

A SEGURANÇA GLOBAL MULTIDIMENSIONAL

RAFAEL DUARTE VILLA

Desde o início do pós-Guerra Fria a preocupação estratégico-militar tem recuado no cenário das discussões internacionais e outras dimensões, como a econômica e a ecológica, passam a ocupar um espaço mais amplo no debate político-acadêmico. Em outros termos, consolidam-se novos fenômenos de segurança antes ocultos e diluídos pelo debate em torno da Guerra Fria, durante a qual a discussão se centrava nas preocupações derivadas do confronto Leste-Oeste. No plano específico, esses fenômenos são a concorrência econômica-tecnológica, os desequilíbrios ambientais, a explosão populacional, as migrações internacionais e o narcotráfico. Esses novos processos têm como singularidade a sua natureza *social*, isto é, sua especificidade reside antes no funcionamento de uma sociedade civil cada vez mais transnacionalizada do que no próprio Estado, o que possibilita que atores não-estatais, como grupos ecológicos, de direitos humanos e de direitos reprodutivos, entre outros, surjam como consciências críticas em torno dos mencionados fenômenos.

Dessa forma, a natureza social tanto dos novos fenômenos quanto dos agentes transnacionais decorre do surgimento de uma noção de segurança internacional diferente da tradicional visão nacional de natureza estratégico-militar, centrada no Estado e procurada via acréscimo de poder relativo. Sob o ponto de vista conceitual, a natureza especificamente transnacional e social dos processos e dos agentes implica renunciar à apreensão e análise desta nova noção de segurança internacional a partir da perspectiva teórica realista, mais apropriada para a compreensão de relações interestatais puras. Em consequência, a fórmula conceitual alternativa de segurança internacional parece atender ao surgimento de um tipo ideal de *segurança global multidimensional* (SGM). *Global* porque a inter-

dependência e transnacionalização dos novos fenômenos de segurança permite ao conceito abranger significados não apenas localizados, mas planetários. *Multidimensional* porque não se constitui só de conteúdo estratégico-militar, mas também de outros conteúdos transnacionais, como explosão demográfica, desequilíbrios ecológicos e migrações internacionais, que fazem com que a segurança internacional seja encarada sob diferentes ângulos. Porém, o mais relevante, do ponto de vista conceitual, é que o surgimento de uma noção de segurança global multidimensional acaba atingindo a unidade de análise fundamental do realismo: o Estado. Nas páginas deste artigo se tenta esboçar algumas notas introdutórias em relação à forma com isso acontece. Como passo necessário, entretanto, retornaremos, numa primeira parte deste artigo, ao conceito realista, para avaliar de forma mais conceitual o que significa a inadequação realista em relação aos fenômenos sociais globais no pós-Guerra Fria.

REALISMO: INADEQUAÇÃO E REARTICULAÇÃO

Que condições satisfazem ou conduzem à emergência de novas fórmulas teóricas no campo das ciências humanas? Que significa dizer que uma teoria permanece à altura de seu tempo? Para esses dois problemas genéricos e amplos dificilmente se encontra uma resposta fácil ou totalmente adequada. Em primeiro lugar, quando um conceito é ultrapassado pelos fatos, a sua disfuncionalidade não indica, *a priori*, uma completa inadequação da teoria, mesmo porque os conceitos dificilmente dão conta de todo o universo do fenômeno, persistindo quase sempre algumas “anomalias”. Como demonstra Huntington em seu polêmico artigo “Choque de civilizações”, a existência anômala do cisma sino-soviético não invalidava o paradigma da Guerra Fria, centrado na análise de uma realidade internacional bipolarizada nos planos político, econômico e militar opondo Estados Unidos e União Soviética, embora o confronto se desse de forma indireta nos cenários do Terceiro Mundo¹.

Em segundo, o surgimento de um novo fato ou um processo não articulado de imediato por um conceito hegemônico leva necessariamente

¹ Samuel Huntington. “Choque das civilizações”. *Política Externa* 2 março de 1994: 121-2. Para uma análise do “paradigma das civilizações” proposto de Huntington consultar: José R. Novaes Chiappin. “O paradigma das civilizações, o realismo político e a nova estratégia de contenção”. *Estudos Avançados* (coleção documentos), 28, (novembro, 1996): 47-62 e também “O Paradigma de Huntington e o realismo político”, *Lua Nova* nº 34/1994: 37-53

à emergência de um outro conceito mais adequado? De novo a resposta não é tão simples, como poderia sugerir a pergunta. A emergência de novos fenômenos não pode ser tomada, automaticamente, como referência absoluta de mudanças ou inadequação dos conceitos. Nem mesmo quando uma comunidade científica discorda de uma escolha técnica ou metodológica para encarar a parte descritiva ou analítica de um problema pode-se interpretar essa discordância como um enfraquecimento intrínseco do conceito: a falta de uma interpretação padrão ou de uma redução a regras que gozem de unanimidade absoluta não impedem que um conceito oriente a pesquisa², e o fato de existirem escolas com posturas metodológicas diferentes acerca do mesmo objeto comprova essa idéia. Assim, não é difícil hoje, no campo das relações internacionais, encontrar quem prefira falar de *neo-realismo*, em oposição ao realismo clássico ou tradicional. Isso significa que as duas correntes podem funcionar adequadamente, sem que haja necessidade de um consenso tácito e/ou normativo absoluto sobre as razões do emprego de algumas regras de apreensão dos significados culturais dos processos históricos, ou ainda que seja necessário uma racionalização amplamente normativa ou explícita.

