

### 3 A literatura de Segurança

Neste capítulo realizamos a revisão da literatura de Segurança que sustenta nossa hipótese de que a disciplina marginaliza a violência, limitando a sua importância para a relação da teoria com a prática política. Com isso, o conhecimento produzido pela Segurança não ofereceria capacidades explicativas aos formuladores de decisão para responder aos desafios por eles enfrentados.

O eixo que guia esta revisão é o tratamento dispensado à violência pelas teorias de Segurança. Para tanto, e como definido no capítulo anterior, entendemos violência como o uso deliberado da força na relação entre atores políticos de modo a atingir objetivos previamente estabelecidos.<sup>33</sup> O conceito de violência para a Segurança evidencia uma dimensão instrumental, que decorre da vontade e da escolha do ator na determinação de suas estratégias de ação. Não é, pois, uma consequência, mas um meio para atingir fins políticos.

Mostramos que a busca por maior rigor teórico da Segurança a partir da década de 1990 levou ao afastamento da dimensão prática da política. As respostas aos problemas de segurança foram subordinadas a outras áreas do conhecimento e, com isso, a Segurança perdeu a sua capacidade de instruir a ação do formulador de decisões na produção de conhecimento relevante.<sup>34</sup> A ausência da relação produtiva se mostra especialmente preocupante em temas que formam a agenda contemporânea de segurança internacional e que demandam um estudo

---

<sup>33</sup> A opção pela violência é um aspecto racional, voltado para um determinado fim e que deve ser pensado em termos relacionais, não isoladamente: não é possível sofrer violência estando isolado de relações sociais. Ao mesmo tempo, é preciso ser capaz de produzir tal violência: a ideia de capacidade que decorre dessa assertiva envolve pressupostos materiais igualmente relacionais, i.e., um ator, para praticar violência, deve ser materialmente capaz de infligir o dano sobre outrem. Apenas o elemento volitivo não é suficiente.

<sup>34</sup> Como já exposto nesta tese, entendemos como politicamente relevante a teoria que combina diretrizes amplas e generalizações limitadas voltadas para responder se uma determinada estratégia pode ou não dar certo, identificando as consequências das diferentes diretrizes apresentadas.

mais aprofundado do papel e da dimensão assumidos pela violência, como acontece no caso das novas guerras<sup>35</sup>.

Não somos contrários ao aprofundamento da Segurança. Defendemos, apenas, a sua realização a partir da compreensão de sua contribuição para o processo decisório. Ao compreendermos a lógica da segurança, percebemos a conexão entre o que é produzido na academia com as agendas políticas internacionais. Para tanto, a análise da violência aparece como elemento central na construção das fronteiras que delimitam o campo e oferecem o instrumental analítico ao formulador de decisões. Tal reflexão conduziria à diminuição das assimetrias entre as esferas teórica e prática sem, contudo, promover a teorização com fins políticos.

Qualquer esforço na promoção de mecanismos ou tentativas de expandir o conceito de segurança já assume, por si só, dimensões políticas, seja por parte do analista, seja por parte do teórico (Buzan et al, 1998). Esta tese reconhece isso, mas *não* pretende se aventurar por tal seara. Também *não* é nosso objetivo problematizar o conceito de segurança em termos de seu conteúdo.<sup>36</sup> concordamos com Steve Smith (2005) que este é um termo contestado e, portanto, nos preocupamos apenas em apontar que o silêncio da Segurança quanto a violência impede relações produtivas entre a teoria e a prática.

Posto isso, ressaltamos que nossa revisão da literatura *não* assume dimensão constitutiva. Ela se caracteriza pela exposição da forma como a violência é tratada pelas teorias de Segurança e do seu afastamento gradual dos aspectos originais que caracterizavam a disciplina. Inicialmente, segurança e violência eram tidas como indissociáveis, mas com a sua marginalização, essa correlação foi quebrada. Discutimos este ponto a partir da contextualização e inserção do

---

<sup>35</sup> Em poucas palavras, as novas guerras devem ser entendidas como conflitos armados não-institucionalizados de natureza intra-estatal envolvendo uma miríade de atores, especialmente não-estatais em ambos os pólos da violência e cujo objetivo específico não seria apenas militar, mas envolveria aspectos econômicos e políticos. No próximo capítulo resgatamos o debate conceitual que nos ajuda a entender as novas guerras a partir destes termos, aprofundando esta discussão.

<sup>36</sup> Sobre o debate conceitual, Smoke (1975) e Wolfers (1952 e 1962) oferecem contribuições importantes e que se tornaram referência na questão envolvendo o que seria segurança nacional. Smoke (1975), Ullman (1983), Baldwin (1993) e Huysmans (1998) problematizam, sob diferentes óticas, o conceito de segurança e a sua repercussão na política. Além destes, temos trabalhos categorizados nas teorias de Relações Internacionais, como os de Kenneth Waltz (1979), Robert Gilpin (1981) e Raymond Aron (2002), que dialogam, ainda que marginalmente, com elementos que conceituariam a segurança.

corpo teórico no debate sobre Segurança que tomou espaço nas décadas de 1990 e 2000.

O objetivo desta revisão de literatura é, através do estudo do papel da violência, explicitar a sua marginalização a partir da lógica interna dessas teorias. Ao negar a contribuição ou o valor do Realismo, a instrumentalização do conhecimento por ele produzido – e da violência – é posta em cheque. Outros temas, que apareceriam nas Relações Internacionais, são trazidos para a Segurança e colocados como vitais para a resolução de certos dilemas. A força e a violência, por sua vez, se tornam elementos de instabilidade e insegurança.

Os corpos teóricos que trazemos nessa revisão de literatura são considerados como integrantes da área, além de também se incluírem na disciplina. Essa identificação permite enxergar a Segurança como dotada de arcabouço teórico e programa de pesquisas próprios, consolidando seu caráter politicamente relevante.

Essa escolha é condizente com nossa proposta de não buscarmos mostrar quem faz segurança ou quais teorias se referem à Segurança. Estudamos apenas quem dialoga com a teoria realista a partir de sua idéia de violência, oferecendo alternativas para a compreensão tanto da política quanto da Segurança. Não basta criticar a Segurança, mas engajar em um debate coerente, nos termos da disciplina. Para tanto, utilizamos as contribuições de Keith Krause (1998), Ole Wæver (2004) e Steve Smith (2005) para orientar nossa exposição. Dividimos a literatura em três grandes “blocos”: os estudos tradicionais de Segurança, marcados pelo Realismo; a crítica ampliacionista, de caráter liberal; e as correntes críticas que buscam o aprofundamento da segurança.

Tratamos na seção 3.1 a abordagem realista da Segurança. Ao se considerarem o bastião da coerência intelectual do campo, os realistas perdem a dimensão da importância da relação política da violência para a Segurança e se focam apenas na sua forma de manifestação. A lógica na qual a segurança opera, portanto, é desconsiderada. Entretanto, é o Realismo que estabelece os termos do debate na Segurança. A delimitação de fronteiras e limites para o objeto de estudos pelo Realismo se mostrou fundamental para a proximidade do conhecimento que se produzia na teoria ao processo decisório, vinculando-os.

Na seção 3.2 retomamos o debate sobre o alargamento da Segurança. Os defensores do alargamento propõem que a Segurança, para ser politicamente relevante e capaz de oferecer respostas satisfatórias ao processo decisório, deve englobar mais temas em sua agenda. A teoria que representa essa proposta é a liberal, que será lida à luz de sua crítica ao Realismo e de sua caracterização de violência.

Os liberais trazem uma variedade de temas para a segurança, buscando ampliar a agenda e as respostas necessárias para conter essas questões. O uso da força perde utilidade, passando a ser uma estratégia possível, mas desvantajosa aos atores políticos, pois romperia com a interdependência política, causando instabilidade. O arcabouço liberal foca as condições de ilegitimidade no exercício da autoridade política. A incapacidade de oferecer bens políticos se apresenta como fator de instabilidade para a ordem, impulsionando movimentos de autodeterminação e processos de governança. Condições como economia, legitimidade política, prestação de bens políticos e interesses dos grupos formadores do Estado se tornam questão de segurança, caracterizando a violência como a ausência de liberdades – especialmente a política. Desta maneira, o pensamento da segurança não se limitaria apenas à violência associada ao uso da força interestatal, mas enxergaria novas dimensões que a tornariam parte da ordem política.

As teorias que propõem o aprofundamento da Segurança são tratadas na seção 3.3. Mais do que incluir novos temas na agenda de segurança, os defensores do aprofundamento buscam compreender a lógica na qual a segurança opera para oferecer uma reflexão histórica e socialmente fundamentada. Uma vez que o aprofundamento é realizado, o alargamento pode se tornar uma consequência, mas não há necessariamente essa obrigatoriedade de aprofundar e alargar a segurança no processo de reflexão sobre as suas bases.

Os Estudos Críticos de Segurança são trabalhados na seção 3.3.1, divididos em duas vertentes, os Estudos Críticos e a Escola Galesa, respectivamente em 3.3.1.1. e 3.3.1.2. Ambos apresentam como semelhança a contribuição baseada em uma agenda moldada por uma análise historicamente contextualizada e que apresentaria o conhecimento como socialmente construído (Krause, 1998, p. 306-309), evidenciando as limitações e insuficiências da teoria realista.

A vertente dos Estudos Críticos proporciona um arcabouço mais dilatado e inclusivo no que tange às contribuições teóricas que o formam. Mais do que se limitar apenas à caracterização da violência como o uso da força, os Estudos Críticos associam segurança à sobrevivência, permitindo uma análise aprofundada do tema e a compreensão problematizada das ameaças que surgem na política internacional contemporânea. A figura do Estado se torna uma referência freqüente, ainda que não a única, para o estabelecimento das críticas dessa vertente, dado que sua centralidade acaba por limitar o pensamento político criativo nas Relações Internacionais e na Segurança.

A chamada Escola Galesa, por outro lado, assume nova dimensão ao se focar em uma teoria realmente crítica – a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt. Ela se dirige à emancipação como forma de escapar da violência causada pelas estruturas políticas. A violência é parte importante para a Escola Galesa, baseando-se na definição galtunguiana de limitação do potencial do indivíduo e da assimetria entre o real e o possível. Com esta idéia em mente, a compreensão da segurança como emancipação permitiria à Escola Galesa desenvolver um arcabouço voltado para a segurança de verdade para pessoas de verdade.

Em 3.3.2 trabalhamos a Segurança Humana. Essa corrente surge a partir do espaço para reflexão proporcionado pelos Estudos Críticos de Segurança e também da mudança sugerida na primeira metade da década de 1990 pela Organização das Nações Unidas (“ONU”) quanto ao referencial para se pensar segurança. A Segurança Humana sugere que a liberdade do medo e a liberdade de querer<sup>37</sup> fazem parte do corolário para a libertação humana. O enfoque no indivíduo passa a ser visto como necessário, mas não suficiente, para uma agenda consistente de segurança (Thomas e Tow, 2002, p. 189-190): é uma tentativa de romper com o predomínio da Segurança estadocêntrica, mas sem perder esse referencial. No entanto, apesar de assumir pretensões teóricas e dialogar com a Segurança, oferecendo críticas ao Realismo, a Segurança Humana não consegue se sustentar como uma teoria *per se*, dependendo de amparo de outros referenciais. Ainda assim, e pela sua importância no debate sobre aprofundamento da Segurança, optamos por incluí-la.

---

<sup>37</sup> Em inglês, no original, *freedom from fear* e *freedom from want*.

As duas outras correntes críticas discutidas nesta seção constituem o que se convencionou chamar de abordagens europeias para a Segurança (Williams, 2003, p. 511; Wæver, 2004, p. 2; c.a.s.e. collective, 2006, p. 444; Mutimer, 2007).<sup>38</sup> A primeira é a Escola de Paris ou da Sociologia Política Internacional, trabalhada em 3.3.3; a outra é a Escola de Copenhague, em 3.3.4.

A Escola de Paris defende a operacionalização racional da segurança a partir da lógica weberiana de tecnologias e agências de segurança domésticas. Essa proposta faz com que a busca pela segurança leve a uma condição constante e convenientemente construída de insegurança. A análise dessa teoria é feita de maneira empírica, o que proporciona dois efeitos. Se por um lado, a base empírica limita a teorização, por outro proporciona um diálogo estreito com as práticas que levam à securitização de determinadas práticas e com os mecanismos que promovem a sua inserção na rotina ordinária da sociedade. Pela própria dificuldade em determinar o escopo desta Escola – seu enfoque é sociológico, com notável preferência pelo doméstico. A Escola de Paris se mostra como um ponto de encontro de teóricos que poderiam ser alocados em outras categorias utilizadas neste trabalho, mas sua característica sociológica permite que a coloquemos como uma proposta autônoma (c.a.s.e. collective, 2006).

A Escola de Copenhague se destaca por sua proposta de securitização e pela divisão setorial da unidade política. Ela se apresenta como um instrumental capaz de identificar as ameaças à sobrevivência e, por conseguinte, à segurança. Apesar do foco não ser na violência e haver críticas quanto ao seu eurocentrismo, podemos perceber no processo de caracterização dos temas pertencentes à segurança uma possibilidade de encarar a violência. Com isso, a lógica da segurança é apreendida e operacionalizada para atores políticos tão distintos quanto o Estado e o indivíduo, permitindo o seu aprofundamento. Deste movimento surge o espaço necessário para o alargamento da agenda de segurança, permitindo a inclusão *coerente* de novos temas. Pela coerência interna dessa vertente, acreditamos que a violência possa ser problematizada na Escola de

---

<sup>38</sup> Mais precisamente, seriam os *Critical Approaches of Security in Europe*, daí o acrônimo c.a.s.e. para representá-los. A Escola Galesa também faz parte do c.a.s.e., mas optamos por seguir a posição de Steve Smith (2005) e trabalhá-la junto com os Estudos Críticos de Segurança.

Copenhague e caracterizada como elemento político, permitindo a sua utilização no estudo das novas guerras, desde que entendidas as suas limitações.

Concluimos o capítulo na seção 3.5. Nesta seção também introduzimos o argumento trazido no capítulo quatro, construindo, de maneira superficial, a relação entre as limitações teóricas que incidiram sobre a Segurança e o seu impacto sobre temas como as novas guerras.

### 3.1.

#### ***There and Back Again: o papel do Realismo***

O Realismo<sup>39</sup> se apresenta como delimitador das fronteiras e limites da Segurança. Como teoria política predominante à época do surgimento da disciplina, o Realismo conecta as demandas presentes nas agendas dos formuladores de decisão com seus pressupostos epistemológicos e proporciona o instrumental analítico para responder aos desafios políticos enfrentados.

Como teoria orientada para a resposta de problemas, o Realismo se adéqua metodológica e analiticamente às demandas políticas, estabelecendo uma relação produtiva com a prática. A racionalidade que decorre de sua análise permite que pensemos em modelos que guiam o formulador de decisões em suas escolhas de maneira a antecipar os resultados e prever o comportamento dos demais atores envolvidos na ação política.

---

<sup>39</sup> Reconhecemos a existência de diversas e diferentes formas do pensamento realista, ainda que existam alguns elementos, limitados, que tornam comum tal tradição (Morgan, 2007, p. 16), especialmente sobre a natureza anárquica do sistema internacional, a primazia da política sobre a economia e do uso da força militar como instrumento de política internacional. “Realism operates within a clear paradigm. Nevertheless, it is an extremely broad church” (Sheehan, 2005, p. 25). Um dos textos mais citados para justificar a posição realista no debate sobre o campo no momento imediatamente posterior ao final da Guerra Fria (Walt, 1991) e que nos serve de guia, por exemplo, é freqüentemente entendido como neo-realista, ainda que seu autor não assuma essa posição especificamente. Consideramos a tradição realista como uma corrente coerente e nos referiremos a ela tal como se fosse única, a menos quando houver especificidades pertinentes a uma vertente ou outra. Neste caso, estas peculiaridades serão explicitadas. Sobre o debate e/ou categorização das diferentes vertentes do Realismo, ver Mearsheimer (1990), Rose (1998), Walt (1998), Lynn-Jones (1999), Legro e Moravcsik (1999), Feaver et al (2000) e Morgan (2007). Sobre as origens filosóficas do Realismo, uma obra de referência é o livro de David Boucher (1998).

Para os realistas, o objeto da Segurança é sintetizado no estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar, constituindo esta a fonte mais séria, mas não a única, de segurança (Walt, 1991, p. 222).<sup>40</sup> Ao lidar com tais questões, o intelectual e o burocrata trabalhariam com as mais altas responsabilidades dos governos (Freedman, 1998), explicando o mundo “real” em termos diretos (Mutimer, 1999, p. 92).<sup>41</sup> As preocupações do Estado, ator político por excelência, diante das condições de *self-help* da anarquia internacional poderiam ser sanadas mediante a contribuição da Segurança para o processo decisório, mesmo que a mudança na natureza dos atores ou da anarquia não pudesse ser alterada.

Military forces are generally the preserve of states, even when they are not. Indeed, our common definition of the state is that institution which has a monopoly on the legitimate means of violence. Therefore, by studying the threat, use and control of military force, security studies privileges the position of the state (Mutimer, 2007, p. 55).

A proximidade entre a academia norte-americana e o processo decisório durante a Guerra Fria foi especialmente importante para que a Segurança assumisse a relevância política dela esperada. A definição de seu escopo era o elemento basilar para as diretrizes que norteavam os interesses daquele país. Mais do que uma área capaz de oferecer inspiração e capacidade analítica, a Segurança era a esfera intelectual responsável por lidar com os mecanismos de interação interestatal, atendendo às demandas decorrentes das agendas políticas. Em um cenário como o da Guerra Fria, isso significava desenvolver os meios para afastar as ameaças inerentes do uso da força e garantir a sobrevivência do Estado. Graças a esse cenário, a ameaça da violência promovida pela guerra é o foco das atenções por parte dos burocratas e intelectuais.

A segurança e a estabilidade do Estado no plano internacional são colocadas como condicionantes para a segurança e a ordem domésticas: “[r]ealists construct the state as a necessary unit for the well-being and survival of any human group within the anarchic international environment (Buzan, 1991, p. 40). Daí

---

<sup>40</sup> Outro tema seria o *statecraft*, práticas do Estado que teriam ligação direta com o uso da força, como a diplomacia. Tanto o uso da força quanto a diplomacia são temas formados por variáveis manipuláveis, que podem ser racionais e objetivamente estudadas (Walt, 1991).

<sup>41</sup> Não à toa, um dos estudos mais influentes da teoria de Relações de Internacionais aponta que o escopo da área diria respeito à guerra e à diplomacia, as principais formas de um Estado atuar no plano internacional. Surgiria daí a assertiva de que as Relações Internacionais se posicionam à sombra da guerra (Aron, 2002).

decorreria o pressuposto de que a sua segurança é intimamente conectada ao desenvolvimento de condições que aumentem suas capacidades e/ou impeçam que os seus adversários modifiquem a distribuição de capacidades no sistema.<sup>42</sup> “whether a state survives or not depends on its capacity to perform the security roles that it alone can execute” (Kolodziej, 2005, p. 129).

Ao relacionar capacidade e segurança, evidencia-se aqui a necessidade de possuir as condições materiais para usar a força, não apenas o desejo de fazê-lo. Capacidade se confundiria com poder e o poder – equiparado às capacidades de mobilizar efetivamente o aparato militar – é um elemento sempre buscado pelos Estados (Wight, 2002, p. 305-306; Morgenthau, 2003, p. 16-17) para atingir seus objetivos.

Em suma, o poder reflete o conjunto de elementos que permitiriam que o uso da força causasse dano a outros atores. Trata-se, portanto, de elementos de caráter material, bem como recursos econômicos e industriais (Wight, 2002, p. 155 e seguintes), *desde que* repercutissem e influíssem na capacidade militar daquele Estado (Kolodziej, 2005, p. 129-130). Desta forma, o Estado poderia submeter outros Estados à sua vontade, bem como assegurar a sua sobrevivência: “a state’s effective power is ultimately a function of its military forces and how they compare with the military forces of rival states” (Mearsheimer, 2001, p. 55).

