

Retrospectiva do conceito de segurança: alargamento e aprofundamento da agenda securitária no pós-guerra fria*

Vanda Amaro Dias¹
Sarah Carreira da Mota²
Jovana Jezdimirovic Ranito³

Resumo

Com o fim da Guerra Fria, emergiu uma nova tendência a favor do alargamento e aprofundamento da agenda securitária. O desfecho pacífico do confronto entre superpotências levou vozes críticas a reclamarem que o entendimento de segurança fosse alargado a novos domínios e a objectos referenciais para além

* Recebido em 03.05.2011.

Aprovado em 25.07.2011.

Este artigo foi elaborado com base numa parte, devidamente reformulada e melhorada, do trabalho intitulado “O conceito de segurança revisitado”, realizado no âmbito do Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos, da Universidade de Coimbra, o qual contou com a co-autoria da doutoranda Amanda Sanches Daltro de Carvalho.

¹ Aluna do Programa Doutoral em Política Internacional e Resolução de Conflitos, no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Estudos Europeus, e licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Os seus principais interesses de investigação relacionam-se com as Relações Internacionais, Estudos sobre Segurança, Resolução de Conflitos, Política Externa da União Europeia e Espaço Pós-Soviético. Enquanto doutoranda é financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) – SFRH / BD / 72865 / 2010. E-mail: vandadias@ces.uc.pt

² Aluna do Programa Doutoral em Política Internacional e Resolução de Conflitos, no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Detém grau de Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra e Mestrado europeu em Cooperação Internacional e Desenvolvimento pelo Instituto de Estudos Políticos de Bordéus. Estudos Críticos sobre Segurança, Segurança Humana, Securitização, Terrorismo, Geopolítica, Médio Oriente e Mundo Árabe são as suas principais áreas de interesse. E-mail: sarah.damota@gmail.com

³ Aluna do Programa Doutoral em Política Internacional e Resolução de Conflitos, no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Obteve o grau de mestre em Relações Internacionais, com especialização nos Estudos para a Paz e Segurança e a sua graduação na área Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. Os seus principais interesses de investigação são relacionados com questões de Segurança Cooperativa, elo entre a Segurança e o Desenvolvimento, conceito de CIMIC. E-mail: jovanaranito@ces.uc.pt.

do Estado. Subjacente está um descrédito face às capacidades dos Estados nacionais para responderem às exigências políticas e securitárias do mundo pós-Guerra Fria. As diferentes interpretações de quais deveriam ser os domínios e objectos referenciais da segurança estão na origem das variadas abordagens que marcaram os estudos de Segurança no pós-Guerra Fria, desde a Segurança Cooperativa ao Construtivismo e à Segurança Humana, passando pelas Escolas de Aberystwyth, Copenhaga e Paris, sem descurar as evoluções decorrentes dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Concomitantemente, o conceito de segurança e a percepção que lhe é inerente tem conhecido uma considerável evolução histórica que lhe permitiu passar de uma concepção mais estreita, ligada ao Estado e ao domínio político-militar, para um entendimento mais amplo que engloba múltiplos actores e planos de actuação. Não obstante, o seu significado nuclear – ausência de ameaça – manteve-se inalterado durante o debate que marcou a agenda securitária no pós-Guerra Fria.

Palavras-chave: Aberystwyth. Copenhaga. Paris. Segurança. Segurança cooperativa. Segurança humana.

1 Introdução

O fim da Guerra Fria potenciou a emergência de uma nova tendência nos estudos de segurança, a favor do alargamento e aprofundamento do seu significado. A ameaça nuclear e de confronto entre superpotências dava lugar a uma miríade de novas ameaças, muito embora nenhuma pudesse ascender à categoria de meta-evento ou de crise existencial suprema. Dessa forma, o declínio das preocupações militares deu azo à promoção de uma agenda securitária mais ampla (BUZAN; HANSEN, 2010, p. 156-160; KRAUSE; WILLIAMS, 1996).

Neste contexto, o nosso objectivo é centrarmo-nos no conceito de segurança internacional, para fazermos um exercício de revisão bibliográfica que nos permita identificar os principais entendimentos, correntes e transformações que acompanharam a evolução desse conceito no período pós-Guerra Fria. A escolha dessa baliza temporal justifica-se por representar um importante momento de

ruptura com o entendimento estatocêntrico de segurança, trazendo um inquestionável alargamento conceptual e aprofundamento ontológico aos estudos sobre segurança.

Com efeito, se a polaridade da Guerra Fria tinha permitido a convergência dos sectores militar, político, económico e cultural, na década de 1990, a supremacia do poder militar sobre os demais sectores deixava de ser óbvia, sobretudo quando o desfecho pacífico do confronto bipolar parecia realçar o potencial da interdependência económica sobre a rivalidade político-militar (BUZAN; HANSEN, 2010, p. 160). As vozes críticas começam a reclamar duas coisas: primeiro, que o entendimento de segurança fosse alargado para incluir outros domínios que não exclusivamente o militar; segundo, que o objecto referencial fosse transferido do Estado para o indivíduo (KRAUSE; WILLIAMS, 1996, p. 230). Esta última tendência vai influenciar particularmente o desenvolvimento da abordagem securitária da Escola de Aberystwyth e a emergência do conceito de Segurança Humana (ROBINSON, 2008, p. 3).

Inerente a essas abordagens está um descrédito face às capacidades dos Estados nacionais para responderem adequadamente às novas exigências colocadas pela globalização – crime transnacional, pobreza, doença, degradação ambiental, fome e proeminência de problemas regionais e locais. Paralelamente, o aumento da visibilidade dos confrontos intra-estatais projecta o Estado como potencial ameaça para os seus cidadãos, pelo que insistir que a segurança deve constituir uma prerrogativa nacional não só ignora essas realidades, como pode ter o efeito perverso de aumentar a insegurança individual (BUZAN; HANSEN, 2010, p. 176-177; CHANDLER, 2007; ROBINSON, 2008, p. 4).

