

DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL: DOS ASPECTOS GLOBAIS À CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA AGENDA BRASILEIRA

Defensa y seguridad internacional: de los aspectos globales a la construcción de una nueva agenda brasileña

Jonathan Guedes da Silva Ricardo¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre a construção de uma nova agenda nacional que coloca os assuntos da defesa e da segurança num lugar de destaque nas discussões que são tecidas no interior de uma sociedade que possui diversas demandas e pautas que, em muitas situações, carecem de respostas das autoridades. Neste sentido, colocar-se-á ênfase tanto no desenho curricular como também na inauguração deste que foi um marco para a sociedade brasileira: o curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional, criado por resolução no ano de 2009, e ofertado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Este trabalho buscará aproximar o leitor de um tema que muitas vezes nos aparece como algo distante, que se resume a “policiais”, “guerras” ou “militares”, por exemplo. A área da defesa, fundamental que é para a vida numa sociedade complexa como a nossa, se torna um objeto valiosíssimo por permitir reflexões e provocações filosóficas diversas para as ciências humanas e sociais. Fazer com que as discussões se multipliquem e permeiem por entre os diferentes segmentos sociais é o fim inicial que se pretende. PALAVRAS-CHAVE: Defesa; Segurança; Brasil; meio internacional; Estado.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo reflejar sobre la construcción de una nueva agenda nacional que pone los asuntos de la defensa y de la seguridad en un lugar de destaque en las discusiones que son tejidas en el interior de una sociedad que posee diversas demandas y pautas que, en muchas situaciones, carecen de respuestas de las autoridades. En este sentido, colocar-se-á énfasis tanto en el diseño curricular como también en la inauguración de este

¹ Licenciado em Pedagogia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Graduando em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador em Educação, estudos socioeconômicos e estudos internacionais, associado a grupos de pesquisas na UNIRIO, UFRJ e Universidad de Guadalajara, México.

que fue un marco para la sociedad brasileña: el curso de Defensa y Gestión Estratégica Internacional, creado por resolución en el año de 2009, y ofertado en la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Este trabajo buscará aproximar el lector de un tema que comúnmente nos aparece como algo distante, que se resume a “policiales”, “guerras” o “militares”, por ejemplo. El área de la defensa, fundamental que es para la vida en una sociedad compleja como la nuestra, se torna un objeto valiosísimo por permitir reflexiones y provocaciones filosóficas diversas para las ciencias humanas y sociales. Hacer con que las discusiones se multipliquen y permeen por entre los diferentes segmentos sociales es el fin inicial que se pretende.

PALABRAS-CLAVE: Defensa; Seguridad; Brasil; medio internacional; Estado.

INTRODUÇÃO

Um Ministério da Defesa constituído apenas por figuras militares é um problema na medida em que impossibilita uma maior e mais transparente circulação de ideias, necessárias que são, seja entre os corredores da autarquia, seja por entre a própria sociedade civil. Numa democracia plena que se apresenta, a capacidade de dialogar é uma premissa inviolável.

Em se tratando de Brasil, temos um país que, segundo dados da Stockholm International Peace Research Institute (2017), ocupa o 12º lugar no ranking dos países com os maiores gastos militares no ano de 2016. Complementar a isso, o país está no topo mundial dos maiores mercados na área da defesa.

Segundo o Ministério da Defesa (2018), a média dos últimos gastos do governo federal para com a defesa tem girado em torno de 1,43% do Produto Interno Bruto brasileiro. No ano de 2016, por exemplo, a porcentagem foi de 1,34%, o que correspondeu ao montante de 84,5 bilhões de reais.

Não se requer muita reflexão para chegar à conclusão da importância das políticas de defesa para um Estado soberano e que precisa contar com meios que garantam sua proteção de toda e qualquer força externa que atue de forma antagônica à estabilidade nacional. É nesse sentido que foi desenvolvida a chamada Política Nacional de Defesa, que é:

[...] o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (BRASIL, 2012, p. 11).

Além disso, o mesmo documento destaca:

Após longo período livre de conflitos que tenham afetado diretamente o território e a soberania nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. No entanto, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não enfrente antagonismos ao perseguir seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política Nacional de Defesa é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do País e de que esta é um dever de todos os brasileiros (BRASIL, 2012, p. 12).