A utilidade da Segurança se justificava, portanto, pela sua capacidade de oferecer respostas politicamente relevantes para os problemas mais importantes enfrentados pelos formuladores de políticas, oferecendo estratégias para resolvê-los. Não obstante essas respostas, a Segurança realista oferecia aos burocratas a legitimidade para o desenvolvimento de diretrizes para a política externa que proporcionavam aos EUA a manutenção de seus interesses. No caso da Guerra Fria, a Segurança ainda trazia para si a responsabilidade de oferecer um arcabouço explicativo das ameaças e desafios que cercavam o Estado – em especial, os EUA – àquele período: o uso da força militar por um Estado contra outro, i.e., a guerra, a violência organizada.<sup>43</sup> Ajudaria, ainda, a iluminar o burocrata na escolha das

---

<sup>42</sup> Sobre o equilíbrio de poder, ver Waltz (1979); Walt (1985), Bull (2002) e Little (2007). Sobre o dilema de segurança, ver Jervis (1978), Glaser (1997) e Booth e Wheeler (2008).

<sup>43</sup> Apesar da violência na segurança ser um produto natural da guerra, não devemos tomar guerra e violência como sinônimos (Kalyvas, 2006, p. 20). Há outras formas de praticar violência que não a guerra, mas apenas aquela decorrente do uso da força *armada* de maneira *deliberada*

políticas para lidar com a questão nuclear. Diante de um cenário que colocaria a sobrevivência do Estado em risco, a Segurança ofereceria estratégias para mitigar os riscos e aumentar seus ganhos.

Para superar a sombra do futuro, estratégias de escolha racional eram desenvolvidas com base na teoria dos jogos, oferecendo um modelo que simplificava a realidade e proporcionava ao formulador de decisões compreender as conseqüências e impactos de suas escolhas. O revés era que essas ferramentas racionais simplificavam por demais a realidade, criando cenários ideais que não se sustentavam na prática. Não obstante essas limitações, os modelos pareciam funcionar com relativo sucesso, consolidando a área.

Os postulados realistas sustentavam os interesses norte-americanos, permitindo reafirmar a sua relevância política. As necessidades práticas eram satisfeitas pela teoria, dando as bases para a legitimidade a violência como estratégia política. O uso da força se limitava à relação entre Estados, não envolvendo outros atores, quaisquer que fossem eles: “Realism focus on *state-to-state violence*” (Sheehan, 2005, p. 21, grifo nosso). Essa escolha silenciava outras formas de violência, produzidas ou não pelo Estado, mas tendo como destinatário atores não-estatais, que seriam relegadas a outras áreas do conhecimento (Walt, 1991, p. 213). Por não afetar a estratégia para atingir objetivos no plano internacional, esta violência não era relevante para o conhecimento produzido para auxiliar o burocrata.

Ao mesmo tempo, essa era uma saída conveniente para a manutenção das condições da bipolaridade, mesmo diante de manifestações violentas por independência nos países periféricos. Considerar a ameaça militar como foco da segurança era, pois, uma escolha política, racional e consciente das exclusões que promovia (Kolodziej, 1992a; Sheehan, 2005). A escolha parecia natural para o cenário da Guerra Fria e do ainda incerto futuro que a política reservava após o seu fim. Era, também, adequada a um século permeado pela ameaça da guerra entre os grandes poderes internacionais: “[g]iven the urgent nature of many of the

---

pelo ator político visando atingir seus interesses políticos, é objeto da Segurança. Outras formas de violência, que não decorriam do uso da força inter-estatal, são ignoradas pela Segurança, devendo buscar acolhida em outras áreas. Trazê-las para a área da Segurança não contribuiria para a reflexão política, logo essa ampliação apenas levaria à perda da coerência e, conseqüentemente, da sua relevância.

issues addressed by international security studies, it would be unrealistic to expect researchers to remain totally divorced from current policy questions” (Nye e Lynn-Jones, 1988, p. 13).

Como as ameaças ao Estado eram decorrentes da anarquia internacional, o aspecto militar – foco da agenda de política externa – é logo evidenciado, afastando outros temas das agendas de pesquisa. “Traditionally, ‘security’ was the security of the state, it was threatened by the military power of other states and defended by the military power of the state itself” (Mutimer, 1999, p. 77). As ameaças ao Estado e a sua sobrevivência aconteciam nessa esfera e a Segurança se mostrava atenta a isso. Ela dava as bases para analisar a forma na qual os Estados concebiam as possibilidades do uso da força (Fierke, 2007, p. 17).

Se as bases políticas encontravam as respostas necessárias na teoria, esta também se dirigia para atender as necessidades práticas, reforçando a sua relevância. A defesa do campo por Stephen Walt (1991), feita em formato historiográfico é um manifesto realista para o pós-Guerra Fria. Ao defender a lógica que baseou a criação – ou a formalização – da Segurança, Walt tinha objetivos muito claros: evidenciar que a motivação do campo era oferecer um instrumental analítico para mitigar as ameaças à sobrevivência do Estado e, por consequência, da sua população, contra ameaças militarizadas originadas no plano internacional, mantendo a sua relevância para o processo decisório. Esse diálogo, todavia, se mantinha objetivo e utilitarista. O uso da força era posto como uma estratégia possível e viável, marcando a capacidade da Segurança de ser útil não apenas em cenários onde a guerra era iminente, mas sempre que a política de poder se apresentasse como uma oportunidade.

Isso seria possível pela suposta capacidade do campo de responder a desafios novos, evidenciada em dois momentos.<sup>44</sup> Na Era de Ouro, a gênese da área, a Segurança ficaria marcada por oferecer respostas para os dilemas políticos da época, criando diretrizes políticas, como a *deterrence*<sup>45</sup> e cativando um espaço

---

<sup>44</sup> Stephen Walt (1991) divide o período da Guerra Fria em dois momentos, a “Era de Ouro” e o “Renascimento”, mostrando como a Segurança conseguiria se adaptar aos novos contornos internacionais, mantendo seu foco na violência organizada.

<sup>45</sup> “Although it is probably the most impressive theoretical achievement of international security studies, deterrence theory has been criticized by many analysts” (Nye e Lynn-Jones, 1978, p. 11). Sobre a deterrência, ver Jervis (1979), Waltz e Sagan (1995) e Payne e Walton (2002).

no rol das teorias politicamente relevantes. Isso foi possível porque o resultado de suas pesquisas refletia as preocupações com a segurança do Estado e instruíam a ação política, sintetizando suas estratégias na imagem da segurança nacional. A relação com a prática delimitava os limites da Segurança como disciplina e também marcava o espaço onde a produção intelectual seria possível – e, por consequência, produtiva.

Após a crise enfrentada na Era de Ouro, surgia uma nova fase para a Segurança. O Renascimento a aproximava das teorias de Relações Internacionais e, especialmente, das próprias relações internacionais (Walt, 1991, p. 219; Baldwin, 1995, p. 125), incorporando estudos históricos à área (Fierke, 2007, p. 26) visando o resgate da importância e do apelo dos problemas de segurança junto ao interesse público (Nye e Lynn-Jones, 1988, p. 10).

Contrariamente às expectativas realistas, a política no pós-Guerra Fria evidenciou problemas relacionados à utilização da violência que fugiam dos seus pressupostos epistemológicos. A incidência da violência interestatal ainda era possível, mas tornava-se menos freqüente que a intra-estatal (Gleditsch et al, 2002, p. 616). Os Estados eram os principais atores na política internacional, mas outras unidades políticas começavam a assumir importância, questionando o monopólio estatal. Esse já era um problema na Guerra Fria, quando a disputa entre EUA e URSS silenciava as guerras na periferia, mas, com o fim da bipolaridade internacional, essa questão não poderia mais ser ignorada. A agência envolvida na prática da violência, bem como seus pólos ativo e passivo, não mais se adequavam à teoria realista.

No entanto, há uma produção acadêmica ampla e bastante relevante que mantém a posição dos elementos das origens realistas como válidos, defendendo a sua adequação neste novo cenário (Luttwack, 2000; Mearsheimer, 2001 e 2005; Gray, 2005).<sup>46</sup> Essa literatura defende que são os elementos que caracterizaram a Segurança como disciplina que devem ser mantidos na relação entre a teoria e a

---

<sup>46</sup> Eventuais tentativas de adequar o paradigma realista a novos desafios não se mostra tão bem sucedido. Não há o descolamento da ameaça da violência inter-estatal no pensamento realista. Exemplo disso é a compilação de artigos editada por Michael Brown et al (2004). O título é “New Global Dangers: changing dimensions of international security” e inclui autores de inclinação mais liberal, mas, ainda que haja novas ameaças, elas são dirigidas, em última instância, ao Estado. Ver também Paris (2004), especialmente o gráfico na página 260.

prática, marcando a sua área de atuação. Uma vez que eles sejam abandonados, perder-se-ia o valor da Segurança como área capaz de prover conhecimento relevante para a política.

Se foi o Realismo que permitiu a aproximação entre a teoria da prática política na Segurança, esse esforço de manutenção dos seus próprios pressupostos como dogmas inabaláveis que passou a romper a relação produtiva entre teoria e prática. Seus modelos e estratégias de racionalidade impediam que a teoria percebesse que outras formas de uso da força armada, envolvendo outros atores além do Estado, passaram a predominar na política internacional, diminuindo a importância – ou a incidência – da violência inter-estatal para as Relações Internacionais. A capacidade da perspectiva realista de auxiliar de maneira produtiva a reflexão no processo decisório se esvaziava ao não ser capaz de explicar – ou sequer abordar – esta violência.

Walt defendia que o objeto da segurança sendo exclusivamente o uso, ameaça e controle da força militar era uma forma de assegurar a coerência intelectual do campo, proporcionando ferramentas analíticas para o processo decisório. Considerando o cenário político dentro do qual surgiu a disciplina, esta escolha é compreensível. Mas a insistência de autores realistas em manter esses princípios e pressupostos válidos mesmo em um contexto político onde as mudanças são evidentes mostra-se como uma forma de assegurar a própria coerência do Realismo como *teoria*.

A relação produtiva que existia entre teoria e prática ao longo da Guerra Fria se justificava pela produção de conhecimento politicamente relevante para o burocrata e pela possibilidade de desenvolver modelos analíticos explicativos. No entanto, a influência das teorias de Relações Internacionais de inclinação realista à Segurança promoveu o afastamento do intelectual dos problemas enfrentados pelos burocratas. Ao importar conceitos oriundos da economia, como a escolha racional e os modelos da teoria dos jogos, há uma simplificação demasiada da realidade que impede que os resultados buscados/alcançados sejam de fato correlacionados à realidade que se propõem a explicar. O modelo ideal de escolha é, assim, somente um modelo e não reflete as idiosincrasias da política. Curiosamente, é a racionalidade pregada pelas teorias realistas que afasta o Realismo da relevância política na Segurança.

Sua preocupação em delimitar as fronteiras da disciplina os impossibilitou de manter a coerência da proposta da Segurança de ser uma ferramenta analítica voltada para a política. Ao negligenciar a mudança nas condições de uso da força e de estudo da violência, o Realismo afastava seu arcabouço teórico da prática política. Seus modelos racionais baseados na Economia permitiam ao burocrata acesso objetivo a uma realidade que não mais se adequava aos problemas enfrentados. Diante dessa ineficiência em explicar o novo cenário internacional, a perspectiva realista acabou por ser associada a um passado histórico que não encontrava correspondências com a agenda contemporânea. Outras teorias invadiriam o campo, estabelecendo o diálogo com os realistas e acabando com seu monopólio na Segurança.

### 3.2.

#### **O alargamento da Segurança: o impacto do Liberalismo**

A recusa dos autores realistas em promover a ampliação sob a alegação da manutenção da coerência e da relevância política pode ser compreendida em razão da herança da II Guerra Mundial e do contexto político da Guerra Fria:

[t]he Cold War as an international structure appeared to conform almost perfectly to the realist, and then in 1979 with the publication of Kenneth Waltz's *Theory of International Politics* to the neo-realist framework (Dannreuther, 2007, p. 36, grifo original).<sup>47</sup>

Aos olhos realistas, a relevância política de seu trabalho e de sua agenda de pesquisas se fortalecia ao conectar os desafios enfrentados pelos Estados através de respostas produtivas e politicamente viáveis. Segundo aquela teoria, isso continuaria a ser possível mesmo sem os problemas e o contexto trazidos pela Guerra Fria.

Contudo, o fim da Guerra Fria estimulou o debate sobre segurança, trazendo novas contribuições, temas e agendas para a área que acabaram por contestar os

---

<sup>47</sup> John Mearsheimer (Mearsheimer, 1994, p. 10) afirma que o período da Guerra Fria corroboraria e comprovaria a validade de três pressupostos centrais do neo-realismo. São eles (i) o princípio ordenador anárquico, (ii) a diferenciação das unidades políticas estatais com base na distribuição de poder (entendida como a capacidade de promover dano contra seus pares) e (iii) o sistema de auto-ajuda predominante, diante das incertezas da política internacional.

limites estabelecidos pela teoria realista. Diante da posição realista, que restringia o objeto de estudos da Segurança em busca de coerência disciplinar e relevância política no início da década de 1990, ataques foram feitos buscando moldá-la a novos tempos. A resposta liberal sugeria a insuficiência e o descolamento da política realista enfrentava e trazia uma nova agenda de pesquisas para manter a relevância da Segurança. Sua análise se voltava para elementos que seriam mais freqüentes e politicamente relevantes do que a violência interestatal (Kolodziej, 1992a, p. 422-424), possibilitando uma agenda mais inclusiva e abrangente.

Essa nova agenda começaria com a revisão do papel do Estado para a disciplina. O Estado continua a ser um ator central para a política internacional, mas é tido como mais um elemento a ser analisado, de forma a garantir a liberdade e a potencialidade humanas (Morgan, 2007, p. 25). Na visão liberal, o Estado deveria não só proteger contra ameaças externas como também garantir a ordem e os interesses dos grupos domésticos (Evans e Newham, 1998, p. 304). A ameaça militar deixa de ser a única a pairar sobre o Estado, que passaria a se preocupar primeiramente em satisfazer as necessidades daqueles que legitimariam a sua autoridade, assegurando chances e oportunidades no plano doméstico. Somente então a preocupação em se proteger contra ameaças decorrentes da anarquia internacional se apresentaria. É a lógica do liberalismo econômico dos séculos XVIII e XIX impactando na área da Segurança (Morgan, 2007, p. 25).<sup>48</sup>

Um dos questionamentos mais contundentes aos pressupostos realistas foi realizado por Edward Kolodziej (1992a). Ele identifica falhas na compreensão da Segurança por Walt (1991) e propõe uma discussão conceitualmente mais rica, teoricamente mais inclusiva e politicamente mais relevante, contribuindo para o alargamento e para um maior entendimento do campo.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> A contribuição liberal para as Relações Internacionais é extensa demais para ser colocada em apenas uma nota de rodapé. Diversos autores e formuladores de políticas, desde o início do século XX, podem ser elencados como influenciados pelo liberalismo econômico, refletindo essa influência para as teorias de Relações Internacionais, começando por Norman Angell e Woodrow Wilson, nas duas primeiras décadas do século XX. Uma lista curta, porém significativa, de trabalhos que se valem dessa perspectiva liberal pode ser realizada com nomes como Leonard Woolf (1916), Robert Keohane e Joseph Nye (1977), Michael Doyle (1986), Edward H. Carr (2001) e Norman Angell (2002). Esta lista, obviamente, não é, nem pretende ser, exaustiva.

<sup>49</sup> Kolodziej não fala sobre aprofundar, nem alargar a Segurança, mas dos seus argumentos percebemos uma forte tendência a adotar essa segunda postura.

Partindo do problema da relevância e da importância prática da disciplina, Kolodziej aponta rumos alternativos diante de questões que assumiam grande importância nas agendas internacionais, especialmente em um momento quando a utilidade do uso da força entre Estados era questionada (Keohane e Nye, 1977). Esse tema, que marcou o pensamento realista e que assegurava a relevância da disciplina, foi colocado de lado, cedendo espaço para a legitimidade política como objeto de estudo da Segurança. Ao invés de se preocuparem com a violência e o uso da força, os liberais buscariam na estabilidade política e na ordem doméstica os elementos necessários e suficientes para falar de segurança, abrindo espaço para as questões envolvendo governança nas agendas do campo.

Ao afirmarem a necessidade de abrir a caixa-preta do Estado para analisar como este protegeria a sua população e ofereceria os bens políticos necessários para a boa vida, os liberais colocam na pauta sua preocupação com a ilegitimidade política. A segurança do indivíduo não poderia ser separada das reivindicações do grupo e das estruturas coletivas em que se insere, tornando possível a adoção de uma identidade coletiva e de projetos visando o futuro – as políticas de idéias –, vinculados à legitimidade do Estado. Ao definir os interesses do Estado como primários e primordiais, subordinando todos os demais àqueles, a doutrina da segurança nacional realista promove a suposição não-problematizada de uma hierarquia de valores que violaria os preceitos de governança liberais e impediria a liberdade individual.

Para os liberais, a legitimidade e o reconhecimento de um regime se tornavam, portanto, questões de segurança. Isso refletia um problema que se reproduzia em diferentes regiões do mundo, que era o aumento da violência intra-estatal, como forma de buscar a autodeterminação dos povos. O argumento reducionista e não-problematizado de que o Estado era a representação contratual dos seus cidadãos não era suficiente para os liberais, que apontavam a importância da governança: à medida que a sociedade de Estados se movia em direção a uma sociedade mundial de povos, questões envolvendo a legitimidade de um regime se tornariam cada vez mais difíceis de ignorar. As guerras civis seriam o aspecto mais visível do questionamento da legitimidade do Estado como autoridade política competente, trazendo questões de segurança muito mais fundamentais que

o uso da força interestatal (Kolodziej, 1992a, p. 423).<sup>50</sup> Comunidade política e segurança estariam essencialmente conectadas (Deutsch et al, 1957): uma não seria possível sem a presença da outra.<sup>51</sup>

[W]hen the arguments for the benefits to be gained through economic interdependence are combined with the increased costs and loss of instrumentality of large-scale warfare, then a stronger cumulative case for the great power peace can be made (Dannreuther, 2007, p. 17).

O compartilhamento de valores e idéias permitia falar de estabilidade e ordem, remetendo à condição de segurança. Isso proporcionaria a noção de interdependência, que geraria estímulos para a cooperação e custos para a desistência, mitigando os impactos da anarquia internacional nos Estados integrantes dessas comunidades. Mais especificamente, há o desenvolvimento do conceito de comunidades de segurança.

Comunidades de segurança são grupos de indivíduos que se tornaram integrados, atingindo um ideal de comunidade que conteria e englobaria instituições e práticas fortes o suficientes que pudessem tornar a guerra um tipo de relacionamento indesejado (Sheehan, 2005, p. 27). Essas comunidades compartilham três elementos: (i) valores e (ii) instituições *compatíveis* que (iii) permitiriam a interação dinâmica entre as diferentes comunidades em termos diferentes da guerra, dado que os valores e instituições seriam reconhecidos mutuamente como legítimos, mesmo que não similares. Haveria, assim, uma identidade comum que as interligava e facilitava o estabelecimento de relações entre seus membros (Adler, 1997).