Contudo, isso não significa que as ciências humanas sobrevivam com base em acordos informais sobre regras de procedimento metodológicos e epistemológicos: essa constatação sugere que alguns dos tipos ideais utilizados pelas ciências humanas ou algumas de suas técnicas qualitativas e quantitativas atendam ao que Aron chama "o não-acabamento essencial"³. Isto é, na medida em que a realidade histórica apresenta novos significados passíveis de reprodução, ela talvez possa ser apreendida mediante a construção de novos tipos ideais. Como reforçaria Weber, "nisto, de modo nenhum, se expressa um caráter errôneo da intenção de criar sistemas conceituais por qualquer ciência (...) Antes, aqui se exprime o fato de que, nas ciências da cultura humana, a construção dos conceitos depende do modo de propor os problemas, e de que esses últimos variam de acordo com o conteúdo da cultura"⁴.

Caso o conceito não consiga recobrir adequadamente os significados do novo indivíduo histórico, pode-se pensar, então, que ele é inade-

² Thomas Kuhn. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1994. P. 69.

³ Raymond Aron. *As etapas do pensamento sociológico*. Brasília, Martins Fontes/Universidade de Brasília, 1982. Pp. 475-6.

⁴ Max Weber. *Metodologia das ciências sociais*. Campinas, UNICAMP/ Cortez Editora, 1992. Pp. 139-40.

quado? Nos últimos anos, é comum se falar da inadequação do conceito realista clássico perante o quadro de fenômenos que surgem no pós-Guerra Fria. Todavia, nunca se avançou além do plano genérico; em outras palavras, não se realizou a tarefa de construir os predicados concretos dessa inadequação.

Quando foi formulada a idéia de pentarquia de poder no início dos anos 70 pela administração Nixon-Kissinger⁵, tomou-se ciência do surgimento de certas anomalias que não se ajustavam ao modelo realista. Essa constatação era verdadeira, sobretudo, para o conceito de segurança. Quais eram os traços típicos desse novo sujeito histórico que o modelo clássico realista não conseguia articular? Em primeiro lugar, a natureza transnacional dos fluxos econômicos gerava um tipo de risco que, se sugeria ameaças ao bem-estar dos cidadãos de um Estado, não ameaçava diretamente a sobrevivência física dos indivíduos e do território, idéia que se encontrava explícita na noção de segurança estratégico-militar. Em segundo lugar, a despeito de a ameaça nuclear ter uma abrangência global, a segurança de caráter estratégico-militar ficava limitada a um quadro teórico de segurança nacional. O discurso acadêmico detinha-se a falar em segurança nacional dos Estados Unidos, da União Soviética e assim por diante, ignorando a imensa internacionalização do fato nuclear. No caso da transnacionalização dos fluxos de comércio, tecnologia e finanças, o quadro teórico, elaborado por alguns autores como Keohane e Nye, rejeitava a idéia de uma “segurança econômica nacional”, quer dizer limitada ao espaço territorial nacional⁶. E, finalmente, o surgimento das poderosas empresas multinacionais colocava em xeque a definição realista das relações internacionais como relações limitadas às unidades estatais.⁷

Essas anomalias, no entanto, estavam longe de gerar uma crise do conceito realista clássico. Antes disso, o conceito realista já passará por um processo de adequação em dois tempos. No primeiro momento, surgem dentro do conceito realista algumas tentativas de adequação que se exprimiam no chamado neo-realismo de Waltz⁸. Essa sofisticada teoria “busca

⁵ Esta pentarquia estaria formada pelos Estados Unidos, União Soviética, Comunidade Econômica Européia, China e Japão.

⁶ Joseph S. Nye Jr. and Robert O. Keohane. “Transnational relations and world politics: na introduction”. In: Joseph Nye Jr. and Robert Keohane (eds.) *Transnational relations and world politics*. Cambridge, Harvard University Press, 1983.

⁷ Como ignorar esse poderoso ator transnacional que, na atualidade, maneja 1/3 do fluxo do comércio mundial? Dado citado pelo *Estado de São Paulo*, 21 de julho de 1994.

⁸ Consultar para uma sistematização: Kenneth Waltz. *Theory of international politics*. Reading, Addison-Wesley, 1979.

explicar a ascensão (e o declínio) da supremacia americana, demonstrando sua funcionalidade, reunindo em algumas de suas correntes a questão da hegemonia como preponderância de recursos, vinculando-a organizada-mente à questão da estabilidade no sistema internacional”. De forma geral, o postulado básico é o de que a preponderância do poder hegemônico permite que ele aja para garantir a formação de regimes internacionais que, controlando o comportamento dos Estados por meio de normas, regulamentos e valores compartilhados, fornece estabilidade a todo o sistema internacional. Haveria também uma relação entre o domínio da economia e política mundial por um Estado e o estabelecimento de relações cooperativas entre os Estados, e essa relação geraria a estabilidade dos sistema⁹. No entanto, o lado realista ainda persiste fortemente nessa análise: as mudanças nas relações econômicas não são interpretadas como se o *aspecto econômico* estivesse definindo o político, mas as transformações nas relações econômicas mundiais estariam refletindo mudanças nas relações de poder mundial¹⁰. Essa hipótese é coerente com a definição de hegemonia elaborada por Keohane como a situação em que um Estado é suficientemente poderoso para manter as regras essenciais que governam as relações internacionais. O meio do exercício da hegemonia seria dado pela variação do produto nacional bruto, que representaria a base do poder estrutural, quer dizer, a condição para definir o contexto no qual outros Estados deverão tomar suas decisões¹¹.

Num segundo momento de rearticulação do conceito realista clássico, outra linha de continuidade foi elaborada no interior do próprio modelo tradicional. Ao contrário do pensamento neo-realista, essa nova solução não atribui autonomia aos fatos econômicos a ponto de estabelecer a base das relações de poder interestatal nos índices fornecidos pelo produto nacional bruto – o que determinaria, no conjunto de condições do poder estatal internacional, um deslocamento do momento específico político para o momento econômico. Para o pensamento realista, o fato de os fluxos de transnacionalização da economia, da tecnologia e das finanças ameaçarem os índices de bem-estar de um país não gera motivos para se falar em riscos ou em “segurança econômica”. O que seria importante é observar em que

⁹ Ana Tereza Lemos. “Supremacia, consenso e coerção no jogo internacional”. *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro), 4 (8), (julho-dezembro, 1988): 52.

