses dos Estados. O cenário internacional ao seu fim mostrava que mesmo os interesses vitais provocariam mais danos do que ganhos para os envolvidos. As estratégias para evitar que a

guerra acontecesse deixavam de se basear na organização da violência para se alojar em medidas institucionais, principalmente com a criação da Organização das Nações Unidas (“ONU”). O foco das Relações Internacionais se voltava para o desenvolvimento econômico e social dos Estados e a guerra seria deslegitimada como instrumento de política.

Mesmo assim, enxergava-se que a violência ainda era uma opção; ilegítima, mas uma opção. A organização da violência continuava a ser uma necessidade. Mas não mais era uma responsabilidade das Relações Internacionais, que abordariam a guerra de outra maneira. A violência seria organizada e legitimada em outra dimensão. Seu caráter estratégico foi resgatado pela Segurança e incorporada como uma estratégia política à disposição dos Estados, conforme seus interesses e disposição de arcar com seus custos.

## **2.2.**

### **A formalização da Segurança e o desenvolvimento do campo**

A Carta da ONU deslegitima o uso da guerra como mecanismo de resolução de disputas e alcance de objetivos. Contudo, o seu uso ainda era possível. As Relações Internacionais afastavam a guerra do cenário internacional, mas a bipolaridade que marcaria as décadas seguintes impelia o uso estratégico da violência para a contenção dos adversários e rivais. Em outras palavras, a capacidade de manter as áreas de controle político e ideológico faziam EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (“URSS”) recorrerem a mobilização da violência para garantir seus interesses.

A possibilidade de uso da violência era, logo, parte da estratégia de política externa dos EUA. Os formuladores de decisão demandavam um instrumental teórico que permitisse a eles vislumbrar as possibilidades e conseqüências de sua utilização, ponderando custos e oportunidades. Surgem nos EUA, na década de 1950, os estudos de Segurança como área responsável por assessorar o processo decisório no tocante ao uso estratégico da violência – mais especificamente, a ameaça, controle e uso da força militar (Nye e Lynn-Jones, 1988, p. 6; Walt, 1991, p. 212; Sheehan, 2005, p. 6). Notadamente estas eram a maior preocupação

enfrentada pelo governo norte-americano naquele período da Guerra Fria (Ullman, 1983, p. 129).

A delimitação do escopo da área corresponde a duas situações que incidiam na política àquela época. A primeira dizia respeito ao foco da política externa norte-americana. Esta se dirigia ao desenvolvimento de estratégias de contenção da ameaça soviética e o uso da força para conter eventuais pretensões era considerada a melhor estratégia. A segunda surge como explicação para a primeira: o foco no uso da força era consequência da predominância do Realismo na política externa daquele país (Nye e Lynn-Jones, 1988, p. 6 e seguintes).

Esse foco evidenciava a preocupação com questões práticas que recaiam sobre os formuladores de decisão. O papel dos teóricos era oferecer o instrumental para o desenvolvimento de políticas que proporcionassem alcançar os interesses do Estado. Como a guerra era uma estratégia ilegítima, mas possível, a Segurança, ao se voltar para a organização da força armada, poderia promover práticas de contenção e dissuasão para garantir o sucesso de suas políticas. Segurança não se tratava apenas de guerra, mas também de formas de evitá-la – e ainda assim alcançar seus interesses.<sup>16</sup>

### **2.2.1. A Segurança na Guerra Fria**

A Segurança nasce nos EUA com o propósito específico de auxiliar o processo decisório norte-americano. Não à toa a Segurança realista é tratada também como uma teoria de “segurança nacional”.<sup>17</sup> Segurança nacional é a diretriz política decorrente da escolha moral sobre que valores serão defendidos e quais perderiam importância na definição dos interesses de um Estado (Wolfers, 1952, p. 481). A predominância da segurança do Estado em detrimento da

---

<sup>16</sup> Esta seria a lógica das políticas visando a dissuasão que, inclusive, é apontada como a principal representação da aplicação política da Segurança (Nye e Lynn-Jones, 1988, p. 11; Payne e Walton, 2002; Buzan e Hansen, 2010, sp.).

<sup>17</sup> Sobre o tema, ver Wolfers (1962) e Morgenthau (2003, p. 199-214). Este pensamento era possível em função do caráter científico que a Segurança assumia, valendo-se de teorias de escolha racional e análises cognitivas para delimitar seu objeto de estudo. Um dos grandes incentivadores dessa postura é John Mearsheimer, que afirma que os estudos das Relações Internacionais *ainda* não seria semelhante ao das ciências naturais, mas que deveriam se beneficiar de predições e métodos científicos para obter maiores sucessos e consolidar-se como uma verdadeira ciência (Mearsheimer, 1990, p. 9).

individual se justifica na medida que somente seria possível atingir liberdade, justiça e paz, através da segurança (Wolfers, 1952, p. 500-501).<sup>18</sup>

O resgate dos problemas políticos enfrentados pelos EUA caracterizou a dimensão intelectual da disciplina, mais precisamente o cenário de confronto militar com a URSS. Questões como a proliferação nuclear e o uso estratégico de forças convencionais, bem como elementos da diplomacia militar e do desenvolvimento de capacidades militares eram parte tanto do programa de pesquisa da Segurança, quanto das estratégias de política externa daquele país. A Segurança ganhava importância política enquanto produção intelectual capaz de oferecer, com razoável grau de sucesso e previsibilidade, alternativas e estratégias para o desenvolvimento de estratégias de política externa, especialmente no processo de contenção de uma eventual expansão soviética.

Essa confusão de temas integrava pesquisadores civis e militares em um esforço conjunto para oferecer um arcabouço analítico para instruir o processo decisório, atendendo às demandas mais imediatas dos burocratas. O desenvolvimento da disciplina estava intimamente conectado aos interesses norte-americanos, vinculando as ameaças enfrentadas às preocupações dos primeiros teóricos e analistas (Walt, 1991, p. 212-213; Kolodziej, 1992a, p. 429).<sup>19</sup>

### **2.2.1.1. A Era de Ouro**

O primeiro período da Segurança,<sup>20</sup> a “Era de Ouro”, contava com a participação estreita da esfera civil, especialmente no que diz respeito à estratégias alternativas à tecnologia nuclear. A abordagem era eminentemente militarista – o

---

<sup>18</sup> Em função dessa definição de interesse nacional, que corrobora os interesses norte-americanos e os universaliza, alguns autores atribuem críticas de um etnocentrismo demasiado no campo (Haftendorn, 1991, p. 5; Sheehan, 2005, p. 7; Morgan, 2007, p. 14-15).

<sup>19</sup> De acordo com Barry Buzan e Lene Hansen (2010, sp.), os estudos de Segurança não eram uma exclusividade dos EUA, mas sua associação com aquele país se dava em grande parte em função do poder que ele detinha durante a Guerra Fria. Outros Estados ofereciam produções relevantes para a Segurança também: “[w]e understand [Estudos de Segurança] to be a mainly Western subject, largely done in North America, Europe and Australia, with all of the Westernisms that this entails” (Buzan e Hansen, 2010, sp.).