A legitimidade do Estado, independentemente das suas capacidades militares ou materiais, se torna um elemento definidor da segurança em face da relação que se estabelecia entre supressão dos direitos por regimes ilegítimos e a liberdade humana. Se a visão tradicional da Segurança toma a legitimidade política como dada, os teóricos liberais problematizam esse aspecto para compreender segurança de maneira mais inclusiva. Nenhum Estado ou governo

---

<sup>50</sup> Posição compartilhada por Kalevi Holsti (1996), que aponta que as guerras de terceiro tipo, visando a formação de um governo legítimo, surge em razão de tais pleitos. Holsti ainda trata o problema trazido por Estados fracos e a ilegitimidade de seus governos como causas para as guerras de terceiro tipo.

<sup>51</sup> Essa racionalidade baseada em princípios e valores compartilhados – ainda que não inteiramente comuns – se reflete no cálculo político para a tomada de decisões que motivaria, entre outras idéias, a interdependência complexa (Keohane e Nye, 1977).

poderia resistir ou ignorar as demandas populacionais por progresso material baseado na alegação de um bem maior voltado para o crescimento econômico do Estado ou o seu desenvolvimento técnico-científico. A ampliação dos estudos de Segurança se fazia necessária para mantê-los atrelados à prática política e ao mundo que eles pretendiam explicar:<sup>52</sup>

international security problems inevitably arise over wealth and welfare because the state is indispensable as an institutional mechanism for the creation of a preexisting order within which economic development can be pursued (Gilpin, 1987 *apud* Kolodziej, 1992a, p. 427).

A capacidade de efetivamente empregar recursos materiais para impactar a política internacional deixaria de ser um medidor válido para avaliar o nível de segurança de um Estado, perdendo espaço para a boa governança e satisfação dos grupos domésticos como elementos que aumentariam a segurança do Estado. A segurança do indivíduo seria preservada caso suas necessidades e interesses fossem atingidos. Por mais que o Estado tenha centralidade na política internacional, seu governo depende do apoio e do sustento dos grupos domésticos. Desta forma, deve acontecer um *trade-off* entre estes atores para que a legitimidade do Estado seja aceita e a segurança possa ser preservada. Afinal, se um Estado pode ser o garantidor da segurança internacional, poderia também causar insegurança doméstica (Kolodziej, 1992b, p. 24).

Os temas que justificariam o rótulo de “interesse nacional”, inclusive a sobrevivência do Estado como coletividade política, seriam definidos a partir da interação de diferentes grupos em diferentes questões e em diferentes momentos, sem qualquer hierarquia no processo de estabelecimento destes interesses (Keohane e Nye, 1977, p. 8-11). Haveria tanta segurança quanto fosse a capacidade do Estado de oferecer bens políticos à população. Ademais, diferentemente da abordagem realista, a política seria subordinada à economia, de forma que um Estado economicamente forte conseguiria ser seguro porque possuiria mais condições de garantir a liberdade e a ordem para seus cidadãos.

---

<sup>52</sup> “Soviet power in the developing world was checked by the countervailing military and economic power of the United States and its Western allies, by the rising opposition of Third World states and peoples, by serious divisions within the socialist camp, and by the necessarily limited economic and technological resources commanded by Moscow to project its power and purpose in regions around the globe” (Kolodziej, 1992b, p. 20). O caso soviético ilustra bem essas possibilidades, já que o poder central teve de ceder às pressões sociais que punham em xeque a sua legitimidade e promover uma reforma fundamental do sistema de bem-estar (Kolodziej, 1992a, p. 424-426).

Liberalists have typically had a strong interest in development for its payoffs to citizens, not just for making the state and the society safer. This perspective has also increasingly emphasized, over time, that rule by governments should be limited, legitimate in the eyes of the citizens, and effective. When a government is not restrained, harmful consequences ensue at home and, potentially, abroad, causing trouble for other governments and even turning it into a threat (Morgan, 2007, p. 26).

A preocupação com a violência e o uso da força deixaria de ser o foco dos estudos de Segurança porque a capacidade de promover análises a partir desses elementos seria cada vez mais restrita. O campo da Segurança se pretendia politicamente relevante e como o uso da força estaria em declínio, sendo substituído por outras formas de interação (Keohane e Nye, 1977, p. 3-5; Wagner, 2007, p. 106), se ater a elementos ultrapassados era como atestar o óbito da área:

[s]ecurity should not be confused, much less reduced, to the balance of power, however conceived. [Os estudos de Segurança são] associated with the pursuit of order and welfare through what are perceived or assessed as legitimate means (Kolodziej, 1992b, p. 26).

Isso evidenciaria uma maior capacidade explicativa, especialmente diante de fenômenos, como a interdependência complexa e as ondas de democratização (Kolodziej, 1992b, p. 29). Como resultado, teríamos a alteração na valoração do uso da força como estratégia de política. Por conta do desenvolvimento doméstico, a sensibilidade dos Estados em relação a temas que perturbam a ordem será maior, relegando o uso da força para aspectos secundários.

Apesar de ainda ser um instrumento possível, o emprego da força militar nas relações internacionais traria custos demasiadamente altos à cooperação e à relação em outras instâncias, como no comércio, finanças e outras áreas que dependem da confiança e da estabilidade para o seu sucesso e apresentariam maior sensibilidade a perturbações. Essa interdependência fica mais evidente entre os Estados mais ricos, que abandonariam, gradualmente, o recurso à guerra para se focarem em outras formas de relação. Para os Estados mais pobres, cuja sensibilidade em relação a esses temas seria menor, o uso da força continuaria provável. O leque de problemas enfrentados pela segurança se tornaria mais amplo, porque perceberia que outros temas passariam a integrar o campo.

Deste modo, quanto mais desenvolvido um Estado, menos tendente ao uso da força ele seria. Uma rede de interdependência se desenvolveria no plano internacional, aumentando os custos àqueles que optarem pela guerra. Como a

utilidade da violência declina, Estados mais desenvolvidos se voltariam para elementos que permitissem seu desenvolvimento econômico (Keohane e Nye, 1977; Keohane, 1984). O corolário econômico liberal conduziria os Estados a uma relação mais harmoniosa, com o progressivo afastamento do uso da força militar e o fortalecimento de instituições e princípios políticos e governamentais (Doyle, 1986), tal como nas comunidades de segurança.

Neste contexto – e aproveitando-se do ideário proporcionado pelas comunidades de segurança e pela própria noção de interdependência –, a idéia da paz democrática é uma das que ganha força dentro do ideário liberal. A ameaça que geraria a insegurança residiria na inexistência de bases legítimas de poder.<sup>53</sup> Em poucas palavras, a tese diz que Estados democraticamente consolidados não entrariam em guerra contra outros Estados igualmente democráticos. Isso criaria uma rede de interação e paz que promoveria a resolução de disputas através de mecanismos não-violentos – i.e., sem o auxílio ao uso da força armada (Russett, 1993, p. 24-25).

A ameaça do uso da força entre democracias consolidadas e não-democracias não é afastada, mas o arranjo entre democracias reduziria grandemente a incerteza no plano internacional. Ao congregar projetos coletivos visando o futuro de uma população e o afastamento do uso da força diante da legitimidade do governo, a tese da paz democrática permite que o argumento de Edward Kolodziej (1992a e 1992b) seja reafirmado: o elemento de perturbação da ordem seria a existência de governos ilegítimos, que levariam a um cenário de guerra civil e contestação do poder, além das incertezas dos demais Estados quanto às estratégias adotadas por esse Estado. Com a expansão das democracias pelo mundo, portanto, a promessa de um sistema internacional pacífico se construía (Russett, 1993), resolvendo os problemas de segurança.

[P]ara os defensores [da paz democrática], a existência de instituições políticas fortes e estáveis permitiria que os diferentes grupos políticos dentro do Estado cooperassem, buscando atingir melhores resultados. Tal esforço seria reconhecido por outros Estados democráticos, que estabeleceriam relações pacíficas uns com os outros (Valença, 2006b, p. 574).

---

<sup>53</sup> A literatura que trata do tema da Paz Democrática é bastante extensa. Contudo, para uma discussão sobre o tema, autores que se tornam referência no tema são Doyle (1986), Russett (1993), Layne (1994), Mansfield e Snyder (2005) e Paris (2006). Nizar Messari (1994) oferece uma boa revisão da literatura do tema em sua dissertação de mestrado.

Essa mudança de paradigma sobre o uso da força nas relações internacionais contribuía para a renovação das influências e inspirações para os formuladores de decisão. Novos modelos e perspectivas de previsão quanto aos resultados e comportamentos adversários seriam oferecidos, adequando-se aos desafios enfrentados no cenário internacional. Ademais, oferecendo um escopo mais amplo de atuação, a teoria liberal se mostraria mais útil e, portanto, de maior relevância política. Mas criava problemas na relação entre teoria e prática da Segurança, já que temas que se encaixariam em seu escopo são respondidos com a ajuda de outros ramos do conhecimento. Assim, a Segurança deixa de ser útil para o burocrata, que passa a dispor de instrumentos analíticos para responder aos desafios enfrentados decorrentes destas outras áreas. Além disso, se a Segurança impele os atores políticos a desenvolver estratégias para atingir seus interesses através do uso da força, como considerá-la politicamente relevante se o uso da força perde utilidade?

A ampliação da Segurança afasta a utilização da força para fins políticos ao incluir temas de desenvolvimento e economia. Remetendo o problema da segurança para seus próprios pressupostos epistemológicos e ontológicos, os liberais renegam a violência e o uso da força entre Estados como elemento explicativo da insegurança e trazem o debate para termos onde ofereceriam respostas mais relevantes e, portanto, mais úteis para o processo decisório. Com a perda da utilidade da força,<sup>54</sup> a violência organizada – a guerra – também perde relevância política.

Diante do exposto, se o problema de segurança levantado pelos liberais diz respeito a legitimidade política, por que pensar em guerras civis como objeto das preocupações da Segurança (Kolodziej, 1992a, p. 422)? Se o uso da força perde espaço, por que se focar em eventos semelhantes às preocupações realistas, mas na esfera doméstica? Uma resposta precipitada acusaria os liberais de tentarem preencher as lacunas deixadas pelos realistas diante da nova realidade no pós-

---

<sup>54</sup> A própria noção de poder é alterada, assumindo aspectos como influência, desenvolvimento e capacidade de promover bens e serviços públicos. A utilidade da força declina, mas a necessidade de oferecer condições de desenvolvimento estável aumenta, afetando a vulnerabilidade dos Estados *vis-à-vis* sua legitimidade doméstica. Enquanto a violência perde seu papel explicativo, novos fatores passam a incorporar o campo da segurança que não poderiam ser explicados da maneira tradicional. Sobre formas de manifestação e demonstração de poder, Nye (2002) promove um excelente debate sobre a idéia de *soft power* e a importância que este elemento assume na política internacional contemporânea.

Guerra Fria. Mas o ideário liberal nos leva em outra direção, especialmente se considerarmos a ótica da interdependência e das comunidades de segurança.

As guerras civis são os sintomas de que há um problema de segurança anterior. Elas evidenciam a ilegitimidade política e a insatisfação dos grupos domésticos para com o Estado, caracterizando a instabilidade política. O Estado deixa de responder às demandas domésticos, que se rebelariam e usariam da força para atingir seus objetivos. O foco nas guerras civis deve ser entendido como o aspecto mais visível do problema de segurança liberal – a falta de liberdade e a ilegitimidade política –, e não a partir violência que delas decorre. Uma vez que as liberdades individuais e/ou coletivas tenham sido violadas, seria legítimo e até mesmo aceitável aos grupos domésticos se valerem da força para fazer com que seus direitos sejam restaurados.

Os liberais não entendem a Segurança como uma teoria que auxilie o burocrata a desenvolver estratégias a partir da análise da violência e, assim, atingir os seus interesses e objetivos. A ampliação da Segurança incluiria na disciplina não um leque de temas onde a violência é usada estrategicamente para atingir fins políticos, mas as condições que evidenciam a instabilidade política. A violência seria um indício de que as condições para a realização da teoria não estão presentes, caracterizando a ilegitimidade da autoridade política ao não oferecer bens políticos e condições necessárias para a sobrevivência dos seus cidadãos. O recurso à força aparece como consequência do problema da legitimidade.

Pela busca de maior poder explicativo, a idéia de violência como uso deliberado da força se perde, deixando a Segurança de ser ligada à promoção deliberada de danos para atingir objetivos e se conectando à instabilidade política, replicando o pleito econômico agora na esfera da Segurança. Como o recurso à força é caracterizado como prejudicial aos interesses do ator político, a Segurança se descola de tal idéia, buscando compreender outras formas de ameaça e das respostas que podem ser dadas a elas. No cenário ideal, a ameaça da guerra é completamente afastada pelos liberais, mostrando que a preocupação com a violência como estratégia política não se adéqua ao núcleo duro da teoria.

Com essa categorização mais ampla, os liberais tentam replicar um modelo explicativo compatível com outras esferas analíticas em um campo que não é propriamente o seu: o fim da Guerra Fria quebrou a exclusividade do uso da força

do plano estatal e permitiu que segurança fosse discutida em outras esferas. Os liberais, entretanto, importaram para a Segurança a sua agenda de Relações Internacionais e, com isso, afastaram a violência do campo – a possibilidade da violência era incompatível com os pressupostos teóricos liberais. Isso fez com que a Segurança não oferecesse condições para auxiliar o burocrata a proceder com suas escolhas e estratégias.

A ampliação da área pelos liberais proporcionou que a Segurança incluísse novos temas correlacionados à governança e à economia e que recebam o rótulo de segurança por se associarem às condições de realização da estabilidade. Contudo, faltava falar em Segurança, i.e., faltava encaixar esses temas na teorização da Segurança: Segurança – com “s” maiúsculo – se tornou um não tema (George, 1993). Se a contribuição liberal conduz para a não-problematização da área ao trazer sua própria agenda, temas e soluções para o campo, o problema maior surge ao proceder, neste movimento, com o esvaziamento do trabalho analítico sobre o objeto da Segurança e os conceitos centrais que o norteiam.<sup>55</sup>

### **3.3. O Aprofundamento da Segurança**

O aprofundamento da Segurança busca a compreensão da lógica na qual a segurança opera. Os seus defensores acusam que a posição realista tradicional criou um modelo atemporal que limita o pensamento criativo sobre segurança: assim como a política, a Segurança deve ser vista como a partir de um contexto social. Do mesmo modo, compreendendo a Segurança a partir de uma análise histórico-interpretativa, os aprofundadores discutem como objeto de referência da disciplina não apenas o Estado, pois isso limitaria a lógica da segurança.

---

<sup>55</sup> Este problema de relacionar integralmente Segurança às Relações Internacionais é referido por Ole Wæver (2004, p. 3) como sendo uma característica contemporânea dos estudos de Segurança. Apesar da conexão necessária entre aquelas duas áreas, elas não se sobrepõem; assim, falta ao teórico o impulso de afastar os dois campos, de maneira a garantir a autonomia e importância dos mesmo.

É isso que aproxima os quatro corpos teóricos discutidos nesta seção. Todos defendem o argumento de que o conhecimento é socialmente constituído e que os atores ameaças e referenciais devem ser entendidos como contextualmente analisados, não figuras históricas onipresentes (Krause e Williams, 1997; Krause, 1998; Smith, 2005; Mutimer, 2007). Essas teorias oferecem uma voz alternativa para se pensar Segurança não apenas em termos materiais, da política de poder realista, mas a partir de uma análise histórico-interpretativa. Assim, criar-se-ia o espaço para o pensamento político criativo.

Acusamos que as teorias que buscam o aprofundamento da Segurança, apesar de entenderem a disciplina a partir de uma dimensão contingente, acabam por se desvincular dos aspectos práticos que marcam a disciplina. Isto acontece porque essas teorias colocam em primeiro plano as inadequações que suas teorizações enxergam na ordem política e, a partir delas, decorre a condição de estar seguro ou não. A Segurança deixaria de ser uma estratégia de política para se tornar uma condição de sua realização.

### **3.3.1. Os Estudos Críticos de Segurança**

A partir do aprofundamento da Segurança surge a necessidade de compreender as condições que levam os atores políticos a pensar em segurança. A crítica liberal à Segurança traz uma nova agenda para a área, mas não questiona as condições nas quais o pensamento sobre segurança deve mudar para se adequar àqueles pressupostos. O Estado, apesar de ainda ser o ator fundamental das Relações Internacionais, passa a ser lido à luz do tratamento dispensado aos indivíduos, especialmente aos seus cidadãos. Mas a lógica estadocêntrica ainda predomina, bem como as suas limitações políticas.

De forma a romper com esse determinismo, surgem os Estudos Críticos de Segurança, que recebem tal rótulo por serem, grosso modo, uma crítica à visão realista. Os Estudos Críticos de Segurança devem ser entendidos a partir da definição de crítica com o “c” minúsculo, ou seja, a partir da distinção entre teorias de resolução de problema e teorias que procuram entender os processos políticos e as mudanças nestes processos (Cox, 1986). Em outras palavras, os

Estudos Críticos de Segurança se propõem a promover uma análise social histórica que fuja de categorizações deterministas e aponte novos rumos ao debate, proporcionando um melhor entendimento do campo.

Esta corrente se vale de contribuições de diferentes origens, como o Construtivismo, Feminismo, Pós-Colonialismo e Pós-Estruturalismo, entre outras teorias bastante consolidadas nas Relações Internacionais, mas que não chegam a formar um arcabouço coerente na Segurança. Isso caracterizaria um alto nível de fragmentação neste pensamento crítico (Mutimer, 2007, p. 54): “the majority of these ‘Non-CT ct’ writers are found somewhere on the IR continuum from constructivism to post-structuralism, e.g., much work on the social construction of threats and self-other relations” (Wæver, 2004, p. 7).<sup>56</sup> Contudo, ressaltamos, o diálogo *dentro* da Segurança com as teorias dominantes permite que consideremos tais corpos como mais do que a mera soma das teorias que agregam. O conjunto que forma essa corrente proporciona contribuições relevantes e de fato voltadas para o desenvolvimento da Segurança.

Os Estudos Críticos de Segurança realizam fundamentalmente três movimentos para entender a segurança além das bases tradicionais. Inicialmente, há o (i) aprofundamento do conceito de segurança, considerando-o como contingente aos diferentes meios e referentes que ele assume. Depois, aponta (ii) a ampliação do seu entendimento, mostrando que a força militar não é a única, nem a mais importante, forma de promover segurança. Finalmente, (iii) direcionam o foco da teoria e de suas práticas em propostas visando a emancipação (Williams, 2005, p. 138).<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Ao mesmo tempo em que podemos identificar aspectos que as fazem convergir em suas críticas à teoria tradicionalista, é possível categorizá-las utilizando as mais diversas e diferentes nomenclaturas – pós-modernos, pós-estruturalistas, realistas críticos, construtivistas, entre outros. Dessa forma, a tentativa de se arranjar as teorias críticas se mostra por demais complexa e ousada, para não usar o termo “arriscada”. Complexo porque as similaridades que as conectam podem não representar, necessariamente, a convergência intelectual, mas pontos que se tangenciam dentro de dimensões mais amplas. Ousado porque categorizar tais correntes em grupos pode fazer com que tais rótulos conduzissem ao questionamento das bases para tal divisão como fruto de um arranjo uniformizador e generalizante que silenciaria as vozes dessas correntes. Arriscado, portanto, porque o trabalho de categorizar as teorias críticas em um mesmo arranjo pode ser compreendido como uma tentativa de simplificar o pensamento crítico. Acreditamos, como já expresse anteriormente, que a divisão e categorização realizadas nesse trabalho em relação às correntes de Segurança têm fim meramente didático e de organizar nosso argumento central e buscamos evitar com isso a replicação de idéias marginalizantes.