¹⁰ Túlio Vigevani *et alii*. “Realismo versus globalismo nas relações internacionais”. *Lua Nova* 34, 1994: 5-26.

¹¹ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye. *Power and interdependence*. Second edition. Glenview, Scott Foresman and Company, 1985, p. 35.

medida a mudança econômica afeta o poder e a segurança de um país mensurados ambos em termos estratégico-militares. Para um realista tradicional, não interessa tanto se o Japão desenvolve com maior sofisticação tecnológica que os Estados Unidos uma linha de componentes eletrônicos ou de *software*, mas sim averiguar como esse novo desenvolvimento tecnológico pode ser aproveitado pelo Japão para produzir ou desenvolver equipamentos militares de maior complexidade, precisão ou eficácia.

Em outras palavras, as inadequações introduzidas pela variável econômica foram reestruturadas no interior do modelo clássico como traços de desajuste temporários da dimensão estratégico-militar. Uma vez feito o ajuste, o conceito teria novamente capacidade de funcionar com uma boa margem de previsibilidade.

Como se pode concluir, a despeito da existência de momentos de inadequação o conceito realista tradicional não entrou em crise. Que condições permitem explicar esse fato? Os diagnósticos sobre problemas em potencial que os novos fenômenos de segurança começavam a gerar foram relativizados exatamente porque não havia uma crise no conceito clássico: os fatos da Guerra Fria eram tão contundentes que a correspondência entre o conceito realista e a realidade achava-se muito próxima de seu ponto máximo¹². Assim, as anomalias introduzidas pelas questões ecológicas, econômicas e demográficas eram consideradas realidades de *baixa política*, as quais, sob a perspectiva realista, podiam ser articuladas como variáveis dependentes da lógica estratégico-militar. Sob essa perspectiva, pode-se citar um exemplo: o desastre nuclear de Chernobyl não poderia ser julgado como um desequilíbrio ecológico mas como uma falha inerente ao vício burocrático e altamente sigiloso do desenvolvimento científico e tecnológico soviético.

Dessa forma, os seguidores do modelo realista tradicional podiam contestar a idéia de que seu modelo era inadequado, postulando que os desajustes não caminhavam no sentido de colocar em xeque as suas generalizações e princípios fundamentais. E, nesse ponto, começam a ver enfraquecidas suas argumentações: a emergência de novos fenômenos de segurança não só questionam as premissas canônicas genéricas – soberania estatal, anarquia internacional e o fenômeno da guerra – senão que questionam também alguns de seus conceitos genéticos fundamentais como aquele que coloca o *Estado* como o único agente das relações internacionais e o próprio conceito de sistema internacional. Atente-se para o fato de que não se está sugerindo a inadequação *total* destes conceitos genéricos e genéticos. Os novos tipos explicativos, mesmo que ampliem o escopo dos autores internacionais, ou que estabeleçam os fundamentos do poder

internacional em novos meios, como a economia, não negam que tais conceitos podem ter plena operacionalidade no contexto das relações interestatais puras. A inadequação total conjuga, portanto, uma condição básica: na comparação entre tipo ideal e realidade, esta última tende a se afastar amplamente do primeiro. Isso abre espaço para uma questão essencial: os novos fenômenos de segurança projetam uma inadequação superável do modelo realista clássico ou configuram uma crise irreversível do conceito realista clássico?

A inadequação pode revelar um estágio no qual o conceito genérico é insuficiente para explicar satisfatoriamente um fato novo, mesmo após diferentes tentativas de articulação, mas não necessariamente compromete *totalmente* seus conceitos genéticos e seus postulados básicos. Parece ter sido o que aconteceu com o conceito clássico das relações internacionais. O conceito realista é inadequado para se trabalhar com os novos fenômenos de segurança, a exemplo da explosão populacional, das migrações internacionais e dos desequilíbrios ambientais, mas isso não compromete de maneira total suas premissas básicas. Em contextos específicos — aqueles das relações interestatais puras —, tais premissas podem ter plena adequação, ainda que alguns de seus tipos ideais, tais como a soberania estatal e o conceito de Estado, tenham sido comprometidos, precisamente por perder sua operacionalidade fora do contexto específico estatal. Desses tipos ideais, no pós-Guerra Fria, a inadequação é relevante para o caso do *conceito genético de segurança nacional de caráter estratégico-militar*, cuja estrutura é mais adequada a compreender e explicar processos cuja natureza está definida pelo fato social da guerra, falhando assim em face dos novos fenômenos de risco. Porém, não se trata de uma inadequação isolada. Muito pelo contrário, acaba afetando outros conceitos subjacentes, como o caso já citado, da definição de Estado, vejamos em que consistiria esta inadequação.

O ESTADO: CONTINUUM DE MEIOS E FINS?

Ressalte-se, de início, que o Estado definido como unidade genética de análise do realismo é o Estado definido pelo meio e não pelo fim. Foi o pensamento contratualista, através de Hobbes, Locke e Rousseau, que explicitou uma definição do Estado como ente finalista. É o Estado, como instituição gerada artificialmente pela razão, que tem por objetivo primeiramente fornecer segurança aos indivíduos, em Hobbes. É também o Estado que, em Locke, tem por finalidade proteger os direitos

naturais do indivíduo, sobretudo, o direito de propriedade. É o Estado que, pela formação da vontade geral, tem por finalidade a transformação ética do indivíduo em Rousseau. Na discussão das ciências sociais contemporâneas, essa versão do Estado finalista foi eclipsada, passando a prevalecer uma concepção realista – nas versões weberiana e marxista – que define o Estado através do meio, qual seja a força monopolizada. Weber, nesse sentido, popularizou a definição do ente estatal como um:

“Instituto político de atividade continuada, quando e na medida em que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente (...) Caracteriza também a associação política o fato de que a dominação de seu quadro administrativo e de seus ordenamentos mantenham sua pretensão de validade para um território determinado e que essa pretensão seja garantida pela força”¹³.