<sup>20</sup> A divisão em Era de Ouro e Renascimento foi proposta por Stephen Walt (1991) e ajuda a entender, de forma didática, as diferenças institucionais na consolidação da Segurança como corpo teórico. Ainda que não reconhecido por Walt, tal divisão é baseada nos dois períodos da política externa dos EUA em relação a Guerra Fria (Kolodziej, 1992a, p. 429).

predomínio do Realismo político era responsável por esse viés, mas a presença de analistas e assessores civis se caracterizaria pelo desenvolvimento de modelos racionais que possibilitassem prever a ação do adversário, inspirados pela teoria dos jogos e os estudos de Economia.

O foco era na utilização estratégica da força armada. Outros temas, como dissuasão, coerção e escalada armamentista reforçavam a preocupação em responder a problemas específicos de um mundo real (Walt, 1991, p. 213-215).<sup>21</sup> Expandir o escopo da segurança para além de questões militares era comprometer seu caráter científico, colocando em risco sua contribuição à política (Walt, 1991, p. 213).

During this golden age, Western governments found that they could rely on academic institutions for conceptual innovation, hard research, practical proposals, and, eventually, willing recruits for the bureaucracy. Standards were set for relevance and influence that would prove difficult to sustain (Freedman, 1998, p. 51).

Esse instrumental teórico e analítico permitiu, também, dar apoio às estratégias de política externa do governo norte-americano, moldando as dinâmicas de ação, especialmente de uma forma que proporcionasse a contenção da ameaça soviética. A contribuição intelectual à Segurança proporcionava aos formuladores de decisão um conhecimento específico e direcionado para os problemas que eles enfrentariam, possibilitando pensar abstratamente nos impactos e conseqüências das suas ações. Em outras palavras, Segurança dizia respeito aos mecanismos que definiriam o alcance e a manutenção dos interesses nacionais dos Estados no plano internacional (Wolfers, 1952, p. 481).

Contudo, a partir da segunda metade da década de 1960, os Estudos de Segurança começaram a perder força, motivados por fatores políticos de caráter essencialmente militar como a guerra do Vietnã, a crise dos mísseis de Cuba e a *détente* entre EUA e URSS (Walt, 1991, p. 215-216). Esses eventos mostravam que o estudo da guerra não era mais suficiente para garantir a segurança e a

---

<sup>21</sup> Exemplo disso são as estratégias de retaliação maciça e resposta flexível, desenvolvidas nos governos Eisenhower e Kennedy, respectivamente (Payne e Walton, 2002, p. 167-169). A primeira propunha a retaliação com toda a força possível – ou seja, força nuclear – a avanços soviéticos na Europa. A estratégia da resposta flexível, por sua vez, pretendia oferecer retaliações “à altura” das ações realizadas pela União Soviética contra os aliados norte-americanos. O uso da força é central para essas estratégias darem certo, mas também busca prevenir que a guerra aconteça a partir de uma ameaça certa e concreta.

hegemonia de um Estado internacionalmente (Keohane e Nye, 1977; Keohane, 1984).

Não obstante essas questões essencialmente políticas, havia ainda a questão da preservação da dimensão teórica da disciplina e de sua conexão com a prática política. A Segurança chegara a um beco sem saída porque os desafios enfrentados não encontravam respostas em seus pesquisadores e analistas.

Questões como o uso da força militar convencional estavam resolvidos e já não causavam tantas ameaças, mas não havia o desenvolvimento de estratégias que permitissem superar o problema da credibilidade do emprego da força nuclear. A crise dos mísseis em 1962 representou o momento mais próximo de uma nova guerra mundial e a proposta de garantir segurança através da ameaça do uso da força se esvaziava diante da perspectiva de destruição do mundo: os modelos racionais desenvolvidos pelos intelectuais não eram tão racionais quanto se propunham a ser. Se a disciplina deveria garantir as bases de ação para o sucesso da política externa e da preservação dos interesses de um Estado no plano internacional, como lidar com tamanhos insucessos e incertezas?

A vinculação estreita com o processo decisório provocou a carência na formação de um pessoal capaz de prestar assessoria e instruir o processo decisório. À parte do que era produzido em termos de conhecimento *problem-solving*, a Segurança não deixou um legado que proporcionasse contribuições para questões futuras, como acontecera nas Relações Internacionais. Os livros da área eram datados, prendendo-se por demais a questões relativas a um período e/ou problema específico, perdendo seu valor analítico-explicativo em pouco tempo (Nye e Lynn-Jones, 1988, p. 12-13).

A teorização no campo era limitada a oferecer auxílio aos interesses imediatos dos formuladores de decisão. As respostas e soluções apresentadas eram, portanto, satisfatórias para os formuladores de decisão, caracterizando a sua relevância política. Seu rigor intelectual, por outro lado, não se desenvolvera. Isso comprometia a renovação na área: a Era de Ouro falhou em produzir novos doutores para continuar os estudos (Walt, 1991, p. 216). A relação produtiva entre teoria e prática, que marcou o campo, estava ameaçada.

### 2.2.1.2.

#### O Renascimento dos estudos de Segurança

Quase uma década depois, com o fim da guerra do Vietnã e o apoio de fundações e centros de pesquisa direcionados à Segurança, começou o período do Renascimento (Walt, 1991, p 217-222). Diante de um novo cenário político, novos problemas empíricos surgiam e demandavam respostas distintas daquelas oferecidas nas últimas décadas. A relação produtiva entre teoria e prática que caracterizava a área e fora ameaçada ao final da Era de Ouro foi resgatada, pois os novos desafios geravam novo instrumental analítico, que era aplicado na prática política e reverberavam na produção de novo conhecimento.

O uso da História se tornou mais recorrente, sustentando empiricamente as descobertas teóricas e criando um arcabouço explicativo baseado na experiência prática. Isso levou ao questionamento da teoria da dissuasão racional, que dominara a Era de Ouro.

Por conseqüência, o Renascimento trouxe modelos mais eficientes para explicar e oferecer estratégias relativas à questão nuclear. Temas como o uso da força militar convencional foram revisitados, especialmente diante da lição aprendida no Vietnã. Não bastava apenas a superioridade material, mas também o desenvolvimento de estratégias que permitissem o emprego consciente e adequado de forças militares em diversos e diferentes cenários. A “grande estratégia norte-americana”, i.e., a teoria que sustentaria a política externa norte-americana através da combinação de meios diplomáticos e militares se desenvolvia. A ameaça da violência continuava a predominar na Segurança, mesmo que se tratando de mecanismos para prevenir a sua utilização (Payne e Walton, 2002, p. 168-169).

Acontecia, também, a aproximação da Segurança à teoria de Relações Internacionais, estreitando o laço dos intelectuais com o processo decisório no Renascimento: as bases filosóficas que sustentavam a organização da violência no início do século foram recuperadas, possibilitando modelos metodologicamente mais precisos e estratégias mais amplas, envolvendo não só as diretrizes de ação, mas também os impactos e reações às escolhas.

