

SOBRE O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS: FUNDAMENTOS DA DISTINÇÃO DA NATUREZA DA FORÇA E SUA DESTINAÇÃO.

Héctor Luis Saint-Pierre*

1. A MODO DE INTRODUÇÃO: SOBRE A INCORPORAÇÃO ACRÍTICA DE CONCEITOS E DISCURSOS POR ACADÉMICOS LATINO-AMERICANOS

Não obstante a produção literária sobre as questões relativas à Paz e a Guerra tenha ocupado importantes páginas desde épocas prístinas da humanidade¹ e que esse tema seja central e motivo fundacional da área de estudos que se chamou desde a segunda década do século passado “Relações Internacionais”, talvez pelo verso anglo-saxônico que recuperou academicamente esse conjunto de estudos, a bibliografia inglesa e norte-americana domina e impregna a orientação dessa área e, concomitantemente, as reflexões sobre a paz, a guerra, a estratégia e a segurança internacional. Esta influência linguística e cultural, que representa uma perspectiva epistêmica orientada pela história, a cultura os valores e interesses das metrópoles colonialistas é frequentemente assimilado de maneira acrítica pela acadêmica da periferia.

Nessa academia, especificamente na área de Relações Internacionais — que pela sua curta idade por vezes sente-se epistemicamente complexada frente a outras áreas — frequentemente

* Professor Titular de “Segurança internacional e Resolução de Conflito” da Universidade Estadual Paulista. Pesquisador Pq do CNPq. Coordenador da área de “Paz, Defesa e Segurança Internacional” do Programa Interinstitucional (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) de pós-graduação “San Tiago Dantas”. Diretor do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-Unesp). Membro do diretório da *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (RESDAL). Coordenador do Observatório Sul-americano de Defesa e Forças Armadas.

¹ Baste lembrar que o primeiro livro de História no sentido moderno do termo foi escrito pelo grego Tucídides durante *A Guerra do Peloponeso* que deu título à obra. Ainda hoje este texto é obrigatório para os estudantes de Relações Internacionais e obviamente para os especialistas em Guerra e Segurança Internacional.

confunde-se “progresso” (aquela velha ideia positivista da ciência) pela “última novidade terminológica”, de maneira tal que não empregar os últimos conceitos acunhados pela metrópoles pode ser considerado um indicio de atraso acadêmico. Assim, alguns conceitos, noções e teorias foram importados e assimilados sem cuidado para com a perspectiva regional desde onde foram formulados, nem a máscara ideológica que representam nem os objetivos políticos que escamoteiam na sua aparente neutralidade valorativa.

Na América Latina, na área especificamente dedicada à Segurança Internacional, a Defesa e a Paz, incorporaram-se teorias, conceitos e noções de notável infertilidade analítica, explicativa e heurística, de pobre capacidade preditiva, de inconveniente força prescritiva e inconsequente administração operacional. Poderia ser considerado apenas mais um outro caso de ingenuidade acadêmica se suas consequências práticas não fossem um perigo à autonomia intelectual e à soberania política. Notório espaço na literatura especializada ocupou o conceito errôneo de “monopolaridade”², chegando-se a considerar a quem não o usasse de estar ainda preso à heterogeneidade ideológica da Guerra Fria; outro exemplo que consumiu tinta em excesso foi considerar o 11/09 como um divisor de águas no âmbito da Segurança Internacional; outros ainda mais prosaicos foram (e continuam sendo) as prescrições de “guerra contra as drogas” e “guerra contra o terrorismo”. Os que aqui nos preocupam especialmente são os de “Agenda hemisférica de ameaças”, a muitas vezes ignorada diferença entre a natureza da “Defesa” e a da “Segurança” e o perigoso deslocamento do conceito de “Segurança” extrapolando-o e “multidimensionando-o”. Com essa incorporação acrítica de conceitos

² Criticamos este equívoco conceito em várias oportunidades, a mais recente em “Grandes tendências da segurança internacional contemporânea” in JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA J.P.: *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010, especialmente pp. 36 e 37.

admitiu-se, por exemplo, que as migrações constituem uma ameaça³ à soberania, que a pobreza “pode colocar em risco a segurança do Estado e da Democracia” — quando, em realidade, são as deficiências do Estado em oferecer as condições econômicas, políticas e sociais, em parte, o motivo de algumas dessas migrações; quando a pobreza, longe de ser uma ameaça, é um inequívoco indicio da incapacidade do governo para criar e distribuir a riqueza e um claro sintoma da disfunção dessa “democracia”.

Diferentemente das palavras — relacionadas semanticamente às coisas —, os conceitos são ferramentas epistêmicas que não necessariamente precisam se ajustar aos acontecimentos,⁴ mas que são construídos para permitir uma aproximação aos mesmos com o objetivo de compreendê-los, explicá-los e, eventualmente, operar sobre eles. Por isso, a principal virtude de um conceito é sua potencialidade analítica. “Análise” (ανάλυσις) é uma palavra grega que significa “separar”, “dissolver”, “diluir” uma substância, processo ou tópico complexo em seus elementos constituintes. Todavia, um dos conceitos considerados “mais esclarecedores” da complexidade que tomou conta da compreensão do fenômeno da segurança tem a inconveniente característica de não apenas misturar indiscriminadamente vários elementos de natureza diferente (como ameaça, perigo, desafio, inimigo), de origens variadas (como sociais, políticos, econômicos, ambientais, energéticos), que requerem todo tipo de respostas (econômicas, de saúde pública, culturais, educativas, militares, policiais), articuladas por diferentes instituições do Estado (os diferentes ministérios e secretarias do Estado), da sociedade e

³ Isto, infelizmente, nada tem de metafórico, contra essa “ameaça” se enrijeceram leis migratórias, aumentou-se a patrulha fronteiriça e costeira e até levantaram-se vergonhosos muros, demasiado concretos para serem metáforas.