Da mesma forma, a versão marxista enfatiza uma concepção instrumentalista e particularista do Estado, isto é, como órgão de dominação de uma classe sobre outra classe, dominação garantida também pelo monopólio da violência; portanto, o Estado é concebido como instrumento de uma classe em particular¹⁴. Em ambas as definições, o *meio específico* que define o Estado é o poder político e a apropriação exclusiva da coação física:

“É evidente que, nas associações políticas, não é a coação física o único meio administrativo, nem tampouco o normal. Seus dirigentes utilizam todos os meios possíveis para a realização de seus fins. Porém, a ameaça e eventual emprego é certamente seu meio específico e, em todas as partes, a ultima ratio, quando os outros meios fracassam (...)”¹⁵.

Weber, por outro lado, aponta o seguinte motivo por que o Estado deveria ser definido em termos de meios e não de fins:

¹³ Max Weber. *Economia y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944. Pp. 43-4.

¹⁴ Essas concepções estão desenvolvidas em duas obras clássicas: Federico Engels. *A Origem da família, da propriedade privada e do Estado*; e, Lênin. *O Estado e a revolução*.

¹⁵ Max Weber. *Economia e sociedade*. *Op. cit.*, p. 44.

“Não é possível definir uma associação política — inclusive o ‘Estado’ — assinalando os fins da ‘ação da associação’. Desde o cuidado dos fornecimentos até a proteção da arte, não existe nenhum fim que não tenha sido perseguido eventualmente pelas associações políticas; e não há nenhum [fim] compreendido entre a proteção da segurança pessoal e a declaração judicial do direito que todas essas associações tenham perseguido. Só se pode definir, por isso, o caráter político da associação pelo meio — elevado em determinadas circunstâncias ao fim em si — que sem ser-lhe único é certamente específico e indispensável: a coação física (...)”¹⁶.

É essa definição baseada numa pequena gama de meios, quando comparada com a abundância dos fins. Entretanto, para os contratualistas, e especialmente para Hobbes (assim como para o próprio Weber) a *segurança* é um fim e não um meio. É nesse ponto que se reintroduz a discussão: isso significa que a segurança global multidimensional repensa a definição do Estado centrada no fim? A resposta parece não ser clara; no entanto, o momento histórico faz repensar a “instituição política” que, embora não renuncie ao “monopólio legítimo da coação física”, poderia ser forçada a admitir que, pela primeira vez nos últimos cinco séculos, o fim se introduz na sua definição tão fortemente quanto o meio. Por outro lado, não se trataria de construir uma definição de Estado colocando a dicotomia meios-fins como conteúdos alternativos, isto é, como escolhas irreduzíveis um ao outro, mas sim de colocar os dois termos da dicotomia num *continuum* de significados.

Possivelmente, se se tratasse de processo isolado, poder-se-ia pensar que está arriscando uma idéia fundamentada em conteúdos circunstanciais ou contingentes. Contudo, os fatores descritos como novos fenômenos de segurança, sejam esses de origem estatal ou social, que formam os conteúdos empíricos da segurança global multidimensional, vêm tendo uma regularidade no tempo e no espaço, assim como efeitos transnacionais para os atores, de modo que a segurança global multidimensional não encarna um fim abstrato procurado pelas associações humanas sejam essas estatais ou não-estatais. O argumento de Weber de que os grupos políticos sempre procuraram fins, dá a impossibilidade *específica* de definir o Estado pelo fim, tem uma validade histórica, pois é impossível pensar a

¹⁶ *Ibid.*, pp. 44-5.

formação do Estado moderno sem um aparato coativo e administrativo que assegure a continuidade deste instituto político. Porém, toda forma histórica tende a desaparecer, a conviver com o surgimento de outras ou, no mínimo, a se transformar para dar origens a outras. Nesse aspecto, não se deve esquecer que nos últimos 500 anos a busca dos fins estatais de segurança esteve limitada ao âmbito geográfico ou territorial da instituição política. A segurança era estatal, e não social. O Estado, com a breve exceção do *intermezzo* wilsoniano dos anos 20 deste século, nunca se defrontou com a séria possibilidade da segurança global. Ou, em todo caso, a globalização da segurança se identificava com a segurança se identificava com a segurança das unidades políticas preponderantes – leia-se “das grandes potências”. Os conteúdos da segurança social nunca antes se manifestaram de forma sistêmica ou global e, de outro lado, nunca as preocupações com as questões da segurança estiveram tão próximos do cotidiano dos indivíduos: por exemplo, não apenas as conseqüências da destruição da camada de ozônio são motivo de preocupação para o cidadão dos países industrializados, mas também o efeito dos ingressos de imigrantes nos empregos e nos salários, além dos serviços e da previdência social. No passado, a segurança que se buscava era, portanto, a segurança nacional e não a internacional. Quer dizer: a diferença é que no passado o fim era essencialmente de natureza estatal – delimitado territorialmente – e não internacional como está começando a acontecer.

Da mesma forma, o que foi dito anteriormente sobre o novo re-dimensionamento dos fins tem um importante significado para os atores transnacionais. Uma vez que o “monopólio legítimo da força” continua a ser um atributo do Estado, então somente uma ação orientada por fins dos atores não-estatais pode ganhar forma, expressão e razão de ser num contexto internacional fortemente marcado pela procura de fins globais societais. Num contexto internacional dominado pela definição das instituições políticas através dos meios, suas possibilidades são mais limitadas. É difícil imaginar o notável sucesso político do movimento ecológico se o uso predatório da tecnologia e a pobreza de muitos países do Sul não tivessem atingido o meio ambiente, levando com isso a uma reflexão dramática sobre os meios políticos e técnicos necessários para restabelecer o equilíbrio da biosfera. Na medida em que esse fim adquiriu formas dramáticas, o papel dos grupos ecológicos cresceu em importância e as sociedades, sobretudo nos países desenvolvidos, tornaram-se mais sensíveis aos clamores daqueles grupos.

