

Segurança, Defesa e uso da força: desafios conceituais e políticos

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho*

RESUMO

O texto discute o significado atual dos conceitos de defesa e segurança, suas limitações conceituais, e o desafio dos Estados para reestruturar o emprego dos instrumentos de violência legítima de que dispõem em um quadro de insegurança. Para tanto, são discutidas na primeira seção a abordagem tradicional e a ampliação do conceito de segurança observada nas últimas décadas. A segunda seção discute a postura adotada por estudiosos e tomadores de decisão diante do caráter multidimensional da segurança. Por fim, discute-se o uso da força pelo Estado, considerando o impacto de ameaças emergentes e a perspectiva integrada de seu emprego.

Palavras-chave: segurança, defesa, ameaças emergentes, segurança nacional.

ABSTRACT

The text discusses the current meaning of concepts of defense and security and its relation to the restructuring of state's main instruments of legitimate violence. The text is composed of three sections; the first focusing the theoretical debate on traditional approach and the recently extension of the concept of security observed in the last decades. The second section discusses the posture adopted by scholars and decision makers regarding the multidimensional nature of security. Finally, we discuss the use of force by the State considering the impact of emerging threats and the integrated perspective of its employment.

Key words: security, defense, emerging threats, national security

* Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1995). Possui mestrado em Geografia (Geografia Humana - 2004) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2010). Foi professor na EsPCEx (1996-2010), AMAN (2011-2012) e ECEME (2013-2015). Atualmente exerce a função de Coordenador de Pesquisa do Núcleo de Estudos Prospectivos do CEEEx e pós-doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília.

Introdução¹

Atualmente os termos defesa e segurança não possuem definições precisas. O presente texto pretende abordar essa questão a partir de uma abordagem teórico-conceitual da Filosofia Política e das Relações Internacionais. Orienta-se pela seguinte pergunta de pesquisa: quais são as causas da indefinição conceitual entre Segurança e Defesa? Parte-se da hipótese de que tal indefinição advém das transformações observadas no sistema internacional, que conduziram à adoção, especialmente nas últimas décadas, de uma abordagem multidimensional do conceito de segurança, que ampliou seu significado para além do caráter estratégico no nível dos Estados nacionais. Interessante observar que, enquanto o conceito de segurança foi ampliado e passou a abordar temas em diferentes níveis e setores distintos, perdendo força de análise, o conceito de defesa ficou restrito aos meios de que dispõem os Estados para administrar os instrumentos de violência legítima e que lhes são exclusivos. Considerando-se tais transformações, pretende-se por meio do presente ensaio discutir o significado atual dos conceitos de defesa e segurança, suas indefinições, e o desafio dos Estados para reestruturar o emprego dos instrumentos de violência legítima de que dispõem em um quadro de incertezas.

¹ O presente trabalho não representa necessariamente a visão do Exército Brasileiro, do Ministério da Defesa ou da República Federativa do Brasil. Reflete uma posição pessoal do autor, produzida com base na literatura sobre pensamento político na área de Segurança Internacional e Defesa.

1. Defesa e Segurança – conceitos em redefinição

Tradicionalmente, o termo segurança tem sido descrito como uma sensação de garantia, tranquilidade ou proteção em face de obstáculos ou ameaças que se oponham às pessoas, às instituições ou aos bens essenciais. A ideia de defesa, por outro lado, tem sido entendida como um conjunto de ações que garantiriam a condição de segurança. Aplicado ao sistema internacional, esses conceitos foram consagrados no nível de análise dos Estados Nacionais. A ideia de segurança no pós-Segunda Guerra Mundial confundia-se com a ideia de segurança nacional, tratando, preponderantemente, de ameaças externas e de emprego de forças militares. Ou seja, o objeto de referência, tanto de segurança quanto de defesa, era o Estado. Desta forma, “Defesa Nacional” seria entendida como o conjunto de medidas e ações do Estado para a salvaguarda do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças de natureza preponderantemente externas.

Assim, numa abordagem tradicional, segurança se refere à manutenção da integridade física do território e à estabilidade dos governos, enquanto que a defesa de uma nação corresponderia ao conjunto de esforços adotados pelo “poder nacional” para a negação de suas ameaças. Sob tal perspectiva, apesar de não se restringir à expressão militar do poder estatal, os esforços nacionais na área de defesa referem-se, preponderantemente, às Forças Armadas. Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de 1980, essa definição era plenamente utilizada, até porque a literatura especializada voltava-se, quase que exclusivamente, para o campo dos estudos estratégicos, no qual o Estado era o objeto de referência por excelência, com ênfase na sua dimensão militar.

