

Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas

Marco Cepik

Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG
Pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) da UFRJ, Brasil

I - Introdução:

Este artigo discute a validade (ou não) do conceito de segurança nacional no mundo contemporâneo. Essa reflexão é importante em função das repercussões que a noção de segurança nacional tem sobre a política externa, a política de defesa e o provimento de ordem pública em cada país.

Como se sabe, os governantes tendem a justificar institucionalmente e a delimitar as funções das forças armadas, das polícias e dos serviços de inteligência em termos de sua importância para a segurança nacional. Prioridades, recursos, estruturas organizacionais, missões e alvos operacionais são definidos e hierarquizados segundo a escala de preferências dos responsáveis pela segurança nacional.

Entretanto, a própria noção de segurança nacional é problemática, pois tanto o seu significado quanto as conseqüências práticas de seu uso estão longe de ser auto-evidentes. Em particular, a recorrente utilização da noção de segurança nacional como um princípio autoritário de justificação de práticas políticas, torna questionável a compatibilidade entre segurança nacional e uma concepção democrática de governo e de resolução de conflitos nas sociedades contemporâneas. Infelizmente, não se trata apenas de uma escolha de conceitos, de um mero problema semântico.

Dada a irredutibilidade da segurança coletiva à segurança individual, não é possível simplesmente abandonar o conceito de segurança nacional. Por outro lado, é cada vez mais evidente que, na maioria dos casos, é mais adequado falar de segurança estatal do que de segurança nacional. Considerando essa dupla dificuldade, pretendo argumentar que a tensão entre segurança estatal e segurança individual é ineliminável e que isso nos obriga a procurar sempre o equilíbrio possível entre esses dois valores.

Longe de pretender resolver analiticamente essa tensão inerente ao conceito, nesse artigo procuro simplesmente contribuir para o debate sobre o que a segurança nacional deveria significar hoje. Para ilustrar as conseqüências

Segurança Nacional e Segurança Humana

políticas ambíguas da adoção desse ou daquele conceito, analiso criticamente duas tentativas recentes de superação dos impasses da noção tradicional de segurança nacional: 1) a tentativa liberal de delimitar juridicamente as situações em que os governantes poderiam mobilizar as razões da segurança nacional para justificar práticas políticas. 2) as propostas de substituição do conceito de segurança nacional pelo conceito de segurança humana.

Como ponto de partida para a discussão, na próxima seção serão apresentadas algumas definições mínimas sobre segurança, segurança nacional e ameaças. Essas definições mínimas serão posteriormente contrastadas com a concepção liberal de segurança nacional e com a abordagem da segurança humana. Finalmente, na conclusão do artigo serão oferecidas algumas indicações provisórias sobre as vantagens analíticas e políticas da abordagem dos problemas de segurança nacional realizadas nos marcos da chamada “teoria dos complexos de segurança”.

II - Definições Mínimas:

Segurança é uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de alguém ou de alguma coisa. Em termos organizacionais, segurança é obtida através de padrões e medidas de proteção para conjuntos definidos de informações, sistemas, instalações, comunicações, pessoal, equipamentos ou operações (*opsec*).¹

As medidas de proteção devem guardar certa proporcionalidade em relação às ameaças percebidas contra a existência, efetividade e autonomia de quem - ou do que - está sendo protegido. Na ausência de proporcionalidade, a busca de segurança torna-se ela própria uma ameaça à efetividade, autonomia e, no limite, à própria existência do "objeto" da proteção. O requisito de proporcionalidade serve principalmente para problematizar a noção (infelizmente bastante comum) de segurança enquanto uma condição absoluta de ausência de ameaça ou mesmo de incerteza.² A proteção total de tudo e/ou todos, contra tudo e/ou todos, é algo não apenas impossível do ponto de vista material e

¹ Os trabalhos recentes mais importantes para se discutir segurança nacional são: BUZAN, Barry. (1991). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder-CO, Lynne Rienner Publishers, 1991. [2nd ed. rev. and updated]. BUZAN, Barry and WÆVER, Ole and WILDE, Jaap de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder-CO, Lynne Rienner Publishers, 1998. PROENÇA Jr., Domicio e DINIZ, Eugênio. (1998). *Política de Defesa no Brasil: Uma Análise Crítica*. Brasília, UnB, 1998. ADLER, Emanuel and BARNETT, Michael [editors]. (1998). *Security Communities*. Cambridge-UK, Cambridge University Press. 1998. [especialmente os ensaios de Ole Wæver, Charles Tilly e Andrew Hurrell].

² A estrutura geral do argumento a respeito da democracia como resultado contingente de conflitos aparece formulada em: PRZEWORSKI, Adam. (1984). “Ama a Incerteza e serás democrático”. In: *Novos Estudos Cebrap*, número 09, pp. 36-46, julho de 1984.

Segurança Nacional e Segurança Humana

psicológico, mas indesejável enquanto pretensão totalitária.³ Ter isso claro é crucial para iniciar qualquer discussão sobre segurança nacional.

Por segurança nacional, entende-se aqui uma condição relativa de proteção coletiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia. Nesse sentido, o termo refere-se a uma dimensão vital da existência no contexto moderno de sociedades complexas, delimitadas por estados nacionais de base territorial.⁴ No limite, estar seguro nesse contexto significa viver num estado que é capaz de neutralizar ameaças vitais através da negociação, da obtenção de informações sobre capacidades e intenções, do uso de medidas extraordinárias e do leque de opções relativas ao emprego de meios de força. A dupla face dessas ameaças, interna e externa, implica algum grau de complementaridade e de integração entre as políticas externa, de defesa e de provimento da ordem pública.⁵ A segurança nacional, como uma condição relativamente desejável a ser obtida através dessas políticas públicas, fornece a principal justificativa para o exercício da soberania e o monopólio estatal do uso legítimo de meios de força.

A grande maioria dos ordenamentos constitucionais contemporâneos reconhece a agressão militar, espionagem, operações encobertas, invasão

³ Ou bem essa busca de segurança absoluta é irrelevante do ponto de vista prático, ou bem ela implica uma pretensão autoritária de controle sobre variáveis contextuais e sobre a atuação dos atores. De qualquer modo, a seguinte passagem no documento oficial de doutrina da Escola Superior de Guerra do Brasil me parece equivocada: “Os assuntos de Segurança abrangem tanto o chamado universo antagônico (antagonismos), aquele onde ocorrem atitudes dolosamente contrárias aos esforços orientados para o alcance e preservação dos Objetivos Nacionais Permanentes, como o não antagônico (fatores adversos). Tudo o que pode ameaçar a tranqüilidade do homem, dificultar ou impedir a proteção que julga ser um direito seu, causar temores, e o que é capaz de gerar conflitos, constituem as chamadas razões de insegurança.” BRASIL, Escola Superior de Guerra (1999). *Fundamentos Doutrinários da ESG*. Rio de Janeiro, ESG, 1999. Pág. 155. Na verdade, insegurança, no contexto dos Estudos Estratégicos, diz respeito apenas às ameaças e percepções de ameaça contra a existência do “objeto”, sua sobrevivência física, sua identidade simbólica ou sua autonomia. O problema de se saber quando uma ameaça é séria o suficiente para configurar uma ameaça existencial será discutido adiante.