A partir dessa constatação pode-se inferir que a segurança global multidimensional se insere num contexto em que a procura de meios e fins são equivalentes na perspectiva do Estado, ao passo que os atores

não-estatais reivindicam com êxito o condomínio dos fins. Por outras palavras, o Estado continua exercendo com eficácia o controle dos meios e participando dos fins, sejam esses nacionais ou globais, enquanto os atores não-estatais agem com muita eficácia no campo dos fins. Isto significa que, possivelmente, já não é possível se falar num conceito genético de Estado definido rigorosamente através do meio, pelo menos não quando se trata de administrar fenômenos de segurança que se projetam além das relações interestatais puras. O problema emergente agora é, portanto, o de determinar quais os elementos que permitam visualizar uma mudança real nos parâmetros heurísticos do conceito de Estado.

Dois aspectos aparecem como essenciais nessa revisão: a noção de valores e meios e a influência dos atores não-estatais. Nesses casos, o que tensiona o diálogo conceitual é a noção de *força*. A segurança global multidimensional define-se pelos fins a serem atingidos: os valores de bem-estar material, social, psíquico e cultural em favor dos cidadãos, o que quer dizer que esses valores não são mais perseguidos somente pelo Estado nacional, como acontecia no passado, mas também por uma estrutura mais complexa aqui chamada de sistema *internacional policêntrico*¹⁷. Por outro lado, o Estado agia dirimindo as ameaças pelo instrumento de ultima ratio quando os riscos eram nacionais, evidentemente se o permitiam as capacidades de poder. Dado que, segundo Aron, as unidades políticas têm como objetivo eterno a sobrevivência¹⁸, era inapelável que esse grande fim só fosse operado através de uma definição de Estado pelo meio.

Entretanto, nesta época os fins não têm o nível de especulação que Weber parece atribuir-lhes, como já tendo anotado, mas são valores concretos a serem preservados. Trata-se de fins tangíveis como a saúde física e psíquica, a qualidade de vida e o bem-estar material dos cidadãos. Dessa forma, colocamo-nos ante duas alternativas conceituais relevantes: ou aceita-se que o Estado continue a ser definido pelo meio específico da coerção (pois é o instrumento para muitos fins possíveis), ou introduzimos perguntas gerais, como a de Bovero, sobre se “existe alguma coisa como um fim da política?”¹⁹. Pode-se ainda aceitar que o Estado é hoje um *continuum* de meios e fins igualmente relevantes, ou seja, uma situação de *primus inter pares*.

¹⁷ Veja-se mais adiante esta definição.

¹⁸ Raymond Aron. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1986. P. 128.

¹⁹ Michelangelo Bovero. “Ética e política, entre maquiavelismo e kantianismo”. *Lua Nova* 25, p.159.

A tensão em torno do conceito de Estado fica melhor balizada quando nos aproximamos da noção de *influência*. A influência é sinônimo de “consenso”, no sentido weberiano de “fundamento da legitimidade”, ou no sentido gramsciano de “hegemonia de determinadas concepções morais e intelectuais” do mundo. Repetindo uma constatação já conhecida, força e influência são as duas faces primordiais da política. A influência é o meio político específico de atuação dos novos profetas desarmados, ao estilo das ONGs sociais transnacionais. Nessa via, o elemento importante a ser destacado é o dimensionamento sem precedentes no Estado contemporâneo da utilização da influência pelos atores não-estatais, visando criar situações de opinião mundial sobre as opções políticas e técnicas dos planos interestatal, supranacional e transnacional para enfrentar um problema de ordem social global. É claro que, nesse dimensionamento da influência contribui muito o fato de que as ONGs sociais transnacionais procuram valores não-militares, isto é, valores que não se baseiam no argumento da força.

Algumas questões adicionais são sugeridas pela discussão em torno da categoria de *influência*. Em primeiro lugar, se meios e fins são colocados num patamar de igualdade a ponto de poder gerar um definição de Estado que incorpore os valores, pode-se dizer que, na segurança global multidimensional, a *influência* surge como razão de *ultima ratio*? Melhor dizendo, como razão última, nas situações que não envolvam necessariamente o uso da violência? Essa possibilidade avança a idéia de que possam existir dois meios específicos da política em vez de um: *coerção* para situações de real ou potencial conflito e *influência* para as situações não-conflitivas. Essa hipótese da dupla especificidade do Estado estaria longe de sugerir que a política – particularmente a política internacional – venha a funcionar de acordo com padrões idealistas, dado o amplo conteúdo ético que se exprime na mesma. Nesse sentido, as palavras de Bovero são esclarecedoras:

“As concepções não-conflitivas não são necessariamente idealistas e, portanto, incapazes de dar conta da especificidade da política com respeito à ética. (...) O realismo permite a resposta à pergunta importante de por que existe a política, não sendo suficiente a ética para governar o universo de relações humanas (...). Disso não se segue que a única concepção plausível da política seja a conflituosa; se é verdade que existe conflito no mundo porque existe (ou. enquanto

exista), isso não mais equivale a afirmar que a política seja eminentemente conflito”²⁰.

Em síntese, coloca-se a possibilidade de que a influência venha a ser um meio igualmente importante para fins possíveis. Porém, um meio para fins de segurança global e não-militares especificamente definidos. Aliás, a dúvida que poderia persistir é se o Estado é a forma histórica desejável e adequada para dirigir a dupla especificidade da política. Não será mais adequada aquela forma que se vem materializando no surgimento de um conceito de *sistema internacional policêntrico*?