Entretanto, apesar desta aproximação abrir maior espaço para a reflexão e para o pensamento em longo prazo sobre os problemas de segurança, o afluxo de

perspectivas teóricas menos vinculadas à prática política também levou ao questionamento dos pressupostos tradicionais da Segurança. Isso evidenciava uma mudança significativa: o centro de gravidade da Segurança se voltou para academia e para a maneira como esta desenvolveria uma nova visão para o campo.

Os departamentos universitários criavam centros de estudos de Segurança, produzindo doutores capazes de refletir criticamente sobre os problemas enfrentados e oferecendo novas perspectivas para resolvê-los. A maior formalização dos mecanismos de estudo da Segurança e à adoção da metodologia das Ciências Sociais em detrimento aos modelos racionais economicistas empregados na origem da disciplina levavam a um desenvolvimento de proposições explicativas gerais sobre o uso da força na política internacional que poderia ser aplicado para questões contemporâneas. Tal preocupação metodológica criava, ao mesmo tempo, um espaço de debate acadêmico, enriquecendo o campo da Segurança, e uma maior confiança para os formuladores de decisão, que podiam compreender as diretrizes propostas a partir de um maior número de variáveis.

Porém, ao abrir um espaço maior junto às Ciências Sociais, a Segurança recebeu também a contribuição de outras metodologias, que questionavam a verdade e as formas de conhecimento. Isso promoveria a discussão sobre o objeto da segurança e a lógica na qual ela opera, implicando a ampliação e alargamento da teoria, marcando o início do questionamento das bases da disciplina.<sup>22</sup>

A preocupação tradicional foi rechaçada a partir da idéia de que haveria novas fontes de ameaças, mais comuns e politicamente importantes que o uso da força, que deveriam ser também foco da Segurança. A restrição que os realistas

---

<sup>22</sup> O que não significa que antes de 1980 não houvesse pleitos, nem tampouco produção acadêmica voltada para uma renovação no pensamento sobre o que é segurança e o que significa estar seguro. “Although the terms ‘widening’ and ‘deepening’ had not yet become established tropes in the 1960s and 1970s, early phases of widening and deepening started well inside the Cold War Era” (Buzan e Hansen, 2010, sp.). O artigo de Richard Smoke (1975) é uma prova disso. Afirmamos que a década de 1980 marcou essa mudança porque a produção teórica nesta década foi significativa para os debates teóricos da Segurança, a partir da década seguinte. Ademais, trabalhos como o de Barry Buzan (1991, mas com a primeira edição acontecendo na primeira metade da década de 1980) e Richard Ullman (1983) foram escritos neste período, contribuindo para o debate na Segurança.

davam à área não seria capaz de explicá-la satisfatoriamente: era preciso alargar o objeto de estudos (Ullman, 1983, p. 123; Kolodziej, 1992b, p. 6).

O fim da Guerra Fria exerceu papel importante nesse processo. Com a diminuição das tensões entre EUA e URSS, o emprego estratégico da força armada, em um mundo onde a bipolaridade não mais era determinante (Singer, 2001, p. 193-197), não era mais visto como importante. Outros problemas surgiam e foram encarados como parte da agenda de segurança. Ao mesmo tempo, teorias críticas surgidas nas décadas de 1960 e 1970 começaram a ganhar mais corpo no debate de Relações Internacionais e abordavam a Segurança, aprofundando a sua lógica e propondo entender o que significava estar seguro.

### 2.2.2.

#### **A Segurança na linha de fogo: alargamento e aprofundamento**

“Widening and deepening nevertheless raise profound questions about [os estudos de Segurança] and what it should include and what exclude, and this is likely to remain an area of controversy” (Buzan e Hansen, 2010, sp.). Essa questão passou a assumir o foco dos debates sobre o que constituía a Segurança e o que este conceito significaria. A crise econômica da década de 1970 trouxe outras questões para a agenda de segurança, de modo que o uso da força militar deixaria de ser considerada um instrumento viável para fazer política – os custos envolvidos era muito altos (Keohane, 1984, p. 39-41). A deterrência e a ameaça da guerra eram centrais para a segurança na Guerra Fria (Freedman, 2002, p. 330), mas o futuro reservava novas perspectivas, mais otimistas (Farrell, 2002, p. 287-288). A insatisfação – e insuficiência – do aspecto militarista da Segurança abria espaço para outros desafios e outras fontes de insegurança.

Sob este argumento, Richard Ullman critica a visão tradicional de segurança do governo norte-americano e discorre sobre um possível alargamento do escopo da Segurança. Seu artigo é considerado um marco para a proposta ampliacionista<sup>23</sup> justamente por propor a ruptura com a agenda militarista

---

<sup>23</sup> Em inglês, no original, *wideners*.

tradicional.<sup>24</sup> Os defensores do ampliacionismo acusam que o foco no uso da força militar levaria à perda da vinculação da Segurança com a realidade que ela busca explicar. A inclusão de novos temas se fazia necessária porque quando a sensação de segurança<sup>25</sup> aumenta, as vulnerabilidades diminuem: “[i]n every sphere of policy and action, security increases as vulnerability decreases” (Ullman, 1983, p. 146).

O ampliacionismo se caracteriza por defender que a Segurança deveria envolver também fenômenos não-militares, como a economia, sociedade e meio ambiente, que teriam impacto igualmente relevante para a estabilidade e sobrevivência dos atores políticos (Tarry, 1999, p. 3-6). “The issue-driven widening eventually triggered its own reaction, creating a plea for confinement of security studies to issues centered around the threat or use of force” (Buzan, 1998, p. 2). Este movimento é associado à perspectiva liberal, que tomava corpo nas teorias de Relações Internacionais como resposta ao pessimismo realista, especialmente na década de 1970, com a interdependência complexa e com as teorias integracionistas.

Mas os liberais não eram os únicos a enveredar pela Segurança. As teorias reflexivistas de Relações Internacionais (Keohane, 1988, p. 389-393) ganhavam corpo naquela área e passaram a estabelecer um diálogo com a teoria realista de Segurança, buscando entender a lógica através da qual operaria a segurança.

Os aprofundadores<sup>26</sup> entendem que a ampliação proposta pelos liberais é tão perigosa quanto à própria restrição imposta pelos realistas. Tanto uma quanto outra seriam escolhas normativas que limitariam o entendimento do que realmente constitui segurança. Eles procuram entender o que significa estar seguro, contra o que se está seguro e, mais importante, quem está seguro para, somente então, proceder com o alargamento do escopo.

---

<sup>24</sup> Outros trabalhos que formam a posição ampliacionista são Brown (1989), Nye (1988), Haftendorn (1991) e Kolodziej (1992b). O trabalho de Brown, inclusive, é parte de uma edição especial da *Survival* que tratava apenas de questões estratégicas não-militares.

<sup>25</sup> Ullman usa a expressão “coeficiente de segurança” para representar essa sensação de segurança. Desta forma, ele consegue se aproximar da cientificidade e precisão que o campo demanda, evitando abstrações imensuráveis que pudessem abrir margem para críticas à sua proposta. Esta tensão entre cientificidade e subjetividade, precisão e emoção, é retratada por Bill McSweeney na forma da dicotomia entre a imagem substantiva e a imagem adjetiva da segurança representando, respectivamente, a visão masculina e a visão feminina da política (McSweeney, 1999, p. 13-16).