Na realidade, este debate remonta às décadas de 1970 e 1980⁴ e aos apelos pela inclusão da economia e do domínio ambiental na agenda securitária (BU-

⁴ Paralelamente a esse debate, no plano político, o conceito de Comprehensive Security foi utilizado pela primeira vez em 1980, pelo Primeiro-Ministro Japonês Masayoshi. Ainda que esse conceito não ignore a abordagem militar, tal como sucede no debate académico, ele insiste que a segurança nacional deve incluir outros domínios como o sector económico, ambiental, humano e societal (ROBINSON, 2008, p. 45).

ZAN, 1997; ULLMAN, 1983). No final da década de 1980, esse debate ganhou novo alento, passando a promover também o aprofundamento dessa agenda a novos objectos referenciais para além do Estado (BUZAN; HANSEN, 2010, p. 189). Inerente estava o argumento de que os constrangimentos impostos pelas categorias de pensamento tradicionais tinham limitado a compreensão da realidade, da segurança e, logo, da capacidade de desenvolver políticas e instituições capazes de garantir a segurança face a novas ameaças (BUZAN, 1997, p. 8-9; KRAUSE; WILLIAMS, 1996, p. 233).

Todavia, essa tendência de alargamento não foi consensual, já que os tradicionalistas⁵ continuavam a defender um conceito de segurança estatocêntrico, orientado para o domínio militar, argumentando que alargar a sua definição era torná-la intelectualmente incoerente e, logo, dificultar a resolução dos problemas securitários. Subjacente está o entendimento de Stephen Walt (1991) que a segurança é indissociável da guerra e que poderia ser definida como o estudo da ameaça, uso e controlo da força militar, pelo que se deveria confinar aos problemas políticos centrais que pudessem ser controlados pelas elites políticas (BUZAN, 1997; BUZAN et al., 1998, p. 2-3; BUZAN; HANSEN, 2010, p. 162-163; KRAUSE; WILLIAMS, 1996, p. 230).

Buzan e Hansen (2010, p. 10-13) identificam quatro questões que estruturaram o debate securitário: 1) qual o objecto referencial da segurança – o Estado, a nação ou o indivíduo?; 2) esta deve incluir ameaças internas e externas?; 3) deve a segurança ser restringida ao domínio militar ou, pelo contrário, incluir outros domínios como o económico, o societal e o ambiental?; 4) deve a segurança estar intrinsecamente associada a uma lógica de ameaça, perigo e urgência? As diferentes respostas a essas questões dão origem às várias abordagens que têm marcado os estudos de segurança, desde o Construtivismo à Segurança Humana, passando pelas Escolas de Aberystwyth, Copenhaga e Paris.

⁵ Consideramos tradicionalistas as Escolas e correntes que dominaram o debate securitário no período que medeia entre o fim da Primeira Guerra Mundial e o final da Guerra Fria, tais como os idealistas, realistas, neo-realistas e neoliberais.

Para compreendermos as dinâmicas inerentes a esse debate e as transformações que elas possibilitaram, dividimos este exercício da seguinte forma: em um primeiro momento, expomos as tipologias de segurança existentes que permitem compreender quais as percepções partilhadas nesse domínio que são transversais aos períodos pré- e pós-Guerra Fria; seguidamente, analisaremos os contributos do Construtivismo para o entendimento da agenda securitária e para a emergência de abordagens pós-coloniais; e na secção subsequente, a Segurança Humana surge como a abertura conceptual que vai inspirar o desenvolvimento das Escolas críticas de Aberystwyth, Copenhaga e Paris. Por fim, evidenciamos as evoluções decorrentes do 11 de Setembro de 2001 no debate securitário. Terminaremos com a revisão dos conteúdos expostos e algumas reflexões finais.

2 Tipologias de segurança: colectiva, comum, cooperativa

O conceito da segurança internacional tem sido percebido de diferentes modos durante a história de século XX e no início de século XXI. Até a data, passámos por períodos nos quais a segurança foi percebida como: segurança colectiva, não passando de uma organização de Estados que se podem defender juntos; como segurança comum, focando a hipótese de que a segurança é de todos e não apenas segurança militar; e, por último, como segurança cooperativa, avançando além da pura percepção de segurança enquanto defesa, assim como por uma perspectiva mais abrangente de prevenção.

Desde o final da I Guerra Mundial, a comunidade internacional reconheceu a necessidade de se unir e organizar a sua defesa em conjunto, como consequência da existência de violência organizada no mundo. Assim, logo nos anos 1920, com a formação de Sociedade das Nações (SDN), foi estabelecida a primeira organização de Estados modernos com pretensões de segurança colectiva, no intuito de prevenir ocorrências futuras de violência internacional organizada. A própria designação 'segurança colectiva' começou por ser usada com mais frequência em 1934, quando se evidenciaram as fraquezas do sistema estabelecido pela SDN (HURRELL, 1992, p. 38). Uma das falhas apontadas a esse sistema é o seu entendimento restrito da segurança, dando um enfoque quase exclusivo aos seus aspectos militares (HURRELL, 1992, p. 39).

Face à incapacidade da SDN em garantir o cumprimento dos seus objectivos essenciais, que tinham sido violados pelas inúmeras agressões que despoletariam a II Guerra Mundial (GM), entre os quais se destaca a agressão italiana à Etiópia em 1935 (TARZI, 1997, p. 43), com o final da II GM, foi estabelecida a Organização das Nações Unidas (ONU). Esta alargou o conceito de segurança colectiva, ao incluir os elementos não estritamente militares situados fora do enquadramento das guerras inter-estatais⁶.