SISTEMA INTERNACIONAL POLICÊNTRICO

A transnacionalização do campo social acaba afetando, numa espécie de efeito dominó, outra categoria ou conceito genético importante, o de *sistema internacional*. Definido pelo pensamento realista como o “conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são passíveis de entrar numa guerra geral”²¹, tal categoria de análise tende a ampliar-se no pós-Guerra Fria para incorporar a dimensão social globalizada, como afirma Viola:

“Existe uma passagem do sistema internacional para o sistema global-transnacional-bifurcado. O sistema internacional era Estado-cêntrico. O sistema global-transnacional-bifurcado é simultaneamente Estado-cêntrico (não hegemônico como superpotência militar) e multicêntrico (alta diversidade de atores-forças sociais, como corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas e mídia-formadores de opinião)”²².

Estas palavras de Viola sugerem o surgimento de um sistema internacional de vários centros de decisão ou policêntrico. Entende-se por sistema internacional policêntrico uma entidade supranacional e interde-

²⁰ *Ibid.*

²¹ Raymond Aron, *Paz e guerra entre as nações*. Op. cit., p. 153.

²² Eduardo Viola. “A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995”. In: Leila da Costa Ferreira e Eduardo Viola (orgs.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas, Editora da UNICAMP, 1996. P. 16.

pendente, descentralizada, estratificada hierarquicamente e formada pelos planos interestatal, transnacional e supranacional. Essa definição, necessária mas ainda insuficiente, surge em razão de os efeitos transnacionais e sociais dos novos fenômenos de segurança mundial não poderem ser geridos ou administrados a partir de um único centro, o Estado. De o ponto de vista teórico geram-se duas conseqüências imediatas. Primeiro, o sistema internacional não pode ser mais limitado à definição realista de “conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são passíveis de entrar numa guerra geral”. Em outras palavras, não pode ser mais limitado ao equivalente de sistema interestatal. Segundo, o sistema internacional policêntrico teria por objetivo a administração da peculiar natureza social de fenômenos, o que descarta a guerra como instrumento de última ratio de solução de conflitos. A novidade da *segurança global multidimensional* em relação à segurança nacional consiste em que os efeitos nocivos do fato social transnacionalizado não podem ter como instrumento de solução a guerra. A *singularidade* do realismo é que concebe o fenômeno da guerra como um instrumento tanto legal quanto legítimo para solucionar os impasses que derivam dos conflitos interestatais, portanto, para atingir a segurança nacional. A *singularidade* da segurança global multidimensional é que os conflitos que podem derivar dos fenômenos transnacionais não admitem guerras legais e legítimas como meio de solução, aliás nem que for de *última ratio*.

A partir da definição acima de sistema internacional policêntrico, tornam-se mais fracas as noções estatocêntricas realista e idealista de segurança, na medida em que o Estado deixa de ser o único sujeito histórico de segurança para participar de um quadro que, em princípio, poderia ser chamado *condomínio de segurança*. Esse condomínio de segurança seria formado por Estados, movimentos sociais transnacionais e instituições intergovernamentais e supranacionais. Dessa forma, o condomínio de segurança é constituído por instituições estatais e sociais representativas como a ONU, ONGs, empresas multinacionais e a União Européia²³.

²³ Sem deter-se a estudar especificamente o tema alguns autores acham possível a partir de uma reforma da ONU construir esse novo espaço de segurança. Ver a esse respeito: Héctor Leis. “Globalización y democracia en los 90. Hacia un espacio público transnacional”. In: *Nueva Sociedad* (Caracas), (142), (marzo-abril, 1996; Eduardo Viola. “A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995”. In: Leila e Costa Ferreira e Eduardo Viola (Orgs.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas (São Paulo), Editora da UNICAMP, 1996; outros autores acreditam que esse sujeito está funcionando na realidade transnacional, ver a esse respeito: Paul Wapner. “Politics beyond the state: environmental activism and world civic politics”. *World Politics*, 47 (3), (april, 1995).

A redefinição do conceito de sistema internacional significa que às unidades políticas acrescentam-se as unidades sociais e que se extingue, como exigência interna do conceito, a cláusula “susceptíveis de entrar numa guerra geral”. A definição de sistema internacional como sistema interestatal é *fechada*, posto que não tem a possibilidade de incorporar os agentes sociais transnacionais. Neste sentido, o próprio Aron, que cunhou a definição de sistema internacional como sistema interestatal, nos oferece a chave para uma reconceitualização mais ampla. Na verdade, neste final de século o sistema internacional nada mais é que aquilo que Aron chama em *Os últimos anos do século* de sociedade mundial ou internacional. Isto é, aquele sistema constituído pelos cruzamentos dos planos interestatal, supranacional e transnacional²⁴. Este conceito oferece a possibilidade de um deslocamento de uma concepção Estadocêntrica para uma visão policêntrica da política internacional. Isto é surge um conceito de sistema internacional policêntrico. Com isso se possibilita apreender com maior precisão as mudanças no sistema internacional ampliado. Huntington tem resumido estas na fórmula de *sistêmicas* que seriam:

“(...) Mudanças na estrutura das políticas internas e externas. Estas incluem: a emergência de uma economia verdadeiramente global e de poderosas organizações econômicas transnacionais; a revolução eletrônica nas comunicações; o movimento global em direção aos sistemas políticos democráticos e às economias de mercado; a queda da importância e no poder dos Estados-nações para alguns propósitos, e a intensificação das identidades nacionais e étnicas para outros (...) Talvez a consequência mais importante dessas mudanças sistêmicas seja a aparente alteração na relevância e utilidade dos diferentes recursos de poder, com o declínio do militar e o crescimento da importância do poder econômico”²⁵.

Todavia, a redefinição do sistema internacional como proposto tem uma consequência importante. Os planos interestatal, supranacional e transnacional do conceito não existem como realidades autônomas, mas

²⁴ Raymond Aron. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1987. P. 27.