1.1. Ampliação do conceito de segurança

O contexto pós-Guerra Fria foi marcado por uma séria de alterações de âmbito global que acabou por embaralhar os termos, tornando-os confusos. Não obstante a permanência de conflitos armados (Bósnia, Caxemira, Ruanda etc), o fato é que esse período assistiu a transformações geopolíticas profundas, marcadas pelo crescimento da circulação internacional e pela ampliação da interdependência global. Ameaças de caráter transnacional, não necessariamente militares, com capacidade de cruzar fronteiras nacionais e potencial para colocar em risco a integridade política e social das sociedades, começaram a ganhar destaque. A ideia de segurança passa a ser vista sob múltiplas perspectivas: econômica, societal e ambiental; deixando de ser monopolizada pelo setor político-militar, cujo objeto de referência era exclusivamente estatal (Buzan, 1991). Nesse sentido, deve-se destacar que, ainda nos anos 1970, questões relativas à segurança ambiental, como “destruição da camada de ozônio” e “aquecimento global”, ganham relevância e passam a fazer parte da agenda segurança global.

Assim, observa-se, por um lado uma tendência à ampliação (*broadening*) do conceito de segurança a partir dessas múltiplas perspectivas. Por outro lado, a adoção de novos objetos de referência para além dos Estados nacionais (interesses globais, liberdades civis etc) tende a um aprofundamento (*deepening*) do conceito,

onde cidadãos do próprio Estado nacional passam a figurar como atores relevantes nessa discussão. A ideia de que as ameaças não provinham de organizações políticas, mas de problemas globais compartilhados, faz surgir novos conceitos, como o de “Segurança Comum”, desenvolvidos nos anos 1980 pela Europa, e de “Segurança Humana”, inaugurada em 1994, pela ONU. Neste último, o cidadão passaria a ocupar o lugar de objeto de referência para a segurança, transferindo o foco, tradicionalmente centrado nos Estados, para os indivíduos. De um conceito de caráter exclusivamente territorial, baseado em armamentos, procurava-se transitar em direção um conceito mais voltado para a segurança da população, baseado no desenvolvimento humano.

Sob tal perspectiva, e considerando a ideia de ampliação (*broadening*) e de aprofundamento (*deepening*) do conceito de segurança, é possível traçar um gráfico em que os diversos setores da segurança cruzam com os diferentes níveis de referência (nacional, global e individual). Na proposta, o eixo horizontal se refere aos diferentes setores securitizados (econômico, societal e ambiental etc), tendo como centro as questões político-militares, enquanto o eixo transversal se refere aos níveis de análise (referentes), tendo ao centro o Estado Nacional (visão tradicional) e nas extremidades os níveis global e individual, conforme esquema abaixo:

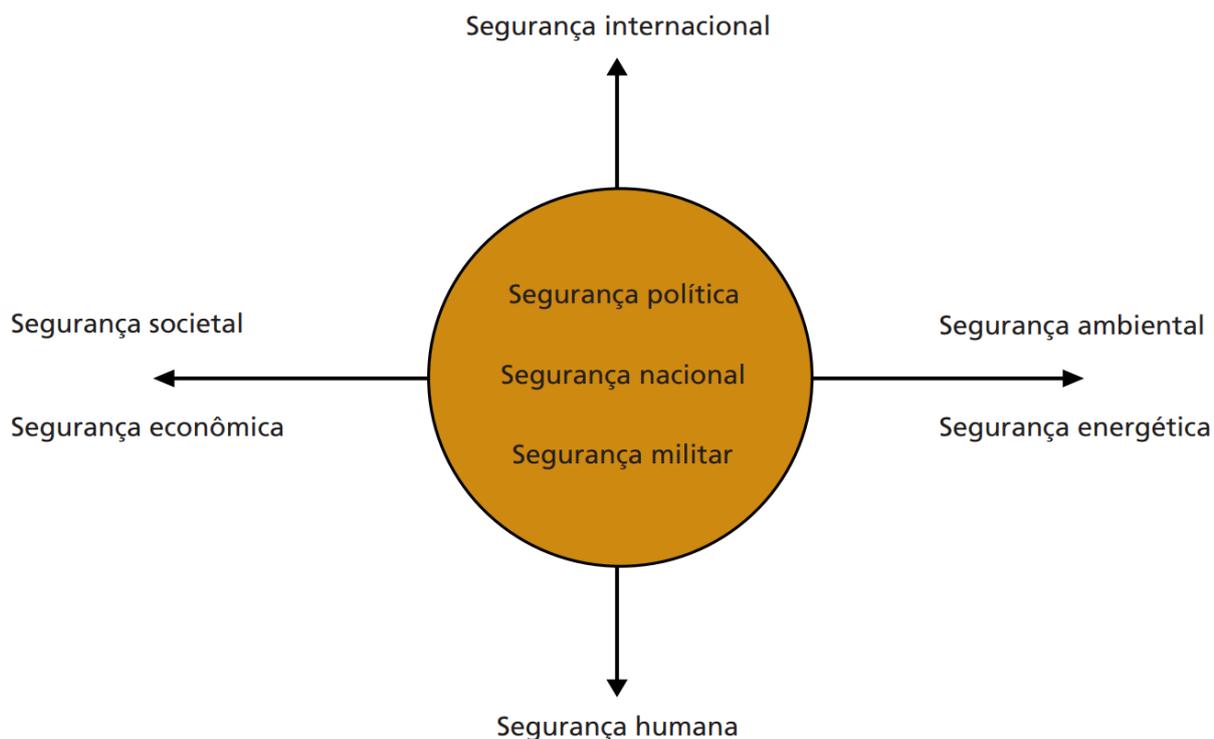


Fig 01 - Esquema de ampliação do conceito de segurança (Marques; Medeiros Filho, 2014)

Sob tal perspectiva, o Estado, que tradicionalmente ocupava o lugar de objeto privilegiado de referência, deixa de ser exclusivo. Questões de segurança passaram também a se referir às preocupações relacionadas à vida das pessoas em sociedade.

Tratada sob uma abordagem crítica dos estudos de Relações Internacionais e com foco na emancipação² do indivíduo, o conceito de segurança humana constitui um elemento de tensão entre o papel do Estado como provedor da segurança de “seus cidadãos” e o Estado como uma possível ameaça aos seus próprios indivíduos, especialmente quando se considera o risco de Estados autoritários. Sob tal perspectiva, a ideia de emancipação como a meta final da segurança individual.

² Entende-se aqui emancipação como uma condição de libertação de pessoas (sejam indivíduos ou grupos) de constrangimentos que as impediriam de realizar livremente suas escolhas, conforme BOOTH, Ken. *Security and Emancipation*. *Review of International Studies*, Nr 17, 1991. pp313-326.

1.2 Defesa: um conceito mais restrito

Diferentemente do conceito de segurança, que se ampliou ao longo das últimas décadas, passando a abarcar temas diversos de caráter multisetorial, observa-se, no caso do conceito de Defesa, uma permanência do significado clássico estatocêntrico. Assim, o termo “defesa” continua restrito ao nível dos Estados nacionais, preponderante ligado à dimensão estratégica do campo político-militar. Mantém-se, nesse caso, a perspectiva tradicional baseada na existência de Estados nacionais em competição, detentores de estamentos militares necessários à sua segurança. De fato, do ponto de vista das relações políticas, não há como falar em “defesa humana”, no nível dos súditos, nem em “defesa global”, numa arena internacional compartilhada por Estados independentes e soberanos, justamente pelo fato dos

instrumentos de violência legítima se constituírem monopólio dos Estados³.

2. Novos conceitos, diferentes interpretações

Em um contexto marcado pela proliferação de ameaças não estatais e não militares, os conceitos tradicionais, cunhados exclusivamente na perspectiva estatocêntrica, perdiam poder analítico. A literatura passa a tratar, então, a expressão “segurança e defesa” como algo amplo, abarcando temas diversos, desde “defesa nacional” até “segurança cidadã”. Assim, temas que, por sua natureza, não diziam respeito à segurança na forma como ela era concebida até então, como AIDS, drogas, fome etc, passam a ser securitizado, compondo o extenso rol das chamadas “novas ameaças” à segurança.