⁴ Para algumas ferramentas, como os “tipos-ideais” weberianos, o perfeito ajuste entre o tipo e a realidade é a prova da sua inutilidade heurística. Com efeito, a informação epistêmica que oferece o tipo é precisamente o da sua diferença com o acontecimento estudado. Seu perfeito ajuste, portanto, não proporcionaria conhecimento algum. Ver de Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu, 1982, especialmente pp. 80-82. Também de nossa autoria, *Max Weber: entre a paixão e a razão* (3^o edição). Campinas: Unicamp, 2004, especialmente pp 58-74.

das pessoas, mas que além disso, não facilita em nada a compreensão do fenômeno, nem facilita sua explicação satisfatória, como tampouco oferece a possibilidade de construir cenários prospectivos nem problematizar e buscar com eficácia as possíveis soluções. Na verdade, seu insuportável peso polissêmico apenas serve para decorar (com gosto duvidoso) discursos sobre a Defesa, a Segurança e com isso escamotear a especificidade de vários problemas mais sérios que afligem a nosso continente nesta época. Mas talvez o mais perigoso deste conceito seja o aproveitamento político da inocultável confusão que esta multidimensionalidade mal explicada permite.

2. BREVE HISTÓRICO DO CONCEITO DE “MULTIDIMENSIONALIDADE” APLICADO À SEGURANÇA

Quando se avistava o fim da Guerra Fria e começou-se a questionar o sentido do Conselho de Segurança do Organização das Nações Unidas, criou-se uma comissão encarregada de estudar e levantar as novas ameaças que poderiam emergir no mundo que estava se abrindo. Conhecida como “Comissão Palme” (por Olof Palme, seu presidente), ela manifestou no seu informe,⁵ que às ameaças tradicionais (os conflitos interestatais) agora se adicionavam uma serie de questões nada novas, mas que passavam a ser vistas através do prisma da segurança e que foram denominadas “novas ameaças”. Na lista destas novas ameaças eram contabilizadas algumas velhas questões que agora tornavam-se complexas pela transnacionalização e as múltiplas conexões entre elas, como as migrações forçadas por guerras ou a miséria, as crônicas diferenças sociais, o crescente desemprego, a pobreza extrema, o tráfico de drogas ilícitas, de armas e munições e de pessoas, o crime organizado

⁵ *Informe de la Comisión Independiente sobre Cuestiones de desarme y Seguridad*, Organización de las Naciones Unidas, A/CN. 10/38, do 8 de abril de 1983

transnacional, etc.

O uso do prisma da segurança para observar os velhos problemas — que por serem conflitivos não são necessariamente uma ameaça — não constituem uma novidade na América Latina. Na verdade, esse prisma foi impositivamente introduzido como óptica específica da *Doutrina da Segurança Nacional* (DSN) desde a segunda metade do século XX e assumiu-se como diretiva repressiva (e a sua justificação) pelas ditaduras que, nas décadas dos 60 e 70 desse século, assolaram o continente para resguardar as costas da águia americana — muito ocupada naquele momento com o inimigo que, segundo ela, ameaçava a paz mundial desde o Pacto de Varsóvia com a inexorável guerra nuclear.⁶

Esta nova versão onusiana da “multidimensionalidade” reaparece no continente americano como parte o pacote apresentado pela confluência de, por um lado, o Consenso de Washington com sua preocupação por diminuir o tamanho do Estado e, por outro, o intento norte-americano de recompor doutrinariamente o continente americano como sua área de segurança nacional. Com esse objetivo é formulada a convocação das Conferencias Hemisférica de Ministros de Defesa (CHMD), como foro para discutir as questões da área e, especialmente, tratar de aprovar uma agenda hemisférica de segurança na qual era proposta uma lista comum de ameaças para todo o continente. A lista de ameaças propostas respeitava mais ou menos aquelas levantadas pela comissão Palme, todavia, a ordem de prioridade ou de “periculosidade” respondia basicamente às necessidades norte-americanas.

A filosofia que fundamentou esta proposta baseava-se, entre

⁶ Essa “inexorabilidade da guerra nuclear” funcionou como cimento coadjuvante do conluio das elites militar, política e o complexo empresarial militar. Uma análise admirável dessa promiscuidade pode ser constatada na pouco lida e menos citada obra de C. Wright Mills, *The Causes of World War Three*. New York: Ballantine Books, 1960.

outros, nos seguintes princípios:

1. a existência de ameaças comuns para o hemisfério definidas nas suas prioridades para todos os países;
2. o fim das ameaças tradicionais e a estabilização jurídica de fronteiras e territórios regionais que tornava remota a possibilidade de guerras interestatais e pouco funcionais às forças armadas nacionais;
3. a ausência de nitidez que carregam algumas ameaças entre o interno e o externo ao Estado, propondo o conceito de “interméstico” para indicar a particular natureza dessa zona cinzenta;
4. algumas dessas ameaças são de índole complexa, envolvendo elementos econômicos, sociais, drogas ilícitas, tráfico de armas, corrupção de políticos, da estrutura judiciária e policial, lavagem de dinheiro, etc;
5. a indistinção de natureza dos âmbitos específicos da Defesa e da Segurança Pública, o que leva a;
6. a desnecessária distinção de meios de emprego em um e outro caso, sem levar em conta;
7. a ineficiência de macro Estados que deveriam ser reduzidos para sanear as economias, de maneira que;
8. as forças armadas nacionais, que já não seriam necessárias para defender a soberania nacional, poderiam ser empregadas para enfrentar os problemas de segurança pública (as novas ameaças), lhes atribuindo novas missões e economizando forças, e;
9. deixar as questões relativas à Defesa para uma cobertura continental por parte dos Estados Unidos com apoio (se for necessário ações “sujeitas”) das forças armadas dos respectivos países ameaçados.

a. A preocupação da OEA com a Segurança

A partir do fim da Guerra Fria e da desarticulação do desenho bipolar da geometria de forças, os organismos internacionais, particularmente as comissões ocupadas pela Segurança Internacional, começaram a discutir os conceitos tradicionais da Segurança procurando focalizar a nova fisionomia que assumiriam as ameaças. Este processo pode ser percebido no hemisfério na preocupação que a Organização dos Estados Americanos (OEA) começou a mostrar por estes assuntos. A preocupação da OEA pela Segurança Hemisférica, talvez considerando insuficiente o Tratado de Assistência Recíproca (TIAR), desenhado para as exigências da Guerra Fria e naufragado no rochoso arquipélago do Atlântico Sul, ficou claramente manifesta quando na sua Assembleia Geral, realizada em Santiago de Chile em 1991, emitiu a **Declaração** que criava um Grupo de Trabalho específico para iniciar as consultas sobre a questão da Segurança Hemisférica. Posteriormente, em 1992, a Assembleia Geral substituiu esse Grupo pela Comissão Especial de Segurança Hemisférica, que finalmente se tornaria permanente em 1995 com o nome de “Comissão de Segurança Hemisférica”.