Com a divisão ideológica que marcou a Guerra Fria e um certo bloqueio nas decisões da ONU, os Estados tendiam a organizar-se e agrupar-se de acordo com a sua ideologia política. Como Morgenthau notou, para haver uma mudança relativamente ao (in)sucesso da ONU em lidar com a violência internacional, *“collective security expects the policies of the individual nations to be inspired by the ideal of mutual assistance and a spirit of self-sacrifice which will not shrink even from supreme sacrifice of war should it be required by that ideal”* (1962, p. 391). Ora, para que essas organizações tivessem mais sucesso do que as suas antecessoras, era necessário um forte apoio político (HINSLEY, 1980, p. 53), dado que muitas das propostas para a paz têm tido uma base política. Assim sendo, a segurança colectiva foi evoluindo e atingiu o seu pico com a formação do Pacto da Varsóvia, por um lado, e da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), por outro, projectando a divisão do mundo na época.

No período da Guerra Fria, surge o conceito de dilema de segurança, que tem como objectivo a detenção da agressão por meio de instrumentos de alianças; em caso de fracasso, é reconhecido, porém, o uso da força. Para que esse sistema fosse aplicado em pleno, seria necessária a extinção dos actores neutros e dos *free riders* para assegurar a preponderância do poder (TARZI, 1997, p. 49). Esse dilema é enquadrado pelas políticas de balança do poder, com grande expansão e importância durante esse período.

⁶ Na prática existe dificuldade em conciliar a norma de não intervenção enunciada no artigo 2.7 da Carta das Nações Unidas e a ideia expressa pelo Conselho Económico e Social relativamente ao artigo 1.1 “[...] to maintain international peace and Security and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace”.

Nesse contexto, surgiu o conceito de segurança comum, desenvolvido por Olaf Palme, primeiro-ministro sueco, no Relatório da Comissão Independente para Desarmamento e Questões de Segurança de 1982. Esse conceito inclui várias perspectivas⁷ em alternativa à opção até então dominante. Depois desse relatório, muitos autores apontaram graves críticas à segurança comum por ser muito contraditória e por se singir às questões securitárias do domínio político-militar (KOTHARI, 1983; MEYER; SCHLOTTER, 1983). Knudsen (2001, p. 4) define a segurança comum como:

[...] a program for action based (inter alia) on the view that security is the international problem shared among adversaries rather than a national problem of any one country, and that traditional measures which increase security of one state (or group) at the expense of another exacerbate the problem rather than solving it.

O conceito de segurança cooperativa apareceu pela primeira vez no início da década de 1960, quando Schelling e Halperin (1985, p. 1) consideraram a necessidade de cooperação entre inimigos para evitar conflitos. Nessa altura, a segurança cooperativa abrangia apenas duas áreas de intervenção – militar e política –, mas veio substituir os conceitos de segurança colectiva e segurança comum (TARZI, 1997, p. 43). A expansão do conceito começou com o fim da Guerra Fria, com a vontade dos Estados em contribuírem para a segurança de todos, passando a abranger outras áreas de intervenção como a económica, societal e ambiental. Como Carter, Perry e Steinbruner (1992, p. 7) sublinharam, a segurança cooperativa mudou o foco das intervenções securitárias da extinção da violência para a prevenção dela. O significado desse conceito tem sido amplo, por incluir vários elementos desde a cooperação entre as superpotências e a cooperação compreensiva, à cooperação para ultrapassar o conceito existente (KNUDSEN, 2001, p. 3).

⁷ A segurança comum assume a existência da deslegitimação global de uso de força (além da autodefesa), a reestruturação e redução do armamento militar, as políticas de cooperação que naturalizariam a tensão entre o Pacto de Varsóvia e a Otan, a partilha de tecnologia, o fortalecimento das instituições internacionais, a adopção de padrões internacionais de direitos humanos, das liberdades civis e dos direitos básicos económicos e, por fim, a desmilitarização nuclear.

A primeira organização que adotou abertamente o conceito da segurança cooperativa como base do seu funcionamento foi a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Desde a sua implementação no início dos anos 1990, a OSCE tem trabalhado na definição do conceito, que atingiu o seu pico teórico em 1996 na Cimeira da Lisboa quando foi discutido o Modelo Comum e Compreensivo da Segurança para o Século XXI⁸. Depois da OSCE, outras organizações abraçaram esse conceito, entre as quais a Associação das Nações de Sudeste Asiático (ASEAN) e a OTAN. Não existe uma definição consensual de segurança cooperativa, mas antes, uma interpretação livre por parte dos académicos e das organizações. A base é a política adoptada pela OSCE, mas os modelos da sua aplicação variam. Essa variação tem a ver com aplicabilidade do conceito às mais distintas realidades, tanto das organizações internacionais como dos Estados: prevenção de conflitos (ASEAN), reconstrução pós-conflito e prevenção de ressurgimento de conflito (OSCE, OTAN), modelos assumidos pelos vários Estados (Estados Unidos da América, Rússia, países da União Europeia).

3 O construtivismo e a emergência de uma abordagem securitária pós-colonial

De acordo com Ole Wæver (2004), existe um fosso fundamental que se desenvolveu no pós-Guerra Fria entre o continente europeu e os EUA, determinando o devir conceptual da segurança. Por um lado, as abordagens nos EUA estagnaram em volta das variantes do Realismo (como o realismo ofensivo, defensivo e o neo-realismo), com questões de ordem militar, teorias racionalistas focadas nas relações de causa e efeito, validações por estudos de caso históricos, e enfoque sobre a elaboração da política externa a predominarem em relação ao desenvolvimento do próprio conceito de segurança. Por outro, na Europa, o conceito de segurança encontra-se no cerne das reflexões teóricas transformativas e preocupações éticas, como potenciador de teorias específicas – muitas vezes de índole construtivista – enquadrado num processo político mais abrangente que se prende com as au-

⁸ Documento disponível em: <: http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049_en.pdf >. Acesso: em 16 mar. 2011].

todefinições e imagens da sociedade (WAEVER, 2004, p. 14; WAEVER; BUZAN, 2007, p. 393).