<sup>26</sup> Em inglês, no original, *deepeners*.

Por se tratar de opções políticas, o foco em um tema ou noutro evidenciaria, antes de mais nada, interesses. Assim, as agendas realista e ampliacionista são igualmente comprometidas com alguma posição dominante. Alargar não é o problema, mas a forma como este alargamento é realizado (Walker, 1997, p. 65-66). Uma agenda mais ampla aumenta, certamente, a gama de conhecimento e compreensão necessários para os estudos de Segurança. Contudo, ela também implica duas conseqüências.

Primeiramente, há a mobilização mais freqüente para resolver essas questões: se tudo é segurança, o que significa a sua ausência – ou, o que significa estar seguro? A segunda conseqüência é que uma agenda mais ampla tende, inconscientemente, a comparar a segurança a um tipo de bem – e não como uma condição.

The wideners argue that a predominantly military definition does not acknowledge that the greatest threats to state survival may not be military, but environmental, social and economic. The deepeners, on the other hand, ask the question of *whose* security is being threatened and support the construction of a definition that allows for *individual* or *structural* referent objects, as opposed to the *state* (Tarry, 1999, p. 1, grifo original).

Assim, criar-se-ia uma eterna dicotomia entre segurança e insegurança que afetaria a relação entre os Estados, povos e indivíduos (Buzan, 1998, p. 4). O aprofundamento da segurança envolve, pois, entender os mecanismos que operam sobre o conceito e sobre as perspectivas teórica e política, de forma que “segurança” seja vista como uma questão referente ao sujeito e ao contexto político onde ele se insere.

### **2.2.3.**

#### **A perda da relação produtiva entre teoria e prática na Segurança**

Os debates das décadas de 1980 e 1990 sobre a ampliação e o alargamento foram importantes para a reafirmação da importância da Segurança, mas trouxeram controvérsias que colocavam em risco a coerência e a utilidade política da área. O debate sobre o que seria segurança e o que a Segurança deveria abordar acabou por afastar da área a capacidade de instruir o burocrata no processo decisório. As teorias e perspectivas políticas que estabeleciam o novo debate teórico na disciplina reivindicavam que seu objeto de estudo e seus

referenciais teóricos deveriam se encaixar nas possibilidades do pensar em segurança e, conseqüentemente, fazer Segurança.

O arcabouço liberal, que orienta o ampliacionismo, é um exemplo disso. Questões como economia e legitimidade políticas são elevadas à condição de segurança. Contudo, as respostas buscadas pelo Liberalismo afastam os pressupostos que norteiam as motivações da Segurança – o uso estratégico da violência –, fazendo com que haja a perda da coerência intelectual da disciplina. Fala-se demais em segurança, mas não se constrói um foco de estudos de Segurança justamente porque existiriam outros arcabouços teóricos já preparados para oferecer as respostas que se demandava da Segurança. Ao tornar qualquer problema um problema de segurança, os ampliacionistas colocam em risco relação produtiva entre a teoria e a prática.

Os aprofundadores, por sua vez, vão se conter quanto a esse processo de inclusão não-problematizada de temas na Segurança, ao menos enquanto não obtiverem um completo entendimento da lógica em que opera a segurança. Sua proposta é oferecer maior capacidade explicativa sobre a segurança, construindo um arcabouço teórico e intelectual explicativo e orientado para a política a partir da análise histórico-interpretativa. O aprofundamento ajuda a entender o que é segurança e quais condições devem ser atingidas para que possamos falar de segurança, mas não trabalha com as diretrizes políticas que conduziriam à segurança, nem tampouco com seu elemento central, a violência manifestada através do uso da força.

O uso da violência como instrumento de política é substituído pela reflexão sobre as condições que permitiriam a realização da política. A Segurança deixa de ser associada com os mecanismos que permitem o ator político alcançar seus objetivos políticos para se tornar um espaço de reflexão sobre as condições que tornariam o seu objeto de referência livre de ameaças.

O debate de ampliação e aprofundamento perde o caráter estratégico e instrumental que a Segurança e seus antecessores – a teoria estratégica, a filosofia política e até as Relações Internacionais – ofereciam em prol da compreensão sobre as condições da política e da reflexão meta-teórica. Há um descolamento da prática política em busca de uma maior capacidade explicativa, especialmente em função das teorias que buscam desenvolver tal instrumental de aprofundamento.

Isso é feito às custas da perda da relação produtiva entre a teoria e a prática. A violência é marginalizada e encarada como uma das dimensões da violência, não mais assumindo o papel central antes reservado a ela.

A relação produtiva da produção intelectual com a prática política é perdida na medida em que limita – por vezes até extinguindo – a contribuição que uma dimensão oferece a outra. Não há mais a produção de um conhecimento útil que auxilie o formulador de decisões na avaliação e desenvolvimento de estratégias políticas. As teorias que aprofundam a Segurança não se voltariam para a resolução do problema enfrentado pelo burocrata, mas buscam oferecer espaço para refletir sobre as condições políticas que cercam o objeto de referência da Segurança.

Com a perda dessa relação produtiva e, conseqüentemente, do não oferecimento de material analítico para responder aos problemas mais imediatos da Segurança, o uso da força é retirado da esfera de análise e surgem obstáculos para se trabalhar e entender questões políticas complexas, como as novas guerras. O elemento “violência” é central para entender as novas guerras, mas o uso da força perde espaço quando se amplia o escopo da área para outros temas, como identidade, economia e legitimidade política, que são colocados como aspectos centrais no oferecimento de respostas.

Estes elementos das novas guerras são explicados por meio de outras áreas do conhecimento, esvaziando a contribuição da Segurança. Contudo, se olharmos para a questão valendo-nos da violência como estratégia política, podemos compreender que estes temas – identidades, economia, legitimidade política e outros – são parte de um esforço mais fundamental, que coloca a violência em primeiro plano. Sua origem se dá a partir do uso da força como condição para romper a resistência ao alcance dos interesses dos atores, e a utilização desse instrumental espalha-se para outras áreas como parte da violência, não como uma dimensão estranha a ela. A partir de sua compreensão – o que, em maior ou menor escala, é buscado pelos defensores do aprofundamento da segurança – é possível informar estratégias políticas para orientar os formuladores de decisão a se comportarem adequadamente a tais desafios.

A violência continua sendo um aspecto central para a Segurança. A ampliação e o aprofundamento da disciplina trouxeram desafios que não podem

ser ignorados. Contudo, a ampliação da Segurança faria com que a perda da relação produtiva entre teoria e prática se perdesse na miríade de temas que é encaixada sem maiores reflexões. O aprofundamento, se por um lado promove a reflexão sobre segurança, por outro se perde em digressões que fugiriam da aplicabilidade prática buscada pelo campo. Ainda assim, o movimento de aprofundamento da segurança contribuiria para entender a violência e o uso da força nas novas guerras, desde que obedecidos certos limites – que trabalhamos em um momento posterior nesta tese.