Se, por um lado, a distinção tradicional entre segurança como estado e defesa como atos concretos parecia não mais dar conta de conjunto de ameaças emergentes, em boa medida de caráter transnacional, por outro lado, a perspectiva abrangente apresentava dois problemas: 1) fragmentado em diferentes perspectivas e setores, os estudos de segurança corriam o risco de verem sua coerência intelectual solapada e de se tornarem acadêmica e politicamente vazios; e 2) acabavam por dar pouca importância às questões de defesa, ignorando o fato de que a geopolítica continua viva nas relações entre Estados e que o uso da força permanece como instrumento de política internacional. Entre essas duas perspectivas (tradicional e abrangente), parece surgir uma

³ Não é intenção aqui aprofundar a questão, mas deve-se registrar a preocupação atual com a chamada “privatização da guerra”, na qual empresas privadas prestam serviços relacionados ao “emprego da violência” legitimado por grandes potências.

certa “área cinzenta conceitual”, na qual os termos “defesa” e “segurança” aparecem sob diferentes conotações.

Diante do caráter multidimensional adquirido pelo termo segurança, percebem-se entre estudiosos e tomadores de decisão, algumas tendências de contornar o “vazio” conceitual aqui discutido, ressignificando os conceitos de segurança e defesa. A seguir, serão apresentadas essas quatro tendências.

a) **Perspectiva clássica: segurança engloba defesa**

A perspectiva clássica segundo a qual segurança é entendida como uma sensação de garantia contra ameaças, enquanto defesa corresponderia ao conjunto de atos realizados para obter as condições que proporcionam aquela sensação. A lógica continua válida, desde que o referente seja, explicitamente, o Estado Nacional.

b) **Perspectiva indefinida: segurança e defesa como composição de um campo único**

É comum se encontrar as palavras defesa e segurança grifadas em conjunto em documentos de governo e em artigos acadêmicos voltados a temas militares, denotando certa indefinição dos termos.

c) **Perspectiva hifenizada: por um adjetivo para o substantivo segurança**

A “perspectiva hifenizada” tem sido adotada entre aqueles para quem os conceitos clássicos (segurança – sensação e defesa – ação) não perderam necessariamente valor analítico, mas precisam ser claramente identificados. Desta forma, necessitam como complemento, a identificação da unidade de referência, ou seja, se o objeto de referência é o Estado, faz-se necessário adjetivar o termo segurança (neste caso, “segurança nacional”). Assim, segurança aparece sempre como um “conceito hifenizado” (segurança ambiental,

segurança pública, segurança humana etc), ligado sempre a um objeto de referência específico. Em outras palavras, o substantivo segurança carece de um adjetivo que o qualifique em seu nível de análise e sua abordagem temática.

O problema dessa perspectiva é que ela se aplica muito bem quando se têm em mente unidades coletivas, como os Estados nacionais, onde se pressupõe uma ordem estabelecida, de tal maneira que seu objeto de referência é sempre interno a uma determinada associação política. Ou seja, a ideia de segurança nacional pressupõe a condição soberana dos Estados Nacionais. A ideia de “segurança mundial” teria que pressupor a aceitação, em algum grau, de sociedade internacional. A noção de segurança humana, por outro lado, pressupõe como objeto de referência a condição de emancipação dos indivíduos em relação às suas associações políticas. Neste caso, o objeto de referência se inverte: a segurança deixa de se referir à organização política e passa a ter como referência a proteção do cidadão, muitas vezes da própria atuação do Estado.

d) Perspectiva de oposição: segurança versus defesa

Aqueles que advogam essa tendência, buscam separar, na medida do possível, temas de segurança dos temas de defesa. De uma forma simplificada, defesa envolveria preponderantemente ações militares das Forças Armadas em atividades de garantia da independência, soberania e integridade territorial do Estado, enquanto segurança seria o campo de atuação dos aparatos policiais no combate a ilícitos e crimes de toda ordem. Defesa seria, portanto, o campo de atuação das forças do Estado relacionado à política do poder, enquanto segurança refere-se ao campo de atuação das forças da ordem como o exercício para a manutenção da ordem e

combate ao ilícito. Sob tal perspectiva, a separação entre ameaças de caráter militar (questões de defesa) e de caráter policial (questões de segurança), seria cuidadosamente dividida, conforme o esquema a seguir:

Conceito	Ambiente	Natureza	Agentes
Defesa	Anárquico	Conflito/Guerra	Forças Armadas
Segurança	Hierarquizado	Desordem/Delito	Forças de Ordem

Tabela 01 – defesa *versus* segurança

De uma forma simplificada, os termos adotados nessa perspectiva corresponderiam às ideias de Defesa Nacional (que envolvem preponderantemente ações das Forças Armadas e que, em última instância, dizem respeito à guerra entre Estados) e Segurança Pública (campo de ação das forças policiais, incluindo vulnerabilidades gerais dos Estados narcotráfico, epidemias etc).