Apesar de não advogar explicitamente pelo alargamento e aprofundamento da agenda securitária, o Construtivismo apresenta-se como uma abordagem crítica da tradição realista. Esta, viciada pelo seu ocidentalismo e estatocentrismo, ignora as especificidades securitárias no mundo não ocidental. A focalização nas ameaças externas ao Estado, que resultam da própria história da formação do Estado moderno no Ocidente, não se adapta às necessidades dos Estados não ocidentais e reflecte as relações desiguais entre o Ocidente e o resto do mundo (AYOOB, 1991).

Ao enfatizar a constituição discursiva das identidades e não as estruturas materiais, o Construtivismo alerta para o facto de não existir, e não poder existir, um conceito de segurança universal e globalmente aceite. Em outros termos, não se pode assumir que em construções políticas distintas daquela que serve de base aos Estudos de Segurança Internacional – Estado-nação – o derradeiro objectivo securitário seja a sobrevivência do Estado ou do indivíduo. A percepção e o significado da segurança vai sempre depender do modo como cada sociedade se organiza e entende conceitos políticos chave, como a governação, a violência e a legitimidade (BUZAN; HANSEN, 2010, p. 200-202). Dessa forma, também a segurança e a ameaça se projectam como construções sociais da realidade (KARACASULU; URGOZEN, 2007, p. 38; KRAUSE; WILLIAMS, 1996, p. 243).

Essa concepção parte do entendimento da realidade como uma construção social não estática. Daqui decorre que os interesses dos Estados e, bem assim, o que eles percebem como ameaça, são formulados em funções de ideias e identidades que se alteram em função de processos de socialização, internalização e constituição mútua das estruturas e agentes (HURD, 2009, p. 298-311; KARACASULU; URGOZEN, 2007). Nesse sentido, o construtivismo afirma-se inequivocamente como crítica e alternativa aos modelos estáticos, estatocêntricos, militaristas e realistas que marcaram os estudos de segurança durante a Guerra Fria. Dessa forma, possibilita um entendimento pós-colonial da segurança, que permite uma concepção do mundo para além das relações de poder e dominação cristalizadas na cena internacional (FARREL, 2002).

A segurança passa a ser um conceito relativo que dependerá sempre do contexto em que se insere e das necessidades e entendimentos partilhados numa determinada sociedade. Reconhecer esse facto permite diminuir as incertezas face aos interesses dos actores e substituí-las por certezas relativas à sua identidade. Por esta via, fragilizam-se as dinâmicas em que assenta o dilema de segurança, possibilitando-se a construção de mecanismos relacionais mais seguros (KARACASULU; URGOZEN, 2007, p. 39).

4 Segurança humana: a centralidade do indivíduo na agenda securitária

É nos anos 1990 que surge o principal desafio ao tradicional conceito de segurança nacional, com o conceito de segurança humana, numa tentativa clara de mudar o referente paradigmático da segurança do Estado para o indivíduo. A dimensão humana, que extravasa a dimensão territorial, traz consigo uma difusão dos problemas que atingem mais directamente os indivíduos, assim como os actores não estatais que representam ameaças à segurança. A primeira formulação pública e política da Segurança Humana surge no *Relatório de Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994, composta por sete sectores sujeitos a problemas de segurança: económica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária, política e saúde (PNUD, 1994, p. 24-33). É de facto no sistema das Nações Unidas que a Segurança Humana encontra a sua expressão política mais comum, é institucionalizada e popularizada, sendo inclusive adoptada como orientação de política externa pelos governos do Canadá, Japão e Noruega (GLASIUS, 2008; KERR, 2006; RAMEL, 2003). Em 2003, a Comissão das Nações Unidas para a Segurança Humana, publica o relatório *Human Security Now*, que relaciona a Segurança Humana com os Direitos Humanos, complementando a ênfase dada ao indivíduo numa aplicação politicamente mais prática.

Criticado por ser analiticamente problemático, contraproducente e vago, não existe consenso quanto à definição do conceito de Segurança Humana porque, na verdade, cada autor dá a sua visão de acordo com os valores e elementos que considera essenciais a uma vida humana segura (cultura, comunicação, psicologia, emancipação, dignidade humana, tecnologia etc.). Sobressaem geralmente

duas abordagens, que a situam como *freedom from want* ou *freedom from fear*. A concepção estreita, baseada na violência directa encara a Segurança Humana na dimensão *freedom from fear* como sendo a ausência de guerra, conflito, crime, armas nucleares e terrorismo. Uma visão ampla foca os aspectos de desenvolvimento humano na dimensão *freedom from want* da Segurança Humana, envolvendo a pobreza, a fome, as doenças, os desastres naturais, o subdesenvolvimento, a degradação ambiental, as desigualdades sociais, as necessidades psicológicas ou as deslocações maciças (FLOYD, 2007; GLASIUS, 2008; KERR, 2003; 2006). Buzan, Waever e de Wilde (1998) veem a Segurança Humana como uma forma de securitização, isto é, de tornar prioritário um determinado assunto por meio de uma acção política (discursiva); o referente é de facto o indivíduo, mas quem senão o próprio Estado para prover segurança?

No entanto, prevalecem sobretudo abordagens críticas referindo-se à elasticidade, à ambiguidade e à discricionariedade do conceito, do qual os Estados se servem para defender os seus interesses. Para Roland Paris (2001), a Segurança Humana é um conceito tão vago que perde qualquer significado ou utilidade, quer para a investigação, quer para a *policymaking*. Paris estima que o conteúdo da Segurança Humana é definido pela visão de quem a utiliza, fazendo dela um conceito em voga facilmente manipulável. Reconhece-lhe, no entanto, a vantagem de modificar a agenda internacional, canalizando recursos para questões menos convencionais. Amitav Acharya (2001) reconhece que a Segurança Humana pode ser associada a uma abordagem compreensiva da segurança, mas não deixa de salientar uma possível ocidentalização do conceito com vista a reflectir a *individualistic ethos of liberal democracy* (ACHARYA, 2001, p. 7). David Chandler considera que a Segurança Humana foi idealizada mas, na prática, não passa de *a dog that didn't bark* (2008, p. 428), uma vez que a sua integração no *mainstream* da elaboração de políticas reforçou, mais do que desafiou, a grelha política existente. Na interpretação de Pauline Kerr (2006) e David Ambrosetti (2008), a Segurança Humana é um recurso político manipulável, utilizado como retórica legitimadora, sem no entanto representar uma mudança paradigmática em termos normativos. Essa é mais uma visão instrumental, segundo a qual, os conceitos são desenvolvidos para servir a um ou a vários propósitos, sendo que alguns conseguem-no melhor que outros.