Na Assembleia Geral de 1991, em Santiago, os Estados membros assumiram o compromisso de, como diria posteriormente o embaixador Hernán Patiño Mayer no documento que declarava instalada a Comissão de Segurança Hemisférica,⁷ “iniciar um processo de consulta sobre Segurança Hemisférica, à luz de novas circunstâncias regionais e mundiais, desde uma perspectiva atualizada e integral da segurança e o desarme”. Naquele documento, Patiño Mayer discute e critica a visão “militarizada” e “estática” que caracterizava até então os conceitos de Segurança. Para Mayer, a Segurança é a “situação que em qualquer

⁷ “Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa”, documento preparado pelo Presidente da Comissão Especial sobre Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos, Embaixador Hernán M. Patiño Mayer, maio de 1993.

âmbito possibilita o exercício das próprias capacidades, não obstante a existência de ações e situações antagônicas e que, além disso, supõe a capacidade para enfrentar ou dissuadir a agressão ou para reduzir a vulnerabilidade ante a mesma”. Mais adiante caracteriza a defesa pelo seu caráter dinâmico e a define como “um conjunto de medidas e ações destinadas a enfrentar distintos tipos de situações de riscos potenciais ou efetivos ou reduzir a vulnerabilidade ante as mesmas”. Mayer rejeita a limitação do conceito de segurança ao fator militar e aceita a ampliação às questões como a extrema pobreza, o crescimento desenfreado da população, a desigual distribuição da riqueza, as barreiras ao livre comércio, a proliferação de armas de destruição em massa, etc. Todavia, ele limita o emprego do componente militar a aquelas áreas que, por sua natureza, possam exigir o uso da força ou o aproveitamento das suas capacidades técnicas e logísticas.

Naquele momento, o conceito central da Comissão não era de Segurança Multidimensional, mas o de ***Segurança Cooperativa*** que, para Mayer, significa que a segurança de cada membro é garantida por todos, o que implica em valores e interesses compartilhados, a decisão comum de protegê-los e enfrentar situações antagônicas e as agressões que possam afetá-los. Sintonizado com este pensamento, o Secretário Geral da OEA daquela época, César Gaviria, defendeu a “Segurança Cooperativa, cujo objeto principal é a criação de condições de segurança cuja estabilidade dependa da confiança mútua, da regulação da capacidade militar e da previsibilidade das ações de todos os participantes”.⁸

Um breve documento que aborda esta problemática, de maneira conclusiva e esclarecedora, foi aprovado durante o trigésimo segundo

⁸ Embaixador César Gaviria: “Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad”.

período ordinário da OEA pelos ministros de Relações Exteriores e Chefes de Delegação e que, desde então, é reconhecido como a “*Declaração de Bridgetown*”. Nesse documento, os Ministros reconhecem a multidimensionalidade (que ainda não adjetivava a segurança como um todo) das ameaças, preocupações e desafios, incluindo entre estes os aspetos políticos, económicos, de saúde e ambientais; que muitos destes são de carácter transnacional e que, como tais, requerem uma cooperação internacional adequada para anula-los; que essa multidimensionalidade exige respostas de aspectos múltiplos exercidas por parte de distintas organizações nacionais;⁹ e, finalmente reconhece que a percepção das ameaças responde às diferenças e às características regionais. Acabam acordando que “os Estados Membros devem intentar fortalecer e, quando corresponda, desenvolver mecanismos apropriados e pertinentes para aprofundar a cooperação e coordenação a fim de abordar de maneira mais focalizada as novas ameaças, preocupações e outros desafios multidimensionais à segurança hemisférica”.¹⁰

b. Da multidimensionalidade das ameaças à multidimensionalidade da Segurança

O adjetivo “multidimensional”— até aquele momento aplicado exclusivamente às ameaças — foi-se deslizando ao “enfoque” para finalmente caracterizar à “segurança” como um todo. Quando aplicado apenas às ameaças, era possível entender que aquele adjetivo referia-se

⁹No mencionado discurso do Embaixador Patiño Mayer, este antepõe à **multidimensionalidade das ameaças** a “**multifacetaldade das respostas**”. Esta prevenção e precisão que me preocupa no desenho conceitual, assim como a ênfase que estou dando à distinção entre as percepções das ameaças e a decisão sobre as respostas, é o perigo que sempre espreita a instrumentalização da força na América Latina: a militarização indiscriminada das respostas para todos os problemas.

¹⁰ AG/DEC.27(XXXII-O/02) *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, (aprovada na quarta sessão plenária celebrada o 4 de junho de 2002).

aos novos focos de ameaças que, uma vez reduzida a influência das tradicionais, começariam a se visualizar mais nitidamente. Com efeito, a origem das ameaças já não se limitava à dimensão estatal, mas abarcava simultaneamente dimensões diversas e complexas, como as sociais, as econômicas, as políticas, etc. O novo era a construção conceitual do neologismo “multidimensionalidade das ameaças”. Um dos últimos intentos de colocar um limite ao alcance do alongamento do conceito de “Segurança” ficou a cargo de Patiño Mayer, quem advertia que essas ameaças emergentes não afetavam necessariamente à segurança e que **não se adequavam nem requeriam uma resposta militar**. Na sua proposta, ante a “multidimensionalidade” das ameaças, o Estado dispunha de uma “multifacetaldade” das respostas que deveriam ser articuladas pelas diferentes e específicas agências do Estado. Com isto, Mayer queria dizer que o Estado conta com varias ferramentas institucionais, além das forças armadas, para enfrentar esses desafios. Os ministérios de educação, de saúde, de justiça, de economia, entre outros, eram os instrumentos específicos e mais adequados que o ministério de defesa para organizar as medidas que permitiriam enfrentar com êxito os novos desafios.