²⁵ Samuel P. Huntington. “A mudança nos interesses estratégicos americanos”. *Política Externa*, 1 (1), (junho, 1992): 18-9.

são interdependentes. A noção de *interdependência*, entretanto, não pode ser tomada como fato absoluto, que permeia o tempo todo os três planos de análise. De tal forma, uma outra tensão decorrente da *segurança global multidimensional* é gerada na oposição *interdependência* autonomia dos processos e dos atores. Em relação a esse ponto, devem ser feitas duas observações. De um lado, a categoria de interdependência não implica necessariamente relações simétricas entre atores, dado que seu funcionamento está mais perto do que Keohane chamou de “interdependência assimétrica”. Isso significa que a distribuição tanto dos benefícios como dos custos entre atores não é necessariamente equivalente, pois unidades políticas com maior equilíbrio nas suas diferentes dimensões de poder têm melhores condições de continuar impondo seus interesses²⁶. Mesmo no plano transnacional isso é relativamente certo, pois atores não-estatais com maiores recursos políticos e econômicos têm melhores possibilidades de infiltrar sua influência que aqueles que carecem destes. Essa constatação descarta, portanto, qualquer hipótese idílica do funcionamento da *interdependência*. De outro lado, a *interdependência* de processos e atores transnacionais não é suficiente para anular os particularismos ou especificidades de ambos. Em outros termos, é legítimo, sob a perspectiva da produção do conhecimento, que os processos e atores transnacionais sejam estudados, em alguns casos, na sua dinâmica ou autonomia próprias, mesmo que isso signifique um parcelamento da produção intelectual.

Sob essa perspectiva, a nova noção de segurança não se limita à proteção de um Estado aos súditos: ela transcende e ultrapassa a noção realista de segurança, definida em termos de preservação de atores territoriais frente a ameaça representada por outras unidades políticas que vivem “à sombra da guerra”²⁷. Assim, a nova noção de segurança abrange riscos transnacionais, reais e não virtuais, comuns a todos, cujas soluções independem, em alguns casos, da ação voluntariosa e unilateral do Estado. Ainda mais, essas ameaças não são monopolizadas por alguns poucos Estados, como no caso do armamento atômico, mas são geradas e compartilhadas, em maior ou menor grau, por todas as unidades políticas, o que torna necessário incorporar novos atores que visam o objetivo da segurança

A consolidação de múltiplos atores de segurança significa que as soluções políticas e técnicas têm de ser pensadas a partir de uma enge-

²⁶ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye. *Power and interdependence*. *Op. cit.*

²⁷ Raymond Aron. *Paz e guerra entre as nações*. *Op. cit.*, p. 52.

nharia institucional não monolítica, mas descentralizada. Ora, quanto ao acesso aos meios, mesmo que a natureza dos conflitos seja social, é evidente que existe uma assimetria ou hierarquia de atores no sistema internacional policêntrico: os sujeitos que compõem o ator coletivo de segurança não são homogêneos quanto aos recursos e capacidades de que dispõem no processo de elaboração de decisões sobre os temas globais. Nem de longe se pode comparar a capacidade de influência sobre opções governamentais políticas e técnicas de uma ONG de direitos humanos com uma multinacional das telecomunicações como a ITT. Não se trata, portanto, de uma reedição da forma de poliarquia de poderes quase homogêneos que dominou a Idade Média; o Estado continua acima de todos na condução desses processos. Nesse sentido, esta premissa genética do realismo ainda continua sendo muito adequado. A unidade política estatal permanece o eixo principal de decisão nos processos globais. Todavia, o controle da agenda, a decisão e a administração daqueles já não são de exclusividade do Estado. Essas funções são diluídas e compartilhadas por planos transnacionais e supranacionais.

No plano interestatal do sistema internacional policêntrico o debate dos atores tem privilegiado o fórum da ONU²⁸, no interior da qual alguns mecanismos institucionais, como o PNUMA (Programa ambiental das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e o ECOSOL (Conselho Econômico e social), gozam de uma relativa autonomia quanto à preparação de uma agenda social nos chamados temas globais. Essa agenda vem se materializando na realização de grandes conferências, como a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Claramente, em todos esses casos a natureza dos temas em pauta não é militar mas social, o que facilita a autonomia dos atores intergovernamentais.

No plano transnacional do sistema internacional policêntrico essas conferências têm a função de revelar atores transnacionais – como os grupos ecológicos, feministas e de direitos humanos – capazes de influenciar as decisões estatais sobre os temas globais. É necessário, nesse sentido, relembrar seu método específico de atuação: os atores

²⁸ Para uma reflexão sobre o novo papel da ONU consultar: José Carlos Magalhães. “A reforma da Carta da ONU”. *Estudos Avançados* (São Paulo), 9 (25), (setembro/dezembro, 1995): 149-160; na mesma publicação: Luiz Olavo Baptista. “A ONU faz 50 anos: e agora?”, pp. 187-193. Ver também neste número de *Lua Nova*, Mônica Hertz, “O Brasil e a reforma da ONU”

transnacionais, não contando com meios específicos de força no sentido weberiano, tendem a colocar como método de barganha a *influência*, isto é, organizam a criação de um consenso transnacional em torno do fim procurado, de forma a gerar diferentes demandas (*inputs*) ao sistema estatal. Com base no seu fim específico, esses grupos se servem de meios variados que vão desde os modernos recursos das telecomunicações como os *software* da Internet, passando pelas ações de efeito – nas quais se especializaram os grupos ecológicos – até os apelos à retórica, que lhes permite o espaço aberto pela institucionalização de algumas idéias sociais-filosóficas, como “desenvolvimento sustentável” ou “herança comum da humanidade”. À guisa de exemplo, há de se lembrar a habilidade de *Greenpeace* em construir internacionalmente e em pouco tempo verdadeiros climas de opinião mundial²⁹.