⁴ Sobre a natureza multiétnica do estado nacional moderno, ver: GELLNER, Ernest. (1983). *Nações e Nacionalismo*. Lisboa, Gradiva, 1993. Ver também BUZAN (1991:57-111) e, principalmente, o capítulo 4 (“Os estados e seus cidadãos”) do livro já citado de Charles TILLY (1996:157-193).

⁵ Integração aqui significa coerência (entre fins e meios) e congruência (entre o todo e as partes) nas políticas públicas setoriais. Mas, principalmente, integração não supõe a criação de qualquer tipo de “superministério da segurança nacional” que subordine hierarquicamente as organizações de inteligência, as forças policiais e as forças armadas sob um único comando, pois tal concentração de poder é claramente incompatível com qualquer arranjo democrático. Cf. PROENÇA Jr. e DINIZ (1998:55-56).

Segurança Nacional e Segurança Humana

territorial e o bloqueio econômico como ameaças externas plausíveis, capazes de engendrar respostas dissuasórias proporcionais por parte dos estados ameaçados. Ameaças internas seriam, caracteristicamente, os apoios internos àquelas ameaças externas, acrescidas da problemática noção de "subversão" (uso sistemático da violência para forçar mudanças sociais, políticas e legais).⁶ Nas últimas décadas, foi acrescentada uma nova categoria de ameaças transnacionais ou transestatais, como o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo.⁷

III - Das Definições aos Problemas Conceituais:

Apesar da definição de segurança nacional e da delimitação jurídica das ameaças consideradas graves, apresentadas nos dois parágrafos anteriores, é importante insistir que o significado do termo e as conseqüências práticas de sua utilização variam enormemente em diferentes contextos políticos e institucionais.

Longe de resolver os problemas, qualquer definição constitui apenas um ponto de partida muito precário para a reflexão. Na verdade, a própria insistência em um conceito abstrato e atemporal de segurança nacional, aplicável a quaisquer contextos e circunstâncias, torna-se parte do problema, pois tende a separar arbitrariamente a "baixa" política dos conflitos de opinião e interesses do que seriam os "altos" problemas de segurança e uso da força nas relações entre estados (e também nas relações sociais dentro dos estados). Em geral, essa insistência num conceito absoluto de segurança nacional tende a uma "despolitização" autoritária que desautoriza a própria discussão sobre o tema.

Trata-se, me parece, de realizar justamente o movimento contrário, de trazer os temas de segurança, defesa, inteligência e policiamento para a agenda regular dos debates políticos sobre políticas públicas.⁸ Certamente há restrições

⁶ Sobre os diversos usos da noção de subversão na Grã-Bretanha, Canadá e Austrália, ver: LUSTGARTEN e LEIGH (1994: 395-410).

⁷ Um autor que destaca o papel do crime organizado e do islamismo militante como forças políticas que afetam a segurança de estados operando em bases transestatais é: GODSON, Roy. (1997). "Transstate Security". In: GODSON, R. and SHULTZ, R. and QUESTER, G. (1997). *Security Studies for the 21st Century*. Dulles-VA, Brassey's, 1997. [pp.81-130].

⁸ Novamente, a formulação doutrinária oficial da Escola Superior de Guerra do Brasil torna-se no mínimo irrelevante e no máximo perigosa, na medida em que supõe que termos como Nação, Bem Comum, Poder Nacional e Objetivos Nacionais Permanentes têm significado unívoco, auto-evidente e atemporal, quando na verdade eles representam resultados provisórios e sempre cambiantes dos conflitos de interesse e de opinião na sociedade. A definição oficial de segurança nacional da ESG é a seguinte: "*Segurança Nacional é a garantia relativa, para a Nação, da conquista e manutenção dos seus objetivos permanentes, proporcionada pelo emprego do seu Poder Nacional. (...) Quando se trata de ameaças de qualquer origem, forma ou natureza situadas no domínio das relações internacionais, o problema é de Segurança Externa. Quando se trata de ameaças que possam manifestar-se ou produzir efeitos no âmbito interno do país. O problema é de Segurança Interna*". ESG (1999:158). Além do texto já citado de

Segurança Nacional e Segurança Humana

para isso, especialmente aquelas relacionadas ao segredo governamental, mas não há motivo para se pensar que tais temas sejam dotados de qualquer tipo de sacralidade que impeça a pesquisa teórica ou empírica nessa área importante de atuação do estado.

Um passo importante para avançar a discussão sobre segurança nacional pode ser dado através da avaliação de duas tentativas recentes de superação dos impasses da segurança nacional:

1) A tentativa frustrada de resolver a tensão entre segurança estatal e segurança individual pela via estritamente jurídica e normativa. Essa tem sido a posição liberal típica no debate internacional e, embora ela contribua para uma avaliação realista dos riscos inevitáveis para a democracia, ocasionados pela operação de organizações de força e de inteligência responsáveis pela segurança nacional, tem sido incapaz de ir além da delimitação jurídica das ameaças consideradas legalmente válidas para que o governo possa alegar razões de “segurança nacional” para seus atos.

2) A tentativa equivocada de tentar resolver a ambigüidade moral do conceito de segurança nacional através do recurso ao conceito de segurança humana (*human security*). A crítica dessa tentativa permitirá que se tenha uma avaliação mais precisa dos riscos de perda de eficiência na operação das forças armadas e dos serviços de inteligência, principalmente em função da expansão excessiva do leque de requerimentos defensivos e informacionais resultantes da adoção do conceito de segurança humana como um parâmetro para o planejamento de políticas de segurança. Além de resultar em perda de eficiência, uma eventual ancoragem das missões das forças armadas e dos serviços de inteligência no conceito de segurança humana traz riscos adicionais para a política democrática ao “securitizar” temas e problemas não relacionados ao uso potencial da força (educação, meio ambiente, saúde etc.).