A demanda por um curso que tivesse como pauta estudos em defesa e segurança viu pela frente um caminho árduo e complexo até que se alcançasse aquela que foi uma das maiores conquistas para a sociedade brasileira: a criação do curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI) na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), criado por resolução e logo após publicado em boletim interno no ano de 2009.

Importante contextualizar que nesse período tivemos um avanço nas políticas públicas direcionadas, dentre outros, às universidades públicas do país, dentre as quais podemos citar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Este último, sem sombra de dúvidas, “representa um programa de grandes dimensões, sendo marcado por um caráter político, acadêmico e estratégico” (ARAÚJO; SANTOS, 2014, p. 643).

Com o REUNI, o Ministério da Educação não tinha como pretensão primeira formar mais advogados, mais professores ou mais médicos. A ideia do programa era também criar cursos interdisciplinares. O próprio Ministério da Defesa requeria profissionais para atuarem na área. E a acadêmica brasileira estava muito atrasada em termos de produções na área, formulação de novas políticas e promoção de discussões de uma forma geral.

O curso de DGEI, que compreende as ciências sociais, tem, como o próprio nome sugere, um cunho internacionalista. Os objetos do curso são as agendas de segurança, as questões de defesa e a gestão estratégica que dialoga com outras áreas como Saúde Coletiva, Economia, Direito, dentre outros. Integral que é, a grade curricular promete a formação de cidadãos comprometidos com a criticidade que tanto é demandada seja pelo Brasil, seja pelo próprio contexto internacional.

A DEFESA E A SEGURANÇA COMO BASES DO ESTADO

Segundo Scruton (1982), sendo citado por Moreira (1988, p. 39),

Segurança e defesa são conceitos tradicionalmente inseparáveis, porque se o primeiro significa «the guarantee of safety», e portanto o conjunto de providências que tornam a guerra improvável, que colocam as negociações como anteparo da beligerância, e procuram assegurar a paz como situação

normal entre os Estados [...], também o mesmo conceito, quando qualificado de segurança nacional, faz evidenciar todos os objectivos da defesa - isto é, numa primeira aproximação, a preparação dos meios dissuasores da agressão ou capazes de a deter.

Se por um lado se constata a preocupação do Estado em garantir políticas de defesa e segurança que garantam sua soberania e neutralizem eventuais ameaças externas, por outro temos políticas de carácter domésticas que visam à manutenção da ordem e da estabilidade dentro das próprias fronteiras nacionais.

A Convenção de Montevideú, realizada na capital uruguaia no ano de 1933, tratou de estabelecer critérios para que um Estado pudesse ser reconhecido como tal pela conjuntura do Direito Internacional. Alguns daqueles critérios foram: população permanente, fronteiras bem desenhadas² e um governo autónomo.

A própria Paz de Westália de 1648, construída quase três séculos antes da Convenção de Montevideú, traz em seu escopo uma preocupação na relação entre os Estados-nações e a garantia da soberania estatal, mesmo estando longe de um cenário como o de 1933, e mais ainda se comparado aos dias atuais. Essa “Paz” representa um marco importantíssimo para as relações internacionais.

Para fins reflexivos, aqui dividiremos a segurança em três níveis básicos: o de carácter pessoal, nacional/ estatal e internacional. O primeiro, que mais diretamente é íntimo ao indivíduo, perpassa pela percepção de que ele goza de liberdade e protecção para ir e vir livre de qualquer acção que coloque sua vida em risco. O de carácter nacional está mais ligado à sensação que cada nação do meio internacional possui de que sua soberania está sendo respeitada pelos demais atores. Finalmente, o de carácter internacional perpassa por uma leitura generalizada de que o mundo está estável ou não dentro dos parâmetros básicos aceitáveis pela comunidade global.

Ao abordarmos os conceitos de defesa e segurança, temos a aparição de outros conceitos fundamentais. Um deles é o de ameaça, que por constatação “não é um objeto que possa ser analisado em si mesmo, mas uma relação que exige uma avaliação de todos os seus componentes, desde o emissor do sinal e a emissão até o receptor” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 14).