<sup>57</sup> Este terceiro movimento será apresentado com maior profundidade na seção seguinte, ao tratarmos da Escola Galesa, que tem como uma de suas características principais a busca pela

No que diz respeito ao aprofundamento do conceito, a maior crítica trazida pelos Estudos Críticos de Segurança se dirige ao fato da visão tradicionalista estar longe de proporcionar um panorama neutro da área. Uma hierarquia epistemológica criada pelos pressupostos imutáveis do Realismo político perpetuaria uma leitura particular do significado e da evolução objetivista e ahistórica do campo e que, a partir daí, seriam concebidos como argumentos de autoridade disciplinar (Krause e Williams, 1997, p. 36-39). Entretanto, há uma série de argumentos basilares que são apresentados como fatos não-problematizados e que empobreceriam sua análise. O mais importante deles, mas não o único, diz respeito à centralidade do Estado como sujeito da segurança, silenciando questões que não se encaixariam na esfera militar, consolidando a imagem de Segurança como uma ciência.

Esta subseção onde tratamos os Estudos Críticos de Segurança é dividida em duas partes. Na primeira, tratamos do que nos referimos como Estudos Críticos. Na segunda, abordamos a chamada “Escola Galesa”. Essa separação, contudo, trata-se de uma opção didática e argumentativa apenas.

Os Estudos Críticos nascem da contribuição da conferência sediada na Universidade de York, no Canadá, em 1994 e que originou o livro editado por Michael Williams e Keith Krause (1997), envolvendo diferentes perspectivas críticas, mas que se uniam contra a hegemonia tradicionalista (Booth, 2007, p. xvi). Seu principal expoente é Keith Krause, que desenvolveu uma agenda de pesquisa crítica para o campo e que se tornou referência para esta corrente. Eles são compostos por contribuições vindas de diferentes áreas críticas ao Realismo, como o pós-modernismo, o construtivismo, abordagens sociológicas, feministas e até mesmo realistas terceiro-mundistas. Cada uma dessas contribuições proporciona o questionamento das bases a partir das quais o conhecimento é criado, refletindo sobre segurança a partir de diferentes *loci* de enunciação.

A Escola Galesa, identificada principalmente a partir do trabalho de Ken Booth, parte do arcabouço desenvolvido pela Escola de Frankfurt para oferecer uma reflexão não apenas crítica ao tradicionalismo, mas questionando o que é o

---

emancipação humana. No momento, a idéia de emancipação como “o oferecimento de condições que auxiliem o indivíduo a se libertar das limitações que os impede de atingir seu pleno potencial” (Valença, 2009, p. 324) servirá instrumentalmente aos nossos propósitos.

real, o que é conhecimento e o que pode ser feito para conectar essas duas dimensões. Enquanto os Estudos Críticos proporcionam um espaço para uma miríade de contribuições teóricas, a Escola Galesa se concentra na contribuição da Escola de Frankfurt para desenvolver sua teoria. Por conta disso, optamos por trabalhá-las em separado.

### **3.3.1.1. Os Estudos Críticos**

Ao analisar temas que vão além da questão militar, os Estudos Críticos buscam não tornar qualquer coisa um problema de segurança, mas associar qualquer problema de segurança a um problema de política. Por ser um elemento historicamente constituído, a segurança não pode ser desvinculada dos problemas fundamentais da política internacional contemporânea (Walker, 1997, p. 63) repercutindo, em última instância, na concepção de violência assumida. As respostas realistas se dirigiam a um problema político conveniente e pertinente àquele período, mas que deveria ser revisado conforme a mudança na dimensão política. O Estado como ator central e o uso da força militar como objeto da Segurança são aspectos historicamente situados cuja utilidade deve ser questionada quando transpostos para outros espaços e momentos. A pergunta que se coloca é: quem ou o que deve ser alvo da segurança (Krause e Williams, 1997) e, a partir disso, contra o que estar seguro?

Visando a superação da agenda determinista realista, Keith Krause (Krause, 1998, p. 317-318) desenvolve um programa de pesquisas baseado em seis pressupostos que caracterizariam os Estudos Críticos e buscariam uma análise histórico-interpretativa da Segurança. Essa análise contribui para o estabelecimento do diálogo teórico e prático ao resgatar as peculiaridades da segurança como reflexo das dinâmicas sociais. O programa se baseia nas premissas de que (i) os atores são produtos de processos históricos complexos, socialmente construídos, (ii) constituídos e reconstituídos por práticas políticas que criam identidades e interesses contingentes a partir de (iii) um contexto político internacional que está em constante mudança. Isso permitiria compreender que (iv) nosso conhecimento sobre o mundo, seus elementos e estruturas não são objetivos e que (v) a metodologia apropriada para as Ciências

Sociais é o método interpretativo, não o científico das Ciências Naturais, dado que (vi) o propósito da teoria não é explicar e prever, mas entender contextualmente o conhecimento prático.<sup>58</sup>

Baseados nisso, os Estudos Críticos questionam não apenas a centralidade do Estado nos estudos de Segurança, mas também a forma como este resolveria o problema da ordem frente ao surgimento de novas entidades políticas e à expansão da interdependência (Krause e Williams, 1997, p. 43-47). A resposta realista, invariavelmente, retornaria ao Estado, corroborando a sua importância nesse “argumento circular” (Walker, 1997, p. 67-68). Essa limitação ao definir segurança em termos militares deveria ser superada para que o indivíduo, isolado ou organizado socialmente, fosse colocado como sujeito e objeto da segurança<sup>59</sup>: “security must make sense at the basic level of the individual human being for it to make sense at the international level” (McSweeney, 1999, p. 16). Ao criticar as premissas veladas do Realismo, o programa de pesquisa dos Estudos Críticos acusa que fatos essenciais da política mundial decorrem justamente do modelo eurocêntrico de Estado e da condição de anarquia que os cerca no plano internacional (Krause e Williams, 1996; Krause e Williams, 1997; Fierke, 2007). A segurança deveria se pautar nesse viés crítico.

Para o seu aprofundamento, o primeiro passo é entender a lógica da segurança. Keith Krause e Michael Williams (1996 e 1997) questionam o que seria segurança, como estudá-la e o que se assegura quando se fala em segurança. As prerrogativas levantadas pelos estudos tradicionais seriam por demais limitadoras e não enxergariam as dinâmicas que motivariam as práticas políticas contemporâneas. Em sua tentativa de aprofundar o conceito, Krause e Williams analisam o porquê da concepção focada no Estado exercer tanta força na área, como um grande argumento de autoridade. Discutem também de que maneiras se

---

<sup>58</sup> David Mutimer (2007, p. 67) coloca essa agenda como parte dos esforços construtivistas de contribuir para os estudos de Segurança. Contudo, tais aspectos fazem parte de um leque maior, de teorias que questionam as fundações e as origens do conhecimento e das verdades nas Ciências Sociais e que negam a agenda cientificista dos estudos tradicionalistas (Waltz, 1979; Mearsheimer, 1990). Desta forma, colocamos a agenda de pesquisa sugerida por Keith Krause (1998) como eixo normativo a ser buscado por *todas* as teorias dos Estudos Críticos.

<sup>59</sup> O trocadilho feito por R. B. J. Walker (1997) em seu artigo “The Subject of Security” diz muito sobre isso. Ao tratar do *subject of security*, Walker se refere, ao mesmo tempo, ao escopo do campo e ao agente que determina e delimita as práticas de segurança.

poderia repensar a segurança com base em suas próprias fundações e sob a luz de uma perspectiva política historicamente contingente.

A Segurança realista cria um argumento de autoridade epistemológica: a concepção (neo-)realista está tão enraizada na consciência ocidental que muitos de seus adeptos se recusam a aceitá-la como um modo de pensamento (Krause, 1998, p. 300-303).<sup>60</sup> Isso ocasionaria a sustentação de motivações meta-históricas que transformariam fatos não-problematizados em argumentos fundacionais – dentre eles a centralidade do Estado e dos seus elementos institucionais para a Segurança e para as Relações Internacionais. Esses argumentos fundacionais possibilitariam a exclusão dos temas que não se adéquam à agenda diplomática militar, relegando-os uma importância menor.

A presunção básica é que o indivíduo estaria seguro na medida em que o Estado também o estivesse: a segurança deriva da condição de cidadão, donde se explica a centralidade da força e da violência. Mas a questão do Estado como agressor de seu próprio povo ou de parcelas dele ou, ainda, da sua incapacidade de prover segurança, não é problematizada (Mutimer, 2007, p. 56). Focar em demasiado no Estado levaria a uma constante diminuição da segurança do indivíduo – a segurança individual seria confundida com a segurança do cidadão.

Krause e Williams (1997, p. 38) afirmam que os estudos tradicionalistas de Segurança trabalhavam, na verdade, com Estudos Estratégicos,<sup>61</sup> i.e., a subárea responsável por estudar e analisar as possibilidades de uso da força e a mobilização do aparato militar para que a violência organizada seja utilizada na política. Estudos de Segurança, por outro lado, seriam mais amplos e compreensivos, entendendo não só o uso da força como também as condições que levariam os atores/objetos de referência a um estado de insegurança.

Segurança, afirmam Krause e Williams, diz respeito à sobrevivência, uma condição historicamente variável, dado que as fontes de medo e de ameaça variam grandemente no tempo e no espaço. Neste sentido, eles enxergam a necessidade da mudança no foco de um individualismo abstrato liberal e da soberania

---

<sup>60</sup> Cabe lembrar os autores mencionados no debate realista que insistem em manter sua posição, mesmo diante das mudanças percebidas na política internacional. Crítica especial se coloca aqui a Mearsheimer (1994). Ver nota 47.

<sup>61</sup> Ponto semelhante é trazido por Ole Wæver (Wæver, 1995, p. 56).

contratual realista para dar maior ênfase à cultura, à civilização e à identidade. O papel das idéias, normas e valores na constituição daquilo que está sendo assegurado deve ser percebido para que novas formas de enxergar a política sejam desveladas (Krause e Williams, 1997, p. 49-50). Em termos epistemológicos, isso implica o abandono de uma abordagem instrumentalista e racionalista característica das teorias tradicionalistas em direção a modos interpretativos de análise, permitindo não só explicar a segurança, mas entendê-la. Há uma demanda pela compreensão da segurança, o que significa ser seguro e do que se está seguro.

Tratando como referencial da Segurança não o Estado soberano, mas o indivíduo, é possível entender a segurança para os Estudos Críticos como uma condição da qual os indivíduos gozam; logo deveria partir dos indivíduos a primazia tanto na definição das ameaças quanto na definição de quem ou o que será assegurado. Em outras palavras, segurança não é uma condição ahistórica, espacial e materialmente definida.

A partir dessa reorientação, três argumentos emergem, sobrepondo-se e colocando o foco no indivíduo (i) como pessoa portadora de direito, (ii) como cidadão ou membro de uma sociedade ou (iii) como membro de uma comunidade global transcendental – a humanidade (Krause e Williams, 1997, p. 43-47). Esses argumentos problematizam a condição decorrente da soberania estatal para a possibilidade de se entender identidades de maneira não-excludentes, distinguindo-se do padrão estabelecido pela identidade decorrente do Estado. Não se discute aqui a influência da anarquia levando à soberanias excludentes, mas a possibilidade de soberanias concorrentes focadas na identidade e em suas conexões com a comunidade e a cultura.

Para tanto, teorizar adequadamente as fundações da identidade dos grupos se torna fundamental, evitando arbitrariedades e a reprodução de dicotomias excludentes existentes no sistema internacional e na concepção tradicionalista de segurança.<sup>62</sup> Os limites colocados pelos tradicionalistas para tratar do seu objeto de estudo não apenas geram argumentos de autoridade, mas também restringem a

---

<sup>62</sup> Nesse aspecto, as fronteiras seriam encaradas como zonas políticas de troca onde a diferença é preservada para garantir a ordem internacional, tornando-as um espaço ético de delimitação e proteção da diferença, não apenas de exclusão. Sobre a questão, William (2006) e Valença (2009).

imaginação política contemporânea, limitando nossa capacidade de pensar criativamente sobre segurança.

Historicamente fundadas, essas práticas se tornam capazes de proceder com a transformação consciente através da reflexão crítica: ao invés de produzirem uma realidade fixa e objetiva que o analista pode apenas espelhar, levariam a um reino de práticas e estruturas subjetivas auto-reflexivas que caracterizariam a violência como uma consequência da política, replicando-se indefinidamente, e não como um elemento contingente à ela. Enxergar o indivíduo como elemento a ser assegurado romperia com as práticas políticas tradicionais ao mesmo tempo que possibilitaria a abertura do Estado para exames, entendendo como ele poderia ser uma fonte de ameaças e uma solução ilusória, meramente satisfatória, de segurança e estabilidade às comunidades políticas (Walker, 1997). Neste contexto, surge nos Estudos Críticos a figura do Estado como limitador das potencialidades humanas,<sup>63</sup> ao mesmo tempo em que o Estado é visto como convenientemente adequado para a prestação da segurança, como colocado por R. B. J. Walker.

A contribuição de Walker aos Estudos Críticos de Segurança segue linha semelhante àquela apresentada por ele em outras obras, quando critica as condições colocadas pelas teorias tradicionais que tornariam possível as Relações Internacionais (Walker e Ashley, 1990; Walker, 1993; Walker, 2006). Uma dessas condições é a presença e a centralidade do Estado, possibilitando a criação de dicotomias que levariam a e justificariam a exclusão, como civilizado vs. bárbaro e identidade vs. diferença. Essas dicotomias excludentes garantiriam a segurança a partir da condição de cidadão, o que afastaria ameaças promovidas por atores fora do Estado, tal como na lógica da anarquia hobbesiana. Em suma, e em grande parte devido a esses padrões de exclusão e de diferença, o Estado surge como a resposta para todos os desafios advindos da modernidade (Walker, 1997, p. 77), inclusive o do controle e da utilização da violência.

Walker, no entanto, aponta que os argumentos do Estado soberano são uma mera adequação às perguntas sobre o caráter e o lócus da vida política, constituindo uma articulação política historicamente localizada e que geraria

---

<sup>63</sup> Este debate é retomado pela Escola Galea e seu ideal emancipatório, como discutido na subseção seguinte.

condições específicas de relações de universalidade vs. particularidade (Walker, 1993; Walker, 1997). Através da operacionalização da política em termos convenientes para a sua perpetuação, outras vozes, dissidentes, seriam ignoradas. A segurança residiria na política, a violência na política e a política no Estado. O binômio “segurança-Estado” seria inseparável e fundamental para a estabilidade internacional e para a construção tradicionalista de violência e segurança como elementos excludentes e, ao mesmo tempo necessários, especialmente em função dos processos de globalização e de um mundo onde as fronteiras são constantemente rompidas e questionadas.

Até mesmo em condições como essa, quando uma maior tolerância seria alegada em função da busca pela interação com a diferença, as dicotomias da modernidade se reproduziriam (Walker, 2006), reproduzindo no esvaziamento da violência através de novas formas de exclusão. Há a defesa explícita de um pensamento que englobe não apenas os cidadãos de um determinado Estado, mas a humanidade como um todo (Walker, 1997) e, de maneira mais específica, os povos, valores e culturas que a formam, de forma semelhante ao que é defendido por Krause e Williams (1997).

A incoerência da segurança estaria intimamente relacionada à incoerência trazida pelas teorias modernas de que a noção de comunidade está em processo de mudança, com a expansão das fronteiras e o reconhecimento de uma identidade liberal comum. Recorrer a respostas familiares, seguras e que retornam ao Estado é, de certa forma, inevitável, dadas as incertezas políticas e intelectuais nas quais estamos presos.<sup>64</sup> É a limitação do pensamento criativo sobre segurança. As insatisfações sobre a cumplicidade das versões modernas de segurança com práticas de violência intolerável no mundo moderno devem ser atreladas a uma tentativa de buscar respostas mais convincentes às questões sobre o caráter e local da vida política – que têm no Estado e em suas teorias modernas o seu elemento mais forte.

Para os realistas, o termo “segurança” é, pois, de uma ambigüidade ímpar que, quando associado ao Estado, representaria o tudo e o nada e, portanto,

---

<sup>64</sup> Aqui se configura o fenômeno do estatismo, i.e., a presença presumida do Estado como forma de porto seguro e refúgio para os dilemas da política contemporânea. Sobre o estatismo, ver Bartelson (2001).

assumiria uma capacidade de mobilização que pressuporia urgência na sua resposta. Segundo os Estudos Críticos, é essa capacidade de mobilização que permite aos realistas colocar a questão do uso da força militar como uma prioridade, uma verdade epistêmica que centraliza e faz convergir as preocupações com segurança naquela dimensão. Essa hierarquia epistêmica permitiria que a relevância política e o conhecimento útil para a política se associassem a uma prioridade de mobilização, caracterizando a relação realista entre teoria e prática. O mesmo poderia se dizer do Liberalismo. Cada corrente teórica tem pressupostos que devem ser alcançados e estruturam sua linha argumentativa, criando verdades epistemológicas que são as bases do corpo teórico e de sua visão de mundo.

Contudo, o debate sobre as condições politicamente relevantes para se pensar segurança deveria refletir os contextos históricos e estruturais imediatos, não idéias presas no passado e replicadas *ad infinitum*, como o faz a Segurança realista. A reformulação desse pensamento aconteceria de duas formas principais, retomando o pensamento criativo ao se dirigir (i) ao número e à qualidade das ameaças e (ii) ao objeto da segurança. Em outras palavras, o pensamento crítico aprofundaria, alargaria e, então, reconheceria qual deveria ser o objeto da Segurança.

Para tanto, deve-se reformular as condições para se pensar em segurança ao questionar o que significa estar seguro e contra o que se está seguro. Isso se faz possível através da contextualização do significado de segurança não só em relação à ameaças geopolíticas, mas também diante dos processos sociais, culturais, econômicos e ecológicos. A presença do Estado como força motora da política internacional deve ser substituída pela idéia de interdependência, que conecta os povos e indivíduos independentemente das fronteiras estabelecidas e perpetuadas pelo Estado: como essas fronteiras não seriam capazes de garantir a proteção à sobrevivência dos atores políticos, não se poderia mais falar em segurança internacional, definida a partir da figura do Estado e garantida por suas

capacidades materiais. Destarte, pensar em segurança mundial seria mais coerente.<sup>65</sup>

Os argumentos gêmeos, circulares, de que (i) Estados fortes são não apenas necessários para assegurar direitos humanos básicos, mas também são a condição primária na qual os direitos humanos podem ser pensáveis e, principalmente, alcançáveis e (ii) Estados fortes têm a tendência de erodir direitos humanos básicos, quaisquer que sejam esses, escondem distinções artificiais entre segurança e desenvolvimento. Isso acontece em grande medida porque os Estados e a sua ausência são colocados não apenas como a fonte de segurança/insegurança, mas também como aquela forma de vida política que permite imaginar as possibilidades decorrentes da segurança e insegurança, reforçando e replicando o papel da Segurança tradicionalista que dificilmente consegue ser rompida. O conceito *galtunguiano* de violência estrutural<sup>66</sup> contribuiria para entender os constrangimentos impostos pelo Estado aos indivíduos e às comunidades políticas levando à uma noção de emancipação que remete à Escola Galesa.

No tocante ao objeto da Segurança, os Estudos Críticos entendem que o objeto se torna o seu próprio sujeito, referenciando as ameaças e violências que desestabilizam a sua segurança. Sua compreensão enfoca precisamente os argumentos do Estado moderno como o lócus da política. Os argumentos gêmeos reforçam o aspecto estadocêntrico da política internacional, replicando a presença do Estado até mesmo em sua ausência e garantindo a hierarquia epistêmica realista.<sup>67</sup> Logo, repensar o significado da segurança significa lidar com uma

---

<sup>65</sup> Essa é a proposta de Ken Booth na Escola Galesa. Como a separação em Estudos Críticos e Escola Galesa é meramente didática, não há como evitar a sobreposição de temas e/ou argumentos. Sobre a questão da segurança mundial, ver a subseção seguinte. Ver também Booth (2008).

<sup>66</sup> Violência estrutural seria, em poucas palavras, as condições indiretas que impediriam o desenvolvimento da plena potencialidade do indivíduo, criando uma assimetria entre sua potencialidade e o que é atingido no plano real (Galtung, 1969, p. 168). Abordamos a questão da violência estrutural com mais detalhes no capítulo cinco.