Em síntese, a Segurança Humana surge principalmente na literatura como um veículo ideológico (CHANDLER, 2008; PARIS, 2001); como uma tentativa de impor valores ocidentais sobre sociedades não ocidentais (ACHRAYA, 2001; PARIS, 2001); como um novo princípio que serve de limite normativo na competição política (AMBROSETTI, 2008); ou ainda como uma retórica legitimadora da ingerência humanitária (ACHRAYA, 2001; EVANS, 2004; KERR, 2006; KERR et al., 2003).

5 Escolas críticas

5.1 Escola de Aberystwyth: a emancipação do indivíduo como segurança

A Escola de Aberystwyth é usualmente identificada como a Escola de Frankfurt, que inspirou amplamente o trabalho realizado por Ken Booth e Wyn Jones e os seus colaboradores. É uma Escola com uma forte agenda política e emancipatória, que surge por oposição ao realismo e ao positivismo; ao mesmo tempo que defende que a percepção da realidade é inevitavelmente moldada por normas e valores, donde decorre que a realidade não é uma mas, múltipla. Entende o indivíduo como o principal objecto referencial da segurança, uma vez que os Estados não conseguem garantir a segurança de forma estável e são muito diversos para permitirem a emergência de uma teoria de segurança suficientemente abrangente (BOOTH, 2004, p. 4-9; BUZAN; HANSEN, 2010, p. 205-206; ROBINSON, 2008, p. 56-57). Concomitantemente, a segurança é entendida de forma bastante clássica – como ausência de ameaça –, muito embora incorpore uma mudança ao nível do seu objecto referencial, que é transferido do Estado para o indivíduo, uma vez que tal entidade é vista por essa Escola como sendo mais parte do problema que da solução (WAEVER, 2004, p. 6).

Em uma visão pessimista da segurança global, a emancipação surge como conceito-chave e objectivo da segurança individual. Para Booth (1997; 2004), a emancipação significa libertar o ser humano dos constrangimentos físicos e humanos que o impedem de fazer o que ele livremente escolher. Partindo do princípio que essas escolhas serão sempre pacíficas, a segurança individual surge intimamente relacionada com a segurança global, que ocorrerá quando todos os indivíduos e grupos se tiverem emancipado e comunidades políticas mais orgânicas tive-

rem substituído o Estado (ARADAU, 2004, p. 397-398; BUZAN; HANSEN, 2010, p. 206-207; SHAPCOTT, 2008, p. 320). Todavia, essa Escola padece de uma utopia intrínseca, ao mesmo tempo que o conceito e estratégia de emancipação permanecem de alguma forma vagos. Essa tendência está ancorada na sua inspiração marxista, segundo a qual, os filósofos não se devem empenhar apenas em interpretar o mundo. Acima de tudo, o seu objectivo deve ser transformá-lo e contribuir para alterar as dinâmicas que permitem manter o *status quo* internacional (ARADAU, 2004, p. 397; BOOTH, 1997; SHAPCOTT, 2008, p. 319-321).

A grande crítica apontada à Escola é, como afirma Robinson (2008, p. 56-57), que ela está tão focada na crítica à abordagem tradicional nos estudos sobre segurança que descarta a produção de conteúdos e soluções alternativas. Contudo, apesar de eventuais dúvidas relativamente à sua demonstração prática, ela parece especialmente habilitada a desvendar os interesses implícitos nas políticas securitárias, obstaculizando a sua instrumentalização.

5.2 Escola de Copenhaga: a segurança como prática discursiva

A Escola de Copenhaga, inspirada, sobretudo, nos escritos de Barry Buzan e Ole Waever, deu um importante contributo, não só para um entendimento alargado da agenda securitária e para a inclusão de objectos referenciais para além do Estado, como para a introdução do conceito de securitização nesse debate. Essa Escola apela a um alargamento da segurança que permita a inclusão dos sectores económico, ambiental e societal, ao mesmo tempo que reconhece que as principais dinâmicas securitárias extravasam o Estado para se situarem em múltiplos níveis. Apoiada num método operacional construtivista, propõe igualmente a distinção entre o processo de securitização e o de politização, para assim compreender quem pode securitizar o quê e em que condições (BUZAN et al., 1998). Dessa forma, procura a coerência por meio da exploração da própria lógica de segurança, indo para além da concepção que a limita a um determinado problema ou ameaça (BUZAN, 1997, p. 13).

A segurança emerge assim como uma força política e prática discursiva que faz algo – securitiza – e não já como uma condição objectiva (ou subjectiva). Para

esses autores, a segurança enquadra um assunto como um tipo especial de política, ou como estando acima da própria política, num espectro que pode ir de assuntos públicos não politizados, a politizados e, por fim, securitizados (ARADAU, 2004, p. 392; BUZAN, 1997, p. 14; BUZAN; HANSEN, 2010, p. 214). Nesse processo, a segurança é apresentada como uma condição de emergência que implica o uso dos meios necessários para impedir o progresso ou concretização da ameaça associada. Todo esse processo pode ser entendido como uma prática discursiva, já que um assunto é securitizado não por existir uma ameaça real e concreta, mas porque é apresentado e aceite como tal (BUZAN, 1997, p. 14-15; BUZAN et al., 1998, p. 27-32; ROBINSON, 2008, p. 5).