Em 2003, com a *Declaração sobre segurança nas Américas*,¹¹ assoma-se em todo o continente tanto a diversidade dos desafios, preocupações e ameaças, *quanto a “multidimensionalidade” do seu alcance*. Com isto, entendo que se quer indicar que os desafios, preocupações e ameaças alcançam diferentes âmbitos ou aspetos estatais. Todavia, muitas dessas preocupações e desafios, como os ambientais, os políticos, econômicos, a pobreza extrema,¹² não parecem ameaçar a

¹¹ DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS (Aprovado na terceira sessão plenária, celebrada o 28 de outubro de 2003) OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 outubro 2003

¹² A não ser que, como ironiza Ernesto López, “‘pobres extremos’ puedan devenir ‘pobres extremistas’ y amenazar la paz social y/o política de una región o país”, In: Ernesto López y Marcelo Sain

soberania nem o monopólio legítimo da violência que a garante. Na verdade, muitos deles, mais do que ameaças, são claros sintomas de soberanias incompletas e consequências indesejadas de democracias deficientes. Não obstante, para os signatários do Documento, elas “têm determinado que a segurança tenha um caráter multidimensional”. Em alguma medida a filosofia implícita naquela advertência de Patiño Mayer se conserva, como pode inferir-se do parágrafo seguinte:

K) As novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de distintas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre governos, o setor privado e a sociedade civil, todas atuando de forma apropriada conforme às normas e princípios democráticos e as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada.¹³

Não obstante, ante as debilidades institucionais de alguns países do continente, a desconfiança no sistema policial e, em alguns casos, também do judiciário somadas ao horizonte histórico temporal limitado, em geral a 4 anos, que preocupa à classe política (até o próximo processo eleitoral), muitas vezes as respostas institucionalmente adequadas tornam-se politicamente ineficientes e a resposta militar demasiadamente atrativa. Com efeito, as novas ameaças, aquelas que, para Mayer, nem requerem nem admitem uma guerra como resposta, normalmente exigem uma boa situação econômica e consistência institucional por parte do Estado e, sobretudo, tempo — em alguns casos muito tempo. Por outro lado, ainda que comprovadamente ineficazes com relação à solução reclamada pelos novos “desafios”, as forças armadas, por sua capacidade de mobilização, de manobra e amplitude logística, permite respostas quase imediatas e espetaculares. Colocadas nas ruas, elas provocam uma “sensação de segurança” ao cidadão que permite recuperar os “bons

(compiladores) “*Nuevas Amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Quilmes: UNQ, 2004, pag. 57.

¹³ DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS, ed. Cit.

níveis de aceitação popular” que interessa aos políticos e ao governo, embora em nada mude os índices de violência ou na repressão ao crime organizado. Na verdade, em muitos casos a única instância institucional com capacidade de mobilização nacional com que contam alguns países são as suas forças armadas. Isto reforça a precaução de alguns analistas com relação à “securitização” de alguns problemas da região¹⁴ e da militarização da resposta. Outros temem que o uso inconsequente desta modalidade conceitual leve à “militarização” do sistema policial, em alguns países esgotados por níveis de criminalidade intoleráveis, ou sua contrapartida igualmente perniciosa para o Estado: a “policização” das suas forças armadas.

c. Conferências Hemisféricas de Ministros de Defesa (CHMD)

O conceito de “Segurança Multidimensional”, que nas reuniões de cúpula do Hemisfério ou nas Reuniões Espaciais de Segurança podia ser até certo ponto admitido, dado que o objeto daquelas era resenhar todos os aspectos que impactam a segurança dos Estados, das suas sociedades e dos homens, transforma-se numa arapuca quando é incorporada às Conferências Hemisféricas de Ministros de Defesa (CHMD) que, como o seu nome pareceria indicar, seria um foro exclusivo da defesa. Com efeito, nestas, os ministros se reúnem para discutir exclusivamente as matérias atinentes à sua pasta ministerial, aquelas sobre as quais têm prerrogativa para deliberar, isto é, a Defesa. Não obstante, a “condição multidimensional” da segurança é incorporada na VI CHMD e associada ao desenvolvimento e o progresso das nações. Como pode se ler no segundo parágrafo da *Declaração de Quito*:

A segurança constitui uma condição multidimensional do desenvolvimento

¹⁴ Ver, por exemplo, o artigo de Gastón Chillier e Flaurie Freeman “O Conceito Novo de Segurança Hemisférica da OEA: Uma Ameaça Potencial” In: Informe Especial de WOLA, Julho 2005.

e o progresso de nossas nações. A segurança se fortalece quando aprofundamos sua dimensão humana. As condições da segurança humana melhoram com o pleno respeito da dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas, no marco do estado de direito, assim como também mediante a promoção do desenvolvimento econômico e social, a educação e a luta contra a pobreza, as doenças e a fome. A segurança é indispensável para criar oportunidades econômicas e sociais para todos, e gerar um ambiente favorável para atrair, reter, e empregar produtivamente o investimento e o comércio necessários para criar fontes de trabalho e realizar as aspirações sociais do Hemisfério. A pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população, também afetam a estabilidade e a democracia, erodindo a coesão social e vulnerando a segurança dos Estados.

É verdade que reconhece que “cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança e defesa; definir as estratégias, planos e ações para fazer frente às ameaças da sua segurança, de acordo ao seu ordenamento jurídico”, mas, dada a diferencia de percepções entre os países do hemisfério e das alternativas institucionais para enfrentar aquelas ameaças, perigos e desafios, detenho-me ante a dúvida de que acordo poderia assinar um ministro de Defesa com os seus homólogos para “atrair, reter e empregar produtivamente o investimento estrangeiro”. Duvido do alcance do que possam decidir os ministros de Defesa sobre políticas para mitigar o HIV, para a reconstrução depois dos desastres provocados por terremotos e furacões, para conter as migrações forçadas e para combater o crime organizado, quando em muitos países estas são preocupações de outras pastas ministeriais. É compreensível que as forças armadas participem em casos de catástrofes naturais, de apoio ao combate ao crime e, eventualmente, ao controle migratório, mas em todos estes casos, dependendo dos ordenamentos jurídicos, pelas funções subsidiárias das forças armadas, mas nunca contemplado como objetivo específico na formulação das políticas de defesa, como supõe o cargo ministerial.

