

O USO DA FORÇA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INTERNACIONAL

THE USE OF FORCE AS AN INSTRUMENT OF INTERNATIONAL POLICY

CEL OSCAR MEDEIROS FILHO E
CEL R1 ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

O presente ensaio tem por objetivo discutir o uso da força como instrumento de política internacional tendo como pano de fundo a invasão à Ucrânia, perpetrada pela Rússia em fevereiro de 2022. Parte-se do pressuposto de que, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, guerras de conquistas passaram a ser “criminalizadas”, conforme sugere o preâmbulo da Carta da Organização das Nações unidas (ONU). Assim, o texto buscará discutir os limites do uso da força e a capacidade de constrangimento das normas internacionais nas relações de poder entre Estados soberanos. Nossa hipótese é de que os eventos na Ucrânia revelam uma tendência observada, sobretudo, a partir do “retorno geopolítico” de disputa entre grandes potências na década passada, marcada por ameaças explícitas do uso da força como instrumento de poder.

PALAVRAS-CHAVE

Uso da Força; Disputa de Poder; Guerra.

ABSTRACT

This essay aims to discuss the use of force as an instrument of international politics against the backdrop of Russia's invasion of Ukraine in February 2022. It is assumed that, especially after World War II, wars of conquest have been "criminalized", as suggested in the preamble of the United Nations Charter. Thus, the text will seek to discuss the limits of the use of force and the constraining capacity of international norms in power relations between sovereign states. Our hypothesis is that the events in Ukraine reveal a trend observed, above all, since the "geopolitical return" of the dispute between great powers in the last decade, marked by explicit threats of the use of force as an instrument of power.

KEYWORDS

Use of Force; Power Struggle; War.

OS AUTORES

Oficial do Quadro Complementar de Oficiais do Exército (QCO). Fez o Pós-doutorado em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (2018). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2010). Mestre em Geografia Humana (2004). Atualmente, é coordenador do Núcleo de Estudos Prospectivos, do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).



Oficial de Infantaria da Reserva remunerada do Exército Brasileiro, Bacharel em Ciências Militares (AMAN, 1983), Doutor em Ciências Militares (ECEME, 1998), Graduado em História pela UFMG (2021). Pós-graduado em Gerência Executiva de Logística e Transporte (Universidade de MIAMI-EUA, 2006).



1. O uso da força como instrumento de poder

A ideia de Clausewitz segundo a qual “a guerra é meramente a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1984, p. 91) é bastante conhecida. Ora, se entendemos que política, nas relações internacionais, é política de poder e poder é nada mais que a capacidade de impor aos outros a nossa vontade, pode-se concluir, facilmente, que a política internacional está diretamente relacionada ao uso da força como instrumento dos Estados Nacionais soberanos.

Considerando que o sistema internacional é anárquico (não dispõe de uma hierarquia de poder definida), na medida em que é composto por atores soberanos (logo não admitem poderes superiores), podemos entender o ambiente internacional como um tabuleiro de constante disputa de poder entre os Estados Nacionais. Se entendermos “poder” como a possibilidade de alguém impor sua vontade sobre outrem, mesmo contra a vontade deste (WEBER, 1999), entenderemos a importância que os aparatos de defesa representam para os Estados como instrumento de poder. Nesse sentido, o ex-Ministro da Defesa Nelson Jobim costumava afirmar que *Defesa* é a capacidade de, quando necessário, “dizer: não!” (OGLIARI, 2009).

O fato de disporem de forças armadas não quer dizer que os Estados farão uso da violência advinda de suas capacidades militares sempre que precisarem “dizer não”.

Na política internacional, a ameaça de uso da força, por si só, pode ser o suficiente como instrumento de poder, tanto na forma de persuasão quanto de dissuasão. O próprio conceito de dissuasão, por exemplo, só terá obtido êxito caso não se torne necessário recorrer à aplicação da força física.