Por outro lado, longe de qualquer visão leiga, é importante que nos perguntemos sobre os parâmetros básicos que ditam o que é o perigo, por que se adotam determinadas políticas de defesa em detrimento do diálogo e da diplomacia, dentre outros. Um país como os Estados Unidos, com a força política, económica e militar que possui, facilmente estabeleceria e convenceria uma parcela considerável de outros países a incorporarem suas concepções sobre aquele grupo apreendido como terrorista, ou que aquele país apóia

² Ainda que, na época, muitos países enfrentassem atritos com outros países por conta de disputas fronteiriças.

atividades ilícitas que colocam em risco a estabilidade internacional, por exemplo.

É um fenômeno crescente a consolidação desta paranóia que gira em torno das questões de defesa e da segurança nacionais e que podem, por sinal, acabar nos levando para uma instabilidade generalizada. Mas não nos enganemos: essas são questões que também podem ser usadas como justificativas plausíveis para o alcance de interesses particulares de uns poucos países.

A história nos prova essa premissa. A invasão desastrosa do Iraque pelos Estados Unidos de George W. Bush em 2003 tinha como justificativa equivocada e estúpida de que o país do Oriente Médio, sob o comando de Saddam Hussein, possuía armas de destruição em massa. Mais tarde, se constataria o erro. O escândalo, que gerou um forte sentimento de revolta tanto entre a maior parte dos americanos como entre iraquianos e a comunidade internacional, ficaria marcado com um capítulo negativo da política externa e de defesa norte-americana.

Aliás, a defesa é uma área que aparece com muita prioridade na agenda governamental dos EUA. Também, pudera: ser a superpotência mundial requer toda uma política de proteção contra o ódio que a liderança pode plantar entre os diversos corredores do mundo. E com o poderio que possui, conquistar uma balança de poder que lhe seja cada vez mais vantajosa é uma missão a ser conquistada e, mais, ampliada.

Gaspar diagnostica que:

O terrorismo, qualificado como uma forma de totalitarismo, tornou-se a pior ameaça à segurança internacional e, nessa medida, o anti-terrorismo passou a ser o novo paradigma da política internacional dos Estados Unidos, com consequências directas na evolução das guerras locais, na configuração das alianças e nas estratégias de ordenamento internacional. (GASPAR, 2003, p. 104).

Sustente-se também o enfoque de que onde há poder, muito provavelmente existirá pelo menos um contra-poder. Em se tratando do contexto internacional, é grande a coleção de nações que pregam e alimentam o sentimento anti-América. Sobretudo por parte dos países e grupos que vêm na hegemonia americana uma ameaça aos interesses e visões de mundo que divergem daquele que se construiu mais firmemente com o fim da Primeira Guerra Mundial.

Todo o discurso produzido em contra dos norte-americanos, e a própria política de defesa dos EUA, muito nos faz lembrar a ideia da eminência da guerra permanente, que a qualquer momento pode bater à porta. Note-se que durante a guerra, é fundamental que se crie o ódio contra o rival. É a chamada identidade por negação da alteridade.

Não querendo aprofundar muito sobre a questão, mas apenas para fins de reforço, há quem recorde que “a história humana é repleta de experiências sociais em que raramente se viu sociedades atribuírem às outras, posições de um mesmo patamar de igualdade” (TAKEUTI, 2004, p. 38).

Se sagrar como uma potência marítima Atlântico-Pacífica levou o país a enxergar no Panamá um importante instrumento no jogo político. E, como é comum, usar o argumento da segurança americana, internacional e, particularmente, dos panamenhos, levou o país a deflagrar a *Operação Justa Causa* para capturar o ditador Manuel Noriega em 1989.

Dentre os argumentos para a invasão está a interpretação de que os EUA tinham o dever legítimo de proteger a integridade dos Tratados Torrijos-Carter, assinados em 1977. Alegando que a neutralidade do Canal do Panamá estava ameaçada por Noriega, que não reconhecia a vitória de Guillermo Endara como presidente da República, os EUA, que até então eram os administradores legais do Canal, decidiram pela intervenção militar. Importante dizer que apenas no ano 2000 o Canal passaria à tutela administrativa e jurídica do Panamá.