Os conceitos não têm nem devem ter a função que se espera do mito, isto é, de reunir numa única imagem a complexidade de um processo — como pretendia, por exemplo, Sorel da greve combativa ou

Florestan Fernandes da guerrilha socialista. Os conceitos, em quanto ferramentas epistêmicas, têm a função de iluminar partes delimitadas da realidade complexa, de mostrar relações causais entre os elementos dessas partes e a dinâmica entre elas na composição do fenômeno. Mais cuidado deve se dispensar quando esses conceitos, ademais da sua função epistêmica assumem funções prescritivas e operacionais, como é o caso do conceito em questão.

d. A multidimensionalidade no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)

O bom de escrever sobre o conceito de “multidimensionalidade da segurança” no âmbito do CDS é que não há nada a dizer. Com efeito, nos documentos emitidos pelo CDS não se constata nem uma linha dispensada a este equívoco conceito, o que talvez reflita um dos motivos pelos quais América do Sul foi assumindo uma identidade de interesses e valores estratégicos e se diferenciando no seu posicionamento dos demais países das Américas nas sucessivas edições das CHMD. O esforço por minimizar a agenda de Defesa a assuntos específicos da pasta, o intento por distinguir as questões de segurança pública das da defesa e manter separados os mecanismos institucionais para enfrentar os desafios e ameaças em cada um desses âmbitos foram marcando a convergência para um posicionamento compartilhado entre os países da sub-região.

Evitar a facilidade do emprego discursivo do conceito “segurança multidimensional” é uma mostra de maturidade por parte deste recente foro sub-regional de defesa. Um indicio da consolidação desta tendência no CDS foi o consenso para criar uma Comissão separada e específica para tratar dos assuntos atinentes ao âmbito da segurança pública: em 10 de agosto de 2009 foi criado o Conselho Sul-americano de Luta Contra o

Narcotráfico (CSLCN) no seio da União de Nações Sul-americanas (UNASUR), como “um foro de consulta, coordenação e cooperação em matéria de prevenção e luta contra o problema mundial das drogas”.¹⁵ A criação do CSLCN obedece à clara intenção do CDS de separar a agenda de defesa da de segurança, não apenas por considerações conceituais, mas também por questões institucionais e operacionais (a representação institucional no CSLCN é constituída pelos ministros de governo e/ou do interior e entidades especializadas que manejam o tema de narcotráfico na região sul-americana).¹⁶

3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE “SEGURANÇA MULTIDIMENSIONAL”

Antes de discutir a incorreção semântica e a ineficácia heurística do conceito deter-me-ei em dois aspetos que considero relevantes para analisar a questão que, pelo uso acríptico do conceito, muitas vezes passam inadvertidos. Por um lado, a ideia da existência de uma *agenda única* de segurança hemisférica que pudesse conter uma lista de ameaças comuns a todos os países do continente e receitas de respostas únicas para todos os países. Nas Declarações de Segurança e das Conferências já se reconhecem as diferenças perceptivas das ameaças e as particularidades institucionais e organizacionais dos diferentes países para enfrentá-las, pelas quais me eximo de tratar desse tema em profundidade, limitando-me aqui a colocar meu ponto de vista. Deter-me-ei mais na reflexão sobre a diferença de natureza existente ente a Defesa e a Segurança Pública por considerá-la ainda nebulosa e de contornos pouco nítidos, seja por falta de definição conceitual, precisão constitucional, por falta de recursos

¹⁵ Disponível em: <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?menu=3&submenu1=8&idiom=1> (última consulta em 25/07/2011).

¹⁶ *Idem. Ibidem.*

institucionais e algumas vezes por consignas política ou mesmo interesses eleitorais.

a. A percepção como fonte original da segurança.

A crítica à ideia de uma agenda de ameaças comuns para o hemisfério, que expus em outras ocasiões,¹⁷ fundamentava-se na definição da ameaça como fenômeno puramente perceptivo. Com efeito, consideramos que a ameaça não tem uma existência *em si*, senão que apenas se constitui e atua na percepção de quem é ou se sente ameaçado. Descrevo a ameaça como “uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe”.¹⁸ Dai que a ameaça 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. Concordando que a ameaça apenas existe *em e para* uma percepção e que as percepções são relativas também à constituição específica do receptor, quando nos referimos às ameaças nacionais aludimos a um fenômeno condicionado por uma específica e única situação geopolítica, histórica, cultural, institucional e política que constitui a característica idiossincrática de cada país que filtra os *inputs* e configura suas particularíssimas percepções. Portanto, não existe uma única ameaça objetivamente para todo o continente, mas tantas quantas as particulares percepções que as constituem: a migração, por exemplo, que para os Estados Unidos constitui uma das suas principais ameaças, para outros países do

¹⁷ Em “Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa” In: Ernesto López y Marcelo Sain (compiladores) “*Nuevas Amenazas*”, *op. cit.* Mais recentemente em “As “novas ameaças” às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual” In: RIZZO DE OLIVEIRA, E.: *Segurança & Defesa Nacional. Da competição à cooperação regional*. São Paulo: Ed. Fundação Memorial da América Latina, 2007.

¹⁸ Idem, *ibidem*, pag. 23.

continente significa um importante (quando não o principal) ingresso de divisas. Ainda que possamos concordar com a aceitação de uma única teoria das ameaças (seja militar, econômica ou politicamente imposta), resta a dúvida sobre se esta concordância significa aceitar também uma única estratégia como resposta: o combate armado ao narcotráfico em América do Sul, por exemplo, que alguns países pretendem impor como a única solução possível, para outros essa forma de combate, ou a presença armada de assessores militares extra-regionais na sub-região que implica esse combate, constitui precisamente a principal ameaça à sua soberania ou a sua liberdade de ação.

Em última instância, a Segurança, como aspecto central da Política Internacional, é da mesma matéria empírica que esta, a saber, percepções. Tanto a emissão — como dado empírico a levar em conta — é uma percepção, como é sobre a percepção dos outros que atua a política externa. Com efeito, o exercício da política externa orienta-se a gerar, consolidar ou alterar percepções das unidades decisórias vizinhas. A atitude ou gesto ameaçador de uma unidade política, como expressão da sua política externa, procura provocar nos outros uma percepção determinada, seja intimidatória ou de insegurança. Do mesmo modo, uma unidade política procurará realizar os gestos próprios da amizade, transparência e confiança se pretender gerar uma percepção de segurança e até de cooperação com a outra.