Como nos lembra Stephen Walt, o fato é que o conflito na Ucrânia demoliu a crença de que a guerra seria impensável na Europa (WALT, 2022).

2. Ambiente internacional anárquico e “sociedade de Estados”

O padrão de relação entre os Estados, no sistema internacional, pode variar de ambientes cooperativos a situações eminentemente conflituosas. Utilizando-se de clássicos da Filosofia Política, Hedley Bull (2002) sugere três modelos, que coexistiriam:

(...) a hobbesiana, ou realista, que considera a política internacional como um estado de guerra; a kantiana, ou universalista, que preconiza a atuação, na política internacional, de uma comunidade potencial; e a grociana, ou internacionalista, para a qual a política internacional ocorre dentro de uma sociedade de estados. (BULL, 2002: 32)

Nesse sentido, mesmo aceitando a condição anárquica do sistema internacional, é possível concordar com a existência de uma sociedade de Estados, na qual unidades soberanas estariam minimamente submetidas a regras comuns (BULL, 2002). Conforme Hedley Bull, essa sociedade estaria constituída a partir do momento em que um grupo de Estados, conscientes de certos

valores e interesses comuns, formariam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, participando de instituições comuns (Bull, 2002, p. 19).

Sem desconsiderar o conceito de soberania e o direito do uso legítimo da Força contra outros Estados, haveria, entre os Estados Nacionais, um padrão de convivência tacitamente acordado e que geraria, entre os componentes, expectativas sobre três aspectos: que nenhuma forma de violência seria utilizada, que as normas internacionais seriam cumpridas e que se respeitaria o princípio da integridade territorial dos países. Em outras palavras, haveria, nessa “sociedade de Estados”, expectativas quanto à garantia da autonomia dos governos, a soberania das nações e a integridade territorial de seus Estados.

O trauma provocado pelas duas Grandes Guerras, no século XX, contribuiu para dar impulso à ideia de “sociedade de Estados”. Mesmo sabendo-se de seu teor idealista, o fato é que a ideia de uso da violência como instrumento de conquista nas relações internacionais passa a ser explicitamente condenado. Nesse sentido, vale a pena recuperar um trecho do preâmbulo da Carta da ONU, segundo o qual, a fim de preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, fica estabelecido que “a força armada não será usada a não ser no interesse comum” (ONU, 1945).

Entretanto, permaneceu entre as potências um acordo tácito de que o uso da força poderia ser tolerado desde que “legitimado”¹. Essa legitimação encontraria amparo no artigo 51 da Carta da ONU, segundo o qual:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais. (ONU, 1945)

Com base no mesmo artigo 51 da Carta da ONU, o presidente russo teria fundamentado sua decisão de realizar a “operação militar especial”, conforme pronunciamento à nação russa, realizado logo após o início da guerra².

Dessa forma, o questionamento que fazemos é a respeito do impacto das normas internacionais na decisão de Estados soberanos em se utilizar da força como instrumento de poder. Em que medida essas

¹O “legitimado” está aqui entre aspas por entendermos que não se trata de seu sentido denotativo, mas, em um ambiente de hipocrisia nas relações internacionais, como fruto de narrativas que buscavam, de alguma forma, legitimar a intervenção. Não parece ter sido diferente nos casos recentes do Iraque e do Afeganistão, por exemplo.

²Conforme discurso do Presidente da Federação da Rússia acerca da operação militar especial na Ucrânia, realizado em 24 fev. 22. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843> (acesso em 28 fev 22).

normas representariam restrições – ainda que limitadas – ao comportamento dos países?

A decisão de adentrar ao território ucraniano com colunas de blindados e lançamento de mísseis foi interpretada por muitos como não racional e condenável. Entretanto, como lembra Stephen Walt (2022), a invasão à Ucrânia reafirma o pensamento realista, segundo o qual apenas a condenação moral por si só não é capaz de impedir o uso da força pelos Estados.