<sup>67</sup> A “presença por omissão” do Estado, acusada por Walker (1997) nos debates em Segurança é corroborada por outro autor de tendências pós-modernas, Jens Bartelson (2001). Em seu livro, Bartelson afirma que o Estado tem papel central para as Relações Internacionais por assumir dimensão constitutiva e fundacional, quando o estatismo passa a ser um traço marcante do discurso político moderno, gostemos disso ou não (Bartelson, 2001, p. 182). Mesmo abordagens que tentam criticar o Estado ou o estatismo – incluindo, mas não se limitando ao pluralismo, marxismo e pós-modernismo – acabam por reproduzir o Estado e seu discurso. O Estado como instituição tomou por assalto tanto as Relações Internacionais quanto a Ciência Política,

miríade de possibilidades de reformulações do caráter e do lugar do político, rompendo a universalidade que acreditamos existir na Segurança para pensar em relações específicas de particularidades.

A análise histórico-interpretativa sugerida por Krause e Williams (1997) serviria para compreender o que é política e o espaço onde esta aconteceria. Com as respostas obtidas, entenderíamos o que significa estar seguro, bem como perceberíamos outras referências, ameaças e objetos para pensar segurança de maneira mais inclusiva.

Contudo, a limitação imposta pelo Estado ao indivíduo não é a sua única inadequação. Tampouco a figura do indivíduo como referente da Segurança deve ser encarada como única forma de pensar em segurança. Esse pensamento oprimiria vozes periféricas ao colocar um referencial eurocêntrico no centro da análise<sup>68</sup>, ignorando outras vozes.

Teóricos que se alinham à idéia de um Realismo voltado para as particularidades e propriedades do Terceiro Mundo, como Mohamed Ayoob (1998), podem ser elencados nos Estudos Críticos por sua busca pela análise interpretativa da política. Entretanto, estes enxergam os problemas impostos pelo Estado e pela Segurança realista de maneira diferente da perspectiva pós-moderna, até mesmo em função dos seus postulados epistemológicos, similares aos dos realistas. A proposta de estudar e dar maior ênfase à questão da emancipação é vista, particularmente, com ressalvas (Ayoob, 1995; Ayoob, 1997) dada a sua natureza notadamente eurocêntrica e, portanto, restrita a um contexto sociopolítico por demais específico.

---

encaixotando aquela forma de organização de tal maneira que se torna inevitável pensar nela, para o bem ou para o mal.

<sup>68</sup> O foco eurocêntrico se manteria mesmo se considerarmos a crítica de Walt (1991) da centralidade e importância dos EUA na produção de conhecimento na área da Segurança. Ainda assim, poderíamos entender a influência da cultura européia nesse esforço intelectual. Como colocam Barkawi e Laffey (2006, p. 331), “[e]urocentrism is a complex idea but at its core is the assumption of European centrality in the human past and present. On this view, Europe is conceived as separate and distinct from the rest of the world, as self-contained and self-generating. Analysis of the past, present and future of world politics is carried out in terms – conceptual and empirical, political and normative – that take for granted this centrality and separation. Eurocentrism is about both a real and an imagined Europe. Over time (...) the location of Europe shifts, expands and contracts, eventually crossing the Atlantic and the Pacific and becoming synonymous with the ‘West’. Today, the ‘West’ is centered on the Anglophone US—a former European settler colony – and incorporates Western Europe, North America, Japan and the British settler societies of Oceania.”

The politics of critical and human security approaches revolve around the concept of emancipation, an idea derived from the European Enlightenments. In this literature, the agent of emancipation is almost invariably the West, whether in the form of Western-dominated international institutions, a Western-led global civil society, or in the ‘ethical foreign policies’ of leading Western powers. Critics of Western states find themselves in the position of relying on Western armed forces for humanitarian interventions, especially when actual fighting is required, (...). Even when the concrete agents of emancipation are not themselves Westerners, they are conceived as the bearers of Western ideas, whether concerning economy, politics or culture (Barkawi e Laffey, 2006, p. 335)

Amitav Acharya e Mohammed Ayoob aparecem como colaboradores do livro de Krause e Williams (1997), reforçando o programa de pesquisa dos Estudos Críticos (Krause, 1998). Eles propõem a análise politicamente contextualizada dos atores e ameaças, mas localizada em uma dimensão marginalizada pelos estudos de Segurança. Ainda que seu foco de trabalho seja estadocêntrico, ambos criticam a figura do Estado moderno não por conta do seu impacto na liberdade individual ou nas possibilidades de emancipação, mas pela sua inadequação junto ao cenário político enfrentado pelos países do Terceiro Mundo<sup>69</sup>. A crítica trazida pelo Realismo Terceiro Mundista problematiza a Segurança ao partir de outros *loci* de enunciação, denunciando a proposta universalizante que as vertentes críticas carregariam.

Ayoob (1995) afirma que a Segurança tradicionalista é vista a partir de uma perspectiva externa, refletindo uma trajetória particular de desenvolvimento histórico que culminou na legitimação tanto do sistema quanto dos participantes. Quando trazida para analisar o Terceiro Mundo, tal perspectiva gerou problemas conceituais e intelectuais dado que as principais preocupações das ameaças à segurança – (i) orientação externa, (ii) ligação com a segurança sistêmica e (iii) relação com a segurança das superpotências durante a Guerra Fria (Walt, 1992) – têm pouca capacidade explicativa diante das questões que surgem nas agendas da periferia.

---

<sup>69</sup> A expressão “Terceiro Mundo” acaba se tornando uma forma de apontar Estados que se localizam na periferia, não apenas em termos econômicos, como durante a Guerra Fria, mas também – e especialmente após o seu fim – àqueles que demandam novas formas de segurança. Este conceito ganha importância na área de segurança como maneira de proporcionar um entendimento da instabilidade desta região e da (in)eficácia do instrumental político-teórico para garantia da segurança (Acharya, 1997). Desta forma, Terceiro Mundo deixa de ser uma categoria preenchida meramente pela exclusão, como costumava ser durante a Guerra Fria, para passar a ser encarada como um conceito definidor de um tipo de Estado em específico.

O foco da Segurança no Terceiro Mundo não é no Estado *per se*, mas é em nome dele que a segurança é buscada. São as elites que se tornam referência da Segurança, de forma que o desenvolvimento de condições político-sociais que atenuem a sua vulnerabilidade constituam as práticas que garantam a estabilidade e a segurança.

A segurança no Terceiro Mundo se volta, portanto, a ameaças internas, sejam de natureza militar ou não, que possam afetar as elites na preservação de seu poder político. Outras atividades sociais afetariam a segurança, mas seriam filtradas pela política e somente consideradas como tal quando ocasionassem conseqüências políticas imediatas, como a ameaça às fronteiras, às instituições políticas e aos regimes de governança e, portanto, ao processo de construção do Estado. Este foi feito sobre bases eurocêntricas tratadas como universais e que desconsiderava as características e peculiaridades das comunidades políticas daquela região, o que comprometeu a organização institucional destes novos países, fazendo com que diversas ameaças percebidas no Terceiro Mundo sejam originadas nos próprios Estados.

O processo de construção do Estado se torna o objetivo a ser buscado para garantir a sua sobrevivência internacional, já que o foco da Segurança se dirige às condições que viabilizariam essa construção. A construção do Estado e a violência andam lado a lado. O Terceiro Mundo precisa, para sua própria segurança, de uma ampliação do conceito de segurança internacional, envolvendo, além das ameaças “tradicionais”, outros focos de instabilidade direcionadas ao Estado, como causas político-sociais, questões econômicas e de meio ambiente, que podem inflamar perigos distintos aos tradicionalmente observados.

A segurança no Terceiro Mundo reflete, pois, as preocupações que afetariam as elites políticas desses Estados, i.e., (i) ameaças internas dirigidas aos Estados, mas visando as elites em razão da (ii) conotação política da segurança e (iii) da ênfase nos processos e dinâmicas de construção do Estado (Ayoob, 1995; Acharya, 1997; Ayoob, 1997). Este último tema se torna especialmente importante porque justifica a busca pelas instituições que garantem a segurança de suas elites – a guerra e a polícia como mecanismos de consolidação de domínio territorial e demográfico, com a conseqüente manutenção da sobre a população, e

a taxação como forma de extrair recursos para as atividades de guerra e polícia e à manutenção do aparato estatal.

A Segurança deveria ser colocada a partir de novas bases, levando à utilização de instrumentos analíticos mais complexos e menos limitadores do que aqueles propostos e utilizados pela teoria realista. Esta ampliação de conceito acarretaria, também, uma melhor compreensão dos problemas que os Estados periféricos passam, seja em função de sua organização interna, seja pela sua incapacidade de reagir a determinados “problemas” que, para eles, são entendidos como ameaças a sua existência, enquanto para outros – os países centrais – são questões de trato menos complexo. A proposta de Acharya é de que o estudo de segurança dos países periféricos deve constituir o centro da preocupação dos países desenvolvidos, não meramente a reprodução de suas agendas.

O uso da força é um elemento fundamental – assim como o território soberano e a economia – para os Estados do Terceiro Mundo, mas não como elemento integrante da análise da Segurança. O que constitui ameaça à segurança das elites do Terceiro Mundo é o processo de construção inadequado e incompleto do Estado, bem como a reivindicação por liberdade individual. A violência constitui apenas uma dimensão de um fenômeno maior. A perspectiva tradicional de Segurança se mostra, pois, inadequada para o Terceiro Mundo porque pressupõe uma construção do Estado já concluída e não reflete as ameaças que pairam sobre esta região, desconectando-se da sua realidade política e mostrando-se incapaz de perceber os mecanismos de violência desenvolvidos pelo Estado para assegurar seus interesses.

Com isso, o aspecto central da segurança para os Estudos Críticos deixa de ser o uso da violência como ferramenta política e passa a focar as condições que afetam a sobrevivência do objeto referente. Em termos amplos, podemos até encarar a sobrevivência como um aspecto que decorre da ausência de violência, de modo que o objetivo e a preocupação última dos estudos de Segurança seria refletir sobre mecanismos que garantissem a sobrevivência. Proteger-se da violência – o objeto dos estudos estratégicos – incluir-se-ia nesse objetivo maior da Segurança. Contudo, a discussão se perde porque qualquer ameaça à sobrevivência se tornaria uma ameaça à segurança – independentemente de que

ameaça seria essa, contra quem e em qual magnitude esta ameaça acontecesse: a característica volitiva do uso da força, da violência, é esvaziada.

A violência, assim, perde sua importância nos Estudos Críticos, que passa a se preocupar em pensar criativamente sobre política como condição para atingir a segurança. Esse pensamento criativo pode conter ou não a preocupação com a violência e o uso da força, marginalizando, portanto, esses elementos. O uso deliberado da força perde importância porque – conforme o momento estudado – ela pode se tornar mais ou menos relevante para se pensar em sobrevivência. A importância da utilização da força como estratégia política para atingir fins políticos é diminuída nos Estudos Críticos, em função da sua visão de que ela corresponderia a apenas uma das dimensões da Segurança – mais especificamente, dos Estudos Estratégicos.

A Escola Galesa, inserida nos Estudos Críticos de Segurança, enxerga na violência uma dimensão importante para a sua teoria, problematizando-a. Tratamos dela na seqüência.

### **3.3.1.2. Escola Galesa**

Os Estudos Críticos e os três movimentos que realizam – aprofundar e alargar a segurança, trazendo-a para a prática política – proporcionam uma releitura historicamente contextualizada da política internacional e, por consequência, das ameaças que se põem à segurança. Contudo, ainda que busquem o aprofundamento e o alargamento da Segurança, a pluralidade de correntes que os compõem acaba por ampliar demais a sua contribuição crítica. Com isso, perdem a sua capacidade crítica e as condições de entender a segurança como voltada para indivíduos de verdade, em um mundo de verdade. A marginalização da violência para a Segurança é um sinal de como a miríade de correntes que se encaixariam nesse grupo afetaria a coerência intelectual do campo em relação ao seu objeto. A Escola Galesa aparece como uma tentativa de promover uma teoria realmente crítica de Segurança (Booth, 2005a, p. 14), não apenas questionando o Realismo.

A Escola Galesa é marcada principalmente pelas contribuições de Ken Booth e Richard Wyn Jones (Wæver, 2004, p. 5) e se inspira no legado da Escola de Frankfurt<sup>70</sup> e nos Estudos para a Paz (Smith, 2005, p. 41-42). Sua proposta é romper com a replicação da ordem estabelecida pelas posições predominantes e com a suposta neutralidade científica que essas teorias carregam (Booth, 2005a, p. 5-8). A preocupação teórica aqui é notável e dela viria uma série de impactos sobre a prática política.

Com isso, o questionamento do que seria política e de onde ela aconteceria seguiria as bases da busca pela filosofia do conhecimento argüidas pela Escola de Frankfurt, colocando em cheque as bases tradicionais e as verdades replicadas para se voltar a uma análise historicamente contextualizada e politicamente consciente. Destarte, o aprofundamento da segurança aconteceria ao se buscar responder três perguntas fundamentais: o que é real, o que é conhecimento e o que pode ser feito (Booth, 2005c, p. 268-269).<sup>71</sup>

O aprofundamento da Segurança demanda a exploração das implicações que a idéia de segurança carrega consigo. Os comportamentos por ela gerados são derivados da natureza da política contemporânea, não de regras estáticas estabelecidas por princípios imutáveis. Não há como tomar o conceito, o referencial ou as ameaças existentes e rotuladas como temas de segurança como dadas. Devemos compreendê-las tal como uma orientação voltada para a práxis, explicitamente emancipatória, e que permite enxergarmos a natureza dos objetos estudados no mundo social – e determinar daí seu referencial, que passaria a ser o indivíduo e não mais o Estado (Wæver, 2004, p. 7). O conhecimento verdadeiro, sem nos prendermos ao ideário das ciências naturais, proporciona uma metodologia compreensiva das mudanças sociais.

Do aprofundamento da Segurança decorreria o seu alargamento, dado que este é um aspecto secundário ao conhecimento apurado (Walker, 1997, p. 76; Booth, 2005a). Não se deve ampliar em demasiado a Segurança sem antes

---

<sup>70</sup> Segundo Wyn Jones (2005), a Escola de Frankfurt seria a mais séria e sofisticada contribuição teórica para o campo das Ciências Sociais.

<sup>71</sup> Essas perguntas refletem o questionamento da Escola de Frankfurt sobre as bases do conhecimento dada a sua crítica “à pretensão moderna de racionalizar a existência social no âmbito do Estado e de suas instituições” (Pisier, 2004, p. 511), o que demandaria uma análise histórica das condições sociais para seu completo entendimento. Sobre a Escola de Frankfurt e a sua relação com a produção do conhecimento, Calhoun (1996) e Pisier (2004).

promover a reflexão crítica. Tal cautela evitaria críticas fracas e pouco embasadas, que apenas reforçariam o papel e a força das teorias tradicionais, mantendo a sua posição dominante.

O arcabouço teórico trazido pela Escola Galesa permite entender a violência como elemento que impediria a plena liberdade do indivíduo. A concepção de violência para a Escola Galesa abandona a referência ao uso da força, que caracterizou a Segurança realista, para entendê-la como a imposição de condições que afastem a realidade humana do que ele conseguiria potencialmente alcançar. Essa assimetria entre o potencial e o real representaria a violência, permitindo que se pensasse de maneira contextualizada para cada sociedade, período histórico ou dimensão política particulares, algo central para pensar em emancipação (Booth, 2008, p. 110).

Destarte, mais do que pensar apenas na forma material de violência, a Escola Galesa sugere que os Estudos Críticos de Segurança devem se voltar para as condições impostas por estruturas de repressão e que seriam silenciadas pela política: “(...) [Os Estudos Críticos de Segurança são] regarded as an attempt to develop an emancipation-oriented understanding of the theory and practice of security (Wyn Jones, 2005, p. 215). A preocupação com o pensamento político criativo, evidenciado nos Estudos Críticos, aparece na Escola Galesa também.

Para Ken Booth (1991, p. 318), os estudos tradicionais de Segurança reproduziriam uma ordem que não problematiza a relação entre o analista e o objeto em nome de uma perspectiva positivista de ciência. Os clamores realistas deveriam ser rejeitados em nome da abertura da política e do estabelecimento de um senso de ética que permita desenvolver os mecanismos necessários para a emancipação humana,<sup>72</sup> contestando a naturalização histórica do Estado de que este seria a única possibilidade para pensar segurança (Booth, 1997, p. 107).<sup>73</sup> São esses problemas que apareceriam como o foco da Segurança: ao não perceber os constrangimentos causados pela estrutura que incidem sobre a política

---

<sup>72</sup> A emancipação constitui o elemento essencial para entender a segurança: não à toa, Booth (1991, p. 319) coloca que emancipação e segurança como os dois lados de uma mesma moeda, tendo igual importância.

<sup>73</sup> Como mostramos anteriormente, a crítica ao Estado aparece com bastante frequência nas vertentes críticas de Segurança. Contudo, a maneira como tal crítica é colocada varia não só de vertente para vertente, mas também de autor para autor – para tanto, basta ver o que Walker (1997) e Ayoob (1995) propõem como solução para superar os problemas impostos pelo Estado moderno.

internacional, os estudos de Segurança tradicionais não enxergariam as condições obscurecidas que ocasionariam a insegurança. Com isso, o projeto emancipatório seria impedido, obstaculizando a realização da segurança. Há um processo social de construção da ameaça e este processo decorre do relacionamento do Eu com o Outro. Reconhecer essa interação é perceber que a segurança é contextualmente e politicamente definida, não atemporal.

Booth (1997, p. 106) propõe ainda que estudos realmente críticos de Segurança deveriam se desenvolver dentro da lógica de uma “ciência moral global“, mas que tal ciência – como a própria Segurança combatida pelas vertentes críticas – é criada a partir de núcleos regionalizados, especialmente nos EUA. Segurança internacional é excludente porque delimita e restringe o referencial analisado. Não à toa, ele coloca que o conceito de “Segurança Mundial” como mais apropriado:

world security refers to the structures and processes within human society, locally and globally, that works towards the reduction of the threats and risks that determine individual and group lives. The greater the level of security enjoyed, the more individuals and groups (including human society as a whole) can have an existence beyond the instinctual animal struggle merely to survive. The idea of world security is synonymous with the freedom of individuals and groups compatible with the reasonable freedom of others, and universal moral equality compatible with justifiable pragmatic inequalities (Booth, 2007, p. 4-5).

É preciso questionar se as reformulações da Segurança sugeridas por essas elites são realmente capazes de responder aos anseios das populações marginalizadas e vulneráveis ou se são apenas exercícios intelectuais de um grupo privilegiado que não precisa mais pensar em questões concretas de “segurança”. A importância de pensar em emancipação a partir de uma lógica universalista reside nessa reformulação. Romper com a forma de organização estatal permitiria enxergar no indivíduo e no seu potencial emancipatório as condições nas quais poderíamos falar de Segurança (Alker, 2005; Booth, 2005c).