Estes argumentos, simples, quase óbvios, foram suficientes para desmontar a insustentável tese das “ameaças comuns” que, por sua vez, eram a base para a proposta de uma agenda hemisférica de segurança. O que se escamoteava detrás disto, era a necessidade de contar com uma base comum de ameaças e suas respectivas respostas para aplicar uma única “Doutrina de Segurança”, que permitisse recuperar

estrategicamente um hemisfério relegado a um papel irrelevante durante toda a Guerra Fria. Em obediência a essa doutrina e como peças de uma engrenagem de segurança continental, os países do continente aplicar-se-iam, com o emprego das suas forças armadas, a debelar o que fosse considerado uma ameaça pelos Estados Unidos. Estes, por sua vez, ofereceriam a cobertura defensiva a um continente impotente, uma vez que suas forças armadas nacionais fossem transformadas em meros corpos policiais abocadas à segurança pública.

b. Fundamento filosófico da diferença entre “Defesa” e “Segurança Pública”

Admitindo a dificuldade operacional de alguns países¹⁹ para reconhecer a distinção entre Defesa e Segurança Pública por se encontrar envolvidos em sérios problemas de enfrentamento interno, defendi²⁰ a necessidade de debater esta questão baseado na distinção constitucional que alguns países reservam às questões da Defesa e da Segurança Pública. Aqui pretendo ensaiar outro caminho e abordar a questão desde uma perspectiva filosófica, tentando analisar os fundamentos da natureza específica de cada um daqueles que justificaria manter essa distinção.

Algumas antropologias filosóficas consideram o homem como um ser social por natureza e a sociedade como uma característica intrínseca e definicional do mesmo.²¹ Não obstante, para outras, a natureza dos

¹⁹ Para alguns países, como é o caso de Colômbia, que enfrentam importantes e crônicos conflitos internos, envolvidos num enfrentamento no qual não podem poupar esforços institucionais para manter o monopólio da violência e a univocidade jurídica para todo o território nacional, resulta difícil, quando não impossível, fazer diferenças conceituais entre segurança e defesa e a decisão sobre os meios de emprego no combate soam cínicas, porque na prática vêm-se obrigados a usar todo o potencial de que disponham para debelar a ameaça que os dilacera.

²⁰ No artigo “Las Definiciones Políticas” In: DONADIO, Marcela *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.

²¹ Na verdade os gregos não tinham um conceito de “sociedade” para eles o homem era um animal político (ζωον πολιτικον), donde a politicidade era a diferença específica que definia ao homem (ver. Aristóteles, *Política*). A conflitividade, para os pensadores que partem desta hipótese, é inerente à

homens é solitária e a sociedade é o produto da deliberação e o acordo entre eles. Para os filósofos que assim pensam,²² no começo houve um pacto. Não se trata aqui de um início cronológico ou histórico, mas meramente lógico. Antes desse, os deuses ainda não tinham sido criados e, por isso, não havia nem bem nem mal. Tampouco existiam leis nem normas que limitassem o comportamento dos homens e, sem elas, nada constituía crime. Sem contenção moral nem limites normativos ou jurídicos, a força impunha-se como a forma preferencial do relacionamento entre os homens que, por isso, percebiam-se a si mesmos como o mais pavoroso da natureza. Cada homem devia cuidar-se de todos os demais num regime de auto-defesa sem tréguas. Cada um por si e todos contra todos num estado de guerra permanente que Hobbes denominou para sempre na Filosofia Política de “estado de natureza”, no qual, “o homem é o lobo do próprio homem”.²³

Não foi o amor pelo próximo, mas o pavor, que levou os homens ao pacto. Nesse ato, todos eles abdicaram da sua vontade de decisão e da sua capacidade de autoproteção, sua força e os seus instrumentos, concentrando-os monopolisticamente e concedendo-os a alguém (um homem ou um grupo de homens) que, por não fazer parte do pacto, além de controlar a concentração monopólica e absoluta da força, carece de obrigações e constrangimentos. Por estar acima do pacto é soberano, uma pura vontade sem limites; enquanto os outros homens se transformam em súditos pelo pacto voluntário e precisamente pela voluntariedade desse

socialização do homem (Ver FREUND, Julien, *Sociologie du conflict*. Paris: Press Universitaires de France, 1993).

²² Hobbes, Locke, Rousseau são dos primeiros que, desde perspectivas e com consequências teóricas diferentes, defenderam o acordo como fundamento social.

²³ Injustamente Hobbes é lembrado por esse estado e ao caos ou à anarquia normalmente denomina-se “estado hobbesiano”. Não obstante, há de se reconhecer que para Hobbes esta era uma situação meramente pré-social à qual talvez ele mesmo chegou ante a visão aterradora da revolução inglesa, da qual escapou para se refugiar na França. Seu esforço intelectual orientou-se, justamente, para fundamentar filosoficamente a sociedade por um pacto societário que permitisse aos homens superar aquela situação para viver em paz e segurança.

pacto legitimam ao soberano em toda sua potência: como monopólio da força e da decisão política.

A liberdade absoluta do soberano fundamenta-se e se manifesta no exercício incontido e incontestável da sua vontade absoluta, isto é, na *decisão*. A decisão, como produto da liberdade do soberano, constitui o conteúdo material da sua expressão, que assume a forma sintática do imperativo. Portanto, na medida em que decide, o soberano exerce sua liberdade manifestando sua vontade. Como resultado dessa manifestação, o soberano vai criando, pela própria forma da decisão, a rede de normatividade que o cerceia. Com efeito, com a expressão normativa da liberdade o soberano vai ordenando juridicamente o relacionamento entre os seus súditos e entre eles e si mesmo e, portanto, vai criando os compromissos vinculantes que constroem sua vontade e limitam sua liberdade. O paradoxo trágico do exercício da liberdade do soberano é que a manifestação da sua vontade absoluta ordena o mundo e o seu lugar nele e, com isso, limita a liberdade da sua vontade.²⁴ Não é a forma pura da norma — dirá Carl Schmitt contra Kelsen — que fundamenta o direito, senão sua absoluta ausência, portanto, o exercício pleno da vontade absoluta: a materialidade da decisão.