O problema dessa perspectiva é que se torna cada vez mais difícil estabelecer uma distinção clara entre questões “internas” e “externas”. Do ponto de vista do Estado, as perspectivas apresentadas parecem interessantes, na medida em que buscam uma definição mais clara das atribuições funcionais dos agentes de defesa e dos agentes de segurança. Isso é importante, pois, como veremos a seguir, a tradicional visão bifocal (BIGO, 2001), baseada na simples separação entre ameaças internas ou ameaças externas, já não responde mais ao contexto das ameaças multidimensionais.

3 Campo de Defesa e Segurança e escopo de atuação das forças

Independentemente da perspectiva adotada, o grande desafio de estudiosos e tomadores de decisão é definir o campo da segurança e defesa e, a partir daí, o escopo de atuação das forças do Estado. Uma das saídas plausíveis

consiste em distinguir o emprego das forças do Estado em ambientes internos e externos. Considerando-se o modelo ideal⁴ *westphaliano*, aplica-se bem a metáfora do deus Janus à estrutura do Estado, onde as funções internas e externas pareciam bem definidas: uma de suas faces representava as ações internas (combate a ilícitos e – excepcionalmente, à guerra civil) e a outra as ações externas do Estado (instrumentos da política de poder entre unidades políticas soberanas). Neste caso, poder-se-ia dividir os âmbitos de atuação dos Estados, respectivamente, em forças de ordem e forças armadas.

O problema é que a linha que, sob um modelo ideal westfaliano, sugere claramente os limites entre o emprego das forças militares e das forças de segurança, parece empiricamente cada vez mais coberta por uma zona cinzenta. O fato é que a visão bifocal de segurança (interna e externa), enquanto tipologia privilegiada de análise tem-se mostrado ineficiente para responder aos novos desafios transnacionais. Atualmente, percebe-se uma tendência, entre diferentes governos, de emprego das forças armadas em atividades de natureza interna.

3.1 As ameaças emergentes e o desafio do emprego das forças

Há um conjunto de ameaças que, por seu aspecto multissetorial, transnacional, e por ter origem em vulnerabilidades presentes na sua própria estrutura social, representam sérios desafios às estruturas dos Estados. Dentre essas ameaças queremos destacar as “emergentes”: aquelas que, como um conjunto de atividades ilegais/violentas, representam uma espécie de simbiose entre a

seara da segurança pública e da segurança nacional (defesa).

Do ponto de vista das providências dos Estados, tais ameaças apresentam sérios desafios, a começar pela escolha de que estrutura empregar; afinal, trata-se de ameaças de natureza militar ou policial? O combate a grupos de narcotraficantes no interior da Amazônia peruana por soldados do Exército daquele país, por exemplo, constitui uma ação na esfera da Segurança Nacional ou da Segurança Pública? A mesma pergunta poderia se fazer, por exemplo, a uma operação do Exército Mexicano com o objetivo de combater uma organização criminosa internacional, o Cartel de Tijuana.

Em um exercício de extrema simplificação, sugerimos o esquema a seguir, que busca representar as searas da segurança, o lócus das ameaças e as áreas precípuas das forças militares e policiais.

⁴ Há que se ponderar aqui o modelo de formação dos Estados Nacionais latino-americanos, especialmente no que diz respeito ao claudicante processo de consolidação republicana na região.