O comportamento da Rússia, no caso da Ucrânia, parece revelar uma tendência geopolítica crescente nas relações internacionais de retorno do jogo de poder entre grandes potências, observada mais claramente a partir da crise financeira internacional de 2008. Diferentemente de contextos anteriores, a partir daquele momento, observam-se chefes de Estado tratando abertamente – sem filtros – a preparação militar como jogo de poder entre as nações³.

O uso da força como instrumento de poder, de forma unilateral e explícita, por uma potência revisionista (não hegemônica), como se tem observado no caso atual, tem contribuído para a percepção mutuamente compartilhada de que o mundo tem se tornado

mais *hobbesiano*, marcado pela desconfiança entre as nações e pela natureza conflituosa das relações.

Esse ambiente de desconfiança e conflito acaba por gerar novo impulso à ideia de “Dilema de Segurança” de John Herz (1950), segundo a qual os esforços de ampliação de segurança de um Estado conduzem à maior insegurança de seu vizinho. Em outras palavras, o esforço de um Estado se tornar mais seguro, pela aquisição de armas ou pela entrada em uma aliança, por exemplo, acaba por tornar outros Estados inseguros e, conseqüentemente, faz com que busquem meios de se defender da ameaça percebida, tendendo a gerar uma escalada de temor. Como consequência direta, tenderemos a ver maiores investimentos em projetos militares e indústria de defesa, o que pode vir a contribuir para uma corrida armamentista entre as nações.

Essa situação tem grande potencial de provocar fortes implicações para a defesa e para a segurança nacional. Como sugere Evan Ellis, especialista em segurança latino-americana, em longo prazo, o conflito na Ucrânia impactará dinâmicas de segurança internacional (ELLIS, 2022). Com isso, ainda segundo o autor,

cambiará fundamentalmente el cálculo de muchos de los Estados del mundo, disminuyendo la fe en la inviolabilidad inherente de su soberanía contra los actores amenazantes, incentivando a algunos a buscar unirse o fortalecer alianzas formales para su defensa” (ELLIS, 2022).

³Em 1º de janeiro de 2018, o presidente da Coreia do Norte, Kim Jong-un, afirmou que “Todos os EUA estão dentro do alcance de nossas armas nucleares e um botão nuclear está sempre na minha mesa. Esta é a realidade, não uma ameaça”. Dois dias depois, o presidente norte-americano, Donald Trump, respondeu: “Kim Jong-un disse que tem ‘o botão nuclear sempre em seu escritório’. Alguém deve informá-lo que eu também tenho um botão nuclear, maior e mais poderoso que o dele, e que o meu botão funciona”.

3. Implicações

Para muitos analistas, a postura de Putin foi irracional, tomada sem a devida análise de risco. Independentemente do cálculo do presidente russo, o fato é que os eventos observados na Ucrânia parecem paradigmáticos, permitindo aos estudiosos das relações internacionais testarem conceitos em um ambiente operacional novo, moldado em forte medida por elementos informacionais.

Se descaracterizado o sentido “defensivo”, sugerido por Putin por ocasião do ataque à Ucrânia, o evento se revela como uso da força em operações de conquista. Por outro lado, o sucesso dessa empreitada deverá se converter em efeito pedagógico aos demais Estados. Assim, imaginamos algumas implicações do caso ucraniano para a segurança internacional e defesa nacional:

(1) **Fortalecimento do princípio da autoajuda.** De forma geral, os Estados Nacionais, por mais remotas que possam parecer as ameaças de guerra, têm buscado manter suas forças armadas estruturadas. O caso ucraniano deverá reforçar essa ideia. Com isso, os gastos com Defesa tenderão a aumentar em todo o mundo.