Em relação ao primeiro tema, é preciso começar notando, junto com autores como Barry Buzan (1991:35-56) e Charles Tilly (1998:397-412), que as relações de segurança são inextrincáveis entre os diferentes níveis de análise (sistêmico, estatal e individual) das relações internacionais. O sistema internacional como um todo, subsistemas regionais e funcionais, atores unitários tais como estados ou organizações intergovernamentais, subunidades como agências governamentais e grupos sociais, ou mesmo indivíduos, afetam uns a segurança dos outros de maneiras variadas. Mudanças políticas internas em um

PROENÇA Jr. e DINIZ (1998:55-62), ver também, dos mesmos autores, a crítica mais extensa sobre a falácia envolvida em proposições como “dilema de segurança” e “corrida armamentista”, que supõem implicitamente que a mera existência de estados soberanos e forças armadas implicariam uma “lógica da guerra” separada da política, das intenções, gestos e conflitos concretamente existentes: PROENÇA Jr., Domicio e DINIZ, Eugênio (2000). “Segurança e Estudos Estratégicos”. In: BRIGAGÃO, Clóvis. [org.]. (2000). *Relações Internacionais*. [no prelo].

Segurança Nacional e Segurança Humana

país, por exemplo, alteram as intenções e a capacidade diplomática e militar daquele país no ambiente internacional, alterando a distribuição de poder no plano sistêmico. Por sua vez, um traço estrutural do sistema internacional (a ausência de governo mundial, ou anarquia) produz conseqüências para as unidades do sistema (mecanismo de *self-help*) que afetam os grupos e indivíduos nos estados.

Entretanto, a relevância do conceito de segurança varia bastante ao longo dos níveis de análise. Isso acontece porque problemas de segurança referem-se mais diretamente às relações políticas de amizade e inimizade (ameaças) que acompanham a escala dos “objetos referentes” ao longo dos diferentes níveis de análises.

Argumentando em termos pragmáticos, Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998:35-42) sustentam que esses objetos referentes de uma ameaça existencial precisam ser de uma escala intermediária para obter legitimidade para seus clamores e para mobilizar a ação de outros atores nas relações internacionais. Indivíduos e pequenos grupos sociais raramente têm conseguido obter atenção pública para suas necessidades de segurança, assim como têm fracassado as tentativas de afirmar a humanidade inteira como um referente adequado para problemas de segurança (não obstante o temor do holocausto nuclear durante a Guerra Fria ou a percepção de ameaça sobre a degradação ambiental à escala global nas últimas décadas). Note-se que esses autores reconhecem a primazia analítica dos estados em relação aos problemas de segurança, mas não a consideram exclusiva, inevitável ou perene.

Na verdade, a própria insistência em um conceito abstrato e atemporal de segurança nacional, aplicável a quaisquer contextos e circunstâncias, torna-se parte do problema...

Por sua vez, Laurence Lustgarten e Ian Leigh (1994:03-35) reconhecem que, embora em termos axiomáticos apenas a segurança dos indivíduos conte do ponto de vista moral, em termos empíricos o fator singular mais importante e abrangente no condicionamento das ‘chances de vida’ de um indivíduo ainda é o seu ‘pertencimento’ a um estado nacional (cidadania). A inserção dos indivíduos na família, mercado, classe social, etnia, gênero ou faixa etária não teria impactos similares em termos de segurança para a sua existência pessoal. Embora essa seja uma posição disputável pelo menos em relação à classe social, ela tem a vantagem de tornar evidente por que as preocupações com a segurança do estado não são meras derivações ou extensões das preocupações com a segurança dos indivíduos.⁹

⁹ Segundo Barry BUZAN (1991:52-55), indivíduos e pequenos grupos afetam substancialmente a segurança nacional de quatro formas: 1) como desafiadores do poder de estado - “subversivos”; 2) como apoiadores de causas estrangeiras - “quinta-coluna”; 3) como fontes de influência

Segurança Nacional e Segurança Humana

Estados têm primazia como objetos de segurança porque sua existência é uma condição necessária para a realização de qualquer valor individual ou coletivo num sistema internacional caracterizado pela anarquia.¹⁰ Daí que o direito internacional público identifique a segurança nacional com a segurança estatal. Independente das suas diferenças em relação a qualquer um dos quatro componentes que definem os estados enquanto uma “classe de objetos” (a base física formada por uma população e território, as instituições de governo, alguma idéia justificadora que torna aquelas instituições legítimas aos olhos da população e a soberania, que se desdobra em exercício exclusivo da autoridade e controle de fluxos diversos de interações com outras unidades soberanas), todos os estados têm como preocupações fundamentais a continuidade de sua existência organizacional, a manutenção de sua integridade territorial, a sobrevivência de sua população e a independência em relação a outros governos.¹¹ O desempenho relativo de um estado no provimento de ordem pública e na defesa nacional constitui o elemento mínimo a partir do qual se pode julgar suas pretensões de obter lealdade e obediência por parte dos cidadãos.

Por outro lado, os fatores que determinam se a vida das pessoas será ou não “*solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta*” são muito mais complexos e diversificados do que a condição necessária, porém insuficiente, de segurança decorrente do cumprimento eficaz das tarefas ‘hobbesianas’ de provimento de ordem pública e de defesa nacional. O mecanismo de reciprocidade entre proteção estatal e consentimento dos indivíduos se mantém no mundo contemporâneo, embora os recursos de poder, as demandas, opiniões e direitos

sobre as políticas governamentais – “elites” e “opinião pública”; 4) como líderes e governantes – “Chamberlain *versus* Churchill”. Nesses casos, os indivíduos não são “objetos” referentes, mas sim o que BUZAN, WÆVER e WILDE (1997: 35-42) chamam ou de *securitizing actors* ou de *functional actors*. A diferença entre os dois tipos de ator reside no fato dos primeiros serem aqueles que reivindicam que certo tema seja tratado como um problema de “segurança nacional”, enquanto os atores funcionais são aqueles que aquiescem ou não com a reivindicação dos primeiros. Por sua vez, *referent objects* são as coisas e pessoas cuja segurança estaria sendo ameaçada.

¹⁰ As premissas sobre o sistema internacional que informam essa discussão sobre segurança nacional estão baseadas na abordagem estrutural do neo-realismo formulada originalmente em: WALTZ, Kenneth M. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1979. E também: WALTZ, Kenneth M. (1993). "The Emerging Structure of International Politics". In: *International Security*, Fall 1993, pp 44-79. Ver ainda as críticas de Robert Keohane (“*Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*”) e a resposta de Kenneth Waltz (“*Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*”) no volume editado por: KEOHANE, Robert O. [ed.]. (1986). *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. Páginas 158-203 e 322-345.

¹¹ Sobre os atributos da soberania em termos de autoridade e controle, ver: THOMSON (1995: 213-233) e também o recente e polêmico: KRASNER, Stephen D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton-NJ, Princeton University Press, 1999.