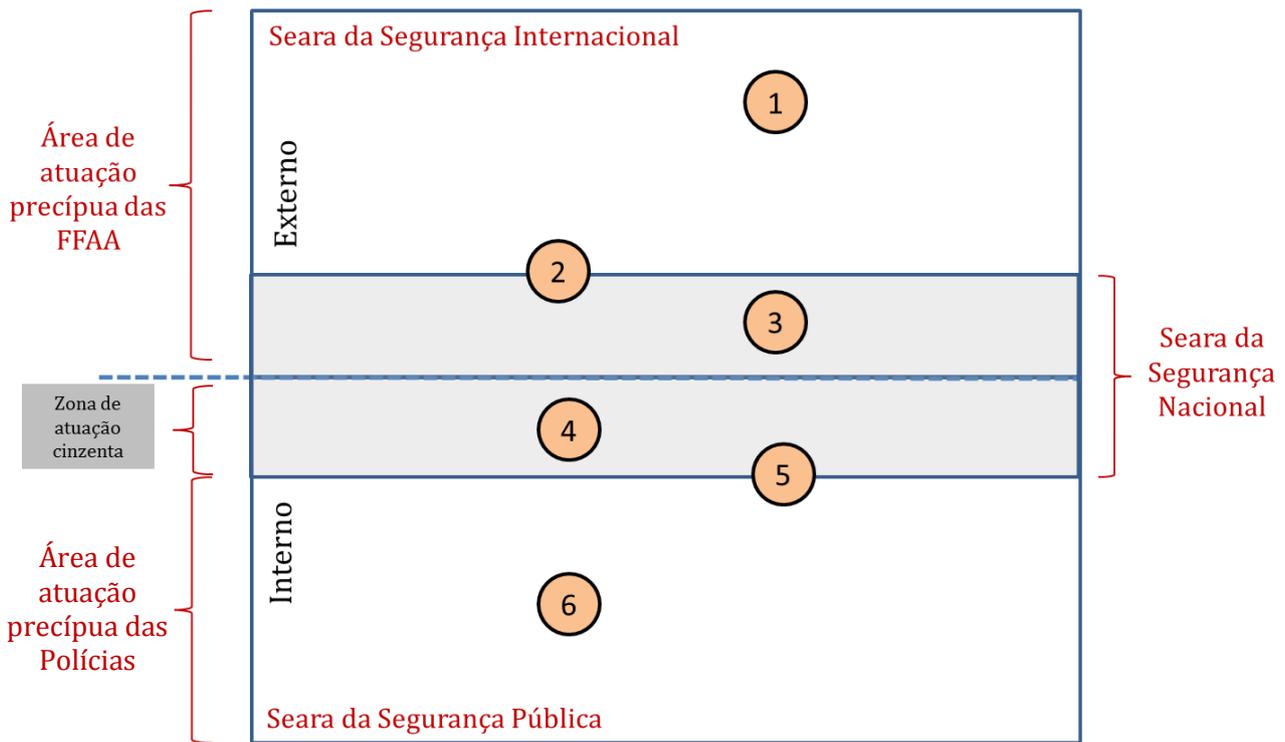


Fig 02 – Searas da segurança, lócus das ameaças e áreas precípua das forças militares e de ordem (Devo a elaboração deste esquema às ideias dos colegas Augusto Teixeira Junior e Raphael Camargo Lima).

O esquema acima busca representar as diferentes searas da segurança a partir da ideia de soberania interna e externa do Estado. O campo interno corresponde à manutenção da lei e da ordem (seara da segurança pública). O campo externo se refere ao ambiente anárquico internacional. Perpassando esses dois campos, há uma faixa correspondente àquilo que denominamos “segurança nacional”. Registramos, na coluna da esquerda, as áreas de atuação precípua das forças militares e das forças policiais. Chamamos de “zona de atuação cinzenta” a interseção entre a “segurança pública” e a “segurança nacional”. Por fim, buscamos identificar ameaças de diferentes naturezas numeradas de 1 a 6. Tendo por referência o Estado Nacional colombiano, por exemplo, essas ameaças poderiam representar as seguintes questões: (1) ambientais (aquecimento global); (2) *cybercrime*; (3) contenciosos fronteiriços; (4) terrorismo; (5) insurgência criminal e (6) furto e roubo.

No presente ensaio, busca-se discutir os instrumentos mais adequados para o enfrentamento dessas ameaças, com atenção especial para a de número 5. As perguntas formuladas anteriormente sobre emprego de tropas no Peru e no México em combate a ameaças emergentes constituem, em suas respostas, um dilema para os Estados Nacionais. É na zona cinzenta entre segurança pública e segurança nacional que reside a indefinição maior sobre o instrumento adequado de emprego.