Não se pense, entretanto, que o sistema internacional policêntrico possa vir a ter uma ação coletiva baseada no consenso fácil das barganhas dos atores. As conferências sobre temas globais, organizadas de forma oficial pela ONU, são instrutivas no sentido de apresentar um exemplo claro – talvez o mais nítido que se possa achar – do surgimento e interação daquilo que se convencionou chamar aqui de sistema internacional policêntrico. Nessas conferências, comparecem atores interestatais (ONU), transnacionais-econômicos (como as multinacionais) e transnacionais-sociais (como as ONGs). Porém, está muito longe de existir um consenso em torno de soluções políticas e técnicas, na medida em que prevalecem as alianças de interesses desde o âmbito econômico até os aspectos culturais e religiosos. A Conferência do Cairo-94, sobre população e desenvolvimento foi um bom exemplo disso:

“O dado novo que propiciou o grande acirramento de contravérsias em torno da Conferência foi um fator característico da realidade pós-Guerra Fria: o crescimento do fundamentalismo religioso, sobretudo islâmico. Possivelmente despertados pelas objeções do Vaticano a passagens específicas do projeto de Programa de Ação, líderes religiosos de todas as sociedades, mas sobretudo muçulmanas, passaram a encarar a conferência

²⁹ Com a retomada dos testes franceses em Mururoa, o *Greenpeace*, valendo-se das páginas da *Internet*, conseguiu o abaixo-assinado mais gigantesco de que se tenha notícia contra uma ação estatal.

como um exercício amoral e anti-religiosos. Tanto as propostas relativas à sexualidade, quanto as recomendações concernentes à igualdade entre os gêneros, eram consideradas provocativas às leis e tradição islâmica (...) ³⁰.

A despeito desses dissensos, essas conferências foram marcos importantes para a emergência do sistema internacional policêntrico. Guimarães, a esse respeito, chamou a atenção para quatro importantes dados da Eco-92: o fato de 178 países enviarem delegações ao Rio, de mais de 100 chefes de Estado se fizerem presentes, de a reunião de governos contar com mais de 1400 representantes de ONGs e de, paralelamente, se realizar o Fórum Global das ONGs e movimentos sociais. Todos esses fatos não tinham precedentes na história das relações internacionais ³¹.

Finalmente, uma das conseqüências mais importantes para as relações internacionais, sugerido pela noção de sistema internacional policêntrico, é que, com o desdobramento da agenda internacional nos moldes acima, surge uma noção de segurança coletiva diferente da idealizada pela ONU a partir de 1945, cujo mecanismo básico, que emerge a Carta de São Francisco, fundadora da ONU, frisa que, em caso de agressão de uma nação a outra, a segurança se transforma num mecanismo que diz respeito a todas as nações. Num caso desses, as nações se encarregam coletivamente da segurança da nação agredida como se sua própria segurança estivesse em questão.

No passado, a simplificação das relações internacionais a “relações interestatais” reduzia as tentativas coletivas de segurança aos termos do poder nacional. Como sustenta Wilhelm, a luta pelo poder implica que um conjunto particular de aspectos das relações entre os Estados tenha maior preponderância – os que dizem respeito à defesa ³² – e nesse sentido opera o mecanismo coletivo de segurança da ONU. Os países atuam na esfera mundial, procurando a maximização de sua segurança e de seu prestígio; em conseqüência, a busca de fins de natureza diferente não é considerada parte da política internacional ou, no melhor dos casos, é tratada como questão de “baixa política”, que estaria subordinada à “alta política” – os elementos mais importantes para a satisfação dos interesse nacional.

³⁰ J. A. Lindgren Alves. “A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e suas implicações para as relações internacionais”, (NAIPE, São Paulo), (2), (abril, 1995). Pp. 12-13.

³¹ Roberto Guimarães. *op. cit.*, p. 87.

³² Cf. Manfred Wilhelm. *Política internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires. Centro Interuniversitario de Desarrollo/Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

Em resumo, o sistema internacional policêntrico questiona a noção genérica de Estado como a única unidade relevante do sistema internacional. Esse questionamento redefine o conceito de sistema internacional, portanto, redefine a segurança coletiva. Isto significa que nova noção de segurança – devido à sua natureza preponderantemente social – questiona também a utilização da noção genérica da guerra como instrumento de solução de conflitos.

CONCLUSÃO

O pós-Guerra Fria percorre o diálogo entre uma concepção tradicional de segurança nacional e uma nova perspectiva, aqui chamada de segurança global multidimensional. O conceito de segurança nacional é herdeiro da rica tradição realista hobbesiana que se estende até nossos dias. Esse conceito tradicional de segurança está estruturado, no âmbito interno, na reflexão sobre o Estado e suas obrigações com os súditos e, no âmbito externo, na reflexão sobre o fenômeno da guerra como elemento específico das relações entre unidades políticas. Já a noção de segurança global multidimensional reflete a interseção complexa de planos interestatal, transnacional e supranacional, tendo por peculiaridade a ausência do recurso à guerra para a solução de impasses. Dito de outra forma, o término do século XX opõe o diálogo contrastante entre uma concepção tradicional hobbesiana da *salus populus suprema lex*, procurada no âmbito do ator estatal nacional, e uma perspectiva de segurança internacional, que também almeja concretizar a máxima da *salus populus* – porém no espaço social global.

RAFAEL A. DUARTE VILLA é doutor em Ciência Política pela USP e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

A SEGURANÇA GLOBAL MULTIDIMENSIONAL

RAFAEL DUARTE VILLA

Focalizando um tema caro à perspectiva realista, o da segurança internacional, mostra-se como esse problema, no período pós-Gera Fria, já não pode ser pensado nos termos da teoria realista. A idéia de segurança centrada na ação internacional de estados tem de ser substituída por uma concepção de "segurança multidimensional".

MULTIDIMENSIONAL GLOBAL SECURITY

Dealing with a topic dear to the realist approach, that of international security, it is shown how this problem can no longer be conceived in the post-Cold War era solely in terms of the realist theory. The conception of international security concerned only with the action of states must be replaced by a conception of "multidimensional security".