Essa teorização tem levantado algumas críticas quanto à sua capacidade para identificar o dilema de segurança silencioso, que ocorre quando o potencial sujeito de (in)segurança não tem possibilidade de verbalizar os seus problemas securitários. Mais genericamente, esse dilema evidencia um eurocentrismo latente nessa teoria, uma vez que ela parte do pressuposto de que a liberdade de expressão e a existência de estruturas políticas que protejam os indivíduos de manifestações de violência sistemática são dados adquiridos (BUZAN; HANSEN, 2010, p. 216).

Na tentativa de contornar esse problema e tornar essa teoria mais coerente, a Escola de Copenhaga faz uma opção normativa a favor do conceito de de-securitização, que corresponde à transferência de um determinado assunto da modalidade de ameaça existencial e de segurança para a lógica política, na qual o debate e o compromisso se tornam mais viáveis. Contudo, esta de-securitização deve ser entendida como a substituição pela lógica de politização e não como silêncio, ou seja, a repressão de um determinado assunto (ARADAU, 2004, p. 389; BUZAN et al., 1998, p. 4; BUZAN; HANSEN, 2010, p. 216-217; ROBINSON, 2006, p. 6).

5.3 Escola de Paris: a segurança como *praxis*

A Escola de Paris inspira-se essencialmente nos trabalhos de Pierre Bourdieu, Didier Bigo e Jef Huysmans, materializando o seu desenvolvimento na revista *Cultures & Conflicts* (WAEVER, 2004, p. 9), da qual Bigo é fundador na década de

1990. O programa de investigação característico dessa Escola concentra-se numa análise sociológica crítica das formas de dominação dos Estados (BIGO, 1998b), que se consubstancia por uma abordagem detalhada e empírica das práticas contemporâneas de segurança, protagonizadas, sobretudo, pelos profissionais das agências de segurança (BIGO, 1998a; BIGO, 1998b, p. 7; WAEVER, 2004).

Fortemente influenciado por Michel Foucault, Bigo procura explorar a articulação das relações de força e poder, compreender as práticas discursivas, e o faz, quando analisa as posições de autoridade e as interações discursivas dos que trabalham para a definição das ameaças, com base no construtivismo sociológico (BIGO, 1998b; WAEVER, 2004). Um dos temas centrais para o conceito de segurança é justamente abordado pelo autor, na análise da convergência da segurança interna e externa dos Estados. Essa convergência se dá por meio de um processo pelo qual os governos e as agências de segurança têm vindo a desenvolver uma lista de ameaças que têm em comum uma ligação com a imigração, tais como o crime organizado, o narcotráfico, a corrupção ou as revoltas urbanas (BIGO, 1998a, p. 25). Essa naturalização causal é feita por meio de práticas discursivas focadas numa retórica de inimidade, que fazem da securitização um procedimento de instauração de um determinado regime de verdade por parte dos profissionais das instituições que gerem as ameaças (BIGO, 1998b). Em consequência, é criado um *continuum* de inseguranças nos países de partida, que são transportadas pelos imigrantes no país de acolhimento, fazendo do imigrante um adversário, uma ameaça societal (BIGO, 1998a, p. 26).

6 Tendências de segurança no pós 11 de setembro 2001

O 11 de Setembro 2001 veio influenciar os padrões dominantes de segurança, no sentido de uma interpretação da ameaça novamente centrada na segurança nacional do Estado e na possibilidade ou não de haver terrorismo. Uma das tendências conceptuais mais recorrentes com o 11 de Setembro é a securitização, e assim se compreende que Barry Buzan introduza novamente esse conceito por meio da “macro-securitização”. Esse conceito é basicamente o mesmo da securitização, mas aplicado ao nível de todo o sistema internacional, com base em *universalist*

constructions of threats and/or referent objects (BUZAN, 2006, p. 1). Nesse contexto, o autor deixa em aberto a possibilidade de os Estados terem substituído o antigo sistema de ameaças da Guerra Fria por uma securitização quotidiana de ameaças, num período que é de “guerra contra o terrorismo” (BUZAN, 2006, p. 2).

Um contributo de grande importância para a compreensão do conceito de segurança no período pós-11 de Setembro é dado por Barry Buzan e Lene Hansen em *The evolution of international security studies* (2010). Nele dividem a interpretação em torno da continuidade com os elementos securitários mais tradicionais de resposta ao 11 de Setembro e do alargamento conceptual da segurança internacional com abordagens críticas e teoricamente heterogêneas da guerra contra o terrorismo. Dessa forma, Buzan e Hansen (2010, p. 243-251) destacam as temáticas do armamento e da proliferação, mas também importantes abordagens feministas, pós-estruturalistas, pós-colonialistas e construtivistas na análise de discursos e medidas antiterroristas, da segurança cibernética e biológica, e da forma como a ameaça terrorista foi processada pelos *media* e pela própria tecnologia.

Por outro lado, também em resposta às práticas e discursos de segurança pós-11 de Setembro, surge um programa crescente de investigação no campo dos estudos sobre segurança, associado à gestão do risco. Rasmussen (2004) considera que a referência à “sociedade de risco”⁹ constitui um programa de investigação sobre “segurança reflexiva”, que emergiu para compreender os novos discursos e práticas da segurança. Essa tendência já foi identificada anteriormente por Didier Bigo relativamente à dimensão “proactiva” da gestão do risco, referindo-se a algo mais do que a simples prevenção; o autor aponta na verdade para o carácter dissuasivo e antecipatório das eventualidades, num “jogo de temporalidade” pelo qual a recolha da informação serve a acção repressiva antes do próprio acto de infracção (BIGO, 1997, p. 423). Para Mythen e Walklate, que retomam essa noção na análise

⁹ Essa noção foi desenvolvida por sociólogos como Ulrich Beck (1999) e Anthony Giddens (1990). No seu entender, a “sociedade de risco” sucede à época da sociedade industrial, virada para as possibilidades ilimitadas, para o progresso, para a acumulação de riqueza e redistribuição, e nela existem agora riscos ecológicos, financeiros e tecnológicos que têm efeitos negativos na vida quotidiana das pessoas e ameaçam inclusive a própria existência das sociedades.

do risco e da segurança internacional no pós-11 de Setembro: “*Given that the foremost threats of the world risk society remain constant across space and place, the globality of security threats effectively democratizes the distribution of risk*” (MYTHEN; WALKLATE, 2008, p. 224). Já Kessler e Werner (2008), na sua abordagem do assassinio extrajudicial na luta contra o terrorismo, inspiram-se em Michel Foucault, que conceptualiza o risco como uma forma específica de *governmentality*, na qual o risco é “[...] *a discursive practice, a means for disciplining conduct by imposing a particular truth regime*” (ROSE, 2001 apud KESSLER; WERNER, 2008, p. 292).