### **2.3.**

#### **Produzindo conhecimento útil: a relação produtiva entre teoria e prática e a relevância política**

Mostramos que a teoria estratégica, as Relações Internacionais e a Segurança, em sua origem, oferecem o instrumental para diagnosticar o problema, permitindo que o burocrata previsse eventos e suas conseqüências a partir de experiências passadas, antecipando suas respostas e preparativos políticos. Elas constituem teorias de resolução de problema, voltando-se para questões práticas que incidem sobre o processo decisório.

Uma vez que o cenário político pudesse ser modelado a partir da abstração proporcionada pela reflexão intelectual, restava evidente o grau de prescrição que recaía sobre a reflexão intelectual. A correlação entre causa e efeito, resultados e ações, e as conseqüências que delas decorreriam eram trabalhadas de forma a proporcionar a racionalidade da ação de acordo com os resultados desejados. Com isso, seria possível avaliar as decisões políticas através de parâmetros mensuráveis e perceber se o sucesso das estratégias adotadas foi alcançado ou não (Walt, 2006, p. 29-34).

Essas estratégias, mesmo não assegurando o sucesso do empreendimento político, delimitavam as conseqüências e impactos das ações tomadas, permitindo a previsibilidade e o cálculo racional no processo político. Isto acontece, grosso modo, de três formas, que podem ser caracterizadas como conhecimento útil para o processo decisório.

Primeiramente, podemos falar que a contribuição da teoria ao processo político permite desenvolver um conhecimento abstrato baseado em modelos analítico-dedutivos. Esses modelos oferecem uma lógica geral que instrui a formulação de diretrizes de ação que conduziriam ao sucesso, mas não o garantiriam, proporcionando apenas linhas gerais de ação em situações que se encaixariam nesse modelo (George, 1993, p. 117-120; Levgold e Nincic, 2001, p. 20-21).

A estratégia da deterrência se encaixa nesse tipo de conhecimento: deterrência consiste em alterar o processo decisório de outrem através da ameaça do uso da força (Payne e Walton, 2002, p. 161-162). Para o sucesso dessa estratégia, é preciso que se tome como parte do modelo a racionalidade dos atores envolvidos e a credibilidade de quem faz a ameaça para que esta seja bem sucedida (George, 1993, p. 118). Nada garante o sucesso da deterrência, mas podemos imaginar as condições para ela ser bem sucedida.

Analisando o modelo em questão podemos identificar variáveis críticas que incidem no cenário político e especificar a lógica e a importância que são associadas a essas variáveis para que o objetivo seja concretizado. De forma semelhante, deve-se evidenciar eventuais benefícios e reveses das escolhas antes de realizá-las de fato. Através da simplificação da realidade, esses modelos ofereceriam um panorama para o burocrata compreender as dinâmicas presentes no problema em tela e agir de forma compatível com os objetivos buscados (Alves, 1981, p. 20). Sabendo como o modelo opera e de que maneira afeta a relação política, é possível tomar as medidas adequadas voltadas não apenas ao alcance dos interesses, mas também para responder e limitar eventuais consequências que repercutam a partir da escolha realizada. Como resultado, o formulador de decisões teria acesso a um cenário mais completo sobre os impactos de suas ações, pois as condições presentes no processo decisório são replicadas no modelo e analisadas tendo em mente a interação com outros atores políticos racionais.

A segunda forma de conhecimento útil decorre da produção de um conhecimento amplo e genérico (George, 1993, p. 120-125), que toma a forma de generalizações condicionais. Este conhecimento possibilita identificar e explicar,

ainda que de forma limitada, variáveis que, caso presentes, favoreceriam o sucesso da estratégia em detrimento de outras.

De um modo geral, o conhecimento genérico permite proceder com generalizações simples, mas elucidativas, que, quando aplicadas ao modelo da realidade examinada, indicam as possibilidades de sucesso de uma estratégia. Em outras palavras, o conhecimento amplo e genérico permite o estabelecimento de regras e generalizações que condicionam o sucesso da ação a certos elementos e eventos incidentes. A possibilidade de combinar esse conhecimento amplo e genérico com o modelo analítico-dedutivo apontado acima, tende a efetivar o sucesso por reduzir as margens de incerteza que operam sobre o processo decisório.

É possível, com isso, estabelecer uma relação de condições facilitadoras que possibilitem as chances de sucesso da estratégia adotada. Quanto mais condições facilitadoras presentes, maior a chance do sucesso (George, 1993, p. 121-122) – o que, de modo algum, implica na impossibilidade do erro: a chance deste ocorrer apenas é mitigada. As estratégias adotadas se baseariam no sucesso – ou não – de estratégias anteriores, refletindo a importância da experiência para a condução do processo decisório: “theory affects the choice of objectives by helping the policy maker evaluate both desirability and feasibility” (Walt, 2005, p. 32).

Finalmente, a terceira forma de conhecimento relevante que pode ser apurado da reflexão intelectual se dirige à caracterização do oponente e de suas diretrizes de ação, bem como a imagem que é construída de si mesmo e que motiva as expectativas alheias. A teoria ajuda a delinear o comportamento do adversário, oferecendo um nível de previsibilidade relativamente preciso quanto às estratégias por ele adotadas (George, 1993, p. 125-131).

Definir e especificar as diretrizes de ação do adversário é diferente de atribuir a ele racionalidade ou irracionalidade. Quando se atribui racionalidade a um adversário, tende-se a caracterizar seu processo decisório da mesma forma que o seu próprio, o que produz reações idênticas diante dos mesmos desafios. Edward Kolodziej apresenta as tensões entre EUA e URSS como uma dessas falsas imagens que geram crises auto-referenciais (Kolodziej, 1992a, p. 424-426).

Esse tipo de conhecimento evidencia que há uma lógica que une os atores envolvidos no processo político, mas essa lógica não implica igualdade nas escolhas. Do mesmo modo que os demais tipos de conhecimento moldam graus de previsibilidade de sucesso, o conhecimento em relação ao outro ator gera *expectativas* da reação, não a certeza de como esta se dará. O propósito do conhecimento é tornar mais eficiente a estratégia adotada, mas não há como assegurar o seu pleno sucesso. A recíproca também é verdadeira: compreendendo a lógica da ação do adversário é possível entender as condições que moldam as expectativas do outro em relação a si próprio. “One’s self-image (...) is seldom the same image that is perceived by the adversary and that influence his perception and behavior” (George, 1993, p. 129).

A combinação desses três tipos de conhecimentos úteis para a política permite o desenvolvimento de modelos analíticos mais completos, que simplificam a realidade, identificam condições e variáveis incidentes e prescrevem o comportamento dos atores envolvidos. É, portanto, uma combinação de conhecimentos voltados para o *problem-solving*, com uma dimensão prática muito visível, que se mostra bastante apropriado para o caráter assumido pelos três arcabouços teóricos que discutimos aqui.

A combinação desses três tipos de conhecimento útil proporciona o que chamamos de uma relação produtiva entre teoria e prática. Mas no que consiste essa relação produtiva?