Do ponto de vista doutrinário, deve-se destacar que já há entre os militares uma tendência a dividir suas atividades em operações de guerra e da não-guerra. Esta envolveria atividades diversas, em diferentes ambientes, desde o combate a delitos transterritoriais/ transnacionais; operações de garantia da lei e da ordem, missões de paz, até atividade de apoio à Defesa Civil. Diferentemente das operações de guerra, que incluem ações típicas de Forças Armadas,

envolvendo conflito de poder militar no cenário entre Estados em um sistema internacional anárquico, nessas operações estão enquadradas as ações/operações típicas de segurança que não a militar.

Aproveitando o esquema anterior (fig. 2), podemos representar às áreas das operações de guerra e de não-guerra, conforme esquema a seguir.

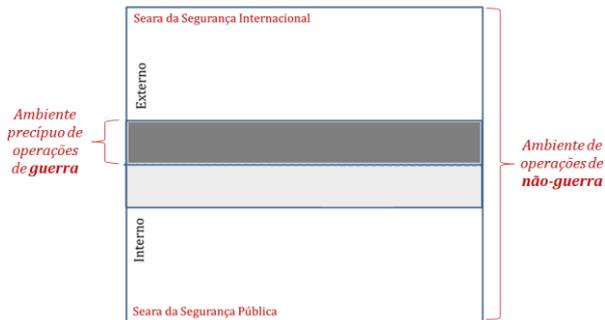


Fig 03 – Esquema de representação dos palcos das operações de guerra e de não-guerra.

Por outro lado, entre as forças policiais, observa-se uma tendência ao emprego de armamentos mais robustos em repostas a ameaças com maior poder de destruição. O fato é que, se por um lado se observa uma tendência ao emprego das forças armadas em atividades que se aproximam da seara de segurança pública, tais como a luta contra o crime organizado e o narcotráfico, por outro lado, observa-se da parte das forças policiais uma preocupação cada vez maior com treinamento e uso de equipamentos mais pesados.

Há que se destacar ainda a possibilidade de se pensar estruturas próprias para emprego nessa faixa cinzenta. À medida que as agendas de segurança internas e externas continuam a convergir, pode-se supor o emprego crescente de forças intermediárias (*gendarmerie*, *carabinieri*, polícias nacionais, dentre outras) no combate as ameaças emergentes (Lutterbeck, 2004).

Novos contextos exigem novas estruturas. Nesse sentido, o desafio dos Estados será o desenvolvimento de uma nova perspectiva de governança baseada na unidade de esforço. Neste caso, a ideia de segurança integrada, aproximando forças de ordem, forças armadas e inteligência, desponta como a saída mais viável.

4. Conclusão

Pela falta de uma definição mais precisa, observa-se, em muitos casos, o emprego conjunto dos termos defesa e segurança, como se eles passassem a ter significados similares. De outro lado, observa-se o uso dos termos em sentidos totalmente opostos. Uma das chaves para encontrar a saída consiste em qualificar melhor o objeto de referência. Tais definições ganham maior relevância quando combinadas a políticas voltadas para o emprego das forças militares e policiais.

Os fenômenos tratados no presente ensaio – em boa medida oriundos da proliferação de riscos e desafios transnacionais – dão claros sinais de que não se tratam de aspectos conjunturais, temporal ou espacialmente, mas de uma questão estrutural. Tais circunstâncias tende a gerar indefinições no papel das agências de Estado responsáveis pela administração da violência legítima. As soluções pensadas tendem a ocorrer sob margem de incerteza, mas certamente levarão a políticas de reestruturação das forças do Estado, capacitando-as ao enfrentamento desses novos desafios.

O crescimento das ameaças emergentes de caráter transnacional indicam possíveis novas abordagens por parte dos Estados, unindo capacidade de suas forças para o enfrentamento dessas questões de forma integrada.

Referências

- BIGO, Didier. *The Möbbius of Internal and External Security*. In: Mathirs, Albert at. L (eds.). *Identities Borders Orders*. Minneapolis and London: University Press of Minnesota, 2001.
- BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Wheatsheaf, 1991.
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- LUTTERBECK, Derek. *Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries*. In: *Cooperation and Conflict*, 39.1 (2004): 45-68.
- MARQUES, Adriana A.; MEDEIROS FILHO, Oscar. Entre a “Segurança Democrática” e a “Defesa Integral”: Uma Análise de Duas Doutrinas Militares no Canto Noroeste do Subcontinente Sul-Americano. In INSTITUTO DE PESQUISA Econômica Aplicada. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014.