7 Conclusão

Conotado como a ausência de ameaça, o conceito de segurança tem conhecido uma evolução histórica que lhe permitiu passar de uma concepção mais estreita, ligada ao Estado e ao domínio político-militar, para um entendimento mais amplo, que engloba múltiplos actores e planos de actuação. Com efeito, durante a Guerra Fria, o debate securitário ficou marcado pelas dimensões inerentes às correntes que então dominavam as Relações Internacionais, tais como o idealismo, o realismo, o neorealismo e o neoliberalismo. Apesar de cada uma ter características e argumentos próprios e distintos, todas concordam que o objecto referencial da segurança é o Estado e o seu domínio preferencial, o político-militar.

Não obstante, durante esse período, o conceito de segurança não permaneceu estático, tendo sofrido algumas alterações, sobretudo quanto à forma de responder a uma ameaça. Se inicialmente era privilegiado o entendimento de segurança colectiva, que pressupõe a formação de uma aliança para a defesa colectiva de uma ameaça direccionada a qualquer um dos seus membros, na década de 1980, o conceito seria alargado e associado à ideia de segurança comum. No final da Guerra Fria, essa noção evoluiria para o conceito de segurança cooperativa que favorece a cooperação interestadual como medida de prevenção e promoção de estabilidade.

A relativa abertura do conceito, aliada ao novo contexto mundial pós Guerra Fria e à renovada visibilidade de novos fenómenos e ameaças, abriu caminho a um alargamento e aprofundamento do debate securitário. Em causa estava a in-

clusão de objectos referenciais para além do Estado, bem como de novas esferas de análise, que permitissem dar uma resposta mais coesa e coerente aos novos desafios securitários. Neste debate ganham particular proeminência as abordagens de Segurança Cooperativa, construtivista, de Segurança Humana, assim como as Escolas de Aberystwyth, Copenhaga e Paris. Essas correntes, para além de contribuir para o alargamento e aprofundamento do debate, partilham um entendimento pós-modernista, que as leva a abordarem a segurança como uma prática discursiva associada a determinados significados e comportamentos.

Assim, constatamos que a forma como a segurança tem sido entendida e abordada evoluiu consideravelmente ao longo dos séculos XX e XXI. Ainda que o seu significado nuclear – ausência de ameaças – se tenha mantido inalterado, a discussão em torno dos seus objectos referenciais e de análise sofreram importantes transformações. Longe de estar terminado, este debate revela a importância do conceito de segurança e a sua centralidade no plano internacional, nacional e individual.

Rétrospective du concept de sécurité: élargissement et approfondissement de l'agenda sécuritaire dans l'après-guerre froide

Résumé

À la fin de la Guerre Froide, une nouvelle tendance surgit en faveur de l'élargissement et approfondissement de l'agenda sécuritaire. Le dénouement pacifique entre superpuissances a poussé des voix critiques à réclamer que la conception de la sécurité soit élargie à de nouveaux domaines et objets de référence par-delà l'état. Sous-jacent à cette idée se trouve un certain désenchantement par rapport aux capacités des états nationaux de répondre aux exigences politiques et sécuritaires du monde de l'après-Guerre Froide. Les différentes interprétations de quels devraient être les domaines et objets référentiels de la sécurité sont à l'origine de plusieurs abordages qui ont marqué les études de la sécurité de l'après-Guerre Froide, allant de la sécurité Coopérative, au Constructivisme et à la Sécurité Humaine, en passant par les Ecoles d'Aberystwyth, Copenhague et Paris, sans oublier les évolutions découlant des attentats terroriste du 11 septembre 2001. En conco-

mitance, le concept de sécurité, ainsi que la perception qui lui est inhérente, a connu une considérable évolution historique qui lui a permis passer d'une conception plus étroite liée à l'Etat et au domaine politico-militaire à un entendement plus ample qui englobe de multiples acteurs et plans d'action. Néanmoins, sa signification nucléaire – l'absence de menace – se maintient inchangée durant le débat qui marque l'agenda sécuritaire de l'après-Guerre Froide.

Mots-clé: Aberystwyth. Copenhague. Paris. Sécurité. Sécurité coopérative. Sécurité humaine.

Referências

- ACHARYA, Amitav. Debating human security: east versus west. In: WORKING PAPER, 17, 2007. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2007. Disponível em: <www.ntu.edu.sg/rsis/>. Acesso em: 24 jul. 2008.
- AMBROSETTI, David. Human Security as political resource: a response to David Chandler's 'Human Security: the dog that didn't bark'. *Security Dialogue*, Oslo, v. 39, n. 4, p. 439-444, Ago., 2008.
- ARADAU, Claudia. Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development*, Basingstoke, v. 7, n. 4, p. 388-413, Dez., 2004.
- AYOOB, Mohammed. The security problematic of the third world. *World Politics*, Princeton, NJ, v. 43, n. 2, p. 257-283, Jan., 1991.
- BECK, Ulrich. *World risk society*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- BIGO, Didier. La recherche proactive et la gestion du risque. *Déviance et Société*, Geneva, v. 21, n.4, p. 423-429, Dez., 1997.
- BIGO, Didier. L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Poitiers, v. 14, n. 1, p. 25-46, 1998a.
- BIGO, Didier. Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude? *Cultures & Conflits*, Paris, n. 31-32, p. 7-11, 13-38, Out., 1998b.