Do exposto fica claro que a preocupação com a emancipação caracterizaria a lógica da segurança para a Escola Galesa, dado que a emancipação é o que libertaria os indivíduos da violência e os permitiria a viver sem constrangimentos ou coerções de qualquer tipo (Booth, 1991, p. 319). Emancipação caracteriza a não-incidência de qualquer tipo de violência. A Escola Galesa entende emancipação como

(...) the theory and practice of inventing humanity, with a view to freeing people, as individuals and collectivities, from contingent and structural oppressions. It is a discourse of human self-creation and the politics of trying to bring it about. (...) The concept of emancipation shapes strategies and tactics of resistance, offers a theory of progress for the society, and gives a politics of hope for common humanity (Booth, 2005b, p. 181).<sup>74</sup>

Apontando o foco da Segurança para os indivíduos, pensar em emancipação implica analisar as formas que os libertariam dos constrangimentos criados por estruturas de poder opressoras e que silenciariam vozes de oposição ou de questionamento aos valores tidos como predominantes (Booth, 1991, p. 319). É proceder com um engajamento normativo com a política “normal”<sup>75</sup> (c.a.s.e. collective, 2006, p. 455). As possibilidades de emancipação devem ser criticamente analisadas para que não se recaia em generalizações que reforcem a ordem vigente generalizante (Alker, 2005, p. 208; Smith, 2005, p. 42). A emancipação deve ser pensada conforme o contexto onde esta é buscada e dentro das condições políticas existentes.

A violência para a Escola Galesa é uma consequência decorrente da incapacidade de atingir a emancipação e seria trabalhada a partir das limitações geradas pelo Estado universalizante e homogeneizante. Não bastaria apenas falar de liberdade individual para que os constrangimentos impostos sejam superados, como fazem os liberais, mas compreender como essa liberdade repercutiria no cenário social e político. As limitações impostas pelas teorias tradicionais, especialmente o Realismo, afastariam a possibilidade de pensar criativamente sobre segurança. Elas colocariam em evidência um ator que não faria parte do seu processo de reformulação ou tratariam a questão da liberdade a partir de uma lógica ocidental universalizante, replicando o modelo predominante a outros cenários.

Apesar de lidar com um conceito de violência, a Escola Galesa não enxerga o seu uso como uma estratégia política, mas como uma das condições que impediriam a emancipação. A violência não se limitaria ao uso da força que,

---

<sup>74</sup> No seu livro de 2008, Ken Booth expõe emancipação em outros termos, mas mantendo o mesmo significado: “(...) emancipation seeks the security of people from those oppressions that stop them carrying out what they freely choose to do, compatible with the freedom of others. (...) Emancipation is the philosophy, theory, and politics of inventing humanity” (Booth, 2008, p. 112).

<sup>75</sup> Donde “normal” é compreendido como o resultado das exclusões e formas disciplinadoras e de regulamentações do biopoder sobre as populações. Isso faria com que a segurança produzisse efeitos constitutivos (c.a.s.e. collective, 2006, p. 456).

segundo os teóricos da Escola Galesa, ocultaria outras formas de opressão e mascararia a política e de suas práticas.

Negligencia-se a violência como instrumento político. O Estado é posto como uma figura de opressão e homogeneização universalizante que impediria o desenvolvimento de particularidades individuais e culturais em nome de uma alegada segurança nacional, promovendo a violência a partir de suas estruturas. A violência é uma condição de opressão, não um meio para atingir fins. A desnaturalização do Estado e de outras instituições internacionais levaria à mudança nas práticas de segurança (Mutimer, 2007, p. 64), caracterizando o potencial emancipatório da teoria da Escola Galesa. Assim, poderíamos falar de indivíduos como os sujeitos principais e destinatários da segurança, ocupando o lugar até então do Estado e permitindo o aprofundamento da Segurança para além da militar (Sheehan, 2005, p. 164).

Porém, ao fugir da dimensão da violência – ou substituí-la pela idéia de emancipação –, a proposta de pensar em segurança de verdade para pessoas de verdade<sup>76</sup> acaba frustrada pela ruptura com o pensamento e as agendas políticas que a Escola Galesa se propõe a fazer – “[o]ld thinking about world politics guarantees old practices” (Booth, 2005c, p. 273). Toma-se como desejo emancipatório aquilo que os focos ditos marginais acusariam e, assim, repetir-se-ia a manutenção de um discurso hegemônico e universalista, tal como as teorias tradicionais, mas dessa vez inspirado na suposta vontade individual.

O argumento da Escola Galesa acaba por se aproximar do etnocentrismo que caracterizaria a Segurança durante a Guerra Fria e que motiva a crítica dos realistas terceiro-mundista de uma inadequação do foco excessivo no indivíduo. Ao afirmar que as vertentes críticas de Segurança deveriam se preocupar com a emancipação e que esta seria entendida como “freeing people, as individuals and groups, from the (...) constraints that stop them from carrying out what they would

---

<sup>76</sup> “Students of security these days seems to be condemned to a lifetime of theoretical dialectic, but the typical student will not be interested in theory for its own sake, but rather for what it can do in helping us to understanding what is happening around us (...), then in engaging with world politics more effectively (...). In other words, most of us are interested in theory because we are interested in real people in real places” (Booth, 2005c, p. 272). No mesmo sentido, Ole Wæver (2004, p. 7) coloca que, para a Escola Galesa, “the concept of security becomes used in a rather classical sense, but on a different referent object: it about ‘real threats’, only the real-real ones against real people and not the allegedly real ones voiced by the state”.

freely choose to do” (Booth, 1997, p. 110), a Escola Galesa recai em um ideal de liberdade notadamente etnocêntrico e liberal, característico das sociedades que (re)produzem tanto o pensamento crítico quanto o ortodoxo.<sup>77</sup>

Falta o reconhecimento – em parte pela incapacidade de fugir do seu lócus de enunciação – de que esses ideais de liberdade não são necessariamente o valor mais importante para todas as sociedades. A Escola Galesa padece do mesmo problema enfrentado por outras vertentes teóricas de Segurança. O movimento de aprofundamento da Segurança acaba por reproduzir as verdades que as teorias positivistas são acusadas de perpetuar.

Essa questão é mais complexa do que Booth e a Escola Galesa gostariam de reconhecer: se um de seus papéis é buscar valores cosmopolitas e falar por aqueles marginalizados, que não têm voz (Booth, 1997, p. 115), como podemos saber se falar pelo Outro é legítimo ou se não estaremos manipulando o Outro por nossa fala? Ao afirmar que é preciso conhecer algo para que se possa de fato perceber se realmente alcançamos esse elemento (Booth, 1991, p. 317), caímos no reducionismo das teorias tradicionais, já que pressupomos um conhecimento anterior.

Trata-se, mais uma vez, do “particular” ocidental assumindo o “universal” da humanidade. Dentro de uma perspectiva estritamente teórica, tal ruptura é possível, mas acabaria por tornar a política algo irrealizável, já que a política contemporânea depende do espaço proporcionado pelo Estado para acontecer (Walker, 1993; Bartelson, 1998). Este, apesar de tomado como um elemento contestado, se mostra essencial para a própria idéia de política, fazendo com que o estatismo se torne a grande arma do pensamento tradicional (Bartelson, 2001; Walker, 1997; Walker, 2006).

---

<sup>77</sup> Tarak Barkawi e Mark Laffey (2006, p. 350) apontam a postura eurocêntrica que caracteriza as vertentes críticas que colocam a emancipação como ideal máximo a ser buscado.

### 3.3.2. A Segurança Humana

A reflexão proporcionada pelos Estudos Críticos de Segurança, mesmo abrindo possibilidades para novas formas de segurança, esbarrava nos limites políticos que o Estado oferece para o sucesso do potencial emancipatório dessa teoria. Ao tentar questionar esse ator, alegando a sua ineficiência – ou inaptidão – para permitir um pensamento construtivo, os Estudos Críticos de Segurança limitar-se-iam à esfera teórica, sem acrescentar elementos para uma relação produtiva entre teoria e prática. Tentando contornar isso e abrir espaço para o referencial nos indivíduos como possibilidade – ou, melhor, necessidade – de uma revisão no campo, temos a Segurança Humana e seu ideal de libertar o indivíduo das ameaças que o amedrontam e constroem para abrir possibilidades para o desenvolvimento de um pensamento crítico, mas politicamente relevante (Wibben, 2008, p. 458).

Inserida diretamente em uma proposta política desde o seu surgimento, a Segurança Humana apresenta como preocupação central o alcance de condições onde as pessoas podem ser poupadas de traumas que impediriam o seu desenvolvimento como indivíduos, em uma clara conexão com os Estudos para a Paz e seu ideal de emancipação e supressão da violência. O foco na Segurança Humana permitiria, ao mesmo tempo, ressaltar a violência decorrente do uso da força e as maneiras como os indivíduos eram afetados, enquanto alertava para a necessidade de mudanças estruturais que permitissem e possibilitassem um contexto político mais justo e igualitário, não apenas como ideal ético, mas também como forma de adequar contextualmente o cenário onde o indivíduo se insere: “[i]t is precisely the lack of political contestation over the international security agenda that drives the human security framework” (Chandler, 2008, p. 469).

Ao levantar questões que não fariam parte, necessariamente, das preocupações de segurança estadocêntrica, como o desenvolvimento econômico e social, educação e fome,<sup>78</sup> a Segurança Humana sugere uma ampliação no escopo da Segurança para abarcar esses novos temas, em clara discordância com a

---

<sup>78</sup> Sobre os temas que englobariam a agenda heptapartite da Segurança Humana, Pnud (2004).

delimitação coerente da Segurança defendida por Walt. Ao mesmo tempo, e justamente por não considerar o *framework* da Segurança Humana suficiente para uma agenda compreensiva, seus adeptos acusam a necessidade de atrelar a segurança humana com a do Estado, expandindo as possibilidades que recorreriam sobre esses agentes, de maneira a compreender que não há como desvincular a segurança de um e de outro (Kerr, 2007): “[a] ‘secure state’ untroubled by contested territorial boundaries could still be inhabited by insecure people” (Thomas e Tow, 2002, p. 178).

A abordagem para garantir a segurança do indivíduo envolveria, assim, diferentes tipos de atores executando diferentes papéis, conforme o tipo de ameaça e da necessidade de resposta a ser oferecida, mas que não são consensuais nem mesmo dentro da corrente (Chandler, 2008). Pauline Kerr (2007, p. 94-98) aponta três correntes dentro da Segurança Humana que divergiriam quanto à natureza da ameaça, que variaria entre a violência decorrente do uso da força e da repressão institucional, o subdesenvolvimento e as condições sociopolíticas dele decorrentes e a ameaça que os indivíduos causariam a outros indivíduos. A maior ou menor amplitude do objeto para cada uma dessas correntes se dá um função da sua aproximação ou afastamento do *mainstream* político (Chandler, 2008).

Com o foco da Segurança colocado sobre os indivíduos, a Segurança Humana tentaria compreender como as estruturas do sistema internacional promoveriam ameaças a esses referenciais, abrindo espaço para se pensar em outros níveis além do estatal (Thomas e Tow, 2002). A noção de que o Estado pode ser um agente de insegurança está aqui presente, o que levaria a uma reflexão sobre o seu papel na política internacional. Contudo, os adeptos dessa teoria reconhecem que o Estado tem limitações, mas não pode ser ignorado (Kerr, 2007); a busca pela segurança estatal é necessária, não como uma finalidade em si, mas como um instrumento para atingir pretensões mais altas, que é a segurança individual. O instrumental da Segurança Humana levaria a essa reflexão e sua conexão com aspectos práticos proporcionaria um auxílio valioso na execução de políticas públicas.

Isso pode ser confirmado pela própria origem da corrente, que primeiro se manifestou em um relatório da ONU e depois passou a ser uma diretriz importante de Estados como o Canadá, Japão e Noruega (Hubert, 2004; Paris, 2004; Wibben,

2008). Este atrelamento ao meio político, fornecendo diretrizes e rumos para o estabelecimento de políticas externas lembraria a relevância política assumida pelo realismo durante a Guerra Fria. A reflexão que a Segurança Humana pode proporcionar ao formulador de decisões apresenta utilidade na medida em que tornaria concreta e operacionalizável os interesses do Estado (Chandler, 2008).

No entanto, a idéia de segurança humana ainda é difusa e vasta: praticamente qualquer tipo de desconforto inesperado ou irregular pode ser uma ameaça à segurança humana (Paris, 2004, p. 250). Não há uma definição específica que permita que a Segurança Humana seja definida de forma clara, porque as ameaças seriam demasiadamente amplas para que possam ser coerentemente tratadas. Roland Paris questiona, com isso, a objetividade do estudo acadêmico desse tema, pois qualquer questão poderia ser incorporada à pesquisa: “(...) if human security means almost nothing, then it effectively means nothing” (Paris, 2004, p. 255).

A fuga – ou, melhor, o alargamento – do estudo da violência definida como uso da força com o objetivos de causar danos acabaria por tirar a capacidade explicativa da Segurança Humana como teoria, ainda que sua contextualização a partir da década de 1990 permita que vejamos sua utilidade na aplicação política. Contudo, a capacidade de desenvolver um paradigma autônomo de pesquisas, contribuindo objetivamente para a Segurança, é esvaziada quando, até em função da amplitude do escopo da Segurança Humana, achamos ameaças que fogem do entendimento dos estudos de Segurança tradicionais – como a fome, educação, entre outros. Dessa forma – e assim como percebido com as teorias liberais –, o ideal de Segurança Humana pode ser encorpado em outras áreas do conhecimento, inclusive respostas à segurança que tenham o Estado como foco – as intervenções humanitárias são uma prova disso (Thomas e Tow, 2002, p. 183).

A contribuição e a reflexão proporcionadas pela Segurança Humana seriam esvaziadas na medida em que seu teor analítico se confundiria com o de outras áreas. Assim, retorna-se à crítica realista de que a segurança do Estado deveria ser encarada como foco da Segurança, enquanto outros “problemas”, que não diriam respeito ao uso da força e da violência, seriam foco de outros campos de estudo. Questiona-se a contribuição para a relevância política da Segurança Humana nesses termos.

Entendemos, portanto, a Segurança Humana como uma diretriz de política, que sugere objetivos a serem atingidos, não uma política concreta com medidas determinadas ou, ainda, uma mudança no paradigma da Segurança (Wibben, 2008). Apesar de sua conexão com processos decisórios contemporâneos, falta a ela uma instância de separação analítica entre o objeto de estudos e o objetivo do pesquisador que faz com que a normatividade de suas propostas seja análoga à metodologia da agenda tradicionalista, reforçando a crítica que Buzan et al fizeram às teorias críticas, mencionada no final da seção anterior (Thomas e Tow, 2002). Sua contribuição maior é para a reflexão sem, contudo, acrescentar aspectos politicamente operacionalizáveis que permitam a sua utilização como paradigma autônomo de Segurança (Thomas e Tow, 2002; Paris, 2004; Kerr, 2007; Wibben, 2008).

Tal abstração, inclusive, é o que criaria laços para a utilização da idéia de Segurança Humana como justificativa para alcançar interesses do Estado. Como a idéia de segurança humana é ampla e inspira orientações diversas, de acordo com o objetivo e/ou a definição assumida, estratégias de política externa e ações estatais sob a alegação de romper com as ameaças dirigidas contra a segurança humana podem acabar aumentando a insegurança (Cockell, 2000 *apud* Paris, 2004; Kerr, 2007).

Criticando a operacionalização da Segurança Humana ao bel-prazer do Estado, Thomas e Tow (2002, p. 179) sugerem que um tema, para se tornar questão de segurança humana, deve afetar indivíduos e sociedades não apenas em um Estado, mas assumir uma dimensão maior, transnacional, além do Estado. Isso permitiria que se pensasse nesse tema de forma a fugir dos interesses imediatos estatais e, com isso, assumisse uma dimensão verdadeiramente humana. O relatório do Pnud segue tal inclinação, mas não consegue tornar isso operacionalizável. Desta maneira, a utilidade da Segurança Humana se perde, evaporando-se em *hot air*, para usar a expressão sugerida por Paris (2004). A possibilidade de ser útil para o processo político é perdida ao se tornar mero instrumento de política.

Com isso, as teorias críticas carecem da ruptura do plano ideacional para serem aplicadas na prática: a normatividade excessiva acaba por restringir as possibilidades políticas, e os questionamentos lançados às teorias tradicionalistas

de reducionistas e auto-centradas acabam por se adequar a elas também. Falta a exploração de uma lógica que envolva a compreensão mais ampla do alvo e do referencial da Segurança que essas duas teorias, Estudos Críticos de Segurança e Segurança Humana, sugerem, ao mesmo tempo que a compreensão do Estado deva ser realizada de maneira politicamente viável, não um conjunto de assertivas que o desvirtuam e o esvaziam.

### **3.3.3. Escola de Paris e a Sociologia Política Internacional**

Seguindo o programa de pesquisas proposto por Keith Krause (1998) e insistindo em uma abordagem eminentemente construtivista para definir o que é insegurança e o que é segurança através dos atos discursivos (Bigo, 2008),<sup>79</sup> a Escola de Paris aparece, tal como os Estudos Críticos, como espaço de convergência de diferentes abordagens teóricas. Contudo, a Escola de Paris se caracteriza pela abordagem sociológica inspirada nos trabalhos de Bourdieu conjugada com as idéias de Foucault sobre poder e verdade e se volta à investigações empíricas promovidas por variadas agências de segurança, de maneira a entender o discurso oficial (Wæver, 2004; Bigo, 2008). Seu surgimento se dá a partir da conjugação da teoria política e dos estudos de sociologia da migração e do policiamento na Europa (c.a.s.e. collective, 2006, p. 446), não partindo, portanto, dos mesmos marcos epistemológicos que as demais vertentes críticas aqui trabalhadas, que seguem se originam nas Relações Internacionais.

Neste contexto, a Escola de Paris se coloca na interseção entre a Escola Galesa, com seu questionamento das práticas e limitações impostas pelo Estado à liberdade individual, e a Escola de Copenhague – a ser trabalhada adiante – e os impactos dos atos discursivos na securitização das práticas políticas e vice-versa. Em poucas palavras, as perguntas levantadas pela análise sociológica que essa Escola promove seriam o que é segurança e o que a segurança faz (c.a.s.e. collective, 2006; Bigo, 2008).

---

<sup>79</sup> A terminologia que caracteriza a segurança não tem significado por si própria e, portanto, deve ser inserida social e politicamente em um ambiente para que tenha sentido – daí a importância da epistemologia construtivista para se analisar a política advinda dos mecanismos técnicos institucionais das agências responsáveis pela segurança (Bigo, 2008, p. 123).

A influência de outras escolas do pensamento, bem como a inserção desta vertente teórica em um ramo maior,<sup>80</sup> faz com que os postulados defendidos pela Escola de Paris sejam suficientemente amplos para incluir autores que estão presentes em outras Escolas e teorias, mas que compartilhariam a ambição de questionar as delimitações espaciais impostas pela Segurança e pela prática de atores replicados na política internacional a partir de uma visão hegemônica universalizante.<sup>81</sup> A possibilidade de inclusão de autores como Rob Walker, Richard Ashley, Barry Buzan e Ole Wæver neste grupo – mesmo que comumente associados a outras perspectivas teóricas – é uma consequência desta peculiaridade europeia de se enxergar a Segurança, dado os pressupostos epistemológicos que carregam e defendem (c.a.s.e. collective, 2006, p. 447-448).

Segurança e insegurança não são antônimos, mas a maneira como segurança é definida determina como se pensar em insegurança. A dessecuritização, i.e., a retirada de temas da agenda de segurança através de discursos ou tecnologias de proteção, não significa um restabelecimento da política ou um aumento da segurança. Tampouco o aumento e a consolidação de agências de segurança significam um ambiente social mais seguro (c.a.s.e. collective, 2006, p. 457). Essas são medidas que exacerbam nosso entendimento do que é estar inseguro, criando uma falsa imagem de segurança diante de um problema que aparente, ainda que não explícito.

Neste sentido, é difícil delimitar o escopo normativo da Escola de Paris, bem como seu objeto de estudos sem se sobrepor a trabalhos realizados por outras vertentes críticas. O recurso à sociologia política internacional, o recurso à epistemologia construtivista e a ambição em perceber a conexão – e a confusão – entre o doméstico e o internacional fazem com que o corpo teórico se mostre bastante amplo. Ainda assim, podemos apontar como principal nome deste grupo Didier Bigo, especialmente por seu papel de destaque na editoria do periódico

---

<sup>80</sup> As Escolas Europeias de Teorias de Segurança (Wæver, 2004; c.a.s.e. collective, 2006; Bigo, 2008).