Como apontado anteriormente, esses corpos teóricos possuem a característica de integrarem a teoria e prática na busca por estratégias de ação. Os problemas de uma esfera repercutem na outra porque o objeto de estudos demanda tal correlação. Os intelectuais estão diretamente envolvidos com o processo político. Aqueles que produzem teoria sabem as necessidades do burocrata e entendem o papel da teoria para o desenvolvimento de estratégias. Os burocratas, por sua vez, percebem que a teoria oferece modelos de ação para definir possibilidades e custos da ação.

Uma relação produtiva entre teoria e prática, como a que existe entre filosofia política e teoria estratégica e que é replicada nas Relações Internacionais e nas origens da Segurança, faz com que os problemas políticos inspirem a busca por resposta por parte da teoria. Esta, por sua vez, informa a política sobre as

melhores estratégias para a satisfação dos interesses dos burocratas. Como síntese desse processo, os resultados obtidos pelo burocrata no desenvolvimento de suas estratégias de ação refinam o conhecimento do intelectual que, em situações semelhantes no futuro, possuiria um instrumental analítico mais apurado. Em uma relação produtiva entre teoria e prática tornar-se-ia impossível dissociar uma dessas dimensões sem comprometer a eficiência da outra.

Em outras palavras, do diálogo entre essas duas dimensões resulta a produção de um conhecimento sistemático e metódico que auxilia e instrui o processo decisório. Este, por sua vez, gera a experiência, o *expertise* capaz de proporcionar o conhecimento que aperfeiçoaria a teoria, apurando o instrumental a serviço do burocrata. Entendemos que há relação produtiva entre teoria e prática, portanto, quando há contribuição de cada uma dessas esferas na outra, produzindo impactos reais na maneira como cada uma dessas esferas atua e tornando uma dependente da outra. O conhecimento obtido em uma relação produtiva entre teoria e prática é politicamente relevante, i.e., útil para o processo decisório.

[P]olicy-relevant knowledge reaches well beyond establishing direct relations between policies and their desired outcomes. It also sheds light on the *ceteris paribus* conditions that qualify such relations, and it establishes the circumstances under which the policy instruments will be available and malleable, as well as the considerations that govern the values of the *ceteris paribus* circumstances. Finally, it alerts policymakers to the various consequences of their actions beyond those that the policy is directly intended to produce (Lepgold e Nincic, 2001, p. 54).

Para fins desta tese, entendemos como politicamente relevante a teoria que combina diretrizes amplas e generalizações limitadas voltadas para determinar se uma estratégia pode ou não atingir seus objetivos, oferecendo alternativas para o decisor. Uma teoria politicamente relevante ainda oferece o conhecimento específico para o ator político agir com base nos padrões de comportamento dos demais atores, especialmente dos seus adversários (George, 1993, p. 103; Jackson, 2010, sp.), produzindo fatos e dados que contribuam para o esclarecimento de uma realidade pelos formuladores de política e para a tomada de decisões do formulador de decisões (Wallace, 1996, p. 301). A relevância política pode ser compreendida a partir da síntese dos três tipos de conhecimento úteis apontados, pois permitiria instruir a ação política através do elenco das estratégias possíveis e das expectativas de sucesso decorrentes de sua escolha (Lepgold e Nincic, 2001,

p. 26). Em resumo, o conhecimento político relevante decorre da relação produtiva entre a teoria e a prática.

Temos, com isso, que a teoria produzida pelas Relações Internacionais e pela Segurança apresentam como característica serem politicamente relevantes. Isto significa que o conhecimento produzido estabelecerá uma relação produtiva entre a teoria, i.e., o conhecimento produzido pelos intelectuais, e a prática, ou seja, o escopo de atuação dos burocratas.

## **2.4.**

### **Pergunta de pesquisa e hipóteses**

A argumentação desenvolvida neste capítulo sugere que a Segurança surge como uma teoria eminentemente voltada para a prática política, oferecendo conhecimento relevante ao burocrata a partir de uma relação produtiva entre teoria e prática. Essa relação produtiva já se manifestara na correlação entre filosofia política e teoria estratégica, além de estar presente nas origens das Relações Internacionais.

#### **2.4.1.**

##### **Pergunta de pesquisa**

A Segurança instruíra os formuladores de decisão sobre as estratégias e escolhas disponíveis, oferecendo ponderações sobre resultados e chances de sucesso. Porém, com as tentativas de alargamento e aprofundamento do campo, o seu arcabouço teórico deixou de perceber a Segurança como um campo politicamente relevante e altamente influenciado pelo processo decisório para se perder em questionamentos sobre referenciais e possibilidades de mudanças que rompiam com a lógica política. Conseqüentemente, a área perdeu a capacidade de oferecer alternativas viáveis para o processo político.

Temas presentes nas agendas contemporâneas, como é o caso das novas guerras, acabam sub-explicados, gerando dois problemas ao intelectual e ao formulador de decisões: a insuficiência explicativa do fenômeno e a incapacidade

de ofertar respostas politicamente viáveis para superar estes problemas. A síntese destes problemas resulta na assimetria entre o objeto político e o teórico.

Esse cenário nos traz a pergunta de pesquisa que norteia essa tese. *Por que a literatura de Segurança deixou de associar teoria e prática de forma produtiva?*

#### **2.4.2. Hipóteses**

A resposta à pergunta formulada acima corresponde a nossa hipótese principal. Acusamos que *a ausência de um debate sobre o conceito de violência para a Segurança ocasionou a marginalização deste tema no debate teórico da área*, rompendo a relação produtiva que havia entre teoria e prática.

A depuração do conceito de violência a partir das origens da disciplina, associando-o aos seus conceitos centrais, nos levaria ao resgate de suas proposições originais e permitiria que restabelecêssemos a relação entre teoria e prática que caracterizou a área. Para tanto, entender a violência como o uso deliberado da força para atingir fins políticos é o ponto de partida para reflexão. Utilizar tal definição como eixo analítico permitiria não restabelecer a relação produtiva entre teoria e prática, mas também proceder o aprofundamento da área, compreendendo as dinâmicas e a lógica que sustentam a segurança sem perder, contudo, a capacidade de proporcionar conhecimento relevante para o processo decisório.

##### **2.4.2.1. Hipóteses auxiliares**

Trabalhamos com duas hipóteses complementares, as quais nos referiremos como auxiliares. Seu papel é sustentar a hipótese principal e permitir que o argumento se desenvolva. Elas funcionam como elementos de confirmação da correção da hipótese principal, respondendo à pergunta de pesquisa, mas proporcionando as bases para a realização da hipótese principal.

As duas hipóteses auxiliares são:

(i) O fenômeno das novas guerras explicita a ausência do debate sobre violência na Segurança e a carência de uma relação produtiva entre a teoria e a prática, pois têm na violência um aspecto central; e

(ii) É preciso oferecer instrumentais analíticos que tragam o conceito de violência novamente para a literatura de Segurança. Em relação às novas guerras, o diálogo com os Estudos para a Paz e a macro-securitização devolve à Segurança os instrumentos conceituais – i.e, o próprio conceito de violência – que permitem o restabelecimento da relação produtiva entre teoria e prática.