(2) **Proliferação de Armas Nucleares?** A ameaça explícita de autoridades russas sobre a possibilidade de uso de armas nucleares poderá trazer para as sociedades o debate sobre o custo de se abdicar do uso de armas nucleares em meio a

potências nuclearizadas, aparentemente dispostas a fazer uso de seus arsenais. Caso se confirme, essa tendência poderá trazer prejuízos ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares.

(3) **Ressurgimento do “Dilema de Segurança”.** O caso ucraniano pode despertar controvérsias territoriais aparentemente adormecidas. No caso sul-americano, apesar da relativa ausência de conflitos entre países no último século⁴, residem ainda pendências territoriais não resolvidas. Sob um ambiente de desconfiança mútua e da ideia de que um vizinho pode vir a se converter, a qualquer momento, em inimigo, pode despertar o dilema de segurança regional com possíveis consequências em termos de rearmamento.

(4) **Indefinição dos arranjos regionais de defesa.** O evento na Ucrânia sugere uma reconfiguração do tabuleiro internacional e redefinição de alinhamentos estratégicos e alianças militares. Essa situação deve gerar indefinições sobre arranjos regionais de defesa, como o europeu e o sul-americano. Isso se deve a dois motivos de natureza oposta: o primeiro diz respeito à ampliação do estoque de desconfiança entre Estados Nacionais diante de um quadro explícito de uso da força como instrumento de política internacional. Como mencionado,

⁴Exceto por alguns incidentes (a disputa entre Argentina e Chile pelo canal de Beagle, em 1978; as relações tensas entre Chile, por um lado, e Bolívia e Peru, por outro, no final dos anos setenta; e a questão entre Equador e Peru, em meados da década de 1990), os últimos conflitos entre Estados sul-americanos ocorreram na década de 1930.

essa atitude reforça o princípio da autodefesa. O segundo, inversamente, sugere a possibilidade de formação de alianças regionais a partir de uma ideia de ganho de escala. Dependendo do padrão de relacionamento entre os países membros, pode-se imaginar o conceito de dissuasão extrarregional, garantindo autonomia estratégica a determinadas regiões, como Europa e América do Sul, por exemplo.

Considerações finais

Os eventos que envolvem a Guerra na Ucrânia trazem novos significados ao debate das relações internacionais e ao uso da força como instrumento de poder. Nele, a perspectiva hobbesiana, que considera a política internacional como um estado de guerra, ganha novo fôlego.

Faz-se necessário aguardar a decantação desse acontecimento histórico para concluir sobre o quanto o uso da força como instrumento de política internacional moldará o padrão das relações entre Estados soberanos.

Referências

BULL. Heddley. *A Sociedade Anárquica*. Tradução de Sérgio Bath. 1ª ed. Brasília, Universidade de Brasília, 2002. 361 p.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. 3 v. Tradução do original para o inglês por Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984. Versão em português disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2013.

ELLIS, Evan. *El impacto de la invasión rusa a Ucrania en el ambiente estratégico global y en América Latina*. Artigo publicado no site do Centro de Estudos Estratégicos do Exército do Peru. Disponível em <https://cecep.mil.pe/2022/02/28/el-impacto-de-la-invasion-rusa-a-ucrania-en-el-ambiente-estrategico-global-y-en-america-latina/> Acesso em: 28 fev. 2022.

HERZ, John: *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. In: World Politics, Vol. 2, Nr. 2, Janeiro 1950, pp.157-180.

OGLIARI, Elder. 2009. “Jobim diz que definição sobre caças sairá só depois do Natal”. Jornal *O Estado de S. Paulo*, 24 de novembro de 2009. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/jobim-diz-que-definicao-sobre-cacas-saira-so-depois-do-natal,471501> (acesso em 20 de abril de 2022).

ONU. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm Acesso em: 8 mar. 2022.

WALT, Stephen. “An International Relations Theory Guide to the War in Ukraine.” *Foreign Policy*, 8 de março de 2022. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/03/08/an-international-relations-theory-guide-to-ukraines-war/> Acesso em: 8 mar. 2022.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.