No inevitável ordenamento que gera a expressão da sua liberdade, uma única condição orienta a vontade soberana no seu recorte normativo. Não obstante o pacto não seja vinculante com relação ao soberano (este não tem qualquer obrigação), o fundamento daquele é a garantia de proteção do súdito e, em consequência, esta é a condição tácita, porém fundante, do pacto. Com efeito, os homens abdicam da sua autodefesa e entregam seus instrumentos de violência conscientes de que nenhum

²⁴ Com efeito, a liberdade se exerce na decisão voluntária entre alternativas possíveis, mas, como lembra J. P. Sartre, o resultado da eleição redundará na morte das alternativas (uma vez que se opta por uma, tanto ela quanto as outras deixam de ser alternativas) e conseqüentemente da liberdade.

acúmulo de capacidade de potência nem de instrumentos de violência serão suficientes para garantir sua segurança. Concedem ao soberano a concentração daqueles na expectativa de lograr uma efetiva proteção recorrente da monopolização legítima (por ser coletivamente voluntária) da força. Portanto, uma primeira característica desse monopólio é que a natureza da decisão e da violência para com os súditos é ordenadora (na medida em que se manifesta normativamente) e protetora (tanto dos súditos quanto do *status quo* normativo que garante a segurança daqueles). A natureza da modalidade de emprego do monopólio legítimo da força para com os súditos é de garantir a segurança e a ordem, isto é, de anulação da polêmica interna e a dissolução do conceito do “inimigo” no âmbito interno,²⁵ desde que o soberano deve ao seus súditos sua proteção e segurança. Dai que o exercício interno da soberania consista, antes de mais nada, em neutralizar os conflitos mantendo-os dentro dos limites da segurança de todos os seus cidadãos.²⁶ Para o seu interior, o soberano é polícia²⁷ e, no sentido estrito do termo, apenas para o exterior o soberano é política.²⁸

A ordem normativa que emana da vontade do soberano estabelece o relacionamento entre os homens, isto é, constitui o âmbito social entre os habitantes dentro do território sob o seu monopólio da violência. A

²⁵ Já os gregos consideravam que *Pólemos*, guerra, era um confronto armado com “outros”, com não gregos. Entre eles poderia haver discórdia, subversão, revoltas que eles chamavam *metabolé* ou genericamente *stasis*. Portanto, para os gregos era aberrante a ideia do “inimigo interno”. Desse ponto de vista, a ideia de “inimigo interno” que fora introduzido na América Latina com a perversa *Doutrina da Segurança Nacional* é um desvio de governo, uma patologia social, uma aberração política. Introduzindo o conceito de “inimigo interno” abre-se a possibilidade de eliminar, sem constituir crime, todos aqueles compatriotas que não concordem com o regime, com a forma de governo, com o partido no governo, com o ordenamento social, com as consignas econômicas, quebrando o pacto societário e a própria ideia de sociedade.

²⁶ Carl Schmitt, *El concepto de lo “político”*. Buenos Aires: Folios Ediciones, 1984, especialmente págs. 3 e ss.

²⁷ Note-se que a raiz de termo “polícia” é o mesmo que de “política”: *Polis*.

²⁸ Para Schmitt, assim como a essência da ética é o que permite distinguir o “bem” do “mal”, a estética o “belo” do “feio”, a economia o “lucro” da “perda”, a essência da política é a que nos permite distinguir “amigos” de “inimigos”. Inexistente internamente, o inimigo apenas se divisa no relacionamento com outras unidades políticas, entre as quais e por uma decisão de última instância, distinguirá as constelações de amigos das constelações de inimigos.

relação ente o soberano e os seus súditos decide e se expressa dentro da univocidade jurídica estabelecida pela normatividade emanada do soberano e mantida pelo monopólio legítimo da violência, o monopólio político. Essa expressão unívoca constitui no o que se chama na Política Internacional “unidade decisória”, em sentido estrito, uma “unidade política”. Por sua vez, esta unidade decisória configura uma “unidade” num ambiente no qual outras unidades políticas reclamam soberanamente o respeito pelas suas particulares univocidades jurídicas aplicadas exclusivamente para a comunidade humana dentro do espaço territorial específico dessas unidades políticas.²⁹ Por sua vez, elas intentam defender os princípios normativos das suas unidades contra qualquer outra unidade que possa ameaçá-las na sua existência. Dai que seja vital para cada unidade desenvolver sua sensibilidade estratégica para perceber entre as unidades políticas vizinhas aquelas que possam potenciar sua unidade e, principalmente, aquelas que possam ameaçá-la. Sobre esta percepção se fundamentará sua capacidade para distinguir amigos de inimigos, já que essa distinção é o fundamento da sua função política externa. A existência dessa pluralidade de unidades políticas, que podem chegar a guerrear pela sua existência, configura o ambiente externo como um *pluriverso* mais do que um universo, como observou Schmitt.

Nesse pluriverso, cada unidade política tentará preservar o seu próprio ordenamento normativo e lograr o reconhecimento do mesmo por parte das outras unidades políticas. Ante a falta de uma ordem normativa que regule a relação entre as unidades políticas dentro do pluriverso, cada unidade projetará para o exterior sua sensibilidade e sua capacidade de potência procurando definir e obter o reconhecimento do limite da sua

²⁹ Como observa Schmitt, “Do caráter conceitual do “político” deriva o pluralismo do mundo dos Estados. A unidade política pressupõe a possibilidade real do inimigo e, por consequência, de outra unidade política coexistente com a primeira”, op. cit. p. 49.

soberania, assim como perceber e delimitar a estatura estratégica soberana das outras unidades políticas, de maneira que fiquem estabelecidas as fronteiras de aplicação da ordem normativa e das decisões de cada unidade política. Essa projeção externa das unidades políticas no pluriverso constitui o plexo das relações de forças no mútuo reconhecimento e delimitação das respectivas estaturas estratégicas das unidades decisórias, isto é, a *matéria empírica* da “Segurança Internacional”. A plástica cristalização jurídica dessa relação de forças constitui o “direito internacional”, que define e normatiza sobre a guerra e a paz, o conflito e a cooperação, cerne da Política Internacional. A guerra não é o resultado do ódio — fenômeno psicológico —, mas do direito — fenômeno político.

Dessa maneira fica definido, em relação à diferença do emprego da força (monopólico internamente e de livre concorrência para o exterior),³⁰ o âmbito interno da unidade decisória e o do pluriverso, mas também vice-versa, o mesmo fenômeno mostra inequivocamente a diferente natureza da força empregada em cada caso: ordenadora e protetora internamente, defensora e letal externamente, como tentaremos mostrar agora.

Com efeito, o principal desafio e preocupação *permanente* do soberano é com o cuidado, por um lado, da segurança dos súditos e a manutenção da ordem que garanta como *status quo* da unidade decisória e, por outro, a defesa desse *status quo* perante eventuais ameaças do conjunto das unidades decisórias que compõem o pluriverso. A natureza da força na sua projeção interna é *protetora* do súdito e *conservadora* da ordem e se emprega em regime de monopólio. É o que se conhece como

³⁰ Raymond Aron justifica a existência da disciplina Relações Internacionais por referência justamente à força e o modo de emprego da mesma (legal internacionalmente e monopólica internamente) que permitira recortar o subsistema internacional. Ver deste autor seu clássico *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Éditions Calmann-Lévy, 1962.