Segurança Nacional e Segurança Humana

dos cidadãos também sejam muito mais complexos e diversificados do que eram os dos súditos.¹² No mínimo, isso significa que os meios e os métodos através dos quais o estado garante as condições elementares de segurança são relevantes para a segurança individual e coletiva (“nacional”) dos habitantes de uma unidade política qualquer.

Ou seja, o mesmo estado que obtém legitimidade do fato de ser o principal responsável pela segurança nacional, freqüentemente torna-se ele próprio uma fonte de ameaça direta ou indireta para a segurança dos indivíduos e da nação.¹³

Ameaça direta quando o governo mobiliza os meios de força sob seu controle contra alvos individuais ou grupos que fazem parte da população que

...a tradução prática da noção de segurança nacional torna-se potencialmente tão diversa quanto a diversidade dos estados existentes e suas respectivas relações com suas populações e com os outros estados

supostamente deveria estar sendo protegida e que não infringiram nenhuma lei ou ameaçaram violentamente a ordem pública. A aplicação intensa de coerção fez parte da trajetória típica da construção estatal moderna na maioria dos países e, ainda hoje,

quando os interesses do estado se chocam com os de algum grupo ou indivíduo, os governantes e suas burocracias têm recursos de poder para tentar impor, mais ou menos coercitivamente, sua vontade em nome da ordem pública, da moralidade ou da segurança nacional.¹⁴

Além da violência direta em escalas variadas (da prisão ilegal, tortura e assassinato de dissidentes do regime, até o genocídio de vastos contingentes populacionais), o estado também ameaça a segurança dos indivíduos sempre que o sistema de justiça criminal e o policiamento são ineficientes ou arbitrários

¹² Cf. capítulo XIII (“Da condição natural da humanidade relativamente à sua felicidade e miséria”) em: HOBBS, Thomas. (1651). *Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo, Abril Editora, 1974. [tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva]. Para um comentário sobre os graus de legitimidade das pretensões de obtenção de obediência por parte dos governantes, indo desde o consentimento baseado no medo da sanção até a concordância normativa ideal, passando pela aquiescência pragmática, ver: HELD, David. (1987). *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte, Paidéia, 1995.

¹³ “*This is because the means by which order is maintained and foreign forces are kept at bay may themselves be as destructive of personal security as those threats which obsessed Hobbes. For every Bosnia or Somalia there have been ten polities in which the population has been brutalized by internal repression and dictatorship, often justified by some ideology or self-serving slogan like communism, anti-communism, or supremacy of some ethnic group or religious dogma*”. LUSTGARTEN and LEIGH (1994:07)

¹⁴ Sobre repressão e negociações de direitos na trajetória do estado moderno, ver: TILLY (1996: 160-166).

Segurança Nacional e Segurança Humana

e crimes contra a vida e o patrimônio das pessoas podem ser cometidos impunemente, ou quando os governantes implementam políticas externas e de defesa que aumentam enormemente o divórcio entre a segurança individual e a segurança do estado (por exemplo, no caso da dissuasão nuclear baseada na destruição mútua assegurada, em que parte da população é entregue como refém para estabilizar a interação estratégica). De forma mais indireta ainda, a luta entre diferentes grupos pelo controle dos recursos estatais que permitem governar uma população e um território (guerra civil, revolução ou qualquer outro tipo de “soberania múltipla”) ameaça a segurança de indivíduos e setores da população que não estão diretamente envolvidos no confronto.¹⁵

Esta tensão entre segurança individual e segurança estatal é um traço imanente da ordem política moderna e manifesta-se com maior ou menor intensidade dependendo da natureza do regime político e da inserção conjuntural de cada país no sistema internacional. Quando são levadas em conta as diferenças entre os estados (tamanho da população e do território, diferentes ideologias justificadoras, instituições de governo e graus de desempenho em relação aos atributos da soberania), a tradução prática da noção de segurança nacional torna-se potencialmente tão diversa quanto a diversidade dos estados existentes e suas respectivas relações com suas populações e com os outros estados.

No caso dos países cujas instituições de governo são as da democracia representativa e a ideologia justificadora da constituição é liberal e democrática (poliarquias), embora seja razoável esperar que a tensão entre segurança individual e segurança estatal seja menor do que nas ditaduras, permanece como um problema empírico analisar suas manifestações específicas.¹⁶

IV - Dos Conceitos às Conseqüências Políticas:

Constatando essa dupla face do estado, protetora e ameaçadora da vida e da liberdade individual a um só tempo, Lustgarten e Leigh (1994:08-10) tentam religar o conceito de segurança nacional com a democracia propondo que se considere a proteção dos direitos humanos como uma dimensão central da própria segurança estatal.

¹⁵ Cf. BUZAN (1991:44-50).

¹⁶ Dois exemplos históricos de medidas de segurança consideradas retrospectivamente excessivas e que foram tomadas por regimes democráticos são: 1) a decisão de confinar estrangeiros residentes e cidadãos de descendência japonesa, italiana e alemã suspeitos de simpatia pelo eixo durante a II Guerra Mundial na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos; 2) a invocação do Ato de Medidas de Guerra pelo governo conservador do Canadá em 1970, colocando toda a província do Quebec sob lei marcial após um atentado terrorista ter vitimado o ministro do trabalho da província e o adido comercial britânico. Os exemplos poderiam multiplicar-se. Cf. LUSTGARTEN e LEIGH (1994: 16-19).

Segurança Nacional e Segurança Humana

Afinal, as ações tomadas pelas instituições governamentais para tentar garantir a segurança nacional precisam levar em conta a natureza mesma das instituições que se pretende proteger e de suas bases de legitimação. É comum que atos governamentais tomados em nome da segurança nacional sejam considerados válidos ou não em si mesmos, embora gerem preocupações secundárias por suas implicações para a democracia e os direitos humanos.

Porém, dizem Lustgarten e Leigh, ao invés de um jogo de soma zero no qual os ganhos de segurança estatal impliquem em perdas de segurança individual e vice-versa, essa contradição poderia ser resolvida se as instituições evitassem medidas de segurança que limitam ou sacrificam liberdades civis e políticas, considerando que elas atingem não apenas os indivíduos e grupos que são os alvos diretos dessas medidas, mas trazem também perdas para as liberdades de todos e afetam negativamente a segurança nacional ao enfraquecerem as bases da legitimidade de um estado fundamentado em instituições democráticas representativas e valores correspondentes.