<sup>81</sup> Tal crítica já aparecia nos trabalhos da Escola Galea, de Paris e de Copenhague, mas se tornou mais forte após a publicação do artigo do *c.a.s.e. collective* (2007), obra coletiva que procura a expor as particularidades pertinentes à Europa e à sua visão de mundo em detrimento aos estudos norte-americanos tradicionais (Buzan, 1997; Wæver, 2004). Segundo o *c.a.s.e. collective*, o objetivo da reflexão realizada é “to collectively assess the evolution of critical views of security studies in Europe, discuss their theoretical premises, examine how they coalesce around different issues, and investigate their present – and possibly future – intellectual ramifications” (c.a.s.e. collective, 2006, p. 443).

*Cultures & Conflicts*, onde as idéias dessa corrente encontram grande repercussão (Wæver, 2004, p. 10).

A preocupação central de Bigo é mostrar as maneiras como as dimensões da segurança doméstica e internacional se encontram e se confundem (Bigo e Walker, 2007), impactando decisivamente no papel de agências especializadas em garantir segurança, como a polícia, o exército e os serviços de imigração (Wæver, 2004, p. 11):

the political construction of security was also an important concern for a number of researchers analyzing policing practices, the formation of an internal security field in Europe and the securitization of migration from a more political sociological and political theory perspective (c.a.s.e. collective, 2006, p. 448).

O foco no que acontece no doméstico é bastante relevante para os seus estudos, sendo o internacional uma esfera tratada como complementar e inescapável, mesmo que vista pelas demais teorias de Segurança como essencial – como, por exemplo, a Escola de Copenhague.

Security can be conceptualized as ‘beyond politics’ and a ‘politics of exception’ only if the existential threat is distinguished from the simple threat and feeling of unease, and if the existential threat is related to survival as the new boundary between the internal and the everyday politics on one side, and the international and the exceptional politics also called security on the other (Bigo, 2008, p. 122).

Em uma tentativa de europeização da Segurança, torna-se imperativo que as esferas internacional e doméstica se confundam, dado que as próprias fronteiras da União Européia causam tal efeito, ao internacionalizar algumas dimensões do doméstico a ponto de sobrepor tais esferas.<sup>82</sup> Bigo defende que os estudos de Segurança tradicionais esvaziam os impactos da contribuição da sociologia, da criminologia e da história para o entendimento do que geraria a insegurança. Essa exclusão se dá mesmo depois de terem recorrido a estudos sobre psicologia e escolha racional para construir suas teorias: Segurança foi reduzida a estudos estratégicos e, portanto, subdimensionada (Bigo, 2008, p. 118).<sup>83</sup>

the individual-societal dimension and the sociological approaches have been dismissed; what was important was the move from the international to the global and the future of concepts such as the national interest, the role of the state and the structure of the interstate system. Security studies cannot get to grips with the corpus of knowledge already constituted in sociology, anthropology and cultural

---

<sup>82</sup> “(...) ‘[C]ritical turn’s in security studies have to be understood through the intellectual transformations occurring in social and political theory” (c.a.s.e collective, 2006, p. 445).

<sup>83</sup> Crítica semelhante é trazida por Buzan (1983) e Krause e Williams (1997).

theory because it contradicts the field's initial definition of what security means (Bigo, 2008, p. 119).

Isso nos levaria a perceber que os papéis dessas agências, muitas vezes definidos em normas legais de âmbito doméstico, são desafiados pelo gradual processo de desterritorialização pelo qual passa a política. A construção da segurança se conecta aos grupos que são autorizados – e se auto-permitem – definir o que é seguro e o que não é: afinal, uma área só existiria se produzisse efeitos e os profissionais da segurança buscam tais efeitos nas e para as – relações sociais. (Bigo, 2000).<sup>84</sup>

Com isso, o movimento de aprofundar a Segurança para depois alargá-la é realizado, dado que a proposta é entender a forma como a segurança é construída pela prática e pelos discursos oficiais para, somente então, perceber a sua conexão com temas que se expandem conforme o contexto político e social enfrentado e os cenários de (in)segurança criados. Temas como imigração, crime organizado, meio ambiente e terrorismo passam a ser compreendidos a partir da interconexão entre o que é produzido pelas agências de segurança e reproduzido, de maneira indistinta, nos ambientes doméstico e internacional.

Os temas que compõem a agenda de segurança doméstica devem em muito às políticas desenvolvidas por instituições e agências de segurança e pela competição para definir o que constituiria a maior ameaça a ser enfrentada: independentemente daquilo que é realmente percebido como ameaça àquele plano, o que surgiria nas agendas de segurança seria um reflexo do que os atores que exercem a hegemonia política desejariam. Isso é reproduzido e percebido, gradual e constantemente, pelas práticas dessas agências. Elas acabam por reforçar o discurso oficial através de técnicas weberianas de racionalização que operacionalizariam o pensar em segurança nos termos desejados por grupos

---

<sup>84</sup> Como exemplo dessa definição expressa dos papéis das agências de segurança, podemos trazer o caso brasileiro e a divisão de competências determinada pela Constituição Federal de 1988. A Constituição, em seu artigo 144, determina explicitamente que o papel da política é garantir e manter a ordem nacional; já as Forças Armadas – entendidas como o Exército, Marinha e Aeronáutica –, nos artigos 142 e 143, são os responsáveis pela defesa da pátria. Em termos doutrinários, isso significa que a distinção entre as atuações dessas duas agências se aplicaria na dimensão de sua atuação: enquanto a polícia age domesticamente, as forças armadas atuam no plano internacional – ou contra ameaças vindas daquele plano. Contudo, cada vez mais, há demandas para a atuação das forças armadas no plano doméstico – e efetivamente isto ocorreu, como no caso da Eco92 e nas eleições no Estado do Rio de Janeiro em 2008. A recíproca surge como verdadeira ao se encontrar membros da polícia agindo em parceria com o exército em operações de patrulhamento das fronteiras.

dominantes em posturas corriqueiras do dia-a-dia de uma sociedade moderna (Bigo, 2008), o que conduziria à percepção de que tais mecanismos são naturais à sociedade e, portanto, aceitos quase como que por inércia.

Na visão de Bigo, segurança se conecta diretamente com legitimidade e, portanto, não pode ser desvinculada da política, nem tampouco dos atores políticos e de suas práticas de legitimação. Por isso que podemos afirmar que o debate entre o que é segurança e o que constitui a insegurança é parte de uma disputa maior, que envolve a tensão entre diferentes atores que teriam a capacidade de declarar que algo é ou não pertinente à segurança (Bigo, 2008, p. 123). A legitimação de determinadas posturas sociais corresponde à legitimação de certas práticas de violência que assumiriam o status de política e, portanto, seriam encaradas como um mecanismo válido pra transmitir segurança – ainda que vistas como sinal de insegurança.<sup>85</sup>

O papel do ato discursivo na caracterização da (in)segurança é central para a Escola de Paris, mas não acontece apenas, nem tampouco deve se restringir, ao que é explicitamente declarado pelos formuladores de decisão. Alguns movimentos de (in)securitização já estão tão presentes nas rotinas institucionais que acabam sendo pouco problematizados, quiçá discutidos (Bigo 2006).

A ameaça à segurança é construída a partir da operacionalização das práticas de securitização – que devem ser entendidas de maneira ligeiramente diferente daquela securitização da Escola de Copenhague.<sup>86</sup> Securitização para Bigo é a instrumentalização técnica da prática de (in)segurança através das competentes agências de segurança, tornando-se parte do dia-a-dia e assumindo

---

<sup>85</sup> Exemplo é o papel da polícia no comportamento e práticas do exercício de suas prerrogativas. Um maior policiamento ostensivo em determinadas regiões pode ter como objetivo aumentar a sensação de segurança da população. Contudo, em um plano macro, o efeito oposto pode acontecer, caso se questione o porquê daquele aumento no policiamento naquela região e não em outras. Ao invés de oferecer a segurança pela presença da polícia, surgiria um sentimento de insegurança derivado da sensação de que algo estaria errado. Em suma, “(...) when an (in)securitization move is made, security and insecurity grow together, and it generates a self-sustaining dynamic if a large audience believe in it. The (in)securitization move may occur about approximately anything, but it has specific conditions of production and reception, and as such, this approach is grounded in a constructivist episteme” (Bigo, 2008, p. 124).

<sup>86</sup> Trabalhamos com a securitização na Escola de Copenhague na próxima subseção. Instrumentalmente e em poucas palavras, devemos entender a securitização para Buzan et al (1998) como uma versão extrema do processo de politização, levando à tomada de medidas excepcionais para afastar a ameaça à sobrevivência do ator político para que se possa, portanto, voltar à política, que é o cenário onde as relações sociais se estabelecem.

legitimidade a partir dessa incorporação racional, promovendo efeitos estruturais a partir da reconfiguração e ordenamento da sociedade com base em um modelo de emergência ou exceção (c.a.s.e. collective, 2006, p. 455). Ao ressaltar que a securitização de temas ou de práticas levaria não à uma maior sensação de segurança, mas a uma percepção maior de insegurança, Bigo questiona se realmente o movimento buscado pela Segurança consegue atingir os seus objetivos, na medida em que, ao invés de proporcionar maior segurança, traz maior temor, ainda que velado. Segurança e insegurança são partes do processo de securitização impostos por aquelas agências e levariam a um contexto maior de insegurança, justificando as práticas tomadas.

Isso serviria como resposta aos críticos das vertentes mais críticas da Segurança sobre o seu descolamento da prática política, especialmente porque o trabalho empírico poderia resgatar as preocupações originais da Segurança de estabelecer laços produtivos entre a teoria e a prática. Apesar de sua inclinação fortemente teórica, Bigo promove tal conexão através da análise de manuais e documentos de agências policiais e militares. Tudo pode ser entendido como parte integrante do processo de securitização, seja discursos políticos, práticas de instituições e/ou agentes de segurança ou comportamento socialmente condicionados: “what is seen as an object of security today may be recognized tomorrow as a source of insecurity and distress” (Bigo, 2008, p. 125).

A violência traduzida no uso deliberado da força não assume aspecto de relevo na teorização da Escola de Paris. Ao se focar nas práticas de legitimação da (in)segurança, Bigo e os demais membros dessa vertente consideram violência como as práticas criadas, replicadas e impostas pelas agências de segurança à sociedade, de forma a criar insegurança. Ademais, falta espaço para a Segurança em si mesma: como o foco é excessivamente nas práticas das agências e da sociedade, é difícil extrair daí ensinamentos que sejam transferidos a outros cenários e contextos. A adequação – ou, melhor, a fixação – à realidade acaba por limitar o potencial da área. A violência é um produto da insegurança, não um aspecto central para a teorização da Segurança. Ela tem dimensões estratégicas, mas não tem a dimensão material da força que a caracterizaria como um instrumento de política.

### 3.3.4. Escola de Copenhague

Dentro do debate entre ampliacionistas e reducionistas sobre a abrangência da agenda de segurança, a Escola de Copenhague aparece como um meio termo entre o posicionamento tradicional, limitador dos temas que poderiam entrar nos estudos, e os Estudos Críticos de Segurança, que aprofundam e alargam a agenda. Enquanto reconhece a possibilidade – e, por que não, a necessidade (Buzan e Wæver, 2003) – de trabalhar com foco no Estado e a importância do uso da força para a Segurança, a Escola de Copenhague questiona o papel e a abordagem estatal e a insuficiência de pensar apenas no aspecto militar para um estudo coerente de Segurança (Buzan et al, 1998; Sheehan, 2005).

Os seus postulados teóricos permitiriam que o acadêmico contribuísse para a reflexão política já que a mobilização que envolve o tema “segurança” é excepcional e urgente, refletindo na teoria os aspectos no processo de formulação de políticas. A lógica da segurança é considerada a partir de diferentes tipos de ameaça existencial e de diferentes objetos de referência – os setores que formariam o Estado – levando ao duplo movimento de aprofundar e alargar a Segurança.

A principal questão levantada pela Escola de Copenhague envolve entender a função política que a expressão “segurança” assume, muito ligada às próprias condições que possibilitariam a continuação da atividade política. Tratamos de segurança quando falamos da ausência de ameaças existenciais aos atores políticos, dado que pensar em segurança envolve, fundamentalmente, pensar nas condições e práticas que garantiriam a sobrevivência (Buzan et al, 1998).<sup>87</sup> A segurança é associada às condições que garantam a sobrevivência do ator político, pois temas que envolveriam a segurança de um ator repercutiriam em sua sobrevivência no ambiente social.

Contudo, a segurança deixa de ser um tipo universal de bem cobiçado e para o qual todas as relações deveriam se mover, tal como uma panacéia, como era proposto por defensores do ampliacionismo (Buzan et al, 1998, p. 27). Ao

---

<sup>87</sup> Argumento semelhante foi defendido, na subseção pertinente aos Estudos Críticos, por Krause e Williams (1997).

ampliar a agenda de estudos se aponta, também, a existência de uma variedade maior de potenciais fontes de ameaças, que colocariam em risco a sobrevivência, não de condições que garantissem a sobrevivência (Wæver, 1995; Buzan, 1997; Buzan et al, 1998; Williams, 2003).

Security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization (Buzan et al, 1998, p. 23).

Deve-se restringir o uso político do termo segurança, para que cada ator defina sua própria agenda: mais do que ampliar os temas dentro da agenda de Segurança, o que se busca é entender como diferentes temas e questionamentos podem afetar a sobrevivência – a segurança –, desenvolvendo mecanismos e respostas políticas que façam com que essas ameaças sejam contornadas e trazidas novamente para o reino da política, onde as relações sociais normais aconteceriam. O foco da Segurança deveria ser, portanto, na dessecuritização, i.e., na retirada de temas da agenda política que ameacem existencialmente os atores políticos (Wæver, 1995, p. 56).<sup>88</sup>

Neste contexto, os estudos de Segurança observariam três elementos quanto ao seu escopo: (i) a Segurança tem agenda distinta daquela estabelecida no âmbito doméstico e (ii) diz respeito à ameaça existencial de um agente de referência, que é entendido tradicionalmente como, mas não limitando-se a, o Estado. E, por ameaçar a sobrevivência deste ator, (iii) gera uma condição de emergência que deve ter prioridade sobre os demais assuntos políticos, exigindo e justificando o uso de medidas extraordinárias para lidar com elas. As contribuições dos estudos da Escola de Copenhague se voltam para dois aspectos principais, que são (i) a divisão setorial para entendermos segurança para além do Estado e de uma maneira multifacetada e (ii) o processo de securitização criado a partir do ato discursivo.

A divisão em setores faz parte da estratégia de buscar o objeto referente para a segurança além do Estado (Buzan, 1991), o que permite desagregar um objeto para exame a partir de padrões distintivos de interação que não existiriam de

---

<sup>88</sup> O problema aqui não é com a alegação tradicionalista de um estado de insegurança, mas com aspectos que afetem a segurança. Insegurança não seria nada mais que a evidência de um problema de segurança sem que sejam oferecidas respostas (Wæver, 1995, p. 56).

maneira independente. Esses padrões permanecem, em última instância, inseparáveis do todo.<sup>89</sup> Destarte, a divisão por setores pode identificar padrões distintos de como essas ameaças se comportariam (Buzan, 1991 e 1997; Buzan et al, 1998; Buzan e Wæver, 2003).

A utilização dos setores tem propósitos analíticos bem claros: diferenciar os tipos de interação possíveis e encontrar os valores característicos a cada setor, bem como perceber que a natureza da ameaça e da sobrevivência varia conforme os setores e tipos de unidades.<sup>90</sup> O objetivo é, ao restringir o escopo da pesquisa, reduzir o número de variáveis, permitindo a sua manipulação e seu controle e, com isso, garantir a coerência dos estudos de Segurança, como postulado pelos tradicionalistas.<sup>91</sup>

Ao realizar tal movimento, a Escola de Copenhague se mostraria também útil aos propósitos políticos da Segurança. Ela contribuiria para a reflexão no processo decisório, oferecendo um instrumental analítico que permitiria ao formulador de decisão entender o mundo que o cerca de maneira mais compreensiva e adequando sua agenda de pesquisa às ações políticas que estão por trás da mobilização excepcional gerada pela condição de segurança.

O movimento de aprofundamento da Segurança aconteceria ao se buscar entender que elementos proporcionam, de fato, uma ameaça à sobrevivência do ator político, em diferentes dimensões, ao mesmo tempo que coloca a análise dessa condição de sobrevivência como contingencial às condições políticas, historicamente situadas. O alargamento seria possível dado ao maior – e mais compreensivo – entendimento do que implica a segurança e, portanto, de que maneiras esta repercutiria na preservação da sobrevivência do agente político, entendido agora também a partir de suas diferentes unidades que o compõem.

---

<sup>89</sup> Os cinco setores são: militar, o econômico, o ambiental, o societal e o político.

<sup>90</sup> O que representaria o resgate das preocupações levantadas por David Baldwin (1993), que via a segurança como um valor ponderável conforme a esfera analisada

<sup>91</sup> Dentro dessa lógica, a Escola de Copenhague responderia satisfatoriamente às críticas de coerência de Walt, dando o espaço suficiente para a questão da sobrevivência do ator e retornando o debate da Segurança para uma esfera politicamente relevante. A lógica da securitização aplicada à análise setorial ajuda a ampliar a agenda e percebê-la como instrumento de superação da preocupação estritamente militar na segurança do Estado, abarcando outras esferas do agente de referência socialmente organizado, levando, inclusive, a evidenciar a relação de interdependência e superposição entre os diferentes setores.

Este duplo processo de aprofundamento e alargamento seria operacionalizado através dos processos de securitização, em uma estrutura de politização baseada no ato de fala. Isso colocaria em evidência a mobilização que temas com o rótulo de “segurança” trazem à sociedade, em um processo intersubjetivo de clamor e aceitação (Wæver, 1995, p. 54-57). Um ator securitizador afirma para uma audiência específica que algo constitui uma ameaça existencial a determinado objeto de referência, conforme o setor analisado. A definição e conceito exatos de securitização são constituídos pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial entre o ator securitizador e a sua audiência: a relação entre ator securitizador e audiência é o que define a ameaça e, portanto, o que deve ser objeto da Segurança.<sup>92</sup>

Neste processo, a qualidade – ou o rótulo – de segurança é dada a determinados temas pela mobilização decorrente da prática política, mas é a partir da sobrevivência que o cerne definidor dos estudos de Segurança se destaca da política normal, dando a relevância política à questão e à área. A securitização é bem sucedida quando – e apenas quando – há ações de emergência para lidar com as ameaças, impactando a relação entre as unidades políticas através da quebra das regras estabelecidas.<sup>93</sup> Se não houver tal mobilização excepcional, não há a aceitação da ameaça, por mais concreta e real que ela seja, e o tema não passa a integrar a agenda da Segurança. Constitui-se, assim, a construção social da ameaça, que estimularia ações excepcionais para resgatar a estabilidade e assegurar a sobrevivência.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Esse processo assume dimensões intersubjetivas ao pressupor que um ator percebe uma ameaça à sua existência, presente em seu setor de atuação, e produz um discurso de securitização voltado para esta questão, enquanto uma audiência se torna alvo do discurso e aceita a ameaça. Não se fala aqui de intersubjetividade a partir do estabelecimento de uma identidade dos agentes, mas da natureza social e relacional que a análise de Segurança pressupõe. Contudo, a intersubjetividade a que se refere a Escola de Copenhague não envolve a problematização da identidade dos atores, que é vista como estável e segmentada (c.a.s.e. collective, 2006, p. 453). Sobre a questão da identidade na Escola de Copenhague, McSweeney (1996).