## **2.5. Questões metodológicas**

Aproveitamos esse espaço para expor algumas considerações metodológicas. Três questões nos são particularmente importantes e cabe uma explicação mais detalhada: (i) as escolhas quanto às teorias revisadas no capítulo três; (ii) o papel e a importância do caso estudado no capítulo seis; e (iii) o problema envolvendo a definição e conceituação dos termos utilizados nesta tese.

### **2.5.1. A escolha do arcabouço teórico para revisão da literatura de Segurança**

Acreditamos ser importante escrever algumas palavras sobre a escolha das teorias que trabalhamos no capítulo três desta tese. Sabemos que toda escolha é um processo – ao menos parcialmente – arbitrário e implica exclusões de alguma natureza (Dunne, 1993, p. 312) e acreditamos que há grandes chances da nossa não ser consensual, portanto justificá-la-emos de forma detalhada quando necessário.

De forma a atingir nosso objetivo, trouxemos as contribuições mais relevantes ao campo da Segurança e à proposta que desenvolvemos nesta tese. Apesar do debate sobre segurança ser extenso, optamos por trabalhar correntes que são vistas como – além de se considerarem parte – desta disciplina. Isso permite enxergar a Segurança como um arcabouço teórico coerente e dotado de

um programa de pesquisas próprio, que reforça seu caráter politicamente relevante. Ademais, essas teorias têm a intenção de contribuir para a reflexão sobre a Segurança, tanto política quanto teórica, almejando, em diferentes níveis, a relevância política. A exclusão de teorias que contribuem para o debate de segurança, mas não se propõem a desenvolver uma teoria de Segurança, se torna, portanto, necessária.

Não buscamos mostrar quem faz segurança ou se refere à Segurança. Analisamos quem dialoga com a teoria realista a partir de sua idéia de violência como conceito central, oferecendo alternativas para a compreensão tanto da política quanto da Segurança. Nesse sentido, não basta criticar a Segurança, mas engajar em um debate coerente e cujos termos são estabelecidos pelas proposições teóricas.<sup>27</sup>

Assim, basear-nos-emos nas revisões de literatura realizadas por Keith Krause (1998), Ole Wæver (2004) e Steve Smith (2005) para guiar nossa proposta de categorização e correlação entre as vertentes de pensamento que formam o campo da Segurança. Esses trabalhos situam os debates teóricos na área da Segurança em torno das críticas à predominância realista, enfatizando as contribuições e desenvolvimentos no campo.

Keith Krause critica diretamente a proposta realista e traz a agenda histórico-interpretativa para introduzir na Segurança um corpo teórico crítico coerente. Seu trabalho proporciona o espaço para pensar no aprofundamento do campo porque estabelece as bases para compreender a lógica na qual opera a Segurança. Ao sugerir essa agenda, Krause justifica as escolhas realistas dentro do contexto em que foram realizadas. As escolhas foram feitas a partir de uma racionalidade historicamente localizada e correspondiam às demandas daquele período. Essa agenda crítica também proporciona a entrada de outras teorias no campo na medida em que observam a coerência que cerca a Segurança. Deste modo, o texto de Krause nos é útil para distinguir que teorias *falam* de segurança e

---

<sup>27</sup> Torna-se praticamente impossível mapear todas as contribuições teóricas que surgem em livros, bases de dados e periódicos especializados no que diz respeito à Segurança. Assim, reconhecemos que diversas correntes teóricas podem trabalhar o que consiste estar seguro, mas nem toda contribuição necessariamente diz respeito à Segurança. Sabemos que as escolhas que fazemos podem não ser as mais aceitas, mas elas se baseiam em obras consagradas e, portanto, são respaldadas por pesquisas tidas como sérias e consistentes.

quais teorias *fazem* Segurança. São com estas últimas que nossa revisão de literatura dialoga.

Steve Smith, por sua vez, faz um trabalho semelhante ao de Stephen Walt (1991), mapeando o campo da Segurança, mas direcionando suas lentes para as teorias críticas e às suas contribuições à área. Ele aproveita a delimitação das fronteiras da disciplina realizada pelo Realismo e apresenta as contribuições dessas teorias para entender a lógica que rege o campo. Sua preocupação também é apontar quem faz Segurança, mostrando que nem todos os pleitos por segurança representam uma preocupação legítima em compreender o que implica a disciplina. Seu debate sobre o caráter contraditório do conceito de segurança é uma prova desse inchaço do campo. Todos *falam* de segurança, poucos *fazem* Segurança.

Finalmente, Ole Wæver oferece uma contraposição entre as abordagens norte-americanas e européias de Segurança. Sua divisão reflete, na verdade, a divisão entre racionalistas e reflexivistas, já trazida por Robert Keohane em trabalhos anteriores (Keohane, 1988). Wæver aponta as fronteiras nas quais as Escolas européias trabalham, caracterizando a sua natureza crítica e permitindo entender a de que forma elas buscam superar as limitações tradicionais. Todavia, essa separação se faz importante porque aponta os rumos tomados pelo aprofundamento da Segurança e como as teorias críticas podem contribuir para a disciplina.

A partir destas bases, separamos as teorias em grandes eixos e neles veremos seu tratamento da violência, oferecendo uma contribuição ao desenvolvimento da área, especialmente pela sua capacidade de promover o aprofundamento da Segurança, o que não inclui o Realismo. Justamente por se aterem fundamentalmente ao estabelecimento de fronteiras delimitadoras sobre o que constituiria o objeto de estudos da área e a forma como esse objeto é atrelado aos atores da Segurança, o Realismo não participa do aprofundamento da Segurança.

Os grandes eixos aos quais nos referimos são três: (i) o Realismo, como teoria predominante na Segurança e principal orientadora na sua criação; (ii) a crítica ampliacionista, representada pelo Liberalismo; e (iii) as correntes críticas

que buscam o aprofundamento da segurança.<sup>28</sup> Nesse último grupo tratamos dos Estudos Críticos de Segurança – divididos em Estudos Críticos e a chamada Escola Galesa<sup>29</sup> –, a Escola de Paris, a Segurança Humana e a Escola de Copenhague. Estas teorias são apresentadas de maneira descritiva, evidenciando como a violência é abordada por elas. A utilização da literatura de Segurança nesta tese não tem pretensões de assumir aspectos constitutivos, servindo para retratar como o tema da violência foi marginalizado pelo campo e as deficiências que decorrem dessa negligência.

### 2.5.2.

#### A importância e o caráter ilustrativo do caso apresentado

O capítulo seis traz o cerco a Sarajevo como forma de ilustrar nosso argumento e a utilização dos instrumentais analíticos para resgatar a relação produtiva entre teoria e prática na Segurança. Cabe aqui algumas ressalvas ao seu papel e a sua utilidade para esta tese. Começamos com a justificativa de sua escolha.