Isso não quer dizer que as democracias não sejam capazes, não devam ou jamais tenham adotado medidas de segurança que acarretam limitações a certos direitos civis e políticos individuais, tais como o direito de reunião, a garantia de inviolabilidade de correspondências e comunicações, o direito de viajar e movimentar-se livremente em áreas públicas, o direito à informação governamental, a liberdade de imprensa, a inviolabilidade doméstica contra buscas e apreensões sem mandato judicial *etc.* Mas, para pretender obter o consentimento do público para essas medidas repressivas, o governo que as propõe e implementa alegando ameaças à segurança nacional precisaria justificá-las em termos da gravidade real e da proximidade da ameaça, da eficácia das medidas propostas para neutralizar a ameaça percebida, do número de pessoas e interesses atingidos pelas medidas repressivas e do porquê a operação regular dos meios estatais de coerção não é suficiente.¹⁷

Tipicamente, nas democracias tais medidas deveriam ser consideradas apenas excepcionalmente (vide os institutos do estado de defesa e do estado de sítio no caso da Constituição brasileira¹⁸), deveriam ser temporárias, não poderiam implicar qualquer autorização para a violação do direito à vida e à

¹⁷ Nesse caso, não bastaria a suposição de que os governantes têm “boas razões” para propor as medidas de segurança excepcionais, pois eles seriam chamados a demonstrar essas razões, substituindo uma relação assimétrica de autoridade por uma relação igualitária de persuasão. Justamente a coerção (um recurso de última instância) seria trazida para o espaço da discussão política e “obrigada” a justificar-se em termos morais e de eficácia. Sobre as dificuldades não antecipadas por essa proposição, associadas às formas burocratizadas de exercício da autoridade no mundo moderno, ver: REIS (1997: 60-69).

¹⁸ Cf. BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo, Atlas, 1995. Sexta edição. Ver o Título V (“Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”), capítulo 1 (“Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”). Páginas 89-91.

Segurança Nacional e Segurança Humana

integridade física dos atingidos, precisariam ser autorizadas pelo poder legislativo nacional e as responsabilidades legais das autoridades envolvidas não seriam suspensas durante sua vigência.¹⁹

Embora o ponto dos dois autores britânicos seja consistente com os fundamentos liberais do direito positivo, encontrando ainda uma razoável tradução na prática política das poliarquias institucionalizadas, sua tentativa de solucionar o *trade-off* entre segurança individual e segurança estatal a partir da proposição normativa de se “pesar” os direitos humanos nos dois lados da balança encontra obstáculos.

Primeiro, porque mesmo nos casos excepcionais previstos pelas constituições democráticas, o dispositivo constitucional sobre as medidas de segurança não faz mais do que fixar alguns parâmetros bastante genéricos e frouxos para o processamento de uma disputa essencialmente política sobre a gravidade das ameaças, sobre a gravidade das medidas propostas e sobre o exercício efetivo de coerção. Ou seja, a tensão entre segurança estatal e individual se mantém - pois está baseada numa contradição inerente ao exercício da autoridade num mundo complexo e burocratizado - e sua natureza política impede que a mera proposição normativa da subsunção das medidas de segurança à proteção aos direitos humanos possa resolvê-la.²⁰

Segundo, a relação entre segurança estatal e democracia não é direta, especialmente no caso da capacidade de neutralizar ameaças externas. No longo prazo, e em termos muito agregados, o desenvolvimento econômico e a democracia - que em grande parte decorre da ultrapassagem de certo limiar de

¹⁹ Para Carl Schmitt, a “*tendência do Estado de direito de regulamentar detalhadamente o Estado de exceção representa a tentativa de circunscrever o caso no qual o direito se suspende a si mesmo*”. SCHMITT (1996: 93). Mas essa tentativa não elimina a discussão política sobre o que constitui o interesse público, a segurança nacional etc. Como se sabe com base na conhecida proposição jurisprudencial de Schmitt sobre a dependência da ordem legal em relação ao caso excepcional: “soberano é quem decide sobre o Estado de exceção”. A crítica de LUSTGARTEN e LEIGH (1994:19-20) a Schmitt baseia-se no mesmo argumento de Jürgen HABERMAS (1987), sobre a falta de proporcionalidade entre a ameaça e a resposta defensiva. Medidas excepcionais para preservar a segurança estatal, segundo esses autores, sempre tenderiam a aproximar-se da situação na qual se coloca um “cão pit-bull terrier para tomar conta do jardim de infância”. A própria analogia dá uma noção sobre a fragilidade do consenso liberal diante de situações de conflito substantivo envolvendo o uso dos meios de força. Cf. HABERMAS, Jürgen. (1987). “Carl Schmitt: Los Terrors de la Autonomía”. In: HABERMAS, Jürgen. *Identidades Nacionales y Postnacionales*. Madrid, Tecnos, 1994.

²⁰ Além dos textos já citados de PROENÇA Jr. e DINIZ (1998 e 2000) nos quais aparece a crítica da renúncia das elites políticas brasileiras em discutir temas de segurança e defesa nacional, ver também - para uma crítica adicional dos discursos de segurança pretensamente baseados na defesa dos direitos humanos e que incorrem em proposições messiânicas e autoritárias para o combate contra a criminalidade e a degradação da ordem pública - o artigo de: DINIZ, Eugênio. (2000). “Comentários ao Plano de Segurança do Executivo Federal”. In: *Conjuntura Política*, número 19, Junho de 2000. [Disponível em: <http://cevep.ufmg.br/bacp>]

Segurança Nacional e Segurança Humana

desenvolvimento econômico - têm impactos positivos sobre a capacidade defensiva de um país. Mesmo assim, é importante destacar que o binômio desenvolvimento e segurança, característico dos regimes autoritários na América Latina nas décadas de sessenta e setenta, implica na verdade a construção de “capacidades” nacionais e desempenhos específicos em duas áreas muito diferenciadas. Os ganhos em desenvolvimento não se traduzem automaticamente em ganhos de segurança, como se isso pudesse ocorrer independentemente das escolhas políticas concretamente encaminhadas pelos governantes no que diz respeito às políticas externa e de defesa.²¹

Da mesma forma, e talvez um pouco mais obviamente, a natureza democrática ou não de um regime político não resolve por si mesma todos os problemas associados à segurança estatal. Basta dizer que a afirmação segundo a qual o Canadá não é apenas diferente da China, mas muito mais democrático do que ela, não equivale à afirmação, bem mais disputável, de que o estado canadense considerado isoladamente é mais capaz do que o estado chinês para respaldar seus valores e interesses ou para neutralizar ameaças vitais através do uso de meios de força.²²

Nesse sentido, a posição de Barry Buzan sobre a irredutibilidade da segurança estatal à segurança individual e vice-versa é mais realista que a de

²¹ Esse é um dos problemas dos novos regimes democráticos em vários lugares do mundo, inclusive no Brasil. Para uma consideração crítica da hipótese sobre a identidade entre democracia e paz, ver: HURRELL, Andrew (1998). “Latin America’s New Security Agenda”. In: *International Affairs*, volume 74, number 03, July 1998. Pp. 529-546. O estado atual do debate teórico sobre a relação entre guerra e democracia pode ser avaliado lendo-se: DOUGHERTY, James E. and PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. (1996). *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. USA, Addison-Wesley Pub., 1997 [4ª edição]. Páginas 341-366.