“Segurança Pública”, “Segurança Interna”, “Segurança Cidadã”, que normalmente é administrada, na complexidade do Estado moderno, pelo Ministério da Justiça, Ministério do Interior e mais recentemente pelo Ministério da Segurança,³¹ criado ante o aumento do tipo de ameaças que intranquilizam à cidadania em geral. Por sua vez, com uma natureza de *letalidade defensiva* o monopólio da força se destina, em regime de livre concorrência, a eliminar as fontes de potencial hostilidade à unidade decisória e dissuadir às intenções de hostilidade contra a ordem da unidade política. Este duplo emprego do monopólio legítimo da força obedecendo à sua dupla natureza, por serem ambas permanentes, exige a elaboração de uma jurisprudência que legalize e normatize as condições e limites do seu emprego e que defina univocamente a cadeia de responsabilidades que permita a imputação jurídica em caso de que essas condições e limites não sejam respeitados tanto na ordem interna quanto no exterior. Na maioria das constituições nacionais a regulamentação do emprego da força em cada um destas suas duas naturezas é tratado em capítulos específicos e diferentes.³² Com respeito a essa regulamentação e objetivando a eficiência, cada um desses empregos conta com uma doutrina geral e de emprego específicas; em atendimento a esta, deverá prover um preparo e armamento também específico para cada uma das ordens de emprego. A especificidade da natureza dual da força em suas duas manifestações e sua permanência funcional, obriga o Estado a contar com burocracias administrativas dessas forças também permanentes e específicas, com educação, formação profissional, estatuto e preparo

³¹ O desenho institucional e o nome da estrutura dedicada à manutenção da segurança varia de país para país. A novidade a representou a República Argentina que, em março de 2011, criou o Ministério da Segurança ante o avanço do crime organizado e crimes conexos. A criação deste ministério, além de permitir uma melhor organização do enfrentamento às ameaças específicas deste ordem, permite uma separação mais clara das agendas de segurança e defesa nacionais. Neste sentido, a Argentina está na vanguarda da clara distinção entre Segurança e Defesa e toma as medidas arquitetônicas institucionais para enfrentar os desafios de cada uma das ordens do emprego da força.

³² Ver as análises específicas por países e as comparações realizadas pela pesquisa do Grupo ADEFAL em <http://iugm.es/adefal/inicio/documentacion/>

específicos para cumprir cabalmente com o papel constitucionalmente definido e realizar com eficiência as missões constitucionalmente atribuídas. A manutenção de ambas estruturas institucionais e do seu funcionamento correto depende de um orçamento específico e adequado para garanti-los, porque elas são vitais à conservação e funcionamento da unidade política. O governo, a cargo da administração da unidade política, tem entre as suas obrigações diretas o provimento dos meios adequados necessários para o correto funcionamento operacional de ambas instituições armadas. Em caso de inadequação ou insuficiência de uma delas, o governo deve assegurar sua recuperação. Substituir uma delas pela outra³³ (tendência cada vez mais frequente) pode resultar em inadequação instrumental, ineficácia de resultados e perda da função específica (pelo desvio de função) escamoteando e perpetuando as deficiências do aparato de Estado que está sendo substituído.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todas as áreas científicas a definição conceitual é central e por isso ocupa espaço nobre na produção científica. Porque, por um lado, a precisão conceitual fornece a univocidade que permite a comunicação compreensiva da atividade científica e, por outro, porque o conceito bem definido deve garantir o acesso instrumental àquela parte da realidade que se pretende analisar. Todavia, na área específica da segurança estas normas tornam-se dramáticas, pois, às considerações epistemológicas

³³ Tendência cada vez mais frequente na América Latina, dado o crescimento descontrolado da violência e da criminalidade que parece superar a capacidade de resistência da segurança pública, é o reforço das forças policiais ou até mesmo sua substituição pelas forças militares. Isto tem levado à desprofissionalização das forças armadas, dado o desvio de função e, em muitos casos, à corrupção destas ante o poder econômico do crime. Os resultados, no melhor dos casos foram meramente pirotécnicos e sobre os níveis de “percepção de insegurança” e não sobre os níveis de violência propriamente ditos. Retirar as forças armadas do seu papel específico na política externa significa debilitar esta e aquelas, não resolver o problema da segurança pública e ocultar o problema a ser resolvido, isto é, adequar as forças policiais para os desafios atuais da segurança pública.

anteriores, soma-se o fato destes conceitos tornaram-se operativos no discurso político com consequências políticas e sociais pelas quais os acadêmicos nem sempre se responsabilizam. Alguns dos autores de livros de Relações Internacionais, que nestas latitudes são tomados como científicos e universais e cujos discursos são reproduzidos sem crítica, são funcionários do Departamento de Estado ou assessores do Departamento de Defesa dos Estados Unidos e, como tais, comprometidos com as formulações políticas desses organismos.

A “multidimensionalidade” como enfoque ou adjetivo geral da Segurança é heurísticamente infértil, analiticamente inadequado e operacionalmente perigoso. Todavia, se em si mesmo esse conceito já é vago e ambíguo, alguns acadêmicos o empregam sem critério nem crítica levando ainda alguns ao paroxismo de declarar a “Segurança Multidimensional Global” que com injustificadas pretensões nada diz sobre todo. Ele foi sendo introduzido nas declarações hemisféricas da área da Segurança paulatinamente e sob pressão política de quem conta com a força para decidir sobre as ambiguidades conceptuais.

A natureza perceptiva das ameaças contradiz as pretensões hegemônicas de definir agendas hemisféricas, mas permitiu a busca de identidades estratégicas sub-regionais. Esta busca identifica e distingue não apenas baseada nas percepções das ameaças, mas também da distinção conceitual, institucional e operacional entre Defesa Segurança.

Finalmente e como uma conclusão geral resignada aos limites da objetividade: para uma ciência que pretenda reconhecimento no diálogo científico internacional, não bastará estudar os conceitos, empregar as teorias e repetir as consignas dos cientistas das metrópole; deverá reconhecer sus próprios problemas, formular suas perguntas, burilar seus conceitos, ensaiar seus métodos e construir suas teorias com a precisão de

quem não teme discutir com autonomia e universalidade seus resultados.
Como diria Goethe “pinta tua cidade e pintaras o mundo”.