Conforme sublinhado por Villa e Cordeiro (2006, p. 306),

As condições impostas ao Panamá seriam a raiz de uma permanente tensão entre este país e os Estados Unidos. Afinal, a Zona do Canal era uma verdadeira possessão colonial, habitada por alguns milhares de norte-americanos que gozavam de uma opulenta vida suburbana, paga pelo Pentágono, separados por muros da pobreza do resto do Panamá.

PODER E AS POLÍTICAS

Poder não é um conceito absoluto. E está longe de ser. Há todo um contexto e uma intuição subjetiva por trás. Podemos notar o poder de um Estado sem necessariamente conhecer todas as capacidades militares que ele conta em seu arsenal, por exemplo. Portanto, é possível notar que poder seria “a capacidade de este conseguir algo, quer seja por direito, por controle ou por influência. O poder é a capacidade de se mobilizar forças econômicas, sociais ou políticas para obter certo resultado” (BLACKBURN, 1997, p. 301).

Para a construção de um espaço onde a ordem e os princípios civilizatórios se façam constantes, o uso de uma força com plenos poderes e que esteja ligado ao Estado são fundamentais. Aliás, o próprio surgimento do Estado-nação no século XVIII trouxe também a instituição de todo um corpo que defendesse a instituição maior de fatores antagônicos tanto internos quanto externos que ameaçassem a soberania do poder central.

Na tradição anglo-saxã, temos três denominações diferentes para aquelas que entendemos com as várias facetas da “política”. A *Politics* seria o terreno de disputa pelo poder, em que diferentes visões de mundo buscam alcançar o seu projeto de sociedade. A *policy* seria o resultado dessas disputas

constantes, que acabam resultando em políticas públicas. Já a polity seria o conjunto das jurisprudências, escritas ou não, e instituições que acompanham e norteiam as ações do jogo político.

Ao passo que a política internacional de um Estado é fruto do próprio caráter anárquico do meio internacional, já que, uma vez que não há um poder supremo e regulador sobre os demais países, é necessário todo um processo de negociação jurídica e diplomática entre os Estados, a política externa, por sua vez, pode ser melhor definida pelo próprio jogo político.

Neste último, temos o caso de uma política pública que acolhe e representa as demandas de grupos de interesses nacionais, frente a outros países e representações estrangeiras, entendendo que o governo central é o principal representante e articulador, já que tem a maior prerrogativa que pode ser dada a uma instituição jurídica soberana e internacionalmente reconhecida.

AGENDA, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICA

É muito comum que se ouça falar em agenda. Na concepção aqui trazida, agenda pode ser apreendida como uma metonímia que incorpora as mais diversas demandas de diversos grupos sociais que possuem e visões de mundo, e que, depois de um complexo processo de negociações primeiro com seus próprios idealizadores e simpatizantes e depois com as forças político-representativas, passam a se tornar uma pauta reconhecidamente de interesse do coletivo.

A agenda política, por sua vez, é toda aquela pauta que após um longo processo de debate por entre alguns elementos da sociedade e da política, passam a fazer parte do modelo de operação do Estado. No escopo das ciências políticas internacionais, temos a *High Politics* (“alta política”) e a *Low Politics* (“baixa política”).

A high politics “definia o jogo de forças e as grandes estratégias de segurança internacional [...] e as questões sociais eram classificadas como “baixa política” [...] indicando, claramente, que ocupavam posição secundária na agenda [...]” (SATO, 2000, p. 139) nacional e/ou internacional.

É interessante notar que em períodos em que a estabilidade é fortemente sentida, os países tendem a reforçar sua agenda política se baseando na low politics. Nela, desenvolvem-se políticas voltadas para o bem-estar econômico e social do Estado, nas questões ambientais e nos direitos humanos, por exemplo. Por outro lado, nos momentos de tensão no meio internacional, a balança pesa mais acentuadamente para as políticas de segurança e defesa. Claro, há contextos e contextos. Em alguns países determinadas pautas podem ser constantemente colocadas no primeiro plano por diversas razões.

A questão dos direitos humanos, fundamental que é, passa a balizar e se fazer presente na nova agenda de segurança de diversos países e dos organismos internacionais, passando inclusive a nortear eventuais intervenções

dentro de determinados países alegando os princípios mais democráticos de liberdade civil e respeito pela pessoa humana que precisem ser restabelecidos.