²² Enfim, para dizê-lo de outra forma, se poucas pessoas discordariam que a repressão do governo chinês na Praça da Paz Celestial em 1989 degradou a situação dos direitos humanos naquele país, é muito menos evidente que aquelas mesmas medidas repressivas venham a solapar ou estejam solapando a segurança estatal da China, mesmo tendo ajudado a salvar *in extremis* o regime. Apesar do enorme custo para os indivíduos e grupos afetados, ou mesmo para o prestígio internacional da liderança de Pequim, a escala atual de violações de direitos humanos na China não tem implicações diretas sobre o grau de segurança do estado. Mesmo o colapso da Alemanha Oriental como entidade estatal em 1989 constitui um exemplo ambíguo. A escala de violação de direitos individuais pelo regime comunista certamente foi vasta e de fato erodiu as bases de legitimação do regime a um ponto crítico, mas tão importante quanto isso foi a decisão soviética de abandonar a DDR como tentativa de obter o apoio econômico da RFA para as políticas de *Glasnost* e *Perestroika* de Gorbachev. A própria URSS em 1991 poderia ser uma corroboração mais forte da hipótese sobre a impossibilidade de gestão autoritária de sociedades complexas, não fosse o fato do regime dirigido pelo Partido Comunista ter durado mais de setenta anos e ter implodido sem uma participação popular significativa. Para uma discussão sobre as causas e dinâmicas das revoluções modernas, ver: CEPIK (1999: 129-162). Para uma discussão analiticamente mais ambiciosa – e mais otimista – da relação entre complexidade social e governo democrático, ver REIS (1997: 80-112).

Segurança Nacional e Segurança Humana

Laurence Lustgarten e Ian Leigh. Isso pode ser observado mesmo considerando-se o lado inverso da questão, sobre como a diminuição relativa da capacidade defensiva externa de um estado não se traduz automaticamente em perda de autoridade do estado em relação aos cidadãos. Segundo Buzan (1991:51), dificilmente o declínio na capacidade defensiva de um Estado - por exemplo, decorrente do advento das armas nucleares e do bombardeio estratégico no sistema internacional - faz declinar igualmente a autoridade do Estado sobre seus cidadãos. Infelizmente, o contrário também é verdadeiro, pois dificilmente variações nos níveis de segurança individual dos membros de uma população chegam a comprometer a estabilidade e a capacidade defensiva do Estado como um todo.²³

Em resumo, a abordagem liberal do conceito de segurança nacional tende a afirmar precipitadamente que os estados são inseguros porque - e apenas na medida em que - suas instituições governamentais são autoritárias.

Por sua vez, os autores que recorrem à noção de segurança humana (*human security*) tendem a sustentar equivocadamente que os estados são inseguros porque - e apenas na medida em que - suas populações são pobres e excluídas.

Formulado em sua máxima abrangência no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) publicado em 1994, o conceito de segurança humana procurou articular uma série de tentativas anteriores de alargar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria. Desde os anos setenta e oitenta, muitos autores e comissões internacionais vinham falando dos problemas associados à segurança social, segurança ambiental, segurança global (ameaça de holocausto nuclear), segurança alimentar e segurança individual (fosse ela ameaçada pela doença, crime ou repressão estatal). Com o final da Guerra Fria e a intensificação dos debates sobre desenvolvimento sustentável no começo da década de noventa, a inclusão de novos temas na agenda de segurança foi reivindicada a partir desse conceito sintético de segurança humana. Em relação à noção anterior de segurança nacional, o novo conceito teria algumas diferenças fundamentais segundo seus proponentes.²⁴

...a natureza democrática ou não de um regime político não resolve por si mesma todos os problemas associados à segurança estatal.

²³ Salvo nos casos em que os países encontram-se em situação pré-revolucionária ou que a extensão da violência letal entre civis não-combatentes configurar o que alguns autores chamam de "failed states".

²⁴ Cf. LIPSCHUTZ, Ronnie. [ed.]. (1995). *On Security*. New York, Columbia University Press, 1995. Nesse volume, ver principalmente os textos de James Der Derian ("The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard") e Ole Wæver ("On Securitization and

Segurança Nacional e Segurança Humana

Do ponto de vista dos “objetos” da segurança, há uma postulação explícita para que se abandone o estado como o referente empírico mais importante para a consideração de problemas de segurança, colocando em seu lugar as demandas de segurança dos indivíduos, dos grupos sociais destituídos (minorias étnicas, pobres, outros segmentos excluídos na população), da humanidade como um todo e até mesmo da biosfera. A própria definição do que seriam os problemas “reais” de segurança deveria deslocar-se, segundo a abordagem da *human security*, da capacidade de neutralizar ameaças de tipo predominantemente militar para a neutralização das ameaças à vida humana que são resultantes da degradação ambiental, da instabilidade econômica e da desintegração de laços sociais. Modificando-se a percepção do que seriam as ameaças “reais” à segurança das pessoas, os instrumentos e instituições capazes de prover segurança também deixariam de depender principalmente dos meios de força controlados pelos estados soberanos de base territorial e suas alianças militares tradicionais, tais como a organização do Pacto de Varsóvia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Na nova abordagem, principalmente em função do novo perfil das ameaças percebidas, seriam centrais as agências especializadas do sistema das Nações Unidas (UN), bem como outras organizações integradoras multi-estatais ou multinacionais, além das organizações não-governamentais (NGOs) operando em bases transnacionais ou subnacionais. Segundo a síntese de Jean Daudelin (1999:17), os componentes centrais dessa redefinição do conceito de segurança seriam a individualização, desmilitarização, globalização e democratização dos problemas e soluções de segurança humana.²⁵

Nesse caso, as objeções que tenho dizem respeito à produtividade analítica do conceito de segurança humana *vis-à-vis* o conceito de segurança nacional, mas também à própria validade da prescrição subjacente a essa mudança de ênfase.

Desecuritization”). Para um balanço simpático da produção mais recente das abordagens intersubjetivas na área dos estudos de segurança, ver: DERIAN, James Der. (1998). “The Scriptures of Security”. In: *Mershon International Studies Review* (1998) 42, 117-122. Para quem se interessa por situar a diversas abordagens de segurança ao longo do *continuum* objetivismo-subjetivismo, ver a introdução e a conclusão do livro já citado de BUZAN, WÆVER e WILDE (1998: 01-20 e 195-213), bem como a revisão de WALT, Stephen M. (1991). “The Renaissance of Security Studies”. In: *International Studies Quarterly* (1991), 35, 211-239. Em se tratando de aceitar um rótulo, pode-se dizer que eu me considero mais próximo dos chamados Traditional Security Studies (TSS) do que dos Critical Security Studies (CSS), embora realmente isso não queira dizer muita coisa.