O cerco a Sarajevo se insere em uma dimensão maior, que foi o processo de independência das ex-repúblicas iugoslavas e as guerras que dele decorreram. Apesar de localizadas temporalmente em um período particularmente instável, que foi o início da década de 1990, as guerras nos Bálcãs trouxeram uma dimensão que as destacava – ao menos discursivamente – dos demais conflitos domésticos e por independência que aconteciam pelo mundo. A questão étnica era particularmente explosiva nas ex-repúblicas iugoslavas, remetendo a identidades ancestrais antagônicas que foram silenciadas pelas estruturas estatais. Uma vez trazidas à tona novamente, as tensões pretéritas permitiram o desenvolvimento de políticas de exclusão e de violência com base em rótulos anteriores ao Estado e manipulados pelas elites políticas.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Steve Smith, mais especificamente, analisa outras teorias que podem ser elencadas no rol das teorias críticas – o feminismo, construtivismo e o pós-estruturalismo –, mas reforça que sua contribuição decorre mais do impacto inevitável das Relações Internacionais na Segurança do que propriamente um enfoque específico nesta área.

<sup>29</sup> *Welsh School*, no original em inglês.

<sup>30</sup> Outros conflitos acontecidos nesse período remeteram a identidades comunitárias não-estatais, tal como aconteceu na ex-Iugoslávia. Contudo, enquanto no país europeu essas identidades eram seculares e foram, alternadamente, exacerbadas e silenciadas, em outros locais do

A guerra da Bósnia-Herzegovina (“BH”) mostra-se particularmente importante para o nosso caso pelo papel que ela representa nos estudos das novas guerras. Sua importância não se justifica apenas porque ela está na Europa, nem apenas porque trouxe padrões de violência que não eram vistos desde a II Guerra Mundial. De acordo com Mary Kaldor, a guerra da BH é o paradigma deste tipo de conflito (Kaldor, 2001, p. 31) porque trouxe uma conscientização e mobilização internacional em torno da violência que nunca antes visto. Mesmo que houvesse lugares à época onde o cenário se apresentava mais violento, a guerra da BH retornou a mobilização internacional para conflitos internos depois de duas experiências mal-sucedidas (Farrell, 2002, p. 292-295; Valença, 2006a, p. 154).<sup>31</sup>

Nesse contexto, a escolha pelo cerco a Sarajevo se dá por diversas razões. A capital da BH representava um micro-cosmos de toda a guerra naquele país (Hall, 1994, p. 117). Era a cidade mais cosmopolita e etnicamente miscigenada do país. Além disso, o cerco constituiu o maior empreendimento militar desse tipo da era moderna (Andreas, 2008, p. 4) e proporcionou uma visibilidade ímpar para a mídia, organismos internacionais e organizações humanitárias. Podemos citar diversos outros argumentos que justificam a importância do cerco, mas acreditamos que as palavras de Bill Carter sintetizem a dimensão que ele assumiu. Ao ser perguntado por que gostaria de ir para a cidade, Carter respondeu de maneira simples, mas brilhante: “[s]eems like the place to be” (Carter, 2003, p. 17).

Quanto ao seu tratamento por esta tese, ressaltamos que seu caráter é ilustrativo e não analítico. Apesar de reconhecermos que há uma diversidade de excelentes relatos sobre o cerco e sobre a guerra da BH, que narram quase que de forma literária os acontecimentos, nosso objetivo é exemplificar algumas das dinâmicas apresentadas no estudo das novas guerras e correlacioná-las às proposições trazidas pelos Estudos para a Paz e a micro-securitização.

---

mundo essas referências foram construídas no início do processo de formação do Estado. Como exemplo, no caso de Ruanda, as identidades hutu e tutsi foram construídas pelos belgas para designar a classe dominante no país (Gourevitch, 1998, p. 55-57), não encontrando fundamentos na história – apenas nas carteiras de identidade.

<sup>31</sup> Kaldor acredita que a centralidade que a guerra na BH eventualmente assumiu nas agendas políticas, especialmente a partir de 1995, a tornará um marco para a década de 1990 (Kaldor, 2001, p. 32).

Nosso interesse é apontar as bases para o restabelecimento da relação produtiva entre teoria e prática na Segurança. Ilustramos o cerco com algumas narrativas de violência e das dinâmicas da guerra para ilustrar a prática da violência e as suas repercussões sociais. Não pretendemos fazer qualquer tipo de juízo quanto a esses fatos, nem tampouco problematizá-los: buscamos, tão somente, evidenciar as possibilidades concretas de nossas proposições. Isso é aplicável aos tipos de violência destacadas, a maneira como a violência foi construída e replicada e como e por quem foi denunciada.

### **2.5.3. Definições e conceitos**

Cabe aqui uma breve explicação sobre como as definições são formuladas neste trabalho e de que maneira construímos os conceitos trabalhados. “It matters how we define words, not merely that we define them” (Gerring, 2001, p. 65). Nosso objetivo nesta ressalva é deixar clara a opção que fizemos ao trabalhar os conceitos apresentados, neste capítulo e ao longo da tese.

Não é nossa intenção problematizar um conceito em excesso de modo a afastar nosso foco dos objetivos desta tese. O objetivo de um conceito é permitir sua imediata identificação e aplicação, criando o espaço para a reflexão teórica e empírica (Vasquez, 2009, p. 16). A parcimônia e a operacionalidade são dois aspectos centrais na formulação de conceitos. Buscamos, pois, definições que permitam o estabelecimento de um ponto de partida para a análise do objeto da tese e das possibilidades decorrentes dessa análise. O conceito é apenas um suporte no qual o leitor pode se apoiar para evitar confundir aspectos por vezes próximos ou problemáticos.

Conceitos não são estáticos (Gerring, 2001, p. 35). Especialmente para as ciências sociais, um conceito está sujeito a variações conforme o contexto onde é aplicado, as referências que são utilizadas e os marcos teóricos com os quais dialogam (Vasquez, 2009, p. 20).<sup>32</sup> Quanto menos problemáticos forem os termos

---

<sup>32</sup> John Gerring propõe pensar em oito critérios para uma definição ideal de um conceito. Estes são (i) coerência, (ii) operacionalização, (iii) validade, (iv) utilidade para o campo, (v) razoabilidade, (vi) contextualização, (vii) parcimônia e (viii) utilidade analítica (Gerring, 2001, p. 41-60). Os propósitos de John Vasquez se inserem nessas preocupações, ainda que ele não seja

utilizados para descrever o conceito, mais preciso ele se mostrará. Portanto, ainda que tal intenção esbarre em eventuais críticas sobre isenção, procuramos definir os conceitos utilizando termos que não remetam a uma teoria ou referência valorativa. Isso nos permite utilizá-lo de forma ampla e, caso necessário, promovemos a sua aproximação ao caso específico.

Nesse sentido, seguimos as indicações de John Vasquez e apresentamos, quando se mostre necessário, uma definição operacional do termo em questão para caracterizar o conceito trabalhado e a idéia que decorre daquele termo. Conforme seja necessário incluir uma discussão teórica mais aprofundada, esta será incorporada além da definição, de modo a deixar claro o viés incidente (Vasquez, 2009, p. 14). Seu significado decorre do contexto em que foi retirado, mas tentaremos transmiti-lo de forma válida e útil para o campo – especialmente no que diz respeito aos impactos na teoria e na prática.

---

tão incisivo em delimitar cada elemento que compõe um conceito. David Baldwin faz uma discussão sobre o poder explicativo dos conceitos a partir dos cinco critérios estabelecidos por Oppenheim (Baldwin, 1993, p. 7).