O poder de uma potência pode ser sentido em diferentes aspectos. A primeira dela, e mais presente no senso comum, é a ideia que perpassa pela *hard power*, ou poder duro, em que as capacidades militares e econômicas dos Estados são a constatação viva do poderio que apresentam. É o caso de países como EUA, China e Rússia.

Por outro lado, o *soft power* representa o poder que muitos países possuem em influenciar os valores, de convencer e se tornar um referencial positivo para outros países, seja por meio de sua cultura ou de suas instituições. É o caso muito particular da França, até pelo papel que representa como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e que, por tanto, tem em mãos a capacidade de moldar de alguma forma a agenda internacional.

Não conformado com apenas essas duas concepções, Nye Jr. inaugura aquela que chamou de *smart power*, que seria a capacidade de empregar uma combinação inteligente entre *hard* e *soft power* visando uma estratégia vencedora (NYE JR., 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como razão de existência, de soberania e de independência, o Estado conta com aquelas que aqui se cunha de prerrogativas da garantia de Estado. Essas prerrogativas incorporam uma série de princípios que reconhecem que cada Estado é o senhor de suas próprias leis, desde que obediente às normas básicas construídas no âmbito internacional.

O filósofo Nicolau Maquiável tem importantes contribuições para a concepção da *raison d'État* (razão de Estado) que, por sua vez, inspirou concepções realistas sobre a necessidade da sobrevivência do Estado num mundo de individualismos e interesses ocultos.

[...] nas ações de todos os homens, em especial dos príncipes, onde não existe tribunal a que recorrer, o que importa é o sucesso das mesmas. Procure, pois, um príncipe, vencer e manter o Estado: os meios serão sempre julgados honrosos e por todos louvados (MAQUIÁVEL, 1976, p. 103).

E é justamente por vivermos num mundo em que não se sabe até que ponto se pode contar com a boa-vontade de outros países é que cada Estado deve resguardar sua própria proteção, investindo nos meios que permitam a segurança do Estado e, conseqüentemente, do coletivo que está dentro de suas fronteiras.

Num cenário internacional oligopólico, em que poucos pólos de poder ditam as regras na esfera global, o equilíbrio de poder pode ser construído por

meio das vias diplomáticas, no qual o diálogo e a dissuasão são instrumentos básicos, ou por meio da *deterrence*, apreendida como uma dissuasão relativamente menos racional e mais evidente.

Este artigo teve por pretensão contribuir com novas reflexões sobre as áreas da defesa e da segurança entre a sociedade brasileira, entendendo-as como objetos valiosos para que compreendamos inclusive suas facetas e suas implicações nas pautas políticas e sociais tanto em território nacional como por entre a comunidade internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, C. B.; SANTOS, L. M. M. O REUNI na opinião dos gestores de uma universidade pública. *Psicologia & Sociedade*, v. 26, n. 3, p. 642-651, 2014.

BLACKBURN, S. *Dicionário Oxford de filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 22 de maio de 2018.

BRASIL. Ministério de Defesa. Orçamentos e finanças. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/orcamento>. Acesso em: 22 de maio de 2018.

GASPAR, C. O regresso do realismo. In: *Janus 2003, Anuário de Relações Exteriores*. Universidade Autónoma de Lisboa, 2003. p. 104-105.

MAQUIÁVEL, N. O Príncipe. Tradução de Roberto Grassi. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1976.

MOREIRA, A. Segurança e defesa. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2743/1/NeD45_AdrianoMoreira.pdf. Acesso: 23 de maio de 2018.

NYE JR., J. S. In Mideast, the Goal is 'Smart Power'. *The Boston Globe*: Nova Iorque, 2006.

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, v.33, n. 2, jul./ dez. 2011.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 43, n. 1, p. 138-169, 2000.

SCRUTON, R. *A dictionary of political thought*. Nova Iorque: The Macmillan Press, 1982.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Trends in world military expenditure, 2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf>. Acesso em: 22 de maio de 2018.

TAKEUTI, N. M. O difícil exercício da alteridade. *Cronos*. Natal, v. 5/6, n. 1/2, p. 35-46, jan./dez. 2004/2005.

VILLA, R. D.; CORDEIRO, F. C. Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os Tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 28, n. 2, jul./dez. 2006, p. 301-353.