²⁵ Escrito como um *policy paper* para a agência canadense de ajuda internacional (CIDA), o artigo do professor Jean Daudelin é muito lúcido e, embora simpático ao uso do termo *human security*, destaca os riscos envolvidos nessa tentativa de ampliação da agenda. Cf. DAUDELIN, Jean. (1999). “Human Security and Development Policy”. Ottawa, Canada, The North-South Institute/L’Institut Nord-Sud. 31pp.

Segurança Nacional e Segurança Humana

As objeções analíticas dirigem-se para a perda de coerência intelectual de um programa de pesquisas que pretendesse partir da noção de que existem “problemas de segurança sempre que a vida dos indivíduos estiver ameaçada”, o que ocorreria na proporção direta em que tudo aquilo que de alguma forma determina se a vida dos indivíduos será ou não “*solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta*” se tornasse objeto de investigação da alçada dos estudos de segurança.

Em artigo sobre o renascimento dos estudos de segurança publicado há alguns anos, Stephen Walt (1991:213) já havia alertado que a inclusão de tópicos como fome, AIDS, poluição, abuso infantil ou recessão econômica no âmbito do programa de pesquisas sobre “segurança”, serviria apenas para dificultar a investigação desses importantes problemas e não acrescentaria nada ao necessário estudo dos problemas específicos relacionados ao uso da força na dinâmica política das relações interestatais, subnacionais e transnacionais.

Certos temas de relações internacionais, não diretamente militares, tais como a proliferação de armamentos - desde minas antipessoais e armas ligeiras até armas químicas, biológicas e nucleares (WMD) - ou a aplicação de justiça em casos de crimes contra a humanidade, são mais claramente uma parte integrante dos estudos estratégicos. Também temas econômicos, médicos ou ambientais podem fazer parte da agenda de pesquisa dos estudos estratégicos quando se relacionam ao uso da força.²⁶ Mas é preciso ter claro que os estudos de segurança, na medida em que se afastam dos estudos estratégicos, tendem a disputar agendas de pesquisa e a tentar mesmo substituir a disciplina de Relações Internacionais como um todo. De todo modo, a função primária do conceito de *human security* tem sido menos a de estruturar um programa de pesquisas e mais a de orientar a política externa de alguns países, organizações não-governamentais e agências multilaterais.

²⁶ Mudanças ambientais podem ter conseqüências adversas para a segurança estatal. Disputas sobre recursos naturais não renováveis ou dificilmente renováveis, tais como mananciais aquíferos, reservas petrolíferas ou estoques pesqueiros, podem redundar em confrontos diretos entre estados. Além disso, mudanças climáticas globais – aquecimento da temperatura média da Terra, perdas da camada de ozônio, desflorestamento, degradação de terras aráveis, chuva ácida etc – podem ter impactos mais ou menos diretos sobre a dinâmica dos conflitos internacionais. As implicações do conceito de segurança ambiental variam conforme o nível de análise (sistêmico, estatal ou individual). Portanto, o liame entre segurança e meio ambiente, do ponto de vista adotado até aqui e que entende segurança como resultando da capacidade de neutralizar pela força ameaças vitais, só se estabelece legitimamente quando a degradação ambiental é um *issue* conflitivo e ameaçador na agenda de atores políticos concretos, e não quando se toma meramente o ambiente – a litosfera, biosfera, a atmosfera e a estratosfera – como “objetos de segurança” em si mesmos. Ver, como exemplo dessa abordagem realista do tema: TERRIFF, Terry. (1997). “Environment Degradation and Security”. In: GODSON and SHULTZ and QUESTER (1997:253-287). Para uma visão contrária, ver também o capítulo sobre o setor ambiental dos complexos de segurança em: BUZAN, WÆVER and WILDE (1998: 71-93).

Segurança Nacional e Segurança Humana

Mesmo como opinião no debate político (*policy advocacy*), a abordagem da segurança humana enfrenta problemas de legitimação e dilemas morais semelhantes aos já enfrentados pelo conceito de segurança nacional. Em primeiro lugar, ela assume acriticamente que segurança é sempre uma boa coisa, um estado desejável para quaisquer relacionamentos.

Ora, mesmo que, em geral, a segurança seja um estado melhor do que a insegurança (quando não há contramedidas eficazes disponíveis contra as ameaças vitais), não se deve perder de vista que o que se chama de segurança no sistema de relações interestatais é um tipo de estabilização relativamente precária de relações conflitivas e ameaçadoras. No caso das relações interestatais, essa estabilização só é obtida às custas da mobilização de recursos coercitivos e medidas excepcionais que aumentam as tensões entre segurança individual e segurança estatal. Ao reivindicar a “securitização” de temas como o combate à pobreza, o controle epidemiológico de doenças, a melhoria da educação e a luta contra a degradação ambiental, a abordagem da *human security* pretendia trazer esses temas para o centro da agenda, obtendo o mesmo tipo de prioridade e tratamento especial que os temas tradicionais de segurança, especialmente a defesa militar externa e o provimento de ordem pública dentro dos países. Na verdade, se se trata de ter algum horizonte normativo em torno desse tipo de problema, esse deveria ser algo mais próximo da “*desecuritization*” mencionada por Ole Wæver (1995), um deslocamento dos problemas relevantes para fora do “modo de emergência e exceção” associado às medidas de segurança e para dentro do processo normal de argumentação e disputa política.

Ignorar que a “securitização” de temas como a preservação ambiental e a competitividade econômica trazem consigo os riscos de utilização desproporcional de medidas repressivas e de limitações das liberdades individuais é por demais ingênuo ou politicamente interessado, principalmente considerando-se as diversas racionalizações do uso de mecanismos repressivos por diversos tipos de regimes políticos ao longo do último século.²⁷

Um exemplo contemporâneo dos problemas advindos da securitização indiscriminada de quaisquer temas socialmente relevantes seria o caso da espionagem econômica, que ainda encontra dificuldades para justificar-se nos países democráticos em função do imperativo da separação entre interesses públicos e privados, mas que poderia legitimar-se com base no conceito de

²⁷ A defesa da “liberdade”, do “socialismo” ou da “pátria” não eram slogans menos generosos do que a defesa dos “direitos humanos” ou do “desenvolvimento sustentável”. Não se trata de ser cínico a respeito de quaisquer horizontes normativos ou valores proclamados pelos atores políticos, mas simplesmente não se pode confundir as políticas declaratórias com as práticas concretas e tomar o que os atores acreditam ser pelo que eles de fato são. Isso sem falar nas conseqüências não-intencionais e efeitos colaterais de ações perfeitamente bem intencionadas.