<sup>93</sup> “Security problems are developments that threaten the sovereignty or independence of a state in a particularly rapid or dramatic fashion, and deprive it of the capacity to manage by itself. This, in turn, undercuts the political order. Such a threat must therefore be met with the mobilization of the maximum effort” (Wæver, 1995, p. 54).

<sup>94</sup> A maioria dos temas estaria localizada na esfera privada, o que não é uma regra inviolável: pela própria interação social, um tema pode transitar do privado para o público e de lá para a segurança. Fica evidente o caráter dinâmico, não-estático, da segurança, que variaria conforme a sociedade e o momento analisados. Um tema que pode se relacionar à segurança de um ator pode não representar ameaça a outro, adequando-se à análise interpretativa exigida pelas teorias críticas, mas trazendo a viabilidade e a operacionalização política que faltaria àqueles.

É justamente neste processo de construção social da ameaça que a Escola de Copenhague resgata a coerência e a relação produtiva entre teoria e prática, que teria se perdido com o aumento da capacidade explicativa das teorias de Segurança. Se os realistas consideram apenas o estudo das condições que levavam ao uso da força como objeto da Segurança e tinham a preocupação evidente com a manifestação da violência entre Estados, os teóricos de Copenhague buscam a essência dessa idéia para sustentar seus pressupostos. Entendendo que o uso da força implica, em última instância, a preservação do ator político, um exercício de abstração deve ser realizado para transpor esse ideal para outras áreas: as ameaças que incidem na preservação do ator político tornar-se-iam objetos da Segurança, independentemente da forma como essas ameaças sejam postas. Como o Estado é uma construção complexa, com diferentes esferas e áreas de atuação, a sua divisão setorial permite que se perceba que determinadas ameaças se dirigem a um setor e não a outro, mobilizando preocupações e respostas diferentes, mas colocando em xeque a sobrevivência daquele setor.

Não obstante essa capacidade de mobilização, a teoria da Escola de Copenhague se refere explicitamente à operacionalização de mecanismos – ainda que não descreva ou aponte quais são esses mecanismos – para lidar com temas de segurança. Tem-se, assim, a perspectiva prática da política em mente, já que as questões que recebem o rótulo de segurança são de fato abordadas pelo processo político, não sendo apenas uma constatação normativa, como acontece com os Estudos Críticos de Segurança.

Neste contexto, e apesar da Escola de Copenhague não se preocupar com o estudo da *violência* – dado que o seu foco é na ameaça existencial –, aquela idéia pode ser apreendida do ideário de Copenhague. O que é ameaça existencial só pode ser definido e entendido em função das características do objeto de referência em questão (Buzan et al, 1998, p. 21), logo nada é presumido. Se considerarmos que a violência coloca a sobrevivência em risco por envolver o uso deliberado da força, analogamente podemos tomar a ameaça existencial como uma forma de violência – não problematizada, contudo – praticada com a força permitida/possível de ser exercida em determinado setor. A violência como uso da força para causar dano em um indivíduo é resgatada em sua essência, em seu aspecto mais abstrato, não mais se limitando a violência física: não falamos

*necessariamente* em uso da força, mas em provocar danos como parte da manifestação da violência. Se Segurança envolve o estudo do uso da força e da violência, e esta ocasiona danos no indivíduo, as ameaças existenciais, que colocam em risco a sobrevivência do ator, seriam formas de violência contextualizadas de forma relacional, conforme seu setor de atuação.<sup>95</sup>

No caso do setor militar, por exemplo, ela se demonstraria claramente da maneira realista, mas nos demais setores tal caracterização pode ser sugerida de diferentes maneiras, dada à necessidade de se lidar com diferentes objetos de referência e sua sobrevivência. Independentemente do setor analisado, a lógica da Segurança será a mesma: direcionará respostas politicamente relevantes que produzem impactos na relação entre os setores/atores e que se destinam a afastar e/ou resolver determinada ameaça politicamente definida, objetiva ou não – tal como os propósitos do campo da Segurança na sua criação. A Escola de Copenhague, dessa forma, dedica espaço ao tema da violência, ainda que não o problematize.

Assim, ameaças específicas incidem sobre determinados setores, mas não afetam diretamente outros setores. De forma mais ampla, essa ameaça colocaria em risco a sobrevivência do ator político, mas as medidas tomadas para prevenção não precisam ser, necessariamente, militares. Os recursos do ator político e sua capacidade de agir seriam direcionados de maneira específica para prevenir determinada ameaça, tornando-se mais efetivos e eficientes. E, ao torná-la específica e politicamente referenciada como riscos à sobrevivência, podemos entender que o propósito aqui não é pensar em segurança, mas em política, onde temas são debatidos de maneira ordinária e não colocariam em risco a ordem.

O modelo explicativo da Escola de Copenhague propõe, assim, alternativas ao reducionismo tradicionalista, permitindo que a Segurança mantenha sua coerência e foco na violência como forma de garantir a relevância política do campo. No entanto, sua origem e a sua proposta de apresentarem uma visão europeia de Segurança acabam por silenciar o papel político que é assumido pela violência, tal como criticado pelos estudos realistas terceiro-mundistas e central para os estudos das novas guerras, marginalizando esse aspecto do debate.

---

<sup>95</sup> Para uma lista exemplificativa dos tipos de ameaça/violência colocadas contra cada setor, Buzan et al (1998, p. 21-23). Ver também a nota 91.

Ao se focar no que é dito – o ato de fala – como pré-requisito para analisar o que se entende em termos de segurança, a Escola de Copenhague traz um modelo analítico útil para determinados tipos de sociedade onde a capacidade – ou possibilidade – de expressão de vozes de diferentes origens é de fato percebida. Contudo, quando acontecesse a marginalização ou repressão de grupos políticos – fato freqüente em Estados que fogem do modelo democrático ocidental ou que ainda não o alcançaram por completo (Inayatullah e Blaney, 2004), haveria a incompatibilidade do processo de securitização com as condições que de fato ameaçam a sobrevivência. Sua teorização acusa o seu eurocentrismo (Barkawi e Laffey, 2006) e sua limitação como teoria amplamente aplicável.<sup>96</sup>

Apesar da contribuição para entender outras formas de violência – as ameaças existenciais –, a Escola de Copenhague depende de um contexto político em consonância com a ordem vigente para torná-la parte dos estudos de Segurança: a conexão é com o discurso político dominante, independentemente de corresponder às ameaças de fato ou não (Williams, 2003, p. 513). O modelo idealiza Estados democráticos e desenvolvidos como o espaço onde a política aconteceria (Smith, 1991; Emmers, 2007, p. 116; Barthwal-Datta, 2009, p. 278), refletindo o seu caráter eurocêntrico (Barkawi e Laffey, 2008, p. 331). A construção da teoria é inerente ao cenário desses Estados, oferecendo uma perspectiva etnocêntrica que tem como referência países onde sociedade e atores domésticos têm participação no processo político e poderiam se manifestar diante de ameaças – o que evidenciaria a insegurança na formação do Estado não-europeu.

O desafio ao estabelecimento de uma relação produtiva entre teoria e prática seria, justamente, aplicar o modelo em outros contextos políticos e a outras formas de encarar a violência, bem como diferentes maneiras desta se manifestar.<sup>97</sup> A preocupação de Copenhague é com as práticas que formam a Segurança em um

---

<sup>96</sup> Estudos que evidenciam tal incompatibilidade são os realizados, por exemplo, por Muna (2003?), Wilkinson (2007) e Barthwal-Datta (2009). De forma oposta, Paul Roe (2008) mostra como Estados democráticos, dentro do formato previsto pela Escola de Copenhague, ajudam a formar o processo de securitização em um plano internacional.

<sup>97</sup> Buzan e Wæver (2004, p. 22-24) falam sobre Estados fracos e Estados fortes e discutem, de forma rasa, como e que tipos de ameaças são dirigidas a esses tipos de Estados. Entretanto, eles não problematizam esses conceitos e a referência maior que é feita ao impacto dos Estados fracos é a incapacidade de formarem laços com outros Estados para a constituição dos complexos regionais de segurança (2004, p. 51).

cenário similar ao dos Estados desenvolvidos democráticos, sem problematizar como essas práticas e processos se comportariam em cenários sócio-políticos que não correspondem a tais características.

Em Estados não-democráticos – mais especificamente naqueles Estados que não seguissem o modelo europeu –, o ato discursivo que inicia o processo de securitização seria silenciado por estruturas de poder, formais ou não, que constroem a manifestação política ou a aceitação legítima da audiência da ameaça. No caso de Estados fracos, com baixa coesão social e/ou governos não-democráticos, onde a ameaça existencial contra opositores é eminentemente violenta e política, grandes silêncios podem ser percebidos (Wilkinson, 2007, p. 12; Barthwal-Datta, 2009; p. 282). Muitas das ameaças que se colocam nestes Estados não seriam acusadas justamente pelo processo de securitização ser prejudicado pelas limitações de se perceber e/ou reconhecer a aceitação do *speech act* pela sua audiência – ou a adequação do *speech act* aos desejos políticos das elites. O modelo da securitização, ainda que politicamente confortável e teoricamente relevante para se adequar aos novos desafios e diferentes atores de forma coerente, só seria produtivo para estabelecer a conexão com a prática em um tipo muito específico de sociedade, a europeia. Em outras regiões, há a existência de violência, mas como esta não é acusada, não pode ser securitizada, constroendo e ameaçando a existência dos indivíduos em nome de uma unidade social, ainda que artificial.<sup>98</sup>

Sendo socialmente construídas e, portanto, não sendo consideradas no plano objetivo, não há uma resposta que evidencie que ameaças existam mesmo quando não-securitizadas:

[s]ecurity is (...) a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat (Buzan et al, 1998, p. 24).

Por mais que abra o arcabouço teórico para outros atores, o modelo da securitização depende de Estados – e Estados que sejam capazes de permitir atuação política de outros atores – para funcionar, especialmente no setor social (Barthwal-Datta, 2009, p. 297-298). A segurança é vista como uma condição, não

---

<sup>98</sup> Sobre a Teoria do Estado da Escola de Copenhague, Smith (1991), Tanno (1993) e Buzan e Wæver (2004).

como um fato. Certas ameaças são elevadas à segurança, enquanto outras não: “[s]ecuritizing is never an innocent act” (Sheehan, 2005, p. 55). Algumas ameaças a setores do Estado passariam, pois, despercebidas, já que o discurso de segurança produzido, o *speech act*, não receberia o tratamento devido pela audiência pretendida. A ameaça existencial, ainda que presente, não seria objeto das práticas de segurança.

Neste contexto, uma pergunta deve ser feita em relação à proposta de aprofundar e alargar a Segurança vinda da Escola de Copenhague. O que fazer quando o Estado não é o garantidor da segurança, mas o principal causador de insegurança? Não há como apontar se o ato de fala foi rejeitado por não haver aceitação pela audiência, especialmente no setor social, se não houve a audiência para recebê-lo ou, ainda, se a ameaça existencial consistiu em tamanha violência política que impediu que sequer houvesse a manifestação. O modelo perde sua capacidade explicativa e frustraria a expectativa de produzir relações produtivas no campo prático e teórico, evidenciando suas insuficiências. Fora dos referenciais eurocêntricos que a concebeu, a securitização é uma teoria sem conexão com a prática política.

Em Estados autoritários ou não-democráticos – como nos casos das novas guerras, objeto de análise do próximo capítulo – seria difícil perceber a violência política e o ato de fala da securitização encontrar eco, acusando a existência de ameaças existenciais. A ausência de um debate sobre a função política e social da violência na Escola de Copenhague limitaria a produtividade da teoria.

Mesmo se apresentando como uma teoria capaz de resgatar a relevância política dos estudos de Segurança e estabelecer uma relação produtiva entre teoria e prática, a Escola de Copenhague perde muito de seu poder explicativo e de seu modelo teórico ao não discutir a função política da violência, marginalizando a sua importância para os processos de securitização especialmente em Estados em processo de desenvolvimento e/ou em democratização. Ao caracterizar a segurança como uma prática essencialmente política e que envolve mobilização em função de ameaças percebidas, o caráter político da violência *de facto* é perdido. Ou melhor, a violência como uso da força ajuda a mascarar o insucesso do processo de securitização em Estados não-democráticos e não-desenvolvidos, porque a confusão entre Estado e causador da ameaça pode acontecer e tal relação

ficaria mascarada sob as práticas políticas: se não há o reconhecimento, não há ameaça, logo também não há, politicamente, a violência. Ainda que ela exista de fato e seja silenciada pelo Estado. A agenda de segurança seria, portanto, uma mera replicação da agenda estatal (Bartthwal-Datta, 2009, p. 278). Novas formas de se enxergar a violência – ou a ameaça existencial –, como aquelas decorrentes das novas formas de fazer guerra, dificilmente seriam evidenciadas em um processo de securitização em razão dessa necessidade de ser percebida e legitimada pelos atores que promovem o discurso e aqueles que o aceitam.

### **3.4. Conclusão**

Mostramos que o campo da Segurança, originado a partir da estreita colaboração entre teoria e prática, deixou de responder de maneira produtiva às demandas políticas conforme o seu escopo era ampliado e o seu arcabouço teórico, refinado. Nosso eixo condutor foi a hipótese de que a literatura de Segurança deixou de associar teoria e prática de forma produtiva ao deixar de lado o tema da violência. Não havia um debate que depurasse o conceito, nem trabalhasse a sua operacionalização para fins políticos.

Gradualmente, a violência foi marginalizada da Segurança. Esta se voltava a outros aspectos, tidos como empiricamente mais relevantes ou analiticamente mais inclusivos, mesmo com algumas contribuições teóricas a colocando em sua teorização. O seu caráter estratégico é abandonado para se tornar uma consequência das limitações da política. De disciplina conectada ao processo decisório a Segurança se tornou um espaço para os temas que afetavam a sobrevivência do seu objeto referente. Sua racionalidade e instrumentalidade foram afastadas.

Se, por um lado, tal movimento por maior capacidade explicativa proporcionou uma abordagem mais significativa e compreensiva a temas que passavam a assumir maior importância nas relações internacionais, como a cultura, identidade e governança, por outro subordinou a Segurança a um aspecto secundário, onde as respostas para as perguntas da área eram oferecidas por outros

ramos do conhecimento ou, mais precisamente, por debates teóricos de Relações Internacionais. A ampliação e o aprofundamento da segurança ofereciam um leque explicativo e reflexivo maior, o que não significava uma contribuição relevante para a política. A autonomia e a capacidade de ser útil e ajudar a refletir sobre o processo decisório eram negligenciadas em prol de uma explicação mais abrangente e extensa – mas não conectadas às nuances da área.

Os estudos realistas buscavam, em sua teorização, garantir a relevância política e a relação produtiva entre teoria e prática. Contudo, ao não perceberem – ou aceitarem – as mudanças nas relações políticas decorrentes do final da Guerra Fria têm sua contribuição esvaziada, pois os desafios lançados não encontravam respostas nas suas linhas de pesquisa. A preocupação com a coerência, que marcaria a importância política do campo, foi levada ao extremo, influenciando e impactando no desenvolvimento de paradigmas e linhas de estudo. A dimensão estratégica assumida pela violência não era analisada e, com isso, o conhecimento produzido pelos realistas deixou de ser útil para os formuladores de decisão.

O debate teórico que adquiriu força nas décadas de 1990 e 2000 se aproveitou desse lapso e incorporou novos temas, agendas e referenciais, de forma a tentar proporcionar uma análise mais adequada do que significava segurança e de como o campo poderia se valer dessas inovações e novas perspectivas. Os movimentos de ampliação e aprofundamento da segurança trabalhavam de forma a tornar a Segurança mais inclusiva e politicamente relevante, de modo a superar as limitações realistas.

Contudo, as teorias críticas que surgiam na Segurança eram carregadas por pressupostos normativos e epistemológicos herdados das Relações Internacionais. Suas condições de realização foram correlacionadas às críticas à Segurança realista e escapavam da dimensão que caracterizava o campo. A relação produtiva entre teoria e prática pressupunha a contribuição do conhecimento para a produção de estratégias de ação, mas a segurança foi colocada como uma condição decorrente da política. Deixou-se de tratá-la como uma escolha racional do burocrata para se tornar uma condição da não-realização da política e das limitações que o Estado proporcionava ao pensamento criativo.

Entendemos que essa dimensão assumida pela teoria, se por um lado proporcionou entender novas perspectivas quanto ao objeto referente e aos temas

que devem envolver a Segurança, por outro prejudicou a sua capacidade de auxiliar o burocrata. Perde-se, com esse esforço de aprofundamento, as possibilidades de operacionalizar a segurança e, assim, responder às questões e desafios enfrentados na prática política.

Os Estudos Críticos de Segurança e a Escola de Paris enfrentam essas limitações. Essas perspectivas teóricas questionam as bases nas quais o Estado é criado e como isso promove a violência e limita o pensamento político criativo. Mas dizem pouco sobre o papel da violência, mais precisamente do uso da força, como ferramenta de política.

A Segurança Humana enxerga o Estado como ator a ser considerado na segurança, mas seu foco é no indivíduo. Entretanto, não consegue fechar seu objeto de estudos em proposições que a destaquem como teoria, constituindo apenas um grupo de diretrizes políticas que informam o burocrata. Em termos de relação produtiva com a prática, a Segurança Humana seria bastante útil, mas falta a sistematização que a caracterize como uma teoria: Segurança Humana trata de tudo e de nada, logo sua capacidade de produzir conhecimento relevante é limitada.

A Escola de Copenhague, por sua vez, permite que encaremos e entendemos os desafios à segurança como contextualmente referenciados, i.e., variando conforme o tempo, o momento e o ator estudados além, claro, do tipo de ameaça que se trabalha. Nesse sentido, ela se adéqua ao programa de pesquisa crítico de Keith Krause. Com isso, uma proposição teórica pode ser utilizada para se pensar como as diferentes formas de ameaça – ou violência – atingem diferentes atores de maneiras diferentes. A relevância política e as relações produtivas entre teoria e prática estavam restauradas, caso a lógica de Copenhague seja utilizada.

No entanto, esse modelo apresenta restrições, tal como os demais analisados. Ele acaba limitado a Estados democráticos e desenvolvidos, que poderiam aceitar o processo de securitização e perceber, intersubjetivamente, como a ameaça é socialmente construída. Em Estados onde essas condições não existam, o processo de construção da ameaça é afetado e a violência pode acontecer, sem que seja denunciada. A violência política calaria a securitização, mostrando também a inadequação da Escola de Copenhague de trabalhar com esse problema de forma produtiva.

Acreditamos que o modelo de Copenhague seja aquele que permite, dentre as contribuições trazidas aqui, extrair relações mais produtivas entre a teoria e a prática na Segurança *desde que* se observe alguns aspectos. É possível operacionalizarmos a violência a partir dos referenciais de ameaça existencial propostos pela Escola de Copenhague. De forma semelhante, há alternativas decorrentes de instrumentais analíticos para superar as limitações da teoria de Estado da Escola de Copenhague, permitindo que enxerguemos sua utilização como forma de resgatar a relação entre teoria e prática na Segurança.

Resgatamos no próximo capítulo o debate sobre novas guerras para evidenciar essa carência que recai sobre a Segurança. A forma como a violência incide nas novas guerras mostra que, para proporcionar contribuições para o processo decisório e estabelecer uma relação produtiva entre teoria e prática, a Segurança deve ser capaz de trabalhar a violência como uma estratégia política. Isso é necessário mesmo que não se tratando de formas convencionais de perceber a violência: o uso da força nas novas guerras assume não só a forma de agressão, da forma mais visível de utilização da violência, como também se apresenta como inserida nas estruturas da sociedade.

Compreender e oferecer respostas politicamente relevantes se torna fundamental para a Segurança como disciplina. Para tanto, complementamos no capítulo cinco as limitações da Escola de Copenhague com os instrumentais analíticos dos Estudos para a Paz e da macro-securitização.