BOOTH, Ken. Security in anarchy: utopian realism in theory and practice. *International Affairs*, Guildford, v. 67, n. 3, p. 527-545, Jul., 1997.

BOOTH, Ken. *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner Publishers, 2004.

BUZAN, Barry. Rethinking security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, London, v. 32, n. 1, p. 5-28, Mar., 1997.

BUZAN, Barry. The 'war on terrorism' as the new 'macro-securitization'? In: OSLO Workshop. Oslo, 2006. p. 1-25.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The evolution of International security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARTER, Ashton et al. *A new concept of cooperative security*. Washington: Brookings Institution, 1992.

CHANDLER, David. The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign policy'. *Journal of International Relations and Development*, Basingstoke, v. 10, n. 4, p. 362-386, Dez. 2007.

CHANDLER, David. Human Security: the dog that didn't bark. *Security Dialogue*, Oslo, v. 39, n. 4, p. 427-438, Ago., 2008.

COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A SEGURANÇA HUMANA. *Human security now: protecting and empowering people*. Nova Iorque: Nações Unidas, 2003.

EVANS, Paul M. Human security and East Asia: in the beginning. *Journal of East Asian Studies*, Boulder, v. 4, n. 2, p. 263-284, Mai-Ago., 2004.

FARRELL, Theo. Constructivist security studies: portrait of a research program. In: International Studies Association. New Orleans, International Studies Association, 2002. p. 49-72.

FLOYD, Rita. Human security and the Copenhagen school's securitization approach: conceptualizing human security as a securitizing move. *Human Security Journal*, Paris, v. 5, p. 38-49, winter 2007.

GIDDENS, Anthony. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.

GLASIUS, Marlies. Human security from paradigm shift to operationalization: job description for a human security worker. *Security Dialogue*, Oslo, v. 39, n. 4, p. 31-54, Fev., 2008.

HINSLEY, F. H. *Power and pursuit of peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

HURD, Ian. Constructivism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Ed.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 288-312.

HURRELL, Andrew. Collective security and international order revisited. *International Relations*, London, v. 11, n. 1, p. 37-55, Abr., 1992.

KARACASULU, Nilüfer; URGÖREN, Elif. Explaining social constructivism contributions to security studies. *Perceptions*, Ankara, v. XII, n. 3, p. 27-48, summer/autumn 2007.

KERR, Pauline. The evolving dialectic between state-centric and human-centric security. In: WORKING paper. Canberra, set. 2003. Disponível em: <http://rspas.anu.edu.au/ir/pubs/work_papers/03-2.pdf>, Acesso em: 5 out. 2008.

KERR, Pauline. Human Security. In: COLLINS, Alan (Ed.) *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 92-106.

KERR, Pauline; TOW, William; HANSON, Marianne. The utility of the human security agenda for policy-makers. *Asian Journal of Political Science*, Singapore, v. 11, n. 2, p. 89-114, Dez., 2003.

KESSLER, Oliver; WERNER, Wouter. Extrajudicial killing as risk management. *Security Dialogue*, Oslo, v. 39, n. 2-3, p. 289-308, Abr., 2008.

KNUDSEN, Olav F. The concept of cooperative security and its relationship to policy. In: ISA ANNUAL CONVENTION, 42., 2003, Chicago. *Paper apresentado no Paineel "Reframing the Security Agenda of the 21st Century"*. Chicago, International Studies Association, 2003.

KOTHARI, Rajni. Concept of common security and the reality of common insecurity. *Security Dialogue*, Oslo, v. 14, n. 4, p. 371-377, Out., 1983.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. Broadening the agenda of security studies: politics and methods. *Mershon International Studies Review*, São Francisco, v. 40, n. 2, p.229-254, Out., 1996.

MEYER, Berthold; SCHLOTTER, Peter. Common security between East and West Questions related to Palm Report. *Security dialogue*, Oslo, v. 14, n. 3, p. 219-225, Jul 1983.

MYTHEN, Gabe; WALKLATE, Sandra. Terrorism, risk and international security: the perils of asking 'what if?'. *Security Dialogue*, Oslo, v. 39, n. 2-3, p. 221-242, Abr. 2008.

PARIS, Roland. Human security: paradigm shift or hot air? *International Security*, Cambridge, v. 26, n. 2, p. 87-102, Outono 2001.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Human Development Report*: 1994. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.

RAMEL, Frédéric. La sécurité humaine: une valeur de rupture dans les cultures stratégiques du Nord?. *Études internationales*, Quebec, v. 34, n. 1, p. 79-104, Mar., 2003.

RASMUSSEN, Mikkel V. 'It sounds like a riddle': security studies, the war on terror and risk. *Millennium: Journal of International Studies*, London, v. 33, n. 2, p. 381-395, Mar., 2004.

ROBINSON, Paul. *Dictionary of international security*. Cambridge: Polity Press, 2008.

SHAPCOTT, Richard. Critical theory, In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Ed.). *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 319-344.

TARZI, Shah M. The Dilemma of Collective Security: a theoretical critique. *International Relations*, London, v. 13, n. 6, p. 43-53, Dec., 1997.

ULLMAN, Richard H. Redefining security. *International Security*, Cambridge, v. 8, n. 1, p. 129-153, Summer, 1983.

WAEVER, Ole. Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New school's in Security Theory and their origins between core and periphery. In: REUNIÃO ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 2004, Montreal. *Paper apresentado na reunião anual da International Studies Association*, Montreal, International Studies Association, 2004.

WAEVER, Ole; BUZAN, Barry. After the return to theory: the past, present and future of security studies, In: COLLINS, Alan. *Contemporary security studies*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 383-402.

WALT, Stephen M. The renaissance of security studies. *International Studies Quarterly*, Beverly Hills, v. 35, n. 2, p. 211-239, Jun., 1991.

**Para publicar na revista Universitas
Relações Internacionais, entre no endereço
eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e
agilizando o trabalho de edição.**