Segurança Nacional e Segurança Humana

human security, aprofundando a securitização do desempenho econômico num mundo crescentemente interdependente e competitivo.

V - Algumas Conclusões Provisórias:

A melhor forma para evitar o terreno minado da definição *a priori* e arbitrária do que seriam as “reais” ameaças contra a segurança dos indivíduos e estados seria analisar os próprios processos políticos de securitização de certos temas e problemas.

Nos termos propostos por Buzan, Wæver e Wilde (1998: 21-47), isso significaria compreender como interagem em cada caso concreto três pólos do processo: os objetos referentes (que são vistos como ameaçados em sua existência e/ou autonomia e reivindicam seu direito à sobrevivência), os atores securitizadores (os quais declaram que um objeto referente está sendo ameaçado e requisitam contramedidas) e os atores funcionais (que legitimam ou não a percepção de ameaça e as contramedidas de segurança requisitadas).²⁸

O mesmo esquema analítico permite diferenciar processos *ad hoc* de securitização e processos relativamente institucionalizados de securitização. Se um dado tipo de ameaça é persistente, recorrente ou emergencial, a escolha de respostas políticas adequadas e a definição de prioridades e graus de urgência podem ser institucionalizados através de procedimentos tipificados e agências governamentais especializadas.

Assim, por exemplo, riscos potenciais de ameaças militares externas em ambientes internacionais cambiantes, bem como a avaliação sobre o grau adequado de preparação para a eventual necessidade de sustentação externa dos interesses e valores governamentais através da força, justificam e explicam a centralidade das forças armadas em qualquer arranjo nacional defensivo. Embora os diversos componentes e os diversos aspectos de uma política de defesa devam estar em constante debate e reavaliação nas democracias, refletindo a instrumentalidade das forças armadas em relação à política, a dinâmica temporal e de recursos envolvida nas decisões sobre defesa implicam a superioridade relativa dos procedimentos institucionalizados de deliberação e gestão governamental dos assuntos de defesa e segurança. Em outras palavras, não se constroem forças armadas após a identificação de uma ameaça iminente à segurança nacional.

Porém, de modo algum tal institucionalização deveria significar que o processo político possa ser substituído por decisões meramente “técnicas”

²⁸ Embora pagando um tributo excessivo aos atos de fala e construções sociais intersubjetivas das percepções de ameaça e das justificações de medidas excepcionais, em detrimento da afirmação decisiva dos temas de segurança como temas políticos por excelência, o livro de BUZAN, WÆVER e WILDE (1998) tem contribuições reais para a análise dos problemas de segurança, em particular a noção de desterritorialização dos complexos de segurança.

Segurança Nacional e Segurança Humana

relativas às possibilidades de emprego da força em situações concretas. Como já destacava Barry Buzan (1991:140), a ambigüidade e a complexidade da maioria das ameaças tornam inerentemente difícil manter a proporcionalidade das respostas governamentais, o que repõe constantemente a segurança como um problema político. Ao invés de compor um “pacote de legitimação” que resolveria de uma vez por todas questões de prioridade e recursos, é justamente o risco de constituição de “caixas-pretas” de segurança no processo político (*black security boxes*) que torna importantes os procedimentos institucionalizados de securitização.²⁹

Prescritivamente, Lustgarten e Leigh (1994:23-26) sustentam a necessidade de se reaprender a linguagem da defesa nacional, mais clara e precisa do que a vagueza da “segurança nacional” e sua tendência a hipertrofiar as “ameaças” em função dos interesses setoriais das burocracias especializadas em garantir a segurança estatal. Isso é certamente necessário e compatível com o esforço feito aqui de repolitização do conceito de segurança nacional.

Porém, mesmo sem se falar em segurança nacional restaria a tarefa de situar criticamente o papel das organizações de força e de inteligência na confluência das políticas públicas de defesa externa, provimento de ordem pública e afirmação diplomática dos interesses e opiniões governamentais no plano internacional.

Por isso - e também pela disseminação do uso desse conceito no debate público internacional - preferi destacar aqui as contradições internas insanáveis da noção de segurança, reconhecer que por segurança nacional quase sempre se está falando na verdade é de segurança estatal e, ainda assim, tentei mostrar porque essa segurança nacional ou estatal não pode ser reduzida ao bem-estar dos indivíduos que compõe qualquer uma dessas coletividades a que chamamos de países.

Saber quando uma ameaça vital efetivamente se torna uma questão de segurança nacional depende não apenas do tipo de ameaça (militar, econômica etc.), mas também da percepção que os atores políticos têm dela e da intensidade e extensão das conseqüências estimadas. Outras coisas sendo iguais, quanto mais intensa for uma ameaça e quanto mais universais forem as conseqüências para os membros de uma dada unidade política, maior tende a ser a legitimidade das medidas de segurança adotadas pelo governo.

Esse me parece um bom critério, mas o problema é que ameaças costumam envolver grande complexidade de fatores causais e fontes

²⁹ Sobre as componentes de uma política de defesa e o papel da institucionalidade governamental para a defesa, ver: PROENÇA JR. e DINIZ (1998: 48-96).

Segurança Nacional e Segurança Humana

ambíguas.³⁰ Como diz Barry Buzan (1991:142), mesmo que as informações fossem perfeitas - ilimitadas e não distorcidas - a complexidade inerente das ameaças desafiaria a capacidade de cálculo e discernimento dos atores. Desafio ainda maior no caso de interações conflitivas, nas quais não apenas as informações disponíveis são escassas, mas as assimetrias e negações mútuas de informação (*denial and deception*) são uma componente fundamental da interação. Tudo isso torna difícil a deliberação política sobre medidas de segurança e os processos de justificação dessas práticas por parte dos atores “securitizadores”.

É justamente para reduzir a incerteza e aumentar a capacidade de preservar a segurança nacional que existem as forças armadas, polícias e serviços de inteligência. Tais organizações são parte do necessário esforço governamental para a solução de problemas de segurança, mas, na medida em que a própria busca de segurança é problemática, tais organizações de força e inteligência são também parte do problema. Por isso a segurança é um tema complexo, que teima em persistir a despeito da retórica liberal em torno da globalização.

³⁰ Para análises mais detalhadas de complexos regionais de segurança, ver os trabalhos já mencionados de HURRELL (1998: 529-546), para o caso da América Latina, de PROENÇA Jr. e DINIZ (2000), para o caso da Ásia Central, e BUZAN (1991:186-221), para a formulação analítica da teoria dos complexos regionais de segurança.